

DE TRANSITIE VAN AUTONOOM NAAR RESPONSIEF BESTUURSRECHT

Dick Allewijn - PCMO Conferentie Amsterdam 26 april 2016 – Verslag Lynn van der Velden



Wat responsieve ambtenaren, responsieve gespreksleiders en responsieve beslissers aan psychologische bagage moeten hebben. En waarom het toch goed is dat velen van hen jurist zijn.

Inleiding

Na de verhalen van de twee psychologen voor de pauze zal ik proberen een brug te slaan naar onze juridische wereld. Hoe komt het dat wij als juristen vandaag de dag opeens naar psychologen gaan luisteren en ons wat aantrekken van wat zij ons te vertellen hebben?

Mijn verhaal is als volgt opgebouwd. Zoals een goed bestuursrechtjurist betaamt neem ik Scheltema als vertrekpunt. En wel het artikel dat hij vorig jaar voor het Nederlands Tijdschrift voor het Bestuursrecht heeft geschreven.¹ Een kort stuk, maar korte stukken hebben vaak de grootste impact, is mijn ervaring. Wanneer Scheltema een stuk schrijft over de responsieve rechtsstaat, dan betekent dat wat. Zijn artikel was voor mij een reden om het begrip ‘de responsieve rechtsstaat’ nog wat nader bij de kop te willen pakken.

Ik start mijn lezing daarom vandaag met een toelichting op de transitie van het autonome naar responsieve bestuursrecht, waar wij ons volgens mij nu in bevinden. Vanuit dat kader zal ik vervolgens proberen te vertalen wat wij als juristen zouden kunnen doen met de bagage die de psychologen ons aanreiken. Dat doe ik aan de hand van ‘het conflicthanteringspalet’ uit de eerste bundel van Prettig Contact met de Overheid. In het conflicthanteringspalet zitten verschillende rollen en voor de bekleders van die rollen gelden verschillende nuances en psychologische lessen. Ik laat deze lessen uiteenvallen in psychologische lessen voor het twee-gesprek (tussen ambtenaar en burger) en psychologische lessen voor het drie-gesprek (het gesprek tussen de neutrale derde en de burger en de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan die het met elkaar aan de stok hebben). Daarna ga ik weer terug naar de juridische wereld en zal ik de zaak rond maken met de waarden van de autonome rechtsstaat. Het lijkt namelijk alsof we met de responsiviteit deze waarden uit het oog zouden kunnen verliezen. Het stuk van Scheltema heet “Bureaucratische rechtsstaat *of* responsieve rechtsstaat”. Ik zal aan het slot van mijn lezing het stokje doorgeven aan Scheltema door de waarden van de regels, en toch ook de waarden van de bureaucratie, in het licht te zetten.

¹ Scheltema, M. (2015) Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat? *NTB* afl. 9 pag. 287-289 Deventer: Wolters-Kluwer. Zie daarnaast ook Scheltema, M. (2015) Rechtseenheid of rechtsstaat als doelstelling van de Awb? *NJB* afl. 17 pag. 1151-1154.

Law and society in transition: van een autonome naar responsieve rechtsstaat

De responsieve rechtsstaat van Scheltema deed mij denken aan het werk “*Law and Society in Transition*” van Nonet en Selznick.² Ik trof de denkwereld van Nonet en Selznick aan in het proefschrift van Suzan Verberk over oplossingsgericht strafrecht.³ De rechtssociologen Nonet en Selznick uit Amerika onderscheiden de volgende drie ideaaltypische vormen van het recht:

VORM	TOELICHTING
1. Repressief recht	Het recht als instrument van de politieke elite. Het recht is ondergeschikt aan het politieke systeem en primair een middel om gehoorzaamheid af te dwingen en om het gezag van de machthebbers te bekrachtigen.
2. Autonom recht	Het recht als een volwaardige tegenhanger van de politiek, waarbij het tegengaan van machtsmisbruik en onderdrukking door de politieke elite een belangrijke functie van het recht is. Regels en procedures nemen een centrale positie in net als het principe van de ‘Rule of Law’.
3. Responsief recht	Het doel van het recht is het vergroten van de maatschappelijke rechtvaardigheid. Recht en politiek zijn daarbij tot op zekere hoogte verweven geraakt. Gezag berust niet op de wijze waarop het proces verloopt maar op de effecten waar de toepassing van het recht toe leidt.

Nonet en Selznick beschrijven deze onderverdeling in de eerste plaats als een analytisch instrument waarmee rechtssystemen of onderdelen daarvan kritisch beschouwd kunnen worden (waarbij bepaalde rechtssystemen of instituties binnen een bepaald rechtssysteem het ene ideaaltype van recht dichter zullen benaderen dan het andere). Daarnaast stellen Nonet en Selznick dat deze drie ideaaltypen van recht ook opeenvolgende fasen in een ontwikkelingsmodel vormen. Elke fase van het recht heeft volgens Nonet en Selznick z’n eigen kracht en tekortkomingen. De tekortkomingen van elke fase genereren een dynamiek waardoor het recht van het ene type in de richting van het andere type wordt geduwd.⁴

² Nonet, Ph. & Ph. Selznick (2001) *Law & society in transition. Toward responsive law*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

³ Verberk, S. (2011) *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak* (diss) Den Haag: SDU.

⁴ S. Verberk (2011) “..Een systeem van repressief recht is inherent instabiel omdat de orde en het gezag niet berusten op instemming maar worden afgedwongen. Gezag bestaat bij de gratie van onderdrukking en de vraag of degenen die aan de regels worden onderworpen daarmee instemmen, is van ondergeschikt belang. Hierdoor ontbreekt het regime van repressief recht aan legitimiteit. Autonom recht voorziet in een antwoord op dit probleem. In een systeem van autonoom recht geldt de ‘rule of law’, waaraan zowel de overheid als burgers gebonden zijn. Er is sprake van scheiding der machten en er wordt veel belang gehecht aan het volgen van regels en procedures. Hierdoor is een regime van autonoom recht wel in staat om steun van de normadressaten te verwerven. Het risico ontstaat evenwel dat de toepassing van regels en procedures teveel losgezongen raakt van de effecten die daarmee worden beoogd. Ofwel, het risico doet zich voor dat het recht weliswaar keurig volgens de regels wordt toegepast, maar de uitkomst niet als rechtvaardig wordt beschouwd. Responsief recht beoogt hiervoor een oplossing te bieden. In een systeem van responsief recht wordt geen genoegen genomen met rechtmatigheid, maar is rechtvaardigheid de maatstaf waaraan legitimiteit van het recht wordt afgemeten. Responsief recht is daarbij zowel een logisch eindpunt in de ontwikkeling van het recht als een ideaal. Een ideaal dat overigens niet onder alle omstandigheden nastrevenswaardig is. Responsief recht, is ‘a ‘high-risk alternative’ en is net als repressief recht inherent instabiel. Beide typen recht kennen een fluide scheidslijn tussen politiek en recht, beide kenmerken zich door een instrumenteel perspectief en in beide gevallen beschikken besluitvormers over grote discretionaire bevoegdheden. Hierdoor loopt responsief recht het risico te vervallen tot repressief recht...”

Transitie van autonoom recht naar responsief recht

In de ontwikkelingsfasen zoals de rechtssociologen deze beschrijven is autonoom recht (de uitoefening van recht en de toepassing van rechtsregels als waarde in zichzelf) een geweldige vooruitgang. Wat het bestuursrecht betreft heeft de hele vorige eeuw in het teken van de rechtsbescherming gestaan. Ik denk dat de ontwikkeling van de rechtsbescherming tegen de overheid een ontwikkeling is geweest van autonoom bestuursrecht. Ik denk dat de meeste bestuursrechtjuristen die hier in de zaal zitten, als ze niet heel erg jong zijn, ook nog gevoed zijn met de waarden van het autonome bestuursrecht. De toepassing van recht als waarde in zichzelf. De rechtssociologen Nonet en Selznick stellen dat de toepassing van het recht als waarde in zichzelf, noodzakelijk is om de rechtsstaat te vestigen, en dat er vervolgens altijd weer een beweging ontstaat waarin gevraagd wordt om meer contact en meer rekening houden vanuit het recht met de wensen in de samenleving jegens het recht en de beoefenaars van het recht. Ik duid eigenlijk de beweging waar wij vandaag mee bezig zijn als één van de onderdelen van de transitie van autonoom recht naar responsief recht.

Scheltema zegt in zijn artikel in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht dat het bestuursrecht ervan uitgaat dat de overheid haar bevoegdheden niet ten eigen nutte aanwendt, maar in het belang van de burger. Burgers ervaren die ambtenarij en de overheid echter als formeel en bureaucratisch en vinden dat de ambtenaren zich verschuilen achter de regeltjes. Wanneer je de ambtenaar vraagt naar wat hij doet, antwoordt hij *“Wij voeren de regels uit”*. Dat is typisch een citaat dat past bij het autonome recht. De responsieve rechtsstaat is een rechtstaat waarin de overheid geïnteresseerd is in het verhaal en de positie van de burger en waarin de burger ervaart dat het om *hem* te doen is. Hij beschrijft daarbij ook dat het gaat om relatie en proces aan de ene kant en inhoud aan de andere kant. Dat betekent niet dat de burger altijd krijgt wat hij wil, maar wel dat hij serieus genomen wordt. Met andere woorden dat procedurele rechtvaardigheid jegens hem betracht wordt.

Wat komt er na het responsieve bestuursrecht?

Ik vind het nodig om vandaag een lans voor het autonome bestuursrecht te moeten breken omdat ik kijkend naar die driedeling en die ontwikkelingsfasen me een beetje zorgen maak over de vraag *“Wat komt er na het responsieve recht?”* Is er sprake van een cyclisch proces en komt er na het responsieve recht misschien wel nieuw repressief recht? Daar maken sommige verdedigers van het autonome recht en tegenstanders van de ontwikkeling die wij hier vandaag vieren, zich ook wel zorgen over. Een overheid die zich weer gaat bezighouden met de burger? Dat kan ook leiden tot willekeur, ongelijke behandeling en voor je het weet juiste een uitoefening waar het autonome recht zich zo tegen had verzet. Dus de kunst gaat worden om een manier te vinden van responsief recht waarin de waarden van het autonome recht nog steeds geborgd zijn.

De waarden van het autonome bestuursrecht

U kent de onderliggende waarden van het autonome bestuursrecht. Het vertrouwen in de overheid wordt in het autonome bestuursrecht op abstract niveau gediend bij een overheid die zich zo min mogelijk met burgers bemoeit. Burgers moeten een ‘overheidsvrije zone’ hebben waarin zij hun burgerlijke gang kunnen gaan zonder dat de overheid zich overal mee bemoeit. En als de overheid zich met de maatschappij bemoeit, dan moet zij dat doen door het maken van wetten en daardoor gelegitimeerd zijn. En vervolgens natuurlijk door het nemen van besluiten die de burger ter toetsing aan de bestuursrechter kan voorleggen. Dat is het basale idee van de rechtsstaat zoals wij dat in de vorige eeuw hebben meegekregen.

Een voorbeeld. Bij de rechtbank waar ik heb gewerkt werd in de vorige eeuw serieus de vraag besproken of je als vertegenwoordiger van het bestuursorgaan of als rechter in geval van een vergunningsaanvraag aan de burger de vraag mocht stellen: *“Waar heeft u die vergunning voor nodig?”* Als de overheid vraagt *“Waar wilt u dat bouwwerk dan neerzetten?”* dan zou de burger eigenlijk moeten antwoorden *“Daar heeft u niets mee te maken. Ik heb recht op een omgevingsvergunning. U heeft er geen recht op om zich te bemoeien met hoe ik mijn perceel wil bebouwen. Dat maak ik zelf wel uit.”* Daar zit best wel waarde in. Bij deze benadering hoort een bestuursrechter die controleert en het bestuursrecht toepast als een kader waarin ook de bevoegdheden van de overheid zijn geregeld. Het is logisch dat de rechter een autoriteit is die, wanneer je klaagt, nagaat of de overheid binnen haar bevoegdheden is gebleven.

Responsief bestuursrecht

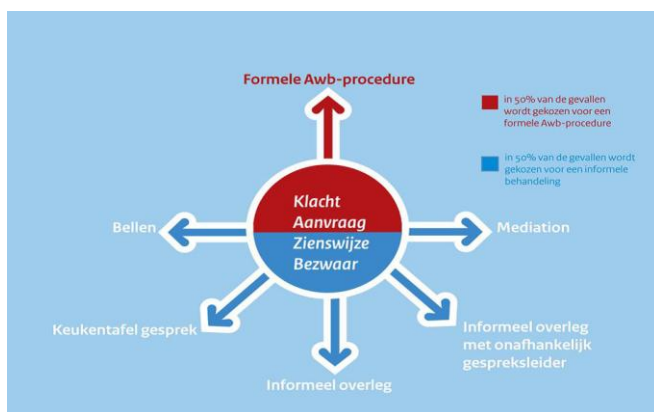
In het responsieve bestuursrecht, en dat is vanuit het project Prettig Contact met de Overheid uitdrukkelijk ook zo vormgegeven, staat de rechtstoepassing in het teken van behoud en herstel van vertrouwen in de concrete situatie. Daar gaat het niet alleen om de inhoud maar ook om de relatie, het behoud van vertrouwen, de win-win situaties die prof Euwema voor de pauze illustreerde of herstel van vertrouwen in de latere stadia van escalatie. Er wordt dus niet meer gedacht vanuit de regel naar de casus (wat in het autonome bestuursrecht de gebruikelijke gang van zaken is) maar eerst wordt de vraag gesteld *“Waar gaat het over? Wat wilt u nu?”* en dan gaan we daarna kijken welke oplossing - binnen het kader van de regels – daar eventueel bij zou passen. De overheid denkt met u mee in deze benadering. In de vorige benadering, dus in het autonome bestuursrecht, zou dat niet gebruikelijk zijn. Dus hier gaat de ambtenaar wel vragen *“Goh, u wilt hier een bouwsel op uw perceel zetten, vertel eens, wat zijn de plannen?”* Dat is in deze benadering een responsieve vraag. De rechtspraak in deze benadering, focust niet langer op bevoegdheden, maar op de rechtsbetrekking, op het gedrag over en weer en op de rechten over en weer. En de rechter positioneert zich in deze benadering niet zozeer als autoriteit, maar meer als een arbiter. Eentje die de knoop doorhakt, meestal in de lose-lose fase van de escalatieladder van Glasl.

AUTONOME RECHTSSTAAT	RESPONSIEVE RECHTSSTAAT
<ul style="list-style-type: none"> Overheid en burger verkeren in verschillende sferen en dat moet ook zo blijven, dit onderhoudt vertrouwen op abstract niveau De overheid bestuurt door regels te maken en besluiten te nemen, en bemoeit zich verder niet met de burger 	<ul style="list-style-type: none"> Rechtstoepassing in het teken van behoud of herstel van vertrouwen in de concrete situatie, brug tussen systeemwereld en leefwereld. Van: “van regels naar casus” naar: “van casus naar regels”.
<ul style="list-style-type: none"> Rechtsbescherming: de bestuursrechter controleert of de overheid binnen het raam van haar bevoegdheden blijft Rechtspraak focust op bevoegdheden 	<ul style="list-style-type: none"> De overheid denkt met u mee (in het autonome recht een gruwel) Rechtspraak focust niet langer op bevoegdheden maar op de rechtsbetrekking, het gedrag over en weer en de rechten en plichten over en weer
<ul style="list-style-type: none"> De rechter is een autoriteit 	<ul style="list-style-type: none"> De rechter is een arbiter

Ontwikkelingen in het kader van de huidige transitie naar de responsieve rechtsstaat

De huidige transitie van autonome naar responsieve rechtsstaat zie je in een aantal ontwikkelingen terug. Natuurlijk in het project Prettig Contact met de Overheid en in de Nieuwe Zaaksbehandeling door de bestuursrechter, maar daarnaast ook in de decentralisatiebewegingen van de centrale overheden naar de decentrale overheden. De centrale overheid is natuurlijk veel meer een afstandelijke, rechtstatelijke overheid en de decentrale overheid staat dicht bij de burger en dicht bij de problemen. Voor hen is het contact met de burger ook meer vanzelfsprekend. En je ziet de keukentafelgesprekken in het kader van de decentralisaties - waarschijnlijk geleend van het project Prettig Contact met de Overheid - daarin ook terugkomen. Het keukentafelgesprek is in conflicthanteringstermen een middel om het vertrouwen tussen overheid en burger te behouden of herstellen. Laten we nu maar hopen dat het keukentafelgesprek ook in de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet die betekenis krijgt.

Het conflicthanteringspalet van de responsieve rechtsstaat



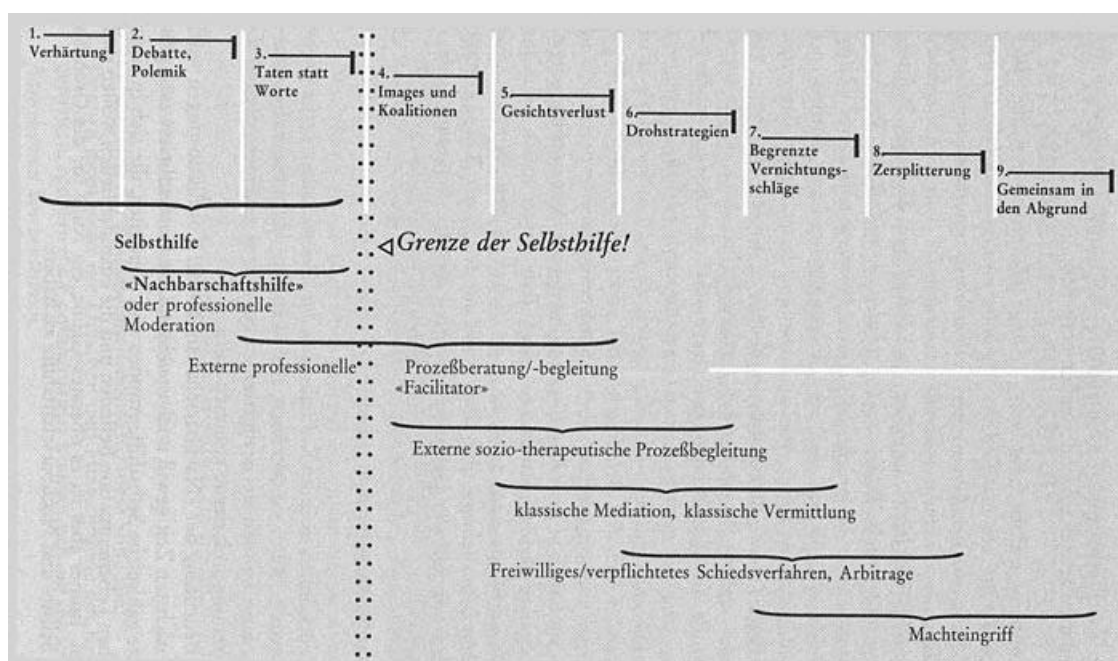
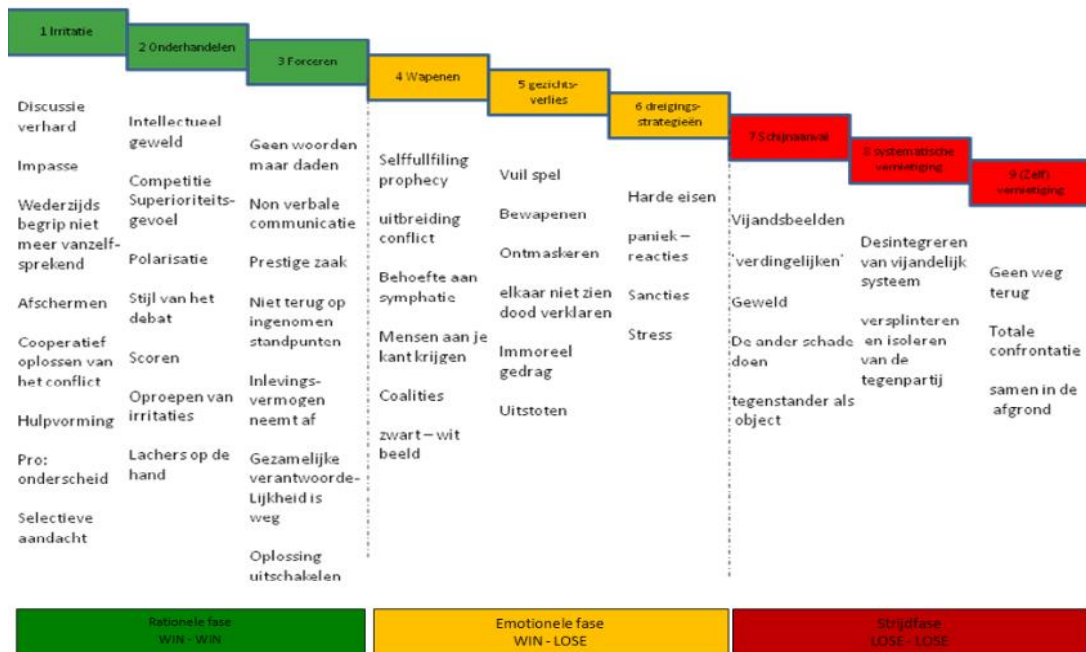
Ik neem u nu mee naar het conflicthanteringspalet van Prettig Contact met de Overheid. Degenen onder u die bij het eerste boek van Prettig Contact met de Overheid⁵ begonnen zijn herkennen dit schema nog wel: in rood staan hier de formele procedures (bezwaaradviescommissie en bestuursrechter) en in blauw de informele procedures (bellen, keukentafelgesprek, informeel overleg zonder of met gespreksleider en mediation).

Wanneer wij de interventies op het conflicthanteringspalet behandelen aan de hand van de escalatieladder van Glasl (zie ook de twee afbeeldingen op de volgende pagina)⁶ dan levert dat het volgende beeld op:

Bij 'bellen' (1) links op het plaatje van het conflicthanteringspalet ' zit je aan het begin van de win-win fase van de escalatie-ladder van Glasl. Net als in het geval van 'het keukentafelgesprek' (2) in de oorspronkelijke PCMO zin des woords – de ambtenaar komt bij u op bezoek, en 'het informele overleg'(3) op grond van een uitnodiging van de overheidsinstantie ("*Komt u eens praten, misschien komen we er samen uit*"). Met 'het informele overleg onder leiding van een onafhankelijke gespreksleider'(4) - *Ik voel dat ik misschien niet de juiste gesprekspartner ben om het contact met de burger te herstellen. Misschien is het handig wanneer ik een collega vraag om als onafhankelijk gespreksleider op te treden* - komen we geleidelijk in de win-lose situatie van de escalatieladder terecht, waarbij er een derde nodig is om te kunnen de-escaleren omdat partijen dat niet zelf meer kunnen. Dan de 'formele mediation' (5) - oorspronkelijk een meer informele methode, maar inmiddels opgetuigd tot een behoorlijk formele manier van conflicthantering) voor conflicten op het grensgebied van de win-lose en lose-lose fase van de escalatieladder en dan tot slot de formele procedures (6): de bezwaarschriftenprocedure met bezwaaradviescommissie en de procedure bij de bestuursrechter.

⁵ Euwema, M.C., L. van der Velden en C.C.J.M. Koetsenruijter (2010) *Prettig Contact met de Overheid. Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁶ Glasl, F (1997), *Konfliktmanagement: Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*. Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben.



Psychologische lessen voor de actoren in de gespreksituaties van het conflicthanteringspalet

Nu heb ik zitten nadenken over de verschillende accenten die de actoren in al die verschillende gespreksituaties zouden kunnen leggen, wanneer het gaat om de psychologische bagage die ons zojuist is aangereikt. Ik maak daarbij de volgende onderverdeling:

GESPREKSSITUATIE	INTERVENTIE CONFLICTHANTERINGSPALET
1. Het tweegesprek tussen professional met macht/bevoegdheden en de burger (eventueel bijgestaan door professional/gemachtigde)	Telefonisch overleg (bellen), keukentafelgesprek, informeel (face-to-face) overleg en ambtelijk horen (al dan niet telefonisch)
2. Het gesprek onder leiding van neutrale derde zonder macht	Informeel overleg onder leiding van een onafhankelijk gespreksleider & mediation
3. Het gesprek onder leiding van een neutrale derde met (beslissings)macht	Ambtelijk horen, externe bezwaarcommissie & bestuursrechter

De psychologische bagage voor het tweegesprek

In het tweegesprek gaat het over het algemeen⁷ nog niet om hoog geëscaleerde conflicten (de zgn. win-win situaties) waarbij partijen hun onderlinge spanningen in het dreigende conflict nog samen onder ogen kunnen zien. Belangrijke psychologische bagage voor degene die regie voert tijdens het gesprek vormen allereerst de PCMO communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden⁸ en het weten hoe in te zetten op relevante procedurele rechtvaardigheidsfactoren (in het bijzonder voice, explanations & respect)⁹. Andere belangrijke psychologische bagage bestaat uit het je bewust zijn van je eigen defensieve reacties (het voelen van je eigen irritatie en onvermogen en desondanks niet door escaleren, maar weten hoe je moet handelen, waardoor je in positie kunt blijven en regie kunt blijven voeren). Met andere woorden: het in staat zijn om gedragskeuzes te maken in plaats van geleid te worden door je eigen gedragsneigingen.¹⁰

1. Psychologische bagage voor het tweegesprek

- Beschikken over relevante communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden (zie voetnoot 8)
- Weten hoe in te zetten op relevante procedurele rechtvaardigheidsfactoren (in het bijzonder voice, explanations & respect)
- Kennis van de werking van overdracht/tegenoverdracht
- Het vermogen tot zelfreflectie, het onderkennen van eigen defensieve reacties en het kunnen voeren van regie tijdens het gesprek met de indiener van een klacht of bezwaar.

⁷ De ambtenaar die n.a.v. een klacht of een bezwaar conform de PCMO aanpak binnen 2-10 dagen belt met de indiener, kan tijdens zijn eerste telefoongesprek (zie voor de structuur en inhoud de PCMO belwijzer) ook stuiten op een (ver) geëscaleerd geschil. Het doel van het eerste telefoongesprek is het bespreken wat er speelt (waarbij de ambtenaar inzet op de procedurele rechtvaardigheidsaspecten voice, explanations en respect) en om samen met de burger te bespreken op welke wijze zijn klacht of bezwaar het beste behandeld kan worden. In geval van emoties of conflictgedrag past de ambtenaar conflicthanteringsvaardigheden en – technieken toe. Daarnaast schat de ambtenaar m.b.v. de escalatieladder de mate van escalatie in en bepaalt op grond van de context en de bewegingsbereidheid van betrokken partijen (in afstemming met de indiener) de wijze (interventievorm van het conflicthanteringspalet) waarop zijn klacht of bezwaar het beste kan worden behandeld.

⁸ Het gaat hierbij om het kunnen stellen van open vragen vanuit een oprecht geïnteresseerde en nieuwsgierige houding, en daarnaast gaat het om luisteren-samenvatten-doorvragen, heretiketteren/positief herformuleren, meta-communicatie, partialiseren en futuriseren, het kunnen omgaan met emoties en weerstanden en het herkennen en kunnen beïnvloeden van gedrag.

⁹ E. Allan Lind (2015) *A behavioral science perspective on government - citizen interactions*. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹⁰ Zie handleidingen Prettig Contact met de Overheid.

De psychologische bagage voor het gesprek onder leiding van de neutrale derde zonder macht

Het wordt ingewikkelder wanneer je als neutrale derde optreedt. Allereerst gaan we in op de neutrale derde zonder macht. In die situatie gaat het niet alleen meer om de hiervoor genoemde communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden, maar om een iets andere inkleuring van het besteden van aandacht aan de procedurele rechtvaardigheidsfactoren *voice*, *explanations* en *respect*. Het gaat er niet alleen om dat je actief luistert en *voice* geeft (waardoor de burger zich echt gehoord weet - bijvoorbeeld doordat je het verhaal van de burger samenvat en daardoor laat merken dat je het verhaal van de burger begrepen hebt en het verhaal ook aanvaardt als het authentieke verhaal van je gesprekspartner) maar het gaat er hier ook om dat je *twee* gesprekspartners hebt. Je ene gesprekspartner is de burger met zijn warme conflictgedrag en je andere gesprekspartner is waarschijnlijk je collega (of de ambtenaar voor de mediator) met zijn koude conflictgedrag ("*Regels zijn nou eenmaal regels*").

In die gespreksituatie moet je als neutrale derde *beide* gesprekspartners *in balans* 'voice bieden'. Je moet enerzijds met de burger contact weten te maken en te weten komen wat er in zijn leefwereld allemaal speelt, wat hem bezighoudt en wat er voor hem op het spel staat, terwijl je tegelijkertijd ook met de andere partij aan tafel contact moet maken. Je moet dus ook met je collega (of in geval van een mediator - de vertegenwoordiger van de overheid) contact maken en onderzoeken wat er bij hem of haar speelt en op het spel staat, hoe het in zijn systeemwereld gaat en wat de waarden zijn van waaruit hij of zij handelt). Dit alles doet een behoorlijk appel op je neutraliteit want als je in die situatie uitglijdt en je sympathie bij één van de twee partijen legt of de schijn daartoe wekt, dan wordt het een rommeltje. Niet alleen voor degene bij wie je je sympathie *niet* legt (meestal de overheid want het is veelal moeilijk om sympathie te hebben voor koud conflictgedrag). Het wordt dan zelfs een rommeltje voor de burger met zijn warme conflictgedrag, omdat je van de overheid dan een tegenstander maakt (de dramadriehoek). Het kunnen herkennen van conflictgedrag en het weten te de-escaleren op de bewegingen van partijen binnen de dramadriehoek of de escalatieladder (waar zitten die partijen en wat doen ze met elkaar?) en het daarbij behouden van je eigen rolvastheid/neutraliteit, vormt in dit soort gesprekken een essentiële additionele psychologische bagage.

U ziet dat het een vrij complex psychologisch pakket is wat deze neutrale derde tot zijn beschikking moet hebben. Het is van belang dat ambtenaren die deze rol vervullen niet alleen getraind worden maar ook onderhoud krijgen op hun rolvastheid/neutraliteit en op het in balans aandacht besteden aan de procedurele rechtvaardigheid voor beide partijen (bijvoorbeeld in de vorm van coaching en intervisie).

2. Psychologische bagage voor het gesprek onder leiding van een neutrale derde zonder macht

- Beschikken over relevante communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden (zie voetnoot 8)
- Inzicht in conflictdynamiek (warm en koud conflictgedrag) en het beheersen van de-escalatietechnieken
- Inzet op procedurele rechtvaardigheid + (*voice*, *explanations* & *respect*) *mèt regie op balans en rolvastheid*
 - Balans in de inzet op procedurele rechtvaardigheid – in de richting van zowel de burger als (de vertegenwoordiger van) het bestuursorgaan
 - Rolvastheid bij het invulling geven aan de rol van de neutrale derde: in staat zijn om 'de dramadriehoek' en mogelijk verlies van neutraliteit te herkennen en daarmee ook in staat zijn om je niet te laten leiden door de wetmatigheden van conflicten (gedragskeuzes in plaats van gedragsneigingen)

De psychologische bagage voor het gesprek o.l.v. de neutrale derde met (beslissings)macht

Wat is er allemaal nodig om een eerlijke arbiter te kunnen zijn? Ik denk hierbij in het bijzonder aan de voorzitters van bezwaaradviescommissies en aan de bestuursrechter. Naast de psychologische bagage die wij bij de neutrale derde zonder beslissingsmacht hebben behandeld moet je hierbij ook beschikken over de vaardigheid om het oordeel, dat je natuurlijk aan het vormen bent, uit te stellen. Inspiratie hiervoor kun je opdoen met de uitzendingen van John Reid en Frank Visser. Kijk er vanuit deze ooghoek eens naar. Zij doen dat op voortreffelijke wijze. Zij slagen erin om met beide partijen het gesprek te voeren en naar beide partijen te luisteren (voice te geven), terwijl ze het uitdrukken van hun oordeel daarover tegelijkertijd uit weten te stellen. Dat is een hele mooie fasering van wat hier nodig is. Voorzitters van bezwaarcommissies maar zeker ook bestuursrechters staan er om bekend dat ze weliswaar naar partijen luisteren, maar toch ook nogal eens stukjes oordeel geven en dat is eigenlijk verstorend voor deze fase.

Wat ook van deze autoriteiten of arbiters gevraagd wordt is dat ze een stukje kunnen dejuridiseren. Partijen komen op het hoogtepunt van juridisering aan tafel. Ze zijn het per definitie met elkaar oneens. Alles wat door de één wordt gezegd zal door de ander worden ontkend. Dat levert geen mooie sfeer op om de zaak wat te verzachten. Het levert ook geen mooie sfeer op om aandacht te besteden aan de hiervoor genoemde procedurele rechtvaardigheidsfactoren. Wanneer je voice geeft aan de één, hoort de ander meteen dat je erkenning geeft aan wat de ander beschrijft. Wat hier daarom belangrijk is, is dat je een stukje weet te dejuridiseren om met beide partijen contact te kunnen maken over waar het hen nu werkelijk om gaat. Daarbij komt nog als derde punt het bieden van gelegenheid aan de burger om bewijs te leveren *“Het zit anders en ik wil graag bewijzen dat mijn visie op hoe het zit, dat die ertoe doet. Ik kan geen 100 meter lopen. Het zit anders dan de gemeente zegt toen zij mij mijn gehandicaptenparkeerkaart niet toekenden.”* Dit is er vooral door de Nieuwe Zaaksbehandeling bij de bestuursrechter bijgekomen, maar ik denk dat dit ook heel belangrijk is voor de bezwaaradviescommissies. En als de burger dan ook daadwerkelijk met bewijs komt, is het belangrijk dat dat bewijs dan ook gevolgd wordt. Tot slot wil ik het meezoeken naar tussenoplossingen nog noemen als belangrijke psychologische bagage om vertrouwen te genereren; om duidelijk te maken dat je het goed meent met de partijen aan tafel in de procesmatige sfeer. Vaak gaan rechters of voorzitters van bezwaaradviescommissies dan eigen doelen formuleren *“Ik wil graag dat partijen het aan mijn tafel eens worden”*. Zo komen ze ook in de kantine binnen *“Ik heb een zaak geschikt”*, maar het zijn natuurlijk de partijen die een zaak schikken. Vanuit de houding *“Ik gun u dat u vandaag een streep onder deze kwestie kunt zetten”* vestigen ze vertrouwen. Wanneer ze zeggen *“ik vind dat u een streep onder de zaak moet zetten”* doen ze juist afbreuk aan het vertrouwen. Dat is een belangrijke nuance.

3. Psychologische bagage voor het gesprek o.l.v. van een neutrale derde met beslissingsmacht

- Beschikken over communicatie- en conflictanheringsvaardigheden (zie voetnoot 8)
- Inzicht in conflictdynamiek (warm en koud conflictgedrag) en het beheersen van de-escalatietechnieken
- Inzet op de procedurele rechtvaardigheidsaspecten ++ (voice, explanations & respect) *met regie op balans en rolvastheid*
 - Balans ten aanzien van de inzet op procedurele rechtvaardigheid voor zowel de burger als (de vertegenwoordiger van) het bestuursorgaan
 - Rolvastheid bij het invulling geven aan de rol van de neutrale derde: in staat zijn om 'de dramadriehoek' en mogelijk verlies van neutraliteit te herkennen en daarmee ook in staat zijn om je niet te laten leiden door de wetmatigheden van conflicten (gedragskeuzes in plaats van gedragsneigingen).
èn daarbij bovendien in staat zijn om:
 - je oordeel uit te stellen tot het gevraagd wordt (zie bijv. John Reid en Frank Visser)
 - te dejuridiseren (ruimte/voice kunnen bieden aan de echte verhalen ipv de juridische standpunten)
 - partijen de gelegenheid te geven hun gelijk te bewijzen
 - mee te zoeken naar een oplossing zonder schikkingsdwang

Leve de bureaucratie en de regels

Burgers rekenen de overheid vaak af op een paar thema's en dat zijn: transparantie, gelijke behandeling en doen wat je zegt. Dit zijn eerlijkheidsnormen. Behandel mij zoals je een ander behandelt. Trek me niet voor, dat vraag ik helemaal niet, maar stel me ook niet achter op een ander. En hou je aan je woord. Regels en bureaucratie staan voor de waarden waar de burger de overheid op afreken, zoals beslissen zonder aanzien des persoons, gelijkheid, rechtszekerheid en berekenbaarheid. Nu is het mooie dat regels en regeltoepassing juist vorm geven aan die waarden. Als je daar op doorvraagt, kan iedere ambtenaar daar verhalen over vertellen. Wanneer ze tegen je zeggen "Ja, maar die en die regels" en je vraagt dan "Goh, vertel eens wat meer over die regels" dan komen ze met allemaal verhalen over de waarden die onderliggend zijn aan die regels. Regels zijn eigenlijk hele mooie dingen, maar in conflicten verworden ze vaak tot standpunten en manieren om je gelijk te halen. Je kan het weer mooi maken door de ambtenaar te vragen waartoe die regels er zijn. Gelijkheid kan bijvoorbeeld alleen maar worden geregeld door een zekere mate van bureaucratie. Bureaucratie is een organisatievorm die er op gericht is om op een gelijke manier regels toe te passen. In het ene deel van de stad net als in het andere deel van de stad of van het land of de unie. Zelfs de Europese bureaucratie, of misschien *juist* ook de Europese bureaucratie heeft een waarde in zichzelf. Niet alleen vanwege die gelijke behandeling, maar ook vanwege het conflictdependente effect ervan en de checks and balances die in zo'n organisatie ervoor zorgen dat ongelijke machtsuitoefening wordt ontmoedigd.

Dus daarom ter afsluiting deze oproep aan u als overheidsjuristen. Treed de responsiviteit responsief tegemoet, en heb er tegelijkertijd oog voor dat responsiviteit in potentie de rechtstatelijke waarden van het autonome recht onder druk kan zetten. De uitdaging voor u als overheidsjuristen is nu het blijven zoeken naar het beste uit twee werelden! Dank u wel.

Vragen uit de zaal

1. *Kunt u mij vertellen wat de persoonlijke motivatie van een bestuursrechter is om te schikken? Waar zit dat in het brein?*

Reactie Dick Allewijn: Ja, leuke vraag, waar zit dat in het brein? Van de buitenkant wordt vaak gezegd dat we het zo druk hebben en in geval van een schikking geen vonnis hoeven te schrijven. Ik geloof daar zelf niet zo in. Op grond van mijn eigen werkervaring denk ik dat het gaat om de blijdschap die je bij partijen ziet wanneer er een schikking ontstaat. De opluchting wanneer zij de last van hun rechtszaak achter zich kunnen laten en in het beste geval elkaar ook nog een hand kunnen geven en kunnen zeggen "we laten het los".

2. *Ik hoorde u iets zeggen over ambtelijk horen. Had u het nu over een twee-gesprek? Als je nu kijkt naar wat ambtelijk horen kan brengen in geval van hoor en wederhoor met beide partijen, wat zou dan uw voorkeur hebben?*

Reactie Dick Allewijn: Dat hangt af van de mate van escalatie. Dus als de burger niet zijn gram heeft gericht op het bestuursorgaan als zodanig maar wel een beetje tegen de ambtenaar om wie het gaat, ja, de keuze - stuur je dan die ambtenaar naar het ambtelijk horen of zet je daar een frisse ambtenaar neer? Maar als die met z'n tweeën de relatie kunnen herstellen, dan zou dat mijn voorkeur hebben. Maar als er een risico is dat het daar uit de hand loopt dan zou ik dat niet doen. Er zijn organisaties waar ambtenaren getraind zijn in een responsieve opstelling en ook van goede wil zijn om naar een oplossing te zoeken. Daar zie je dat meestal een drie-gesprek wordt verkozen en dan zit de neutrale derde er eigenlijk bij om voor een veilige setting te zorgen waarin iedereen kan bewegen en waar ook niet zo heel erg veel nodig is om beweging te organiseren. Ja, mijn voorkeur, als het goed gedaan wordt kan een drie-gesprek ook een passende setting zijn.