

A close-up portrait of Michiel van Nispen, a man with short brown hair, wearing a dark blue suit jacket over a white shirt. He is looking slightly to the right of the camera with a neutral expression. The background is blurred, showing what appears to be an outdoor setting with trees and a building.

**Interview met
Michiel van Nispen
over veranderingen
in het recht**

**Nieuwe
afstudeerrichting:
Conflicthantering, rechtspraak
en mediation**

**Overtredingen
zelf oplossen**

tijdschrift
conflict
hantering

jaargang 12 • 2017 • nummer 5

Thema

Innovatie

Public mediation: van consensus zoeken naar doorbraken faciliteren

Conflicthantering in het publieke domein is met name gericht op het vinden van een oplossing voor een conflict waar alle partijen mee uit de voeten kunnen. Soms zijn conflicten dermate complex dat een eenvoudige oplossing niet voorhanden is. Sterker nog, het gericht zijn op ‘oplossingen’ kan het conflict verdiepen. Het Public Mediation Programme van de UvA richt zich daarom op het ontwikkelen van interventies in publieke conflicten waar niet de oplossing maar de diagnose van het conflict centraal staat. Door het vraagstuk te reframen met verschillende stakeholders kan er ruimte ontstaan voor een doorbraak.

techniek

Door **Martien Kuitenbrouwer**

Steeds vaker zien we in het maatschappelijk domein conflicten opdoemen tussen de overheid en bewoners, tussen overheden onderling, tussen private partijen en overheden of allemaal tegelijk. De opgaven waar we in het publieke domein voor worden gesteld worden steeds complexer en de hoeveelheid spelers in het veld wordt steeds groter. Voor menig overheid komt het besef dat het rekening houden met de omgeving bij grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, gebiedsontwikkeling, maar ook de omgang met ‘personen met verward gedrag’¹ niet een kwestie is van het organiseren van draagvlak, maar om het organiseren van een (besluitvormings)traject met verschillende partijen waarin de wederzijdse afhankelijk-

heid en gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal staat.

Consensus

In Nederland zijn we van oudsher gewend om in consensus met verschillende maatschappelijke spelers te zoeken naar oplossing voor maatschappelijke opgaven. Het ‘poldermodel’ is gebaseerd op het idee dat verschillende partijen in het publiek domein een rol en verantwoordelijkheid hebben en dat zij in samenspraak met de overheid beslissingen kunnen nemen.

Het zoeken naar consensus tussen verschillende stakeholders bij maatschappelijke opgaven die makkelijk tot conflict kunnen leiden is als disci-

plie in *conflict resolution* vooral ontwikkeld in de Verenigde Staten sinds de jaren tachtig. *Consensual settlement* zoals *mutual gains* en andere vormen van geïntegreerd onderhandelen – ontwikkeld door mensen als Cruikshank en Susskind, en Ury en Fischer² – wint nog steeds aan populariteit in Nederland. De centrale gedachte achter deze visie is dat er altijd sprake is van verschillende belangen in een multistakeholderconflict. Deze belangen lijken in eerste instantie tegengesteld aan elkaar of elkaar uit te sluiten. Bij geïntegreerd onderhandelen gaat het niet zozeer om het sluiten van compromissen (‘iedereen levert een beetje in’) maar om het *verbinden* van belangen zodat er andere oplossingsrichtingen kunnen ontstaan.

Met de toename aan populariteit ontstaat er ook steeds meer kritiek op consensual settlement als het panacee voor multistakeholderconflicten. Consensual settlement kan, bewust of onbewust, teveel focussen op de distributieve kant van conflicten waarbij het conflict in essentie wordt gezien als een verdelingsvraagstuk. De kritiek is dat belangen gezien worden als statisch en onveranderlijk in plaats van als dynamisch en veranderlijk. In die opvatting zijn belangen juist onderdeel van een conflictdynamiek waarin standpunten, posities en belangen permanent *geframed* en *gereframed* worden in de interactie tussen verschillende stakeholders. Vooral bij conflicten en controverses die zich afspelen rondom kwesties die ‘taai’ of ‘ongestructureerd’ zijn, is het werken volgens principes van consensual settlement een lastige opgave.³

Reconstructie-clinic

Het Public Mediation Programme (PM), in 2014 opgezet aan de Universiteit van Amsterdam, richt zich op het onderzoeken en ontwikkelen van interventies voor multi-actorconflicten in het publieke domein. Op basis van actie-onderzoek met verschillende stakeholders die betrokken zijn bij een vastgelopen maatschappelijk vraagstuk, conflict of controverse, worden samen met betrokkenen conflictdiagnoses gemaakt die niet specifiek gericht zijn op het vinden van een oplossing van het beleidsvraagstuk, maar op het gezamenlijk begrijpen en *reframen* van het probleem om tot een mogelijke doorbraak te kunnen komen. Zo heeft PM bijvoorbeeld de zogenaamde reconstructie-clinic ontwikkeld waarin stakeholders met elkaar terugkijken op een gezamenlijk traject. Het doel van deze reconstructie-clinic is niet waarheidsvinding, maar ‘*making sense together*’ om zo tot nieuwe inzichten en mogelijk doorbraken te komen. De reconstructie-clinic is gebaseerd op drie belangrijke wetenschappelijke inzichten: het gebruik van verhalen en narratieven voor het ontdekken van overtuigingen

en perspectieven,⁴ het gebruik van tijdlijnen om kritieke momenten in het proces te ontdekken en de conflictdynamiek te kunnen volgen, en het ‘terugpraten’ naar de situatie zonder evaluerend of oordelend te zijn.⁵

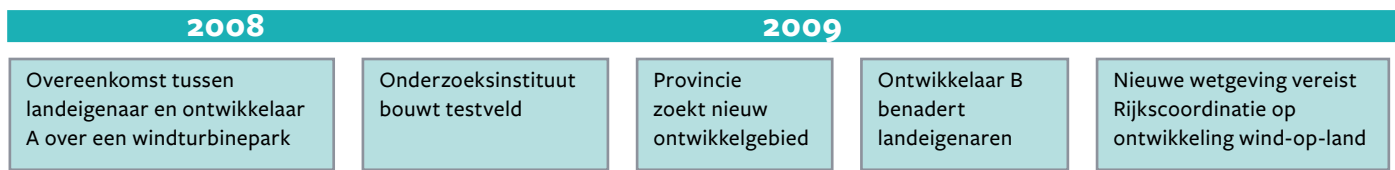
De reconstructie-clinic is een setting van dag of een dagdeel (afhankelijk van de complexiteit van de situatie), begeleid door twee facilitatoren. De ene facilitator begeleidt het gesprek tussen de verschillende stakeholders, nodigt hen uit om te participeren terwijl de andere tegelijkertijd de tijdlijn construeert op een groot vel papier, voor iedereen duidelijk te zien. Belangrijk is hierbij dat de letterlijk gebruikte taal van de verschillende partijen terug te vinden is op de tijdlijn. Voorafgaand aan de clinic vinden verschillende voorbereidende gesprekken plaats met de sleutelspelers om zo al een eerste indruk te krijgen van het verloop van het proces en de kritieke momenten die daarbij hebben plaatsgevonden. Op basis hiervan wordt een rudimentaire tijdlijn ontwikkeld door de facilitatoren. Tijdens de clinic werken de deelnemers de tijdlijn verder uit. Nadat zij aangeven dat de tijdlijn volgens hen compleet is, krijgen de reflectanten het woord. Afhankelijk van de complexiteit van het conflict en het aantal stakeholders dat betrokken is, worden een, twee of drie reflectanten gevraagd om te reflecteren zowel op de tijdlijn, de kritieke momenten als op de dynamiek van het maken van de tijdlijn. Terwijl de reflectanten hun observaties delen met elkaar, luisteren de partijen naar hun gesprek. Ze worden op deze manier ‘gedwongen’ om te luisteren naar hoe buitenstaanders de ontstane situatie bezien. De reflectanten geven geen oordeel of evaluatie maar geven een aantal zaken terug die voor hen opvallend zijn en op zijn minst vragen oproepen. In een derde ronde kunnen de stakeholders in gesprek met de reflectanten over deze observaties.

Voorbeeld

Een voorbeeld van hoe reconstructie-clinic kan werken is het verhaal rondom de ontwikkeling van een windturbinepark in het noorden van het land. Bij dit verhaal zijn vier verschillende overheidslagen betrokken (het Rijk, de provincie, het waterschap en de gemeente); twee ontwikkelaars, verschillende landeigenaren, natuur- en milieuorganisaties en verschillende andere organisaties en belanghebbenden. In essentie leek het conflict zich toe te spitsen op de claim van de twee ontwikkelaars die beiden

Tijdens een
reconstruction-clinic
kijken stakeholders
terug op een
gezamenlijk traject

Figuur 1: Stuk uit de tijdlijn zoals voorbereid door de facilitatoren voorafgaand aan de reconstructie-clinic



Figuur 2: Deel van de tijdlijn met perspectieven van de verschillende betrokkenen.



overtuigd waren van hun gelijk waar het ging om het mogen ontwikkelen van een windturbinepark. Beiden hadden inmiddels hun claim voorbereid om naar de rechter te stappen en zo hun recht af te dwingen. Zowel het Rijk als de provincie had meermaals ingezet op mediation tussen de partijen maar zonder succes. ‘We zijn in een schaakspel beland’, zo zei de betrokken projectleider van het ministerie van Economische Zaken, ‘we gaan niet voor- of achteruit, maar de doelstellingen van wind-op-land voor 2020 komen steeds dichterbij.’⁶ Ze vroeg ons om sessie te begeleiden waar uiteindelijk oplossingen gevonden konden worden voor de ontstane situatie.

In de voorbereiding naar de sessie spraken we met verschillende betrokken stakeholders. De situatie werd steeds complexer naarmate we met meer mensen gesproken hadden. Onze poging om een centrale tijdlijn te creëren werd steeds ingewikkelder; het leek wel of er sprake was van twee tijdlijnen in plaats van een, elke met een eigen dynamiek en logica.

Gevoelens van frustratie en wederzijds wantrouwen waren dominant in alle gesprekken. Tevens bleek dat het nog niet eerder was voorgekomen dat alle sleutelbetrokkenen met elkaar tegelijkertijd in een bijeenkomst zaten.

Gezien de complexiteit van de situatie en de hoeveelheid stakeholders (we hebben er uiteindelijk twintig uitgenodigd), werden drie externe reflectanten uitgenodigd om bij de reconstructie-clinic aanwezig te zijn: een onderzoeker van de universiteit, gespecialiseerd in conflictdynamiek, een expert in energietransitie en een mediator met veel ervaring in multistakeholderconflicten in het publieke domein.

Al voor de start was de situatie gespannen. De verschillende stakeholders bleken nog nooit met elkaar in één ruimte geweest te zijn. Gezien de gespannen start legden de facilitatoren aan het begin van de sessie nogmaals uit dat het niet ging om waarheidsvinding, het uitvinden van ‘goed’ of ‘slecht’ of om het vinden van schuldigen, maar om het beter begrijpen wat er was gebeurd, om vervolgens te kijken of er doorbraken mogelijk zijn.

Een rudimentaire tijdlijn werd gepresenteerd, gemaakt door de facilitatoren op basis van de gesprekken met een aantal sleutelspelers (figuur 1). Tijdens het bespreken van de tijdlijn kwamen vanzelf andere gebeurtenissen aan de orde die betrokkenen wilden toevoegen, als ook de perspectieven op de verschillende gebeurtenissen (figuur 2). Tijdens dit proces werd inzichtelijk dat er twee

2010**2011**

Provincie vraagt
onderzoeksinstituut
om eerste resultaten

Ontwikkelaar A maakt
plannen voor ontwikkelen
op de dijk met Waterschap

Provincie start nieuwe
procedure op voor zoek-
gebieden wind-op-land

Ontwikkelaar B sluit
overeenkomst met
landeigenaren

Ontwikkelaar A
maakt afspraken met
Waterschap

parallele processen hadden plaatsgevonden waar-
bij de verschillende ontwikkelaars in gesprek waren
geweest met verschillende overheidspartijen.

We vroegen de reflectanten om hun observaties.
Hun belangrijkste observaties hielden in dat de
complexiteit en gebrek aan transparantie leek te
hebben geleid tot een extreem onveilige setting
waarbij geen van de stakeholders zich geroepen
voelde om in een onderhandelingsproces te stappen.
De rollen en verantwoordelijkheden van met name
de verschillende overheidspartijen waren dermate
diffuus, dat alleen al het creëren van een setting
voor mediation niet mogelijk was. Het feit dat de
provincie en het rijk zélf een poging tot mediation
ondernamen droeg bij aan het gevoel van onveilig-
heid en een gebrek aan transparantie.

Op basis van de gedeelde tijdlijn, de perspectieven
op de gebeurtenissen van de verschillende stake-
holders en de observaties volgde voor het eerst
een gezamenlijk gesprek waarin gedeelde inzichten
gemaakt werden. Drie inzichten werden door alle
betrokkenen gedeeld:

- de ontdekking dat er twee parallele processen
speelden, waardoor de ontwikkelaars allebei in
de overtuiging waren dat ze rechten hadden op de
ontwikkeling van een windturbinepark, terwijl de
overheid – veroorzaker van de verwarring – probeer-
de te bemiddelen;
- de vraag van alle partijen om een transpar-
rant proces, terwijl het delen van informatie in de
onduidelijke setting als bedreigend ervaren werd en
mogelijk leidend tot ondermijning van de juridische
positie;
- de noodzaak om een proces te hebben waar alle
partijen aan tafel konden zitten, terwijl de formele
posities van de verschillende partijen in het proces
niet helder waren.

De reconstructie-clinic leidde niet tot een gezamen-
lijke oplossing voor de ontstane situatie. Door de
conflictdynamiek centraal te zetten en niet zozeer
de inhoud van het conflict werden de onbedoelde
consequenties van verschillende acties en interven-
ties duidelijk. Dit inzicht leidde uiteindelijk tot een
reframing van het vraagstuk waarbij het probleem
tussen twee onwelwillende ontwikkelaars tot een
coördinatie- en afstemmingsprobleem tussen de

verschillende overheidsorganen werd geformuleerd.
Deze inzichten leidden uiteindelijk dan ook tot een
doorbraak in de samenwerking tussen deze vier
overheidslagen.

Het voorbeeld illustreert een gegeven wat we steeds
vaker zien. De focus op het vinden van (snelle)
oplossingen in complexe multistakeholdervraag-
stukken in het publiek domein werken eerder
averechts en kunnen het conflict verdiepen. Door
een proces te ontwerpen waarbij stakeholders met
elkaar inzicht verwerven in de dynamiek van de
situatie, de interafhankelijkheid van hun acties en
de gebeurtenissen en de onbedoelde en onvoorzie-
ne consequenties van bepaalde acties ontstaat niet
alleen wederzijds begrip maar ook daadwerkelijk
ruimte om het vraagstuk op een andere manier te
zien. Juist hierdoor ontstaat ruimte voor mogelijke
doorbraken en oplossingen die voorheen niet voor-
handen waren. ●

Noten

1. N.a.v. landelijk beleid hebben regio's en gemeenten de opdracht om voor 1 oktober 2018 een 'sluitende aanpak' voor personen met verward gedrag op te zetten.
2. L. Susskind & J. Cruikshank, *Breaking the impasse, consensual approaches to public disputes*, New York: Basic Books 1987; R. Fischer & W. Ury, *Getting to yes*, New York: Penguin Books 1983.
3. 'Taaie problemen' of 'wicked problems' zijn maatschappelijke opgaven waarbij niet alleen veel partijen betrokken zijn, maar elke partij ook zijn eigen probleemdefinitie en oplossing meeneemt: 'de definitie van het probleem, is het probleem' (Rittel en Webber, 1974).
4. Dit gedachtengoed is vooral ontwikkeld door mensen als Fischer (1996), Cobb (1996) en Schön en Rein (1994).
5. Het idee van terugpraten is gebaseerd op het werk van Donald Schön over de noodzaak van 'backtalk' in frame-analyse (1994).
6. In het energie-akkoord dat gesloten is tussen verschillende publieke en private spelers in het energiedomein van Nederland is vastgelegd wat de opgaven zijn in de verschillende onderdelen van de energietransitie, onder andere voor wind-op-land.



Martien Kuitenbrouwer is een van de initiatiefnemers van het Public Mediation Programme aan de UvA en daar nu programmadirecteur.