

K.

De ambtenaar in mediation

DE AMBTENAAR IN MEDIATION

Dick Allewijn
MfN-congres
29 november 2024

VU  **VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM**

IS VERDER KIJKEN

WAT AAN DE ORDE KOMT

- * Centrale vraag: Hoe krijg ik de ambtenaar in beweging?
- * De street level bureaucrat en zijn dilemma's
- * De uitweg van de street level bureaucrat uit zijn dilemma's
- * Bewegingen
- * Een ongemakkelijke waarheid
- * Elementen voor de gebruiksaanwijzing van de ambtenaar
- * De overheidsjurist
- * Slotsom
- * Literatuur

DE KLASSIEKE AMBTENAAR VAN MARTEN TOONDER (JAREN '50)

Dorknoper

Ambtenaar der eerste klasse. Correcte dienaar van de magistratuur, met wie niet te marchanderen valt. Is wel bereid tot een minnelijke schikking. Maar alles moet altijd kloppen. Voorschriften dienen te worden opgevolgd. Belastingaanslagen moeten op tijd de deur uit en belastinggelden horen stipt te worden betaald. Tegen daklozen moet zorgvuldig worden opgetreden. Kadastrale aangelegenheden dienen keurig te worden bijgehouden. Kent zelf alle artikelen van de gemeentelijke verordening uit het hoofd. Licht ter begroeting beleefd de hoed. „Een ambtenaar heeft ook gevoel, al wordt dat dikwijls over het hoofd gezien.“

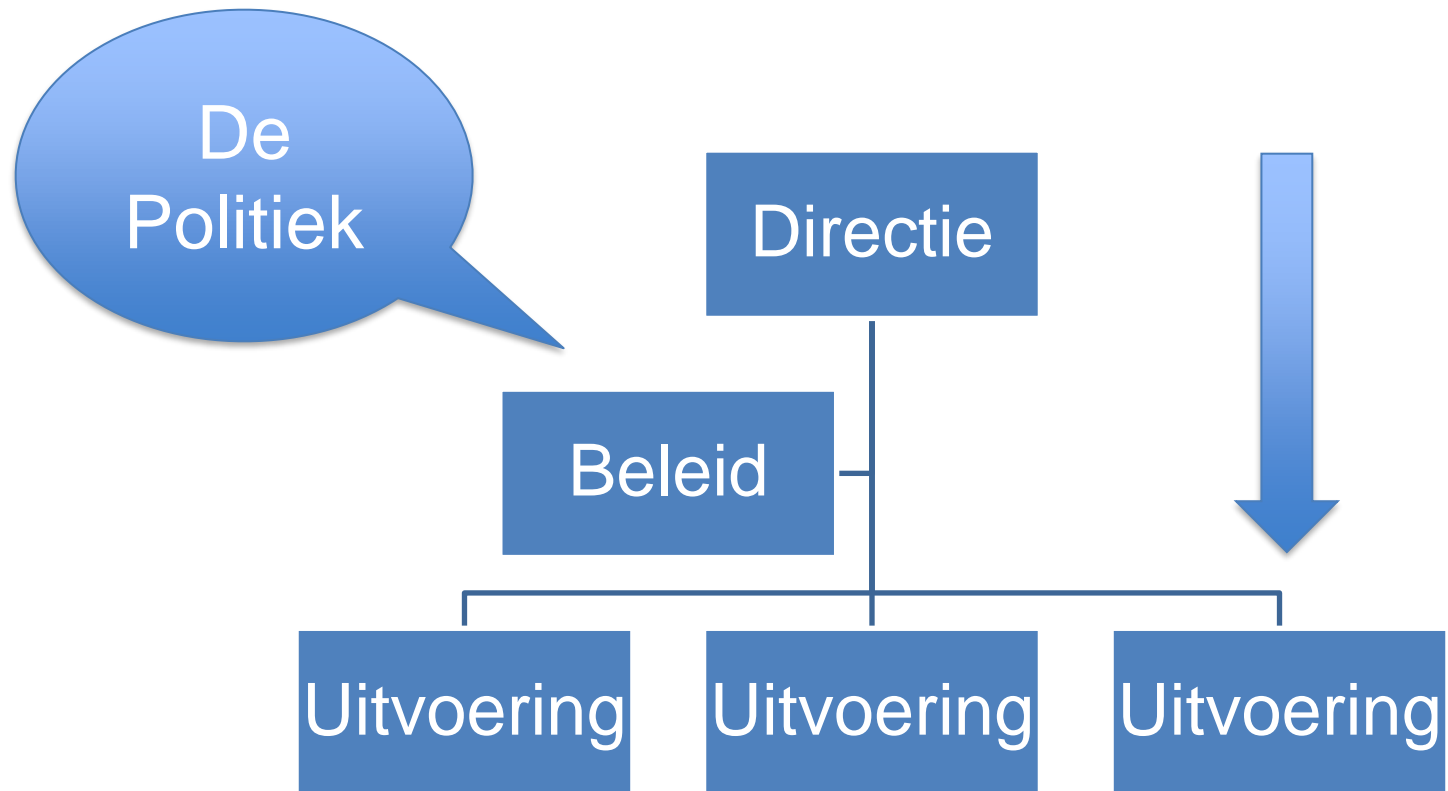
(Marten Toonder, De Partij van de Blijheid, 1951)

BOUWSTENEN VOOR DE GEBRUIKSAANWIJZING VAN DE AMBTENAAR:

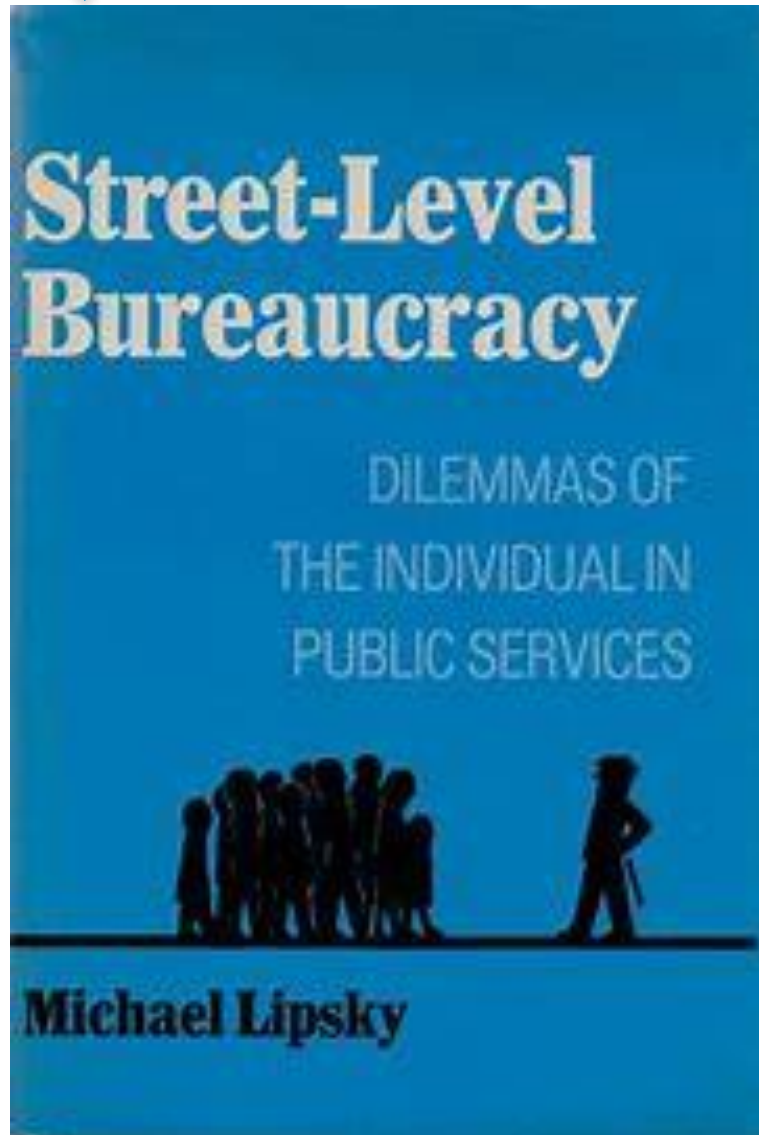
De ambtenaar:

- Heeft macht
- “Woont” in de regels
- Houdt van correctheid
- Houdt niet van marchanderen
- Heeft ook gevoel

DE KLASSIEKE OVERHEIDSORGANISATIE



1980:



De street level
bureaucrat

=

De ambtenaar met
clientcontacten

Ook wel:

Frontlijnambtenaar
(Zie Kim Loyens)

DILEMMA'S WAAR LIPSKY OP DOELT:

- Hoge caseload
- Tegenstrijdige beleidsdoelen
- Afrekenmechanismen
- Moeilijk meetbare prestaties

In latere (recente) literatuur komt daar nog bij:

- “Buikpijn”

BUIKPIJN (LOYALITEITSCONFLICT)

- Ambtenaren hebben waarden, opvattingen, moraliteit
- Ambtenaren hebben affiniteit met het veld waarin zij werken

Dilemma: Ambtenaren zitten knel tussen:

- Loyaliteit aan de beleidsmakers en de regels waarmee zij het veld in worden gestuurd
- Loyaliteit aan de burgers voor wie zij werken, vooral als zij in de knel zitten

Coping:

* Zij creëren een eigen beslissingsmarge als middel om overeind te blijven in dit spanningsveld

LIPSKY REEDS:

Ambtenaren hebben een grote autonomie en discretionaire ruimte regels (al dan niet) toe te passen in directe interactie met burgers

Bevestigd door onder andere Paulien de Winter (“Tussen de regels”, over handhaving door UWV, 2019)

COPING:

Twee richtingen:

Coping met werkdruk etc: Stereotypering

Coping met buikpijn (**deservingness**)

BEWEGINGEN:

Drie richtingen:

- Bewegen naar de burger toe (zoeken van de ruimte tussen de regels)
- Verwijzen naar formele procedures (de veiligste weg)
- Bewegen van de burger af (extra controles, extra rigide toepassen van de regels)

EEN ONGEMAKKELIJKE WAARHEID:

- Voor beleidsmakers: zij rekenen erop dat hun beleid loyaal wordt uitgevoerd
- Voor bestuursrechtjuristen: hun bestaansrecht ligt in het tegengaan van willekeur, een eigen discretionaire marge voor ambtenaren past daar niet bij
- Voor de frontlijnambtenaren zelf: het uitvoeren van de regels en het verwijzen naar formele procedures is de veiligste weg, om je gut-feeling te volgen moet je je nek uitsteken

DE ONGEMAKKELIJKE WAARHEID TOCH MAAR AANVAARDEN:

- Het is niet anders: als je het niet erkent kun je er ook geen beleid op voeren
- Handelingsruimte is behalve onvermijdelijk ook nuttig om regels uit te voeren op efficiënte, effectieve en rechtvaardige wijze
- Buffer tussen algemeen beleid en concreet geval
- Aanvaarding heeft – ook in de wereld van het bestuursrecht – de wind in de zeilen: gezocht wordt naar maatwerk, responsiviteit, de burger centraal

BELANGRIJK VOOR ONS OM TE WETEN:

- Een ambtenaar die op zoek gaat naar een maatwerkoplossing op basis van zijn eigen rechtvaardigheidsgevoel steekt zijn nek uit
- Druk veroorzaakt tegendruk: Als de burger (of zijn vertegenwoordiger) hem aanklaagt zet hij zich schrap
- Als de mediator druk op hem uitoefent zet hij zich ook schrap (reddersdriehoek)
- Maatwerk hoeft niet per se uit te monden in het aan de burger geven wat hij wil, maar kan ook in procedurele rechtvaardigheid zitten: de bereidheid om mee te denken
- Of een mengvorm

BELANGRIJK VOOR ONS OM TE WETEN 2:

De grootste zorg van een ambtenaar die zich in een overlegsituatie begeeft is, dat hij onder druk gezet zal worden om de regels geweld aan te doen

BELANGRIJK VOOR ONS OM TE ONDERZOEKEN:

- Wat heeft deze ambtenaar van de burger nodig om naast hem te gaan staan en met hem mee te gaan denken?
- Vaak zal dat zijn:
 - Een burger die verantwoordelijkheid neemt voor de positie waarin hij verkeert en voor zijn gedrag
 - Correcte bejegening van de ambtenaar door de burger
 - Begrip voor het feit dat de overheid binnen kaders werkt
 - Waardering voor de bereidheid om zijn nek uit te steken

DE OVERHEIDSJURIST:

- Daarvan zijn er 15.000
- Zij houden zich bezig met:
 - Juridische vormgeving van beleid
 - Realiseren van maatschappelijke opgaven
 - Het maximaliseren van juridische kwaliteit
 - Het laveren tussen rechter en bestuur

Dus niet:

- Het zoeken naar praktische oplossingen voor conflicten tussen burger en overheid
- Het deelnemen aan mediations

MEDIATION IS VER VAN HET BED VAN DE OVERHEIDSJURIST:

Recht:

Bovenstroom

Dispuut

Geschil

Standpunten

Argumenten

Bewijs

Objectiviteit

Strategische communicatie

Gelijkheid, herhaalbaarheid

Oplossing door “gelijk”

Compromis

Conflictoplossing

Onderstroom

Het disputeren als gedrag

Conflict

Belangen

Drijfveren

Verhalen, perspectieven

Subjectiviteit

Authentieke communicatie

Maatwerk

Oplossing door erkenning over en weer van verschillen

Win-win

DE BURGER CENTRAAL VOOR OVERHEIDSJURISTEN?:

Oud:

- Pioniersprojecten in “prettig contact met de overheid”
- Later “Passend contact met de overheid”

Bottom-up:

- Voordeel: intrinsieke motivatie
- Nadeel: Niet per se gedragen door de leiding

DE BURGER CENTRAAL VOOR OVERHEIDSJURISTEN? 2:

Nieuw:

- Herstel van vertrouwen in de overheid staat als beleidsdoel op de kaart
- Wet versterking Waarborgfunctie Awb
- Veranderingsprojecten

Top-down

- Voordeel: Gedragen door de leiding
- Nadeel: Niet meteen intrinsieke motivatie bij de overheidsjuristen

Dus: Mikken op gedragsverandering van overheidsjuristen

TRANSFORMATIE VAN DE OVERHEIDSJURIST:

Van:

Neutraal, instrumenteel

Naar:

Empathie, compassie, kritische zin, moed

BIJZONDERE POSITIE PROCESJURISTEN:

De rechtsstrijd is hun vak:
Logisch dat zij willen winnen

Tegel aan de muur:

“Iedere keer dat wij winnen, verliest er een burger”

LESSEN VOOR ONS ALS MEDIATORS:

Als dit allemaal waar is, wat betekent dat dan voor ons?

*

*

*

*

*

*

*

LITERATUUR:

Michael Lipsky. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980

Kim Loyens, Regeltoepassing door frontlijnambtenaren, in: Recht in het echt, empirische inzichten voor juristen, BJU 2024, blz. 303 e.v.

Paulien de Winter, Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid, diss. RUG 2019.

Wubbo Wieringa, De rolinvulling van overheidsjuristen, een empirische studie naar de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen Boom 2023

Corien Prins, Groningen, toelagen en verplichte opleidingen voor overheidsjuristen, NJB 2023, 673

Hulst, Marseille en Steenhagen, Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen? NJB 2022, 2791

Arnt Mein, Moeite met maatwerk, Over de omgang met morele vragen bij het bieden van maatwerk in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van juridische professionals bij de decentrale overheid, in: Gemeentestem 2024/76.

VAR-rapport: “Het gelijkheidsbeginsel revisited, Handreiking voor een moderne kijk op het gelijkheidsbeginsel in de uitvoeringspraktijk”

DANK VOOR DE AANDACHT EN HET MEEDENKEN

dickallewijn.nl

d.allewijn@gmail.com