

Opmerkingen ten behoeve van de internetconsultatie Geschilbeslechting sociaal domein  
Van: Prof. mr. Dick Allewijn, bijzonder hoogleraar Mediation aan de VU Amsterdam

- 1) Het streven om integraal bestuur gepaard te laten gaan met integrale geschilbeslechting verdient bijval. Datzelfde geldt voor de keuze om de betreffende geschillen door de bestuursrechter te laten behandelen, omdat de gang naar de bestuursrechter, hoe men het ook wendt of keert, en ondanks (plannen tot) griffierechtverhogingen, nog altijd toegankelijker en minder risicovol is dan die naar de burgerlijke rechter.
- 2) Het streven de bestuursrechter af te houden van beleidstoetsing verdient geen bijval, en is bovendien vruchteloos. Het mechanisme dat de bestuursrechter noopt tot die toetsing zit dieper dan in de opdracht tot het toetsen van bestuursbesluiten. Ten diepste vindt dat mechanisme zijn oorzaak in artikel 1 van de Grondwet, waarin het gelijkheidsbeginsel is neergelegd. Het verbod van willekeur is daarvan het spiegelbeeld. Willekeursoetsing zit dan ook in de genen van de bestuursrechter: hoe de wet ook luidt, de bestuursrechter zal zich steeds competent achten tot het onderzoeken van de klacht dat maatwerk is verworpen tot willekeur. Een bestuursorgaan dat zich daartegen wil wapenen ontkomt niet aan het formuleren van criteria, met andere woorden: artikel 1 Grondwet houdt in zekere zin een opdracht tot bureaucrativering in. Het gaat dus niet om maatwerk *of* bureaucratie, maar om de balans: hoe kan het bestuur maatwerk leveren binnen de rechtstatelijke context, waarin een verbod op willekeur geldt.
- 3) In de notitie van de regeringscommissaris ligt de nadruk op harmonisering van formele procedures. Tegelijkertijd wordt aansluiting gezocht bij de inzichten die in het kader van het programma Prettig Contact met de Overheid (PCMO) zijn opgedaan. Tot die inzichten behoort, dat een informele oplossing van conflicten voor iedereen beter, sneller en goedkoper is. Er is een conflicthanteringspalet vervaardigd waarin, naar gelang de mate van escalatie van het conflict, verschillende conflicthanteringsmethoden worden ingezet, variërend van de bekende bellende ambtenaar, via het keukentafelgesprek (in de oorspronkelijke zin), informeel overleg, informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider, tot “formele” mediation door een interne mediator of (bij hoge escalatie) een mediator van buiten. Alleen zeer hoog geëscaleerde of principiële conflicten worden in dat gedachtengoed getransformeerd tot formele geschillen die in de formele procedures worden behandeld. De uitwerking van de notitie biedt een kans om dit stelsel van conflictmanagement een wettelijke status te geven en structureel te implementeren.
- 4) Het woord keukentafelgesprek verdient aandacht. In het gedachtengoed van PCMO staat het woord voor het huisbezoek dat een vertegenwoordiger van de overheid aan de burger brengt nadat die burger een signaal heeft afgegeven dat hem iets dwars zit (zo’n signaal kan bijvoorbeeld bestaan uit een formele klacht of een formeel bezwaarschrift). Het bezoek is er dan op gericht om het verhaal van de burger te horen, het verhaal van de overheid daarnaast te leggen, en aldus, in niet te hoog opgelopen conflicten, te komen tot vertrouwensherstel. Het keukentafelgesprek in de WMO staat voor een nieuwe vorm van contact tussen zorgverlener en burger, waarbij de zorgverlener “achter de voordeur” komt. Degenen die de keukentafelgesprekken voeren zijn over het algemeen goed opgeleid en contactueel sterk, en zullen in overeenstemming met de eisen van procedurele rechtvaardigheid willen optreden. Niettemin zullen er aan de keukentafel conflictueuze situaties ontstaan, al was het maar vanwege het grote machtsverschil tussen de gesprekspartners. In het kader van conflictmanagement is het zaak bij het ontstaan van wrijving aan de keukentafel snel en adequaat over te schakelen op een vorm van conflicthantering, zoals het toevertrouwen van de gespreksleiding aan een neutrale derde. Volgt men het spoor terug vanuit de formele procedures, dan blijkt immers vaak al in dit vroege stadium de vertrouwensbreuk te zijn ontstaan.
- 5) Het primaat van een informele, op minnelijke oplossingen gerichte conflicthantering ware ook in de bezwaar- en beroepsfase vorm te geven. Namelijk door de bezwaarbehandelaar c.q. de bestuursrechter de aanwijzing te geven dat hij zich primair richt op minnelijke oplossingen en de bevoegdheid te geven kwesties te verwijzen naar mediation.

- 6) De behandeling van bezwaar- en beroepschriften zal dan ook moeten worden toevertrouwd aan “bestuursrechtjuristen van de toekomst”: juristen die niet per definitie uitgaan van het regelperspectief, maar oog hebben voor andere (met name: belangen georiënteerde) perspectieven op conflicten en geschillen.
- 7) De transformatie die zittende bestuursrechters zullen moeten doormaken verdient nog afzonderlijke aandacht. Het besluitbegrip bevindt zich zozeer in het centrum van hun dogmatiek, dat het moeten behandelen van (twee- of driepartijen-)geschillen zonder besluit voor hen niet veel anders dan een paradigmashift zal betekenen. Wijziging in het denkmodel van de bestuursrechter zal zorgvuldig moeten worden uitgevoerd en begeleid, zoals de ontwikkeling in de richting van finale geschilbeslechting en de gang van zaken rond de Nieuwe Zaaksbehandeling heeft geleerd.