

De burgemeester langs de mediatorslat

door

Arno Korsten en Milo Schoenmaker

[intro]

Van burgemeesters wordt in veel profielschetsen gevraagd dat ze ‘verbindende kwaliteiten’ hebben. Het zoeken of herstellen van ‘verbinding’ hoort bij het ambt. Maakt dat burgemeesters geschikt als mediator? In dit artikel worden de taken van een burgemeester op een rijtje gezet. Tussen de vaardigheden van een mediator en die van een burgemeester blijken veel raakvlakken te bestaan, al leidt dit bij burgemeesters in de regel niet tot feitelijke mediations.

[/]

Wettelijk gezien is er geen rol weggelegd voor burgemeesters bij mediation. Er is geen wet die zegt dat burgemeesters aan mediation moeten doen. Toch zit de opleiding tot mediator standaard in het opleidingspakket van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Vreemd is dat niet. De eigenschappen die een mediator moet hebben en de vaardigheden waarover hij moet beschikken, komen in grote mate overeen met de zaken die in de gereedschapskist van een burgemeester (moeten) zitten. Een uitgebreide gereedschapskist, want hij (of zij) opereert in veel verschillende rollen, die andere vaardigheden vragen. Welke?

Rollen van burgemeester

Een burgemeester vervult verschillende rollen. Hij is college- en raadsvoorzitter, vertegenwoordigt de gemeente in rechte en in tal van samenwerkingsverbanden, treedt vanuit de rol – het eigen ambt van burgemeester – op het vlak van openbare orde en veiligheid in overleg met de driehoek (OM, politie) en maakt deel uit van de veiligheidsregio. De burgemeester is misschien wel mede dankzij die vele rollen voor burgers uit veel gemeenten het gezicht van de gemeente. Dat is hij niet alleen in goede tijden, maar ook in slechte. Zo gauw in onze risicosamenleving sprake is van rampen, rellen, gijzelingen, hoog water, een ernstig verkeersongeluk, luchtvervuiling door brand, uitgaansgeweld, huiselijk geweld of andere incidenten of calamiteiten wordt zeker naar de burgemeester gekeken, want die is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en heeft een leidinggevende taak te vervullen. De burgemeester is vaak niet als enige verantwoordelijk maar bevindt zich in de ogen van burgers en pers vaak wel op een knooppunt van betrekkingen en informatie. Waar het college-aangelegenheden op het vlak van veiligheid betreft, is hij doorgaans ook het eerste aanspreekpunt.

Wie agenda's van burgemeesters bekijkt, ziet dat een burgemeester door dit geheel van taken, rollen en omstandigheden de hele dag met wisselende stemmingen moet kunnen omgaan: niet alleen bemoedigen bij treurige omstandigheden of waardering uiten bij honderdjarigen of bij de lintjesregen, maar ook zakelijk of vol humor een collegevergadering leiden en productief maken, of een raadsvergadering leiden. Er is sprake van veel verwachtingen ten aanzien van de burgemeester en daarom moet hij ook over allerlei competenties beschikken. In dit zeer brede palet aan taken is een bijzondere plaats gereserveerd voor de burgervader- en burgermoederrol. Er is wel naar de ‘tien geboden’ van burgemeesters gevraagd, de

ongeschreven regels die burgemeesters voor zichzelf van belang vinden, en dan zit die rol er ook wel direct of indirect in. Dat wil zeggen dat de ‘eerste man of vrouw’ van de gemeente zich beweegt tussen zijn inwoners bij het openen van een school, het uitreiken van een prijs voor meest verdienstelijke persoon uit de reddingsbrigade, het inhalen van een club die een kampioenschap te vieren heeft, het ontvangen van de leiding van een bedrijf bij de acquisitie, het geven van een startschot voor een wielervedstrijd, en ga zo maar door. Dan wordt verwacht dat de burgemeester er is.

Burgemeester als reddingsboei

De rollen van burgemeesters brengen ons niet direct bij mediation. In de werkelijkheid van alle dag blijkt het soort problemen waar burgers mee van doen hebben heterogeen en doemt er nog een andere invalshoek op. **Burgemeesters blijken namelijk vaak een soort reddingsboei voor ontredderde burgers**, die ergens tegenaan lopen en zich geen raad (meer) weten. Het kan gaan om zeer uiteenlopende gevallen van ‘nood’. Een voorbeeld is de discussie over de kleur van Zwarte Piet, die de afgelopen jaren steeds heftiger werd en wordt gevoerd. Burgemeester Van der Laan van Amsterdam probeerde daar in Amsterdam met mediation uit te komen. Ook in de het conflict tussen de raad van bestuur van de Universiteit van Amsterdam en een groot aantal studenten trad Van der Laan op als een soort bemiddelaar. Niet door zelf als mediator op te treden, maar door gesprekken te voeren en partijen te stimuleren niet alleen standpunten in te nemen, maar in te gaan op elkaars belangen. Het zijn voorbeelden uit de praktijk, waar er in algemene zin nog meer aan toegevoegd kunnen worden. We noemen er nog drie.

Denk aan een asielgerechtigd gezin met een verblijfsvergunning, waarvan de in het land van herkomst achtergebleven man – die daar politiemans was – recent is omgekomen, de echtgenote geen inkomen geniet, een van de vijf kinderen is vertrokken naar een land in het Midden-Oosten om daar te gaan strijden en een zoon is in detentie. Stel dat de vrouw alarm slaat en aanklopt bij de burgemeester. Ze is in meerdere opzichten bevreesd. Ze dreigt in financiële nood te komen, vreest ontwrichting van het gezin en meldt het vertrek van de zoon met voor haar onbekende bestemming. Dan is de burgemeester een man in een netwerk van organisaties en wordt verwacht dat hij aandacht heeft voor het gespleten gezin en luistert en probeert ‘iets gedaan te krijgen’. Wellicht is er ook al een melding uit de hoek van de AIVD gekomen vanwege het volgen van de jihadganger. De burgemeester is hier knooppunt op een traject, waarbij tal van organisaties betrokken kunnen raken. De burgemeester hoeft hier niet ketenmanager pur sang te zijn, maar kan toch wel bevorderen dat de zaak in het casusberaad van organisaties aan de orde komt en dat een gezinsmanager de zaak coördineert, zodat organisaties niet tegen elkaar inwerken. Deze casus is in feite meerdimensionaal. Hoe belangrijk het verbindend en bemoedigend werk van de burgemeester ook is, mediation is hier niet de kwestie.

Een ander voorbeeld komt uit het bedrijfsleven. Een ondernemer wil een uitplaatsing van zijn bedrijf in beschermende gewasbestrijdingsmiddelen uit het dorpscentrum en krijgt daar ook ruimte voor van het gemeentebestuur. De ondernemer koopt een nieuwe locatie voor zijn bedrijf en krijgt de vergunningen die hij al had. Echter, er is nog een klachtenprocedure geweest in het kader van de ruimtelijke ordening; iemand eist planschade. Dat is een persoon die weliswaar een huis in de omgeving heeft liggen van de nieuwe locatie van de ondernemer, maar daar woont hij niet. Het huis staat al bijna een jaar leeg. Deze zaak, waarin de ondernemer ‘goed denkt te staan’, moet behandeld worden in een gemeentelijke adviescommissie (klachtencommissie), waarvan een persoon voorzitter is die familie is, neef of zwager dat weet hij niet zeker, van de schade-eiser. De ondernemer denkt niet dat zijn kwestie in de klachtencommissie onafhankelijk en evenwichtig behandeld zal worden. Wat te

doen? De ondernemer kan een advocaat inschakelen of een brief-op-poten sturen naar de klachtencommissie maar vreest dat dit averechts werkt. Zijn adviseur doet de suggestie even te gaan praten met de burgemeester, die immers later de uitkomst van het beraad van de klachtencommissie krijgt voorgelegd als collegevoorzitter. Het gesprek vindt in het bijzijn van de gemeentelijke jurist ook daadwerkelijk plaats. Had de burgemeester dit gesprek moeten voeren? Dat staat nergens in een wet, maar duidelijk is dat de ondernemer discreet zijn punt wil aankaarten. Een brief schrijven en een zaak voor de rechter proberen te krijgen, dat wil de ondernemer niet. Dat geeft in het dorp maar scheve gezichten en bezoedelt de toekomstige relatie met zijn buurman. De burgemeester vangt dus hier als een soort stootkussen de melding van het dreigende integriteitsprobleem op. Wat de burgemeester gaat doen? Hij kan zich verstaan met de voorzitter en hem adviseren buiten de voorgelegde kwestie te blijven. Echte mediation is dit niet.

Een derde kwestie. Een evenement in een dorp wordt al jaren georganiseerd door een bestuur van zeer betrokken mensen. Sommigen doen het al meer dan 25 jaar en vinden dat de manier waarop zij het evenement organiseren de enige juiste manier is. Veel ruimte voor inbreng van nieuwkomers is er niet. Dit leidt tot spanning bij mensen die veranderingen voorstellen en keer op keer nul op het rekest krijgen. Het leidt tot ruzie in het bestuur en spanning bij bestuursleden. Op enig moment lijkt het er zelfs op dat de onenigheid invloed gaat hebben op het welslagen van het op zich populaire evenement. De burgemeester hoort vanuit diverse bronnen van de onenigheid en besluit zijn licht op te steken. Hij nodigt de partijen uit en probeert in een gesprek op het gemeentehuis boven water te krijgen wat er loos is. Ook hier geldt: feitelijke mediation is het niet, maar het lijkt er behoorlijk op.

Duidelijk is dus dat een burgemeester in de praktijk met zeer uiteenlopende conflictgevoelige kwesties van doen krijgt, die zich bevinden op een paar dimensies:

- de dimensie van ‘dreigend groot conflict tussen enkele partijen’ tot ‘dreigende kleine onenigheid’;
- de dimensie ‘gaat gemeentebestuur vanuit haar wettelijke taken aan’ tot ‘de kwestie gaat het gemeentebestuur vanuit de taken gezien helemaal niet aan’;
- de dimensie ‘is er een kans dat ik zelf effectief iets kan doen?’ tot ‘het is vooral een zaak van aangeven welke anderen in de benen moeten komen’.

Een burgemeester kan in het algemeen iets doen als een actor die een burger aanhoort, die bemoedigt of de weg naar instanties ordent. Maar er is ook zeker een taak als bemiddelaar weggelegd, al mag dit dan formeel de naam mediation niet dragen. Er is bijvoorbeeld al geen sprake van een mediationovereenkomst. Toch leidt het op die manier invullen van het ambt wel degelijk tot geschillenbeslechting op een wijze die overeenkomt met mediation.

Toch optreden als mediator?

Er zijn inmiddels burgemeesters die optreden als mediator en gecertificeerd zijn, maar dit zijn er niet veel. Zelf optreden als mediator vraagt veel tijd en energie en is in de huidige risico- en veiligheidssamenleving lastig te combineren met het ambt. In ieder geval ligt er een probleem bij het optreden als mediator in de eigen gemeente. Dat **optreden** is niet mogelijk als de gemeente zelf in conflict is geraakt met een burger, een groep van burgers of een bedrijf. Dan is de burgemeester, hoezeer hij ook boven de partijen staat, niet de aangewezen persoon om een mediation te doen. De eerste burger is immers ook vertegenwoordiger van de gemeente en daarmee per definitie niet neutraal.

Ook bij het aanvaarden van een mediation in de eigen gemeente, zonder dat de gemeente zelf partij is, dient met grote voorzichtigheid gepaard te gaan. Ook hier dreigt immers een probleem met neutraliteit en kan de burgemeester ongewild onderdeel van een probleem worden. Het uitvoeren van mediations (ver) buiten de eigen gemeente kan en gebeurt ook wel.

Burgemeesters met mediation-aspiraties en ervaring verenigden zich enkele jaren geleden door de Vereniging voor Burgemeester-Mediators op te richten, die later opging in de Vereniging Gemeentemediation (VGM).

Maar ook burgemeesters die geen feitelijke mediations buiten de eigen gemeente uitvoeren, kunnen in de praktijk toch veel aan mediation hebben. Op de eerste plaats vanuit de in de Gemeentewet omschreven verantwoordelijkheid voor integraliteit van beleid. Om hier invulling aan te geven kunnen zij burgers en organisaties oproepen om ‘mediation’ in te zetten, als dat nodig is om conflicten niet te laten uitlopen op langdurige en/of ingewikkelde juridische strijd.

Op de tweede plaats kan conflictbeslechting burgemeesters meer direct raken dan vanuit een streven naar integraliteit van beleid. Burgemeesters raken, zoals in dit artikel beschreven, nogal eens bekend met ‘schurende’ intermenselijke betrekkingen. Burgers kloppen dan aan bij de burgemeester en die kunnen op dit vlak goed werk verrichten. Soms door alleen al te luisteren, of door te verwijzen naar een goed ‘adres’ en daar voor een opening te zorgen of door te organiseren dat medewerkers of specifieke organisaties (ketenpartners) rond de tafel komen, zeker bij een meervoudige problematiek. Natuurlijk kan het dan gaan om conflicten in een vergevorderd stadium, waar juristen al in stelling zijn gebracht. Dan is alternatieve geschilbeslechting misschien nog wel aan de orde vanuit overwegingen van onafhankelijke betrokkenheid van een mediator, professionaliteit in het omgaan met conflicten en dejuridisering, maar zullen juridische en/of andere specialisten uit de mediationwereld de kluwens moeten ontwarren. Er zijn echter ook veel kwesties waar de burgemeester in een veel vroeger stadium van op de hoogte wordt gebracht. Juist bij dit soort kwesties blijkt dat de vaardigheden die een mediator moet hebben, waarbij luisteren, samenvatten en doorvragen als eerste kunnen worden genoemd, uitstekend van pas komen. De rol van mediator kan dan worden opgepakt in een soort metarol: aandacht besteden aan de probleemoplossing door te (laten) volgen of ketenpartners in de netwerksamenleving hun werk in concrete gevallen doen en zo nodig door een zetje te geven. Burgemeesters kunnen – zo bezien – een rol spelen bij het temperen van een conflict of het afbuigen van een juridische vechtroute. Dat betekent dat ze vóór de keuze om wel of geen mediation aan te gaan al een rol kunnen vervullen. Burgemeesters zijn lopende ANWB-palen. Ze geven richting en kunnen zo een hele nuttige rol vervullen.

Literatuur

- Bakker, L. en Schouwenaars, C., *Onderzoeksrapport Mediation bij de overheid – Conflictdiagnose en geschiloplossing op maat bij conflicten tussen burgers en overheden*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2013.
- Korsten, A., *‘Tien geboden’ voor burgemeesters*, Boom/Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A., Schoenmaker, M., Bouwmans, H., en Resoort, A., *Onder burgemeesters – Finesses van het burgemeesterschap*, Boom/Lemma, Den Haag, 2012.

Over de auteurs

Prof. dr. A.F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en voormalig lid van de Raad voor het openbaar bestuur, adviesorgaan voor regering en parlement.

Dr. M. Schoenmaker is burgemeester van Gouda en lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Streamers

Burgemeesters blijken vaak een soort reddingsboei voor ontredderde burgers

De burgemeester nodigt de partijen uit en probeert in een gesprek boven water te krijgen wat er loos is. Feitelijke mediation is het niet, maar het lijkt er behoorlijk op

Burgemeesters raken nogal eens bekend met ‘schurende’ intermenselijke betrekkingen