

DOORBREKEN VAN IMPASSES

*De praktijk
van de
leefomgevings
mediator*

verbinden
participeren
samenwerken
aanjagen
belangen wegen

AUTEURS

Hans Bekkers
Henk van den Dungen
Hermine van den Hoek
Otto Lussenburg
Carleen Mesters
Hanneke Puts
Linda Reijkerk
Ebel Smidt

Redactie: Hanneke Puts
Eindredactie: Hermine van den Hoek

Stichting
Mediation **MRO**

Herkent u de situatie waarin een dijkverzwaring aan de orde is of het verleggen van een trambaan? Hoe langer de zaak voortduurt hoe meer partijen aanspraak maken op hun betrokkenheid. Iedereen heeft een mening en wil die kenbaar maken. Hoe ga je de dialoog aan, hoe schep je vertrouwen tussen partijen, doorbreek of voorkom je impasses en kom je samen tot duurzame en gedragen oplossingen? Daarover gaat deze publicatie.

ISBN 978-94-91838-53-8



9 789491 838538

Stichting
Mediation **MRO**

Colofon

ISBN 978-94-91838-53-8

Vormgeving: Coco Bookmedia

Uitgever: Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening

Auteurs: Hans Bekkers, Henk van den Dungen,

Hermine van den Hoek, Otto Lussenburg, Carleen Mesters,

Hanneke Puts, Linda Reijerkerk, Ebel Smidt

Redactie: Hanneke Puts

Eindredactie: Hermine van den Hoek

© 2017 Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

Leeswijzer 11

- 1 Het doorbreken van impasses in de leefomgeving, een complex en boeiend speelveld voor mediators 13
- 2 Participatie en de omgevingswet: een nieuwe rol voor mediators? 25
- 3 Kijkje in de keuken van de leefomgevingsmediator 27
 - Gemeente versus ontwikkelaar: een oplossing "in natura" Henk van den Dungen 29
 - Agrariërs en hun waterschap: een oplossing uit onverwachte hoek Ebel Smidt, Itsk van Haaften en Albert Voet 33
 - Licht in de duisternis Linda Reijkerkerk 39
 - Boulevard Scheveningen Hermine van den Hoek 45
 - Windmolenparken, scheepvaart en andere belangen op de Noordzee Hans Bekkers 55
 - Lichtpunt aan doodlopende weg? Carleen Mesters, Frans Hoffer en Anke Copier 71
 - Burgerparticipatie: hoe betrek je burgers preventief bij beleid? Henk van den Dungen 77
 - De buurt op stellen Hans Bekkers 83

- Verborgen spanningen en emoties bij uitvoering
infrastructureel werk **Otto Lussenburg 95**

4 Win-win situaties in de ruimtelijke arena **105**

5 Wat weten burgers er nou van? **111**

6 De rol van politici in een veranderende
vitale democratie **115**

6

Tot slot **Dick Allewijn 119**

BIJLAGEN

A Referenties 121

B Biografie 123

C De Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening 126

3.9

Verborgen spanningen en emoties bij uitvoering van een infrastructureel werk

Auteurs: Otto Lussenburg en Jaap Boontjes

Wat was er aan de hand?

Deze mediation speelde zich af tussen een overheidsorganisatie (hierna: opdrachtgever) en een aannemerscombinatie (hierna: combinatie). De combinatie heeft na een aanbestedingsprocedure van de opdrachtgever opdracht gekregen om een infrastructureel werk uit te voeren. Het contract is door de opdrachtgever in de markt gezet als een zogenaamd UAV-GC contract¹. De uitvoering van het werk was in handen van een combinatie, die bestond uit verschillende combinanten die ieder afzonderlijk verantwoordelijk waren voor delen van het werk. Zo was een van de combinanten verantwoordelijk voor het graafwerk en een ander voor de bouw van de kunstwerken. Een derde combinant had naast uitvoerende werkzaamheden ook de verantwoordelijkheid voor het algehele projectmanagement bij de combinatie.

Tijdens de uitvoering van het werk zochten en streefden opdrachtgever en combinatie steeds naar een effectieve samenwerking en een goede onderlinge communicatie over inhoud, onderbouwing van keuzes en achtergronden. In de praktijk traden echter diverse ergernissen op, die het samenwerkingsproces lastiger maakten. Bijvoorbeeld:

- Al snel na de opdrachtverlening bleek dat de formele rolverdeling en de wijze waarop afspraken zouden worden vastgelegd in de praktijk anders werden toegepast. Zo ging men aan weerszijden regelmatig uit van mondelinge afspraken en verwachtingen zonder daarbij altijd even zakelijk te zijn.

1 UAV-gc: een contractvorm waarbij de aannemer naast de realisatie ook verantwoordelijk is voor het ontwerp en engineeringproces.

- De opdrachtgever had weinig inzicht in mogelijke financiële gevolgen van door haar opgedragen wijzigingen in de uitvoering van de opdracht.
- Ook was sprake van een krap budget en bleken de mogelijkheden om dit budget uit te breiden beperkt.
- Enerzijds was sprake van een strakke deadline; anderzijds had de opdrachtgever de nadrukkelijke wens om wijzigingen in het (hier en daar gedetailleerd uitgewerkte) contract te beoordelen met eigen deskundigen. Dit kostte veel tijd, soms wel enkele weken, en al die tijd kon de combinatie niet verder aan de slag met die onderdelen van het project waarvoor de wijzigingen waren voorgesteld. Dit betekende dat de combinatie niet de planning kon volgen die nodig was voor de voortgang van het werk. Dit had tot gevolg dat de tijdsdruk op het project steeds groter werd.
- Om geen vertraging op te lopen, gebeurde het regelmatig dat de combinatie al startte met het uitvoeren van wijzigingen zonder dat daar al overeenstemming over was bereikt. De combinatie was in die gevallen van mening dat men ook recht had op bijbetaling voor meerwerk. Voor de opdrachtgever zorgde dit in sommige gevallen voor vervelende verrassingen.
- Tijdens de uitvoering van het project bleek de combinatie eigenlijk van twee personen binnen de opdrachtgeversorganisatie opdrachten te ontvangen: van de projectleider van het project, de feitelijke opdrachtgever, en van de omgevingsmanager. Zowel bij opdrachtgever als bij de afzonderlijke combinanten ontbrak afstemming hierover.
- Er werd onvoldoende gecommuniceerd over wijzigingen ten opzichte van het contract. Vanuit de combinatie werden niet alle wijzigingen (schriftelijk) met de opdrachtgever gedeeld. Daarnaast gebeurde het dat ook de opdrachtgever niet alle opdrachten richting de combinatie volgens de afgesproken procedures bevestigde. Hierdoor ontstond een sfeer van: 'we komen er wel uit', zonder duidelijke afspraken- of overlegstructuur tussen opdrachtgever en combinatie.
- De interne communicatie binnen de combinatie bleek ook beter te kunnen. Afspraken met de opdrachtgever werden niet op tijd of niet adequaat gecommuniceerd tussen de combinanten.
- Een belangrijk inhoudelijk punt van discussie was de bodemopbouw op de plek van de werkzaamheden. De bodemopbouw bleek complexer te zijn dan vooraf was ingeschat op basis van beschikbaar gestelde gegevens, waardoor aanvullende maatregelen nodig waren om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Het heeft te lang geduurd voordat opdrachtgever en combinatie tot een werkbare oplossing voor deze onverwachte uitdaging kwamen, met opnieuw vertraging tot gevolg.

Keuze voor mediation

Ondanks de goede pogingen en intenties van partijen om tot een effectieve samenwerking en communicatie te komen, bleven een aantal geschilpunten onopgelost. Ruim 80 geschilpunten wisten partijen zelf op te lossen. Op 13 punten lukte dat niet. Omdat de geschilpunten grotendeels van inhoudelijke aard waren of leken te zijn, gaven partijen eigenlijk de voorkeur aan arbitrage. Het contract schreef echter voor dat partijen een mediator zouden inschakelen op het moment dat ze er samen niet meer uitkwamen. Daarom verzochten partijen een mediator hen te helpen bij het vinden van de oplossing voor de overgebleven geschilpunten.

Aanpak

In overleg met beide partijen is gekozen voor een combinatie van een mediator en een externe, inhoudelijk deskundige. De mediator zou het proces en de procedures begeleiden en de zeer ervaren onafhankelijke, externe deskundige zou de rol van arbiter op zich nemen. De mediator en deskundige traden als team op in het begeleiden van de mediation. De mediator zette zijn mediationvaardigheden in om het gesprek tussen partijen te organiseren en begeleiden, de deskundige maakte gebruik van zijn kennis over UAV-GC contracten en Systeemgerichte Contract Beheersing (SCB)². Daarnaast lette de deskundige ook op de uitvoerbaarheid van het werk in zijn beoordeling van de geschilpunten en argumenten van beide partijen. We hadden de veronderstelling dat het voorhouden van een juridische spiegel beweging zou brengen in de standpunten van partijen, waardoor de kans op een geslaagde mediation zou toenemen.

Het proces bestond uit een aantal stappen:

- Allereerst waren partijen overeen gekomen dat zij ieder de gelegenheid kregen om de geschilpunten toe te lichten en hun gelijk te onderbouwen.
- De deskundige zou de toelichting bij de geschilpunten alsmede de onderbouwing beoordelen alsof het een arbitrage was. De deskundige zou niet alleen de juridische kant van de geschilpunten meewegen, maar ook

2 SCB: de opdrachtgever stuurt op basis van de processen bij de aannemer. Uitgangspunt is dat als de processen bij de aannemer kloppen, ook zijn producten kloppen en voldoen aan de gestelde eisen. Hij moet zichzelf immers controleren en alle afwijkingen met de opdrachtgever overeenkomen.

de praktische (uitvoerings)kant; daarnaast zou de deskundige de mediator ondersteunen op de inhoud.

- Het oordeel van de deskundige zou door de partijen worden meegewogen in hun eindstandpunt.

Indien geen overeenstemming zou worden bereikt, zou de mediation worden beëindigd en zou alsnog een gang naar de arbiter of rechter worden voorbereid.

98

Kernvoorwaarde van de mediator was dat beide partijen vrijwillig en proactief onderbouwde input zouden leveren.

Tijdens de voorbereiding bespraken we dat we waarschijnlijk tweemaal met de afzonderlijke partijen om de tafel zouden gaan (caucus³) om met de partijen de geschilpunten door te nemen en met hen te overleggen wat de motivatie was voor hun standpunten. We bespraken dat in verband met hoor en wederhoor met elk van de partijen indien nodig een tweede caucus-ronde gehouden zou worden.

Verloop van het proces

Het proces bestond uit een aantal stappen:

- Een plenaire start
- 1^e caucus-ronde
- 2^e caucus-ronde
- Eindoordeel
- Plenaire eindzitting

Plenaire start

De mediation begon met een plenaire start, waarin de 13 geschilpunten werden toegelicht. Tijdens deze start blijkt dat vooral de opdrachtgever door sommige punten ook emotioneel geraakt is, omdat het verloop van een aantal gebeurtenissen door beide partijen totaal verschillend wordt geschetst. Woorden als leugens en fraude vallen.

3 Caucus, een bijeenkomst ten behoeve van conflictbemiddeling waarbij de bemiddelaar met elk van de partijen apart praat.

Tot slot

U heeft een erg leuk boek over mediation gelezen. Omdat mediation in beginsel een vertrouwelijk proces is, vertellen de meeste boeken over mediation nauwelijks verhalen. In dit boek is dat anders. In het publieke domein is transparantie een belangrijke waarde, en vertrouwelijke mediationprocessen zijn daarmee vaak niet goed te verenigen. Vaak is het beter om de openbaarheid juist in te zetten in de richting van het doel, een oplossing waar alle stakeholders zich achter kunnen scharen.

En zo lezen wij verhalen, rechtstreeks aan de werkelijkheid ontleend. Overtuigende verhalen! Naast mediators kijken ook deelnemers terug op waardevolle processen. Processen waarin niet alleen een concrete oplossing met draagvlak ontstaat, maar waarin ook het vertrouwen tussen ondernemer, burger en overheid wordt hersteld of vergroot. Je vraagt je af waarom niet alle overheden, bij alle participatieprocessen, op deze manier, met een onafhankelijke gespreksleider/mediator werken. Tja .. waarom eigenlijk niet?

Een sleutel lijkt mij te liggen in het begrip macht. Hoe gaat het openbaar bestuur om met zijn macht? Ondanks alle mooie teksten over de participatiedemocratie, vinden bestuurders en ambtenaren het vaak lastig om de regie uit handen te geven aan een onafhankelijk procesbegeleider. Zij staan liever zelf aan het roer, dat geeft hen de meeste zekerheid dat hun invalshoek aan bod komt: "Wij gaan er over". Tegen deze bestuurders en ambtenaren zou ik zeggen: probeer het toch maar eens. Bij een goede mediator/procesbegeleider mag je ook als overheid je belangen op tafel leggen: "Oplossing binnen de grenzen van wet- en regelgeving", "rekening houden met financiële kaders", "uitlegbaarheid aan onze burgers". Het zijn allemaal legitieme belangen, en je mag van de andere deelnemers vragen dat zij daar rekening mee houden, als jij met hun belangen rekening houdt (gelijk oversteken).

Er staat veel op het spel. In 2015, toen de gemoederen rond de vestiging van nieuwe asielzoekerscentra hoog opliepen, leek de herring het grootst te zijn in gemeenten waar veel oud zeer rond projecten in de leefomgeving bestond. Gemeenten waar de burgers het gevoel hadden dat het bestuur toch altijd zijn zin doordrijft. Daar wordt op machtsuitoefening gereageerd met het mobiliseren van tegenmacht. Met als gevolg dat kwestie hopeloos vast komen te zitten. Reden genoeg dus om responsief met de macht om te gaan: "Wij gaan erover, en wij willen graag rekening houden met alle belangen die spelen". Is dat niet de ware boodschap van de Algemene wet bestuursrecht? De schrijver van die wet, Michiel Scheltema, meent van wel. Hij maakt zich sterk voor de responsieve rechtsstaat.

Dit boek laat overtuigend zien wat zo'n responsieve rechtsstaat vermag.

Dick Allewijn

Bijzonder hoogleraar mediation aan de Vrije Universiteit Amsterdam en
daarnaast Lid van de Raad van Aanbeveling van de Stichting Mediation In
Milieu en Ruimtelijke Ordening.