

Slimmere conflicthantering: voorkomen, oplossen en samenwerken

Preventie is in de gezondheidszorg heel normaal, wat kan het rechtsbedrijf daarvan leren?

Krijn van Beek en Pieter Ippel (en anderen) staken hun licht op bij de preventieve gezondheidszorg en ontwikkelden het Samen Recht Vinden-project. Binnen deze 'radicaal-pragmatische werkwijze' helpen bemiddelaars Zeeuwse burgers hun problemen met de overheid op te lossen, waarbij de focus op de oplossing ligt.

DOOR KRIJN VAN BEEK EN PIETER IPPEL



Krijn van Beek

is oprichter van de Policy Design Studio, gespecialiseerd in het ontwikkelen van nieuwe antwoorden op de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd.



Pieter Ippel

was tot 2019 hoogleraar rechtsgeleerdheid bij de UU en UCR Middelburg. Ze zijn mede-initiatiefnemers van Samen Recht Vinden.

Dit themanummer verkent de mogelijkheden van conflictpreventie. Dit lijkt een rustige niche in onze veilige en rechtvaardige rechtsstaat – maar de maatschappelijke urgentie om onze conflictoplossing radicaal te verbeteren, is groot. Denk aan de aardbevingschade, kinderopvangtoeslagaffaire, vechtscheidingen, stikstofopstand en de groeiende groep maatschappelijke afhakers. Conflicten in Nederland slepen te lang en zorgen voor veel spanning en onzekerheid.

Onze eerste stap naar een oplossing is een blik naar een ander professioneel veld, het brede terrein van de gezondheidszorg, waarin het preventieprincipe tastbaar gestalte heeft gekregen. In het rechtsbedrijf is de preventiegedachte niet helemaal afwezig, maar krijgt nauwelijks systematisch aandacht. We gaan in op enkele recente vernieuwingsinitiatieven, met name op het Samen Recht Vinden-project, waarbij wij zelf vanaf het begin betrokken zijn. We vragen ons af of we wat kunnen opsteken van de preventieve gezondheidszorg. We bepleiten daarna een radicaal-pragmatische en humane doorbraak.

Preventie in de gezondheidszorg

Nederlanders hebben de afgelopen jaren heftig en onvrijwillig kennism gemaakt met de tentakels van de preventieve gezondheidszorg. Afstand houden, een verbod op handen schudden en een alomtegenwoordig mondkapje: allemaal bedoeld

om verspreiding van het gevreesde en hardnekkige coronavirus te voorkomen. Internationale farmaciebedrijven ontwikkelden in recordtijd tamelijk doeltreffende vaccins. De GGD'en en de veiligheidsregio's kregen een hoofdrol. Sporthallen en feestruimtes werden omgetoverd tot vaccinatie-hotspots. Vergaande interventies – zoals lockdowns en avondklokken – riepen verzet op, maar de meeste mensen accepteerden dit, want er was een medisch risico, vooral voor ouderen en kwetsbaren (en die komen in iedere familie voor).

Wie nadenkt, ontdekt dat preventie al veel eerder op ons pad kwam. Het begint al voor de geboorte met genetische screening en echoscopie. Net geboren baby's krijgen een hielproefje. Snel daarna is er de gang naar het consultatiebureau om gewogen, gemeten en gecontroleerd te worden. Vrijwel iedereen doet mee met de gebruikelijke vaccinaties tegen kinderziekten, met uitzondering van wat fundamentalisten. Wel is er af en toe debat over vernieuwingen in het rijksvaccinatieprogramma, bijvoorbeeld over inenting van jonge meisjes ter voorkoming van baarmoederhalskanker. Vrij succesvolle, door de overheid gesteunde, beschavingsoffensieven – zoals de strijd tegen het roken – worden gerechtvaardigd door de te boeken gezondheidswinst en dus door het preventieprincipe. De pas begonnen oorlog tegen de nieuwe volksziekte obesitas vraagt ook om een inventief preventief arsenaal. Het



voorzorg-denken kan overal doordringen en dat roept de morele en politieke vraag op: waar ligt de grens? Vast staat wel dat het in de negentiende eeuw door pionierende 'hygiënist' – denk aan de cholera bestrijding – ontwikkelde preventieparadigma en de daaruit ontwikkelde openbare gezondheidszorg invloedrijk en zegenrijk zijn geweest. Sommige deskundigen zeggen dat de preventieve gezondheidszorg meer gezondheidswinst heeft opgeleverd dan de meer spectaculaire curatieve hoogstandjes.

In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen drie niveaus van preventie.¹ Primaire preventie gaat om het voorkomen van ziekte door het aanpakken van oorzaken. Secundaire preventie gaat om het bestrijden of vertragen van een ziekte en het intomen van negatieve gevolgen door vroege opsporing en behandeling. Tertiaire preventie ten slotte gaat om voorkomen dat de levenskwaliteit van de betrokkenen onevenredig wordt aangetast.

Preventie in het rechtsbedrijf: onderontwikkeld

De gezondheidszorg kent een uitgebreide infrastructuur voor preventieve activiteiten en de vakliteratuur ritselt van nieuwe suggesties. Vergeleken daarmee is de aandacht voor preventie in het juridische domein nogal pover. In de praktijk van de rechtspleging is de blik vaak op het verleden gericht, retrospectief en reactief. Er is een incident, een delict of een inbreuk geweest en achteraf wordt gekeken of er nog wat aan te sleutelen valt. Vergelding, vergoeding of financiële compensatie zijn de meest voorkomende 'antwoorden'. Het strafrecht, het aansprakelijkheidsrecht en de afwikkeling van problemen in een contractuele relatie staan van oudsher in het

teken van het terugkijken en het aanwijzen van de verantwoordelijke partij. Ook in het bestuursrecht is de achterafbenadering – via bezwaar en beroep – dominant.

De medische wereld is een wonder van wetenschappelijke nieuwsgierigheid vergeleken met het juridische domein. Waar het medische een sterke belangstelling kent voor effectiviteit en voor maatschappelijke kosten en baten (extra gezonde levensjaren), kenmerkt het juridische zich meer door de rituelen in de rechtszaal, de beroepskleding (toga's) en de beroepshouding gericht op de juridische casuïstiek. De juridische opleidingen vertonen een taaië continuïteit. Onder invloed van medisch-wetenschappelijke en medisch-technologische doorbraken is de medische professie vooral ook prospectief en in toenemende mate proactief geworden.

In de praktijk van de rechtspleging is de blik vaak op het verleden gericht, retrospectief en reactief

De preventiegedachte is in het rechtsbedrijf echter niet helemaal afwezig. In de strafrechtstheorie wordt al meer dan een eeuw gesproken over 'speciale preventie' – gericht op het criminele individu – en 'generale preventie', de boodschap aan het grote publiek om zich van wetsovertredingen te onthouden. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is de strafrechtelijke beleidsstrategie expliciet gericht op preventie van veelvoorkomend crimineel gedrag. Vooral de in de beleidscriminologie ontwikkelde 'gelegenheidstheorie' is invloedrijk

gebleken. Simpel gezegd komt het neer op het slim en vaak via technologie beperken van de kansen op het plegen van delicten. Betere sloten, alarmsystemen, bewakingscamera's en uitbreiding van de particuliere beveiligingsindustrie hebben bijgedragen aan wat in het jargon *target-hardening* heet. Hierdoor wordt het moeilijker een succesvolle boef te zijn.

Preventiegedachte bij conflicthantering

Hoe zit het met de preventiegedachte op het terrein van de conflicthantering en geschilbeslechting? Een oplettende lezer zal al hebben bedacht dat de parallel en vergelijking met medische preventie maar ten dele opgaat. Bij preventie in de gezondheidszorg is het belang van de (potentiële) patiënt leidend, maar bij onenigheden en conflicten gaat het om meerdere, tegengestelde, schurende of botsende belangen. Dat maakt preventie gecompliceerder – maar niet minder noodzakelijk.

Preventie neemt in het rechtsbestel vooral de vorm aan van de 'schaduw van het recht'

Preventie neemt hier vooral de vorm aan van wat in het jargon is gaan heten de 'schaduw van het recht'.² De gedachte is dat een goed functionerende rechtsstaat zijn schaduw vooruitwerpt.³ In de praktijk hoeft zo niet elk conflict tot op de bodem te worden uitgevochten, aangezien beide partijen een idee hebben van wat het recht in hun geval in petto zal hebben.

De veronderstelling is hierbij dat het recht(sbestel) in voorkomende gevallen goed werkt. Dat wil zeggen: dat als een conflict onverhoopt niet in onderling overleg opgelost raakt, er een weg open staat naar een derde die deskundig het probleem 'regelt'. Er ontstaan problemen als dat niet goed lukt, bijvoorbeeld omdat de rechter het te druk heeft of omdat het recht zoveel verschillende ingangen en mogelijkheden biedt dat de juridische traject eerder een lijdensweg dan een oplossingsroute wordt.

De problemen die dan ontstaan, zijn ernstig. Immers, nu kan de schaduw letterlijk voor duisternis zorgen, waarbinnen mensen en partijen zich calculerend kunnen gaan gedragen. Een overheidsinstantie omringt haar klachtenloket met gespecialiseerde juristen en let nauwelijks op geluiden uit de samenleving. Of denk aan private partijen die hun juridische machts- en kennispositie misbruiken. Zie ook partijen die rechtszaken aanspannen die weliswaar geen grondslag hebben, maar wel heel vervelend zijn voor de gedaagde. Dit zijn allemaal schaduwen die ontstaan als het recht niet goed werkt omdat het is losgezongen van de levenspraktijk.

Er zijn signalen dat het recht voor grote groepen mensen niet goed werkt. We kunnen wijzen op voortslepende procedures voor vergoeding van aardbevings schade of op het ontstaan en op de afwikkeling van de kinderopvangtoeslagaffaire. Breder inzicht in de enorme aantallen conflicten onder de Nederlandse bevolking geven de grootschalige Geschilbeslechtingsdelta-onderzoeken.⁴ Meer dan de helft van de Nederlanders ondervond in de vijf jaar voorafgaand aan het

onderzoek ten minste één serieus conflict. Voor veel mensen bleef het niet bij een, mensen met conflicten hadden er in die vijf jaar gemiddeld 3,3. Dat zijn 1,5 miljoen mensen die samen 5 miljoen conflicten hebben per jaar. Hier komen nog eens bij de problemen die ondernemers ondervinden: afzonderlijk onderzoek onder zzp'ers en kleine ondernemingen geeft een vergelijkbaar beeld van grote aantallen problemen waarvan een aanzienlijk deel blijft voortslepen. Interessant is overigens dat maar een klein deel (ongeveer 3% van alle problemen) uiteindelijk via een klassiek juridisch traject bij de rechter terechtkomt.

Vooraf verontrustend is het hoge percentage aan voortslepende conflicten: een kwart van de betrokkenen zit er twee jaar later nog steeds mee. Ook verontrustend is de geringe tevredenheid over de prestaties van het bestaande institutionele stramien. Bovendien blijkt steeds duidelijker dat miljoenen Nederlanders moeilijkheden hebben om te voldoen aan het ideaal van 'digitale en bureaucratische zelfstandigheid'. Dat ligt niet per se aan hun vaardigheden, maar ook aan de complexiteit die ontstaat zodra meerdere instanties betrokken zijn in een probleem.⁵ De WRR voegde er in het bekend geworden rapport *Weten is nog geen doen* aan toe dat ook bij personen uit de middenklasse bij spanning en ernstige tegenslag het 'doenvermogen' instort, met alle gevolgen van dien.⁶

Dat het recht voor grote groepen mensen niet goed werkt, is ernstig omdat de democratische rechtsstaat in een diverse en instabiele samenleving nog ongeveer het enige verbindende fundament vormt.⁷ Als die rechtsstaat onvoldoende voelbaar, nabij en effectief blijkt te zijn, neemt de kans op een veenbrand van vervreemding, rancune en woede toe. Het 'conflict-oplossend vermogen van het Nederlandse rechtssysteem' of misschien wel van de Nederlandse samenleving blijkt onvoldoende. De spanning tussen het beleden principe en de ervaren uitkomsten is te hoog opgelopen. Het betreft een urgente sociaal-politiek kwestie.

Als we terugkijken naar onze summere excursie naar de sociaal-medische wereld, dan zou primaire preventie gaan over het voorkomen van conflicten. De belangrijkste waarneming hierbij is misschien wel dat conflicten inherent zijn aan onze complexe dynamische samenleving. Maatschappelijke toetsing vooraf van wet- en regelgeving kan beter en grondiger. In opleidingen kan meer bagage meegegeven worden voor conflicthantering. Met een doortastende en systematische aanpak is winst te boeken. Maar per saldo zal er desondanks een voortdurende stroom van conflicten blijven, waarop geen eenduidige door wet- en regelgeving gedicteerde antwoorden bestaan.

Deze waarneming maakt de secundaire preventie tot de cruciale schakel; dit gaat dus niet om het voorkomen van conflicten, maar om beperken van de schade. Er is al spanning, onvrede en onenigheid, maar hoe zorgen we ervoor dat die snel gesignaleerd en aangepakt wordt, voordat de standpunten verhard en het geschil te veel juridisch gecodeerd wordt. Dat dit mogelijk is blijkt uit het project *Informeel aanpak van bezwaren* in het sociaal domein binnen de gemeente Tilburg. Door meteen te bellen en te overleggen

en door vooral de rol van 'matchmaker' te kiezen tussen inwoner en beleidsafdeling, lukt het de laatste jaren om in 50% van de gevallen te voorkomen dat er een *long and winding* juridisch traject volgt.⁸

Ook het belang van tertiaire preventie moet niet worden onderschat. Op een zeker moment moet ook aan klagers en bezwaarmakers duidelijk worden gemaakt dat een verder traject zinloos en belastend wordt. Wanneer die lastige boodschap op een humane en heldere manier wordt toegelicht en uitgelegd en wanneer duidelijk wordt gemaakt dat het beter is deze fase af te sluiten, zullen veel personen afsluiting (psychologen spreken over het belang van *closure*) beter kunnen accepteren.



De SRV-bus in Hulst met directeur Nienke Slump en gids Jozef de Roos. De bus rijdt langs dorpen en steden in Zeeland en houdt daar spreekuren.

Samen Recht Vinden als voorbeeld

In de afgelopen tien jaar ontstond een hele waaiër aan vernieuwingsprojecten, vanuit een zeker ervaren idee dat er 'iets' moet gebeuren. Het initiatief Samen Recht Vinden is daar een voorbeeld van. Een team van specialisten helpt Zeeuwen die juridische problemen hebben met Zeeuwse instanties. Het startte begin 2021, maakte door de coronapasse kwantitatief nog maar een bescheiden begin – een kleine honderd zaken in 2021 – maar levert al wel enkele kwalitatief belangrijke inzichten op. We noemen er een paar:

- De oriëntatie is op een oplossing. Wat hebben partijen nodig om weer verder te kunnen? Hoe vinden we de kortste weg daarnaartoe? Die oriëntatie is fundamenteel anders dan de vraag 'wat is het juridische probleem'. De kunst is om de oriëntatie op een oplossing tot existentiële voorwaarde voor de dienstverlener te maken. De kunst is ook om hieromheen een ecosysteem te bouwen van data, kennis en onderzoek gericht op oplossingen.
- Zelfs de kleinste conflicten bieden mogelijkheden voor verschillende juridische 'aanvalslijnen' en defensie-tactieken. De juridische situatie is zelden helder of eenduidig. Bij veel conflicten zijn bovendien meer dan twee partijen betrokken.

- De onpartijdige derde die deskundig is en actief naar een oplossing helpt bewegen is cruciaal. De gidsen (zo heten de bemiddelaars) van Samen Recht Vinden brengen zowel juridische als andere domeinkennis in en ze zijn altijd met z'n tweeën. Met hun kennis en ervaring kunnen ze met partijen naar een oplossing zoeken en tegelijk bewaken dat die oplossing binnen de wet past. Ze zijn onpartijdig, ook naar instanties en zullen dus nooit concluderen dat de 'inwoner gelijk had en instantie fout zat'. Zo zwart-wit zit het ook zelden. Er zijn veel situaties waarin een instantie op zich wel rechtmatig besloten had, maar er ook ruimte was om dit anders te doen. De onpartijdige gidsen bevorderen dat die ruimte gevonden wordt, zonder winnaars en verliezers.
- Een essentiële vaardigheid blijkt om de andere partij aan tafel te krijgen, zeker als dat een instantie betreft. Mediation werkt voor twee (of meer) partijen, maar gaat er min of meer van uit dat die zich zelf melden bij de bemiddelaar. Dit gebeurt vaak niet. Opbouwen van netwerk en vertrouwen, herhaling, zichtbaarheid, onpartijdigheid, veiligheid en charme zijn allemaal nodig om (weder)partijen tot een gesprek te bewegen.
- Inbreng vanuit de (sociaal)psychologische hoek en uit sociaal-wetenschappelijke studies over de aanpak van conflicten is waardevol. Vaak is het proces van 'ontgiften' een essentiële voorwaarde om aan de kern van de onenigheid toe te komen.
- Het werken met de (levens)ervaring en veldkennis van vrijwilligers is zeer verrijkend gebleken.
- In bepaalde gevallen biedt het samenbrengen van alle betrokken partijen – *the whole system in the room* – werkelijk soelaas.

Wat hebben partijen nodig om weer verder te kunnen? Hoe vinden we de kortste weg daarnaartoe?

Naast het ontwikkelen van een levensvatbaar *format* voor eigentijdse sociaal-juridische en pragmatische steunverlening in Zeeland, probeert Samen Recht Vinden verschillende projecten en belangenclubs samen te brengen in een gezamenlijk ontdek- en leerproces. Eind juni 2022 stelde een gevarieerd gezelschap tijdens de intensieve werkconferentie *Een Springtij in het recht* een concept-Middelburgs Manifest op. Er bleek overeenstemming over het doel van de gezamenlijke onderneming, namelijk het ervoor zorgen dat conflicten minder lang voortslepen en minder vaak escaleren. Het gaat om het bevorderen van het vertrouwen in de (levende) rechtsstaat.

Het kernidee is de vorming van een lokaal samenwerkingsverband, dat zowel fysiek als online bereikbaar is dat:

- openstaat voor alle conflicten bij burgers en kleine ondernemers;
- onpartijdige derde is met als enige opdracht conflicten zo snel en goed mogelijk tot een oplossing te brengen of een uitweg te vinden zodanig dat alle partijen weer verder kunnen;
- zo min mogelijk doorverwijst naar andere instanties – in 90% van de gevallen zelf het conflict kan aanpakken;

- gebruikmaakt van en aansluit bij bestaande professionele expertise, zoals het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en sociale advocatuur;
- eenvoudig en begrijpelijk werkt, zo min mogelijk formeel-juridisch, zo weinig mogelijk bureaucratisch en gebruikmakend van inzichten uit de psychologie en sociaal-wetenschappelijk conflict- en communicatieonderzoek.

Binnen deze 'radicaal-pragmatische werkwijze' zijn de bemiddelaars (vaak vrijwilligers) niet passief, ze zijn ter zake kundig en ze zijn gericht op het vinden van een oplossing. Inspiratie wordt opgedaan bij succesvolle instituties als buurtbemiddeling en Slachtofferhulp. Vanuit de rechterlijke macht zouden er korte lijnen kunnen ontstaan naar (nieuwe) nabijheidsrechters, die als de situatie daarom vraagt een knoop kunnen doorhakken.

De hoop is dat mooie, maar vage termen als 'maatwerk' en 'responsiviteit' tastbaar gestalte krijgen

De hoop is dat mooie, maar vage termen als 'maatwerk' en 'responsiviteit' zo tastbaar gestalte krijgen. Een dergelijke lokale voorziening moet herkenbaar zijn en een lage drempel hebben. Voor de schaalgrootte wordt gedacht aan één voorziening per 50.000 inwoners. Een voorzichtige inschatting leert dat een dergelijke voorziening zichzelf in directe zin terugbetaalt omdat overheden besparen op juridisch getouw-

trek en kostbare procedures. In bredere zin is dit maatschappelijk rendabel omdat mensen vaak zwaar lijden onder de onzekerheid en stress die juridische procedures met zich meebrengen. Gezondheidsproblemen en arbeidsuitval zijn immers zeer kostbare vormen van conflictschade.

Een lokale voorziening op deze schaal met de genoemde radicaal-pragmatische oriëntatie op oplossingen, zou daadwerkelijk een doorbraak kunnen betekenen in de hoogst urgente zoektocht naar recht dat werkt voor mensen. ■

NOTEN

1. Zie bijvoorbeeld M.F. Verweij, *Preventive Medicine Between Obligation and Aspiration* (diss. UU), Utrecht: Zeno 1998.
2. R.H. Mnookin & L. Kornhauser, 'Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce', *Yale Law Journal* 1979, vol. 88, no. 5, p. 950-997.
3. Zie F. van Tulder, *In de schaduw van de rechter. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur*, Research Memorandum, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014.
4. M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschiedbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC 2020.
5. Zie bijv. M. Simon Thomas, 'Complexiteit van multiproblematiek en het probleemoplossend vermogen van de rechter', *Recht der Werkelijkheid* 2022/1, p. 56-73.
6. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.
7. Zie H. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus 2018 en H. Boutellier, *Het nieuwe westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding*, Amsterdam: Van Gennep 2021.
8. Bron: interview met het betrokken directeur, Van Beek en Ippel (2022).