



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Conflict als democratische kans: Handelingsrepertoire voor publieke conflicten

Verloo, N.

**Publication date**

2018

**Document Version**

Final published version

**Published in**

#Woest

**License**

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Verloo, N. (2018). Conflict als democratische kans: Handelingsrepertoire voor publieke conflicten. In S. L. de Lange, & J. Zuure (Eds.), *#Woest: De kracht van verontwaardiging* (pp. 272-288). AUP.

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2018/03/05/woest-over-de-kracht-van-verontwaardiging>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# #WOEST

*De kracht van verontwaardiging*

*Sarah L. de Lange & Jasper Zuure (red.)*

Deze publicatie is een product van de Raad voor het Openbaar Bestuur.



Ontwerp omslag: Klaas Wijnberg  
Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6298 931 3  
e-ISBN 978 90 4854 185 0 (pdf)  
DOI 10.5117/9789462989313  
NUR 823

© Raad voor het Openbaar Bestuur / Amsterdam University Press B.V.,  
Amsterdam, maart 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag 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 kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

## 15. Conflict als democratische kans: Handelingsrepertoire voor publieke conflicten

*Nanke Verloo*

Onvrede, conflict en spanningen zijn niet alleen een probleem. Ze geven ook een inkijkje in wat er speelt in de samenleving; vaak op onverwachte plekken, op onverwachte momenten, met onverwachte 'publieken' (Dewey, 1927 [2012]). Als er demonstraties plaatsvinden op straat of wanneer bewoners zich naar de raadzaal spoeden om zich uit te spreken tegen een azc, wordt er een reactie verwacht van bestuurders of lokale beleidsmakers. De kwaliteit van die reactie is cruciaal om verdere escalatie te voorkomen. Niet alleen onverwachte momenten van conflict, ook goed geplande participatieprocessen<sup>1</sup> staan of vallen bij de respons van politici en lokale professionals op momenten waar burgers zich uitspreken en hun onbehagen kenbaar maken. Met andere woorden, om met onvrede en conflict om te gaan moeten we handelingsrepertoire ontwikkelen om op onverwachte en vaak spannende momenten goed te kunnen handelen. Dit hoofdstuk gaat in op dat handelingsrepertoire.

Omgaan met conflict kan nooit door het volgen van een vooraf opgezet stappenplan. Ieder conflict is uniek en vraagt om

<sup>1</sup> In Nederland is het de afgelopen jaren veel gegaan over de 'participatie samenleving'. In die discussie werd vooral een begrip van participatie gehanteerd dat verwijst naar burgers die zich inzetten voor hun buurt of voor andere groepen (Kampen, Verhoeven & Verplancke, 2013). Je kunt onderscheid maken tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven (WRR, 2012). Ik hanteer in dit essay een politiek begrip van participatie, dus beleidsparticipatie waar burgers trachten te participeren in politieke besluitvorming of crisisbeheersing of de politieke agenda probeert te beïnvloeden.

methodes die responsief zijn en inspelen op de omstandigheden. Lakhdar Brahimi, afgevaardigde van de Verenigde Naties en geroemd internationaal *mediator*, beschrijft het als *navigating by sight* ('navigeren door kijken en observeren'). Hoe goed we ons ook voorbereiden, een conflictsituatie zal ons altijd verrassen. Er zullen dingen gebeuren of mensen bij betrokken raken die we niet hadden verwacht. Omgaan met conflict betekent dan dat we constant moeten leren van de dingen die gebeuren. Het vermogen om te 'leren in actie' (Schön, 1983; Laws & Forester, 2015) is essentieel voor politici, ambtenaren, of andere professionals die trachten de onvrede van burgers om te zetten in iets positiefs. In plaats van leren als een reflectie op de werkpraktijk is het noodzakelijk te leren in de werkpraktijk.

Burgers gebruiken niet altijd de reguliere vormen van inspraak of debat om hun onvrede uit te drukken. Het is daarom vaak lastig om de acties waarmee burgers hun verhaal vertellen te herkennen en te erkennen. Toch is juist erkenning belangrijk voor het de-escaleren van conflict. Erkenning geven aan onvrede of protest betekent overigens niet dat ambtenaren of politici zich altijd moeten voegen aan de wensen van burgers. In dit essay bied ik inzichten om een situatie van 'interafhankelijkheid' te creëren waarin alle partijen een legitieme rol nemen in het oplossen van conflict. Geïnspireerd door de theorie van *mediation* zal ik laten zien hoe publieke professionals een centrale rol kunnen spelen in het oplossen van maatschappelijk onvrede, onrust, en conflict.

Op basis van verschillende casuïstiek zal ik onderzoeken hoe lokale politici, ambtenaren en professionals een belangrijke rol spelen in het transformeren van conflicten met burgers. Ik zal eerst vier vormen van conflict uiteenzetten die elk een bestuurlijk dilemma met zich brengen. Daarna zal ik ingaan op verschillende manieren waarop burgers worden betrokken of juist uitgesloten van besluitvorming tijdens een conflict. Ik onderzoek de veranderende rol van publieke professionals. En tot slot ga ik in op het handelingsrepertoire dat nodig is om conflicten te transformeren in kansen.

## 15.1. Vier soorten van publiek conflict en hun bestuurlijke dilemma's

Conflicten ontwikkelen zich in verschillende vormen die ieder tot andere bestuurlijke dilemma's leiden. Je kunt onderscheid maken tussen gemanifesteerde onrust die zich uit in actie en latent onbehagen wanneer gevoelens onder de oppervlakte blijven (Vulpen et al., 2017: 7). In dit essay wil ik de vormen van conflict die ontstaan door emoties die voortkomen uit onbehagen of onvrede verder nuanceren. Iedere vorm van conflict vereist een handelingsrepertoire waarin publieke professionals en politici zich op een andere manier bewust moeten zijn van tijd en specifieke problematiek. Op basis van langdurig casuïstiek onderzoek onderscheid ik crisis, dispuut, controversie en latent conflict (Verloo, 2015).

### Crisis

Tijdens een crisis gebeurt er iets wat direct handelen van de overheid vereist. Er gebeurt iets onverwachts waardoor verschillende groepen in de samenleving tegenover elkaar komen te staan. Vaak raken deze gebeurtenissen aan latent onbehagen. Onderliggende frustraties en emoties worden geraakt en ontvlammen in protest of geweld. Een voorbeeld van een crisis was het protest en de rellen die in juni 2015 ontstonden in de Schilderswijk. Het protest ontvlamde nadat de Antilliaanse Mitch Henriques overleed tijdens een arrestatie. Jongeren uit de Schilderswijk, die naar eigen zeggen regelmatig te maken krijgen met politiegeweld, grepen de dood aan als een reden te demonstreren tegen geweld en discriminatie. Al snel veranderde de demonstratie in een gewelddadige confrontatie tussen politie en demonstrerende jongeren. Een crisis die een directe interventie van de gemeente Den Haag vereiste.

Crisismomenten veroorzaken lokaal conflict, dat door de media en een gepolariseerd publiek debat vaak direct naar een nationaal niveau wordt getild. In de alledaagse context ontstaat

er een drama waar bewoners, professionals en beleidsmakers het met elkaar moeten zien te redden. Hun handelingen worden uitgelicht in de schijnwerpers van de media, er ontstaan conflicterende verhalen die verschillende betekenis geven aan het incident, mensen voelen zich emotioneel betrokken of juist buitengesloten (Verloo, 2017a). In dit soort situaties zijn het de lokale politici, beleidsmakers, welzijnsprofessionals, politie en burgers die de gemoederen op straat moeten mediëren. Het bestuurlijk dilemma tijdens een crisis is dus vooral de manier waarop er direct en effectief kan worden ingegrepen.

Maar er ligt ook een verborgen dilemma achter crisismomenten. Crises zijn vaak van korte duur. De interventies die worden gebruikt tijdens een crisis sussen de boel op straat, ze zorgen ervoor dat demonstrerende burgers zich terugtrekken en dat de straat weer veilig wordt. Maar deze interventies raken vaak niet aan de achterliggende reden voor het uitbarsten van de crisis. Als er na interventie van de ME verder niets wordt gedaan aan de achterliggende redenen, zal er bij een volgend incident opnieuw de straat op worden gegaan en ontstaat er opnieuw een crisis.

## **Controverse**

Soms komen burgers, lokale overheden en andere publieke partijen tegenover elkaar te staan in langsepende controverses. Bijvoorbeeld tijdens de herinrichting van wijken of pleinen. Verschillende partijen hebben tegenstrijdige ideeën over de inrichting. Controverses hebben vaak een oorsprong in eerdere onenigheid tussen overheid en burgers, of in een crisis waar niet naar de achterliggende reden is gekeken. De relatie tussen gemeente en burgers is gespannen en kenmerkt zich door een gebrek aan vertrouwen. Een controverse creëert een groot dilemma voor lokale overheden, omdat onderliggende spanningen bij het minste of geringste escaleren in protest, demonstraties of soms zelfs geweld. Vaak zijn bewoners al goed georganiseerd omdat zij elkaar al tijdens een eerder conflict hebben gevonden. Een sluimerend vuurtje kan snel opblaaien als de gemeente een ongewenste beslissing neemt.

Neem bijvoorbeeld de controversie die ontstond tijdens een goed gepland participatieproces in Amsterdam. Een groep burgers wilde graag een speelplek en de gemeente greep het aan als een kans voor een participatief planningsproces. Maar lokale professionals hadden niet in de gaten dat er een aantal jaren daarvoor een conflict was over een speeltuin in een binnentuin even verderop (zie voor de hele casus beschrijving Verloo et al., 2015). Buurtbewoners werden in een bijeenkomst gevraagd naar hun ideeën, maar omdat er geen aandacht werd geschonken aan het eerdere conflict, daalde het vertrouwen zodanig dat het plan moest worden gestaakt.

Tijdens een controversie is het lastig om escalatie voor te zijn, omdat de betrokken partijen regelmatig veranderen. Een controversie sleept vaak jaren voort, vaak zo lang dat betrokken ambtenaren die goed geïnformeerd zijn, al op een andere plek werken. De ambtenaren die het participatieproces voor de speeltuin moesten opzetten, waren niet betrokken bij het eerdere conflict en konden zich dus ook niet voorbereiden op de wantrouwige reacties van het publiek. Het is daarom bij iedere nieuwe beslissing of een nieuwe escalatie in het proces nodig om te kijken wie de belangrijke partijen zijn en wat er voorheen is gebeurd. Tijdens controverses is iedere partij een 'speler', ook de overheid – daar kom ik later op terug.

## **Dispuut**

Sommige conflicten leiden niet tot crisis of langslappende controverses, maar worden opgelost in een dispuut. Een dispuut kenmerkt zich door een geregleerde confrontatie tussen partijen met tegenstrijdige belangen. Tijdens een dispuut escaleert het conflict zich niet in een crisis, het onderwerp is vaak minder ontvlambaar, waardoor het minder aandacht krijgt van de media dan een crisis. De confrontatie vindt op een geregleerde manier plaats tussen lokale partijen. De reguliere mechanismen – zoals inspraak, vergaderingen, participatie makelaars, et cetera – waarmee overheidsinstellingen conflict oplossen, zijn heel geschikt tijdens een dispuut (Susskind & Cruikshank, 1987). Disputen zijn daarom vaak van kortere duur.



## Latent conflict

Tijdens een latent conflict is het onduidelijk welke partijen er betrokken zijn en waar de onrust of het ongenoegen precies over gaat. Vaak delen buurtbewoners of professionals een gevoel van onvrede, maar kunnen zij niet precies identificeren waar dit vandaan komt. Een latent conflict escaleert niet, maar dat wil niet zeggen dat het niet heel vervelend is voor burgers en overheden die een spanning ervaren. Latente spanningen ontstaan bijvoorbeeld door een constante dreiging van hangjongeren op straat, maar ook tijdens een goed bedoeld participatieproces. Zo ontstonden er latente spanningen in Utrecht nadat een goedbedoelde welzijnsinstelling buurtactiviteiten had geprofessionaliseerd. De buurtbewoners voelden zich bekocht, alsof hun project was overgenomen. Sindsdien vertrouwde de buurt de lokale overheid en de welzijnsinstellingen niet meer, terwijl die juist het idee hadden iets goed te hebben gedaan (voor een analyse van deze casus zie Verloo, 2016). In een volgende poging de buurt ergens bij te betrekken kreeg de lokale overheid nul op het rekest. Het bestuurlijk dilemma van een latent conflict is gericht op het achterhalen waar de spanning vandaan komt. Dit vereist de capaciteit om dezelfde spanning vanuit verschillende perspectieven te kunnen bekijken terwijl het conflict zich ontwikkelt – ook daar zal ik later op ingaan.

### 15.2. In en uitsluiting van burgers bij besluitvorming en conflicten

Zoals we hierboven hebben gezien, escaleren conflicten regelmatig door het onvermogen van de rechtsstaat om op een goede manier in te spelen op de wensen van burgers. Om beter met conflict om te gaan is het nodig om het handelingsrepertoire van zowel burgers als overheid te heroverwegen. Er zijn verschillende mechanismen om burgers te horen, door middel van inspraak hebben overheden de afgelopen decennia ervaring

opgedaan. Maar het adagium van de participatiesamenleving is niet alleen doorgedrongen in beleidskringen. Ook de gewone man op straat heeft steeds vaker de behoefte om zijn stem te laten horen. Vooral als het gaat om beslissingen die dicht bij de alledaagse leefomgeving staan, zullen burgers eisen gehoord te worden.

Waar overheden vaak hopen dat een uitnodiging per brief of Facebook een goede start van een participatieproces is, zien we in momenten van conflict dat bewoners zelf bepalen wanneer zij willen participeren. Burgers betreden het publieke domein, maar doen dat niet altijd op uitnodiging (Van der Steen et al., 2014: 6). Ook het onderwerp is vaak onverwachts, zoals in Amsterdam waar lokale politici verwachtten dat burgers een speeltuin wilden, werd het onderwerp van de discussie die bewoners opwierpen een binnentuin. Ten derde is de plek waar burgers zich laten horen, vaak anders dan tijdens het reguliere moment in de raadzaal of op het Malieveld. Burgers bepalen ook zelf de voorwaarden waaronder zij willen participeren. En ten slotte is de wijze waarop burgers hun ideeën en wensen uiten, niet altijd gemakkelijk te lezen voor politici, ambtenaren of professionals.

### 15.3. De veranderende rol van professional

Het voornemen burgers te betrekken verandert de rol die politici innemen in het besluitvormingsproces. In een representatieve democratie ligt het mandaat voor besluitvorming bij de gekozen vertegenwoordiger. Wanneer er een participatieproces op gang wordt gebracht, en daar een uitkomst uit voortkomt, is het lastig om voor een hele andere oplossing te kiezen dan de uitkomst van het proces. Met andere woorden, het beslissingsmandaat ligt niet langer alleen bij de raad, maar ligt ook gedeeltelijk in de uitkomst van het participatieproces. Als burgers door middel van inspraak eenmaal hun voorkeur hebben uitgesproken, verkleint dat dus de ruimte waarin politici hun eigen agenda

kunnen volgen tijdens het laatste beslissingsmoment. We hebben regelmatig gezien hoe er juist op dat moment toch wordt gekozen voor een andere oplossing door gekozen volksvertegenwoordigers. Dan lijkt het participatieproces voor niets te zijn geweest en haken burgers boos af. Het is dan erg lastig om hen bij een volgend proces genoeg vertrouwen te geven om wederom hun tijd en energie in het proces te investeren. Als we de participatiesamenleving dus serieus willen nemen, zullen we niet alleen na moeten denken over het besluitvormingsproces, maar ook over de veranderende rol van de overheid en een veranderend beslissingsmandaat.

Dat wil echter niet zeggen dat de overheid geen rol meer heeft, of geen beslissingsmandaat. De overheid heeft nog altijd de verantwoordelijkheid voor het hoeden over het publieke belang. Maar er wordt een proces ingezet waarin verschillende organen van lokale overheden, burgers en andere organisaties 'interafhankelijk' van elkaar zijn. Interafhankelijkheid betekent dat iedere partij nodig is om tot een goede oplossing te komen. Iedere partij heeft dus evenveel legitimiteit in het proces. Een oplossing waardoor één partij uit de onderhandeling stapt, is dus geen oplossing. Alle partijen delen een gezamenlijk probleem wat zij interactief proberen op te lossen (Kelman, 1996) – op hoe dat in zijn werk gaat, zal ik later op terug komen.

In publieke conflicten is het aantrekkelijk om een onafhankelijke *mediator* in te zetten. Een mediationproces is flexibeler, waardoor het vaak tot betere oplossingen leidt die passen in de specifieke context. De oplossingen hebben vaak meer draagvlak, omdat verschillende partijen direct betrokken zijn bij het proces. Een mediator identificeert zich niet met een van partijen of de belangen die op tafel liggen. Een belangrijke voorwaarde voor mediation is de neutraliteit van de mediator.

In publieke conflicten gebeurt het echter vaak dat publieke professionals uit lokale overheden zelf als mediator optreden. De lokale ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het inrichten van een participatieproces, het oplossen van conflicten, het voorleggen van een plan aan de raad en het uitvoeren van de beslissingen.

Vanuit het perspectief van mediation is het eigenlijk heel raar om een partij die ook partij is in het conflict, op te laten treden als mediator. Lokale professionals of bestuurders staan niet boven een conflict, maar zijn er juist onderdeel van. Ten eerste, omdat veel conflicten hun grondslag hebben in beslissingen die door henzelf zijn genomen. Maar zelfs in conflicten waar het niet direct gaat tussen de overheid en burgers, maar bijvoorbeeld tussen burgers onderling, is het erg lastig voor overheden om als een onafhankelijke partij op te treden. Dit is ten tweede het geval, omdat de gemeente vaak zijdelings betrokken is als vergunning of subsidieverlener. Ten derde, wanneer er acties plaatsvinden in het publieke domein – er wordt gedemonstreerd, er worden plekken bezet, of ruzie gemaakt op straat – spreekt dit direct de verantwoordelijkheid voor veiligheid aan. Overheden, en daarmee publieke professionals, hebben dus een direct belang bij mogelijke oplossingen of handelingen. Zij zijn dus verre van een onafhankelijke mediator.

Desondanks gebeurt het vaak dat publieke professionals van de lokale overheid optreden als mediator. Lokale overheden die geconfronteerd worden met ontevreden of boze burgers, hebben vaak niemand anders om het proces te begeleiden. Ze zetten in zo'n geval een ambtenaar of politicus in die talent heeft om groepen bij elkaar te brengen en een proces te begeleiden. Deze mensen worden dan geacht om tegelijkertijd in te spelen op de realiteit van burgers als zich te houden aan de bureaucratische normen die hen van bovenaf zijn opgelegd (Lipsky, 1980). De publieke professional komt dus centraal te staan in het oplossen van conflict, het leiden van complexe processen en de omgang met boze burgers. In die positie is het essentieel om te begrijpen hoe zij zelf een partij zijn, waar hun belang verschilt van de belangen van burgers, van andere partijen, en van andere overheidsorganen. Zij moeten responsief kunnen zijn in onverwachte en vaak conflictueuze situaties. In de rest van dit essay zal ik daarom een handelingsrepertoire aanbieden om deze publieke professionals te ondersteunen in deze tegenstrijdige taak.

#### 15.4. 'Leren in actie' om conflicten te transformeren in kansen

De situaties waarin publieke professionals oog in oog komen te staan met boze burgers, kunnen worden benaderd als momenten van 'leren in actie'. Juist dan kun je beter inspelen op specifieke emoties, belangen en verwachtingen. Conflicten begrijpen is lastig. In veel conflicten tussen burgers en overheid wordt er lang getheoretiseerd over wat de volgende stap moet zijn. Maar juist door onze concrete activiteiten 'kunnen we leren waar onze verschillen en overeenkomsten liggen, en wat de volgende stap moet zijn' (Davis, 1989: 226). Leren door te doen is afgeleid van wat Donald Schön '*reflection in action*' noemde (Schön, 1983: 62). De capaciteit om actief op handelingen te reflecteren stelt publieke professionals in staat om nieuwe en vaak uitdagende situaties te kunnen begrijpen en op basis van die kennis beter te reageren. Voor dit handelingsrepertoire kunnen we de lessen trekken uit mediationtheorie, werken aan improvisatie en situaties van interafhankelijk creëren.

#### De praktijk van mediation

Mediation is iets anders dan het Nederlandse poldermodel. Als we polderen, zoeken we naar de gulde middenweg. In mediation is het doel om te onderhandelen totdat er een oplossing is gevonden die de belangen van alle partijen behartigt. Mediationtheorie gaat ervan uit dat conflicten inherent zijn aan onze samenleving en dat onderhandelen een dagelijkse bezigheid is voor de meesten van ons. In de mediationtheorie wordt er een handelingsrepertoire aangedragen om te onderhandelen voor win-winresultaat. Hiervoor is ten eerste procedurele rechtvaardigheid nodig. Er worden gezamenlijke afspraken gemaakt over een procedure die voor iedereen rechtvaardig en transparant is. De mediator beschikt over kennis en vaardigheden om partijen te helpen bij het opzetten van deze procedure en begeleidt de partijen door dialoog, discussie en onderhandelen.

De basisvaardigheden voor onderhandelen bestaan uit vier principes. Ten eerste moet het probleem worden onderscheiden van de mensen die het probleem aan de kaak stellen (Fisher, Ury & Patton, 1984). Je kunt je voorstellen dat dit lastig is in emotionele conflicten die hoog oplopen. De bewoners die ten strijde trekken tegen een azc, zouden zelf niet moeten worden beschouwd als het probleem, zij stellen slechts een maatschappelijk probleem aan de kaak of zijn slechts een teken van onrust. Daartegenover staat dat ook de ambtenaar of politicus die graag een azc wil vestigen, niet gezien zou moeten worden als het probleem, maar als een partij die de vluchtelingen crisis probeert op te lossen en de verantwoordelijkheid daarin te verdelen. Ook als de liberale democratie wordt ondermijnd, als burgers bijvoorbeeld besluiten een raadsvergadering op agressieve wijze te verstoren, verandert dat niet het probleem zelf. Een onderhandeling moet dus ten eerste worden gestart met het duidelijk uit elkaar trekken van de mensen die het probleem aankaarten en het probleem wat daadwerkelijk op de agenda staat.

Het tweede onderdeel van de methode is het focussen op belangen en niet op posities (Fisher, Ury & Patton, 1984: 41). Posities representeren vaak niet de belangen van mensen maar vloeien eruit voort. Daarom is het noodzakelijk om op zoek te gaan naar de achterliggende redenen waarom mensen hun positie innemen. Mediationtheorie beschrijft hoe het zoeken naar belangen in plaats van posities afhankelijk is van ons vermogen om de symbolen achter een belang te begrijpen (Davis, 1989: 226). Als jongeren scanderen 'gerechtigheid voor Henriques!', wat betekent gerechtigheid dan voor hen? Willen zij alleen gerechtigheid voor Henriques of staat hij een symbool voor iets groters? Als overheden zich willen opstellen als mediators, is het zaak om goed te begrijpen wat voor symbolische betekenis de uitspraken en acties van burgers eigenlijk hebben. Welke belangen zitten er achter de positie die mensen innemen?

Een goed overzicht van belangen legt ook de basis voor de derde en vierde principes van onderhandelen: het ontwikkelen van opties voor wederzijds rendement (*out of the box*-denken en

op zoek gaan naar win-winoplossingen), en het gebruiken van objectieve criteria (Fisher, Ury & Patton, 1984). Om als mediator op te treden en om een win-winitkomst te begeleiden is creativiteit nodig. Alleen door creativiteit en kennis van alle belangen kun je buiten de gebaande paden naar oplossingen zoeken die voor iedereen beter zijn.

Als mediator zal de publieke professional regelmatig in schurende situaties terechtkomen waar de respons van de mediator allesbepalend is. Interacties tussen professionals en burgers zijn 'kritieke momenten' in het proces van conflict (Verloof, 2015). Deze momenten zijn kritiek, omdat juist dan de relatie tussen overheid en burgers en het vervolg van het proces op het spel staat. Een reactie die de belangen en emoties van burgers niet erkent, zal ertoe leiden dat verdriet omslaat in woede of woede in agressie. Tijdens iedere situatie waar er om een respons wordt gevraagd, ontstaan er momenten die schuren. De basisprincipes van mediation kunnen helpen om met conflict momenten om te gaan. Probeer te observeren wat er gebeurt. Stel vragen als 'Wat voor emoties laat een persoon zien', 'Welke emoties zitten daarachter', 'Uit welke belangen komen deze emoties voort', 'Waar kan ik op dit moment erkenning aan geven?' De antwoorden op deze vragen geven de kennis om vervolgens te kunnen handelen. Om responsief te zijn maar toch de situatie in de hand te houden, zal een interactie met boze burgers minder snel escaleren.

## Improvisatie

Een mooi voorbeeld van leren in actie komt uit een van de *practitioner profiles* van John Forester. In een woonwijk zou een lokaal parkje op de schop gaan voor het creëren van meer woningen. Bomen moesten worden gekapt. Na een lang en conflictueus participatieproces was er nog een laatste bijeenkomst waar bewoners konden reageren op het plan. De stedelijk ontwerper stond op het podium en achter in de zaal zag hij een groep bewoners binnenkomen met grote elektrische kettingzagen en andere dreigende apparatuur. Hij schrok, dit zag er nogal agressief

uit. Hij moest ter plekke improviseren. Door na te gaan wat de kettingzagen voor symbolische betekenis hadden begreep hij meteen dat de bewoners een statement wilden maken tegen het kappen van de bomen. Hij improviseerde een manier om dat belang zichtbaar onderdeel te maken van de publieke discussie, maar ook de situatie veilig te stellen. Hij nodigde de bewoners uit om hun apparatuur op het podium te leggen, in het zicht van het hele publiek, en zelf plaats te nemen in de zaal. Op die manier was er zowel veiligheid gecreëerd, de apparatuur was zichtbaar aan de kant gelegd, en de symboliek was niet verbannen van het debat maar juist erkend. Nu kon er een dialoog worden gevoerd.

Erkenning van de symbolische betekenis die bewoners geven aan bomen, plekken, herinneringen wordt vaak over het hoofd gezien in participatie of conflict processen. Dat is jammer, want erkenning is essentieel voor de-escalatie en een hele belangrijke manier om mensen te betrekken. Doordat de symbolische betekenis van de kettingzagen erkend werd door de professional, werd de groep bewoners en hun belangen als geheel erkend. Zonder erkenning kun je niet verder, pas wanneer je het gevoel hebt dat de ander je begrijpt (zowel intenties, als belangen, als ervaring en emoties), krijg je het vertrouwen dat er naar een oplossing kan worden gezocht die voor iedereen goed is. Erkenning moet ook niet alleen gegeven worden aan negatieve herinneringen. Ook mooie herinneringen aan een bepaalde plek of een activiteit helpen om vooruit te kunnen kijken. We zijn geneigd om te zeggen 'Dat was verleden tijd en we beginnen met een schone lei', maar het is vaak nuttiger om herinneringen een actieve plek te geven in het proces. Erkennen van het verleden geeft ruimte voor de toekomst (Forester, 2004).

## **Interafhankelijkheid**

Zoals al eerder benoemd, is het concept van interafhankelijk essentieel voor het ontwikkelen van een goede respons in momenten van conflict. Interafhankelijkheid begint bij de erkenning dat alle partijen die betrokken zijn, hoe verschillend hun



belangen ook, hetzelfde probleem delen; de zoektocht naar een oplossing. Voor de oplossing hebben ze elkaar nodig, en dat is interafhankelijkheid. Ten tweede kan die interafhankelijkheid zichtbaar worden door gezamenlijk op zoek te gaan naar de belangen van iedere partij en naar de manieren waarop die belangen schuren, waar onderliggende waarden botsen en waar behoeften conflicteren (Kelman, 1996: 100). Ten derde wordt interafhankelijkheid onderstreept als er wordt erkend dat de relatie tussen partijen zowel een coöperatief als een competitief element heeft.

Iedereen heeft een andere rol in het proces van conflict oplossen. Het is belangrijk om die rollen inzichtelijk te maken. Waar kunnen bewoners wel en niet over mee beslissen? Waar ligt het uiteindelijke beslissingsmandaat? De mediator kan hier duidelijke afspraken over maken aan het begin van het proces. Dan wordt de interafhankelijkheid tussen partijen zichtbaar en erkend. De benadering van mediation betekent dus niet dat overheden met alle eisen van burgers mee moeten buigen. Interafhankelijkheid betekent juist dat alle partijen afhankelijk zijn van elkaars steun en medewerking. De mediator moet ervoor zorgen dat iedere partij een legitieme plek kan innemen in de onderhandeling. Als alle partijen het probleem delen en een oplossing willen vinden die de relaties tussen overheid en burgers versterkt, biedt dat het beste uitgangspunt voor een onderhandeling die conflict kan transformeren in een kans.

## 15.5. Conclusies

Als we onze democratie weerbaar willen maken, zouden we conflicten niet alleen moeten benaderen als een probleem, maar ook als een kans voor inclusieve besluitvorming. Tijdens conflicten worden mensen betrokken op basis van hun eigen ervaringen en wensen. Onvrede en andere emoties geven aan dat mensen zich om de publieke zaak bekommeren. Conflicten zorgen ervoor dat mensen politiek bewustzijn ontwikkelen en

zich gaan organiseren (Coser, 1957). Als mensen onvrede ervaren en gaan handelen, ontstaat er een interactie tussen partijen met verschillende belangen. Conflicten zijn dus bij uitstek momenten waarop er participatie plaatsvindt. En omdat het zo persoonlijk is, participeren in conflict niet alleen groepen die zich vaker met besluitvorming bemoeien, maar worden er juist onverwachte groepen actief, op onverwachte plekken, die onverwachte manieren gebruiken om zich te laten horen.

Juist in een democratie waar participatie hoog in het vaandel staat, zouden we ons begrip van verschillende participatievormen moeten verbreden. Laten we eens goed kijken naar de handelingen van bewoners waarmee ze hun onvrede uiten. Kunnen we die acties begrijpen en erkennen als publieke handelingen?

## Literatuur

- Coser, L.A. (1957). 'Social Conflict and the Theory of Social Change', *The British Journal of Sociology* 8(3): 197-207. doi: 10.2307/586859.
- Davis, A.M. (1989). 'An interview with Mary Parker Follett', *Negotiation Journal* 5(3): 223-235.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Pennsylvania State University Press.
- Fisher, G., Ury, W. & Patton, B. (1984). *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*. New York: Penguin.
- Forester, J. (2004). 'Responding to critical moments with humor, recognition, and hope', *Negotiation Journal* 20(2): 221-237. doi: 10.1111/j.1571-9979.2004.00019.x.
- Kampen, T., Verhoeven, I. & Verplacke, L. (2013). *De effectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kelman, H.C. (1996). 'Negotiation as Interactive Problem Solving', *International Negotiation* 1(1): 99-123. doi: 10.1163/157180696X00313.
- Laws, D. & Forester, J. (2015). *Conflict, improvisation, governance: Street level practices for urban democracy*. London: Routledge.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Basic books.
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*. Basic Books.

- Steen, M. van der, Hajer, M.A., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Verloo, N. (2015). *Negotiating urban conflict. Conflicts as opportunity for urban democracy*. University of Amsterdam, doctoral dissertation.
- Verloo, N. (2017a). 'Governing the global locally. Agonistic democracy practices in The Hague's Schilderswijk', *Urban Studies*, (advance online publication), 1-18. doi: 10.1177/0042098017732715.
- Verloo, N. (2017b). 'Learning from informality? Rethinking the mismatch between formal policy strategies and informal tactics of citizenship', *Current Sociology* 65(2): 167-181. doi: 10.1177/0011392116657287.
- Verloo, N., Lodder, N., de Gooijer, H., Laws, D. & Kuitenbrouwer, M. (2015). *Speel- tuinen, burgers en participatie: reflecties op kritieke momenten in Amsterdam Oost*. Amsterdam: Municipality of Amsterdam and Public Mediation Program.
- Vulpen, B. van, Schulz, M., Steur, B., Steeg, M. van der, Twist, M. & Bressers, D. (2017). *Omggaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.