

Den Haag, 27 maart 2024

Geachte heer Dijkgraaf, Geachte heer Van Zwol,

Inzake: Doelstelling effectieve, responsieve rechtsorde

In het kader van het te bereiken hoofdlijnenakkoord gaat u - volgens het scenario uit de informatie Putters - werken aan doelstellingen en oplossingsrichtingen. Daarbij zullen onder meer de onderwerpen rechtsstaat, goed bestuur en veiligheid aan de orde komen.

In deze brief doen wij de suggestie om als doel en oplossingsrichting te formuleren:

- Versterking van het vermogen in Nederland om op een rechtvaardige en transparante wijze overeenstemming te bereiken.
- Door gestructureerde ontwikkeling en implementatie van conflictoplossingsroutes op basis van “wat werkt” voor de meest urgente problemen die individuele burgers, ondernemers en overheden ervaren.
- Zonder de rem van bestaande instituties.
- Met als startpunt voor uitwerking door de regering de aanbevelingen van 12 juli 2023 van de OESO over een [responsieve rechtsorde](#) en van 12 december 2023 van de Europese Commissie over [participatieve democratie](#).

Voor het grote onderwerp van de rechtsorde hebben voorgaande kabinetten moeite gehad om een werkbare, voldoende concrete aanpak te vinden. Het ging over losstaande maatregelen, zoals uitvoeringstoetsen, grondwettelijke toetsing, bemiddeling of sneller/beter/harder straffen. Het ging ook vaak over bestrijding van symptomen, zoals hoge administratieve lasten, complexe wetgeving of rechtspraak die politieke processen verstoort.

Gestructureerd ontwikkelen en implementeren wat werkt voor burgers; dat lijkt vanzelfsprekend. Toch is het in dit domein een relatief onbekende werkwijze. Er wordt nauwelijks in geïnvesteerd. Daarom lichten wij deze opgave hieronder toe op de volgende punten:

1. Dat problemen opgelost worden, is een belangrijke prioriteit voor burgers, waarover zij duidelijke en realistische verwachtingen hebben, die goed kunnen worden vertaald in ijkpunten. Conflicten aangaan en overeenstemming bereiken is een belangrijke functie van de democratie in een pluriforme samenleving.
2. Beter werkende oplossingsroutes dragen bij aan bestaanszekerheid, vermindering van lasten voor betrokkenen en het vergroten van economische groei.
3. De opgave is goed uitvoerbaar, door integratie van rechtsbescherming en participatie met al bestaande informele structuren om tot overeenstemming te komen.
4. De regering kan voortbouwen op interdisciplinaire kennis en goede praktijken, aansluitend bij een serie van adviezen.
5. De rem moet er af. De huidige taakopvattingen en begrotingssystematieken werken belemmerend. De opgave moet opnieuw worden belegd.

6. Uitvoering kan dan een cruciale bijdrage zijn aan oplossingen voor andere opgaven, die vaak langdurig vastlopen in juridisering.
7. Een gestructureerde opgave kan in een kabinetsperiode tot aansprekende resultaten leiden met beperkte financiële middelen en een uitstekende MKBA-verhouding.
8. Het is een weinig kostende, essentiële vorm van risico-management: het functioneren van recht en democratie staat immers wereldwijd onder druk.

Wij doen deze suggestie als penvoerder van het [Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen](#), een samenwerkingsverband van 34 centra bij universiteiten en hogescholen, de Gemeente Den Haag, ADR instellingen en netwerkorganisaties uit de internationale stad van vrede en recht, gesteund door internationale experts en hun organisaties.

1. Burgers verwachten responsieve, rechtvaardige probleemoplossing

Wat burgers van de democratische rechtsorde verwachten is recent in beeld gebracht door het Sociaal Cultureel Planbureau in een [Kennisnotitie](#) ter voorlichting van de Staatscommissie Rechtsstaat. Uit de gevoerde gesprekken met SCP-medewerkers blijkt dat wij als burgers van democratie en recht verwachten dat problemen worden opgelost. Zoals ook uit heel veel onderzoek blijkt, hechten we aan procedurele rechtvaardigheid, waaronder participatie in beslissingen waardoor we worden geraakt. We vragen responsiviteit - wat in de rechtsorde ook best mag worden vertaald in dienstverlening aansluitend bij wat er werkelijk toe doet, snelheid en hoge kwaliteit. We verlangen ook eerlijke uitkomsten en transparante procedures.

Uit eerder onderzoek van het SCP blijkt dat - waar nu slechts weinigen participeren in politiek en bestuur - een aanzienlijke groep bereid is mee te denken en te werken aan goede oplossingen op macro-niveau. De meerderheid ziet participatieve vormen van democratie als wenselijke aanvulling op de representatieve democratie, onder meer als stok achter de deur. Dit leeft iets sterker bij lager opgeleiden en aan de rechterkant van het publieke spectrum.

Deze zin uit de Kennisnotitie geeft aan hoe burgers worstelen met de huidige rechtsorde:

"Een aanzienlijke minderheid van de mensen lijkt te schipperen tussen enerzijds het idee dat politieke discussie en juridische procedures concrete probleemoplossing zinloos frustreren, en anderzijds het besef dat volksvertegenwoordigers, de rechtspraak en de wet er juist zijn om hun belangen te beschermen."

Ook bij bestuurders, ambtenaren, rechters en anderen die als "derden" de rechtsorde concrete vorm geven, is deze worsteling te horen. Er is dus alle reden om de formats voor debat en procedures te onderzoeken en gericht te verbeteren.

2. Rechtsbescherming is nodig als de kern van hun bestaan op het spel staat

Uit [bevolkingsonderzoek](#) van het WODC blijkt dat de rechtsorde voor burgers met name van belang is in situaties waarin zij - zoals goed omschreven in het gelijknamige [WRR-rapport](#) - grip op belangrijke onderdelen van hun leven dreigen te verliezen.

- Het recht kan onrecht voorkomen en de balans terugbrengen in vastgelopen werkverhoudingen, in huisvestingskwesaties, in moeilijke gezinssituaties, in buurten met veel nieuwkomers, in sleutelverhoudingen rond het eigen bedrijf, in relaties met schuldeisers en in andere duurrelaties, waarin mensen veel hebben geïnvesteerd en van elkaar afhankelijk zijn.
- Mensen zoeken verantwoording, herstel en genoegdoening na een ongeval, een misdrijf, een medische misser of een andere ingrijpende gebeurtenis (Toeslagen, Groningen, Q-koorts).
- Er is altijd een andere kant. Degenen die direct of indirect aan het ontstaan van zo'n situatie hebben bijgedragen, staan ook onder grote druk. Zij worden verantwoordelijk gehouden op manieren die zij vaak als niet proportioneel ervaren.

Dit zijn concrete, zich vaak voordoende situaties, waarin bestaanszekerheid wordt aangetast. De WRR koppelt herhaalde negatieve ervaringen in dit soort situaties ook aan maatschappelijke onvrede.

Werkverhoudingen, huisvesting, gezin, buurt, bedrijf, financiële verhoudingen, veiligheid en zorgrelaties zijn bovendien de belangrijkste bronnen van welzijn en welvaart. Verstoringen werken direct door in arbeidsproductiviteit en zorgkosten. Hoe eerder en hoe effectiever die verstoringen worden weggenomen, hoe meer capaciteit er is voor persoonlijke en economische groei.

Bij een formele juridische benadering worden de effecten van (ontoereikende) rechtsbescherming vaak niet meegenomen. Verschillende groepen worden daardoor getroffen, op een vergelijkbare manier. Denk aan:

- De te gejuridiseerde benadering van het bestuursrecht, waardoor de slachtoffers van de Toeslagenaffaire niet in hun belangen werden gehoord;
- De jarenlange onzekerheid, uitsluiting, emotionele belasting en kosten waarmee het toepassen van recht en het vormen van jurisprudentie gepaard kan gaan. Denk aan PAS-melders, het Wildersproces, Hart voor Den Haag, het herstel in Groningen en na de Toeslagenaffaire, en ook de systematisch slecht onderbouwde voorlopige hechtenis en slachtoffers van misdrijven die jaren in onzekerheid verkeren.
- De effecten op ondernemers, ontwikkelaars, bouwbedrijven en woningzoekenden van gestapelde procedures in het omgevingsrecht.

3. Richting: naadloze routes naar overeenstemming en gedragen beslissingen

Om deze verwachtingen, behoeften en lastenvermindering te realiseren, zijn routes nodig die mensen (en instanties) tot elkaar brengen, zowel op macro-niveau als via maatwerk voor individuele gevallen.

Wat in grote lijnen en vaak blijkt te werken is bijvoorbeeld:

- Systematisch uitvragen en delen van behoeften, wensen en zorgen (belangen) van betrokkenen aan het begin van routes en in het verloop van juridische processen, zodat deze meer centraal komen te staan in de processen/procedures;
- Faciliteren van het nemen van verantwoordelijkheid voor het type uitkomsten waarmee alle betrokken partijen zo goed mogelijk verder kunnen (in plaats van focus op wat er in het verleden verkeerd is gegaan);

- Focus van procedures op het bereiken van overeenstemming, met de optie van een neutrale beslissing over de resterende geschilpunten, zowel in de informele als in de formele besluitvormingsprocessen;
- Verbeteren van de wijze waarop betrokkenen een (financiële) bijdrage leveren aan de (te beheersen) kosten van processen en procedures, zodat deze duurzaam en breed toegankelijk kunnen worden ingericht;
- Gestaaag en gericht ontwikkelen van de rechtsregels en andere objectieve criteria die richting kunnen geven aan de hoogte en/of evenredige verdeling van financiële bijdragen aan oplossingen, risico's en verantwoordelijkheden.

De ROB, en in ons land vele anderen, hebben gepleit voor reflectie op een [responsieve rechtsstaat](#). De Raad van de OESO nam op 12 juli 2023 een [Recommendation on Access to Justice and People-Centred Justice Systems](#) aan die een stap verder gaat richting concretisering. De OESO beveelt de lidstaten aan om naadloze routes te ontwikkelen voor oplossing van de belangrijkste problemen die burgers ervaren. De essentie daarvan is dat formele (juridische) procedures en informele processen worden geïntegreerd.

De Europese Commissie deed op 12 december 2023 een soortgelijke, dringende [aanbeveling](#) om informele en formele participatie van burgers in besluitvorming te versterken. Uitvoering geven van deze twee aanbevelingen zou een centraal deel van de opgave voor de regering kunnen zijn.

4. Dit sluit aan bij bestaande praktijken en adviezen die wachten op uitvoering

De context waarin dit kan gebeuren zal voor de onderhandelaars herkenbaar zijn:

- Informele besluitvorming gebeurt in de huidige samenleving steeds meer via overlegstructuren, akkoorden, bemiddeling, overeenstemming en schikkingen, die vaak effectieve elementen hebben die ontbreken in formele procedures;
- De rechtsorde is vooral georganiseerd als allocatie van bevoegdheden aan overheidsorganisaties om regels te stellen, toegewezen taken uit te voeren en geschillen te beslechten (*trias politica*) en te weinig op het bereiken van overeenstemming;
- Zoals de [ROB heeft uitgewerkt voor akkoorden](#) - en in de rechtspleging bekend staat als onderhandelen in de schaduw van het recht - lopen informele participatie en formele besluitvorming door elkaar heen.
- Aan de formele kant komen er steeds meer regels bij. Steeds meer uitvoerende organisaties en oordelende instanties gaan over de toepassing van specifieke regels. Nieuwe regels bepalen dan wie welk oordeel mag geven en welke beslissing mag nemen. Deze complexiteit leidt weer tot informeel overleg - meestal ad hoc georganiseerd - om impasses te doorbreken.
- De gevolgen van deze complexiteit zijn voelbaar in de vorm van juridisering, vervreemding en overleg achter de schermen om impasses te doorbreken.
- Burgers hebben steeds meer moeite om de weg naar oplossingen te vinden. "Het recht" is voor hen ontoegankelijk.
- Zij ervaren het bestuur, de politieke besluitvorming en de interactie met de rechtspraak als niet transparant.

De aanbevelingen van de OESO en de EU-Commissie dringen aan op de inzet van data en evidence-based practice. Dit kan gestalte krijgen via de gestage onderzoeks-, ontwikkelings- en brede invoerings-methoden die in andere sectoren gebruikelijk zijn.

Deze opgave om responsieve routes te ontwikkelen kan tevens een kader vormen voor een aantal opgaven die al herhaaldelijk en indringend zijn geformuleerd:

- Transparante en effectieve processen voor vorming van akkoorden, met geschikte vormen van participatie, en aansluitend op formele bestuurlijke en politieke besluitvorming (zie [ROB advies](#));
- Een effectievere strafrechtketen, met heldere keten-doelen, prioriteiten en ketenfinanciering (zie de unaniem aangenomen [motie Ellian](#), die bij de [JenV Begrotingsbehandeling op 7 februari](#) wederom centraal stond);
- De daarmee ook verbonden inzet om de kostenstijgingen bij JenV instellingen beheersbaar te maken;
- Een beter stelsel voor hersteltrajecten, minder kostbaar en beter aansluitend bij de behoeften van gedupeerden, in plaats van ad hoc inrichting vanuit bestaande systemen (zie Nationale Ombudsman, [Herstel bieden: een vak apart](#), oktober 2023, op basis van de ervaringen met Groningen, Toeslagen en acht andere hersteltrajecten);
- Betere integratie participatie, rechtsbescherming en formele besluitvorming bij de inrichting van de omgeving;
- Integratie van routes naar effectieve interventies in gezinsrelaties met adequate rechtsbescherming (zie [Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming](#) en Advies [Kinderen en ouders met recht goed beschermd](#), januari 2024)
- Ontwikkeling van toegang tot recht in het algemeen, met aansluitende routes voor informatieverschaffing, begeleiding bij onderhandeling en geschilbeslechting (zie [Kamerbrief Minister Weerwind over Toegang tot recht](#), juni 2023).

5. De ontwikkeling van de rechtsorde is nog niet belegd en gefinancierd

Op dit moment is er geen instelling in het staatsbestel waar deze opgave is belegd. De verdere ontwikkeling van de democratische rechtsorde wordt - zonder een expliciet besluit daarover - overgelaten aan het samenspel tussen instellingen. Hun taakopvattingen en wijze van budgettering remmen op dit moment iedere ontwikkeling.

De ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken hebben geen heldere opdracht op dit terrein. In de afgelopen kabinetsperiodes hebben zij vooral kleinschalige, lokale pilots gefinancierd. Budgetten voor gestructureerde ontwikkeling ontbreken. De ministers voor Rechtsbescherming hadden geen middelen, meetbare doelstellingen en menskracht om deze opgave ter hand te nemen.

De ontwikkeling van oplossingsroutes blijft hangen tussen de instanties die zich bezighouden met rechtspraak, wetgevingsambtenaren, bijdragen van individuele wetenschappers, moties uit het parlement en uitspraken van hoogste rechters. Het gebeurt niet gestructureerd.

In een aparte notitie - die we graag delen als daar behoefte aan is - werken we uit met welke deeltaken deze opgave in de Nederlandse verhoudingen zou kunnen worden georganiseerd.

Er is bijvoorbeeld veel te leren van “evidence-based” praktijk en beleid in de gezondheidszorg.

6. Een cruciale bijdrage aan realiseren andere opgaven

Betere, minder gejuridiseerde routes naar rechtvaardige, effectieve oplossingen, met integratie van informele processen en formele procedures, lijken ook essentieel voor belangrijke andere opgaven waar het komende kabinet voor staat. Voorbeelden zijn:

- Beheersing van migratie (zie IND, [Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd?](#), februari 2024);
- Huisvesting en woningbouw, binnen de kaders van een goed functionerend omgevingsrecht;
- Energietransitie, idem;
- Evenwichtige oplossing van werkconflicten, met effectieve, proportionele reacties op grensoverschrijdend gedrag en voldoende zekerheid voor werkenden en ondernemers;
- Schuldenproblematiek;
- Lopende en toekomstige hersteltrajecten, zie hierboven, nr. 4.

7. Meetbare resultaten binnen een kabinetsperiode met hoge mogelijke opbrengsten en eenvoudig te financieren

Uitvoering van deze opgave brengt kosten met zich mee. Een indicatieve berekening komt uit op €70 miljoen oplopend tot €130 miljoen per jaar gedurende de kabinetsperiode.

Dekking van deze kosten zou - waar nodig - kunnen komen uit kostendekkende bijdragen van belanghebbenden met draagkracht voor het gebruik van de rechtspraak. Terwijl voor het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand een strenge inkomens- en vermogenstoets geldt, is dat niet het geval voor het gebruik van de net zo gesubsidieerde rechtspraak. De rechtspraak wordt verhoudingsgewijs zwaar belast door complexe zaken van grote bedrijven, massaclaims en ingewikkelde geschillen met overheidsorganisaties.

Een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse voor een opgave langs deze lijnen is gemaakt door [Ecorys](#). Deze komt zeer gunstig uit (1:80).

In deze MKBA is ook een concrete, meetbare doelstelling opgenomen voor de meest dringende problemen: een als rechtvaardig ervaren oplossing via overeenstemming of een beslissing binnen 1 jaar.

Deze indicator wordt al gemeten voor individuele geschillen en staat nu op 32%. 80% is een realistische doelstelling. De intuïtie daarvoor: voor elk type probleem tussen mensen, hoe zwaar of complex ook, zijn al werkzame oplossingen gevonden.

8. Een essentiële vorm van risico-management

Het functioneren van de routes naar overeenstemming is niet alleen in Nederland een uitdaging. Internationaal staat de democratische rechtsorde onder druk, zoals ook blijkt uit

de toonaangevende indexen van het World Justice Project en V-Dem. Hoe de rechtsstaat zich in Nederland verder zal ontwikkelen, wordt geleidelijk ook onzekerder.

Gericht investeren in “wat werkt” om gezamenlijk tot overeenstemming te komen lijkt daarom een onmisbare vorm van risico-management. De democratische rechtsstaat intern versterken is net zo vanzelfsprekend als die aan de grenzen van de EU verdedigen.

We hopen dat het informatieproces hiermee wordt gediend. Zo nodig voorzien we u graag van verdere data en onderliggende analyses.

Met vriendelijke groet,

Namens het consortium,
Prof. Maurits Barendrecht,
Hague Institute for Innovation of Law en Tilburg University
maurits.barendrecht@hiil.org