

NJB 2022/2238

Conflicten hanteerbaar maken

De rol van het recht versterken

Maurits Barendrecht, datum 17-10-2022

Datum	17-10-2022
Auteur	Maurits Barendrecht ^[1]
JCDI	JCDI:ADS673465:1
Vakgebied(en)	Rechtswetenschap / Algemeen Staatsrecht / Algemeen Staatsrecht (V) Staatsrecht / Rechtspraak Juridische beroepen / Algemeen Juridische beroepen / Bijzondere onderwerpen

De rechtsstaat is vol van pilots, verbetervoorstellen en ambities. Het Coalitieakkoord en de meeste mensen in Nederland verlangen naar een samenleving waarin verschillen worden overbrugd in plaats van worden uitvergroot. Denk aan de grote duurzaamheidsopgaven voor klimaat, landbouw, natuur, woningbouw en energievoorziening, die zich lokaal moeten vertalen naar zienswijzen, bestemmingsplannen, vergunningen en afkoopregelingen. Ondernemers en individuele burgers hebben rechtvaardige preventie en oplossingen voor hun conflicten nodig, met goede rechtsbescherming als hun fundamentele belangen op het spel staan. Nationaal en internationaal lijkt het oplossend vermogen van de rechtsstaat eerder onder druk te staan, dan zich voortvarend te versterken. Hoe kunnen conflictoplossende instituties - met een grote rol voor juristen - samen een weg vinden om deze trend ten goede te keren? De maatschappelijke en economische waarde die zij kunnen toevoegen is immens. Wat is mooier en uitdagender dan de rechtspleging in zijn conflictoplossende kracht te krijgen?

1. Pilots, ambities en verbetering

1.1 Een breed scala van pilots

De rechtspraak wil graag maatschappelijk effectief zijn. Rechtbanken hebben een groot aantal pilots opgezet. Maatschappelijk effectieve rechtspraak betekent hierin meestal dichter bij de burger en diens problemen, met informelere procedures en meer verbonden met het sociale domein. De innoverende rechters willen sneller resultaten bieden met een eenvoudiger juridische procedure.^[2]

De rechtspraak wil ook aan de gang met online ondersteunde geschiloplossing naar het voorbeeld van het Canadese Civil Resolution Tribunal. Wat daarin aanspreekt is dat informatie, bemiddeling en rechterlijke beslissingen in een naadloos proces worden geïntegreerd. Met online ondersteuning die grote aantallen geschillen aan kan, ontwikkeld met veel oog voor wat partijen willen en kunnen.

In de rechtsbijstand lopen maar liefst 30 pilots. De laatste voortgangsrapportage vermeldt initiatieven die rechtzoekenden meer informatie bieden over hun rechten, die mensen verwijzen naar geschikte hulpverleners

en die eerdere oplossing van conflicten mogelijk maken.^[3] De pilots beogen vaak de lokale samenwerking tussen sociale hulpverlening en rechtshulp te vergroten.

De initiatieven van rechters en hulpverleners bestrijken een breed scala van rechtsproblemen. Pilots gaan over schulden, huur, bestuursrecht, strafrecht, multi-problematiek en burenc conflicten. Daarnaast lopen er programma's op het gebied van scheiding, ^[4] zijn er nieuwe voorstellen voor arbeidsconflicten^[5] en blijft letselschade om aandacht vragen.

1.2 Grote ambities

De politieke ambities voor conflictoplossing zijn groot. Het Coalitieakkoord zoekt naar 'een politiek waarin verschillen worden overbrugd in plaats van worden uitvergroot'. Dat sluit aan bij onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau waaruit blijkt dat mensen behoefte hebben aan saamhorigheid, onderling respect, gemeenschapszin en overbrugging van verschillen.^[6] Het Coalitieakkoord stelt de burger centraal: 'We willen ons richten op concrete verbeteringen in het leven van mensen' en 'een samenleving waarin de overheid mensen in staat stelt samen de schouders eronder te zetten.'^[7]

Verbeteringen in de rechtspleging ondersteunen dit. Het akkoord zet breed in op versterking van de gehele juridische keten en de toegang tot het recht. Doorlooptijden moeten worden verkort, achterstanden worden weggewerkt. De positie van het slachtoffer moet worden gewaarborgd. De Regering wil werk maken van maatschappelijk effectieve rechtspraak en herstelrecht. Alternatieve geschilbeslechting moet laagdrempelig beschikbaar komen op basis van buurrechtspraak en mediation.^[8]

De rechtsstaat speelt een aanzienlijke rol in het waarmaken van de grote ambities van deze tijd. Het kan alleen goed komen met klimaat, landbouw, woningbouw, natuur en energievoorziening als de duurzaamheidsopgaven zich lokaal vertalen. Mensen met uiteenlopende belangen moeten het eens worden via zienswijzen, bestemmingsplannen, vergunningen, herstelmaatregelen en afkoopregelingen. De bij de grote uitdagingen betrokken partijen en ministeries doen een steeds sterker appel op de juridische bestuurspraktijk en de bestuursrechtspraak. Die bepalen immers het ritme en daar wordt concreet hoe betrokkenen zich gehoord voelen en krijgen wat hun toekomst.

De Tweede Kamer neemt eigen initiatieven. Een initiatiefnota Van Nispen gaat over huizen van het recht en is welwillend ontvangen door de nieuw samengestelde Commissie Justitie en Veiligheid, die vraagt om aansluiting op de pilots en een maatschappelijke kosten/baten-analyse.^[9] Moties Sneller en Dutluer vragen om concretere invulling van de ambities op het gebied van herstelrecht, mediation en effectievere strafrechtelijke sancties.^[10] Op basis van een motie Van Dam-Omtzigt uit januari 2021 zijn er een commissie en een 'tegenengroep' in de maak die het functioneren van de rechtsstaat als geheel gaan bespreken. ^[11]

De hoogste bestuursrechter heeft na de Toeslagen crisis de rechtsbescherming versterkt. Voor ieder fundamenteel belang is nu een diepgaande toetsing aan het evenredigheidsbeginsel mogelijk.^[12] Dat lijkt zelfs te gaan gebeuren als de afweging in een formele wet is neergelegd.^[13]

1.3 Urgentie

De pilots lopen en de ambities zijn er. Daarachter zit een behoorlijke urgentie. De samenleving leverde, ondanks ruim € 6 miljard aan financiële toezeggingen, nog geen adequate oplossing voor de slachtoffers van de Toeslagenaffaire. Een omvangrijke herijking bleek nodig.^[14] De aanpak van compensatie roept vragen op.^[15] Ook in Groningen moet de vrede nog weerkeren.^[16] In dit soort hersteloperaties blijkt toepassing van wettelijke regels razend ingewikkeld en duurt het lang voor mensen worden geholpen. De Aandelenlease-affaire sleept al decennia en volgens betrokken rechters is het einde nog niet in zicht.^[17]

De doorlooptijd en stapeling van procedures is een knelpunt bij de grote transitie waar Nederland voor staat.^[18] TenneT, de beheerder van het hoogspanningsnetwerk dat de groeiende zonne- en windenergie moet gaan verdelen, is een van de vele partijen die hiertegen op lopen. Bij de presentatie van het investeringsplan^[19] zei TenneT op NPO 1 dat het tien jaar kost om een hoogspanningslijn te bouwen. Waarvan

acht jaar 'praten' en juridische trajecten, volgens de TenneT-woordvoerder. Ondertussen wachten producenten van duurzame energie, bedrijven en consumenten op aansluitingen.

De rechterlijke macht kan de vraag naar conflictoplossing niet bijhouden en kampt met flinke achterstanden. Het bereik van de vele pilots en programma's is volgens de rapportages tot nu toe relatief beperkt: het gaat meestal om tientallen of honderden mensen die zijn geholpen of doorverwezen. De pilots moeten sneller gaan leiden tot nieuwe voorzieningen die goed zijn getest en breed kunnen worden geïmplementeerd.^[20]

1.4 Data tonen een rechtsstaat onder druk

De behoefte aan betere conflictoplossing blijkt ook uit de langjarige trends in de rechtsbescherming zoals die door burgers wordt ervaren. In december 2020 verscheen voor de vierde keer de Geschilbeslechtingdelta, met daarin de ontwikkelingen van 2003 tot en met 2019.^[21] Voor het kleine mkb kwam in 2019 een eerste studie uit.^[22] De strafrechtelijke rechtsproblemen worden iedere twee jaar uitgevraagd in slachtofferenquêtes.^[23] De data die hierna volgen zijn uit deze bronnen overgenomen of afgeleid. Op de *NJB*-website is een Powerpoint-presentatie te vinden met enige grafieken en tabellen uit deze studies.^[24]

Volwassen mensen ervaren in Nederland jaarlijks rond vijf miljoen geschillen. De aantallen zijn redelijk stabiel. 2,4 miljoen conflicten hebben gemiddeld een aanzienlijke tot zware impact op het leven, zoals scheiding, huiselijk geweld, ontslag, letselschade, schulden, problemen met cruciale zorg of conflicten in de woonomgeving. Consumentenconflicten komen vaker voor, maar die hebben gemiddeld minder impact.^[25] 3,5 miljoen mensen van vijftien jaar en ouder hebben in een jaar te maken met criminaliteit. Als we kijken naar de ernst, dan zijn er 450.000 slachtoffers van geweld (mishandeling, bedreiging, geweld met seksuele bedoelingen). Daarnaast zijn 280.000 mensen slachtoffer van ernstige vormen van vermogenscriminaliteit (beroving, inbraak, diefstal van voertuigen anders dan fietsen). Deze aantallen zijn sinds 2005 gehalveerd. Wel neemt de cybercrime toe. De zakelijke economie van 778.000 bedrijven tot tien werkzame personen telt naar schatting 1,1 miljoen juridificeerbare conflicten op jaarbasis. Aansprakelijkheid/schade, arbeidsrelaties, milieu/omgevingsoverlast en samenwerkingen met andere bedrijven verdienen qua aantallen en gemiddelde zwaarte van conflicten de meeste prioriteit. Incasso-problemen komen vaker voor, maar hebben gemiddeld minder impact.

De meer ernstige rechtsproblemen hangen dus samen met *life events* zoals scheiding, geweld of cruciale momenten in het bestaan van een onderneming. Een goede rechtspleging zorgt dat mensen verder kunnen met hun leven. Effectieve rechtsdiensten zoals rechtspraak, politie-ingrijpen of rechtshulp kunnen de gevolgen van deze gebeurtenissen niet wegnemen. Maar het recht kan die gevolgen wel verminderen of voorkomen door snelle en effectieve conflictoplossing te ondersteunen, waarvoor ook hulp uit andere disciplines nodig kan zijn.

Het bevolkingsonderzoek onder particulieren laat zien dat in 2019 39% van de rechtsproblemen werd opgelost door overeenstemming (34%) of een beslissing (5%).^[26] Van die oplossingen beschouwde de probleemeigenaar 84% respectievelijk 73% als rechtvaardig.^[27] Dit brengt Nederland nu op een *baseline* van 32% van de problemen die rechtvaardig zijn opgelost door overeenstemming of een beslissing.^[28] We kunnen dit als kernindicator nemen voor de mate waarin de samenleving mensen verder helpt met hun conflicten.

De trend in die kernindicator is negatief. In 2009 stond deze nog rond 45%, in 2014 was dat 39% en in 2019 was die dus gezakt naar 32%.^[29] Op 2,4 miljoen ernstige conflicten betekent dit dat ieder jaar meer dan 300.000 extra rechtsproblemen kunnen leiden tot voortdurende conflictschade, gevoelens van onrechtvaardigheid en frustratie.

Goede vergelijkende gegevens over langere tijd ontbreken. Maar de conflictoplossing lijkt ook in andere landen onder druk te staan. De indicatoren uit de Rule of Law Index van het World Justice Project zijn de afgelopen zes jaar voor de overgrote meerderheid van de wereldbevolking verslechterd. Daarbij is het patroon: meer orde, minder controle op macht en minder bescherming van fundamentele en burgerlijke rechten.^[30] Kijken we naar de bredere indexen voor de democratische rechtsstaat, dan ziet het toonaangevende V-Dem Institute een

[31]

nog geprononceerdere neergang.

1.5 De economische en maatschappelijke winst ligt klaar

Aan juristen hoeven we de waarde van de rechtsstaat niet uit te leggen. Maar als het gaat om nationale prioriteiten, dan is het belangrijk om de economische en maatschappelijke waarde van goede conflictoplossing zichtbaar te maken. Economen hebben daar berekeningsmethoden voor, die gericht zijn op de bijdrage aan het Bruto Nationaal Product en de bredere welvaart, waaronder ook de verhoogde kwaliteit van leven en de vermijdbare zorgkosten.

De basis voor zo'n berekening ligt in de vermindering van de impact van conflicten en van de wijze waarop we conflicten behandelen, want regelmatig ontstaat daarbij secundaire victimisatie.^[32] De gevolgen die mensen van de vijf miljoen (niet-strafrechtelijke) problemen ervaren bestaan onder meer uit stress (32% van de probleemeigenaren), slaapproblemen (17%), gezondheidsproblemen (15%), sterke inkomensdaling (7%), relatie met familie en vrienden die er onder lijdt (6%), moeten verhuizen (3%) en schulden (3%). Van de probleemeigenaren met betaald werk kon 15% minder werk doen en kon 7% zelfs enige tijd in het geheel geen werk doen als gevolg van concentratieproblemen, stress of gezondheidsproblemen. 8% moest op zoek naar een andere baan en 2% kwam in de WAO/WIA.^[33] Voor wat betreft de 2,4 miljoen ernstige conflicten, is die impact gemiddeld nog aanzienlijk groter. Voor geweld, inbraak en beroving geldt dit eens te meer. De impact van conflicten op kleine bedrijven is ook aanzienlijk: 58% van de bedrijven met minder dan tien werknemers met een conflict ervaart extra kosten en 33% verliest klanten of inkomsten. Verder gaat het vooral om uitloop van werkzaamheden (15%), reputatieschade (14%) en problemen met zakenrelaties (10%).^[34]

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) liet een berekening maken van de maatschappelijke baten van goede conflictoplossingsprocedures. Wat zou het de maatschappij brengen als de bovengenoemde kernindicator geen 32% zoals in 2019 of 45% zoals in 2009 zou zijn, maar 80% zou bedragen? De waarde van sneller en vaker tot rechtvaardige overeenstemming komen, ligt volgens de berekening op 0,15% van het Bruto Nationaal Product en totale maatschappelijk baten van € 80 per geïnvesteerde euro.^[35]

In deze berekeningen zijn niet meegenomen de effecten van verbeteringen in hersteloperaties (Groningen, Toeslagenaffaire of Aandelenleasezaken). Ook de baten van snellere rechtsbescherming en lagere doorlooptijden in de ruimtelijke ordening zijn nog niet becijferd. Dan is er nog de waarde van zaken als vertrouwen in de overheid en meer sociale cohesie.

1.6 Richten op overeenstemming

Kunnen de rechtsstatelijke instituties deze waarde en deze ambities realiseren? Het lijkt mogelijk om een heel eind in de richting van 80% tijdig en rechtvaardig opgeloste conflicten te komen. Miljoenen conflicten worden al tot een zekere mate van tevredenheid opgelost. Mensen komen in allerlei settings tot akkoorden, overeenstemming of weten elkaar informeel op een andere manier te vinden. Als dat lukt, dan vinden veel mensen het resultaat rechtvaardig en ze bereiken relatief vaak hun doelen.^[36] De kans dat er weer conflicten komen en de negatieve effecten van het conflictoplossingsproces zijn lager bij overeenstemming dan bij andere manieren van conflictbeheersing.^[37] Overeenstemming is bovendien de meest gevolgde oplossingsroute.

Juristen dragen bij aan 'overeenstemmingen' met combinaties van contracten, goed feitenonderzoek, diagnostiek van problemen en informatievoorziening. Ze reiken objectieve criteria aan, organiseren op belangrijke uitkomsten gerichte onderhandeling, doen interventies die we kortweg samen plegen te vatten als bemiddeling en doen daarbij aansluitende rechterlijke interventies.^[38]

2. Drie strategieën voor grote uitdagingen

De ambities zijn hoog, de trends baren zorgen en de te bereiken maatschappelijke winst is groot. Er liggen prachtige uitdagingen voor de juridische sector om de bijdrage aan een goed functionerende samenleving te vergroten. De grootste kansen liggen bij het versterken van de manieren om tot overeenstemming te komen. Maar hoe dat te doen? Om dat helder te krijgen, volgen nu drie mogelijke strategieën.

2.1 Doorgaan met vertrouwen op de trias

De eerste strategie is erop gebaseerd dat de rechtsstaat zichzelf wel zal herstellen. Het zit niet fundamenteel mis tussen onze wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten, want het probleem van de Toeslagen-affaire kwam uiteindelijk boven tafel, zegt de Venice Commission.^[39] De Eerste Kamer sprak met de Regering over de Staat van de Rechtsstaat en had het vooral over ondermijnende criminaliteit. De ministers benadrukten dat Nederland het verhoudingsgewijs goed doet.^[40] In de Rule of Law Index gaan we een beetje achteruit.^[41] Maar we zijn geen Polen, Turkije of Rusland.

Aanhangers van deze strategie gaan er impliciet vanuit dat de huidige organisatie van de rechtsstaat de uitdagingen aan kan. Het gaat misschien langzaam, maar oude of nieuwe politieke partijen zullen uiteindelijk wetten voorstellen en budgetten vrijmaken om de conflictoplossing voor particulieren, bedrijven en overheden te versterken. In combinatie met de rechtspraak zal alternatieve geschiloplossing uiteindelijk een plek krijgen. Internationaal zal de rechtsstaat ook wel zegevieren, op het slagveld in Oekraïne, in het Amerikaanse Supreme Court en in de overbevolkte hoofdsteden van Afrika.

Deze strategie heeft als voordeel dat juristen het raamwerk voor hun sector niet fundamenteel hoeven te veranderen. Ook hoeven geen substantiële middelen te worden vrijgemaakt voor innovatie. Bestaande 'marktposities' kunnen intact blijven.

Maar: zal het percentage als rechtvaardig ervaren overeenstemming of beslissing voor conflicten weer gaan toenemen? Is het waarschijnlijk dat individuele acties van Kamerleden, ministers en rechters zich samenballen tot effectieve wetten en jurisprudentie? En, voor Nederland als vrije, open economie niet onbelangrijk, komt het zo goed met de rechtsstaat in de wereld om ons heen?

2.2 Betere controles, regels en wetten

Een tweede strategie is het versterken van de instituties in hun huidige vormgeving. Beter toezicht op de advocatuur; meer geld voor rechtspraak en politie. De kwaliteit van wetten en bestuur wordt vergroot door betere toetsing van wetgeving, vooraf en achteraf door de rechter, zoals via het evenredigheidsbeginsel.

Deze strategie zit in het Coalitieakkoord met een nieuwe uitvoeringstoets, meer hardheidsclausules, een 'doenvermogenstoets', en mogelijk een 'generatietoets'. Grote wetsvoorstellen worden voortaan voorafgegaan door een hoofdlijnenbrief en na een jaar komt er een invoeringstoets. Daarnaast komt er - gespreide - constitutionele toetsing,^[42] krijgt de Tweede Kamer meer informatie en komt er meer geld voor toezichthouders, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. De inspecties worden onafhankelijker en hun capaciteit wordt verhoogd.^[43]

Voor bestuurders in de juridische instituties en het openbaar bestuur is dit mogelijk een aantrekkelijke strategie. Zij hoeven hun procedures niet anders in te richten, want het is primair de kwaliteit van wet- en regelgeving die wordt verbeterd. Het bestuur of de rechter krijgt meer instrumenten om onrechtvaardige uitkomsten te voorkomen of te corrigeren. Maar vergroten we zo het overeenstemmend vermogen voor de miljoenen rechtsproblemen die zich jaarlijks opstapelen?

2.3 Gericht ontwikkelen op basis van wat werkt

Een derde strategie is doelgerichte ontwikkeling. Het vermogen om conflicten te voorkomen en op te lossen moet flink beter. Daar zijn betere routes voor nodig, waarin iedere stap beter werkt en de stappen richting overeenstemming of een beslissing naadloos op elkaar aansluiten, met een sterk verhoogde capaciteit. De

routes kunnen worden ontwikkeld vanuit wat mensen, bedrijven en overheden nodig hebben. Voor de rechtsproblemen in de relaties die voor hen het meest urgent zijn. Gebaseerd op data over die problemen, de impact op het leven van de partijen waarom het gaat en de oplossingen die voor hen werken.

Doelgericht ontwikkelen is gebruikelijk voor andere maatschappelijke vraagstukken: richt je op wat mensen nodig hebben, zoek uit 'wat werkt' en bestrijk vooral de ontwikkelingsfase van innovatie: zorg dat 'wat werkt' voor iedereen beschikbaar komt. Zo gaat het in de gezondheidszorg en met technologie.

In Nederland hebben we het over responsief recht, de menselijke maat of toegang tot rechtvaardige oplossingen. Internationaal is deze lijn van *people-centred justice* en *evidence-based* ontwikkelen uitgewerkt door onder meer de OESO en de EU.^[44]De leidende internationale organisatie van gerechten heeft *people-centred justice* als motto voor de jaarlijkse conferentie in 2022.^[45]Een groeiende groep van regeringen volgt deze lijn onder de vlag van de Justice Action Coalition.^[46]Deze aanpak vindt ook zijn plek in de strategieën van internationale organisaties die de *rule of law* als mandaat hebben (IDLO, UNDP, UNHCR, WereldBank) en organisaties die zich eigenaar voelen van duurzaam ontwikkelingsdoel 16,^[47]zoals de Nederlandse, Canadese, Zweedse en Amerikaanse officiële ontwikkelingshulp.^[48]

Deze strategie is actiever en motiverender. De kans op resultaten wordt vergroot. Maar er gaat ook meer tijd en energie in zitten. Gerichtte ontwikkeling vergt grootschalige samenwerking. En het kan goed zijn dat bestaande werkwijzen moeten worden vervangen door nieuwe.

3. Barrières en kansrijke richtingen

Om meer zicht te krijgen op de kansen op succes van de drie strategieën is het nuttig om te bekijken welke barrières moeten worden overwonnen om tot goede, rechtvaardige conflictoplossing te komen voor ieder(e) particulier, bedrijf of overheid die/dat dat nodig heeft. Een invalshoek daarvoor is dat de analyse in par. 1 laat zien dat er grote vraag is naar rechtvaardige oplossingen voor conflicten. Wat maakt dat de juridische instituties, de juridische markt en de overheid het gat tussen vraag en aanbod nog niet weten op te vullen? Waar vraag ontstaat naar rechtvaardigheid en goede conflictoplossing, zou je in beginsel verwachten dat het aanbod daarop reageert. In de woorden van Michiel Scheltema en anderen: dat de rechtsstaat een responsief antwoord heeft op de vernieuwingsuitdagingen.

Wat veroorzaakt de leemte in de toegang tot recht? Ligt het aan de kwaliteit van de professionals of aan de karigheid van de financiering? Is misschien de regulering van juridische beroepen achterhaald of ligt het aan het procesrecht? Om een objectiever beeld te krijgen, gebruiken we een kader voor het voeren van innovatiebeleid dat ook wordt gebruikt door het Nationaal Groeifonds.^[49]Het Groeifonds is er om doorbraken in innovaties te bereiken en vraagt welke barrières daarvoor moeten worden overwonnen.

3.1 Submissieprobleem: samen en autonoom aan tafel komen

Een eerste barrière geldt heel specifiek voor degene die een rechtvaardige oplossing wil verkrijgen. In de (spaarzame) literatuur staat dit bekend als het *submission problem*. Iedere praktijkjurist zal het herkennen. Hoe krijg ik de andere partij aan tafel? Een rechtsprobleem heeft altijd ten minste twee partijen en die moeten meedoen aan één procedure. Aanbieders van geschilbeslechting moeten de oplossingsroute aan twee partijen 'verkopen,' terwijl die met elkaar overhoop liggen. ^[50]Dit verklaart zowel dat overheidsrechtspraak nodig is, als dat vrijwillige en private rechtspleging zoals arbitrage en mediation zelden plaatsvindt, tenzij vooraf al afgesproken.^[51]

Het submissieprobleem is een gemene uitdaging. Want een partij onderwerpen aan een procedure botst met de partijautonomie. Maar van twee partijen 'de partijautonomie' respecteren betekent meestal dat beide partijen aan hun lot worden overgelaten of dat de ene partij de ander onderwerpt aan de overheidsprocedure. De overheidsrechtspraak lost het submissie-probleem immers op door een uitspraak 'bij verstek'. De eis van de vragende partij wordt na een beperkte toetsing gehonoreerd als een partij niet 'aan tafel' komt.

De overheidsrechtspraak laat zien dat in een effectief conflictoplossingsstelsel de partijautonomie niet volledig kan worden gerespecteerd. Pilots met verbeterde procedures op basis van vrijwilligheid hebben weinig zin, want die trekken weinig conflicten en geven waarschijnlijk een vertekend beeld van de effectiviteit van de procedure voor het gemiddelde conflict. De rechtsstaat moet dus vernieuwde manieren ontwikkelen om partijen aan tafel te brengen, liefst met een derde die klaar zit om partijen tot overeenstemming te brengen en/of beslissingen te nemen.

Drie vormen van falen

Marktfalen	Informatie-asymmetrie
	Kennis-spillovers
	Externe effecten
	Overmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen
Systeemfalen	Gebrekkige fysieke en kennisinfrastructuur
	Verouderde regelgeving en maatschappelijke normen
	Gefragmenteerde netwerken
	Gebrek aan juiste kennis en competentie
Tranformatiefalen	Gebrek aan richtinggevende visie
	Gebrekkige vraagarticulatie
	Gebrekkige beleidscoördinatie
	Gebrek aan reflexiviteit en leervermogen
	Gebrek aan urgentie

3.2. Onafhankelijke monopolies: van angst voor verlies naar versterking van functies

Overheidsrechtspraak moet onafhankelijk zijn en krijgt door het submissieprobleem tegelijk een zeker monopolie. Want daarkan een rechtzoekende de medewerking van de andere partij aan conflictoplossing afdwingen. Net als andere monopolies gaan ook rechtspraak-monopolies gepaard met verminderde prikkels om effectieve, toegankelijke diensten te leveren.^[52] Dat geldt ook voor soortgelijke 'verplichte' conflictoplossers met een neutrale rol, zoals de politie, het OM, het notariaat of de gemeente.

De rechtzoekende moet dus de andere partij in het conflictoplossingsproces krijgen en ook zorgen dat de neutrale derde voortvarend te werk gaat. Zo komt de rechtshulp in beeld. Een goede rechtshulpverlener krijgt zowel de andere partij aan tafel als de politie of de rechter aan het werk. Deze tussenpersoon vervult zo economisch een rol die een antwoord is op het dubbele marktfalen waarop de rechtzoekende een antwoord moet vinden. Die rol is zo belangrijk dat rechtshulp ook deel van de instituties is geworden: de rechtsstaat gaat er impliciet vanuit dat iedereen rechtshulp kan inschakelen. Met als onbedoeld gevolg dat de advocaat inmiddels ook een monopoliepositie heeft gekregen. Waarmee het probleem van de rechtzoekende zich in zekere zin herhaalt.

De combinatie van onafhankelijkheid en monopoliepositie is lastig. Rechterlijke macht en andere juridische instituties hebben een soort eeuwigdurende licentie op 'verplichte' conflictoplossing en staan op afstand van de rest van de overheid. De overheid heeft weinig middelen om deze licentiehouders tot effectieve dienstverlening te bewegen. Initiatieven tot verbetering moeten uit de juridische instituties zelf komen, maar de

monopoliepositie creëert weinig urgentie en veel onderling debat.

Voor een overheid die weinig mag zeggen over juridische instituties kan het makkelijker zijn om nieuwe vormen van verplichte geschilbeslechting naast de bestaande te plaatsen. Maar meer buitengerechtelijke geschilbeslechting holt de positie van de juridische instituties weer uit. Bij de rechterlijke macht en advocatuur is een behoorlijk wantrouwen ontstaan naar het Ministerie van JenV. De indruk bestond dat zaken bij de rechtspraak en de advocatuur werden weggehaald. Mediation werd gestimuleerd en nieuwe manieren van probleemoplossende rechtsbijstand werden uitgeprobeerd. Sancties worden steeds vaker administratief opgelegd - door gemeente, OM of toezichthouders - met beroep bij de rechter.

Was dit per saldo een goede ontwikkeling voor burgers? Als we naar de cijfers kijken, dan valt de afname van het percentage rechtvaardige afrondingen van 45 naar 32% in de tijd samen met een gestage terugloop van het gebruik van vrijwel alle rechtsvoorzieningen die door de overheid worden gestimuleerd. Het gebruik van gerechtelijke procedures voor rechtsproblemen is tussen 2003 en 2019 gehalveerd (van 6% naar 3%). Dit is echter niet overgenomen door buitengerechtelijke procedures of mediation.^[53] Ook het gebruik van advocaten loopt terug en mensen krijgen minder vaak hulp bij de oplossing van hun rechtsprobleem door de politie, rechtsbijstandsverzekeraars of vakbonden. De algemene trend is dat mensen minder gebruik maken van publieke voorzieningen en dat private voorzieningen dat gat niet opvullen.^[54] Mensen laten het er vaker bij zitten, doen meer zelf en het WODC vond geen correlatie tussen gebruik van rechtspraak of rechtshulp en uitkomstvariabelen zoals het bereiken van overeenstemming, tevredenheid en doelbereik.^[55] Er lijkt een patstelling ontstaan, waarin noch de rechtspraak, noch de buitengerechtelijke conflictoplossing voldoende wordt versterkt. De rechtzoekende lijkt de dupe.

Door de overheid gefaciliteerde conflictoplossing zal niet alleen onafhankelijk en verplicht moeten zijn, maar ook effectief en toegankelijk. Leaders die een strategie uitvoeren zullen de onafhankelijke instituties moeten kunnen meenemen in de gedachte dat zij hulp en prikkels van buiten nodig hebben om beter en prettiger te kunnen werken.

3.3 Externe effecten: complexiteit en afstemmen op doenvermogen

Gesprekspartners in de sector noemen opvallend vaak de toenemende juridische complexiteit. Deze vorm van marktfalen komt terug onder noemers als juridisering en administratieve lasten. In de internationale literatuur wordt gesproken van *hyperlexis*, *a law thick world* en *rulejungling*. Steeds meer publieke en private regelgevers produceren steeds meer normen en procedures.

Steeds meer partijen krijgen een verantwoordelijkheid voor het voorkomen van problemen. Denk aan banken in de fraudebestrijding, de vele civielrechtelijke zorgplichten of de jeugdbescherming die escalatie binnen gezinnen moet voorkomen. Het externe effect van dit alles is dat er voor de oplossing van een gegeven rechtsprobleem (neem een echtscheiding of een geschil tussen twee zakenpartners) steeds meer regels kunnen worden toegepast, procedures kunnen worden ingezet en partijen kunnen worden betrokken die problemen hadden kunnen voorkomen of kunnen oplossen. Veel problemen kunnen bijvoorbeeld via een bestuursrechtelijke, een strafrechtelijke en/of een privaatrechtelijke route worden aangepakt. Gerechtelijk, maar ook via een buitengerechtelijke procedure.

Complexiteit verhoogt de kosten van probleemoplossing, wat leidt tot overbelasting en achterstanden. Alleen de knapste juristen weten nog een weg te vinden. De productiviteit komt onder druk te staan.^[56] Rechtspraak en andere juridische instituties kunnen daar weinig aan doen binnen de huidige juridische procedures.^[57] Aan de kant van de burger wordt het probleem ook complexer en moeilijker om zelf op te lossen. De WRR en anderen spreken over een gebrek aan doenvermogen.^[58]

Kan de complexiteit worden verminderd door wetgevende, bestuurlijke of rechtsprekende acties binnen de huidige trias politica? En zal de strategie van meer toetsen kunnen leiden tot vermindering van complexiteit, of zal de complexiteit van het regelsysteem nog weer toenemen? Kan een gestructureerde ontwikkelstrategie aan de complexiteit het hoofd bieden, bijvoorbeeld met elementen van mediation of case-management in vernieuwde conflictoplossingsroutes?

3.4 Externe effecten: van toernooimodel naar overlegrechtspraak

De vorm van juridische procedures is een volgende uitdaging. Geschilbeslechtingprocedures starten meestal met een klacht over handelen in strijd met een norm. Deze klacht wordt vertaald in een eis of verzoek, waartegenover de andere partij zich kan verweren met andere versies van de feiten, creatieve interpretaties van regels, procedurele verweren, tegenklachten en tegeneisen. De geschilbeslechter beslist of de klachten gegrond zijn en over bijpassende sancties.

In een wereld van toenemende juridische complexiteit zijn er in bijna iedere conflict-historie meer slakken waar men zout op kan leggen. Als de ene partij die kant op gaat, en bijvoorbeeld langere pleidooien met meer beschuldigingen van onrechtmatig handelen produceert, creëert die ook werk voor de andere partij en voor de rechter. Economisch is dit een extern effect: procespartijen houden geen rekening met de administratieve lasten die ze voor anderen veroorzaken.

Het toernooimodel draagt mogelijk ook bij aan polarisatie. Gepolariseerde standpunten kunnen het nemen van een beslissing en het bereiken van overeenstemming bemoeilijken.

De meeste pilots richten zich dan ook op vormen van overlegrechtspraak of probleemoplossing, waarin ze de omvang van het conflict en de dossiers trachten te beperken. Voor de ruimtelijke ordening wijst onderzoek ook in de richting van procedures die meer in het teken staan van probleemoplossing.^[59] De juridische instituties staan voor de intrigerende uitdaging om de externe effecten van het toernooimodel te verminderen.

3.5 Voorsprong van de aanbieders: versterking positie van gebruikers

Informatie-asymmetrie is een breed erkende vorm van falen op de juridische markt. Anders dan grote bedrijven, gebruiken individuele mensen en kleine bedrijven de rechtspleging zelden; zij weten weinig over het oplossingsproduct dat zij nodig hebben. De aanbieder weet veel meer en kan daar zijn voordeel mee doen. Dit probleem neemt toe naarmate het recht en de juridische procedures ingewikkelder en complexer worden.

De traditionele juridische beroepen kennen toezicht, tuchtrechtspraak, geschillencommissies en de mogelijkheid van civiele rechtsvorderingen om de gebruiker van rechtsdiensten te beschermen. Maar voor een rechtzoekende is procederen (via het toernooimodel) tegen een jurist geen aantrekkelijk vooruitzicht. Bovendien geldt deze vorm van bescherming niet voor nieuwere rechtsdiensten, wat leidt tot klachten over een gelijk speelveld.

De vraagkant van mensen met rechtsproblemen organiseert zich intussen in beperkte mate. Er bestaan verenigingen van verkeersslachtoffers en verenigingen van mensen in detentie (Bonjo), maar deze hebben nauwelijks onderhandelingsmacht. De Consumentenbond, vakbonden en verenigingen zoals de ANWB hebben toegang tot recht als een klein onderdeel van hun belangenbehartiging.

De aanbodkant is wel goed georganiseerd. Beroepsorganisaties van rechters, officieren van justitie, advocaten en notarissen zijn mondig en werken met overheidssubsidie of verplichte lidmaatschappen. Ze hebben vaste overlegkanalen met het Ministerie van JenV. Dat geldt ook voor politie en justitie-ambtenaren in het gevangeniswezen.

Komt het daardoor dat knelpunten in de rechtspleging vaak worden vertaald in meer menskracht, beter materieel en betere beloning voor deze professionals? Verbetering van werkwijzen, of toelating van nieuwe spelers om het geheel te versterken, kan gunstiger zijn voor rechtzoekenden. De te kiezen strategie zou ervoor moeten zorgen dat de belangen van rechtzoekenden bij effectieve rechtsroutes beter worden bewaakt.

3.6 Gebrek aan kennis: bredere competenties voor de juridische sector

Als we kijken naar de kennisinfrastructuur voor conflictoplossing dan zien we dat de belangrijkste rollen in de publieke en private diensten zijn voorbehouden aan juristen. De inhoud van de juridische opleiding die toegang

geeft tot juridische beroepen, OM en rechterlijke macht is strikt gereguleerd in afspraken tussen universiteiten, rechtspraak, Openbaar Ministerie en de Nederlandse Orde van Advocaten. Dat gebeurt in het Convenant Civiel Effect.^[60] Daarin is vastgelegd dat juristen vooral leren de belangrijkste wetten toe te passen op individuele zaken.

Het gemeenschappelijke denkkader in de conflictoplossing is daardoor dat van regels, al dan niet het overschrijden daarvan, bevoegdheden, juridisch argumenteren als wijze van communicatie en een oordeel van gezaghebbende juridische experts als manier om knelpunten te adresseren. Een gevolg van deze opleidingseisen is ook dat juridische onderzoekers zich in belangrijke mate richten op de toepassing van regels op bekende en nieuwe conflicten.

De te kiezen strategie zou meer interdisciplinaire competenties en vaardigheden moeten inbrengen. Economische en sociaal-wetenschappelijke kennis over effectieve procedures is relevant. Daarnaast is specialistische kennis nodig over de belangrijkste rechtsproblemen en kennis over effectieve oplossingen daarvan (preventief, handhavend, curatief).

3.7 Verouderde regulering en ongelijkheid: toelating voor wat werkt

De juridische sector kent gedetailleerde regels voor de inrichting van de rechterlijke functie, de procedures en de juridische beroepen (advocatuur, notariaat, deurwaarders). De huidige regels zijn vooral ingegeven door zorg voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en advocatuur. Ze hebben ook andere effecten. Regels die verhinderen dat anderen dan juristen zeggenschap krijgen in advocatenkantoren verhinderen investeringen in oplossingsroutes voor grote groepen afnemers met soortgelijke rechtsproblemen. Regels voor de rechterlijke macht veronderstellen dat zaken individueel worden behandeld en niet als groep van soortgelijke zaken. Rechtsbijstandverzekeraars zijn beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden door het recht op vrije advocatenkeuze en de verplichte procesvertegenwoordiging.

Dit samenspel van regels betekent dat de rechtspleging beter werkt voor grote bedrijven en instellingen dan voor particulieren en mkb. De Zuidas biedt lucratieve opties voor juristen die de zakelijke markt bedienen. Rechters die het verschil willen maken, werken liever aan zaken met grote belangen. Het stelsel werkt niet goed voor individuen, mkb en degenen die juridische zorg aan hen willen verlenen.^[61] Als we de rechtspleging met de horeca vergelijken: sterrenrestaurants en catering aan huis floreren; strandpaviljoens en [thuisbezorgd.nl](https://www.thuisbezorgd.nl) hebben het moeilijk en gelijke toegang tot recht blijft een ver verwijderd ideaal.

De verplichte routes voor het oplossen van conflicten zijn vastgelegd in wetten waarin weinig is te vinden over effectieve conflictoplossing. Procesrecht wetten gaan ervan uit dat partijen tegenover elkaar komen te staan in de rechtszaal en dat de rechter beslist. De mogelijkheid van een oplossing via een overeenkomst komt in het voorbijgaan aan de orde. De Awb en de nieuwe Omgevingswet zijn geschreven vanuit de overheid die beslissingen neemt, niet vanuit de burgers die gezamenlijk tot overeenstemming zullen moeten komen.

Procesrecht wetten zijn moeilijk te wijzigen en beletten snelle innovatie. Dit wordt inmiddels erkend als probleem en er wordt al enige jaren aan experimenten wetten gewerkt. Maar dat is te weinig. De rechtspleging zou zich kunnen spiegelen aan het toelatingsstelsel dat we kennen in de gezondheidszorg. Daar zitten de regels zo in elkaar dat nieuwe behandelingen en vaccins voor corona binnen zeer korte tijd konden worden getest, toegelaten en toegankelijk gemaakt voor iedere inwoner. Ook voor gewone medicijnen en behandelingen is het pad van veel belovend onderzoek naar brede toepassing helder en leidt tot een continue stroom van verbeteringen.

3.8 Transformatiekunst: visievorming en doelen

Als noodzakelijke innovatie uitblijft, is het ook goed om naar het verandervermogen te kijken. Een aantal belemmeringen voor transformatie kan makkelijk worden aangepakt. Het Ministerie van JenV en de juridische sector zouden een gemeenschappelijke en overkoepelende visie kunnen ontwikkelen op de beheersing en oplossing van conflicten.

De Directie Rechtsbestel en het Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving kunnen daar moeilijk initiatief in nemen. Ze zijn nu afhankelijk van de Minister voor Rechtsbescherming en middelen die de politiek ter beschikking stelt. Het zou goed zijn als dit deel van het ministerie meer ruimte krijgt en neemt om een effectieve strategie te ontwikkelen voor conflictoplossing. Een van de belemmeringen is dat uitgaven in de begroting 100% juridisch verplicht zijn: het geld moet aan rechtspraak, rechtsbijstand of andere specifieke voorzieningen worden uitgegeven. Rechtspraak, rechtsbijstand en vervolging door het OM zijn voorts aparte beleidsthema's met aparte begrotingsartikelen, terwijl oplossingen voor burgers voor hun rechtsproblemen moeten komen uit het samenspel van op het type probleem afgestemde preventie, hulp en interventies.

4. Samen de rechtsstaat versterken

De economische en maatschappelijke waarde van goede conflictoplossing zijn groot. Verbetering van het conflictoplossend vermogen is urgent, want steeds vaker komen mensen er niet uit. In zekere zin staat de toekomst van de rechtsstaat op het spel. Het draagvlak voor samenwerking lijkt gegroeid. De juridische sector heeft veel te winnen bij een doortastende keuze. De toekomst ligt in handen van leiders op het Ministerie van JenV, in de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer, in de rechtspraak, in de juridische dienstverlening en in de wetenschap. Geen van die leiders heeft de macht en de legitimiteit om alleen beleid door te drukken. Zo hoort het in de rechtsstaat. Maar een realistische visie en een op hoofdlijnen gedeelde strategie voor versterking van het conflictoplossend vermogen van de rechtsstaat is nodig en mogelijk.

Afwachten wat mede-wetgevers, bestuurders en rechters in hun trias politica produceren lijkt gewaagd. Deze strategie heeft geen directe oplossingen in petto voor het commissieprobleem, de gewenste onafhankelijkheid, het gebrek aan vertegenwoordiging van gebruikers, de behoefte aan meer competenties en de daarmee samenhangende moeite die de overheid heeft om de juridische instituties tot innovatie te prikkelen. Het is ook de vraag of deze strategie de mensen in de sector voldoende kan blijven motiveren. De professionals in de frontlinie komen immers steeds meer onder spanning te staan: rechtzoekenden en de samenleving vragen snelle, effectieve en rechtvaardige oplossingen, maar die blijken steeds moeilijker te realiseren.

Meer toetsing van wetten op uitkomsten voor burgers is wenselijk, maar leidt niet rechtstreeks tot betere en snellere oplossing van conflicten. Extra toetsen betekenen ook meer aanknopingspunten voor juridisering. Wellicht nemen complexiteit en polarisatie nog toe. Ook zou deze strategie alsnog een antwoord moeten formuleren op het commissieprobleem en de geringe innovatiekracht.

De onderzoeks- en ontwikkelcapaciteit van de sector vergroten, liefst door gerichte ontwikkelopgaven uit te zetten, verdient overweging. De beste kansen liggen bij stevige investeringen in geschiloplossing in de richting van het overlegmodel, gericht op overeenstemming en de interventies die dat ondersteunen. Inclusief de rechter die knopen kan doorhakken en toezicht houdt op het proces.

Opbouw van ontwikkelcapaciteit en uitvoering van de belangrijkste ontwikkelopgaven is uitdagend. Er ligt het nodige om op voort te bouwen. Het Ministerie van JenV en zijn internationale kennispartners hebben heel wat voorbereidende analyses gedaan. De Rechtspraak heeft een kleine innovatie-unit voor de coördinatie van de vele pilots. De Raad voor Rechtsbijstand start een kennisinstituut. De Nederlandse Orde van Advocaten committeerde zich aan het ontwikkelen van *best practices* voor de sociale rechtshulp. De universiteiten hebben programma's over conflictoplossende instituties en *empirical legal studies*, getrokken door hoogleraren die graag meer impact bereiken met hun onderzoeks- en ontwikkelactiviteiten. Hogescholen hebben lectoraten op het gebied van toegang tot recht. In de Tweede Kamer is een nieuwe dynamiek ontstaan, rond initiatieven voor inpassing van huizen van het recht, herstelrecht, bemiddeling en effectievere strafrechtelijke sancties. De huidige commissie heeft oog voor de infrastructuur voor innovatie, zoals kosten/baten-analyses en heldere uitkomstcriteria voor de evaluatie van experimenten.^[62] De Minister voor Rechtsbescherming stelt zich open op. In de top van de bestuursrechtspraak, bij de Hoge Raad en in besturen van gerechten is meer oog voor innovatie en interdisciplinaire aanpak van terugkerende rechtsproblemen.

Deze initiatieven moeten worden verbonden en versterkt om de grote uitdagingen aan te kunnen. Daarom

hebben het Ministerie van JenV en de Gemeente Den Haag in 2021 door HiiL en een aantal kennispartners laten onderzoeken of een aanvraag voor een R&D en Innovatieprogramma bij het Nationaal Groeifonds mogelijk zou zijn. De aanvraagprocedure bij het Nationaal Groeifonds stimuleert sectorbrede samenwerking en bovendien mobiliseert die de kracht van de nationale adviesraden en planbureaus, die een belangrijke rol hebben in de procedure en toetsing van de strategie.^[63]

Een programma kan met name worden gericht op versterking van het ‘overeenstemmend vermogen.’ Data en ontsluiting van kennis over de meest effectieve behandelingen voor de belangrijkste rechtsproblemen zijn prioriteit. Belangrijk is ook de verdere ontwikkeling van organisatiemodellen voor rechtsdiensten en rechtspraak die op grote schaal overeenstemming of beslissingen tot stand kunnen brengen. Denk aan lokale geschiloplossing op het gebied van ruimtelijke ordening, online ondersteunde *one-stop* conflictoplossing voor veelvoorkomende conflicten en probleemoplossende rechtshulp, steeds als vervolg op pilots in die richting. Ook kan worden voorzien in de ontwikkeling van prototypes voor de ondersteunende regulering van diensten op het gebied van recht en conflictoplossing en voor het opbouwen van het kennis- en ecosysteem dat innovatie moet ondersteunen. Zo kunnen de knelpunten uit par. 3 geleidelijk worden verminderd.

De juridische sector kan er mee uit het defensief komen. Meer interdisciplinaire kennis, beter werkende interventies, betere schaalbaarheid, meer waarde toevoegen, met meer uitzicht op financiële duurzaamheid, dat kan een positieve stroom betekenen binnen beroepsgroepen die het nu stevig te verduren hebben. Want niet alleen rechters, officieren van justitie en sociaal advocaten kampen met overbelasting en/of geringe honorering in geld en waardering voor hun werk. Dat geldt ook voor journalisten, bestuurders, voor ambtenaren die in de juridische ketens werkzaam zijn en politici in de Tweede Kamer. De dienaren van de rechtsstaat verdienen beter, net als de rechtzoekenden.

Voetnoten

[1] Prof. mr. J.M. Barendrecht is directeur Nederland HiiL, hoogleraar Innovatie van rechtssystemen Universiteit Tilburg en voormalig advocaat.

[2] Zie projecten ‘Innovatie binnen de rechtspraak’ op rechtspraak.nl.

[3] ‘Zevende voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand’, [Kamerstukken II 2021/22, 31753, nr. 262](#).

[4] ‘Eindrapportage Scheiden zonder schade’, [Kamerstukken II 2021/22, 33836, nr. 66](#) (bijlage).

[5] ‘Hoofdlijnen Arbeidsmarkt’, [Kamerstukken II 2021/22, 29544, nr. 1112](#), met plan voor een laagdrempelige arbeidscommissie.

[6] Zie bijvoorbeeld *Beleid maken vanuit burgerperspectief*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Longread kennissymposium ‘De menselijke staat’) 2022.

[7] Coalitieakkoord 15 december 2021, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Inleiding, p. 5 en 20.

[8] Coalitieakkoord 15 december 2021, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, t.a.p.

[9] [Kamerstukken II 2021/22, 35 974, nr. 10](#).

[10] Zie Verslag van een commissiedebat, gehouden op 22 juni 2022, over Arbitrage, mediation en herstelrecht ([Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 732](#)), motie Sneller 6 juli 2022 ([Kamerstukken II 2021/22, 24 587, nr. 850](#)) en motie Mutluer 6 juli 2022 ([Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 726](#)).

[11] Voorbereidingen staatscommissie rechtsstaat, [Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 715](#).

[12] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*).

- [13] Conclusie A-G Snijders 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441.
- [14] M. Scheltema, 'Herijking hersteloperatie toeslagouders. Voorbode van een nieuwe bestuurscultuur?', *NTB* 2022/1, p. 1; 11e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, [Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 1093](#).
- [15] Jesse Frederik, 'Na de toelagenaffaire is nu de compensatie-affaire in de maak', [decorrespondent.nl](#), 15 juli 2022.
- [16] Nationale ombudsman, *Verscheurd Vertrouwen*, november 2021.
- [17] K. de Waal & F. van der Hoek, 'Decennia denken over Dexia', *NJB* 2022/1514, afl. 23.
- [18] Jaarverslag Raad van State 2021, *Productie en doorlooptijden*.
- [19] TenneT, *Ontwerp investeringsplan Net op land 2022-2031*, 5 juli 2022, p. 11 e.v.
- [20] Vgl. de overzichten vermeld in noot 2 en 3.
- [21] M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC Cahier 2020-18.
- [22] T. Geurts & M.J. ter Voert, *Geschillen in het MKB. Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen*, WODC Cahier 2019-11.
- [23] R.F. Meijer c.s., *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020. Ontwikkelingen en samenhangen*, WODC Cahier 2021-22.
- [24] [Njb.nl](#).
- [25] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 65 e.v. en 78.
- [26] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 152.
- [27] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 153.
- [28] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 152 en 153 in combinatie.
- [29] Zie vorige voetnoot. In 2009 werd 60% van de problemen opgelost door overeenstemming (53%) of beslissing (7%). Toen werd nog niet gevraagd naar de rechtvaardigheid. Met de rechtvaardigheidspercentages uit 2014 (77% overeenstemming; 72% beslissing) komt 2009 op 45,8%.
- [30] World Justice Project, *Highlights and data trends from the WJP Rule of Law Index 2021*, oktober 2021, p. 20-23.
- [31] V-Dem Institute, *Democracy Report 2022 Autocratization Changing Nature?*
- [32] N. Elbers & I. Becx, *Secundaire victimisatie als probleem. Herstelrecht als oplossing?*, NSCR, 2020.
- [33] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 141 e.v.
- [34] WODC, *Geschillen in het MKB*, p. 55 e.v.
- [35] Ecorys, *Inzicht in maatschappelijke kosten en baten van innovatieve vormen van rechtspleging*, 2022. Zie ook Mark Weston, *The Benefits of Access to Justice for Economies, Societies, and the Social Contract A Literature Review*, Open Government Partnership, mei 2022.

- [36] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 131 en 138.
- [37] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 155 en 263.
- [38] R.C. Hartendorp c.s., *Voorportalen voor burgers en kleine ondernemingen*, 2022.
- [39] Venice Commission, *The Netherlands, Opinion On The Legal Protection Of Citizens*, 15-16 oktober 2021.
- [40] Verslag van de plenaire vergadering 21 juni 2022, *Handelingen I 2021/22*, nr. 34, item 7.
- [41] Van plaats 5 naar 6 in 2021. Vanaf 2016 is Nederland in de index ieder jaar achteruitgegaan, met in totaal 3,2%, zie World Justice Project, *Highlights and data trends from the WJP Rule of Law Index 2021*, oktober 2021, p. 23.
- [42] Brief 'Hoofdlijnen constitutionele toetsing', [Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 169](#).
- [43] Brief van 11 juli 2022, [Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102](#).
- [44] OECD, *Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, december 2021; OGP, *Justice Policy Series, Part I, Access to Justice*; The Elders, *Access to Justice Position Paper*, 2019 en Europese Commissie, *Best Practices for Justice and Rule of Law*, 2019.
- [45] International Association For Court Administration, Helsinki Conference 17-20 oktober 2022, *People Centered Justice In The New Normal*.
- [46] Zie: *Justice 2023: Pivoting to People- Centered Justice Ministerial Meeting of the Justice Action Coalition*, Outcome Document, mei 2022.
- [47] 'Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels'.
- [48] USAID, *Rule of Law Policy A Renewed Commitment to Justice, Rights, and Security for All*, Draft maart 2022.
- [49] Frenken & Hekkert, 'Innovatiebeleid in tijden van grote maatschappelijke transitie', mejudice.nl, 11 april 2017.
- [50] J.M. Barendrecht, 'Innovatie van civiele rechtspleging: de regie naar rechter en gebruiker', *NJB* 2011/293, afl. 6, p. 350- 357.
- [51] Zie bijvoorbeeld cijfers in WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 121 en 190.
- [52] J.C. Botero c.s., *Judicial Reform*, The World Bank Research Observer 2003, p. 61-88.; B. Caplan & E.P. Stringham, 'Privatizing the adjudication of disputes', *Theoretical Inquiries in Law* 2008, p. 503 e.v.
- [53] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 122.
- [54] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 123.
- [55] WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019*, p. 121, 147, 149, 151 en 212.
- [56] Zie voor cijfers trendsinpubliekesector.nl/veiligheid-justitie/rechterlijke-macht.
- [57] T. Barkhuysen, 'Intelligent omgaan met lange processtukken', *NJB* 2021/1, afl. 1.
- [58] WRR, *Weten is nog geen doen*, 2017. M. Bovens c.s., *Doenvermogen: Van toets naar tools*, WRR, 2020.

[59] S. Zouridis c.s., *Ontbindend en bindend besturen van de omgeving Juridisering in de praktijk van omgevingsbesluitvorming*, 2022, p. 53 e.v.

[60] 'Convenant inzake civiel effect', www. advocatenorde.nl, 22 maart 2016.

[61] Zie berichten over groei in de zakelijke juridische markt ten opzichte van consumentenmarkt, 'Gouden tijden', *advocatie.nl*, 2021; G. Hadfield, 'Legal Markets', *Journal of Economic Literature* 2022 (in druk); N. Garoupa & M. Markovic, 'Deregulation and the Lawyers' Cartel', *University of Pennsylvania Journal of International Law* 2022 (in druk).

[62] Zie noot 9 en 10.

[63] Commissie Nationaal Groeifonds, *Rapport tweede beoordelingsronde*, april 2022, bijlage C, www.nationaalgroeifonds.nl.