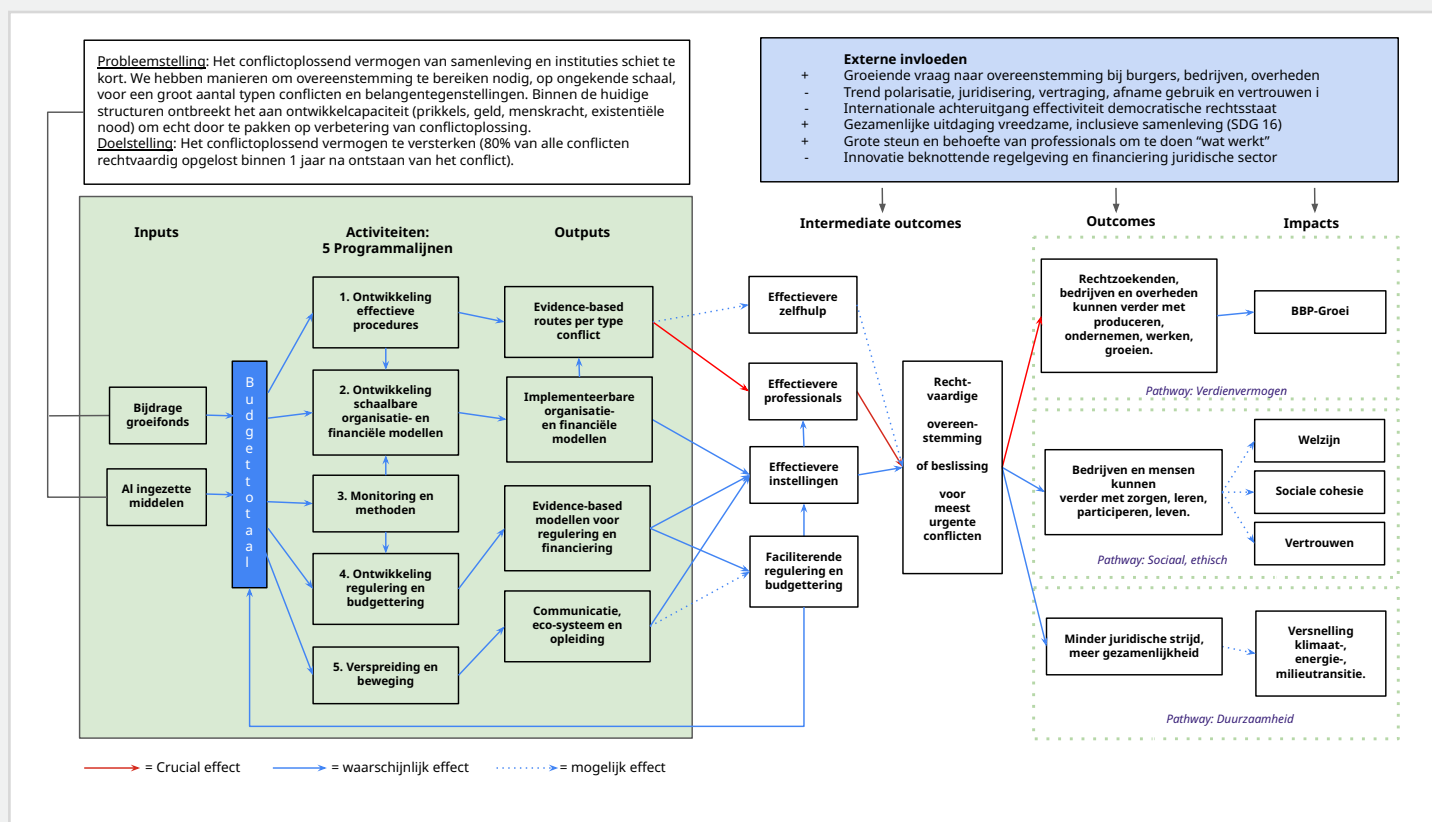


Bijlage 1. Theory of Change

De Theory of change is in onderstaand diagram weergegeven. Conflicten beter en sneller oplossen vraagt om een combinatie van verbeteringen. En als dat eenmaal lukt zijn de effecten rijk en gevarieerd. Daarom ziet de Theory of change er complex uit, met veel aannames over relaties tussen inputs, outputs, outcomes en impacts.

Om al die relaties monitorbaar te maken is een hele uitdaging. De **set indicatoren** die we daarvoor hebben ontwikkeld is opgenomen in bijlage 2. Het gaat om tientallen deelresultaten met ieder eigen indicatoren, 17 KPIs, en 59 indicatoren voor de uitkomsten en impact. In die bijlage noemen we ook de databronnen of kwalitatieve methoden om die indicatoren te meten.

Hier lichten we de aannames (de pijlen tussen de resultaten) een voor een toe.



Probleem

Het probleem is dat het conflictoplossend vermogen van de samenleving ontoereikend is. Het oplossingspercentage liep terug van 45% naar 32%.

Het probleem tonen we aan met cijfers over:

- Aantallen en impact van conflicten (paragraaf 2.1).
- Het afnemend percentage van conflicten dat (rechtvaardig) wordt opgelost (paragraaf 2.2).
- Het afnemend gebruik van conflictoplossende voorzieningen (paragraaf 2.2).
- De aanhoudende zorgen van mensen in Nederland over het probleemoplossend vermogen (paragraaf 2.2).

De indicatoren daarvoor zijn in paragraaf 2.1 en 2.2 vermeld. Tijdens het programma gaan we die jaarlijks monitoren (programmalijn 3) en we verwachten dat ook andere partijen daar data over blijven produceren.

Oorzaak

De oorzaak van het probleem is dat burgers, bedrijven en overheden en de conflictoplossende professionals en instellingen niet over voldoende effectieve routes en interventies kunnen beschikken. Conflicten zijn oplosbaar (in de zin dat overeenstemming of een beslissing met als rechtvaardig beschouwde uitkomsten kan worden bereikt waarmee de partijen verder kunnen). Ze worden ook vaak opgelost, zelfs als dat heel moeilijk lijkt. Dat dat niet of niet snel gebeurt, ligt dus aan het gebrek aan goede routes en interventies.

Ontwikkelingscapaciteit ontbreekt nog en is nodig

Gestructureerde ontwikkeling is nodig, omdat effectieve routes en interventies voor conflictoplossing complexe producten zijn (paragraaf 2.3).

Dat de verantwoordelijkheid voor gestructureerde ontwikkeling nog ontbreekt en dat onder de huidige condities noch publiek noch privaat middelen daarvoor beschikbaar zijn of zullen komen, tonen we aan in paragraaf 2.6 en 4.2. De diagrammen in paragraaf 2.6 laten zien waarom geen investeringen plaatsvinden. In paragraaf 4.2 liepen we de verschillende partijen die deze investeringen zouden kunnen doen een voor een langs en daar werd deze analyse bevestigd. We analyseerden ook het marktfalen, overheidsfalen en transformatie-falen dat hier speelt. Die analyse is op hoofdlijnen te vinden in Bijlage 2.

Nulalternatief

Het nul-alternatief is dat de negatieve trend in het percentage opgeloste conflicten zich voortzet of stabiliseert. De positieve invloeden (vraag naar overeenstemming, gezamenlijke uitdaging en professionele behoefte aan effectiviteit) lijken minder krachtig dan de negatieve invloeden (polarisatie/juridisering, achteruitgang democratische rechtsstaat en belemmerende regelgeving). Voor stabilisatie spreekt dat professionals al een omslag aan het maken zijn naar conflictoplosser, facilitator en interdisciplinaire specialist (paragraaf 3.1.10, nul-meting Dubelaar c.s.).

Bovendien zal er zonder gerichte investering geen ontwikkelcapaciteit ontstaan. We blijven dan doorgaan met matig geschikte, ad hoc ontworpen procedures toepassen en matig gestructureerde informele praktijken. De laatste berichten over de grote problemen bij de hersteloperaties voor de Toeslagenaffaire en Groningen zijn daar symptomen van. De gevaarlijke internationale trends voor rechtsstaat en democratie lijken ook nog te worden bestreden met ad hoc interventies, in plaats van gestructureerde ontwikkeling.

Onzekerheid over de trends is overigens deel van het nulalternatief. De laatste cijfers over conflictoplossend vermogen van particulieren en kleine bedrijven stammen uit 2019. Er is geen geregelde monitoring, behalve op het gebied van criminaliteit en de rechtsstaat op hoog niveau van abstractie.

Van inputs naar outputs

We komen nu aan de aannames in de Theory of change. Als we gericht gaan ontwikkelen volgens het programma, wat gaat er dan gebeuren? De eerste set aannames berust erop dat er voldoende ingrediënten zijn, die effectief kunnen worden ingezet om de outputs te bereiken.

1. **Evidence-based routes die effectief zijn, kunnen ontstaan uit Programmalijn 1.** Dit kan door betere bouwstenen te ontwikkelen en de bouwstenen goed op elkaar aan te laten sluiten (zie paragraaf 2.3, het diagram en tekstvak met quick wins). Voor ieder conflictgebied hebben de leiders van de ontwikkelcentra kansrijke opties geïdentificeerd, die voortkomen uit onderzoek en de praktijk (zie paragraaf 3.1.1).
2. **Implementeerbare organisatorische en financiële modellen kunnen ontstaan uit Programmalijn 2.** Aansluiting van conflictoplossing en geschilbeslechting (informatie, bemiddeling, beslissing) en ontwikkeling van een effectieve klantreis vanuit de gebruiker leiden tot kansrijke schaalbare modellen. Duurzame financierbaarheid ontstaat als we (1) beter de mogelijkheden benutten van (online ondersteunde) zelfhulp, informatie en advies en (2) beter werkende en meer gerichte interventies aantrekkelijker worden voor betalende partijen, belanghebbenden of overheden die bij de inzet daarvan immers belang hebben (zie paragraaf 2.3 en 3.1.2).
3. **De ontwikkelcentra zullen het vermogen hebben om succesvol deze effectieve, schaalbare routes en interventies te ontwikkelen (Programmalijn 3).** De ontwikkelcentra zijn gebouwd op expertise en sterke motivatie van vooraanstaande onderzoekers en instellingen op hun conflictgebied. Zij verbinden zich om hun ontwikkelcapaciteit te vergroten en om systematisch ontwikkelmethoden in te zetten die zich op andere gebieden bewezen hebben. Zij evalueren en ontwikkelen gezamenlijk hun werkwijzen, mede doordat zij hun resultaten in snelle iteraties steeds verbeteren (zie paragraaf 3.1.7, fasering).

4. **Evidence-based modellen voor regulering en budgettering kunnen ontstaan uit Programmalijn 4.** Internationaal staan de reguleringsmodellen voor de juridische markt ter discussie. Een groeiend aantal experts doet hier analyses van. De in paragraaf 2.10 genoemde internationale organisaties en experts leveren daarvoor de kennis en netwerken. De voorbeelden van evidence-based regulering en budgettering uit andere sectoren kunnen worden benut.
5. **Programmalijn 5 creëert effectieve strategische communicatie, eco-systeem en opleiding.** Den Haag als internationale stad van vrede en recht biedt daarvoor een platform. De deelnemers integreren people-centred justice en evidence-based routes in hun propositities. Naar de leiders in de sector (nationaal en internationaal), naar het algemene publiek, naar de potentiële afnemers van ontwikkelresultaten en naar de eigen burgers die toegang tot recht zoeken.

Outputs leiden tot intermediate outcomes 1

Deze outputs leiden vervolgens in verschillende combinaties tot een eerste serie intermediate outcomes. Zelfhulp, professionals en instellingen worden effectiever. Faciliterende regulering en budgettering ontstaat.

6. **Evidence-based routes leiden tot effectievere zelfhulp.** De on vervulde vraag naar overeenstemming bij burgers, bedrijven en overheden is groot. Ze hebben moeite samen hun weg naar een oplossing te vinden. Ze keren zich zelfs af van het ingewikkelde en onoverzichtelijke stelsel van procedures en beschikbare hulp. Beschrijvingen van "wat werkt" zullen ook door henzelf worden toegepast, zoals ook nu veel mensen zelf tot oplossingen komen. In Programmalijn 1 maken we ook publieksversies van richtlijnen. Deze - of eigen versies - zullen worden gebruikt door partijen die informatie over conflictoplossing bieden en belang hebben bij meer zelfhulp, veronderstellen we.
7. **Evidence-based routes leiden tot effectievere professionals.** Er is grote steun onder professionals voor effectievere werkmethoden en zij maken al de slag richting. Met name bij degenen die direct in conflicten optreden (eerstelijns rechters, sociale-rechtshulp, vele anderen) Als geleidelijk meer evidence based routes (effectieve routes) beschreven worden en bekend raken bij professionals, is aannemelijk dat zij deze kennis gaan benutten. De trend richting meer polarisatie, juridisering, vertraging, afname gebruik en afname vertrouwen heeft impact op professionals en zij willen die ombuigen. Zij willen graag effectief zijn, graag effectief samenwerken met andere professionals in de keten volgens gemeenschappelijke uitgangspunten (in plaats van ieder met eigen interventies/methodieken) en hebben daarbij ook belang (paragraaf 2.2). Deze externe factoren versterken we door binnen de Programmalijnen 1 en 2 samen met organisaties van professionals implementatieplannen te maken. Dit ondersteunen we in Programmalijn 5 onder meer door Strategische communicatie. In de te ontwikkelen financiële modellen leggen we een sterkere relatie tussen financiering en uitkomsten met meer bijdragen van belanghebbenden die in betere verhouding staan tot het belang dat zij hebben bij uitkomsten. De meerderheid van de professionals krijgt daarmee ook betere verdienmodellen.
8. **Als geleidelijk meer evidence based routes beschikbaar komen, is aannemelijk dat instellingen deze gaan implementeren.** De instellingen hebben behoefte aan routes die zich richten op overeenstemming want zij doen al veel pilots in die richting en spelen daarmee in op de on vervulde vraag naar overeenstemming bij burgers, bedrijven en overheden (paragraaf 2.2). De trend richting meer polarisatie, juridisering, vertraging, afname gebruik en afname vertrouwen is voor instellingen op termijn bedreigend. Zij willen graag maatschappelijk effectiever zijn en hebben daarbij ook belang. Zij worden echter beknot door hun wijze van financiering en regulering (paragraaf 2.2). Deze externe factoren versterken we door binnen de Programmalijnen 1 en 2 samen met instellingen implementatieplannen te maken en binnen de Programmalijn 5 onder meer door Strategische communicatie. Omarming door professionals versterkt deze beweging verder. In de te ontwikkelen financiële modellen leggen we een sterkere relatie tussen financiering en uitkomsten met meer bijdragen van belanghebbenden die in betere verhouding staan tot het belang dat zij hebben bij uitkomsten. De meerderheid van de onderdelen binnen de instellingen krijgt daarmee ook betere verdienmodellen.
9. **Evidence-based modellen voor regulering en budgettering leiden tot faciliterende regulering en budgettering.** In Programmalijn 5 creëren we handelingsperspectief voor de actoren in regulering en budgettering, ondersteund door internationale stakeholders. Aan de ene kant is de budgettaire druk en nood in het veld van conflictoplossing hoog. Instellingen en professionals willen anders werken. Aan de andere kant maakt de druk op de

budgetten de angst voor verandering van de aansturing juist ook groter. De regulering is bovendien verbonden met rollen die de identiteit van toonaangevende groepen professionals in de conflictoplossing. Door internationaal en onafhankelijk onderzoek en ontwikkeling probeert programmalijn 4 modellen te ontwikkelen die een voor alle partijen veilige transitie naar een nieuwe manier van werken mogelijk maakt. Met juist veel toekomstperspectief voor beroepsgroepen die het nu zwaar hebben.

Intermediate outcomes 1 leiden tot intermediate outcomes 2

Het programma heeft meer en eerder opgeloste conflicten als doel. De lijnen komen hier bij elkaar.

- 10. Effectievere zelfhulp, professionals en instellingen leiden tot meer rechtvaardige overeenstemming of beslissing binnen een jaar.** De on vervulde vraag naar overeenstemming bij burgers, bedrijven en overheden is groot. Professionals en hun cliënten willen graag. Dus de verwachting is dat vraag en aanbod van betere routes en interventies hier effectief bij elkaar gaan komen. Dat geldt zeker als de effectiviteit van de routes wordt verhoogd en minder neven-effecten gaan optreden (zie paragraaf 2.2). Het tempo daarvan hangt mede af van de implementatiekracht, die weer wordt beïnvloed door de regels, het geld en de wijze waarop de sector de benodigde competenties weet te integreren. Alle programmalijnen leveren daaraan een bijdrage, maar de snelheid van implementatie zal in belangrijke mate afhangen van externe factoren. Deze aanname is minder beïnvloedbaar door onze programmalijnen, vanwege de grootte van de doelgroepen, maar ook plausibel.

Intermediate outcomes leiden tot outcomes

Als particulieren, MKB-bedrijven en overheden succesvoller hun conflicten kunnen oplossen, dan ontstaan een reeks positieve effecten. De wijze waarop die ontstaan en de omvang daarvan maken we op de volgende manier aannemelijk en meetbaar.

- 11. Door tijdige, rechtvaardige overeenstemming of beslissingen kunnen rechtzoekenden, bedrijven en overheden verder met produceren, ondernemen, werken, groeien.** Goede conflictoplossingsroutes verminderen de impact van conflicten (zie paragraaf 2.1 en Bijlage 2 voor de kwantificering daarvan). Natuurlijk, de conflictschade wordt beperkt, energie komt vrij en de arbeidsproductiviteit neemt toe en de transactiekosten nemen af. Ze creëren vooral ook kansen voor de toekomst: vrede leidt tot handel en is een conditie voor economische groei. Dat geldt ook op micro-niveau. Hoe slimmer de vrede in elkaar zit, hoe meer win-win die genereert. We bevorderen die kwaliteit van overeenkomsten door in Programmalijn 1 (Effectieve routes) eerst de uitkomsten vast te stellen waar mensen over het algemeen mee verder kunnen. Vervolgens wordt de ontwikkeling van routes (met hulp van behandelrichtlijnen) er systematisch op gericht om die uitkomsten te bereiken via daarvoor effectieve interventies (EBP, Evidence Based Practice). Die uitkomsten zullen ook kunnen worden gemonitord via de daarvoor te ontwikkelen instrumenten, op landelijk niveau via Programmalijn 3 (de jaarlijkse Justice needs surveys) en centraler komen te staan in de organisatie- en financiële modellen (Programmalijn 2). Een aantal stakeholders heeft ook een belang bij verantwoording van uitkomsten (zie uitvoerig Paragraaf 3.2.3).
- 12. Door tijdige, rechtvaardige overeenstemming of beslissingen kunnen bedrijven en mensen ook verder met zorgen, leren, participeren, leven.** Goede conflictroutes zorgen er op een soortgelijke manier voor dat de overeenkomsten of beslissingen mensen en bedrijven in staat stellen om hun andere behoeften en wensen te realiseren en hun zorgen te adresseren. De people-centred justice aanpak, die geïntegreerd is in Programmalijn 1, waarborgt dat ook de niet-materiele behoeften van mensen worden gediend. Dit blijkt al uit de uitkomsten die de leiders van de onderzoekscentra voorlopig hebben geïdentificeerd voor hun conflicten als belangrijk voor mensen. Veiligheid in huis; goed kunnen opgroeien; controle over het eigen leven of bedrijfsvoering; erkenning als persoon; herstel na een ongeval, misdrijf of misstand; vermindering van overlast of schade aan de omgeving. In goede conflictoplossing komen alle duurzame ontwikkelingsdoelen terug op individueel en tastbaar niveau.
- 13. Tijdige, rechtvaardige overeenstemming of beslissingen verminderen juridische strijd en zorgen voor meer gezamenlijkheid** Als conflictpartijen vaker overeenstemming bereiken, en beslissingen die aanvaardbaar zijn, dan is aannemelijk dat conflicten minder ontaarden in juridische strijd. We stimuleren dit effect door de routes vooral te richten op het bereiken van overeenstemming. Dit conform de trends in pilots en andere vernieuwingspogingen, die steeds gericht zijn op dejuridisering en vergroting van de inzet van ingrediënten die mensen tot overeenstemming brengen (paragraaf 2.3).

Outcomes leiden tot impact

Als burgers, bedrijven en overheden verder kunnen met produceren, werken, samenleven, zorgen, leren en participeren, dan leidt dat tot meer BBP-groei, welzijn, sociale cohesie, veiligheid en vertrouwen. Deze

- 14. Als rechtzoekenden, bedrijven en overheden na een conflict verder kunnen met produceren, ondernemen, werken, groeien, dan groeit het BBP.** Deze aanname is uitvoerig toegelicht in Hoofdstuk 5. De bijdrage van de programma-resultaten aan verbetering van deze impact-indicatoren zal moeilijk vaststelbaar zijn, maar onderzoek laat zien dat dit effect zeer plausibel en omvangrijk is
- 15. Als bedrijven en mensen na een conflict verder kunnen met zorgen, leren, participeren, leven, dan leidt dat tot meer gezondheid, sociale effecten, veiligheid en vertrouwen.** Ook deze aanname is uitvoerig toegelicht in Hoofdstuk 5. Conflictoplossing vindt vaak plaats rond bepalende momenten in het leven van mensen of in de geschiedenis van organisaties. Dat zijn juist de momenten waarop vertrouwen, een gevoel van veiligheid en sociale cohesie ontstaan. De vele ervaringen van individuele personen tellen uiteindelijk op tot de componenten van brede welvaart.
- 16. Als juridische strijd vermindert en meer gezamenlijkheid ontstaat, dan kunnen transities versnellen.** We verwachten dat maatschappelijke transities minder in verband zullen worden gebracht met vertraging en juridische strijd en meer met gezamenlijkheid. In programmalijn 1 werken we bijvoorbeeld aan betere routes voor het verdelen van schaarse ruimte en grootschalig herstel.

Resultaten programma leiden tot duurzame ontwikkelcapaciteit

Als het programma de beoogde resultaten oplevert, dan zal al tijdens het programma en in ieder geval na afloop daarvan de ontwikkelcapaciteit duurzaam worden opgezet en geborgd voor doorontwikkeling van effectieve oplossing van de conflicten waarop het programma zich richt, maar ook voor andere categorieën urgente conflicten.

- 17. De resultaten van het programma leiden tot duurzaam georganiseerde en duurzaam gefinancierde ontwikkelcapaciteit voor het conflictoplossend vermogen.** De ontwikkelcentra richten zich op de meest urgente conflicten voor burgers, bedrijven en overheden. In Bijlage 2 is te zien welke conflicten de hoogste gemiddelde impact hebben en hoe vaak die ervaren worden. We brachten daarin een prioriteits-volgorde aan. De ontwikkelcentra bestrijken een groot deel van deze conflictsoorten en bovendien veelvoorkomende criminaliteit, maar bijvoorbeeld niet de conflicten in relatie tot huur en verhuur, laster/smaad (bijvoorbeeld op sociale media), immigratie, erfenissen of discriminatie buiten het werk. Aannemelijk is dat de ontwikkel-methodeken en de resultaten ook daarvoor toepasbaar zijn en dat ook daarvoor ontwikkelcapaciteit kan worden gecreëerd. We verwachten voorts dat al tijdens het programma op basis van de resultaten duurzame financiering en organisatorische inbedding kan worden bereikt. Programmalijn 2 is er ook op gericht om de ontwikkelkosten in de verdienmodellen op te nemen. Programmalijn 4 gaat daar ook voor zorgen en Programmalijn 5 neemt dit op in de strategische communicatie, en deze beide programmalijnen zorgen tevens voor een krachtig eco-systeem van ontwikkelaars en internationale stakeholders die meer lobby-kracht krijgen.