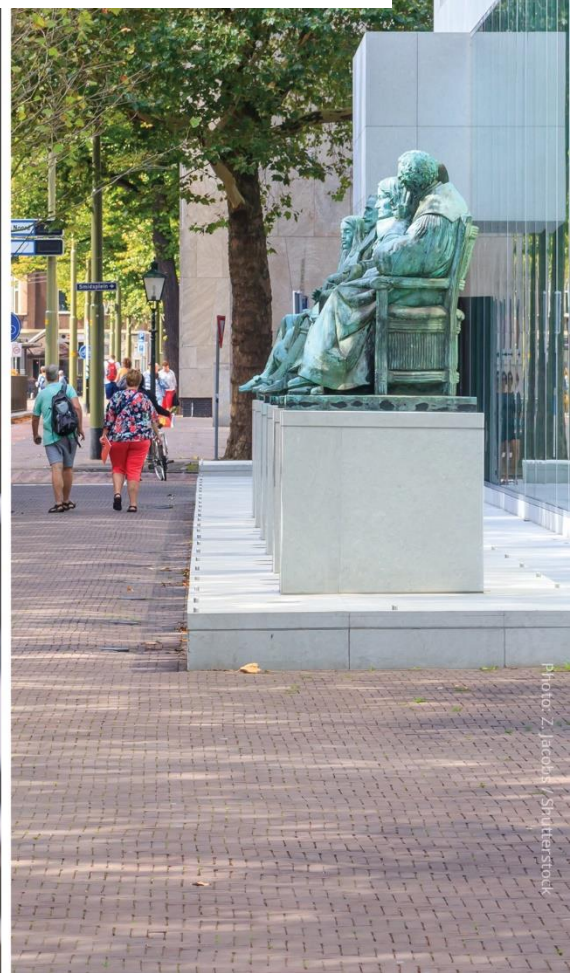




Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen

“We moeten het goed maken”

2023



Titel voorstel: Versterkt Conflictoplossend Vermogen

Terrein: R&D en Innovatie en Kennisontwikkeling (onderwijs en leven lang ontwikkelen)

Contactpersoon penvoerder: The Hague Institute for Innovation of Law (HiiL), Prof. Dr. M. Barendrecht

Totale projectkosten: € 112.627.450

Gevraagde subsidie (min. EUR 30 mln.): € 112.627.450

Start- en einddatum project (max. 15 jaar): 1-9-2023 tot 31-8-2028 (5 jaar)

Aantal bijlagen: 10 (bij dit document gevoegd: bijlage 1,2,3,4, & 7)



1. Samenvatting

***Het komt niet goed,
we kunnen het goed maken.***

Deze woorden van Claudia de Breij kregen vleugels. Want ons vermogen om conflicten op te lossen schiet tekort. Op te veel plekken staat de maatschappelijke vrede onder druk. Rechtspraak en politiek worden overvraagd als conflictoplossers. Data laten zien hoe jaarlijks miljoenen conflicten ontstaan, die ieder vragen om een passend, menselijk, eerlijk en duurzaam antwoord.

Als we dat goed krijgen, ligt winst voor het oprapen. Ondernemers en werkenden die conflicten snel en rechtvaardig oplossen, zijn productiever. De samenleving kan de grote uitdagingen van deze tijd beter aan. Rechten worden beschermd zonder dat mensen daarbij nodeloos beschadigd raken. De economische winst van verhoging van het oplossingspercentage van de huidige 32% naar 80% is berekend op 0,16% van het BNP per jaar (*Ecorys 2022*). Stress en gezondheidsschade nemen af, meer mensen doen mee, sociale cohesie en vertrouwen nemen toe.

We kunnen dit goed maken. Als we doen wat Nederland vaker deed. Routes naar overeenstemming bouwen, die op ongekende schaal kunnen werken. De schat aan kennis over rechtvaardige conflictoplossing benutten, zoals Hugo de Groot en Tobias Asser dat in hun tijd deden.

Evidence-based conflictoplossing is een sleuteltechnologie voor democratische samenlevingen die onder druk staan. Internationale experts ontwikkelen *people-centred justice* (*OESO 2022*). Sociale wetenschappen, evaluatieonderzoeken en praktijkervaringen leverden al vele bouwstenen. Onze ontwikkelcentra gaan deze kennis valoriseren tot routes uit conflicten die breed kunnen worden ingevoerd.

Daar zullen rechtspraak, overheden en andere conflictprofessionals op termijn graag een bijdrage voor betalen. Want hun bereik wordt vergroot, hun professionaliteit ondersteund, hun productiviteit verhoogd en hun verdienvermogen verbeterd.

We richten ons op zeven conflictgebieden die zich steeds weer manifesteren: schaarse ruimte, samenwerking in het MKB, familieconflicten, schuldsaneringen, buurtoverlast, effectieve strafrechtelijke interventies en herstel bij letsel of grootschalige misstanden. Implementatie, organisatorische inbedding en route-financiering zijn verankerd in het programma. Een centrum met internationale top-expertise zorgt voor reguleringsmodellen die continue verdere innovatie van routes moeten borgen.

We tonen aan dat in de huidige setting private/publieke co-investeringen niet reëel zijn. Een impuls van €22 miljoen per jaar doorbreekt deze patstelling en versterkt Nederland's unieke positie van vrede en recht.

Versterkt conflictoplossend vermogen

NEDERLAND LOOPT VAST

ROUTES NAAR OVEREENSTEMMING GEVRAAGD, OP ONGEKENDE SCHAAL

Om in schaarse ruimte transitie te realiseren (energie, woningen, natuur, klimaat, agrisector)

Om ondernemers te bevrijden uit slopende conflicten

Om veilig verder te kunnen na misdaad

Om verhoudingen te herstellen na letsel of grootschalig onrecht (Toeslagen, Groningen)

Om conflicten te stoppen die generaties voortslepen (jeugdzorg, geweld, vechtscheiding)

Om uit schuldenproblematiek te raken (600.000 gezinnen)

Van 400.000 overlastgeschillen naar duurzame buurtvrede

Nu

Van kastje naar muur

VS

In 2030

Heldere routes

TRAGE TRANSITIES

- 10 jaar van plan naar woning, hoogspanningsleiding of duurzaam agrarisch bedrijf

CONFLICTEN VERSTOREN BEDRIJVEN

- Extra kosten (58%)
- Verlies van klanten of inkomsten (33%)
- Uitloop van werkzaamheden (15%)
- Reputatieschade (14%)
- Problemen met zakenrelaties (10%)

JAARLIJKS 5 MILJOEN CONFLICTEN HAKKEN ERIN

- Stress (32% van de probleemeigenaren),
- Slaapproblemen (17%)
- Gezondheidsproblemen (15%)
- Sterke inkomensdaling (7%)
- Relatie met familie en vrienden die lijdt (6%)
- Minder/tijdelijk uit werk (15%, 7% van werkenden)



TRANSITIES VERSNELLEN

- Snel en rechtvaardig uitwerken in de lokale gemeenschap

ONDERNEMINGSCAPACITEIT VRIJMAKEN

- Verder kunnen met werk, groei bedrijf, gemeenschappelijke activiteiten
- 0,16% extra groei BNP als breed ingevoerd

WELZIJN EN ARBEIDSKAPITAAL

- Minder zorgen, meer zorg voor anderen

RECHTVAARDIGER SAMENLEVEN

- Versterking democratische rechtsstaat (nationaal en internationaal)
- Vertrouwen in elkaar en in overheid

EEN UNIEKE PROPOSITIE ONTSLUITEN

- Dienstverlening voor vrede en recht in Den Haag en Nederland

OVERBELASTE RECHTSPRAAK

- Gevraagd: 800 rechters, agenten
- Complexe, polariserende procedures, gericht op sancties gedrag
- Afnemende productiviteit

ANDERE CONFLICTOPLOSSERS

- Gemeenten, mediators, ADR instellingen, advocaten, hulpverleners en anderen
- Ad hoc probleemoplossing
- Wankele financiering



EEN NIEUWE GENERATIE PROCEDURES

- Gericht op herstel, overeenstemming, wat nodig is om verder te kunnen
- Evidence-based
- Passend bij doenvermogen mensen en bedrijven
- Rechters/conflictlopers zijn effectief georganiseerd
- Duurzaam gefinancierd uit bijdragen burgers, bedrijven, overheden
- Evidence-based regulering maakt innovatiekracht vrij uit markt en overheid

TRAGE, AD HOC ONTWIKKELING

Pilots, wetgeving, bijsturing door rechtspraak



GESTRUCTUREERDE ENDYNAMISCHE ONTWIKKELING

Via investering €112 miljoen

AFNEMEND GEBRUIK

32% rechtvaardig opgelost via overeenstemming of beslissing



GEWAARDEERD, BETEKENISVOL

80% binnen 1 jaar rechtvaardig opgelost via overeenstemming of beslissing

Inhoudsopgave

1. Samenvatting

2. Strategische onderbouwing

2.1 Overeenstemming gevraagd, op ongekende schaal	1
2.2 Aanbod: vastlopende rechtspleging en conflictoplossing	2
2.3 Rechtvaardige, effectieve, mensgerichte en snelle routes	4
2.4 Doelstelling: van 32% naar 80% overeenstemming of beslissing	6
2.5 Doeltreffendheid: vijf programmalijnen en de Theory of change	7
2.6 Legitimiteit: ontwikkelcapaciteit is essentiële, ontbrekende schakel	7
2.7 Subsidiariteit: een uitdaging op landelijk niveau	9
2.8 Doelmatigheid: zeer gunstige ratio maatschappelijke kosten en baten	10
2.9 Flankerend beleid: in lijn met grote politieke ambities	10
2.10 Internationale context: people-centred justice en SDG 16	10
2.11 Strategische risico's en beheersing	11

3. Planuitwerking en samenwerking

3.1 Projectplan en deelnemers	13
3.1.1 Programmalijn 1 Effectieve routes	13
3.1.1.1 Zeven ontwikkelcentra voor urgente conflicten	13
3.1.1.2 Ontwikkelresultaten voor effectieve behandelroutes	18
3.1.2 Programmalijn 2 Schaalbare organisatie- en financiële modellen	19
3.1.2.1 Ontwikkelcentrum overlegrecht	20
3.1.2.2 Ontwikkelresultaten voor schaalbare modellen	21
3.1.3 Programmalijn 3 Monitoring en methoden	22
3.1.3.1 Justice needs surveys	23
3.1.3.2 Thoughtleadership en methoden	23
3.1.4 Programmalijn 4 Regulering, financiering en standaardisering	24
3.1.5 Programmalijn 5 Verspreiding en beweging	25
3.1.6 Programmamanagement	28
3.1.7 Planning, fasering, mijlpalen en KPIs	29
3.1.8 Plan-specifieke risico's	32
3.1.9 Valorisatie	33
3.1.10 Human capital	33
3.1.11 Monitoring en evaluatie	33
3.1.12 Juridische uitvoerbaarheid	34
3.2 Samenwerking en governance	34
3.2.1 Deelnemende partijen: leidend in "wat werkt" en knooppunten in de sector	34
3.2.2 Governance en samenwerking	34
3.2.3 Stakeholders	36
3.2.4 Intellectuele eigendom	37

4. Financiële onderbouwing

4.1 Begroting	38
4.2 Optimale begrotingsmix: een moonshot missie die past bij het NGF	39
4.2.1 Leemte in publieke taakopvatting en financiering	40
4.2.2 Private financieringsopties zeer beperkt	41
4.3 Onderbouwing financiering eigen aandeel	42
4.4 Niet structureel	42

5. Bijdrage aan duurzaam verdienvermogen

5.1 Onderbouwing economische effecten	43
5.1.1 Projecttype	43
5.1.2 Economisch effect	43
5.1.2.1 Kosten van slepende conflicten	44
5.1.2.2 Aantallen (slepende) conflicten	44
5.1.2.3 Economische groei	44
5.2 Onderbouwing maatschappelijke effecten	45
5.2.1 Democratische rechtsstaat	45
5.2.2 Persoons- of arbeidskapitaal	46
5.2.3 Sociaal kapitaal en vertrouwen	46
5.2.4 Natuurlijk kapitaal: klimaat en duurzaamheid	47
5.2.5 Negatieve effecten	48
5.2.6 Timing van effecten	48
5.2.7 Technologisch ethische vraagstukken	48
5.2.8 Dataverzameling en digitalisering	49
5.2.9 Generatietoets	49

Bijlagen

1. Theory of Change	
2. Analyses, data & indicatoren	
3. Engelstalige executive summary	
4. Onderbouwing (financiële) eigen bijdrage	
5. Machtigingen penvoerder (<i>*niet toegevoegd aan dit document</i>)	
6. Steunbrieven (<i>*niet toegevoegd aan dit document</i>)	
7. Samenwerkingsovereenkomst (consortium agreement)	
8. Uitgebreide begroting (<i>*niet toegevoegd aan dit document</i>)	
9. Standaardbegroting programmalijn 1 (<i>*niet toegevoegd aan dit document</i>)	
10. Gantt-chart fasering & mijlpalen (<i>*niet toegevoegd aan dit document</i>)	

2. Strategische onderbouwing

2.1 Overeenstemming gevraagd, op ongeken­de schaal

Conflicten hakken er in. Het WODC doet eens in de vijf jaar onderzoek naar conflictoplossing, volgens internationale standaarden voor *legal needs surveys* ([World Justice project 2022](#)). Mensen in Nederland ervaren jaarlijks meer dan 5 miljoen conflicten. 2,4 miljoen conflicten hebben een gemiddelde impactscore van 3,4 of hoger op een schaal van 1 tot 5 ([WODC, Geschilbeslechtingsdelta, 2020](#)).¹ De 800.000 bedrijven tot tien werkzame personen hebben te maken met meer dan 1 miljoen conflicten op jaarbasis.

Conflicten gaan bijvoorbeeld over schaarse ruimte. Zo zijn er volgens het [rapport Remkes \(Wat wel kan, 2022\)](#) 52.000 agrarische bedrijven die ieder beslissingen nodig hebben over doorgaan, verplaatsen, aanpassen of sluiten. Bij ieder van die beslissingen moet overeenstemming worden bereikt binnen gezinnen, met toeleveranciers, afnemers, financiers en omwonenden. De schaal van alleen al die operatie is enorm.

De impact van deze belangentegenstellingen op de betrokken mensen en bedrijven blijkt groot, zeker als langdurige impasses ontstaan. In het kader hieronder staan kern­data over de impact van conflicten waarop het programma zich primair richt. Meer data zijn te vinden in Bijlage 2.

Mensen moeten oplossingen zien te vinden voor conflicten met hulp van algemene regels, waarover vaak pas na vele jaren genoeg duidelijkheid ontstaat. Tegelijkertijd is nodig dat ieder individueel agrarisch bedrijf, ieder gezin en ieder misdrijf een individueel werk­bare, rechtvaardige oplossing krijgt. Want pas als zij overeenstemming bereiken, kunnen zij op volle kracht verder met hun werk en met duurzame groei van hun bedrijf. Met voor elkaar zorgen en met nuttige maatschappelijke activiteiten.

Het persoonlijk, sociaal en natuurlijk kapitaal dat met tijdige en effectieve conflict­oplossing kan worden vrijgemaakt, kwantificeren we in paragraaf 5. De schaal daarvan ontsnapt vaak aan de aandacht. Want in de media gaat het vooral over de dynamiek van individuele en bijzondere conflicten met een hoge attentiewaarde. De macro-effecten worden zelden inzichtelijk gemaakt.

Kern­data conflicten en impact daarvan: zeven conflictgebieden waarop het programma zich primair richt

Inpassing in de fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordening) is anno 2023 een van de grootste opgaven voor conflict­oplossers. Als we kijken naar de industrie, bouwprojecten, de energievoorziening, infrastructuur en natuurherstel dan zijn omgevingsconflicten een grote barrière voor economische groei en maatschappelijke vooruitgang. Volgens het [Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw](#) kost het bijvoorbeeld gemiddeld tien jaar om een woning te realiseren, waarbij de werkelijke bouw twee tot drie jaar duurt. Conflicthantering in de voorbereidende-, bezwaar- en beroepsfase is essentieel om tot versnelling te komen. Bedrijven tot tien personen ervaren jaarlijks 19.000 conflicten rond milieu en overlast. Dit zijn de conflicten met de hoogste gemiddelde impactscore voor deze bedrijven (5,1). Daarnaast zijn er 17.000 conflicten rond vergunningen (4,7), zie WODC, [Geschillen in het MKB](#), 2019. Jaarlijks ervaren 91.000 particulieren een nieuw probleem met betrekking tot verandering van de omgeving van een woning door de overheid.

De zakelijke economie van 778 duizend bedrijven tot tien werkzame personen telt naar schatting 1,1 miljoen juridificeerbare conflicten op jaarbasis. Dat zijn deels relatief eenvoudige conflicten met afnemers of leveranciers. Onder de meest impactvolle bevinden zich 83.000 arbeidsconflicten en 44.000 conflicten in samenwerkingsrelaties binnen of met andere bedrijven ([Geschillen in het MKB, 2019](#)).

Problemen met jeugdigen hebben hoge gemiddelde impactscores (4,3) en dat geldt ook voor problemen rond beëindiging van relaties (3,9). De prevalentiestudie huiselijk geweld en kindermishandeling uit 2019 laat zien dat 5,5% van de Nederlandse meerderjarige bevolking de afgelopen vijf jaar te maken heeft gehad met ten minste één voorval van fysiek of seksueel geweld door iemand uit de huiselijke kring. Naar schatting wordt ongeveer 3% van de kinderen mishandeld, en veel daarvan betreft ernstige verwaarlozing ([Ten Boom c.s., 2019](#)). Goede conflict­oplossing is van levensbelang voor kinderen en ouders onder druk.

Naar schatting 600.000 gezinnen hebben problematische schulden, die eigenlijk gesaneerd moeten worden (RVS, [Van schuld naar schone lei](#), 2022). Bevolkingsonderzoek wijst uit dat mensen met grote geldzorgen vaker depressies en angststoornissen ontwikkelen. Ook ontwikkelen ze vaker andere psychische aandoeningen en ontwikkelen ze vaker overmatig alcoholgebruik. Hun kinderen hebben meer leerproblemen. Gemiddeld kost een werknemer met schulden de werkgever ongeveer €20.000. Dat zit hem in hoger ziekteverzuim, lagere

¹ Antwoord op vraag in hoeverre het probleem de respondenten bezig hield. Schaal 1 tot en met 5 variërend van "In het geheel niet" tot "Werd er volledig door in beslag genomen." Zie, en over de cijfers in het kader, [WODC 2020](#) en Theory of Change Bijlage.

arbeidsproductiviteit en werkzaamheden van onder meer personeelszaken en management om beslagen op het inkomen te verwerken en medewerkers te spreken..

Rond de 400.000 keer per jaar ervaren mensen conflicten met hun bureaus die om een oplossing vragen. Overlast en moeizame relaties kunnen een dagelijks terugkerende impact hebben. De gemiddelde impactscore is wat lager (3,4), maar bijvoorbeeld veel hoger dan die van conflicten over de aankoop van producten of diensten (2,8).

140.000 keer per jaar ervaren mensen gezondheidsproblemen door derden (slechte werkomstandigheden of ongeluk) en 99.000 keer problemen door slechte medische- of tandheelkundige behandeling. Dan hebben ze een adequate route naar herstel en aanpassing nodig, met financiering. De gemiddelde impactscore voor slachtoffers is hoog (4,1 respectievelijk 3,7). Voor de betrokken automobilisten, werkgevers of zorgverleners zijn dit eveneens ingrijpende gebeurtenissen. Aansprakelijkheidsverzekeraars ontvangen jaarlijks 60.000 letselschadeclaims.

Situaties waarin grootschalig herstel nodig is, komen regelmatig voor (Toeslagen, Groningen, Aandelenlease, Woekerpolissen, Implantaten). Voor een deel van de slachtoffers is de impact groot en dat geldt ook voor de aangesproken partijen, voor wie het voortbestaan of de professionele integriteit langdurig op het spel kan staan. Letsel- en massaschadezaken zijn complex en leggen beslag op de capaciteit van de rechtspleging.

In 2021 registreerde de politie 754.460 misdrijven, waarvan zo'n 10% geweldsdelicten. Slachtofferenquêtes laten zien dat burgers in 2021 slachtoffer waren van in totaal 4.2 miljoen misdrijven. Jaarlijks ondervinden 261.000 slachtoffers van geweldsdelicten hierdoor emotionele of psychische problemen, lichamelijk letsel en/of financiële problemen ([Veiligheidsmonitor 2021](#), 2022). Daarnaast leden burgers in 2021 2,5 miljard schade als gevolg van vermogensmisdrijven en vernielingen. Het belang van adequate oplossingen bij cybercrime neemt toe.

2.2 Aanbod: vastlopende rechtspleging en conflictoplossing

Conflictoplossende professionals en instellingen hebben dringend effectievere routes nodig om conflicten bevredigend te kunnen oplossen. Op dit moment kunnen zij de vraag naar effectieve conflictoplossing van burgers, bedrijven en overheden niet bijbenen.

De figuur hiernaast komt uit het [laatste Geschilbeslechtsingsdelta onderzoek](#). Waar in 2009 nog 60% van de 5,1 miljoen jaarlijks door burgers ervaren problemen werd afgesloten door overeenstemming of een beslissing, was dat percentage in 2019 gezakt naar 39%.

Mensen maken zich zorgen over conflicten en de hantering van tegenstellingen. Het periodiek onderzoek naar Burgerperspectieven van het Sociaal Cultureel Planbureau laat zien dat inwoners van Nederland steeds ongeruster zijn over het probleemoplossend vermogen van onze samenleving. Zij verlangen naar saamhorigheid, vrede en voorspoed. Ze vrezen polarisatie ([SCP 2022](#)).

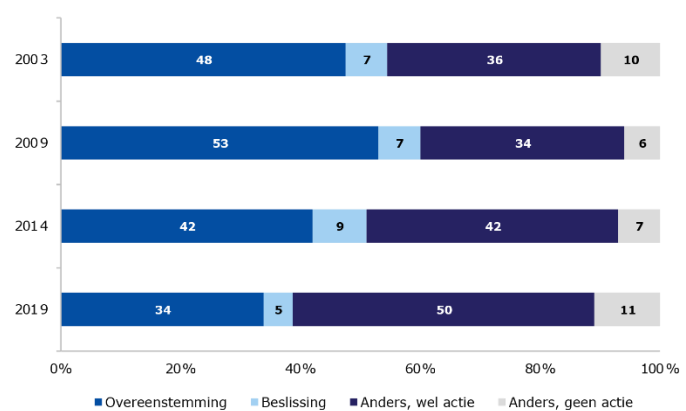
De rechtspraak en de toeleverende publieke diensten (politie, openbaar ministerie en advocatuur) hebben blijkens de cijfers moeite om in de vraag naar effectieve conflictoplossing te voorzien (zie tabel).

Burgers met conflicten maken steeds minder gebruik van procedures bij de rechter: een halvering tussen 2003 en 2019 van 6% naar 3% van alle ervaren conflicten. Dat geldt ook voor het beroep op advocaten, politie en traditionele conflictoplossers in het maatschappelijke middenveld zoals vakbonden en beroepsverenigingen. Tegelijkertijd worden de gerechtelijke procedures steeds arbeidsintensiever. De productiviteit van de rechterlijke macht neemt af (zie tabel en [Berghuis 2023](#)). De sociale advocatuur moet steeds meer uren maken die onvergoed blijven. De aantrekkingskracht van het beroep neemt daardoor af en de productiviteit blijft ook hier achter ([Panteia 2022](#)).

Door personeelstekorten bij politie en Openbaar Ministerie moesten in 2022 grote aantallen zaken van de agenda worden afgevoerd. Rechters zijn overwerkt. Er zouden volgens de NVvR (de vereniging van magistraten) 800 extra rechters nodig zijn om het werk op te vangen ([NVvR 2023](#)). De politie heeft te maken met een grote uitstroom wegens pensionering en heeft al een personeelstekort ([Politie 2022](#)).

De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak wordt geroemd en is internationaal op peil ([Venice Commission 2021](#)). Maar de effectiviteit van rechtspleging als methode van conflictoplossing is laag in de ogen van burgers. Het WODC vond geen correlatie tussen gebruik van rechtspraak of rechtshulp en door burgers genoemde uitkomstvariabelen zoals doelbereik en het bereiken van overeenstemming. Mensen

Figuur 6.19 Afliep probleem naar jaar enquête, als percentage van alle afgesloten problemen



zijn verhoudingsgewijs sceptisch als ze de vraag wordt voorgelegd of een gang naar de rechter of een advocaat het probleem oplost ([WODC 2020](#)).

Trends gebruik procedures en diensten voor conflictoplossing + productiviteit				
	2003	2009	2014	2019
Gebruik gerechtelijke procedures	6%	5%	4%	3%
- Buitengerechtelijke procedures	6%	9%	11%	5%
- Mediation	4%	3%	5%	5%
Beroep op advocaat	11%	11%	12%	9%
- Politie	9%	6%	4%	5%
- Juridisch loket		4%	5%	5%
- Rechtsbijstandsverzekering	6%	11%	11%	8%
- Vakbond, beroepsvereniging	11%	9%	5%	4%
Productiviteit rechterlijke macht (1980 = 100)	58	57	61	46 (2020)

Bron: [WODC 2020](#)

Rechters en andere professionals reageren daarop. Zij passen in hun individuele praktijk steeds vaker nieuwe interventies toe om mensen beter te kunnen helpen. Ze benutten mediation-methoden, experimenteren met herstelrecht, organiseren alternatieve straffen, verwijzen naar specialistische interventies door deskundigen of doen mee aan pilots met probleemoplossende rechtspraak. De overheid organiseert buitengerechtelijke procedures zoals klachtenprocedures, tuchtprocedures, geschillencommissies en ombudsman-procedures. Voor grootschalig herstel worden nieuwe instanties opgezet die een eigen werkwijze ontwikkelen. Naast politie, rechtspraak en advocatuur ontstaan nieuwe aanbieders van rechtshulp, zoals het Juridisch Loket en rechtsbijstandsverzekeraars.

Maar de trendcijfers laten zien dat de ontwikkeling en invoering van nieuwe routes en interventies te traag gaat en te kleinschalig is. Ze kunnen het gat niet opvullen dat de gerechtelijke procedures en daarbij behorende voorzieningen laten vallen. Buitengerechtelijke procedures, maar ook de grootschalige hersteloperaties voor Groningen en de Toeslagenaffaire krijgen bovendien op hun beurt te maken met jurisdisering en grote achterstanden. Zo loopt Nederland vast.

Aanbieders van in het veld van conflictoplossing

Instellingen: We gebruiken dit woord voor de publieke en private organisaties die zich met conflicten bezig houden. Publieke instellingen zijn bijvoorbeeld de rechtspraak, de vier erkende instellingen voor Alternative Dispute Resolution (ADR: Kifid, Huurcommissie, Geschillencommissie, SKGZ), bezwaarcommissies, de onderdelen van het openbaar bestuur die zich structureel met primaire besluitvorming en bezwaar bezig houden, het Openbaar Ministerie, de politie, Slachtofferhulp Nederland, het Juridisch Loket en de Raad voor de Kinderbescherming. Private instellingen zijn bijvoorbeeld rechtsbijstandsverzekeraars. Advocatenkantoren en mediationkantoren richten zich vooral op het grotere MKB en grote organisaties. De sociale advocatuur die zich op gefinancierde rechtsbijstand aan particulieren richt, bestaat uit individuele advocaten/mediators die kantoorvoorzieningen delen. Voor het klein MKB en middeninkomens is een juridische infrastructuur beperkt beschikbaar.

Professionals in conflictoplossing: Bekende professionele rollen zijn die van rechter, advocaat en officier van justitie. Andere professionals die regelmatig in conflicten interveniëren zijn sociaal raadslieden, wijkagenten, jeugdbeschermers, medewerkers van de reclassering, medewerkers in de jeugdzorg, psychologen, huisartsen, mediators, medisch-, arbeids- of technisch deskundigen, deurwaarders, schuldhulpverleners, HR-medewerkers, bedrijfsjuristen, medewerkers van rechtsbijstandverzekeraars, bezwaarbehandelaars en andere ambtenaren bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties belast met primaire besluitvorming en bezwaar, claimbehandelaars bij aansprakelijkheidsverzekeraars, medewerkers van slachtofferhulp en medewerkers van in specifieke conflicten gespecialiseerde bureaus (arbeid, letsel, scheiding, ruimtelijke ordening).

Het afnemend conflictoplossend vermogen creëert een continue druk op de financiële middelen.

In deze setting ervaren bestuurders van de instellingen vernieuwing vaak als alternatieven die extra werk opleveren bovenop bestaande procedures. Organisaties die al overbelast zijn en al achterstanden hebben, kunnen dat er niet bij hebben, hoe graag hun professionals dat ook zouden willen. De alternatieven buiten de bestaande instellingen beleggen, zou een mogelijkheid zijn. Dat levert echter domeinverlies op en betekent overdragen van budget. Dat is voor bestuurders alleen verantwoord als die alternatieven volledig voldoen aan (behoeften aan) rechtsbescherming en probleemoplossing. Maar daarvoor is eerst meer fundamentele ontwikkeling nodig.

Deze patstelling willen we doorbreken. De conflictoplossende instellingen kunnen pas vernieuwde routes invoeren wanneer die zo goed zijn ontwikkeld dat ze bestaande procedures kunnen vervangen en aanzienlijk beter zijn georganiseerd en gefinancierd.

2.3 Rechtvaardige, effectieve, mensgerichte en snelle routes

Dit programma richt zich dus op het economische en maatschappelijke potentieel dat in onopgeloste conflicten besloten ligt. Het sluit aan bij de noodzaak om de productiviteit en de effectiviteit van instellingen en professionals aan de aanbodzijde te verhogen. Om dat potentieel te realiseren, zijn goede processen nodig om tot overeenstemming te komen. Met effectieve interventies, objectieve criteria om verantwoordelijkheid toe te delen, procedurele rechtvaardigheid en adequate persoonlijke begeleiding. In een setting waarin ook behoefte kan zijn aan bescherming, begrenzing, drang of zelfs dwang.

Die behandelingen - we spreken hierna bij gebrek aan een betere term van routes en een enkele keer blijven we bij procedures - moeten miljoenen keren per jaar klaar staan om door instellingen en professionals te worden toegepast als mensen er onderling niet uitkomen. Prettige, snelle, kosten-effectieve procedures, gericht op de belangrijkste uitkomsten waarmee mensen verder kunnen.

Overzicht van gebruikte terminologie

Conflictoplossing is een breed veld en wordt bestreken door vele disciplines: recht, sociale en organisatiepsychologie, onderhandelingstheorie, rechtseconomie. Mede daarom is er niet altijd een vast taalgebruik. In ons programma gebruiken we regelmatig de volgende begrippen, die we hierna indicatief omschrijven, zonder de pretentie dat we op dit moment tot sluitende definities kunnen komen.

Conflicten en rechtsproblemen: We gaan uit van conflicten tussen mensen, met bedrijven of met overheden zoals betrokkenen die ervaren. Wezenlijk is dat voor de oplossing tenminste een specifieke andere partij nodig is (afhankelijkheid, vaak wederzijds, economen spreken dan wel van een bilateraal monopolie). Omdat percepties van conflicten kunnen verschillen, nemen we de problemen tot uitgangspunt waarop mensen worden bevraagd in legal needs/justice needs surveys. Dat gebeurt aan de hand van een lijst van rond de honderd rechtsproblemen die het meest regelmatig voorkomen. Een lijst van de meest urgente 29 soorten rechtsproblemen (en de wijze waarop de prioriteit is bepaald) is te vinden in Bijlage 2. Voor sommige rechtsproblemen is het woord conflict minder gangbaar. Maar ook voor de oplossing van schuldenproblemen of het vinden van een aanvaardbare reactie op criminaliteit geldt dat de persoon die het probleem ervaart de medewerking van anderen nodig heeft. Ook het woord rechtsprobleem roept vragen op, want mensen ervaren een probleem niet altijd als een probleem waar de rechtspleging een antwoord op moet weten te geven, hoewel de rol van het recht bij uitstek is om belangentegenstellingen hanteerbaar te maken. We gebruiken het woord rechtsprobleem hierna soms als synoniem voor conflict.

Routes: Als we het over routes (of vernieuwde procedures) hebben, dan gaat het in algemene zin om gestructureerde processen vanaf het identificeren van het probleem zoals mensen dat in hun onderlinge relatie ervaren tot en met een werkbare, als voldoende rechtvaardig ervaren oplossing waarmee de betrokkenen verder kunnen. Formele juridische elementen (zoals de stappen in procedures voor gerechten) en informele praktijken (informele interventies door derden, bemiddeling) sluiten daarin op elkaar aan. Wezenlijk aan een procedure is dat een zekere mate van standaardisatie heeft plaatsgevonden. Het ontwerpen van routes is onderwerp van een kleine subdiscipline die voortgekomen is uit onderhandelingstheorie: dispute system design.²

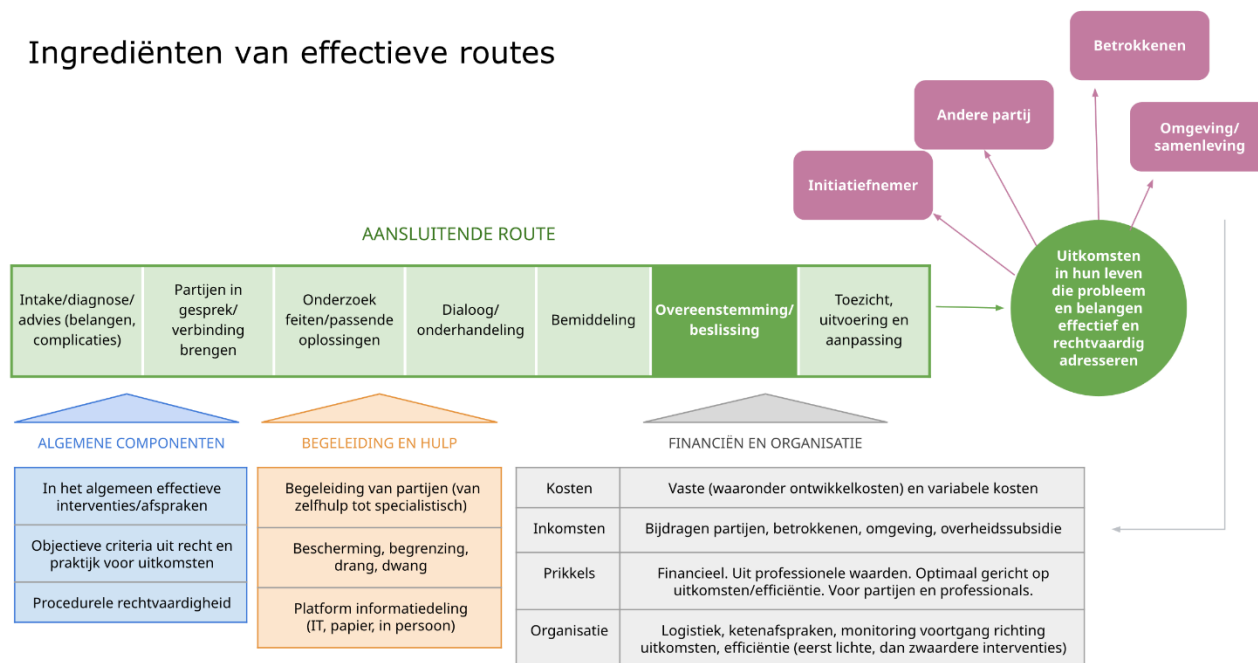
Oplossing: Conflictoplossing is een gangbare term. Het woord oplossing roept soms vragen op, omdat conflicten in de perceptie van de mensen om wie het gaat, kunnen blijven voortbestaan, al is er een eindpunt bereikt in een rechtsgang of een ander conflictoplossings-traject. Er is behoefte aan een naam voor een goed eindpunt van een conflict traject: een situatie waarmee de betrokken partijen verder kunnen, ook al blijft een deel van het conflict bestaan en is het alleen maar beheersbaar gemaakt. Zo gebruiken wij het woord oplossing.

Interventies: Onderdelen van een procedure of op zichzelf staande handelingen die bijdragen aan een oplossing. Voorbeelden zijn: het benaderen van de andere partij in een conflict, een behandeling voor agressie, een serie vragen om een partij de eigen behoeften en belangen te laten benoemen, een uitnodiging tot het maken van excuus of de vaststelling van de hoogte van een vergoeding. Interventies kunnen zowel op een conflictpartij zijn gericht als op alle partijen in dat conflict of op een breder publiek.

Effectieve routes om conflicten op te lossen zijn complexe producten met veel ingrediënten die ieder op zich cruciaal zijn. Twee of meer partijen die niet goed communiceren moeten op een of andere manier deelnemen aan een werkzaam proces (het zogenaamde submittie-probleem).

² Amsler, L.B., Martinez, J. and Smit, S. (2020). Dispute System Design: Preventing, Managing, and Resolving Conflict. Stanford University Press: Stanford, California. Hodges, C. (2020). Delivering Dispute Resolution: A Holistic Review of Models in England and Wales.

Ingrediënten van effectieve routes



Het diagram geeft een beeld welke hoofdtaken in effectieve routes kunnen terugkomen (groene activiteiten). Van diagnose van de problematiek en informatievoorziening over wat in het algemeen werkt, via bemiddelingsinterventies die partijen tot elkaar kunnen brengen, met een naadloze overgang naar neutrale beslissingen op de openstaande punten door een rechter of andere autoriteit, waarna de bereikte overeenstemming wordt geïmplementeerd en waar nodig nog weer aangepast in korte verbeterlagen. Doel is uitkomsten waarmee mensen verder kunnen.

Links (blauwe kolom) staan de voor een oplossing relevante normen, de elementen van procedurele rechtvaardigheid en kennis over wat in het algemeen werkt. Als de kwaliteit van deze algemene elementen hoger is, vergroot dit de kans op goede overeenstemming of beslissingen, met meer snelheid en tegen lagere kosten. Daarnaast (oranje kolom) staan de bijdragen aan conflictoplossing van professionals, zelfhulp en platforms voor informatie-uitwisseling. Rechts in grijs staan de elementen van de organisatie van de procedure.

Quick wins: innovatiekansen voor snelle verbetering

Het diagram brengt in kaart welke componenten nodig zijn voor een effectieve procedure. Het reikt ook suggesties aan waar snel winst te behalen is:

Uitkomsten: Procedures zijn nu vaak gericht op vaststelling van verantwoordelijkheid. Procedure, prikkels en monitoring van voortgang kunnen ook vanaf het begin worden gericht op de onderliggende belangen en de uitkomsten waarmee partijen (meestal) verder kunnen. Doelgerichtheid kan de effectiviteit vergroten.

Objectieve criteria: Beantwoording van verdelingsvragen (wie hoeveel moet betalen of dragen) wordt bemoeilijkt doordat criteria lang nodig hebben om uit te kristalliseren in onderhandelingen en rechtspraak. Geschikte verdeelsleutels kunnen ook snel en projectmatig worden ontwikkeld ([Verdonschot 2013](#)).

Richten op steeds meer overeenstemming: Procedures zijn nu veelal gericht op beslissingen die door een neutrale derde kunnen worden genomen. De meeste pilots en vernieuwingsstrategieën richten routes op overeenstemming tussen de partijen met een mogelijke beslissing en toezicht door een neutrale derde als hulpmiddel. De cijfers onderschrijven dat deze innovatierichting veelbelovend is (zie tabel).

Veelbelovende innovatie richting: routes richten op overeenstemming			
Type afloop rechtsproblemen:	Overeenstemming	Beslissing	Anders
Op deze manier afgesloten	34%	5%	50%
Ervaren rechtvaardigheid	84%	73%	onbekend
Tevredenheid over afloop	73%	61%	51%
Doelbereik	87%	68%	52%
Andere partij nagekomen	96%	81%	nvt
Spijt	12%	15%	21%
Stress	35%	47%	41%
Slaapproblemen	18%	31%	24%
Gezondheidsklachten	16%	29%	21%
Kreeg schulden	2%	12%	2%
Inkomen daalde sterk	9%	17%	9%
Tevreden opkomen voor eigen rechten	28%	35%	17%
Gevoel controle	14%	15%	7%

Bron: WODC 2020

Inkomsten: Van de begrotingen voor instellingen die nu procedures leveren wordt slechts een klein gedeelte gedekt door inkomsten (griffierechten, eigen bijdragen). Veel belanghebbenden kunnen een groter deel van de kosten dragen voor effectievere voorzieningen met meer voorspelbare kosten ([Hiil 2020](#)).

Combineren van taken: Als taken opgeknapt zijn tussen veel conflictoplossers, wordt communicatie moeilijker en nemen de kosten toe. Taken die al regelmatig worden gecombineerd zijn bijvoorbeeld: diagnose en contact leggen met de andere partij; mediation en deskundigenonderzoek; rechterlijke bemiddeling; beslissen en overeenstemming vastleggen; beslissen en toezicht op uitvoering/aanpassing.

2.4 Doelstelling: van 32% naar 80% overeenstemming of beslissing

Onze ambitie is om routes te ontwikkelen die 80% van de meest urgente conflicten en belangentegenstellingen kunnen voorkomen of binnen 1 jaar kunnen oplossen. Dat wil zeggen dat ze uitmonden in overeenstemmingen of beslissingen, die door de betrokkenen als rechtvaardig worden ervaren.

Om **effectief** te zijn, moeten die overeenstemmingen of beslissingen tot uitkomsten leiden waarmee de betrokkenen samen verder kunnen leven, werken, ondernemen, groeien, zorgen of wat zij ook duurzaam willen bereiken.

Effectieve, win-win uitkomsten bij conflicten vertalen zich (zoals we in paragraaf 5 nader uitwerken) direct in **economische groei, verhoogd welzijn en meer sociale cohesie**. Denk bijvoorbeeld aan zekerheid over het mogen uitoefenen van activiteiten, optimaliseren/minimaliseren van impact op de omgeving, verdeling van verantwoordelijkheid voor maatregelen om aan onvermijdbare nadelen tegemoet te komen, wegnemen van schuldenlast, emotioneel en fysiek herstel en evenredige lasten voor alle partijen die bijdragen aan herstel of compensatie. In programmalijn 1 zorgen we dat de te ontwikkelen routes gericht worden op de uitkomsten die voor de betrokkenen het meest relevant zijn.

We nemen 80% rechtvaardig opgelost door overeenstemming of beslissing als ijkpunt, omdat dit **meetbaar** is gebleken in regelmatig uitgevoerd bevolkingsonderzoek ([WODC 2020](#), zie de onderstaande cijfers). De huidige procedures en informele praktijken komen tot 32%.

HUIDIGE PROCEDURES EN INFORMELE PRAKTIJEN



28,5% rechtvaardig opgelost door
overeenstemming (=84%*34%)

3,5% rechtvaardig opgelost door
beslissing (= 73%*5%)

55% eindigt binnen een jaar

AMBITIE VOOR TE ONTWIKKELEN ROUTES EN PRAKTIJEN

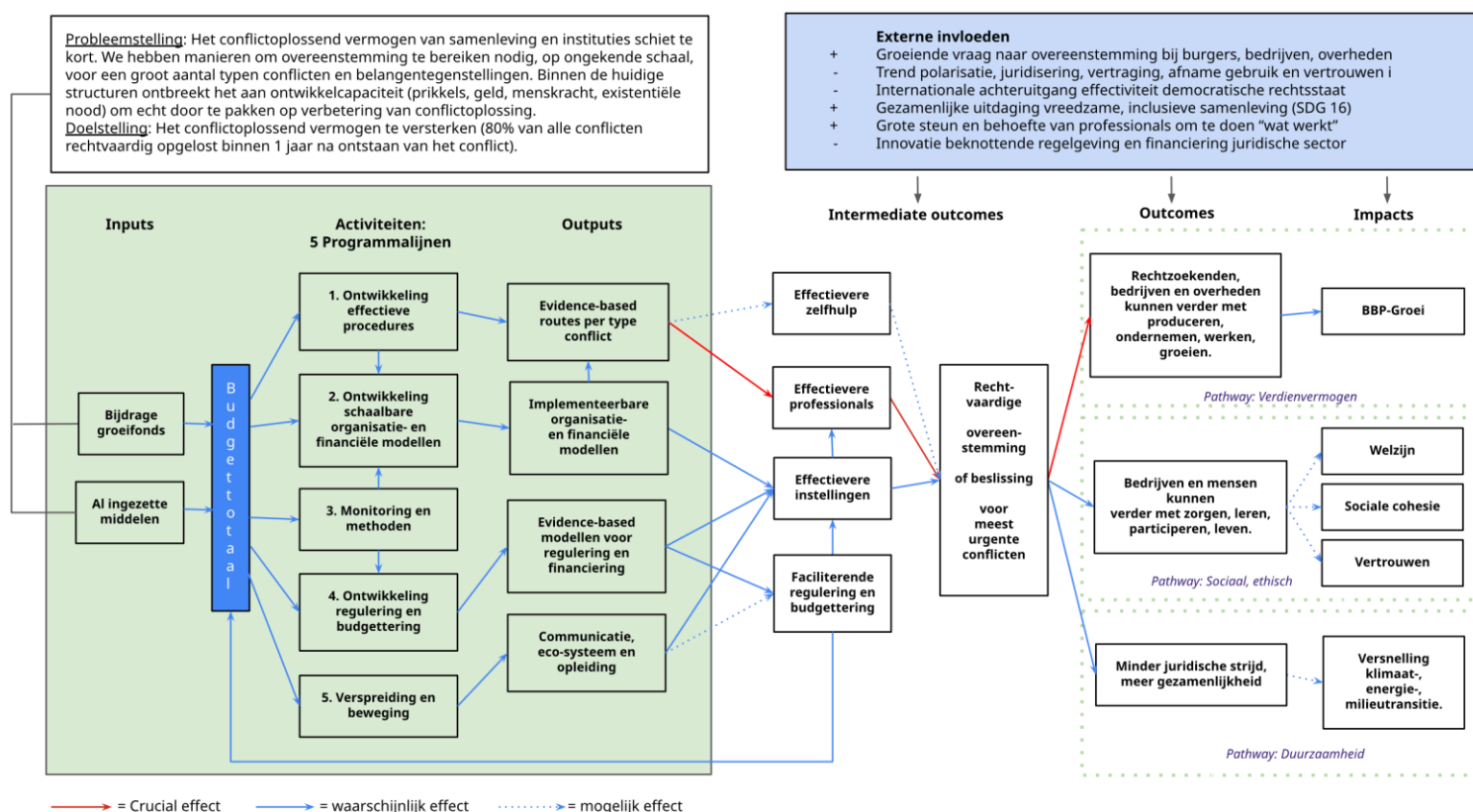


80% rechtvaardig opgelost door
overeenstemming of beslissing
binnen een jaar

2.5 Doeltreffendheid: vijf programmalijnen en de Theory of change

Het probleem, de doelstelling, de beoogde impact en de wijze waarop die volgens de vijf programmalijnen kunnen worden bereikt, is in het onderstaande diagram samengevat. De effectieve routes die we per conflicttype ontwikkelen en waar betrokkenen en professionals behoefte aan hebben (programmalijn 1) worden vergezeld van organisatie- en financiële modellen die implementatie waarschijnlijk maken (programmalijn 2). Daarbij gaan we de ontwikkelcapaciteit die voor deze sector deels nieuw is, stelselmatig versterken via monitoring en methodieken (programmalijn 3).

De kans op de brede implementatie die nodig is om aan de groeiende vraag te voldoen, wordt vergroot doordat we met hulp van internationale experts ook evidence-based modellen voor faciliterende regulering en budgettering ontwikkelen (programmalijn 4). De aanvaarding van people-centred en evidence-based routes vereist een cultuuromslag in een sector die klem is geraakt tussen de trend van juridisering, een sterk gevoelde maar diffuse maatschappelijke opdracht, overbelasting en problemen met financiering. Om de routes "naar de markt" van instellingen en conflictoplossers te brengen, investeren we ook in strategische communicatie, het eco-systeem, opleidingen en opname in de propositie van Den Haag als stad van vrede en recht (programmalijn 5). In **Bijlage 1** is de Theory of change verder uitgewerkt en gaan we dieper in op de aannames waarop deze berust.



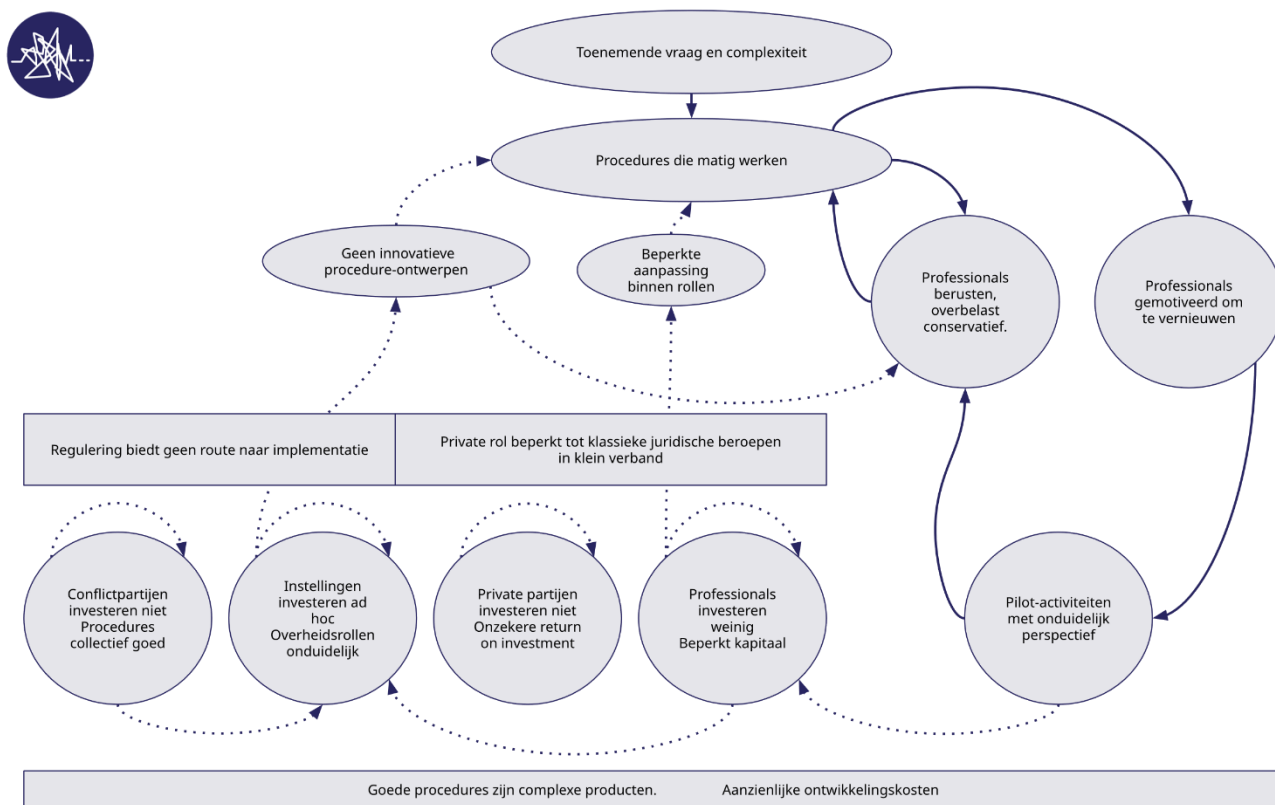
2.6 Legitimiteit: ontwikkelcapaciteit is essentiële, ontbrekende schakel

Waarom is deze ontwikkelcapaciteit er nog niet? Waarom stapt de markt hier niet in? Waarom is er nog geen overheidsinvestering op dit terrein? Waarom is er bijvoorbeeld **geen departementaal voorstel of cofinanciering vanuit bedrijfsleven of overheid**? Omdat een en ander complex in elkaar zit, en wellicht vragen oproept, werken we dit uit. Het onderstaande diagram laat zien hoe het op hoofdlijnen zit. Effectieve routes zijn ten eerste een collectief goed (in economische zin), zie **Bijlage 2**. Analyses, data & indicatoren. Ieder individu, bedrijf of overheidsorgaan met conflicten heeft onvoldoende belang om in betere conflictoplossingsroutes te investeren.

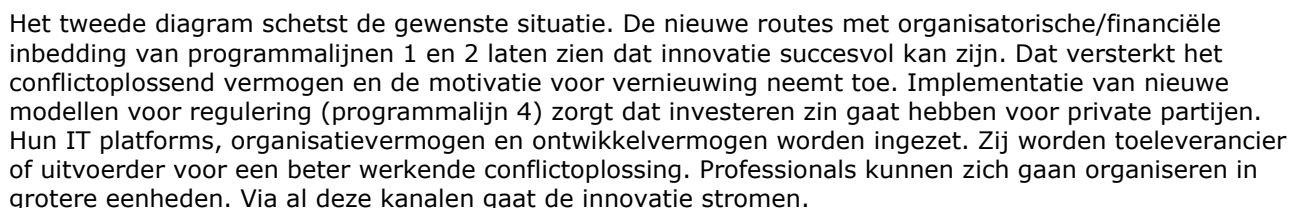
De verantwoordelijkheid voor het conflictoplossend vermogen is nog niet duidelijk belegd binnen de (Rijks)overheid. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid zorgt bijvoorbeeld dat onafhankelijke rechtspraak kan bestaan. Gefinancierde rechtsbijstand zorgt dat die rechter toegankelijk is voor mensen met een laag inkomen (zie nader [Beleidsdoorlichting Artikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand 2022](#)). De rechtbanken en hogere rechters spreken recht volgens de normen van de wetboeken. Overheidsinstanties handhaven het recht (zoals de politie en het OM) of passen het recht toe in vergunningen of andere besluiten (zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties), ook weer conform de normen van de wetboeken. Maar geen van hen is verantwoordelijk voor effectieve conflictoplossing. In die wetboeken is conflictoplossing ook niet of maar beperkt geregeld.

Wel bieden verschillende overheden (subsidies voor) bemiddeling, een ombudsman, geschillencommissies, bezwaarschriftencommissies of tijdelijke diensten zoals bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Op de justitiebegroting zijn sommige additionele voorzieningen opgenomen zoals slachtofferhulp; vooral in de strafrechthoek wat past bij de directe verantwoordelijkheid van het ministerie voor veiligheid. Of het geheel van conflictoplossende voorzieningen voldoende is en effectief werkt, dat is nergens belegd. Maar de samenleving en economie ervaart wel de uitkomst van het gebrek aan verantwoordelijkheid voor effectieve conflictoplossing op micro-, meso- en macroniveau. De DG Rechtspleging en Rechtshandhaving en haar voorgangers hebben ons ook laten weten dat het ministerie zo'n brede verantwoordelijkheid niet kan dragen. Er zijn op de begroting van het ministerie onvoldoende middelen voor.

De ontwikkelcapaciteit voor goede conflictoplossingsroutes ontbreekt ook. Er lopen binnen de rechtspraak wel pilots onder de noemer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak', maar deze ontberen een structurele R&D omgeving om daadwerkelijk tot bloei te kunnen komen (zie [Rechtstreeks](#), 2022). Die omgeving ontbreekt ook voor de vele pilots die worden opgezet door professionals in de sociale rechtshulp, de strafrechtspleging, de schuldhulpverlening of in de jeugdzorg- en scheidingsketens. In de wetgeving is er bovendien geen duidelijke route naar toelating en brede toepassing van innovatieve procedures, zodat pilots geen vervolg krijgen.



De regelgeving maakt ondertussen substantiële investeringen in nieuwe routes door private partijen (zoals rechtsbijstandsverzekeraars en IT bedrijven) onaantrekkelijk. Daardoor creëren zij ook geen ontwikkelcapaciteit. Professionals hebben wel grote behoefte aan innovatie. Een aanzienlijke groep advocaten, mediators en andere conflictoplossers doen daar ook aan mee. De advocaten-wetgeving belemmert echter het ontstaan van grotere eenheden die de middenklasse en het MKB van (gestandaardiseerde) diensten gaan voorzien. De regulering maakt alleen innovatie binnen de huidige rollen in de rechtspleging mogelijk. Daardoor optimaliseert iedere ketenpartner de eigen rol, inkomsten en uitgaven. Innovatie in het geheel blijft uit. Er ontstaan geen echt goede ontwerpen van conflictoplossingsroutes. Tegelijk neemt het conflictoplossend vermogen binnen de bestaande setting af.



2.7 Subsidiariteit: een uitdaging op landelijk niveau

Provinciale overheden en lokale overheden hebben een beperkte organiserende rol in conflictoplossing, bijvoorbeeld waar het gaat om ruimtelijke conflicten, burenc conflicten of schuldenconflicten. Tenslotte hebben zij een cruciale rol bij alle conflicten die op een of andere manier de openbare orde raken. Dit maakt gemeenten tot cruciale partners in de R&D-inspanningen binnen dit programma. Tegelijk gaan structurele investeringen in R&D op dit terrein hun capaciteiten te boven, zoals dat ook voor private spelers geldt.

2.8 Doelmatigheid: zeer gunstige ratio maatschappelijke kosten en baten

De gevraagde investering van rond €22 miljoen per jaar over 5 jaar is gering in verhouding tot de potentiële economische en maatschappelijke waarde voor de Nederlandse samenleving (zie hoofdstuk 5). De ratio van maatschappelijke kosten en baten is afhankelijk van de mate waarin de ontwikkelde effectieve routes ook daadwerkelijk breed in praktijk gebracht gaan worden. De maatschappelijke kosten-batenstudie van [Ecorys](#) laat zien hoe het bereiken van onze programma doelstelling structureel zo'n €1,3 miljard per jaar aan het BBP toevoegt. De investering in dit programma is de goede start om deze schat te gaan delven.

Gekozen is voor een sobere opzet. De ontwikkelcentra worden ondergebracht bij bestaande instellingen.

In de voorbereiding is overwogen om met minder conflictgebieden dan zeven te starten. De huidige opzet biedt echter als voordeel dat een aantal groepen parallel aan dezelfde uitdaging werkt. Risico's en kansen worden over meerdere oplossingen gespreid, zoals aangeraden wordt voor missie gedreven ontwikkeling. Bovendien is een zodanige massa uit het totale conflict spectrum nodig dat conflictoplossende instellingen daadwerkelijk worden uitgedaagd de kanteling naar innovatie, *people-centred* en *evidence-based* werken te maken.

2.9 Flankerend beleid: in lijn met grote politieke ambities

Het programma sluit naadloos aan bij de politieke ambities met conflictoplossing (zie Barendrecht, [Conflicten hanteerbaar maken](#), De rol van het recht versterken, NJB 2022). Het Coalitieakkoord zoekt naar "een politiek waarin verschillen worden overbrugd in plaats van worden uitvergroot." Dat voornemen sluit aan bij onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau waaruit steeds weer blijkt dat mensen behoefte hebben aan saamhorigheid, onderling respect, gemeenschapszin en overbruggen van verschillen ([SCP 2022](#)). 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."

Verbeteringen in de rechtspleging zijn daar een belangrijk onderdeel van. 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 buurtrechtspraak en mediation.

De Tweede Kamer neemt eigen initiatieven. Een initiatiefnota Van Nispen gaat over zogenaamde 'huizen van het recht' en is welwillend ontvangen door de nieuw samengestelde Commissie Justitie en Veiligheid ([Verslag Cie JenV 2022](#)), die vraagt om aansluiting op de pilots en een maatschappelijke kosten baten analyse. Breed gesteunde moties Mutluer en Sneller zetten aan tot concretere invulling van de ambities op het gebied van herstelrecht, mediation en effectievere strafrechtelijke sancties ([Motie Mutluer](#), [Motie Sneller](#)). Op basis van een motie Van Dam-Omtzigt uit januari 2021 zijn er een [Staatscommissie Rechtsstaat](#) en een "tegengengroep" in de maak die het functioneren van de rechtsstaat als geheel zullen gaan bespreken.

Echter, in het Coalitieakkoord en in het begrotingsoverleg voor 2023 en volgende jaren zijn maar zeer beperkte middelen opgenomen om deze grote ambities te realiseren. De wettelijke opdracht en begrotingssystematiek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zou daar eerst voor moeten worden aangepast (zie hiervoor en paragraaf 4.2.1). Het onderhavige programma biedt politiek en bestuur de bouwstenen om deze ambities waar te maken.

2.10 Internationale context: people-centred justice en SDG 16

Internationaal spelen dezelfde uitdagingen. In vrijwel ieder land schiet het conflictoplossend vermogen tekort, hebben instellingen achterstanden en/of ontbreekt ontwikkelcapaciteit voor innovatie van procedures. Vreedzaam, inclusief samenleven, effectief en duurzaam, met gelijke toegang tot rechtvaardige oplossingen voor iedereen is een VN Duurzaam ontwikkelingsdoel (nr. 16, in het bijzonder 16.3).

Er is een groeiende consensus onder internationale experts over de strategie om SDG 16.3 te realiseren. De noemer daarvoor is *people-centred justice*. Als het in Nederland gaat over responsief recht, de menselijke maat of toegang tot rechtvaardige oplossingen dan ligt dat in dezelfde lijn.

De kernelementen van deze *people-centred* omslag in denken en doen in het *justice*-domein zijn:

- Ga uit van de problemen zoals mensen die ervaren;

- Richt de inspanningen op de uitkomsten die mensen in hun onderlinge verhoudingen en in hun rollen als particulier, ondernemer of in de overheid nodig hebben, met het oog op een duurzame, inclusieve samenleving;
- Werk evidence-based;
- Creëer als overheid een level playing field voor vernieuwing en voor versterking van de bestaande (conflictoplossende) instituties;
- Beschouw SDG16 als een gemeenschappelijk ontwikkeldoel van mensen en samenlevingen, over de grenzen van nationale staten heen.

Deze lijnen van ontwikkelen vanuit gebruikers zijn neergezet door onder meer de OESO ([OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice, 2021](#)), de EU ([2019](#)), het [Open Government Partnership](#) en [The Elders](#) (een groep ex-regeringsleiders opgezet door Nelson Mandela). Met name de OESO benadrukt ook het belang van goed werkende conflictoplossing voor economische groei. De leidende internationale organisaties van gerechten (IACA) en rechtsbijstandverzekeraars (LPI International) hadden people-centred justice als motto voor hun jaarlijkse conferentie in 2022. Een groeiende groep van regeringen volgt deze lijn onder de vlag van de [Justice Action Coalition](#). Deze aanpak van *people-centred justice* vindt ook steeds vaker 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 SDG 16, zoals de Nederlandse, Canadese, Zweedse en Amerikaanse officiële ontwikkelingshulp ([USAID 2022](#)).

In het programma wordt nauw samengewerkt met deze internationale organisaties en de top-experts daaruit. Zie de steunbrieven en de opzet van programmalijn 4. Een uitvoeriger overzicht van de internationale stand van zaken en van de bij *people-centred justice* behorende methodieken is te vinden in [Hiil 2022](#). De internationale steun voor de aanpak van het programma is breed, zoals onder meer blijkt uit de steunbrieven van OECD, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Commonwealth Secretariat, IDRC (Canadese ontwikkelingssamenwerkings agency) en het World Justice Project (ook deelnemer).

2.11 Strategische risico's en beheersing

De strategische risico's van systematisch routes voor conflictoplossing te ontwikkelen zijn gering. Niets doen is veel en veel risicovoller. Concreet en systematisch invulling geven aan duurzaam ontwikkelingsdoel 16 (VN) en gestructureerde doorontwikkeling van de rechtsstaat (Coalitieakkoord) is hard nodig. De risico's zitten hem bijvoorbeeld in adaptatie en faciliterende regulering en worden zo goed mogelijk geadresseerd in de programmalijnen (zie tabel, Bijlage 1 TOC en aansluitend ook de plan-specifieke risico's in paragraaf 3.1.8).

Risico (Kans, Impact) Hoog, Gemiddeld, Laag	Risico-management
Adaptatie-risico (M/H, H): Ontwikkelde routes en modellen worden niet geaccepteerd door professionals en instellingen.	Professionals voorzien van evidence-based werkwijzen die met hun hulp bereikte resultaten aanmerkelijk, voor gebruikers zichtbaar, verbeteren (programmalijn 1) Zorgen van instellingen (zoals domeinverlies, verlies aan vertrouwen, financiële modellen, zorg voor toekomst van hun mensen) adresseren met de oplossingen in programmalijn 2. Hun kansen met financieringsmodellen en op verbeterde dienstverlening versterken via programmalijn 2. Goede implementatieplannen en rapporten met versterkers en barrières in programmalijnen 1 en 2. Continu uitnodigen tot deelname in ontwikkelcentra in kader coalitievorming in programmalijnen 1 en 2. Via de regulering en budgetteringsmodellen van programmalijn 4 aan hun organisatie-behoefte tegemoetkomen.
Regulerings-risico (H, G) Quick-wins en nieuwe generatie procedures komen in discussies over juridische toelaatbaarheid of stuiten op beperkende regels.	Programmalijn 4 voorziet in het ontwerpen van evidence-based regulering.
Engagement-risico (G, G): Gebrek aan participatie in ontwikkeling door professionals en instellingen.	Coalitie-vorming. Geplande deelname (met waar nodig vacatievergoedingen) in alle ontwikkelfasen van programmalijn 1 en 2. Risico is gespreid. Er zijn altijd professionals en instellingen die wel mee willen ontwikkelen. Appelleren aan steun en behoefte van professionals om te doen "wat werkt"
Technocratie-risico (G, G): Gebrek aan steun voor conflictoplossend vermogen als een door systematische R&D te adresseren uitdaging.	Positionering in communicatie en resultaten (programmalijn 1 en 2). Duidelijke differentiatie ten opzichte van AI als vervanging rechtspraak of besluiten overheid. R&D als empoweren van de representatieve en participatieve vormen van democratie, het eigen conflictoplossend vermogen, de competenties van conflict professionals en de maatschappelijk effectieve rechtspraak. Benadrukken van de autonomie van professionals, bestuurders en politici die meer opties krijgen.

Publiciteits-risico (G, L): De trend van polarisatie, jurisdisering, vertraging, afname gebruik en vertrouwen kan zich ook tegen het programma keren als resultaten worden geframed/ervaren als partijdig.	Goede coalitie-vorming, engagement (programmaliijn 1) en communicatiestrategie (programmaliijn 5). Vasthouden aan evidence-based , mensgericht en kernwaarden van het programma. Benadrukken missie en en gemeenschappelijke uitdaging vreedzame, inclusieve samenleving (SDG 16) .
Bedrijfsmodel-risico (H, H): Procedure-ontwikkeling verdient de investering niet terug en verkrijgt geen duurzame financiering..	Stimuleer betaling om toegang te krijgen tot ontwikkelde oplossingen. Bepleit opname van x% (3-10%) voor ontwikkeling en innovatie in conflictoplossende sector conform standaarden in andere sectoren. (Programmaliijn 5, strategische communicatie).

3. Planuitwerking en samenwerking

3.1 Projectplan en deelnemers

De samenwerking die we zijn aangegaan, omvat vijf programmalijnen waarin 34 deelnemers de nodige gestructureerde ontwikkelactiviteiten gaan verrichten (zie paragraaf 2.5 voor het overzicht). Zij hebben een track record van ontwikkelingsgericht onderzoek. Met een brede interdisciplinaire kennis en netwerken in zeven conflictgebieden. De 34 deelnemers vertegenwoordigen het scala aan competenties dat nodig en in Nederland ook voorhanden is om de missie van dit programma te realiseren. Samen kunnen zij de stap zetten naar resultaatgerichte ontwikkeling. Met de stad Den Haag als knooppunt voor toepassing en internationale uitwisseling kunnen zij een vliegwiel zijn voor een bredere beweging. Want er is nog veel meer expertise en praktijkontwikkeling in Nederland die kan worden ingezet voor gerichte ontwikkeltrajecten.

De ontwikkelcentra en overige deelnemers hebben ieder hun eigen plan van aanpak, waarmee een aantal van hen ook zelfstandig steun verwerft onder de voor dit conflictgebied meest relevante instellingen, professionals en potentiële financiers. Hun meer uitgewerkte plannen zijn [hier](#) te vinden. De hoofdlijnen - en hoe die elkaar versterken - lichten we hierna toe.

3.1.1 Programmalijn 1 Effectieve routes

Ontwikkelcentra met ieder een of meerdere deelnemers, richten zich ieder op een conflictgebied (paragraaf 3.1.1.1). Zij hebben als doel daarvoor effectieve, breed toepasbare, op overeenstemming gerichte oplossingsroutes te ontwikkelen (paragraaf 3.1.1.2). IJkpunten hierbij zijn: oplossingsgericht, mensgericht, door partijen ervaren rechtvaardigheid en evidence-based practice (*people-centred justice*, zie paragraaf 2.10).

3.1.1.1 Zeven ontwikkelcentra voor urgente conflicten

Hieronder volgen tabellen met in een oogopslag het track record en de indicaties van uitkomsten waarop de ontwikkelcentra hun routes gaan richten. In de tekst noemen zij de knelpunten in de huidige routes en signaleren zij veelbelovende ingrediënten voor betere routes die zij in de ontwikkeling zullen betrekken.

Ontwikkelcentrum schaarse ruimte		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB, Directeur Sascha Dalen Gilhuijs) Rijksuniversiteit Groningen (Bestuurskunde, Prof. Bert Marseille) TUDelft (Prof. Marlon Boeve)	STAB adviseert de Raad van State en rechtbanken op het gebied van ruimtelijke ordening met onafhankelijke deskundigen. 300 rapportages per jaar in omgevingsrecht geschillen. Rapportage bevat naast advies op technisch gebied (omgevingswaarden, meetmethoden) in toenemende mate ook inventarisatie van de relevante belangen van de betrokken partijen, wat cruciale bouwstenen zijn voor conflictoplossing. Prof. Marseille en medewerkers produceren een continue stroom van onderzoek naar "wat werkt" binnen het bestuursrecht. Marseille is onder meer voorzitter van de Vereniging voor Bestuursrecht. Boeve is dé specialist omgevingsrecht in de Faculteit Bouwkunde, departement Management in the Built Environment, waar toonaangevend multidisciplinair onderzoek wordt verricht naar gebiedsontwikkelingsprocessen.	1. Zekerheid over mogen uitoefenen van activiteiten. 2. Optimaliseren/minimaliseren van impact op omgeving. 3. Verdeling van verantwoordelijkheid voor maatregelen om aan onvermijdbare nadelen tegemoet te komen (evenredigheid). 4. Antwoord op vraag of gezondheid wordt bedreigd.

Nederland loopt onder meer vast in schaarse ruimte, natuur onder druk, grote opgaven (woningbouw, energietransitie, agrarische transitie) en grote impact op de fysieke leefomgeving. De conflictoplossende procedures waarin vele tienduizenden bedrijven, overheden, natuurbeschermers en omwonenden hun weg moeten vinden, zijn complex en duren lang. Het bouwwerk van bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en handhaving functioneert, maar trajecten duren lang, zijn sterk gejuridiseerd, hebben onvoorspelbare elementen en leiden tot langdurige patstellingen zoals in de stikstofcrisis, die niet alleen met wetgeving van bovenaf kunnen worden doorbroken.

Ieder individueel bedrijf moet ook worden gehoord, in verbinding met de andere lokaal betrokken partijen en duurzaam met de oplossing verder kunnen. De werkelijke belangen komen lang niet altijd in de huidige procedure naar voren. Dat bemoeilijkt het vinden van creatieve oplossingen, waarbij ieder belang wordt gehoord, waar mogelijk wordt beschermd of met andere maatregelen gecompenseerd. De schaal van de geschilbeslechting door Raad van State, rechtbanken en gemeenten is ontoereikend. Dat is een aanzienlijke belemmering voor ontwikkeling van nieuwe activiteiten en voor goede inpassing in de omgeving.

Er liggen grote kansen in de richting van neutraal onderzoek, bemiddeling, toepassing van het evenredigheidsbeginsel en op finale overeenstemming gerichte routes, met gerichte ontwikkeling van de objectieve verdelingscriteria (uitkoop, vergoedingen) die nodig zijn om zowel gelijke behandeling als maatwerk te verzekeren.

Ontwikkelcentrum cruciale arbeids- en samenwerkingsconflicten in het MKB		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Zuyd Hogeschool (Directeur Dries Lodewijks (Directeur van 4 academies zie hiernaast), Prof. Eric van de Luitgaarden, Koen Savrij Droste, Lucas Lieverse)	Zuyd Legal Lab (ZLL) is het leerwerkbedrijf van de juridische academie van Zuyd Hogeschool. Dit is het leerwerkbedrijf van de HBO-rechtenopleiding van Zuyd Hogeschool en juridisch laboratorium. In het ZLL wordt samengewerkt met de lectoraten van 4 academies; de juridische academie, de academie voor business studies, de academie voor commercieel management en de academie voor financieel management. De aanpak is gebaseerd op preventieve law en brede, schaalbare dienstverlening. Het lab werkt samen met SAR rechtsbijstand, de grootste rechtsbijstandverzekeraar van Nederland. Het onderzoek is verbonden met de lectoraten innovatief ondernemen, employability en future proof financials. Deze lectoraten zijn diep verankerd in het Limburgse MKB (met verbindingen met nationaal MKB).	1. Gedeeld beeld van wat goed/minder ging in samenwerking (voorkomen toekomstig vergelijkbaar geschil). 2. Hoe gaat ieder weer verder? 3. Eerlijke verdeling, vergoeding en afbakening van toekomstige activiteiten. 4. Herstel/normalisatie relatie.

In het MKB ontstaan regelmatig samenwerkingsproblemen in sleutelrelaties tussen ondernemers en hun belangrijkste partners, werknemers, toeleveranciers of klanten. Juridische interventies zijn duur, zien vooral op het verleden en zijn gericht op het krijgen van compensatie, maar partijen hebben naast erkenning en inzicht in het ontstaan van de problematiek en het beëindigen van de stressvolle, onzekere en soms ziekmakende situatie, ook behoefte aan duidelijke uitkomsten waarmee ze verder kunnen met hun werk en bedrijf.

Een quick win voor deze conflicten is focus op uitkomsten waarmee ze verder kunnen. De relatie met productiviteit in bedrijven staat daarin centraal. Maar voor mensen die lang en intensief hebben samengewerkt staat ook hun persoonlijk welzijn en hun persoonlijke kapitaal aan kennis en vaardigheden op het spel. In hoeverre kan de relatie hersteld of genormaliseerd worden en kunnen conflicten gede-escaleerd of zelfs voorkomen worden? Is een einde van de samenwerking onvermijdelijk, wie gaat dan welke activiteiten verrichten, met welke klanten, met welke toeleveranciers en onder welke vlag (handelsnaamrechten, merkrechten e.d.)? Wat en hoe wordt de oplossing gecommuniceerd naar betrokken (derde)partijen? Wordt (een deel van) de onderneming overgedragen? Hoe worden activa en passiva of de aandelen gewaardeerd en vergoed?

Ook bij een verstoorde arbeidsrelatie zoeken partijen duidelijkheid (over bijvoorbeeld geheimhouding van bedrijfsgevoelige informatie, over welke werkzaamheden voor welke klanten een (voormalig) werknemer bij een opvolgend werkgever mag verrichten en willen partijen dat een geschil niet langdurige negatief inwerkt op het welzijn van de betrokkenen. Werknemers willen over het algemeen snel weer aan de slag.

In de huidige gang van zaken worden oplossingen te vaak niet in vreedzaam overleg gevonden, maar na een (langdurige, kostbare en destructieve) strijd, waarbij procedure moeheid, hoge toekomstige kosten, het gevoel 'er vanaf willen zijn' redengevend zijn om te 'regelen'. Dan is het juridische geschil misschien van tafel, maar de onvrede blijft bestaan. Quick wins voor ondernemers zijn duidelijke routes, met relevante resultaten, van een transparante kwaliteit tegen goed beheersbare kosten.

Ontwikkelcentrum familierelaties en conflicten		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Universiteit Leiden (Prof. Mariëlle Bruning, Kartica van der Zon) Universiteit Utrecht (UCERF, Prof. Wendy Schrama, Merel Jonker) Verwey-Jonker Instituut (Wetenschappelijk Directeur Majone Steketee, Katinka Lünemann)	De deelnemers zijn leidend op dit gebied, wat onder meer blijkt uit de grote aantallen evaluatieonderzoeken die zij in opdracht van instellingen hebben verricht. Zij werken onder meer samen in het speerpunt Conflictoplossende Instituten van het Nederlandse Sectorplan Rechtsgeleerdheid. Direct relevant voor het ontwerpen van verbeterde routes is onderzoek naar de rol van de strafrechter als conflictoplosser in huiselijk geweldzaken, de participatie van minderjarigen in familieprocedures en naar een integrale aanpak van zorg en recht voor vijf gezinsprofielen die regelmatig met deze problematiek te maken hebben.	1. Erkenning van onveiligheid en noodzaak daaraan (aan agressie) te werken. 2. Erkenning van de persoon naast de rol van ouder. 3. Grotere kansen voor kinderen, met hulp van buiten die adequaat is en wordt aanvaard. 4. Oplossingen voor (ervaren) onveiligheid in huis waarvoor alle partijen gemotiveerd zijn.

De meest problematische situaties doen zich blijken eerder onderzoek voor in vijf gezinsprofielen:

- Gezinnen waar de ene partner (vaak de man) via dwingende controle macht uitoefent over de andere partner en de kinderen door te vernederen, vrijheid te beperken, te isoleren en (vaak ernstig) geweld te gebruiken, ook seksueel geweld (intieme terreur).
- Relaties waarin allerlei stressfactoren leiden tot escalatie en geweld, waardoor het onveilig wordt.
- Verhoudingen waar de langdurige en ernstige problematiek van een van de ouders op de voorgrond staat, zoals psychiatrische problematiek, verslaving of een verstandelijke beperking, zodat ook langdurige zorg en begeleiding nodig is.
- Gezinnen waar de opvoedstress en het gedrag van het kind op de voorgrond staan.
- Een patroon waar (juridische) conflicten rond de kinderen, controle van de ander en/of geweld plaatsvindt nadat ouders uit elkaar gaan: de zogenaamde 'complexe echtscheiding' of 'vechtscheiding'.

Goede en tijdige oplossingen voor deze conflicten kunnen generaties lang effect hebben op het welzijn van kinderen en volwassenen, hun economische kansen en hun productiviteit. Voor conflictoplossers en instellingen gaat het om problemen die veel energie en aandacht vragen, gezien de complexiteit en de hoge impactscore, met aanzienlijke risico's voor stress en gezondheidsschade tijdens de behandeling. Er spelen grote capaciteitsproblemen. Het gaat ook om grote aantallen. Dat geldt voor jeugdzorg, jeugdbescherming, sociale advocatuur en bemiddeling en zeker ook voor rechtbanken. Daar kwamen in 2021 177.000 zaken met familie- of jeugdproblematiek binnen van de 432.000 zaken in het totaal (41%, [Raad voor de rechtspraak 2021](#)).

Belangrijke winst kan worden geboekt via integrale conflictoplossing, dat wil zeggen ontwikkeling en toepassing van evidence-based behandelingen die passen bij een diagnose van de problematiek. In plaats van strafrecht als reactie op huiselijk geweld; jeugdbescherming als reactie op opvoedproblemen; gezamenlijk gezag en omgang in scheidingsrecht. Verlaten van de aanpak in hokjes, met verschillende rollen van rechters, kan ook het aantal tweede-orde conflicten (klachten, tuchtzaken, satellietprocedures) verminderen met of tussen conflictoplossers. Een tweede kansrijke verbetering is het systematisch inzetten van bij de problematiek passende vormen van participatie (bemiddeling, Eigen Kracht, familiegroepsplan).

Ontwikkelcentrum letsel en grootschalig herstel		
Deelnemers en leidinggevenden	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Vrije Universiteit (Prof. Arno Akkermans, Prof. Lodewijk Smeehuijzen), Universiteit Utrecht (Prof. Rianka Rijnhout, Tomas Arons), Universiteit Leiden (Prof. Harold Koster, Ruud Hermans)	In Amsterdam Law and Behavior Institute (A-LAB) doen faculteiten van VU en het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) interdisciplinair onderzoek op het terrein van gedrag en recht. Doel is bij te dragen aan verbetering van de mate waarin het juridische systeem tegemoet komt aan een breder spectrum aan menselijke behoeften zoals rechtvaardigheid, erkenning, zingeving, betrokkenheid, zeggenschap, herstel, excuses en vergeving. Rijnhout leidt het Utrechtse onderzoekcluster Empirical Legal Research into Institutions for Conflict Resolution. Dit doet onder andere onderzoek naar het probleemoplossend vermogen van (klassieke en alternatieve) compensatiesystemen. Rijnhout en Arons zijn tevens verbonden aan het Utrecht Center for Accountability and Liability Law. Dit centrum is leidend op het gebied van de werking van het aansprakelijkheidsrecht. De onderzoeksgroepen combineren juridisch en empirisch onderzoek zowel in de context van letselschade als massaschade. In Leiden is de deelname ingebed bij het ondernemingsrecht, mede vanwege de impact op organisaties en op leidinggevenden van grote claims. Hermans was hoogleraar geschiloplossing aan de Radboud Universiteit. Hij is een leidend expert op het gebied van massaschadeafhandeling met grote praktijkervaring en coördineert netwerken van experts uit advocatuur en andere dienstverleners op dit gebied.	1. Herstel, het weer kunnen oppakken van het leven. 2. Compensatie als middel daarvoor. 3. Erkenning. 4. Rechtvaardige proceservaring. 5. Zekerheid proces en (geleidelijk) over (voorspelbare) uitkomsten. 6. Effectieve, professionele communicatie. 7. Lage transactiekosten, en waar nodig procesfinanciering. 8. Bij massaschade participatie in vormgeving compensatie. 9. Verschillen tussen uitkomsten zijn begrijpelijk. 10. Financierbaarheid van uitkomsten.
Samenwerkings-partner (geen deelnemer) De Letselschade Raad (Directeur Remco Heeremans)	In het onderdeel 'letsel' van dit ontwikkelcentrum, is De Letselschade Raad de samenwerkingspartner met wie na toekenning nadere afspraken worden gemaakt. De Letselschade Raad is een relatief kleine stichting, die de hele sector letselschade verenigt en als doel heeft om letselschadeafwikkeling te verbeteren vanuit de positie van het slachtoffer.	

Een letselschadeconflict heeft grote impact op een individu, diens directe omgeving en kan impact hebben op de samenleving als geheel. In Nederland wordt een letselschadevordering afgehandeld via het aansprakelijkheidsrecht; een systeem dat zijn eigen juridische vereisten kent, partijen in een toernooimodel tegenover elkaar plaatst, in de laatste jaren sterk geprofessionaliseerd is en zijn eigen tradities kent. Massaschadezaken worden ook via het aansprakelijkheidsrecht afgewikkeld, waarbij in de

huidige praktijk vaak wordt gezocht naar doelmatige oplossingen, in plaats van naar mogelijkheden voor oplossing van het onderliggende conflict.

Het belang om letselschadezaken en massaschadezaken voortvarend en met oog voor de belangen van gedupeerden en aangesproken partijen af te wikkelen, is groot, zowel voor het individu en diens directe omgeving als voor de samenleving. Voortvarende afwikkeling, met oog voor de materiële en immateriële behoeften van gedupeerden, met adressering van het onderliggende conflict, heeft een positieve invloed op iemands re-integratie in het arbeidsproces en deelname aan de samenleving als geheel. In de praktijk blijkt dat er allerlei factoren zijn die een voortvarende en afgestemde afwikkeling bemoeilijken. Daarom groeit de roep tot standaardisering van schadevergoedingen, efficiëntere omgang met claims en eerdere inzet van een neutrale derde. Ook wordt gepleit voor een systeemverandering: van het aansprakelijkheidsrecht naar een compensatiesysteem dat op basis van no-fault afwikkelst.

Aan die oproepen ligt de gedachte ten grondslag dat het anders moet: van het idee dat iemand in juridische zin moet worden teruggebracht in de situatie zonder ongeval of fout, naar het idee dat er herstel moet plaatsvinden, waarbij compensatie slechts een van de middelen is. Dit idee ligt ten grondslag aan de Restorative Justice-benadering. Dit ontwikkelcentrum sluit zich aan bij de Restorative Justice-benadering en beoogt reeds bestaande kennis en oplossingsrichtingen in kaart te brengen in middelzware en zware letselschadezaken en in massaschadezaken, tezamen met praktijkbeoefenaars en andere stakeholders, die oplossingsrichtingen omzetten in concrete producten, zoals behandelrichtlijnen (zowel voor schadebegroting als voor processen en uitvoering) en standaard (verzekerings)contracten, om die vervolgens toegankelijk te maken voor professionals.

Ontwikkelcentrum duurzame en effectieve wegen uit schulden		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Hogeschool Utrecht (lectoraat Schulden en Incasso , Prof. dr. Nadja Jungmann, Dr. Tamara Madern, Dr. Rosanne Oomkens)	De betrokken onderzoekers voerden onder meer de onderzoeken uit die leiden tot de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, het beslagregister, de integrale visie op Rijksincasso en de aankomende bevoegdheid van de rechterlijke macht om passende betalingsregelingen op te leggen. Opdrachtgevers voor onderzoek zijn onder meer de vaste Kamercommissie van SZW en de Ministeries van SZW, Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid en Sport, Zonmw, Instituut Gak, Raak, gemeenten, rekenkamers en uitvoerende organisaties zoals kredietbanken, sociale diensten en instellingen voor maatschappelijk werk. Jungmann is ook voorzitter van de Erkenningscommissie van effectieve interventies in het sociaal domein. In 2009 won zij de ROA impactprijs. Partijen waar het lectoraat regelmatig mee samenwerkt zijn de Universiteit Leiden, het lectoraat armoedeinterventies van de HvA, Nibud, Berenschot, Regioplan, Verwey-Jonker instituut, Panteia en Pharos.	1. Schuldenlast loopt niet op (geen nieuwe schulden, kleine schulden worden niet groot). 2. Terugbetaling gedeelte, een realistische opgave met bestaanszekerheid en kansen voor het gezin. 3. Sanering overige deel. 4. Helder netwerk van aanbiedende partijen, waarin de diensten op elkaar aansluiten om deze resultaten te bereiken.

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving gaat uit van 600.000 gezinnen met problematische schulden. Er is veel schuldhelpverlening en vrijwel iedere grote gemeente werkt aan een methodiek. Wettelijke aanpassingen volgen elkaar in snel tempo op, maar de wettelijke schuldsaneringsprocedure wordt steeds minder benut.

De te ontwikkelen route zal er veel meer op moeten worden gericht dat schulden niet onbeheersbaar toenemen (onder meer door oploop van incassokosten). Daarnaast gaat het om het stelselmatig realiseren van betalingsregelingen met de gezamenlijke schuldeisers die aansluiten bij de beschikbare afloscapaciteit. Nu proberen schuldeisers ieder voor zich er goed uit te springen en voor mensen met schulden is de wettelijke schuldsaneringsregeling (die een en ander bij elkaar zou moeten brengen) vaak onvoldoende geschikt of aantrekkelijk. Belangrijke kansen liggen ook bij het ontwikkelen van een route voor gezinnen met schulden, waarin de interventies naadloos op elkaar aansluiten.

Ontwikkelcentrum buurtvrede		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Gemeente Den Haag (verschillende directies en diensten)	De gemeente Den Haag heeft ruime ervaring met buurtbemiddeling en een coördinerend Meld- en Steunpunt Woonoverlast. De gemeente Den Haag en Hiil ontwierpen samen met alle stakeholders een integrale route voor burencollicten. Stap voor stap is uitgewerkt hoe mensen met nieuwe activiteiten tot een buurt kunnen toetreden, hoe overlast kan worden besproken en hoe kan worden gegarandeerd dat er altijd een oplossing komt. Op basis van internationale best practices en onderzoeksresultaten. Met een organisatiemodel en financieringsmodel dat sluitend kan worden gemaakt voor alle noodzakelijke interventies.	1. Voor burgers: overlast stopt, betere relaties in buurten. 2. In buurtpoli, bureau Bemiddeling en Mediation en Haags Platform Woonoverlast implementeren, testen en verrijken van geïntegreerde routes zoals ontworpen en deze zichtbaar maken in de wijken. 3. Ontwikkeling van oplossingen voor vier belangrijke knelpunten (partij werkt niet mee, zelfredzaamheid huurders, begeleiding kwetsbare burgers, huisuitzettingen). 4. Formuleren van leerresultaten voor andere gemeenten.

Volgens bevolkingsonderzoek ervaren zo'n 400.000 mensen per jaar problemen met hun burens, vaak in de vorm van overlast. Burgers ervaren een doolhof van instellingen waar je hulp kunt aanvragen, aangeven, melden, klagen, claimen, bemiddelen, laten onderzoeken, advies kunt krijgen of een oordeel kunt inroepen, te vaak zonder duidelijke route naar een oplossing. Er is behoefte aan meer cohesie in de buurt en het vermogen om gezamenlijk tot overeenstemming te komen kan worden versterkt.

Om dit te realiseren willen professionals effectievere interventies kunnen plegen, die beter met elkaar verbonden zijn. Wie toetreedt tot een buurt, of daar nieuwe activiteiten gaat ontplooiën, moet beter worden opgevangen en in staat worden gesteld in te voegen in (bestaande of te ontwikkelen) buurtafspraken, die ook open moeten staan voor vernieuwing en verbetering. Wie aanmerkelijke overlast ervaart, moet een duidelijke route hebben naar een gesprek en overeenstemming over beperking daarvan, met eenvoudige toegang tot een passende oplossing, ook als de andere partij niet meewerkt. De al ontworpen route kan snel worden georganiseerd, de aanloopinvesteringen in verdere ontwikkeling zijn beperkt en deze eerste volledig people-centred ontworpen procedure kan vervolgens Den Haag-breed worden getest en ingevoerd. In het kader van de brede toegang tot recht aanpak die de gemeente ontwikkelt, worden ook een aantal belangrijke knelpunten voor burgers geadresseerd.

Ontwikkelcentrum betekenisvol strafrecht		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Indicatie uitkomsten te ontwikkelen routes
Universiteit Leiden Prof. Miranda Boone), Universiteit Utrecht (Prof. François Kristen) Radboud Universiteit (Prof. Marieke Dubelaar)	Het ontwikkelcentrum borduurt voort op onderzoek dat deze drie universiteiten zelf verrichten binnen toonaangevende onderzoeksgroepen en op onderzoek waaraan zij reeds samenwerken binnen het speerpunt Conflictoplossende Instellingen van het Nederlandse Sectorplan Rechtsgeleerdheid dat zich richt op het versterken van het probleemvoorkomend en probleemoplossend vermogen van rechtsstatelijke instellingen. Zij hebben hiervoor financiering gekregen van het Ministerie van OCW over een periode van zes jaar tot medio 2025. Verwachte uitkomsten zijn onder meer percepties van legitimiteit en de potentie om adequaat te reageren op onder andere geestelijke gezondheids- en verslavingsproblematiek.	1. Adresseren van oorzaken die aan delictgedrag hebben bijgedragen bij verdachten/veroordeelden om delictgedrag te stoppen. 2. Bescherming. 3. Erkenning (aandacht voor de persoon van slachtoffer en verdachte en erkenning van het gebeurde). 4. Genoegdoening en hulp bij compensatie. 5. Procedurele rechtvaardigheid (informatie en controle over proces, voice, participatie). 6. Snelheid bij reactie op ongewenst gedrag en bij oplossing. 7. Voorkomen secundaire victimisatie en negatieve bij-effecten van sancties.

De strafrechtspleging is meer gericht op afdoening van strafzaken (vaststellen overtreding of misdrijf en passende sancties en maatregelen) dan op het daadwerkelijk oplossen van het probleem of conflict dat voor die strafzaak aanleiding vormde. De verdachte en het slachtoffer worden daar weliswaar over gehoord, of zelfs dat niet, maar niet betrokken bij het vinden van een oplossing. De bestaande strafrechtspleging kampt met capaciteitstekorten wegens gebrek aan personeel en middelen en is overbelast. Een overheidsreactie op strafbare feiten blijft daardoor te vaak uit, wat onder andere zichtbaar wordt in een explosieve toename van het aantal klachten tegen niet vervolging (art. 12 Strafvordering). Ook de realisatie van de rechten die aan slachtoffers zijn toegekend, blijft achter.

Aanknopingspunten voor snelle verbetering zijn het breed toepasbaar maken van goed onderzochte interventies:

- Stelselmatige diagnose van behoeften van slachtoffers van verschillende typen delicten (aansluitend op wat daarover uit onderzoek bekend is) en ook van de oorzaken en belangen van verdachten in relatie tot veel voorkomende complicaties, zoals verslaving, geestelijke gezondheid, financiële problematiek of huisvestingsproblematiek.

- Systematische inzet van bewezen effectieve interventies in relatie tot deze oorzaken en behoeften, bijvoorbeeld in het ZSM traject.
- Meer consensuele vormen van afdoening, onder meer in de vorm van procesafspraken en herstelbemiddeling.
- Vervanging van preventieve hechtenis en kortdurende gevangenisstraf door qua resocialisatie effectievere interventies met minder negatieve bijeffecten, zoals die onder meer op Europees niveau in ontwikkeling zijn.

3.1.1.2 Ontwikkelresultaten voor effectieve behandelroutes

Ieder van de zeven centra gaat, intensief samenwerkend met conflictprofessionals en instellingen, effectieve routes ontwikkelen. Ze bouwen hun ontwikkelcapaciteit op en gaan een gestructureerd ontwikkelprogramma uitvoeren. Daarbij volgen zij gemeenschappelijke en beproefde ontwikkelmethoden, die per centrum worden aangepast aan de eigen context. De ontwikkeling gebeurt in een snelle eerste versie met quick wins, en drie iteraties, zodat implementatie door instellingen en professionals snel kan beginnen. We onderscheiden acht ontwikkeltaken en resultaten.

1. Opbouw en coalitievorming We bouwen het centrum op (zie hierna over fasering). Daarbij brengen we partijen bijeen die belang hebben bij het goed verlopen van de routes in het conflictgebied. Dat zijn partijen die als derden in het conflict optreden (conflictoplossers en conflictoplossende instellingen). Maar ook partijen die belang hebben bij een goed verlopend proces, zoals gebruikersorganisaties van burgers en MKB en de professionals die hen hulp verlenen bij conflictoplossing of met veel voorkomende interventies bijdragen. Terwijl het ontwikkelcentrum goed wordt toegerust, nemen we ze mee in de positionering van het ontwikkelcentrum, dat systematisch gaat werken vanuit de behoefte van de mensen waar het om gaat (people-centred). Deze ontwikkelmethodiek zal immers deels nieuw zijn voor deze stakeholders.

2. Gebruikerspanels rechtzoekenden Deze zetten we op in samenwerking met bestaande gebruikersorganisaties die we ook een vergoeding bieden voor hun inbreng in de ontwikkeltrajecten. Samen met hen - of met instellingen die een representatief deel van de rechtzoekenden bijstaan - vormen we een gebruikerspanel van 20 tot 50 personen. Daaruit kunnen mensen van tijd tot tijd betrokken worden in focusgroepen waarin de resultaten van de ontwikkeling van de routes periodiek kunnen worden besproken, getest en verbeterd.

3. Uitkomsten waar mensen in het algemeen mee verder kunnen De centra identificeren al uitkomsten waarop de te ontwikkelen routes zich zouden kunnen richten (zie vorige paragraaf). De vraag die we daarbij beantwoorden is: als partijen er samen uitkomen met een neutrale derde die hun belangen borgt, wat zijn dan de componenten waarover zij overeenstemming plegen te bereiken?

De methodiek die we hierbij toepassen is dat we onderzoeken welke uitkomsten internationaal in evaluaties van interventies plegen te worden gemeten.³ Ook vragen we aan gebruikers en professionals in focusgroepen welke uitkomsten zij plegen na te streven. In een aantal iteraties komen we zo tot steeds beter gevalideerde standaarduitkomsten. In de loop van het programma komt ook steeds meer de nadruk van ontwikkeling naar het continu delen van deze standaarduitkomsten als ijkpunten voor werken in de keten, bijvoorbeeld in publicaties en in interactie met instellingen zoals de (hoogste) rechtspraak.

4. Een methodiek voor monitoring van standaarduitkomsten Dit is een volgend resultaat. Tijdens de behandeling van een burencollict kan bijvoorbeeld regelmatig aan partijen worden gevraagd hoever zij zijn op weg naar overeenstemming over het beperken van overlast en het bereiken van een prettige onderlinge relatie. In relaties waarin veiligheid een issue is, of herstel van een situatie, kan ook worden gevraagd naar de voortgang.

In evaluatiestudies worden dit soort uitkomsten al vaak gemeten. Ook bestaan er vele goede aanzetten voor het monitoren van procedurele rechtvaardigheid (de mate waarin partijen zich bijvoorbeeld gehoord voelen, kunnen participeren in het proces en als persoon respectvol worden behandeld). Deze monitoring kan zowel plaatsvinden op het niveau van een interventie, de fase in een conflictoplossingsproces of in een landelijke survey.

5. Een behandelrichtlijn (weergave van evidence-based practice, EBP) Deze behandelrichtlijn beschrijft de cruciale stappen in het proces van ontstaan van het probleem tot de te bereiken uitkomsten, met informatie wat er bekend is over de effectiviteit. De methode voor de ontwikkeling van een behandelrichtlijn die we hanteren bestaat uit een aantal systematisch te doorlopen stappen en is grotendeels gebaseerd op ervaring uit de gezondheidssector.⁴ Een diverse groep deskundigen, die de ontwikkeling van de richtlijn superviseert, prioritiseert onderwerpen voor de richtlijn. De ingrediënten beschreven in het diagram in paragraaf 2.2 zijn een hulpmiddel om tot prioriteiten te komen. Het kan gaan over inhoudelijke criteria of standaardoplossingen die essentieel zijn om de uitkomsten te bereiken,

³ Zie voor een methodische aanpak, algemene uitkomsten en specifieke uitkomsten voor huiselijk geweld problemen HiIL Policy Brief, *Focusing on outcomes for people An opportunity for the justice sector*, juni 2022.

⁴ Zie voor voorbeelden van richtlijnen, de methodiek van richtlijnontwikkeling en de algemene bouwstenen voor conflictoplossingsroutes, <https://dashboard.hiil.org/treatment-guidelines>,

procedurele stappen die mensen moeten nemen om hun probleem op te lossen en behandelingsopties als er in het conflict complicaties zitten (bijvoorbeeld indicaties van geweld, verslaving of zware psychische problematiek).

Vervolgens worden best practices opgehaald bij de gebruikerspanels en bij professionals. Ook de internationale literatuur wordt geraadpleegd aan de hand van heel precies geformuleerde vragen waarin de twee meest plausibele interventies worden vergeleken (de zogenaamde PICO/Grade methodiek). Daarbij categoriseren we de "sterkte" van de aanbevelingen, rekening houdend met de kwaliteit van het bewijsmateriaal en de (on)gewenste effecten van de interventies op de uitkomsten voor de doelgroep.

In de behandelrichtlijn worden de uit de conflictoplossingspraktijk werkwijzen opgenomen en gecategoriseerd als 'beste praktijken in lijn met internationale literatuur,' 'andere praktijken' en 'praktijken die in strijd lijken met de literatuur'.

Een uitgebreide beschrijving van de onderzochte interventies wordt opgesteld zodat de daaruit voortvloeiende aanbevelingen door professionals in hun praktijk kunnen worden geïntegreerd. Want hun expert oordeel en de specifieke behoeften van de partijen waarom het gaat, blijven altijd leidend bij de toepassing. De richtlijn wordt ter beoordeling aan de groep van deskundigen voorgelegd en deze besluit of de aanbevelingen aanvaardbaar zijn. Waar nodig wordt de richtlijn aangepast. Vervolgens wordt de behandelrichtlijn uitgeschreven in een versie die aan professionals en instellingen kan worden aangeboden en een voor de gebruikers die in dit soort conflicten terecht kunnen komen. Samen met ontwerpers worden visuele infographics voor elke aanbeveling ontworpen.

De richtlijn is een levend document en dit hele proces vindt ook weer plaats in een aantal iteraties. De richtlijn wordt op z'n minst jaarlijks bijgewerkt waarbij zowel nieuwe bevindingen die eerder onderzoek ondersteunen als bevindingen die het onderzoek tegenspreken, worden toegevoegd aan de evidence base om zo de richtlijn opnieuw te beoordelen en waar nodig aangepast.

6. Effectieve oplossingen voor de grootste onzekerheden In de behandelrichtlijn worden de belangrijkste lacunes in de internationale literatuur geïdentificeerd. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat op een bepaald conflictgebied duidelijke objectieve criteria nodig zijn. Denkbaar is ook dat de verschillende fasen in de conflictoplossing zoals de rechtzoekenden die doormaken onvoldoende op elkaar aansluiten qua informatiedeling en warme overdracht. Voor sommige complicaties zijn mogelijk specifieke interventies nodig. Deze zetten we als onderzoeksvragen uit bij de kennisinstellingen.

De onderzoeksopzet waarborgt dat er snel eerste hypothesen worden gevormd over mogelijk effectieve oplossingen voor het knelpunt. Die worden vervolgens verder onderzocht, waarbij de aan te stellen aio's, postdocs of andere onderzoekers de kennis en het netwerk van de ontwikkelcentra benutten om tot hoge kwaliteit resultaten te komen, die vervolgens weer kunnen leiden tot verbeterde aanbevelingen in de richtlijnen.

7. Implementatieplannen voor Evidence-Based Practice (EBP) We weten uit onder meer de *implementation science* welke factoren het werken op basis van EBP bevorderen of belemmeren. In het ontwerptraject van de behandelrichtlijn organiseren we gesprekken met de instellingen die het meest actief zijn in dit conflictgebied en met groepen professionals (Wat is makkelijk implementeerbaar, wat is moeilijker, waar kunnen professionals op meesurfen, wat in de organisaties maakt het moeilijk?, etc). Geleid door onder meer kennis uit *implementation science* en gedragswetenschappen, maken we implementatieplannen met betrokken organisaties en professionals plannen hoe zij EBP kunnen bevorderen in hun organisatie op een manier die aansluit bij de inrichting en de ambities van de organisatie. Onderdeel van de implementatiemogelijkheden is een praktijklab. Als er in hun ontwikkelcentrum zo'n living lab wordt geplaatst, dan richten de ontwikkelaars zich op de action research die nodig is om het living lab te ondersteunen.

8. Versterkers en barrières voor doen "wat werkt" (EBP) Ook produceren we een rapport met versterkers/barrières voor EBP ten behoeve van regulering en beleid in de instellingen. Stel dat bijvoorbeeld blijkt dat mensen in een specifiek soort conflict vaak een paar dagen tijd nodig hebben om eerste aanwijzingen van een neutrale geschilbeslechter met elkaar te bespreken. Kan dan de organisatie in de rechtspraak of bij de geschillencommissie zo worden aangepast dat de mondelinge behandeling in twee delen wordt gesplitst? Of blijkt bijvoorbeeld uit de literatuur dat een bepaalde vorm aanhangig maken van een conflict beter werkt dan wat daarover nu in de wet is opgenomen?

De instellingen kunnen er op basis van deze rapporten voor kiezen om dit soort wijzigingen door te voeren in hun organisaties en hebben daar dan ook de onderbouwing voor. Hetzelfde geldt voor eventuele wetswijzigingen.

3.1.2 Programmalijn 2 Schaalbare organisatie- en financiële modellen

Programmalijn 1 zorgt ervoor dat professionals, conflictpartijen en hun omgeving evidence-based kunnen werken om de uitkomsten te bereiken die burgers nodig hebben. Programmalijn 2 gaat eraan bijdragen dat dit organisatorisch en financieel ook mogelijk wordt voor de instellingen uit de sector.

3.1.2.1 Ontwikkelcentrum overlegrecht

Vijf deelnemers gaan samenwerken in een ontwikkelcentrum dat zich richt op implementatie van de in programmalijn 1 ontwikkelde of gevalideerde interventies. Zij gaan:

1. De nodige ontwikkelcapaciteit creëren.
2. Organisatiemodellen, financiële modellen ontwikkelen, in steeds betere versies.
3. Implementatie door de sector bevorderen.
4. Input leveren aan de zeven centra uit programmalijn 1, want effectieve behandelingen moeten ook uitvoerbaar zijn in de praktijk.

Hieronder volgen indicaties van knelpunten die dit ontwikkelcentrum gaat adresseren en hoe dat voortbouwt op eerder behaalde resultaten.

Ontwikkelcentrum overlegrecht, duurzame, schaalbare routes voor conflictoplossing		
Deelnemers en leidinggevendenden	Track record en behaalde resultaten	Bijdrage
Universiteit Leiden (Prof. Rogier Hartendorp)	Onderzoek naar voorfase voor rechtspraak, met overzicht organisatiemodellen in buitenland, dat zeer goed is ontvangen.	Organisatiemodellen waarin informatievoorziening, conflictoplossing en geschilbeslechting op elkaar aansluiten, inclusief de financiële modellen die daarbij horen.
Hogeschool Utrecht (Lector Toegang tot het Recht Quirine Eijkman, Dr. Majda Lamkaddem)	Onderzoek naar nulde en eerstelijns rechtshulp en aansluiting op sociaal domein.	Organisatiemodellen waarin de klantreis centraal staat, inclusief de financiële modellen die daarbij horen.
Samen Recht Vinden (Directeur Nienke Slump, Ontwerper Krijn van Beek):	Overlegrechtshulp in Zeeland, in de praktijk ontwikkeld, met veel wetenschappelijke begeleiding.	Living labs waarin organisatiemodellen in de praktijk verder kunnen worden ontwikkeld.
Universiteit Utrecht (Prof. Mirko Noordegraaf, Prof. Lars Tummers)	Onderzoek naar leiderschap, veranderkracht, interne organisatie en opschaling binnen rechtspraak, juridische dienstverlening en overheid.	Conditie voor geleidelijke implementatie van organisatiemodellen.
Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ, Ombudsman Frederique van Zomeren, Directeur Theunis Schaafstra)	Een van de vier gecertificeerde Nederlandse ADR instellingen, waarin informatieverzorging, bemiddeling/ombudswerk, geschilbeslechting en preventie door terugkoppeling naar zorgverzekeraars al onder een dak plaatsvinden.	Voorbeeld creëren van integratie van fasen in conflictoplossing met bijbehorende organisatorische modellen.

Aansluiting tussen vrijwillige conflictoplossing en de verplichte geschilbeslechting Rechtspraak en buitengerechtelijke geschilbeslechting zijn elk afzonderlijk goed georganiseerd. Iedere instelling optimaliseert de eigen taak en het eigen werkproces. Maar in conflictoplossing is het proces gefocust op de belangen van partijen en hun problematiek, met overeenstemming over rechtvaardige oplossingen die voor hen werken als kernproduct. In de geschilbeslechting staat toetsing van vorderingen aan het recht centraal (antwoord op een juridische vraag) en staan partijen tegenover elkaar, met als kernproduct een oordeel. De doorlooptijden zijn lang.

De pilots die lopen zien bijna allemaal kansen in het versterken van de samenhang tussen bemiddeling, mediation, conciliatie en geschilbeslechting. Dit illustreert hoe professionals routes nodig hebben die mensen in staat stellen om hun (rechts)probleem op de meest duurzame manier op te lossen, maar ook op een rechtvaardige manier met een onafhankelijke toets. Maar organisatorisch is nog onduidelijk of conflictoplossing tot de gemeenschappelijke opdracht behoort. De uitdaging is dat partijen in een vroeg stadium samen op een route worden gebracht, en dan ook prikkels hebben om die route te volgen. Een route met elementen als nabijheid, snelheid, eenvoudigheid en vroegtijdigheid.

Van begeleiden in een doolhof naar een effectieve klantreis Deze knelpunten hebben een groot effect op de klantreis van de gebruiker en de begeleiding daarin. Rechtsbijstand is georganiseerd in zelfhulp op basis van gevalideerde (online) informatie (nulde lijn), persoonlijke informatie en advies (eerste lijn) en vertegenwoordiging in onderhandeling en geschilbeslechting (tweede lijn). Deze lijnen zijn op papier goed georganiseerd en innoveren driftig, maar in de praktijk lijken vele burgers lastig hun weg te vinden. Daarnaast zijn de duur, de kosten en de effectiviteit van de dienstverlening aandachtspunten.

In de huidige opzet moet de burger in staat zijn om te herkennen dat diens probleem een juridische vraag omhelst om op zoek te gaan naar de juiste informatie en/of instantie. Maar de behoefte van de burger is regelmatig complex van aard, en beslaat meestal meer dan een juridische vraag. De rechtshulp zoals geleverd focust sterk op dienstverlening ten aanzien van het juridische vraagstuk, en laat complicaties (zoals stress, schulden, psychische problemen, gebrek aan doenvermogen, handelingsonbekwaamheid en/of laaggeletterdheid) buiten beschouwing. Wat nodig is zijn organisatie- en financieringsmodellen die het mogelijk maken om tot rechtvaardige uitkomsten te komen vanuit de behoefte van wat de burger nodig heeft om zijn of haar conflict opgelost te krijgen.

Inpassing in bestaande werkwijzen Een groot, terugkerend probleem is inpassing van nieuwe conflictoplossende interventies in bestaande werkwijzen. Qua vaardigheden, procedures en organisatorisch. Financieel, qua leiderschap en niet in de laatste plaats qua cultuur.

Deze complexe uitdaging wordt tot nu toe vooral via lokale pilots opgepakt, of door individuele professionals, die vernieuwing in bestaande procedures proberen toe te passen. Van brede invoering van vernieuwing is echter pas sprake als deze in de standaardroutes is opgenomen. Dit opschalen blijkt erg moeilijk. Financieel kampen rechtspraak, ADR instellingen en sociale rechtshulp continu met grote uitdagingen. Problemen worden niet opgelost door effectievere werkwijzen in de keten, of door vergroting van de inkomsten, maar door claims bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid op meer personeel of meer geld voor de eigen IT. De private conflictoplossingsdiensten (sociale rechtshulp, mediation voor particulieren en MKB) worden slecht beloond en zijn bedrijfsmatig nauwelijks levensvatbaar. Ook het financiële model van rechtsbijstandverzekeraars, sociale raadslieden en aanbieders van conflictoplossingsinformatie (het Juridisch Loket, tal van andere initiatieven) staat onder spanning. Organisatorisch is er sprake van grote overbelasting (rechtspraak) en continue achterstanden. Systematische samenwerking met het sociaal domein blijft ingewikkeld. Redenen hiervoor liggen in het ontwerp en het financieringsmodel van beide stelsels (juridisch en sociaal). Netwerksamenwerking en de bijbehorende netwerkfinanciering ontbreken. De cultuur is nog gericht op de eigen identiteit (de rechter, de advocaat, Juridisch Loket) en het eigen werkproces (oordelen, belangenbehartiging in juridische procedures, juridisch wegwijzer).

Organisatie- en financieringsmodellen moeten evidence-based werken en samenwerken mogelijk maken. Gestoeld op een gedragswetenschappelijke benadering en stimulering van het verandervermogen van instellingen en professionals

In het algemeen bestaat een schaalbaar financieel model uit een sluitend verdienmodel voor iedere professional of organisatie die in de keten richting de oplossing een rol speelt. Opbrengsten (uit gebruikersbijdragen, subsidies, abonnementen, vrijwilligerswerk) moeten hoger zijn dan de kosten (inclusief variabele kosten, overhead/vaste kosten, kosten voor verdere ontwikkeling). Er bestaan voorbeelden van sluitende modellen die kunnen worden uitgewerkt in breder toepasbare modellen

3.1.2.2 Ontwikkelresultaten voor schaalbare modellen

Hier onderscheiden we zeven ontwikkeltaken en resultaten.

1. Opbouw en coalitievorming Ook dit ontwikkelcentrum begint met een opbouwfase, waarin al wordt gestart met het bijeenbrengen van een groep partijen die belang hebben bij goede organisatorische en financiële modellen. Dat zijn de partijen die als derden in het conflict optreden (conflictoplossers en conflictoplossende instellingen) en de partijen die belang hebben bij een goed verlopend proces, zoals gebruikersorganisaties van burgers en MKB en de professionals die hen hulp verlenen bij conflictoplossing of met veel voorkomende interventies bijdragen.

We nemen ze ook hier mee in de positionering van het ontwikkelcentrum, dat systematisch modellen gaat ontwikkelen vanuit de behoefte van de gebruikers waar het om gaat (people-centred) en de routes naar overeenstemming of een beslissing die voor hen werken (Programmalijn 1). We vragen hen om specifieke input en inbreng gedurende de ontwikkeling en organiseren dat zij daarin betrokken blijven. Dit doen we gedurende de looptijd van het programma. Ondertussen zorgen we ook voor continue interne teamvorming tussen de deelnemers in het centrum en heldere onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden voor resultaten.

2. Duurzame en schaalbare financiële modellen met goede prikkels Deze zijn een sleutel voor het slagen van het programma. Ook die ontwikkelen we in een aantal iteraties samen met experts die we daarvoor inhuren en met de coalitie. Daarbij beginnen we met vaststelling van een aantal uitgangspunten. Conflictoplossers en conflictoplossende instellingen vormen samen een keten die behandelingen levert aan de mensen, bedrijven en overheden die een conflict hebben. Ieder voor zich moeten zij opbrengsten hebben die hoger zijn dan de kosten. Die opbrengsten komen uit bijdragen van degene die als eerste hulp vraagt, de andere partijen in het conflict, ondersteunende derden uit de gemeenschap of uit subsidies door de overheid.⁵ De kosten hangen samen met de mate waarin middelen worden benut voor standaardisatie en efficiëntie. De risico's van verkeerde behandeling (kans op fouten) moeten daarbij worden meegenomen.

Als economisch uitgangspunt voor de keten kan bijvoorbeeld gelden dat de som van beslistkosten en foutkosten zal moeten worden geminimaliseerd. Het moment waarop bijdragen worden geheven, hangt samen met de prikkels die daaruit voortvloeien en de betalingscapaciteit van de betrokken mensen en bedrijven

Nadat de uitgangspunten breed zijn gedeeld, wordt een ketenverdienmodel ontwikkeld. Dat leggen we

⁵ Zie voor een overzicht van literatuur over financiering van routes HiIL, [Charging for Justice](#), Trendrapport 2020.

naast de huidige verdienmodellen in bijvoorbeeld de rechtsbijstand of bij geschilbeslechtinginstanties.

Daarbij onderzoeken we systematisch de mogelijkheden tot aanpassing en optimalisatie van de prikkels (financieel en anderszins) op instellingen, conflictoplossers en ondersteunende diensten. De modellen worden intensief getest in focusgroepen met gebruikers van conflictoplossing, met aanbieders en met financiers, zoals overheden en rechtsbijstandverzekeraars.

Het resultaat is een financieel model dat duurzaam is voor de instellingen, de professionals en de gebruikers van conflictoplossings-voorzieningen, maar ook binnen de grenzen blijft van de budgetten van de betrokken overheden of een zeer overtuigende business-case oplevert voor verhoging van die budgetten.⁶

3. Organisatiemodellen (rollen, logistiek) Dit zijn de organisatiestructuren die nodig zijn om de behandelingen goed te kunnen uitvoeren. People-centred en evidence-based werken heeft bijvoorbeeld invloed op de kernwaarden van de organisatie, de strategie, de benodigde stijl van leidinggeven, de governance rond een organisatie, de opleidingsvereisten en competenties van de medewerkers, de manier waarop zij aangestuurd worden, de feedback die zij nodig hebben om efficiënter en effectiever te kunnen worden en de systemen die hun werk structureren en ondersteunen.

Het ontwikkelcentrum brengt in kaart welke informatie voor een goede behandeling moet worden uitgewisseld in de verschillende fasen van het proces van ontstaan van het probleem tot en met een oplossing waarmee de partijen verder kunnen.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om informatie van de partijen over het conflict en informatie over normen of bijdragen aan effectieve oplossingen. Om de informatiestroom te testen en te optimaliseren wordt gebruikgemaakt van bestaande configureerbare casemanagement en/of online geschiloplossings-platforms.

4. Implementatieplannen Deze maken we met de vier belangrijkste uitvoerders/partners (instellingen, organisaties van conflictoplossers). Op basis van de financiële modellen en organisatiemodellen organiseren we gesprekken met de instellingen die het meest actief zijn en groepen professionals. De focus ligt daarbij onder meer op verandervermogen en leiderschap dat daarvoor nodig is, waarbij implementation science en de gedragswetenschappen weer een wetenschappelijke basis opleveren.

Welke onderdelen van de modellen zijn al in studie of implementatiefase, wat is makkelijk implementeerbaar, wat is moeilijker. Op basis daarvan maken we met de betrokken organisaties en professionals plannen hoe zij hun financiële en organisatorische werkwijzen kunnen verbeteren op een manier die aansluit bij de inrichting en de ambities van de organisatie.

5. Efficiencyverbetering in een living lab Deze setting is cruciaal om de evidence-based practice (EBP) en de organisatie te optimaliseren. Voortbouwend op pilots zoals Samen Recht Vinden, organiseren we pilotomgevingen die erop gericht zijn om te leren met echte mensen. Voor buurtvrede en burenc conflicten worden de ontwikkelresultaten bijvoorbeeld toegepast in een gedeelte van de stad Den Haag. De stad Den Haag gaat ook experimenteren met een aantal andere interventies (zie Programmalijn 1). Anders dan veel bestaande pilots, passen de labs EBP en organisatie/financiële modellen toe die zorgvuldig zijn ontwikkeld en op schaalbaarheid zijn getest. De living labs zijn expliciet gericht op KPI's die ontleend zijn aan de Theory of Change (zie KPI's).

6. Versterkers en barrières Organisatiemodellen, financiële modellen, implementatieplannen en de living labs leveren gezamenlijk een helder beeld van hoe succesvolle en breed toepasbare conflictoplossing in praktijk gebracht kan worden.

Dit beeld kan geplaatst worden tegenover bestaande structuren en regulering, tegenover bekostiging van bestaande instellingen, bestaande organisatievormen en meer. Op deze basis maken we een analyse van versterkers en barrières. Dit is input voor Programmalijn 4.

7. De opleidings- en arbeidsmarktaanpak De analyse van opleidingsvereisten en benodigde competenties resulteert in een arbeidsmarktaanpak die deze programmalijn complementeert. Uit Programmalijn 1 en 2 komen behoeften aan specifieke competenties en opleiding voor de instellingen en voor conflictoplossers. Uit Programmalijn 3 komen leerdoelen en curricula die moeten passen in de opleidingsstructuren van MBO, HBO, universiteiten, professionele opleidingen en interne opleidingen bij de instellingen.

3.1.3 Programmalijn 3 Monitoring en methoden

Deze programmalijn zorgt voor de data die de voortgang op de missie monitoren en waarborgt het gemeenschappelijke leerproces. Deze programmalijn is essentieel om de ontwikkelcapaciteit van de sector op niveau te brengen.

⁶ Zie een voorbeeld van een financieel model, ontwikkeld door de Gemeente Den Haag en HiiL voor een schaalbare buurtvredevoorziening.

3.1.3.1 Justice needs surveys

Onderdeel data voor monitoring conflictoplossend vermogen		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan het programma
The Hague Institute for Innovation of Law (HiIL, Directeur Sam Muller, Dr. Martin Gramatikov)	Justice Needs Surveys in landen met hoog, middel en laag inkomen en met een grote variëteit aan instellingen en conflictoplossers Bangladesh, Burkina Faso, Ethiopia, Fiji, Indonesia, Jordan, Kenya, Lebanon, Morocco, Nederland, Den Haag, Niger, Nigeria, Tunisia, UAE, Uganda, Ukraine, USA, Yemen. Dialoog met instellingen over data met het oog op gebruik daarvan in strategische plannen voor de toegang tot recht.	1. Jaarlijks gegevens over aantallen en soorten rechtsproblemen. 2. Impact op mensen en kleine bedrijven. 3. De bereikte uitkomsten. 4. De ervaren rechtvaardigheid op zeven dimensies en de toegankelijkheid op drie dimensies. 5. Oplossingspercentage volgens verschillende routes die mensen volgen, de hulpbehoeften van rechtzoekenden en de mate waarin daaraan wordt voldaan. 6. Op basis daarvan, continue kwantificering van de gerealiseerde economische waarde.

Bevolkingsonderzoeken worden door HiIL verricht op basis van een standaardmethodiek die in 18 landen is toegepast. Deze leveren de data op waarmee we de jaarlijkse voortgang van het conflictoplossend vermogen gaan monitoren. De impact data die al worden verzameld, zetten we met hulp van de indicatoren beschreven in Bijlage 2 en de methode beschreven in hoofdstuk 5 om in een jaarlijkse meting van de (potentiële) economische en maatschappelijke waarde die met effectieve conflictoplossing wordt gerealiseerd.

We doen workshops met survey bedrijven, WODC, CBS en SCP waarin deze methodiek wordt besproken en scenario's voor periodieke implementatie worden overwogen. De methodiek wordt aangepast aan de best practices van legal needs surveys internationaal en in Nederland, waar het WODC al vijfjaarlijkse studies doet, zodat aansluiting tussen de data ontstaat. Ook houden we rekening met de specifieke databehoeften van de ontwikkelcentra. Na dataverzameling worden de resultaten trendmatig geduid en in korte deelrapporten gedeeld, samen met de ontwikkelcentra per conflictgebied. Dat doen we zoveel mogelijk geïntegreerd met de verdere strategische communicatie (zie onder 3.1.5.1).

3.1.3.2 Thoughtleadership en methoden

Thoughtleadership en methoden		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan het programma
Universiteit Leiden (Prof. Boone) Universiteit Utrecht (Prof. Rijnhout) Radboud Universiteit (Prof. Dubelaar) Inbreng ervaringen door alle deelnemers Inhoudelijke R&D, en coördinatie door HiIL in het kader van Programmamanagement (Prof. Maurits Barendrecht, Liesbeth Hulst, Tim van den Bergh)	De faculteiten rechtsgelertheid van de universiteiten in Nijmegen, Utrecht en Leiden hebben een gezamenlijke en door de decanen geprioriteerde onderzoeksagenda op het gebied van Conflictoplossende Instituten (2019-2025). Deze succesvolle samenwerking draagt bij aan een fundamentele herbezinning op het probleemvoorkomend en probleemoplossend vermogen van de formele instituten. De onderzoeks- en onderwijsresultaten en onderzoeksmethoden van deze samenwerking zijn bouwstenen voor dit project. Zie voor HiIL onder programmamanagement.	1. Ijkkunten, behoeften en begrippen operationaliseren en verdieping op doorsnijdende thema's. 2. Ontwikkeling van systematische onderzoeksmethoden om kennis te verzamelen en in kaart te brengen. 3. Ontwikkelen van leerlijnen voor professionals en studenten. 4. Ontwikkelmethodieken – in samenwerking met ontwikkelcentra – door ontwikkelen en verdiepen.

Het onderdeel 'thoughtleadership en methoden' draagt bij aan de borging, coherentie, samenwerking en ontwikkelkracht van de ontwikkelcentra. Programmalijn 3 wordt zo een overkoepelend kenniscentrum ten dienste van het gehele programma.

Een aantal overstijgende begrippen en ijkpunten speelt in alle ontwikkelcentra een belangrijke rol, zoals 'people-centered justice' (ervaren rechtvaardigheid, legitimiteit en vertrouwen, doenvermogen van burgers en bedrijven, burgerperspectief), 'conflicten' en 'juridische waarborgen' (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid). In het kader van thoughtleadership dragen de universiteiten van Nijmegen, Utrecht en Leiden bij aan het in kaart brengen van betekenissen van deze begrippen en ijkpunten en de operationalisatie daarvan in bijvoorbeeld behandelrichtlijnen ten behoeve van de inhoudelijke en wetenschappelijke borging en coherentie tussen de ontwikkelcentra. Over gemeenschappelijke thema's (zoals procedurele rechtvaardigheid, behoeften van slachtoffers en het doenvermogen van burgers en bedrijven) is al veel kennis gegenereerd door de drie universiteiten. De kennis die voortvloeit uit deze samenwerking wordt gedeeld met de ontwikkelcentra. Gedurende het project wordt de kennis opgedaan in

de ontwikkelcentra over dwarsdoorsnijdende thema's door de drie universiteiten uit de ontwikkelcentra opgehaald en nader geanalyseerd, uitmondend in gezamenlijke publicaties. Daarmee wordt de Theory of Change verder aangevuld en verdiept.

De coherentie van het werk in de verschillende ontwikkelcentra zal worden bevorderd door waar mogelijk gebruik te maken van dezelfde onderzoeksmethoden. De drie universiteiten dragen bij aan de ontwikkeling en de toepassing van deze onderzoeksmethoden voor en door de ontwikkelcentra: systematische literatuurreviews, digitale analyse van data-bestanden in de rechtspraak en andere conflictoplossende instellingen en realistisch evalueren.

Hiil organiseert – in samenwerking met de ontwikkelcentra – de jaarlijkse evaluatie van de ontwikkelmethodiek van Programmalijn 1 en 2 en zorgt voor updates. Dat gebeurt met erkenning van de aanpassingen in die ontwikkelmethodieken vanwege de eigen context van elk ontwikkelcentrum. Hiil bevordert ook de integratie van wetenschap en praktijk, van kennis over recht en menselijk gedrag en de innovatiemethoden die nodig zijn om tot wetenschappelijk onderbouwde routes voor conflictoplossing te komen.

Die ontwikkelmethodieken zijn een belangrijke succesfactor voor de samenwerking. Niet alleen voor de uitvoering van het programma zelf, maar ook voor het creëren van duurzame ontwikkelcapaciteit en de verwachte spin-off van het programma. Met goede ontwikkelmethodieken kunnen namelijk in de toekomst nog meer oplossingsroutes worden ontwikkeld voor andere conflictgebieden of zelfs voor andere niveaus waarop conflictoplossing nodig is (regelgeving, bestuursakkoorden, participatievormen).

3.1.4 Programmalijn 4 Regulering, financiering en standaardisering

Justice sector regulation centre		
Deelnemers en leidinggevenden	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan het programma
The World Justice Project (Chief Research Officer Alejandro Ponce and Daniela Barba Director of Research on Access to Justice) Arizona State University (Prof. Rebecca Sandefur, Matthew Burnett) Hiil (zie onder 3.1.6)	The World Justice Project (WJP) is the leading independent, multidisciplinary organization working to create knowledge, build awareness, and stimulate action to advance the rule of law worldwide. The Rule of Law Index of the WJP is the standard for monitoring the impact of rule of law for people and businesses on eight dimensions. Sandefur is an international thoughtleader and leading empirical researcher on access to justice. She is member of the board of the Law and Society Association, the leading network of socio-legal researchers, editor of Law and Society Review and fellow at the American Bar Foundation (ABF). Burnett is Senior Program Officer for the Access to Justice Research Initiative of the ABF. The ABF supports independent research that combines the best tools of social science analysis with a variety of intellectual perspectives associated with disciplines ranging from law, economics, political science and history to sociology, psychology and anthropology. Burnett is also policy advisor for the National Center for Access to Justice and was Senior Policy Officer on Legal Empowerment at the Open Society Justice Initiative.	The participants have the following vision of an enabling environment: 1. Evidence-based, independent regulation, oversight, budgeting and procurement. All supporting delivery of secure access to justice at unprecedented scale. 2. A level playing field for providers, where professionals and institutions can be funded in a sustainable way and have sufficient incentives to innovate. 3. Innovations have a clear track towards large-scale implementation of what works. Similar to what exists in the health care sector, the sector has a trajectory involving early stage development, testing of effects, approval, integration with current services, integration in budgetary/subsidies/procurement frameworks, fast take up in one country and exporting to other countries, always subject to adjustment to local needs and settings. 4. International exchange of evidence and best practice, standardisation and coordination are provided by established networks similar to the ones existing in other sectors (WHO, IPCC, etc.).

Regulering van conflictoplossingsdiensten en instellingen, hun wijze van inkoop en hun wijze van budgettering bepalen in belangrijke mate welke routes en modellen worden toegepast. Standaardisering en versterking van de internationale onderzoeks- en ontwikkelcapaciteit zijn daarvoor ook nodig. Hiil, World Justice Project en Arizona State University (experts Rebecca Sandefur en Matthew Burnett) zetten daarom een internationaal Justice Sector Regulation Centre op dat onafhankelijk ontwerpen gaat ontwikkelen voor de setting waarin systematische ontwikkeling en implementatie van betere routes plaatsvindt.

De ontwikkeling door het Justice Sector Regulation Centre gaat plaatsvinden met hulp van een internationale coalitie van denktanks, ondersteunende partijen en experts. Via (internationale leden van) de Raad van Advies krijgen zij ook een inbreng in het beleid van de onafhankelijke Programmaleiding.

Ontwerpen voor regulering, *procurement* en budgettering Het Justice Sector Regulation Centre gaat - na inventarisatie van de bestaande modellen en de vele rapporten over verbetering daarvan - in de eerste plaats een verbeterd ontwerp leveren van een *regulatory sandbox* of experimentenwet, dat wil zeggen een reguleringsomgeving voor het testen en experimenteren met routes of organisatie- en financiële modellen voor een representatief deel van de conflicten (waaronder ook de conflicten waarin de opposanten het niet eens zijn over de te volgen procedure).

De volgende stap is het ontwikkelen van reguleringsprincipes en een stelsel van toelating en toezicht op routes, interventies, methoden en schaalbare financiële/organisatorische modellen. Daarbij is Nederland een eerste focusland voor het uitwerken van een algemeen framework voor (*evidence-based*) regulering in een concreet voorstel voor een (initiatief)wet of een initiatiefnota. De huidige discussies over onafhankelijk toezicht voor de juridische beroepen en experimentenwetten voor procedures zijn daarvoor aanknopingspunten.

Ook komt er een verbeterd ontwerp voor budgettering, financiering en subsidiëring van conflictoplossingsketens. Op dit moment worden instellingen en conflictoplossings- professionals via aparte structuren bekostigd en dat levert een stelsel op dat verre van optimaal is.

Een ander knelpunt dat wordt geadresseerd is de wijze van inkoop door instellingen. Die maken op dit moment weinig gebruik van buiten de eigen instelling ontwikkelde (configureerbare) routes en case-management systemen, wat ook weer een barrière is voor het tot bloei komen van ontwikkelcapaciteit. Uitgangspunten voor inkoop worden ontwikkeld. Bij al deze producten zijn er wederom een aantal iteraties om de kwaliteit en de interacties te vergroten.

Internationale standaardisering is een belangrijke stap richting evidence-based werken. Zonder vergelijkbare definities van soorten conflicten en daarvoor te bereiken uitkomsten is het moeilijk om onderzoeks- en ontwikkelresultaten met elkaar te vergelijken. Methoden van richtlijn-ontwikkeling en andere methodieken uit het programma lenen zich ook voor input van experts uit andere landen en internationale standaardisatie.

De internationale people-centred justice beweging heeft onder leiding van onder meer de OESO al stappen gezet om tot standaardisering te komen. Het Centre gaat daar verder invulling aan geven.

Dialogo over de why, what and how of effective governance for justice services Het Justice Sector Regulation Centre gaat verder rapporten publiceren, strategisch communiceren over de noodzaak van effectieve regulering en workshops houden met nationale *regulators*.

Het toekomstperspectief voor het Centre is dat een permanente internationale organisatie of netwerkstructuur zal gaan ontstaan voor kennisdeling in relatie tot SDG 16 voor de juridische en de conflictoplossingssector. Interessante modellen daarvoor die aan stakeholders zullen worden voorgelegd zijn de World Health Organisation, het International Panel Climate Change, de GAVI Alliance, en de standaardisatieorganisaties voor het internet en voor de industrie.

3.1.5 Programmalijn 5 Verspreiding en beweging

Deze Programmalijn wordt vormgegeven door de Gemeente Den Haag, The Hague Humanity Hub, Museon-Omniversum, Dutch Legal Tech, het Center for International Legal Cooperation en The Hague & Partners. Zij integreren het programma in - en versterken daarmee ook - de internationale rule of law gemeenschap in Den Haag.

Samen gaan zij zich richten op communicatie en op verschillende manieren van verspreiden van resultaten met het oog op brede implementatie van de te ontwikkelen routes. Daarbij staat het vergroten van economische activiteit op het gebied van de ontwikkeling van conflictoplossingsroutes centraal. Het brede publiek, toeleveranciers, uitvoerders en rechtsstatelijke instellingen worden met elkaar verbonden.

Internationale verspreiding inspelend op vraag		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan programma
Gemeente Den Haag (Directeur Internationale Zaken Wim Jansen)	Den Haag als stad van Vrede en Recht en ook wel de Legal Capital of the World. De Afdeling Economie werkt vanuit dit 'DNA' in de stad. Gelet op dit DNA en de economische effecten van betere toegang tot recht en conflictoplossing heeft de afdeling economie het thema 'Vergroting Toegang tot Recht' als één van haar beleidsdoelen geformuleerd. Daarin is juridische technologische- en overheidsinnovatie (Govtech en LegalTech) een belangrijk onderdeel. De overheids- en juridische sector bestaat uit verschillende partijen waaronder nationale, internationale, commerciële en niet-commerciële overheids- en andere partijen. Het thema Toegang tot Recht en de vergroting daarvan, tevens d.m.v. digitale innovatie en transitie, zowel intern (binnen de gemeente) als extern (naar buiten toe) t.b.v. de maatschappij, vormt een belangrijk onderdeel van het programma van dit economische cluster. Voortbouwend op het lokale en internationale track record, ontwikkelt Den Haag een overkoepelend programma met als thema toegang tot recht en effectieve conflictoplossing.	Doelstellingen zijn onder meer: 1. Ontwikkeling van Juridische Technologische Innovaties binnen de gemeente Den Haag ter verbetering van de rechtspositie van de (Haagse) burger. 2. Verbinding van overheid en juridische instellingen en toeleveranciers in Programma Hague Legal Tech Alliance ('HLTA') als onderdeel van GovTech. 3. Organiseren en acquireren internationale congressen op gebied van Toegang tot Recht, waaronder alternatieve geschillenbeslechting en mediation. 4. Hackathon for Good en Challenge Startup in Residence inbrengen voor het ontwikkelen van een app of eenvoudige digitale tool voor de oplossing van geschillen met de overheid 5. Verder ontwikkelen van (ketensamenwerking tussen) juridisch maatschappelijke spreekuren, warme doorverwijzing naar Juridisch Loket / Sociaal Raadslieden / Helpdesk Geldzaken of andere instanties. Bewoners vinden geïntegreerde hulp en ondersteuning in hun

		behoeften en wijkrechtspraak. 6. Opzetten van een Voluntary Local Review in Den Haag op alle duurzame ontwikkelingsdoelen i.r.t. alle uitkomsten van de Programmalijn 1 interventie van het NGF voorstel.
--	--	--

De in Den Haag gevestigde rechtsstatelijke instellingen, de 300 internationale NGO's, de universiteiten en de JusticeTech startups bevatten een wereldwijd unieke combinatie van ervaring en jong talent op het gebied van conflictoplossing en rechtspleging.

Den Haag is ook vaak de plek waar coalities, samenkomsten en politieke documenten ontstaan die de ambities van vrede en recht beogen te vertalen in concrete oplossingen, zoals de nieuwe generatie procedures die we in dit programma ontwikkelen.

We zorgen dat die combinatie van competenties en menskracht meer wordt benut en uitgroeit tot een groep van experts en ambassadeurs voor people-centred justice, nationaal en internationaal.

Strategische communicatie en publiekscommunicatie		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan het programma
Hague Humanity Hub (Managing Director Jill Wilkinson)	De Hague Humanity Hub is de centrale community voor het Haagse ecosysteem van vrede en recht. Katalysator voor verwelcoming, netwerken en talent, onder meer via events en inhoudelijke programma's vanuit de community. De campus biedt aan de Fluwelen Burgwal en fysieke ontmoetingsplaatsen met werkplekken, full service offices en meetingrooms.	1. Stakeholder management. 2. Communicatie met professionals. 3. Community building.
Museon-Omniversum (directeur Peter de Haan)	Museon-Omniversum is een museum en een grootbeeldfilmtheater. De missie is om bezoek (gezinnen, scholen en professionals) een handelingsperspectief te bieden om te werken aan een leefbare wereld. De Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties zijn het framework om te verhalen over o.a. klimaatbestendigheid en energietransitie, vrede en veiligheid. Museon-Omniversum trekt 350.000 bezoekers per jaar, waarvan 50.000 scholieren.	1. Ontwikkelen en testen <i>people-centred justice</i> proefopstelling in One Planet EXPO. 2. Ontwikkelen van les over dit thema, aansluitend bij de methodiek van de Vreedzame School. 3. Vertalen routes naar interactieve lezingen, debat of discussies. 4. Feasibility study People-Centred justice Experience.

De Hague Humanity Hub en het Programmamanagement gaan deze strategische communicatie in de eerste plaats vormgeven door ongeveer honderd bestuurders van instellingen, in rechtspleging gespecialiseerde politici en journalisten te betrekken. Zij moeten weten wat er gaande is, daar hun mening over kunnen vormen en hun opvattingen zijn voor ons belangrijke input. Dat doen we door een nieuwsbrief, 1 op 1 gesprekken en periodieke sessies waar zij gezamenlijk kunnen reflecteren en als collectief een richting kunnen aangeven.

Een tweede doelgroep zijn de conflictoplossingsprofessionals. Een deel daarvan is werkzaam in kleinere verbanden (zoals bemiddelaars, advocaten, sociaal raadslieden) en een deel daarvan binnen de instellingen van de rechtspleging (politie, gemeenten, OM, rechtbanken, rechtsbijstandverzekeraars, het Juridisch Loket, reclassering). Zij zijn geïnteresseerd in betere conflictoplossingsmethoden en we sluiten in de communicatie aan op hun identiteit als verbindende en rechtvaardigheid brengende derde partij. We sluiten aan bij lokale communities of creëren die met hulp van lokale ambassadeurs die professionals benaderen. Ondersteund door het programma, organiseren de lokale ambassadeurs sessies waarin resultaten nieuwe behandelinzichten, organisatie modellen en andere ontwikkelingen worden besproken. Deze communities leveren ook deelnemers aan testsituaties en aan focusgroepen waar best-practices worden verzameld. In (intervisie-)bijeenkomsten bespreken kleine groepen behandelrichtlijnen, wat volgens onderzoek (Implementation science) een van de meest effectieve methoden is om evidence-based practice ingevoerd te krijgen. Regelmatig zijn er op landelijk niveau sessies die worden gelivestreamd. Deze vormen de verbinding tussen de communities.

De Hague Humanity Hub faciliteert ook een community die de ontwikkelaars bij de deelnemers verbindt met de internationale vrede en recht community in en rond Den Haag. Dat gebeurt onder meer via een serie van inspirerende workshops over vernieuwde juridische en conflictoplossingsroutes en hoe people-centred justice bijdraagt aan realisatie van een inclusieve, vreedzame samenleving, gericht op duurzame ontwikkeling met toegang tot recht voor iedereen (Duurzaam Ontwikkelingsdoel 16).

Het Museon-Omniversum is de ideale partner voor het ontwikkelen van een aantal vormen van publiekscommunicatie, die kunnen bijdragen aan verdere verspreiding en beweging. Het belang van (goed

ontwikkelde) conflictoplossingsroutes wordt aanschouwelijk gemaakt voor een breed publiek. Dit in het kader van de missie om doelgroepen te motiveren om aan duurzame ontwikkelingsdoelen bij te dragen. En als invulling hiervan voor Duurzaam Ontwikkelingsdoel 16 dat in Den Haag zo centraal staat.

Eco-systeem justice-tech		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan programma
Stichting Dutch Legal Tech (Jeroen Zweers en Jelle van Veenen)	Stichting Dutch Legal Tech biedt sinds 2014 een platform aan innovatieve ondernemers binnen het juridische domein. Binnen de stichting is er een breed netwerk dat alle stakeholders omvat: van student tot professor, en van beginnend ondernemer tot rechter en beleidsmaker. Op internationaal niveau onderhoudt de stichting contacten met andere toonaangevende netwerken.	1. Bewustwording van de beschikbare innovatieve technische mogelijkheden. 2. Ontwikkelcentra verkrijgen vaardigheden die nodig zijn om procedures om te zetten in een duurzaam product. 3. Toetsen van ontwikkelde routes aan de praktijk. 4. Koppelen van ontwikkelcentra en implementerende professionals en instellingen aan passende marktpartijen. 5. Nederlandse ondernemerschap op het gebied van legal tech zichtbaarder maken en vertegenwoordigen. 6. Zorgen dat Programma Versterkt Conflictoplossend Vermogen breed bekend is bij innovatieve ondernemers.

Implementatiepartners mobiliseren Dutch Legal Tech (DLT) begeleidt elk van de ontwikkelcentra met een aantal activiteiten die de ontwikkelcapaciteit versterken en het pad naar het vinden van implementatiepartners effenen. DLT organiseert workshops Legal Tech & Innovation en bijeenkomsten met een Raad van Ondernemers die zich met succes begeven op het juridische domein. Daarnaast helpt DLT bij het in kaart brengen van technische mogelijkheden voor implementatie, en stellen ontwikkelaars voor aan partijen die dit in de praktijk zouden kunnen realiseren.

In jaar 1, 3 en 5 van het programma organiseert DLT een congres over Legal Tech in Nederland. DLT organiseert ook de input van legal tech ondernemers in Nederland, onder meer in het kader van Programmalijn 4.

Internationale verspreiding inspeland op vraag		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan programma
Stichting Center for International Legal Cooperation (Directeur Willem van Nieuwkerk)	CILC is een toonaangevende Nederlandse internationale projecten- en juridische samenwerkingsorganisatie die management en inhoudelijke expertise levert aan institutionele partners. Daaronder rechtspraak, prosecution en legal aid en andere instellingen die de rechtsstaat bevorderen en bijdragen aan veiligere, duurzamere en rechtvaardigere samenlevingen. Het huidige werk van CILC omvat EU lidstaten Griekenland, Oostenrijk en Slovenië transitielanden in de Westelijke Balkan, Oost-Europa, het Midden-Oosten, Afrika, Zuid-Amerika en Azië. CILC heeft toegang tot donoren, ambassades en nationale instanties, organisaties en legal start-ups die actief zijn op het gebied van conflictbehandeling. Dat zijn ook de doelgroepen voor de te ontwikkelen diensten en producten.	1. Inspelen op de internationale behoefte in de rechtspleging aan meer effectieve en praktische trainingsprogramma's met nieuwe aanpakken en innovatieve oplossingen. 2. Interactie waarin een internationaal publiek van leiders uit instellingen en professionals de ontwikkelde producten ervaart, de eigen ervaringen kan inbrengen en continu bestendigd ziet. 3. Concreet en gezamenlijk ervaren van de mogelijkheden en de impact van evidence-based, people-centred justice in duurzame en schaalbare modellen.

Internationale workshops en opleidingen Op basis van de innovaties, producten en diensten die in de kenniscentra worden ontwikkeld creëert CILC trainings- en promotieprogramma's die inspelen op de groeiende behoefte aan people-centred justice. Via haar netwerken binnen verschillende projecten van Buitenlandse Zaken, RVO, de EU en andere organisaties, brengt CILC de ontwikkelcentra samen met internationale partners voor uitwisseling van kennis en innovaties.

CILC zorgt ervoor dat er een verzamelplek ontstaat waar promotie- en trainingsprogramma's worden ontwikkeld en aangeboden, als wel het bevorderen en ondersteunen van focus- en werkgroepen m.b.t. conflictbehandeling. CILC ontwikkelt, test en draait pilots van een promotieprogramma waarin de verschillende ontwikkelcentra worden belicht en specifieke verdiepingsprogramma's. Hier wordt ook een interactieve webtool ontwikkeld waar kennis, producten en diensten op het gebied van conflictbehandeling kunnen worden geraadpleegd.

CILC brengt de promotie- en trainingsprogramma's alsmede de focus- en werkgroepen onder de aandacht bij verschillende doelgroepen via een jaarlijkse internationale conferentie. Doelgroepen zijn o.a. organisaties die de Rule of Law promoten en implementeren, raden voor de rechtspraak, nationale beleidsbepalers, legal aid boards, legal tech communities, leveranciers van case-management en online dispute resolution systemen en internationaal werkende rechtsbijstandsverzekeraars.

Profilering en lead-generatie		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan het programma
The Hague & Partners (directeur Marco Esser)	Op basis van de in 2019 gelanceerde Economische Visie Den Haag+ 2030 hanteert de stad en TH&P drie beeldbepalers: Stad aan Zee, Stad van Vrede en Recht, en Regeringscentrum. Hieruit volgt de internationale propositie "In Den Haag, stad van Vrede en Recht, wordt volop gewerkt aan innovaties die bijdragen aan een veilige, betere en rechtvaardige wereld". TH&P is onder meer betrokken geweest bij het hosten van de jaarlijkse Global Legal Forum, de GovTech Summit (2022), werving van NGOs zoals UNDP, CIVIC, INSO & IDLO en The Hague Hearing Center als plek voor geschillenbeslechting en ADR.	1. Internationale profilering 2. Opvolging, conversie en lead-generatie. 3. Voorlichting en werving lokale/regionale stakeholders die baat hebben bij vernieuwde routes en modellen.

Werving van ondernemingen en marketing naar instellingen De ontwikkelcentra zullen zelf zeer nauwe relaties aangaan en uitbouwen met instellingen die de ontwikkelde routes gaan implementeren. De strategische communicatie en de eco-systeem-activiteiten zullen dit versterken. Sluitstuk van de aanpak is de internationale profilering, werving van ondernemingen en instellingen en de profilering naar regionale/lokale maatschappelijke organisaties.

De routes en modellen die worden ontwikkeld en gecommuniceerd zullen nationaal en internationaal de aandacht trekken en aansluiten op de (deels nog latente) internationale vraag. De ontwikkelcentra creëren resultaten die deels beschermbaar zijn via auteursrecht. Met implementerende conflictoplossende instellingen worden afspraken gemaakt over het benutten van de resultaten en de begeleiding daarbij. Daarbij worden inkomstenstromen gecreëerd voor de ontwikkelcentra.

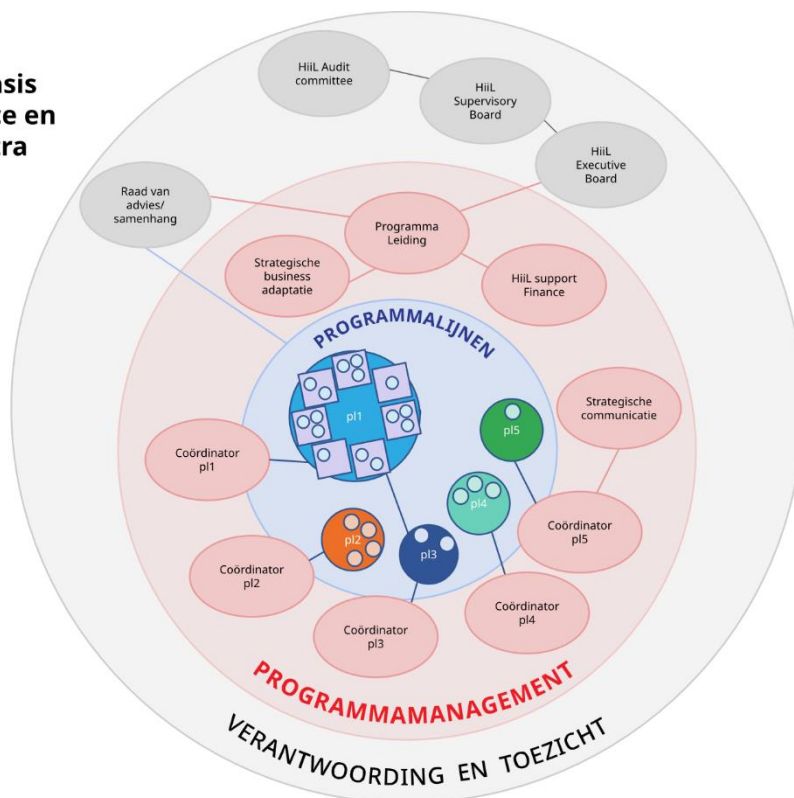
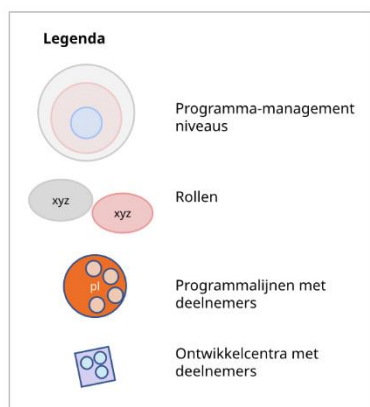
3.1.6 Programmamanagement

Programmamanagement		
Deelnemers en leidinggevend	Track record en resultaten waarop wordt voortgebouwd	Doelstellingen bijdrage aan programma
Stichting The Hague Institute for Innovation of Law (HiIL, Directie Sam Muller, Shekhar Pula; Programma Directeur Nederland Maurits Barendrecht)	ANBI-stichting in 2005 opgericht door drie Nederlandse ministeries (JenV, OC&W, BZ). Met oogmerk het juridische onderzoek in Nederland internationaler, meer multidisciplinair en maatschappelijk relevanter te laten worden. In 2022 is HiIL uniek als organisatie in de EU die over gespecialiseerde kennis en methoden beschikt om toegang tot recht te verbeteren (Justice Needs and Satisfaction Surveys in 17 landen, methoden om evidence based behandelrichtlijnen te ontwikkelen in 4 landen, ontwikkeling schaalbare rechtsdiensten zoals one-stop online ondersteunde geschilbeslechtingsdiensten internationaal; dialogen en strategieën om de regulering, financiering en andere omgevingsfactoren voor effectieve rechtsvoorzieningen te verbeteren). In Nederland is HiIL stelselmatig betrokken bij overheidstrajecten gericht op verbetering van toegang tot het recht, waaronder interactief traject rechtsbijstand 2008 in opdracht van Ministerie JenV; Ontwikkeling verbeteringen in de afwikkeling van letselschade 2005-2008, mede in opdracht van Ministerie van JenV; Ontwikkeling Rechtswijzer online ondersteunde geschiloplossing 2014-2017 met Raad voor de Rechtsbijstand; Ontwerptraject burendrechter 2013-2014 in opdracht van Raad voor de Rechtspraak; Sessies en rapportage toekomst rechtsbestel vanuit perspectief burger 2015 in opdracht van Ministerie JenV; Menselijk en rechtvaardig 2017, HiIL rapport dat mede ten grondslag ligt aan passages in Regeerakkoord 2017; Ontwikkeling Rechtszorg in plaats van rechtsstrijd bij scheiding, dat basis is voor traject Scheiden zonder schade 2018; Consultatiepartner van Directie Rechtsbestel Ministerie JenV op ad hoc basis 2004-2021; Internationaal is/was HiIL uitvoerder van toegang tot recht programma's voor Ministerie van Buitenlandse Zaken, SIDA, UNDP, UNHCR en World Bank met een omvang tot €20 miljoen euro in complexe omgevingen.	1. Gericht op zelfsturing in ontwikkelcentra. 2. Sturing op missiegedreven programma. 3. Op cultuur van samenwerking. 4. Op leren (experimenteren en ruimte voor fouten) en verandering in mindset naar denken en handelen in kansen, oplossingen, innovatie en maatschappelijke impact op brede welvaart/SDG's. 5. Op incubatie en return on investment. 6. Middels doelen, milestones en KPI's. 7. Sturing op systemische en maatschappelijke transitie en impact. 8. Op veerkracht in de samenwerking tussen deelnemers naast doelmatige en rechtmatige inzet van middelen.

De Stichting HiIL wordt verantwoordelijk voor het Programmamanagement en gaat dat in samenwerking met de deelnemers op de volgende manier vormgeven vanuit de acht principes in het bovenstaande kader.

Om dynamisch te kunnen sturen vanuit deze principes wordt onderscheid gemaakt tussen de formele hiërarchische sturing op doelmatigheid en rechtmatigheid (zie paragraaf 3.2.2) en de gedistribueerde sturing op veerkracht in het ontwikkelproces en samenwerking.

Organisatiestructuur van het programmamanagement op basis van gedistribueerde governance en zelfsturing in de ontwikkelcentra



3.1.7 Planning, fasering, mijlpalen en KPIs

De fasering, de meer gedetailleerde planning en de mijlpalen zijn opgenomen in Bijlage 10 (Gantt-chart). De KPI's en de indicatoren voor deelresultaten zijn opgenomen in Bijlage 2. Onderstaande overzicht toont de belangrijkste mijlpalen voor het hele programma. Sommige deelnemers zullen sneller de fasen doorlopen en andere zullen meer tijd nodig hebben, mede afhankelijk van de externe factoren.

Versterkt conflictoplossend vermogen		Mijlpalen	Pre-programmafase	Opbouw fase	Eerste ontwikkelfase		Iteratie fase		Overgang naar exploitatiefase	
			Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7
Pre-programmering activiteiten		Aanvaarding financiering								
Opbouw activiteiten		Centra zijn ontwikkelgereed								
Ontwikkelactiviteiten	1 Ontwikkeling effectieve routes	Routes voor zeven meest urgente conflicttypes (4 iteraties)								
	2 Schaalbare organisatorische en financiële modellen	Modellen en implementatiecondities (in 4 iteraties)								
	3 Monitoring en methoden	Monitoring en methodieken (5 iteraties)								
	4 Regulering, Financiering en Standaardisering	Regulatory models, budgetting models and standards (4 iterations)								
	5 Verspreiding en beweging	Jaarlijks geplande resultaten geleverd (5 maal)								
	6 Programma-Management	Effectief programmamanagement (5 iteraties)								

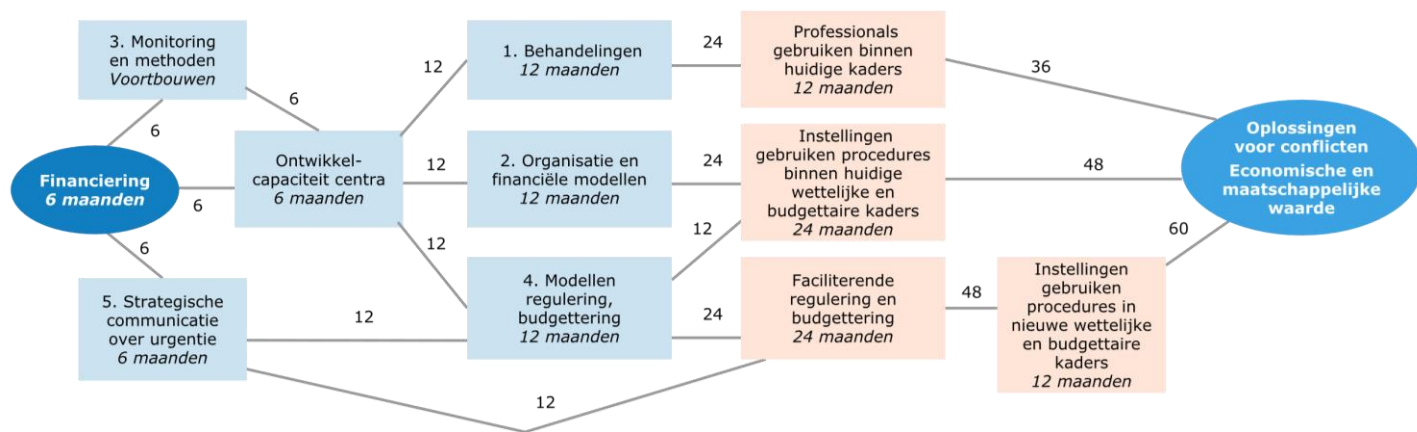
Het onderstaande schema geeft de Key Performance Indicators (KPI's) en een indicatie van de opbouw van het verdere MEL framework. De programmalijnen hebben indicatoren voor ieder deelresultaat. Een uitvoerige beschrijving van outputs met targets is opgenomen in Bijlage 2. De indicatoren voor monitoring van de beoogde veranderingen (outcomes, impact) zijn daarin ook opgenomen. Het MEL framework zal tijdens de opbouwfase definitief worden ingericht in overleg met de deelnemers, inclusief mijlpalen voor de deelresultaten. Dit MEL framework is overigens op zich al een ontwikkeling die een aanzienlijke impact kan

hebben, omdat in het veld van conflictoplossing en rechtspleging weinig op resultaten wordt gemonitord en gestuurd.

Monitoring, Evaluatie en Learning Framework (resultaten/aantallen indicatoren)				
Outputs	KPIs	Target	KPIs outcomes	TOC relaties
5/5	KPI % van begrotingen van centra en programma waarvoor financiering is toegezegd	100	% aandeel instellingen die zelf help tools baseren op evidence based routes	Outputs leiden tot intermediate outcomes 1 (verbeterd conflictoplossend vermogen)/16 indicatoren
6/6	KPI % opbouwactiviteiten dat deelnemers hebben afgerond	80	% aandeel organisaties van professionals en instellingen die evidence based werken overwegen	Verbeterd conflictoplossend vermogen leidt tot intermediate outcomes 2 (oplossing: rechtvaardige overeenkomst of beslissing binnen 1 jaar voor meest urgente conflicten)/15
56/13	KPI # routes met potentieel om 80% urgente conflicten binnen 1 jaar via rechtvaardig ervaren overeenstemming/beslissing op te lossen	7	% aandeel organisaties van professionals die evidence based werken hebben ingevoerd	Oplossing leidt tot outcomes (rechtzoekenden, bedrijven en overheden kunnen verder; minder juridische strijd meer gezamenlijkheid)/9
7/12	% ervaren conflictlast waarvoor schaalbare modellen ontwikkeld zijn	70	% aandeel instellingen die evidence based werken hebben ingevoerd	Outcomes leiden tot impact (groei BBP, gezondheid, sociale effecten, veiligheid/vertrouwen, versnelling transities)/16
2/6	# ontwikkelcentra die data, kennis en methodieken als toereikend beschouwen	9	# instellingen die hun model hebben aangepast	Outputs leiden tot continue ontwikkeling/3
9/30	# regulatory models, budgetary models and standards	..	# conflictgebieden/landen waarvoor faciliterende regulering en budgettering wordt overwogen	
5/23	KPI # instellingen intensief bereikt met resultaten	100	# conflictgebieden/landen waarvoor faciliterende regulering en budgettering is ingevoerd	
8/16	KPI % capaciteit om met deelnemers missie te realiseren gegeven de externe factoren	80	% van geschillen met als rechtvaardig ervaren overeenstemming/beslissing	
			t tussen ontstaan probleem en overeenstemming/beslissing	

De ontwikkeling kent vijf fasen. In de periode van februari tot en met juli 2023 is een **pre-programma fase** (6 maanden) voorzien waarin de werkplannen voor de centra verder worden uitgewerkt. Deelnemers treffen voorbereidingen zodat bij toekenning van de NGF-aanvraag meteen gestart kan worden met de opbouwfase. Dit omvat onder meer het exploreren van de ontwikkelmethoden, uitzetten van contacten voor werving van geschikte ontwikkelaars en presenteren van het plan voor het centrum aan mogelijke financiers naast het NGF en informeren van stakeholders waar dit opportuun wordt geacht. Zij communiceren gezamenlijk het waarom, wat en hoe van het programma in de media. Zij bieden het aan bij de justitie-instellingen, bij de Tweede Kamer commissies Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer en bij de inmiddels samengestelde Staatscommissie Rechtsstaat.

Kritiek pad Met het oog op de fasering en de planning is het kritische pad belangrijk. Onderstaand diagram maakt duidelijk hoe de verschillende programmalijnen van elkaar afhankelijk zijn en van de opname van de resultaten door de doelgroepen. De minimale doorlooptijden in maanden zijn geschat. Daarbij is uitgangspunt dat in de pre-programmafase al enige activiteiten kunnen worden ingericht, hoewel de deelnemers daar nog geen funding voor hebben. Ook gaat het kritische pad er in deze optimistische variant van uit dat eerste ontwikkelresultaten al gedeeltelijk implementeerbaar zijn en dat de latere iteraties het proces versterken. De fasering is er echter ook op gericht dat deelnemers en de doelgroepen snel resultaten beschikbaar krijgen. Verschillende deelnemers hebben aangedrongen op kortere looptijden en experts wijzen ook op de noodzaak om binnen regeerperiodes of periodes waarin bestuurders aan het roer zijn succes te laten zien.



In September 2023 start het programma met de **opbouwfase** (van 6 tot 12 maanden). Aan het einde van de opbouwfase zijn de centra en de deelprogrammaliijnen voldoende bemenst, waarbij in de recruitering rekening is gehouden met de benodigde ontwikkel-vaardigheden. Ook is de leiding uitgerust met de skills, methoden en ondersteuning om gestructureerde ontwikkelactiviteiten te verrichten. Zij maken kennis met netwerken van innovatoren en innovatie skills (zoals design thinking, agile werken) aangereikt vanuit Programmalijn 5. Projectmanagement en financieel management zijn aanwezig. De centrale programmaleiding is gevormd, de indicatoren op projectniveau zijn geoperationaliseerd en de programmaleiding heeft de centra en deelprogrammaliijnen geassisteerd bij het organiseren van hun ontwikkelcapaciteit. De deelprogrammaliijn thoughtleadership en methoden heeft de ontwikkelmethoden gevalideerd.

Een belangrijke succesfactor is het opbouwen van ontwikkelcapaciteit met mensen en organisaties die de overgang maken van onderzoek en pilot-activiteiten naar gestructureerde innovatie. Dat moet gebeuren in een positieve, opbouwende setting, waarin ontwikkelaars voldoende worden uitgedaagd en tegelijkertijd de tijd krijgen om nieuwe competenties te verwerven. Continu leren en samenwerken is de sleutel tot succes.

In de **eerste ontwikkelfase**, doorlopen de zeven in conflictgebieden gespecialiseerde ontwikkelcentra vervolgens een eerste ontwikkelcyclus. In een relatief hoog tempo worden eerste versies van de bouwstenen van overeenstemmingsroutes opgeleverd, met coalities, gebruikerspanels, te behalen uitkomsten, een wijze van monitoring van uitkomsten, een behandelrichtlijn, onderzoeksopzetten voor knelpunten, implementatieplannen en rapportages van versterkers/barrières. Doel is vanaf het begin om overeenstemmingsroutes te ontwikkelen die in staat zijn 80% van de conflicten binnen een jaar rechtvaardig op te lossen via overeenstemming of beslissing. Aan het einde van de eerste ontwikkelcyclus is er voor ieder centrum een go/no go moment met de programmaleiding en de Raad van Advies.

Ondertussen wordt in programmalijn 2 ook een eerste ontwikkelcyclus doorlopen. Daarin is de opgave om het aantrekkelijk te maken voor instellingen om overeenstemmingsroutes organisatorisch, financieel, logistiek en veranderkundig te integreren. In de eerste ontwikkelcyclus is vooral het oogmerk om door concrete prototypes van organisatie modellen en financiële modellen het gesprek met instellingen over een verandarscenario op gang te krijgen. Voorts worden de netwerken van bestaande pilots betrokken.

De grote uitdaging is dat instellingen erkennen dat doorgaan op de huidige voet geen duurzaam scenario is en dat een scenario in de richting van versterkt conflictoplossend vermogen, mensgericht, evidence-based en duurzaam, ook voor hun eigen organisatie en de daar werkende professionals een beter alternatief is. We verwachten dat deze uitkomst aan het einde van deze eerste ontwikkelcyclus voor een deel van de instellingen bereikt zal zijn, mede onder invloed van de externe factoren en onze eigen strategische communicatie.

In programmalijn 3 komen jaarlijks survey-resultaten beschikbaar over de aantallen conflicten die mensen en kleine bedrijven ervaren, de impact op hun leven en de uitkomsten die zij bereiken. De deelprogrammaliijn thoughtleadership en methoden heeft dus als eerste mijlpaal dat alle ontwikkelcentra voldoende methodisch zijn uitgerust. Daarna worden in de eerste ontwikkelfase twee keer validaties gedaan van de ontwikkelmethoden op basis van ervaringen uit de centra. Aan het eind van de fase zijn vernieuwde versies van de methoden gereed, zodat die in de iteratiefase kunnen worden toegepast. Ook zijn twee verdiepende methodologische studies gedaan en drie gemeenschappelijke publicaties over knelpunten.

Het internationale Justice Sector Regulation Centre (Programmalijn 4) komt al vroeg in de ontwikkelfase met eerste ontwerpen. De ontwerpregulering die experimenteren met procedures en interventies mogelijk maakt, de ontwerpregulering voor toelating en toezicht en het ontwerp van een passender budgetterings-

raamwerk zijn prioriteiten (zie het kritische pad). In de strategische communicatie en in de te organiseren dialoog met regulators wordt het wegnemen van deze barrières voor effectieve behandeling van conflicten benadrukt.

De eerste versies van het procurement raamwerk en standaardisatie-voorstellen komen later in de ontwikkelingsfase. Voor de standaardisatie voorstellen wordt via de deelnemende organisaties steun gezocht bij thoughtleaders en leidende academici op het gebied van conflictoplossing en rechtspleging.

In de **iteratiefase** doorlopen de deelnemers van de Programmalijnen 1, 2 en 4 nog drie keer hun ontwikkelingscyclus. Daardoor verbetert de bijdrage aan de resultaten. We gaan nu ook sturen op de mate waarin instellingen en professionals uitkomsten voor conflictpartijen meten en de mate waarin behandelrichtlijnen worden aanvaard door instellingen en professionals. Programmalijn 2 levert volgende iteraties van de organisatorische en financiële modellen, waarbij in de implementatieplannen ook steeds meer aandacht is voor het leiderschap en verandervermogen dat voor implementatie nodig is. Door de implementatieplannen, de strategische communicatie en de andere activiteiten neemt de kans toe dat instellingen (delen van) de vernieuwde routes gaan implementeren.

In Programmalijn Monitoring en methoden blijven de jaarlijkse surveyresultaten beschikbaar komen en hopen we te bereiken dat survey-organisaties deze taak gaan verrichten. In het deelprogramma methoden worden verdere validaties gedaan van de ontwikkelmethoden op basis van ervaringen uit de centra. In toenemende mate worden weer verdiepende methodologische studies gedaan en gemeenschappelijke publicaties over knelpunten.

Het internationale Justice Sector Regulation Centre (Programmalijn Regulering, Budgettering) komt met iteraties van de ontwerpen. Voor de standaardisatie voorstellen wordt via de deelnemende organisaties steun gezocht bij thoughtleaders en leidende academici op het gebied van conflictoplossing en rechtspleging.

In de deels parallel lopende **Exploitatiefase** komen - gesteund door Programmalijn 4 en 5 - steeds meer samenwerkingen met instellingen tot stand om de routes te implementeren in hun organisatie. De ontwikkelactiviteiten krijgen een duurzaam verdienmodel. Het belang van continue ontwikkeling van conflictoplossende routes wordt in Nederland en daarbuiten steeds meer erkend en daar komen structureel middelen voor. Dat kunnen combinaties zijn van consultancy, licentiëring en subsidiëring.

3.1.8 Plan-specifieke risico's

De specifieke risico's in de uitvoering van het plan hebben te maken met de uitdaging: het creëren van ontwikkelcapaciteit in een veld dat daar nog (relatief) weinig ervaring mee heeft. We werken in de SWOT analyse (zie Bijlage 2) uit wat de sterktes en zwaktes van het consortium zijn in verhouding tot de huidige situatie in de sector en tot wat in andere sectoren gebruikelijk is.

We geven daarmee aan dat we capaciteiten willen aanboren die in de juridische sector en de daaraan verbonden, zeer diverse conflictoplossing-sector nog ongebruikelijk zijn. We zijn ook realistisch: het niveau dat bijvoorbeeld in ontwikkelcentra van het internationale bedrijfsleven of in de academische ziekenhuizen gebruikelijk is, is voor ons op dit moment een te hoge lat. De keerzijde daarvan is dat we met een gerichte inhaalslag ook snel belangrijke resultaten en impact denken te kunnen bereiken. Er is nog veel laaghangend fruit (zie de sterktes en de zwaktes in de SWOT analyse). In onderstaande tabel geven we aan hoe we de plan-specifieke risico's beheersen.

Risico (Kans, Impact) Hoog, Gemiddeld, Laag	Risicomanagement
Gebrek aan ervaring met gemanaged worden en management van ontwikkelprogramma's leidt tot achterblijvende resultaten (H, G)	Al in de opbouwfase de programmamanagement routines invoeren, op een wijze die faciliterend is voor deelnemers die daarbij nog geen ervaring hebben. Go/no go beslissingen voor centra na de opbouwfase. Versterking van de programma-management capaciteit (zie paragraaf 3.2).
Ontwikkelmethodieken en ervaring daarmee nog in vroeg stadium en daardoor achterblijvende resultaten (G, G).	Ontwikkelmethodieken in de opbouwfase te valideren en daarna steeds verder te ontwikkelen (Programmalijn 3 Monitoring en methoden).
Budgetten ontwikkel- of coördinatie activiteiten te laag en daardoor achterblijvende resultaten (H, G).	De ontwikkelactiviteiten in programmalijn 1 zijn gebudgetteerd op basis van een benchmark en ervaringen. En vervolgens door deelnemers in zeven centra vertaald naar hun eigen organisatie- en kostenstructuur. Daarbij heeft (slechts) op onderdelen een aanpassing plaatsgevonden. Voor programmalijn 2 en 4 (en de coördinatiekosten) is het risico groter, omdat deze activiteiten zowel relatief nieuw als relatief uniek zijn. Mede om dit risico te beheersen, vindt ontwikkeling plaats in 4 iteraties, en door de methodiek op tal van momenten gefocust op prioriteiten. Daarmee borgen we zo veel mogelijk een minimum-viable product. Verder is er een go/no go moment na de eerste ontwikkelingsfase, waarin een te kostbare ontwikkeling eventueel kan worden gestaakt. Bij onvoldoende budget - en als geen andere financiering kan worden verkregen - zal eventueel moeten worden volstaan met deelresultaten die nog verdere ontwikkeling nodig hebben.
Uitkomsten voor gebruikers van de routes waar ontwikkeling zich op moet	We bereiken voorlopige overeenstemming over uitkomsten binnen de (op hun gebied zeer ervaren) centra (zie tabellen paragraaf 3.1.1.2). Ontwikkeling van standaarduitkomsten

richten zijn niet zo eenduidig als in andere sectoren.	(en veel voorkomende complicaties die om specifieke uitkomsten vragen) via daarvoor geschikte methodieken (Programmalijn 1). Continue prioritering van de uitkomsten die de meeste positieve impact hebben voor de meeste gebruikers van de routes.
Te weinig implementatie van de resultaten en daardoor onvoldoende impact.	Dit is vooral een strategisch risico. Zie paragraaf 2.10 voor de wijze van management en de Theory of Change Bijlage 1 voor hoe het programma met dit risico om gaat.
Terugval in bestaande routines van onderzoek doen en ad hoc creatieve oplossingen bedenken (G, G)	Dit proberen we te voorkomen door steeds weer de concrete voordelen en verrijking via systematische ontwikkeling te laten zien, op de momenten dat die terugval lijkt op te treden.
Polarisatie en juridisering: in het programma of met de stakeholders ontstaan conflicten (G, L).	Duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden voor resultaten aan de deelnemers in combinatie met geschikte sturingsprincipes (zie paragraaf 2.1.6). Verder te ontwikkelen in de opbouwfase, met veel conflictoplossing als expertise. Inschakeling van Raad van Advies en Hiil governance waar nodig, in combinatie met de conflictoplossingsprincipes in de samenwerkingsovereenkomst.

3.1.9 Valorisatie

De Programmalijnen zijn bij uitstek gericht op valorisatie van kennis. De kern van het programma is het beter benutten van bestaande kennis (uit onderzoek en praktijk) en die te integreren in ontwerpen van vernieuwde routes en interventies, die ook duurzaam toepasbaar zijn door professionals, instellingen en burgers, bedrijven en overheden die met conflicten te maken hebben. Zie uitvoerig de Theory of Change Bijlage 1.

3.1.10 Human capital

Voor de activiteiten van het Programma zijn op jaarbasis 100-150 fte nodig. Ongeveer 30 fte zijn al in dienst bij de deelnemers en zullen bestaande werkzaamheden herinrichten en uitbreiden naar de uitvoering van het programma. In de zeven conflictgebieden zijn veel mensen werkzaam die ervaring hebben in het uitvoeren van pilots en ambities hebben in de richting van duurzame innovatie. Een deel van deze populatie zal bereid en in staat zijn om gericht de ontwikkelvaardigheden te versterken en de ontwikkelmethodieken aan te leren. Ook zullen we mensen aantrekken met sterke innovatie-capaciteiten uit andere sectoren. In de Programmalijnen ontstaat grootschalige interactie met professionals en instellingen. De verwachting is dat daaruit ook geschikte kandidaten komen.

In de opbouwfase en de eerste ontwikkelfase is het ontwikkelen van human capital voor de activiteiten van het programma een belangrijke mijlpaal.

Als het gaat om de toepassing van interventies gebaseerd op evidence-based practice en de implementatie van routes dan is de verwachting dat voldoende professionals relatief snel de benodigde vaardigheden en kennis ontwikkelen. Conflictoplossingsvaardigheden zijn al een hot item in opleidingen en in de praktijk.

De motivatie schatten we hoog in. De deelnemende onderzoekers aan het Speerpunt Conflictoplossende Instuties deden een nulmeting. Zij signaleren een trend onder professionals, zowel binnen de rechterlijke functie als binnen nieuwere conflictoplossende instituties:

- van toetser naar geschilbeslechter;
- van geschilbeslechter naar conflictoplosser;
- van beslisser naar facilitator en bemiddelaar;
- van generalist naar (niet enkel juridisch onderlegde) specialist ([Dubelaar c.s. 2021](#), p. 328 e.v.).

De organisatorische vaardigheden nodig om grootschalig routes aan te bieden zijn mogelijk een knelpunt, maar deze leidinggevende vaardigheden zijn in de sector al een aandachtspunt en in ontwikkeling.

3.1.11 Monitoring en evaluatie

Een totaaloverzicht van de outputs en outcomes met indicatoren is opgenomen in Bijlage 2. De leidinggevendenden bij de deelnemers en hun projectmanagers hebben maandelijks/tweewekelijks een overleg met de programmacoördinatoren waarin bereikte (tussen)resultaten worden besproken. Dit overleg gebeurt per Ontwikkelcentrum en per deelnemer voor hen die niet in een Ontwikkelcentrum samenwerken. Knelpunten en daarvoor te treffen maatregelen worden daarin benoemd en in een kort verslag vastgelegd.

Driemaandelijks vindt een gezamenlijke bijeenkomst plaats van een halve dag. Daarvoor leveren de deelnemers een rapportage aan op de bereikte tussenresultaten, de haalbaarheid van de mijlpalen, de indicatoren en de KPI's die voor hen relevant zijn. De leden van de Raad van Advies zijn bij deze bijeenkomsten aanwezig. Successen worden gevierd, knelpunten, indicaties van maatregelen en eigenaars daarvan worden benoemd. Zo nodig beleggen de deelnemers extra sessies daarvoor.

Een maand voor de geplande afronding van een fase vindt een gezamenlijke bijeenkomst plaats van een dag. Daarvoor leveren de deelnemers een rapportage aan op de bereikte resultaten, de behaalde mijlpalen en de haalbaarheid van nog niet behaalde mijlpalen, de indicatoren en de KPI's die voor hen relevant zijn. Voor go/no go beslissingen leveren de deelnemers vooraf een voorstel. De Raad van Advies geeft daarop een advies. De Programmaleiding neemt een beslissing.

Het programmamanagement levert de formats voor deze monitoring en evaluatiemomenten. Daarnaast levert ze middels deze formats de informatie en data voor monitoring, evaluatie, toezicht en verantwoording en leren en itereren.

Binnen een maand na de voltooiing van elke fase worden gestructureerde interne evaluaties gehouden. De lessen worden vastgelegd en met aanbevelingen onder de deelnemers verspreid. Het verzamelen en analyseren van gegevens over resultaten en effecten zal jaarlijks plaatsvinden.

3.1.12 Juridische uitvoerbaarheid

De ontwikkelactiviteiten zijn juridisch uitvoerbaar. Om de ontwikkel-resultaten te testen in een representatief aantal conflicten, om die volledig te kunnen toepassen en om die te implementeren hebben professionals en instellingen aanpassing nodig van de omgeving van regulering en van de (ook in wetgeving neergelegde) wijze van financiering en budgettering. Programmalijn 4 (Regulering, Budgettering) voorziet er in om die condities te helpen realiseren.

3.2 Samenwerking en governance

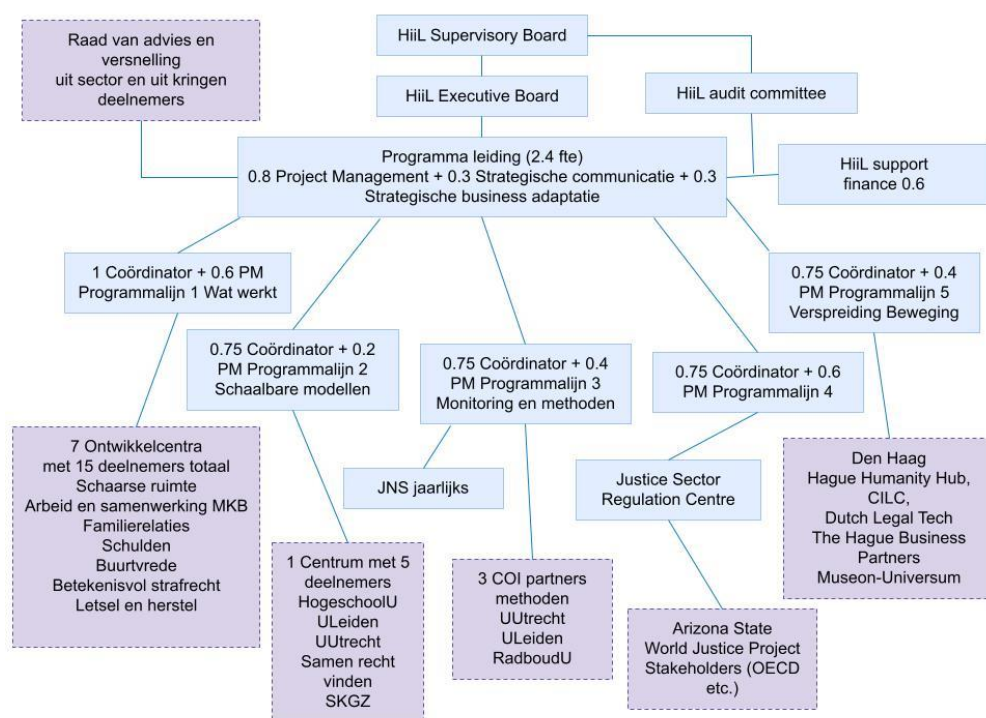
3.2.1 Deelnemende partijen: leidend in “wat werkt” en knooppunten in de sector

De deelnemende partijen en hun rol zijn hiervoor uitvoerig omschreven. Hun relevante ervaring en track record zijn in de tabellen te vinden. De deelnemende onderzoeksgroepen zijn leidend in hun conflictgebied als het gaat om onderzoek naar “wat werkt”. De andere deelnemers zijn knooppunten in de sector waar kennis, netwerken van experts en vernieuwende initiatieven bij elkaar komen.

3.2.2 Governance en samenwerking

De samenwerking is vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de deelnemers (Bijlage 7). Deze is door een aantal deelnemers ondertekend. Andere deelnemers hebben - conform hun eigen governance-richtlijnen voor deelname aan consortia - een intentieverklaring ondertekend en clausules aangegeven die zij nog zouden willen aanscherpen. De Samenwerkingsovereenkomst verwijst naar dit Projectplan en de bijbehorende begroting, die integraal onderdeel zijn van de afspraken.

Deelnemers voeren de activiteiten voor eigen rekening en risico uit en budgetten gaan rechtstreeks van het NGF naar deelnemers die zich ook jegens het samenwerkingsverband hebben verplicht zich aan subsidievoorwaarden te houden. Deelnemers leveren zelf hun financiële rapportages aan het NGF en aan HiIL (penvoerder).



De deelnemers in het programma (een tot vijf per ontwikkelcentrum en per programmalijn) zijn conform de samenwerkingsovereenkomst verantwoordelijk voor de resultaten die zij ieder moeten leveren. In hun

budgetten is ruimte opgenomen om daarvoor projectmanagers aan te stellen en zij worden verwacht dat projectmanagement zelf te leveren.

Het Programmamanagement is faciliterend. Het omvat:

Inhoudelijke facilitering en coördinatie:

- Coördinatie van activiteiten en resultaten tussen programmalijnen en centra (zie paragraaf 3.1.6 en 3.1.7 voor de principes, fasering, indicatoren, KPI's en de gedistribueerde sturing);
- Introductie en faciliteren van de verdere iteraties van ontwikkelmethodieken bij de deelnemers (zie Programmalijn 3 voor de samenwerking met specifieke deelnemers op dit gebied);

Projectmanagement en rapportage:

- Penvoerderschap en faciliteren van de communicatie richting NGF, onder meer door het delen van formats voor rapportage op budgetten en resultaten (nader uit te werken in de relatie tot NGF);
- Strategisch en plan-specifiek risico-management;

De formele structuur, de rollen, de competenties en de bemensing voor het programmamanagement zijn in het bovenstaande schema weergegeven. Daarin is ook aangegeven welke deel-programmaonderdelen door HiiL zelf worden uitgevoerd.

Er komt een driehoofdige Programmaleiding, als deel van het Programmamanagement, waarvan bij twee leden de inhoudelijke en methodologische expertise voorop staat. Bij de derde gaat het om zeer hoogwaardige programmamanagement kwaliteiten, gestoeld op ervaring in kennisintensieve, semi-overheidssectoren. Een van de twee inhoudelijke leden is de huidige Programmadirecteur Nederland van HiiL en een komt idealiter uit de kringen van de deelnemers. De Programmaleiding wordt bijgestaan door (maximaal) vier coördinatoren voor de vijf programmalijnen die deels ook andere rollen in de uitvoering hebben en dus in deeltijd de programmalijnen aansturen. Zij nemen de inhoudelijke coördinatie voor hun rekening, met in de eerste twee fasen de nadruk op uitwisseling en gezamenlijke methodenontwikkeling en in de latere fasen meer nadruk op faciliteren van de ontwikkelcentra in verspreiding en beweging.

Daarnaast wordt er extra capaciteit opgebouwd en ingevuld voor strategische communicatie en strategische business adaptatie. Deze twee laatste rollen worden ingezet om uiteindelijk tot een betere return on investment en implementatie te komen en strategisch en tactisch te kunnen ontwikkelen en interventies te plegen op impact en versnelling van het programma. Drie projectmanagers staan de Programmaleiding en de coördinatoren bij.

Het programmamanagement is gericht op behalen van de doelen en resultaten middels een dynamiek en samenwerking die vanuit zelfsturing en samenwerking daaraan bijdraagt.

De go/no go beslissingen in relatie tot de voortzetting van de financiering worden genomen door de deelnemers en het NGF in hun onderlinge relatie, na advies van de Programmaleiding. De Programmaleiding neemt de beslissingen die aan haar worden voorgelegd, inclusief het vaststellen van de vergaderfrequentie. Alle besluiten van de Programmaleiding dienen unaniem te worden genomen. De besluiten worden vastgelegd op een besluitenlijst.

De voorlopige Programmaleiding bestaat uit: Maurits Barendrecht (programmadirecteur Nederland van HiiL en hoogleraar Innovatie van Rechtssystemen aan Tilburg University); Rianka Rijnhout (hoogleraar Instituten, Conflictoplossing en Privaatrecht aan de Universiteit van Utrecht) mede namens het bestaande samenwerkingsverband met Universiteit Leiden en Radboud Universiteit; en vacature (hoogwaardige programma-management capaciteiten).

Toezicht op het programmamanagement is ingebed in de structuur van de Stichting HiiL en wordt aangevuld met een Raad van Advies en Versnelling voor het programma. Hierin worden in samenspraak met de deelnemers geleidelijk meer personen opgenomen met grote ervaring in het leiden van instellingen met een rol in de conflictoplossing en met het integreren van kennis en innovatie in die instellingen. Leden van de Raad van Advies zijn al:

- Ineke Sybesma, Directeur Fonds Slachtofferhulp
- Edgar du Perron, Lid Hoge Raad en voormalig decaan Universiteit van Amsterdam Rechtsgelerdheid
- Onno van Veldhuizen, Lid Raad van State en voormalig burgemeester van Enschede (voorlopig)
- Marnix Leijten, advocaat en voormalig managing partner De Brauw Blackstone Westbroek
- Frederique van Zomeren, Ombudsman Zorgverzekeringen en voormalig voorzitter Nederlandse Mediators Vereniging.

De Raad geeft gevraagd en ongevraagd advies - ook op de inhoud - aan de Programmaleiding en aan het Bestuur en de Raad van Toezicht van de stichting waarbinnen de programmaleiding wordt ondergebracht (zie hieronder). De Raad wordt altijd om advies gevraagd over:

- het jaarplan voorafgaand aan vaststelling;

- de benoeming en ontslag van leden van het Programmaleiding;
- over hoe de continuïteit te bewaren als sleutelpersonen terugtreden uit de Programmaleiding, ontwikkelcentra of hun kerndeelnemers;
- als een deelnemer de samenwerking beëindigt als voorzien in artikel 7 lid 4 van de samenwerkingsovereenkomst;
- alsmede bij geschillen over de uitvoering van het programma tussen deelnemers, binnen Ontwikkelcentra, rond de Programmaleiding en rond het programmamanagement in bredere zin.

Overwogen is om de deelnemers een aparte nieuwe stichting voor het Programma op te laten richten, maar onderbrenging bij HiiL heeft als voordeel dat snel gebruik kan worden gemaakt van bestaande ondersteunende diensten en expertise. Eventueel kan later worden besloten om alsnog een aparte stichting op te richten.

Aldus functioneert het programmamanagement ook binnen de besluitvormingsstructuren van (het Bestuur en de Raad van Toezicht van) de stichting HiiL. De medewerkers van het programmamanagement hebben een (arbeids- of consultancy) relatie met HiiL. De Programmaleiding heeft ook in die relatie de opdracht om de doelstelling van het programma te realiseren. De Programmaleiding rapporteert aan de COO van HiiL voor wat betreft de uitvoering van het programmamanagement in lijn met de standaarden van HiiL voor programma's.

3.2.3 Stakeholders

De belangrijkste publieke en private stakeholders in de conflictoplossing en met name in de ontwikkeling van effectieve routes zijn hieronder opgesomd met hun belangen bij de resultaten. In paragraaf 4.2. bespreken we hun taakopvatting en de middelen die zij hebben om in het programma deel te nemen.

Stakeholders met hun belangen bij de resultaten

Faculteiten rechtsgeleerdheid aan de universiteiten en hogescholen kunnen hun maatschappelijke impact versterken, het programma helpt ze om hun onderzoek te valoriseren en hun onderwijs aan professionals verder te ontwikkelen in de richting van "wat werkt";

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid krijgt nieuwe handelingsperspectieven voor beleid in het rechtsbestel, die onderbouwd kunnen worden door de resultaten van het programma; het programma kan helpen een antwoord vinden op de uitdagingen van overbelasting en beperkte financiële middelen voor het rechtsbestel, door verhoging van productiviteit en verbetering van de financiële modellen voor routes, die meer positieve impact zullen hebben en waarvoor het makkelijker zal worden om financiële bijdragen te vragen; ook krijgt het internationaal gevalideerde modellen voor regulering en budgettering aangereikt.

De Rechtspraak en de ADR-instellingen verkrijgen opties voor het breed invoeren van routes die inhoud geven aan de ambities op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak; ook voor de rechtspraak is verhoging van productiviteit en verbetering van financiële modellen relevant, want trends van overbelasting en verminderd gebruik van rechtspraak (domeinverlies) zijn voor de rechtspraak zorgwekkend.

De Raad voor Rechtsbijstand krijgt meer mogelijkheden om de uitkomsten van de bekostigde voorzieningen meetbaar te maken en krijgt opties die invulling geven aan de ambities op het gebied van probleemoplossing.

Andere instellingen, zoals het Openbaar Ministerie, het Juridisch Loket en de rechtsbijstandverzekeraars krijgen meer onafhankelijke beoordeling en inzicht in effectieve interventies, wat hun effectiviteit en productiviteit kan verhogen; de kans dat zij wetgeving en beleid meekrijgen wordt vergroot doordat ontwikkeling meer op afstand van hun organisatie plaatsvindt en onafhankelijk wordt getoetst.

De Hoge Raad en de Raad van State krijgen meer data en inzichten over "wat werkt" in procedures, die hen kunnen helpen bij het vervullen van hun rechtsvormende taak; zij krijgen meer opties om die rechtsvormende taak in te vullen op een wijze die aansluit bij de behoeften van partijen in conflicten, bijvoorbeeld waar het gaat om het ondersteunen van effectieve interventies voor specifieke geschillen of om de behoefte aan objectieve criteria waarmee rechtzoekenden gemakkelijker zelf hun conflicten kunnen oplossen.

De Algemene Rekenkamer is in dialoog met de justitieketen over de wijze waarop de uitkomsten en de uitgaven worden verantwoord (Prestaties in de strafrechtketen 2012; Handhaven in het duister 2021). Daarin geeft de Rekenkamer aan dat het ontbreken van data over uitkomsten van interventies (zoals inspecties) een belangrijke bottleneck is. Ook wordt aanbevolen om concrete doelstellingen bij de begroting te benoemen en vervolgens periodiek het parlement te informeren over de realisatie en de effectiviteit en daarmee de maatschappelijke effecten (via departementale jaarverslagen). De Rekenkamer wijst ook op het belang van evidence-based werken en constateert bijvoorbeeld dat over handhaving dat hercontroles en waarschuwingen effectief zijn, terwijl andere interventies alleen werkzaam blijken te zijn bij (middel)zware overtredingen. Andere vormen van gedragsbeïnvloeding, die zich meer in de communicatieve sfeer bevinden, zoals overtuigen of publiciteit zoeken, worden niet systematisch geadministreerd. Sommige interventies zijn niet effectief gebleken, zoals boetes van strafrechters. Het programma sluit hierbij aan.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft belang bij versterking van het handelingsrepertoire van gemeenten, die een faciliterende rol vervullen in belangrijke soorten conflicten (ruimtelijke ordening,

schuldenproblemen, jeugdzorg/scheidingen, burenconflicten)

De Staatscommissie Rechtsstaat heeft de opdracht om het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor versterking van de rechtsstaat, mede met het oog op de rechtsbescherming van burgers. De commissie kan de geplande resultaten in de analyse betrekken.

De Nationale Ombudsman, de gemeentelijke ombudslieden en het College voor de Rechten van de Mens hebben een belangrijke rol bij het signaleren van knelpunten in conflictoplossing; zij hebben er belang bij dat er meer kans ontstaat dat deze knelpunten worden opgelost via gestructureerde ontwikkeling en invoering van nieuwe procedures of interventies.

De Tweede Kamer, commissie Justitie en Veiligheid, krijgt middelen om de ambities te vertalen in concrete beleidsvoorstellen in interactie met de bewindslieden (zie paragraaf 2.10) beter gestructureerde informatie en beter onderbouwde voorstellen voor aanpassing van wetgeving en beleid, met duidelijker informatie over wat in de ogen van burgers, bedrijven en overheden prioriteit verdient.

De organisaties van beroepsbeoefenaren (zoals de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland VSAN, Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV), de Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW), het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP) en de Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen (NVO) kunnen hun leden informeren over behandelrichtlijnen en EBP helpen invoeren via implementatieplannen, zodat hun leden meer evidence-based kunnen werken, effectiever kunnen worden en hun betere resultaten beter kunnen verantwoorden en financieren.

Toeleveranciers zoals de uitgevers van professionele informatie, aanbieders van praktijkondersteuningssoftware en aanbieders van trainingen/opleidingen kunnen de behandelkennis gaan delen en verspreiden, als input voor hun huidige producten en ontwikkeling van nieuwe producten, bijvoorbeeld om monitoring van resultaten mogelijk te maken of om de nieuwste "wat werkt" kennis te helpen ondersteunen.

Met de leiding van de stakeholders heeft bij de voorbereiding van dit voorstel overleg plaatsgevonden. Zij delen de diagnose dat de ontwikkelcapaciteit in de sector te kort schiet en steunen de gedachte dat de kennisinstellingen van hun kant aan die leemte kunnen werken. Zij willen niet op voorhand worden gebonden om resultaten te gaan toepassen, wat ook niet zou passen bij hun onafhankelijke positie in het staatsbestel.

De stakeholders moeten deels nog bepalen wat hun rol in continue innovatie van de conflictoplossing kan zijn. De deelnemers aan het programma staan in nauw contact met deze leiders en behoren al tot hun kring van vaste adviseurs. Het programma borgt op vele manieren dat de stakeholders worden betrokken bij de ontwikkeling, dat gestructureerde dialoog over implementatie ontstaat en dat 100 leiders op de hoogte worden gehouden van de resultaten en de kansen die deze bieden.

3.2.4 Intellectuele eigendom

In de samenwerkingsovereenkomst is geborgd dat de ontwikkelcentra projectresultaten (de te ontwikkelen routes, methodes, interventies en modellen) voor gebruik beschikbaar kunnen stellen aan instellingen in de conflictoplossing (publiek en privaat) en aan professionals.

De deelnemers voorzien daarin dat elke deelnemer aan het betreffende ontwikkelcentrum (onder wiens koepel de betreffende activiteiten plaatsvinden) en aan de andere deelnemers daarin een royaltyvrije, wereldwijde, onherroepbare, niet-overdraagbare, ondeelbare licentie verlenen om de projectresultaten te exploiteren.

De verwachting is niet dat formele IE-rechten zoals auteursrecht een grote rol gaan spelen in dit programma. Procedures kunnen - ook als zij zeer inventief zijn - waarschijnlijk geen octrooirecht opleveren. Tegelijkertijd speelt wel degelijk de behoefte aan erkenning van bijdragen aan innovaties. Ook hebben de implementerende instellingen mogelijk behoefte aan bescherming van organisatorische geheimen die een basis kunnen vormen voor een concurrentievoordeel of voor het vermarkten van kennis (consultancy).

Tijdens de opbouwfase zullen in de samenwerkingsovereenkomst nadere uitgangspunten hiervoor worden onderzocht. Creative commons beginselen zullen hier verder moeten worden uitgewerkt, in balans met de belangen van private partijen en het kunnen terugverdienen van overheidsinvesteringen ten algemene nutte.

4. Financiële onderbouwing

4.1 Begroting

De begroting bedraagt €112 miljoen. De tabel toont de opbouw over de programmalijnen en de jaren. De uitgebreide versie per deelnemer is opgenomen in Bijlage 8.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Totaal
1. Effectieve Routes						
Schaarse Ruimte	€ 1.078.282	€ 1.078.282	€ 1.382.575	€ 1.382.575	€ 1.422.344	€ 6.344.058
Cruciale arbeids- en samenwerkingsconflicten in het MKB	€ 1.077.566	€ 1.077.566	€ 1.279.718	€ 1.279.718	€ 1.304.932	€ 6.019.500
Familierelaties en conflicten	€ 1.757.871	€ 1.757.871	€ 2.087.650	€ 2.087.650	€ 2.128.782	€ 9.819.824
Letsel en grootschalig herstel	€ 1.746.098	€ 1.746.098	€ 2.502.249	€ 2.502.249	€ 2.410.206	€ 10.906.899
Duurzame en effectieve wegen uit schulden	€ 936.998	€ 936.998	€ 1.112.780	€ 1.112.780	€ 1.134.704	€ 5.234.261
Buurtvrede	€ 777.314	€ 777.314	€ 777.314	€ 777.314	€ 777.314	€ 3.886.569
Betekenisvol strafrecht	€ 1.511.061	€ 1.511.061	€ 1.794.538	€ 1.794.538	€ 1.829.895	€ 8.441.094
Subtotaal	€ 8.885.190	€ 8.885.190	€ 10.936.824	€ 10.936.824	€ 11.008.177	€ 50.652.205
2. Schaalbare organisatie- en financiële modellen						
Overlegrecht, duurzame, schaalbare routes voor conflictoplossing	€ 3.717.743	€ 3.567.111	€ 3.516.901	€ 3.516.901	€ 3.516.901	€ 17.835.556
3. Monitoring en methoden						
Thoughtleadership, methoden en PCJ-opleidingen	€ 1.411.179	€ 1.411.179	€ 1.411.179	€ 1.411.179	€ 1.411.179	€ 7.055.897
4. Regulering, financiering en standaardisering						
Justice Sector Regulation Centre	€ 2.000.327	€ 2.000.327	€ 1.872.570	€ 1.402.466	€ 1.466.215	€ 8.741.905
5. Verspreiding en Beweging						
Verspreiding en Beweging	€ 3.455.171	€ 3.455.171	€ 3.455.171	€ 3.455.171	€ 3.455.171	€ 17.275.857
Programma-Management						
	€ 2.213.206	€ 2.213.206	€ 2.213.206	€ 2.213.206	€ 2.213.206	€ 11.066.031
Totaal	€ 21.682.817	€ 21.532.186	€ 23.405.851	€ 22.935.747	€ 23.070.849	€ 112.627.450

Bij de begroting is de volgende methodiek gehanteerd die in de bijlage 8 nader is gespecificeerd per deelnemer. We hebben zo veel mogelijk referentiewaarden aangegeven. Daarbij speelt echter een beperkende rol dat de ontwikkelactiviteiten nieuw zijn voor de sector. Ter toelichting:

- Het gaat om niet-economische activiteiten en in geval van de Gemeente Den Haag om (valorisatie van) fundamenteel onderzoek om tot effectieve routes te komen dat tot op heden niet wordt verricht. Deze ontwikkeling vindt plaats op basis van literatuuronderzoek en experimenten in de keten van conflictoplossing via methoden die niet eerder toegepast zijn in deze sector. De partijen in het consortium beogen niet zelf tot commerciële toepassing te komen, maar beogen wel dat R&D in hun organisaties en in de sector in de toekomst duurzaam wordt gefinancierd.
- Om het plannen van activiteiten en het begroten voor de zeven ontwikkelcentra in Programmalijn 1 (Effectieve routes, 45% van het budget) te vergemakkelijken en te onderbouwen, maakte HiiL standaard begrotingscomponenten voor standaard producten (zie Bijlage 9, Standaardbegroting programmalijn 1). Dit zijn de tussenresultaten in de ontwikkeling zoals uitkomsten, behandelrichtlijnen en implementatieplannen (zie paragraaf 3.1.1.2). Deze begrotingscomponenten zijn gebaseerd op een standaardmethodiek om de producten op te leveren. Op basis van HiiL's ervaring met het ontwikkelen van dit soort producten zijn de nodige dagen voor activiteiten voor de producten en de bijkomende kosten ingeschat.
- Activiteiten zijn daarbij gekoppeld aan vier functieniveaus: directeur, senior, medior, junior.

- Voor projectmanagement binnen de centra is als benchmark 6% van de kosten aangehouden.
- De projectspecifieke aan derden verschuldigde kosten zijn met name kosten van bijeenkomsten op centrale locaties, vacatiegelden voor deelname aan focusgroepen en andere ontwikkelactiviteiten, beloning voor externe experts en consultancy op specifieke terreinen die niet binnen de ontwikkelcentra kunnen worden gedekt. De hoogte is bepaald op basis van aannames over de hoogte van de beloning die het voldoende aantrekkelijk maakt om aan een ambitieus en inspirerend programma als het onderhavige mee te werken. De aantallen (betaalde) deelnemers aan focusgroepen en consultaties met externe experts zijn zo bepaald dat een voldoende brede input kan worden verkregen.
- Deze componenten vormden een benchmark voor de begrotingen van de ontwikkelcentra.
- In overleg met de deelnemers bespraken we vervolgens de resultaten die ieder centrum gaat leveren, eventuele eigen alternatieve methodieken, de specifieke invulling van de functieniveaus en de tariefstructuur. Daarbij hielden we rekening met de personeelsopbouw zoals die bij de deelnemende instellingen gebruikelijk is.
- De deelnemers leverden op basis van de benchmark parameters voor de deelbegroting aan: tariefstructuur, functieniveaus, aantallen fte's of uren. Deze zijn vergeleken met de standaard begrotingscomponenten. Daaruit zijn voor sommige deelnemers aanpassingen voortgevloeid. De afwijking van de benchmark was beperkt (minder dan 25%).
- Voor de Programmalijnen 2 tot en met 5 (ongeveer 45%) zijn eerst de activiteiten uitgewerkt in overleg met de betrokken deelnemers. De deelnemers hebben vervolgens begrotingen aangeleverd op basis van hun inschatting van de kosten. Deze begrotingen zijn doorgenomen met de deelnemers en vergeleken met benchmarks waar die beschikbaar waren, wat soms tot aanpassingen heeft geleid.
- De begroting van het Programmamanagement (ongeveer 9%) is gebaseerd op het aantal fte dat in paragraaf 3.2.2 is toegelicht. Dit is bepaald aan de hand van het takenpakket dat zowel inhoudelijke (aanreiken en gezamenlijk verbeteren ontwikkelmethodiek) als coördinerende activiteiten en rapportage omvat.

BTW componenten:

- De deelnemers zijn niet BTW-plichtig, met uitzondering van The Hague Humanity Hub en The Hague & Partners.
- Voor de niet BTW-plichtige deelnemers is de BTW over de projectspecifieke aan derden verschuldigde kosten meegenomen. Deze componenten zijn dus inclusief BTW conform de handleiding.

Inflatie percentages die gehanteerd zijn								
Bron	Variabele	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
CPB, MEV (Augustus 2022)	Loonvoet bedrijven (per uur, %)	2,4%	4,6%					
	Cao-loon bedrijven (%)	2,9%	3,7%					
CPB, Actualisatie Verkenning middellange termijn tot en met 2030 (maart 2022)	Loonvoet bedrijven (per uur, %)	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,8%	3,8%	3,8%
	Cao-loon bedrijven (%)	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
CAO Rijk 2022-2024	Gemiddelde verhoging als relevant voor ons (schaal 11)*	4,0%	3,0%	1,5%				
* 2022 = 1 juli, 2023 is 1 april, 2024 = 1 jan. (looptijd tot 1 juli 2024)	Totale loonstijging over 2 jaar van 1 juli tot 1 juli = 8,5%							
DNB Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten (december 2022)	Contractloosn bedrijven	2,9%	5,0%	4,2%				
Voorgestelde benchmark = Laatste bekende cijfer of gemiddelde over de cijfers		2,9%	5,0%	4,2%	3,4%	3,6%	3,6%	3,6%
Cumulatief ten opzichte van 2022 tarieven		100,0	105,0	109,4	113,1	117,1	121,2	125,6
Cumulatief ten opzichte van 2023 tarieven			100,0	104,2	107,7	111,5	115,5	119,6

Voor personeelskosten hebben een aantal deelnemers de IKS systematiek gevolgd. De overige deelnemers hebben de methodiek gevolgd van loonkosten +50%. Over de personeelskosten hebben we - op suggestie van RVO - de verwachte inflatie berekend voor het middelste jaar van het programma (jaar 2026) op basis van de voorspellingen in de tabel. De tarieven/kosten van 2022 of 2023 zijn met de factoren 1,17 respectievelijk 1,11 vermenigvuldigd. Dit tenzij deelnemers zelf al een andere methodiek volgden. Dat is dan aangegeven in de uitgebreide begroting.

4.2 Optimale begrotingsmix: een moonshot missie die past bij het NGF

Dit programma heeft het soort "moonshot missie" waarvoor overheidsfondsen als het NGF gemaakt zijn:

- Een grote maatschappelijke uitdaging.
- Met een concrete target: duidelijk wanneer die is bereikt.
- Voor een realistische research en innovatie taak die in beperkte tijd kan worden uitgevoerd.
- Over sectoren, actoren en disciplines heen.
- Met meerdere, elkaar aanvullende programmalijnen ([Mazzucato 2020](#)).

Voor alle programmalijnen geldt dat de uit te voeren taak en de daarvoor noodzakelijke investering ver uitgaan boven wat overheid en markt al doen en financieren. Hieronder werken we dat verder uit (zie ook paragraaf 2.6).

4.2.1 Leemte in publieke taakopvatting en financiering

We bespraken hierboven al de de barrières voor publieke investeringen. We lopen de opties voor publieke financiering een voor een langs, te beginnen bij de kennisinstellingen.

De **rechtenfaculteiten** zijn deels gericht op systematiseren van rechtspraak en wetgeving en doen steeds meer interdisciplinair onderzoek. Anders dan de zusjes in techniek en medische hoek, hebben ze geen lange traditie van valorisatie van kennis en aansluitende productontwikkeling. Het programma sluit aan bij het universitaire **speerpunt Conflictoplossende Instituten** dat wordt gefinancierd in het kader van het Sectorplan Social Sciences and Humanities (2019-2025; jaarlijks budget rond €2 miljoen). HiiL heeft een kleine R&D afdeling in het kader van een groot programma Activating the Power of People-Centred Justice (2021-2025) voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (R&D budget €250,000 in 2023) dat zich richt op rechtspleging in landen in Afrika.

De sector kent **geen voorziening voor systematische ontwikkeling** van nieuwe werkwijzen voor de rechtsproblemen zoals burgers die ervaren. Die is er bijvoorbeeld wel in de zorgsector waar ZonMW specifiek de publieke innovatieopdracht vervult met in 2021 €351 miljoen aan subsidies toegekend in 176 rondes ([ZonMW 2021](#)). Naast wat de farmaceutische industrie, de toeleveranciers van IT en medische apparatuur, de organisaties van professionals en de academische ziekenhuizen innovatie bekostigen.

Conflictoplossing of onderzoek en ontwikkeling van betere routes is **geen expliciete taak voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid** en heeft geen plek op de begroting voor rechtspraak en rechtsbijstand (zie paragraaf 2.6) Dit wekt misschien verbazing, maar vloeit voort uit een rolverdeling tussen de staatsmachten die vanuit de historie van de rechtsstaat begrijpelijk is (zie kader).

“De onafhankelijkheid van de Rechtspraak ten opzichte van de andere machten in het staatsbestel wordt onder andere vormgegeven doordat het Ministerie van Justitie en Veiligheid zich beperkt tot het scheppen van de optimale randvoorwaarden voor het in stand houden van een goed en toegankelijk rechtsbestel; Het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige wetgeving en het bieden van voldoende financiering zijn de belangrijkste componenten van deze randvoorwaarden.” ([Ecorys 2022](#)).

De Rechtspraak formuleert wel als ambitie om maatschappelijk effectieve rechtspraak in te voeren, maar heeft zelf **geen capaciteit voor de systematische ontwikkeling** daarvan ([Raad voor de rechtspraak 2021](#)). Een vanaf 2017 lopend programma heeft een aantal pilots gedraaid bij individuele rechtbanken. De opzet was niet zodanig dat systematische kennis is verzameld met als doelstelling brede implementatie ([Marseille e.a. 2022](#)). Voorzover nu bekend is het plan om probleemoplossende (wijk)rechtspraak voor mensen met multiproblematiek - die als pilots enige tientallen zaken per jaar behandelen - uit te breiden naar enkele andere steden. Daarnaast worden breder schuldenfunctionarissen ingezet en wordt een experiment voortgezet met een aanpak bij complexe scheidingen (Raad voor de rechtspraak, [Jaarplan 2023](#)). Dit laatste in het kader van een programma Scheiden zonder schade dat in 2022 is afgerond.

Ook **op het gebied van rechtshulp hebben de Justitie-instellingen een beperkte rol- en taakopvatting**. Daar gaat het om de gefinancierde rechtsbijstand die toegang tot de rechter mogelijk maakt voor mensen met lage inkomens. Niet om conflictoplossende voorzieningen voor de bevolking in brede zin (zie kader).

Voor wat betreft rechtshulp is de taakopvatting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat het moet garanderen dat iedereen, ongeacht inkomen, toegang tot de rechter heeft om zijn juridische problemen op te lossen. (...). In de praktijk houdt dit in dat het ministerie beleid ontwerpt en de Raad voor Rechtsbijstand dat uitvoert. Daarmee is het ministerie verantwoordelijk voor het beleid en de Raad voor Rechtsbijstand voor de uitvoering.

De in te zetten instrumenten zijn als volgt omschreven: “De nulde-, eerste- en tweedelijnsvoorziening drukken een volgorde uit waarin een rechtzoekende het proces in een deel van de gevallen kan doorlopen. Rechtzoekenden worden tot op zekere hoogte gestimuleerd zich eerst online te oriënteren op de oplossing van hun juridische probleem (nuldelijns). Zij worden aangemoedigd, waar mogelijk, problemen buitengerechtelijk op te lossen, bijvoorbeeld door mediation. Ze kunnen een probleem aan het Juridisch Loket, rechtswinkels of Sociaal Raadslieden voorleggen (eerstelijns) en indien nodig kan onder bepaalde voorwaarden doorverwijzing plaatsvinden naar de tweedelijn voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat of mediator.” ([Ecorys 2022](#)).

De minister is ook verantwoordelijk voor het wettelijk kader voor juridische beroepen en heeft een stimulerende rol voor alternatieve geschilbeslechting en schuldsanering. Deze verantwoordelijkheid en stimulerende rol is echter niet gekoppeld aan bepaalde maatschappelijke doelen. In de praktijk reageert het ministerie vooral op wensen vanuit de Tweede Kamer.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de periode tot en met 2022 30 pilots ondersteund en een Kenniscentrum opgericht. De missie is om breed probleemoplossende voorzieningen tot stand te brengen. De **middelen en de strategie zijn echter tot nu toe beperkt** tot verbetering van de gefinancierde rechtsbijstand (informatie, advies en vooral bekostiging van advocaten in procedures bij de rechter voor mensen met lage inkomens). Ook het Juridisch Loket heeft een kleine ontwikkelafdeling, met een programma voor verbetering van de eigen diensten.

Justitie en de bijbehorende inspecties en toezichthouders richten zich dus vooral op beheer en uitvoering van taken binnen de huidige routes. De Hoge Raad en Raad van State corrigeren de lagere rechtspraak en vormen daarbij wel nieuw recht dat knelpunten adresseert, maar dat is meer ad hoc dan systematisch, al letten ze vanuit hun rol wel degelijk op de hanteerbaarheid. Deze en andere hoge colleges van staat hebben geen ontwikkelafdelingen en zeker niet op de schaal die nodig is voor ontwikkeling van het conflictoplossend vermogen als geheel. Vernieuwing gebeurt af en toe ongestructureerd via kleine pilots, commissies of ideeën uit de Tweede Kamer. Een ogenschijnlijk groot wetgevingsproject als de herziening van het Wetboek van Strafvordering is meer een juridisch-technische verbetering in de formulering van de regels dan het resultaat van systematische ontwikkeling van procedures die effectief zijn voor burgers, bedrijven en overheden en op de nodige grote schaal kunnen worden toegepast.

Politiek en professionals hebben grote ambities op het gebied van integratie van bemiddeling, herstelrecht, effectieve sancties, probleemoplossende rechtsbijstand en maatschappelijk effectieve rechtspraak, voorzieningen, zoals die bijvoorbeeld in het regeerakkoord zijn neergelegd. Maar er is **een groot gat tussen die ambities en de in de sector aanwezige ontwikkelcapaciteit**.

Met de leiders van de justitie-organisaties heeft meerdere malen overleg plaatsgevonden in de voorbereiding van dit programma over menskracht, middelen en de **optie van een departementaal programma** voor het Nationaal Groeifonds. In 2021 heeft HiIL van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en van de Gemeente Den Haag subsidie ontvangen voor de ontwikkeling van zo'n programma.

De Justitie-instellingen hebben echter in 2022 aangegeven dat zij binnen hun huidige wettelijke taak en met hun huidige, volledig voor de uitvoering bestemde, middelen geen kans zien om een eigen rol te spelen in het ontwerp van een grootschaliger NGF-ontwikkelingsprogramma met de kennisinstellingen of daaraan financieel bij te dragen. Daarbij speelt ook de onafhankelijkheid van rechtspraak en advocatuur een rol, mede in verband met de positionering van HiIL als denktank en facilitator van zo'n programma. Wel zien zij uit naar de resultaten en zullen hun experts uiteraard worden betrokken bij de uitvoering van het programma.

4.2.2 Private financieringsopties zeer beperkt

Het collectieve goed karakter van effectieve routes lijkt evident. In paragraaf 2.6 hebben we uitvoerig geanalyseerd waarom private investeringen in routes onder de huidige condities niet te verwachten zijn. We hebben ook een aantal partijen benaderd voor private investeringen en daarbij is dit beeld bevestigd.

De **beroepsorganisaties** van advocaten (NOVA), notarissen (KNB), mediators (NMV), rechters en officieren van justitie (NvVR) richten zich op belangenbehartiging en versterking van de rol van hun beroepsgroep. Hun leden betalen bijdragen voor opleidingen en belangenbehartiging. Zij hebben geen structurele middelen om ambities van hun leden op het gebied van evidence-based practice waar te maken. Dat geldt ook voor de organisaties van mediators, sociaal raadslieden, jeugdbeschermers, schuldhulpverleners, psychologen en andere professionals die actief zijn in de conflictoplossing.

Het **consultancy-model van grote advocatenkantoren** is ongeschikt voor grootschalige gestandaardiseerde dienstverlening aan particulieren en MKB. Zij zijn dan ook niet de meest logische partners voor ontwikkeling daarvan. Sociale advocatuur is zo kleinschalig gefinancierd en georganiseerd dat die de grote ontwikkelopgaven niet aan kan.

Rechtsbijstandsverzekeraars verzekeren en financieren de toegang tot recht voor particulieren en MKB. Zij hebben een belang bij rechtsdiensten in snelle, effectieve routes die schaalbaar zijn. Zij leveren deels zelf rechtsdiensten aan hun verzekerden. De Sectie Rechtsbijstand van het Verbond van Verzekeraars heeft ons laten weten de ontwikkeling te steunen, maar voor de rechtsbijstandbedrijven is het return on investment te indirect om te kunnen investeren.

Er zijn – vergeleken met andere duurzame ontwikkelingsdoelen als gezondheid – al **weinig particuliere fondsen** die zich richten op versterking van de rechtspleging (Duurzaam Ontwikkelingsdoel 16). Het Open Society Justice Initiative (George Soros) was een van de weinigen, maar heeft zich uit dit terrein teruggetrokken en richt zich op *strategic litigation*. De bestaande fondsen zoeken meestal kleine projecten met directe impact, werken lokaal of zijn gespecialiseerd in een soort rechtsproblematiek (vrouwenrechten, human trafficking). Amnesty en Human Rights Watch signaleren en stellen misstanden aan de kaak. Fondsbeheerders laten ons weten dat zij democratie, rechtsstaat en conflictoplossing ingewikkeld vinden,

ook vanwege de sterke rol van de overheid. Dat is een van de aandachtspunten die het programma wil adresseren.

4.3 Onderbouwing financiering eigen aandeel

De deelnemers zijn kennisinstellingen en andere overheidsorganisaties die geen vrij besteedbare middelen of ontwikkelbudgetten hebben. Van kennisinstellingen en instellingen met een publieke taak wordt in het kader van het Nationaal Groeifonds ook geen eigen bijdrage verwacht.

Wel verrichten deelnemers al (kleine) opdrachten voor partners in de keten (universiteiten, hogescholen) of zijn zelf uitvoerder van conflictoplossingstaken (zoals SKGZ en gemeente Den Haag). HiiL en World Justice Project zijn grotere spelers in het veld van people-centred justice, maar zij voeren gerichte programma's uit voor (internationale) donoren, zonder dat zij vrij besteedbare onderzoek- en ontwikkelingsmiddelen hebben die voor dit programma kunnen worden ingezet. Een overzicht van de aanpalende activiteiten van deelnemers (ontwikkelgericht onderzoek en uitvoeringspraktijk waarin best practices ontstaan) is in Bijlage 4 opgenomen.

4.4 Niet structureel

Na afloop van het programma impliceert de visie dat de ontwikkelactiviteiten met kracht worden voortgezet en verbreed. Ontwikkelcentra ontwikkelen routes met een sluitend financieel model voor instellingen en professionals waarin ontwikkelkosten als een reguliere kostenpost worden opgenomen. Gebruikers van routes, belanghebbenden bij oplossingen en subsidiërende overheden zorgen voor sluitende financiering van de activiteiten, met inbegrip van de ontwikkelkosten. Zo wordt de continuïteit van de ontwikkeling geborgd.

Het precieze mechanisme daarvoor is onderdeel van de ontwikkelopgave (Programmalijn 2, Schaalbare modellen) en Programmalijn 4 (onderdeel budgettering). Gezien de kosten/baten verhouding is de verwachting gerechtvaardigd dat effectieve afspraken kunnen worden gemaakt, eventueel te faciliteren door wetgeving.

De **exit-strategie** is dat op de einddatum van het programma (een combinatie van) twee wijzen van duurzame financiering is bereikt.

- De ontwikkeling wordt door publieke instellingen en grootschalige aanbieders van conflictoplossingsdiensten gefinancierd uit hun eigen middelen of uit de opbrengsten die zij krijgen uit de toepassing van de vernieuwde routes.
- De financiering wordt geleverd door een soortgelijke overheids-voorziening als bestaat voor innovatie in andere sectoren (zie voorbeeld ZonMW hiervoor).

Dat geldt zowel voor de nu bij de kennisinstellingen ondergebrachte ontwikkelcentra als voor andere ontwikkelactiviteiten die in het voetspoor daarvan ontstaan.

5. Bijdrage aan duurzaam verdienvermogen

Effectieve routes voor oplossing van conflicten versterken op een aantal manieren het verdienvermogen. Daarnaast zijn er belangrijke sociale effecten en bijdragen aan duurzaamheid. Vreedzame, effectieve, inclusieve instellingen en toegang tot rechtvaardige oplossingen voor iedereen (SDG 16) worden niet voor niets als een conditie gezien voor de andere ontwikkelingsdoelen.

De monitoring van resultaten en de Theory of change is altijd een uitdaging geweest voor de sector. De democratische rechtsorde waar SDG 16 naar verwijst is “het fundament van onze samenleving” (Coalitieakkoord 2021, eerste zin). Maar wat is het effect daarvan?

De effecten van goede conflictoplossingsroutes zijn wijd vertakt en niet makkelijk te isoleren. De internationale people-centred justice beweging maakt vorderingen in het meetbaar maken van sleutelbegrippen als effectiviteit, mensgerichtheid, rechtvaardigheid, uitkomsten of overeenstemming. Dit programma heeft een uitgebreide set indicatoren ontwikkeld (zie bijlage 1 ToC en bijlage 2 Analyses, data & indicatoren). In programmalijn 3 gaan we die verder verfijnen en meten. In dit hoofdstuk bespreken we de effecten met wat al bekend is over hun omvang.

5.1 Onderbouwing economische effecten

5.1.1 Projecttype

Het NGF onderscheidt een aantal project-typen. Vanwege de gelaagde effect-relaties is het ook niet zo makkelijk om de beoogde routes in te delen in die categorisering. Goede routes en een doorbraak in het ontwikkelen daarvan zijn zeker te beschouwen als een sleuteltechnologie (projecttype 3).

Het programma levert effectieve routes aan instellingen en professionals die conflicten oplossen, in eerste instantie voor zeven conflictgebieden met een hoge impact op particulieren, MKB en overheden. Langslepende en escalerende conflicten zijn structureel zand in de raderen van de economie. Eerdere, betere oplossingen verhogen de productiviteit van mensen, bedrijven en overheden, die eerder toekomen aan wat ze willen en het beste kunnen. Hiermee is het project primair een investering in procesinnovatie in een randvoorwaardelijke faciliteit/ voorziening die bijdraagt aan kostenreductie, productiviteitsverhoging en/of efficiencyverbetering over de volle breedte van economie en samenleving (projecttype 4).

Het project zal ook nieuwe producten en diensten voortbrengen: effectievere en efficiëntere routes en interventies voor conflictoplossing die breed, en nu met een sluitend verdienmodel, kunnen worden toegepast. Daarmee maken de - overbelaste - rechts- en andere conflict-voorzieningen een productiviteits-sprong (projecttype 2). Voor effectievere, *people-centred* diensten kan de overheid of de (publiek-)private conflictoplossing vervolgens ook aan meer partijen een eigen bijdrage vragen. Hierdoor groeit het bereik en kunnen overheidsfinanciën en de bedrijfsvoering van private conflict-diensten worden verbeterd (projecttype 1).

5.1.2 Economisch effect

Onderzoeksbureau Ecorys heeft een kosten-baten-analyse gemaakt van een substantiële verbetering van het conflictoplossend vermogen ([Ecorys, MKBA innovatieve rechtsvoorzieningen](#), 2021). Dit gebeurde in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van uitgangspunten die ook ten grondslag liggen aan dit voorstel (doelstelling routes: 80% van de conflicten binnen een jaar oplossen via overeenstemming of een beslissing).

De Ecorys onderzoekers baseren zich op de volgende parameters, die we hierna uitgebreider bespreken:

- voor drie conflict-typen kwantificeren ze de conflictschade (vooral: verlies aan arbeidsproductiviteit) op basis van beschikbaar wetenschappelijk onderzoek.
- ze gaan uit van investering van in totaal 350M€ in innovatie van conflictoplossing
- ze gaan ervan uit dat de aldus beter werkende conflictoplossing de schade per conflict met 50% zal reduceren
- ze vermenigvuldigen de aldus verkregen reductie in conflictschade met het aantal conflicten zoals gemeten door het WODC (zie bijlage 2 Analyses, data & indicatoren).
- ze extrapoleren de aldus verkregen extra economische groei met 29 meest impactvolle conflict-typen.

5.1.2.1 Kosten van slepende conflicten

Slepende conflicten kunnen mensen ernstig belemmeren in hun alledaags functioneren. Dat uit zich (zie paragraaf 2.1 en infographic pg. 5) in:

- Stress - mensen liggen wakker, hebben hun aandacht er niet bij. Een juridisch traject gaat gepaard met grote onzekerheid. Een kwart duurt langer dan twee jaar.
- Uitval uit werk - werknemers die in conflict zitten melden zich vaker ziek, of verliezen zelfs geheel hun baan. Ondernemers met conflicten kunnen ernstig lijden onder de onzekerheid - energie die ze aan ondernemen zouden kunnen besteden.
- Gezondheidsklachten - stress leidt tot gezondheidsklachten, soms van ernstige aard, zoals hart- en vaatziekten.
- Zorg en aandacht voor je naasten - een probleem of conflict kan zodanig de aandacht opeisen van mensen dat ze minder voor hun naasten zorgen, relaties lijden daaronder en kunnen kapot gaan
- Schade aan kinderen - bijzonder is de doorwerking van escalerende echtscheidingsconflicten (zogenaamde vechtscheidingen) die vaak serieuze schade veroorzaken bij kinderen. Denk aan de kosten van jeugdzorg, maar ook aan het verdienvermogen van kinderen die hun opleidingsniveau niet halen en/of later in hun leven allerlei psychische zorg nodig hebben.
- Juridische kosten - deze kunnen ook aanzienlijk zijn, maar het verlies aan arbeidsproductiviteit en welzijn is echt groter.

Niet elk probleem is te voorkomen, niet elk probleem is oplosbaar. Het doel van beter werkende conflictoplossing is dan ook dat conflicten zodanig opgelost worden dat mensen binnen korte tijd weer verder kunnen met zorgen, leren, werken, ondernemen, leven.

5.1.2.2 Aantallen (slepende) conflicten

Zoals in paragraaf 2.1 en Bijlage 2 uitgewerkt, is het aantal conflicten bekend. Elk jaar krijgen ongeveer 1,5 miljoen volwassen inwoners een serieus probleem of conflict, vaak meer dan één. Samen zijn het 5,1 miljoen nieuwe conflicten per jaar waarvan 2,4 miljoen met gemiddeld een hoge impact. Hiervan bestaat 25% twee jaar later nog steeds en dat zijn vaak de conflicten die dieper ingrijpen.

Ondernemingen hebben relatief meer problemen. In een onderzoek onder ruim 900.000 kleine ondernemers (minder dan tien werknemers) heeft 274.000 (35%) het afgelopen jaar te maken gekregen met 1 of meer nieuwe conflicten. Hiervan bestaat 28% een jaar later nog steeds.

5.1.2.3 Economische groei

Als we deze aantallen vermenigvuldigen met de eerder genoemde conflictschade, dan is meteen duidelijk hoezeer slepende conflicten zand in de machinerie zijn van onze samenleving. Ecorys onderscheidt vier dimensies waarlangs beter werkende conflictoplossing de Nederlandse economie op een structureel hoger groeipad zet:

1. Transactiekosten: hier gaat het over de directe kosten (juridische kosten) die conflictpartijen maken om hun probleem opgelost te krijgen. Hier zit wel winst in - ernstig escalerende conflicten kosten veel meer juridische hulpverlening, rechterlijke inzet, etc. dan snel en rechtvaardig opgeloste conflicten - tegelijk zal aan voorzieningen die een conflict snel in goede banen kunnen leiden, ook een prijskaartje hangen.
2. Arbeidsproductiviteit: onder deze noemer vallen de hierboven genoemde kosten. Als mensen niet uitvallen uit werk, hun baan niet verliezen door een uit de hand gelopen conflict, hun onderneming niet ten gronde zien gaan door de onzekerheid van een slepend conflict, hun opleidingsniveau wel realiseren (doordat schuld- en scheidingsafwikkeling beter verloopt) - in al die gevallen zijn mensen meer productief.
3. Handels- en investeringsklimaat: Douglas North kreeg in 1993 de Nobelprijs voor economie voor zijn werk waarin hij het belang van goed werkende instituties aantoonde voor economische groei. Beter werkende conflictoplossing is zo'n institutie. Die vermindert onzekerheid en vergroot vertrouwen (zie volgende paragraaf). Onzekerheid over de uitkomst van conflicten beïnvloedt investeringsbeslissingen en remt economische groei.
4. Export Innovatieve Rechtsvoorzieningen: complexe dynamische samenlevingen als de onze hebben er veel last van dat conflicten de juridische infrastructuur te boven groeien. Dit beperkt zich niet tot Nederland, de hele wereld heeft hier last van. Er is zeker potentie voor export van de nieuwe diensten (vgl. projecttype 1), al zullen die dan wel eerst schaalbaar en exporteerbaar moeten zijn (voor de langere termijn profiteert een open economie als de Nederlandse overigens ook als andere landen beter werkende rechtssystemen krijgen - dat bevordert immers ook hun groei en handelscapaciteit).

De effecten 3 en 4 zijn niet door Ecorys gekwantificeerd. Voor effecten 1 en 2 maakt Ecorys wel een schatting. Ecorys komt op 0,16% extra BNP per jaar (1,3Mld€ per jaar). Een effect dat structureel is, omdat nieuwe conflicten elk jaar opnieuw minder rem vormen op groei. Het effect heeft dan een contante

waarde van ongeveer 26Mld€. Dit rechtvaardigt een substantiële investering in R&D voor betere conflictoplossing.

Hier komt nog bij de impact van effectievere conflictoplossing op grotere ondernemingen en overheden. Enige voorbeelden daarvan:

1. Effectievere, handzamere routes voor ruimtelijke ordening leveren besparingen aan transactiekosten op voor energie-bedrijven, agrarische bedrijven en gemeenten. Zij kunnen sneller investeren in economisch duurzamere activiteiten. Ook in hun organisaties nemen onzekerheden en stress af.
2. Effectievere, snellere routes voor grootschalig herstel zijn niet alleen heilzaam voor de betrokken individuele burgers, maar ook voor de overheden of bedrijven die de verantwoordelijkheid nemen. Als het herstel in Groningen meer people-centred en evidence-based had kunnen plaatsvinden, dan waren de effecten op de lokale economie en de opties voor verantwoorde gaswinning mogelijk gunstiger geweest. In de Toeslagenaffaire vindt mogelijk overcompensatie plaats en heeft in een laat stadium een overgang plaatsgevonden naar meer people-centred en evidence-based werken. Onmiddellijke inzet daarvan was niet alleen gunstig geweest voor de getroffen ouders, maar ook voor de vele overheidsorganisaties die bij de hersteloperatie betrokken zijn. Meer in het algemeen geldt dat in massaschadezaken het voortbestaan van organisaties op het spel komt te staan, met grote en, in het huidige geschiloplossings-klimaat, onvoorspelbare gevolgen voor de leidinggevend en medewerkers in die organisaties.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op het effect op het welbevinden van mensen en het positieve effect op het vertrouwen in de overheid en rechtsstaat en in elkaar.

5.2 Onderbouwing maatschappelijke effecten

Verbeterde conflictoplossing heeft veel sociale effecten, die onderling zijn verweven, elkaar versterken en deels overlappen. In deze paragraaf benoemen we die effecten en sluiten we ook aan bij de analyse van Brede Welvaart & SDG (CPB,2021). Het programma versterkt:

1. De **democratische rechtsstaat** als fundament van de samenleving (vreedzaam, inclusief samenleven, met toegang tot recht voor iedereen);
2. Het **persoons- of arbeidskapitaal** (welzijn, ervaren gezondheid, arbeidspotentieel en -deelname);
3. Het **sociaal kapitaal** (groepen binnen de Nederlandse samenleving binnen democratische rechtsstaat houden; vertrouwen in instituties en elkaar; meedoen en kansengelijkheid);
4. Het **natuurlijk kapitaal**. Dit voorstel is direct gericht op versterking van het natuurlijk kapitaal door conflicten in de fysieke leefomgeving beter te hanteren. Maar ook indirect, via de arbeidskapitaalversterking, maar het allerbelangrijkste is dat klimaat- en duurzaamheidsmaatregelen - en economische groei - alleen kunnen worden gerealiseerd als groepen binnen onze hyperdiverse, hypergeïndividualiseerde samenleving de democratische rechtsstaat blijven aanvaarden, ondanks crises op het terrein van vluchtelingen, energie, stikstof, klimaat etc.

Hoe ontstaan die effecten? Onderzoek maakt steeds duidelijker dat twee werkzame bestanddelen een rol spelen:

Reductie van ervaren onzekerheid ([Hogg 2007](#)). Effectievere routes geven ondernemers en burgers grip op hun situatie; men weet dat eigen belangen worden meegenomen en oplossing wordt bespoedigd. Ook speelt de ervaring van een eerlijke en rechtvaardige behandeling ("Ik word eerlijk en rechtvaardig behandeld". "Als ik een probleem heb, werkt de rechtsorde ook voor mij; "Ik hoor erbij.") Onderzoek laat zien dat de ervaring van eerlijke en rechtvaardige behandeling activiteit in dezelfde hersengebieden geeft als sociale in- en uitsluiting.

5.2.1 Democratische rechtsstaat

In de democratische rechtsstaat zijn procedureregels over wie wat mag beslissen, en hoe het proces daarnaartoe verloopt, op basis van welke normen en gegevens, cruciaal. Verbetering van routes - op de zeven terreinen en als een nieuwe sleuteltechnologie van people-centred justice ontstaat daarbuiten - kan

- Politiek, bestuur en rechtspraak tegemoet komen in hun **behoefte aan effectievere vormen van samenwerking en overleg**. Ieder voor zich kampen zij immers met complexiteit (juridisering), afnemende productiviteit, vastlopende procedures op tegenspraak (polarisatie, toernooimodel) en de verhouding tussen maatwerk en algemene objectieve criteria.
- Kamerleden, rechters, advocaten, officieren van justitie en andere neutrale verbinders helpen om hun rol effectiever te vervullen. Nu zijn zij **overbelast** en hebben vaak te weinig (financiële) middelen om hun werk te kunnen doen.

- Ook de instellingen zelf en het vertrouwen daarin versterken. Hun inkomsten en hun productiviteit nemen toe en daarmee hun **vermogen om de beste mensen aan te trekken**.
- Internationale trends helpen ombuigen. Internationaal gaan rechtsstaat en democratie volgens de leidende indicatoren ieder jaar weer een stukje achteruit, in zorgwekkende trends richting autocratie, oligarchie en populisme ([WJP 2022](#) en [VDem 2022](#)). Een evidence-based groeiperspectief voor justitie en neutrale conflictoplossers is een middel om deze trends om te buigen.
- De bijdrage van Nederland daaraan vergroten, via Den Haag als internationaal kenniscentrum op het gebied van recht en vrede.
- De stabiliteit, mensenrechten en het Nederlandse verdienmogen in de wereld versterken. Als we conflictoplossende routes gericht ontwikkelen en de kennis daarover verspreiden, draagt dat bij aan het internationale imago van Nederland als land van recht en vrede. Het draagt ook bij aan het Nederlandse internationale verdienvermogen in stabielere samenlevingen elders. Daarmee borgen we onze veiligheid, versterken we de mensenrechten, maken we het vrije verkeer van mensen, goederen en kapitaal beter hanteerbaar en komen we een stapje dichterbij realisatie van de gemeenschappelijke doelen voor duurzame ontwikkeling.

Kwantificering: Overbelasting en druk op financiële middelen kan worden verminderd. De begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor politie, OM, rechtspraak, sociale advocatuur en gevangeniswezen bedraagt nu €15 miljard. Hierin zijn ook begrepen kleine budgetten voor slachtofferhulp, jeugdbescherming en bemiddeling. De inkomsten uit bijdragen van betrokkenen (griffierechten, ontneming van wederrechtelijk voordeel en eigen bijdragen voor sociale advocatuur) bedragen enkele honderden miljoenen, dat is 2 tot 3% van deze kosten. Door de betere financiële modellen en routes die betere uitkomsten leveren, verwachten we uit te kunnen komen op bijdragen in de kosten voor rechtspraak, advocatuur en andere conflictoplossingsdiensten in de orde van 50% of hoger, zoals ook in landen als Oostenrijk en Duitsland het geval is ([HiiL 2020](#) en [CEPEJ 2022](#)).

De internationale trends in democratie en rechtsstaat worden jaarlijks gemeten ([WJP 2022](#) en [VDem 2022](#)). De factoren die daarop inspelen liggen deels ver buiten het bereik van dit programma. Betere, effectievere routes zullen echter wel een - moeilijk meetbare - bijdrage aan ombuiging van die trends kunnen leveren.

5.2.2 Persoons- of arbeidskapitaal

Het persoons- of arbeidskapitaal wordt op de volgende manieren vergroot:

- Betere routes en conflictoplossing versterken het subjectief **welzijn**, doordat ondernemers en burgers meer regie ervaren over hun leven.
- Het programma pakt rechtsproblemen aan die bewezen **gezondheidsproblemen** meebrengen (zeker schuldproblemen; ziekte-dagen, etc; Trimbos, Nibud, EUR) dan wel ervaren gezondheid, hetgeen sterk bepalend is voor de **kwaliteit van leven**.
- Dit werkt door op arbeidspotentieel (gezondheid, opleidingsniveau) en arbeidsdeelname (meer dagen ziek, Nibud schuldproblemen; minder productief. Dit effect op het persoons of arbeidskapitaal is meegenomen in de in 5.1 genoemde economische effecten en de kwantificering daarvan.
- Een ander nog belangrijker effect dat zich uit de aard moeilijker laat kwantificeren is dat groepen met tegengestelde sociaal-culturele oriëntaties en economische uitzichten binnen de democratische rechtsstaat kunnen blijven samenleven en samenwerken. Dit in tijden van grote opgaven op het terrein van immigratie, klimaat, energie, etc.

Kwantificering: de algemene doelstelling van het programma is het percentage via overeenstemming of een beslissing opgeloste conflicten te verhogen van 32% naar 80%. De aanname is dat voor die 48% conflicten de helft van de impact kan worden weggenomen.⁷

5.2.3 Sociaal kapitaal en vertrouwen

Herstel van cruciale verhoudingen die verstoord zijn (en voorkomen daarvan), vergroot het vermogen tot samenleven en samenwerken. Hierbij spelen de volgende aspecten:

- **Meedoen** in het economisch en maatschappelijk leven. Doordat betere conflictoplossing onzekerheid, stress en verlies van tijd en energie reduceert, kan men niet alleen verder met werk en ondernemen, maar ook met andere rollen: opvoeden, zorgen en mantelzorgen, vrijwilligerswerk, etc.
- De **kansengelijkheid** wordt vergroot door meer gelijke toegang tot rechtsbescherming en conflictoplossing. Nu ontbreekt een toegankelijke juridische infrastructuur voor kleine bedrijven en particulieren boven de rechtsbijstandsgrens.

⁷ Zie [Conflicten hanteerbaar maken](#), De rol van het recht versterken, NJB 2022, p. 2565 met de huidige percentages rechtzoekenden die deze effecten ervaart..

- Cruciaal is verder dat dit voorstel het **vertrouwen in de overheid en het rechtssysteem** (instituten en rechtsstaat) versterkt. Een op rechtzoekenden toegesneden juridische infrastructuur leidt tot meer rechtzoekenden die toegang tot rechtvaardige behandelingen en oplossingen ervaren, welke ervaren rechtvaardigheid (empirisch bewezen) leidt tot meer vertrouwen in het rechtssysteem en de overheid.⁸
- Vertrouwen in instanties/de (rechts)staat beïnvloedt ook de mate waarin **men elkaar onderling vertrouwt** laat wetenschappelijk onderzoek zien ([Sønderskov & Dinesen, 2016](#)).

Vertrouwen in de instituten van de rechtsstaat en in elkaar is niet alleen een waarde op zichzelf. Het is sterk gerelateerd aan economische en sociale voorspoed. Dat verband wordt op de volgende manieren gelegd:

- Vertrouwen is de noodzakelijke smeermiddel voor de economie. Dus noodzakelijk bindmiddel voor economische relaties en groei. Ook daarvoor is empirische evidentie ([Haggard & Tiede 2011](#)).
- Vertrouwen is kostentechnisch slim om **effectief en efficiënt de orde te reguleren**, aanvullend op een duur overheidssysteem van (afschrikking) met sancties en controles. Want mensen en ondernemers zijn geneigd vrijwillig regels na te leven en **mee te werken**, als zij de opleggende instanties vertrouwen en deze als legitiem zien. Die medewerking is cruciaal voor de effectiviteit van tal van oplossingen: denk aan schuldsanering of aan behandeling van personen met agressief gedrag.
- **Vertrouwen versterkt ook de interne veiligheid** en helpt ter preventie van gewelddadig extremisme. Wantrouwen speelt een belangrijke rol in radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme, aldus wetenschappelijk empirisch onderzoek. Onderzoek uit 2019 liet zien dat 30% van de Nederlanders vond dat de overheid zo slecht functioneert dat het hele systeem maar het beste omver geworpen kan worden. 21% van de Nederlanders was het eens met de stelling: 'In mijn ogen verdient de overheid het om hard aangepakt te worden, desnoods met geweld ([RUG 2019](#)).'
- Als groepen binnen onze samenleving (die steeds verscheidener is naar herkomst, waarin immigratie 'corrosive' is; en gezondheids en economische ongelijkheid en sociaal-culturele tegenstellingen bestaan) conflictoplossing via de democratische rechtsstaat niet meer aanvaarden, kan beleid op het gebied van klimaat, energie, wonen, migratie en mobiliteit en andere grote vraagstukken ook niet gerealiseerd worden vgl. [Tjeenk Willink 2021](#))

Kwantificering: Het vertrouwen in de democratie neemt volgens de laatste cijfers van het Sociaal Cultureel Planbureau in Nederland af ten opzichte van omringende landen. Met name het vertrouwen in de politiek om grote maatschappelijke problemen op te lossen is laag. Men maakt zich ook zorgen over de manier waarop mensen met elkaar omgaan en de manier waarop het debat wordt gevoerd. Voor groepen die direct betrokken zijn bij maatschappelijke vraagstukken (het SCP noemt bijvoorbeeld: mensen van kleur, boeren, politici, vrouwen) is dit ook in hun persoonlijke leven merkbaar ([SCP 2022](#)). Goede conflictoplossende routes zouden een positief effect kunnen hebben op deze grootheden, maar dit effect zal moeilijk te isoleren zijn van andere factoren die hierop invloed uitoefenen. Kwantificeerbare effecten zijn te verwachten op de volgende indicatoren ([WODC 2020](#)):

- Bij een gang naar de rechter wordt het probleem opgelost (schaal 1 tot 5, van (helemaal) oneens tot (helemaal) eens, huidige score 3,2).
- Bij een gang naar een advocaat wordt het probleem opgelost (zelfde schaal, huidige score 3,0).
- Het rechtssysteem werkt voor iedereen gelijk, rijk of arm (zelfde schaal, huidige score 3,0).

5.2.4 Natuurlijk kapitaal: klimaat en duurzaamheid

Vertrouwen in instituten en elkaar is dus nodig om het natuurlijk kapitaal te behouden. Om de grote transitie aan te kunnen, moeten de oplossingen voor grote opgaven op het gebied van klimaat, energie, wonen, migratie en mobiliteit vertaald worden van algemeen beleid naar individuele verhoudingen. Omgekeerd geldt dat naarmate individuele verhoudingen meer duurzame oplossingen kunnen genereren, de gemeenschappelijke opgave eerder kan worden vervuld. Duurzame landbouw bestaat uit duizenden duurzame stallen; duurzame energie betekent miljoenen slim op elkaar aangesloten warmtepompen, zonnepanelen, batterijen, centrales, huizen en bedrijven.

Behalve via persoonlijk en sociaal kapitaal, versterken betere routes ook rechtstreeks de slagkracht om natuurlijk kapitaal te behouden. Door de maatschappelijke uitdagingen voor de komende decennia zullen de concurrerende claims op de schaarse leefomgeving toenemen. Centraal en decentraal overheidsbeleid om die uitdagingen aan te pakken ('de grote verbouwing van Nederland') dreigt vast te lopen als de ruimtelijke (vaak meerpartijen-)conflicten die daarbij ontstaan niet vaker en vroeger worden geabsorbeerd en in goede banen geleid dan nu gebeurt. De hier voorgestelde innovatie van conflictoplossing is

⁸ En als het negatief is kan dit leiden tot negatieve vertrouwensoordelen. En rechtvaardigheidsoordelen beïnvloeden ook publiek vertrouwen: als ik – in mijn omgeving of via -sociale – media zie dat dat anderen eerlijk of juist oneerlijk worden behandeld (bv bij Toeslagenaffaire of mijnbouwschade)

onontbeerlijk om te bereiken dat meer draagvlak voor besluiten ontstaat en besluiten minder vaak tot conflicten leiden.

5.2.5 Negatieve effecten

Gedurende het programma en de implementatie van nieuwe routes kunnen **frikties** ontstaan die tijdelijke verslechtering van uitkomsten voor rechtsproblemen opleveren. Voorkomen moet worden dat nog meer procedures en interventies naast elkaar worden aangeboden, in plaats van in aansluitende routes die vindbaar en toegankelijk zijn voor rechtzoekenden.

In het verleden zijn wel zorgen uitgesproken over een **claimcultuur**: mensen zouden steeds meer beroep op hun rechten doen en daarbij steeds meer het onderste uit de kan willen zien. Het langjarige Geschilbeslechtsdeltat Onderzoek geeft echter geen aanleiding om aan te nemen dat mensen steeds meer gaan klagen- of claimen. Het aantal rechtsproblemen per hoofd van de bevolking blijft constant bij een toenemende complexiteit van de samenleving. De problemen die mensen ervaren, en de acties die zij nemen, lijken proportioneel in relatie tot de belangen die op het spel staan. Daarbij moet wel worden bedacht dat de mensen die uiteindelijk bij de rechter of buitengerechtelijke geschilbeslechting terechtkomen een atypische groep vormen. Hun motivatie is vaker (publieke) vaststelling van schuld.⁹

Hieraan gerelateerd is de maatschappelijke tendens om misstanden uit het verleden te benoemen en te redresseren. Het slavernijverleden en me-too zijn voorbeelden. Denkbaar is dat het beschikbaar komen van effectievere herstelroutes **de vraag naar herstel zal vergroten**. Het lijkt beter om dit mogelijke effect op te vangen in de routes zelf via herstel dat proportioneel en duurzaam financieerbaar is, dan door inefficiëntie en gebrekkige effectiviteit als drempels in stand te laten. Want juist door die drempels ontstaat ongelijke behandeling en maatschappelijke onvrede.

Kwantificering: Als de bovenstaande negatieve effecten zich voordoen, zullen die zich manifesteren via dezelfde indicatoren. Kwalitatief onderzoek zal nadere informatie kunnen opleveren over hoe de positieve en negatieve effecten per saldo aan de meetresultaten bijdragen.

5.2.6 Timing van effecten

Wanneer de effecten optreden (zie kritiek pad in paragraaf 3.1.7) hangt af van:

- De snelheid waarmee de ontwikkelactiviteiten de beoogde resultaten opleveren. Het programma voorziet eerste resultaten binnen twee jaar, met daarna jaarlijkse iteraties.
- De snelheid waarmee de resultaten worden geïmplementeerd door instellingen en professionals in de conflictoplossing, gefaciliteerd door het programma. In de medische sector wordt wel aangenomen dat het 17 jaar duurt vanaf het eerste systematische bewijs tot implementatie van EBP door ziekenhuizen en klinieken. Maar veel professionals verrichten al nieuwe interventies zoals bemiddeling, herstelrecht of probleemoplossing. En de druk op instellingen zoals rechtbanken is hoog.
- De snelheid waarmee (landelijke) overheden de ondersteunende regulering, budgettering en andere voorwaarden voor implementatie scheppen. Programmalijn 4 ziet daarop.
- Hoe de externe factoren die de outcomes van het programma beïnvloeden zich verder ontwikkelen. Zie daarvoor verder Bijlage 1 Theory of change.

Een extreem positief scenario is dat het ontwerpen en krijgen van steun voor een programma gericht op systematische ontwikkeling op zichzelf al een verandering tot stand brengt in de condities voor effectieve conflict-oplossing. In dat scenario is de handelingsverlegenheid zo groot dat een plausibele strategie snel brede aanhang vindt en kan worden uitgevoerd. De publieke middelen daarvoor worden snel vergroot, gezien de urgentie van oplossen van de knelpunten in de rechtspleging, van de grote maatschappelijke uitdagingen en van het overwinnen van polarisatie. Dan kunnen de effecten zich al binnen drie jaar gaan manifesteren.

Een gemiddeld scenario is dat meetbare macro-economische en maatschappelijke effecten gaan optreden in jaar 5 tot en met 10. Een langzaam scenario haakt aan bij bevindingen van de World Bank over het trage tempo van institutionele veranderingen en sluit meer aan bij het richtpunt van eerdere NGF rondes: effecten in 2042 en later.

5.2.7 Technologisch ethische vraagstukken

Zoals bij alle behandelingen met impact op mensen rijst ook bij behandelingen van conflicten de vraag in hoeverre **experimenteren** ethisch verantwoord is. Daarbij is de huidige situatie dat professionals - binnen de ruime kaders van de wet - een zeer grote vrijheid hebben om hun werkwijzen toe te passen op hun cliënten, rechtzoekenden, verdachten of slachtoffers. In pilots, maar ook in de dagelijkse praktijk, zijn rechters, andere juristen en sociale hulpverleners veelal aangewezen op hun eigen oordeelsvermogen over

⁹ Zie WODC, Geschilbeslechtsdeltat 2020, 2019, p. 259 en 89.

wat in de gegeven situatie effectief is. Daarbij kunnen hun beslissingen een zeer grote impact hebben op het leven van de betrokkenen. Denk aan jeugdzorg, interventies gericht op herstel, beslissingen over de toekomst van een bedrijf of maatregelen ter voorkoming van agressie. Correctie is mogelijk door de rechter en/of door rechters in hoger beroep, maar meestal alleen als de betrokkene zo'n beroep op de rechter doet en daarvoor de middelen heeft. De gewenste situatie is dat (via Programmalijn 4) de condities voor experimenten en toelating van verbeterde routes/interventies worden vastgelegd in verbeterde regulering.

Daarbij speelt ook een rol dat effectieve conflictbehandelingen in zekere mate **afdwingbaar** moeten zijn. Experimenteren met (uitsluitend) partijen die beide vrijwillig deelnemen geeft geen goed beeld van de effectiviteit. Daarom zal ook in de ontwikkelingsfase van routes een legitieme vorm van experimenteren moeten worden gevonden. Dit voortbouwend op de Experimentenwetten rechtspleging die het Ministerie van Justitie en Veiligheid in voorbereiding heeft, waarbij ook is gekozen voor verplichte medewerking bij door de Minister aangewezen experimenten.

5.2.8 Dataverzameling en digitalisering

Op dit moment spelen er in de sector al grote problemen rond **privacy**. Mensgerichte, effectieve conflictoplossing vergt data over de problemen, capaciteiten en eigenschappen van mensen. In de beoogde schaalvergroting zal deze privacy goed moeten worden geborgd. Ook hier kunnen we echter leren van de gezondheidszorg, waarin nog veel persoonlijker data relevant zijn, verzameld worden en moeten worden uitgewisseld.

In de sector wordt bovendien vaak de vrees uitgesproken dat **online ondersteunde conflictoplossingsdiensten minder toegankelijk** zullen zijn voor zwakkere groepen. Effectieve, mensgerichte routes en interventies zullen zich echter juist op de eigenschappen van de betrokken personen en hun doenvermogen kunnen richten. Net als in andere sectoren gebeurt, zullen de ontwerpers van vernieuwde diensten zich in eerste instantie richten op mensen met gemiddeld doen-vermogen en in volgende iteraties op groepen met specifieke behoeften. Ondertussen zullen intermediairs (vrienden, gezinsleden, vrijwilligers, professionele hulpverleners) deze groepen kunnen bijstaan, zoals ze nu ook al vaak doen, maar tegen aanzienlijk lagere kosten, zodat ook de toegankelijkheid voor deze groepen al onmiddellijk wordt verbeterd.

5.2.9 Generatietoets

Zoals in de matrix aangegeven, verwachten we dat de effecten evenredig zijn verdeeld over de generaties. Daarbij geldt per definitie dat jongeren (die een langere levensverwachting hebben) meer van de beoogde veranderingen zullen profiteren dan ouderen.

We verwachten geen grote effecten op het primaire en secundaire onderwijs. Wel zal er een effect zijn op het gespecialiseerde juridische, sociaal-juridische en medisch-juridische (forensische, therapeutische) onderwijs. De te ontwikkelen routes en interventies zullen (via Programmalijn 1) invloed hebben op de curricula.

Generatietoets			
Verwachte effecten over 10 tot 20 jaar	Leeftijdscategorieën		
	< 24 jaar	24-67 jaar	> 67 jaar
1. Inkomen	+	+	+
2. Onderwijs	+/-	+/-	+/-
3. Klimaat en Duurzaamheid	+	+	+
4. Arbeidsmarkt	+	+	+
5. Woningmarkt	+	+	+
6. Gezondheidszorg	+	+	+
7. Democratie en participatie	+	+	+