

De derde macht in balans brengen

Samenvatting

Wat zou kunnen werken?

Derden zorgen voor rechtvaardigheid, orde en veiligheid in verhoudingen tussen mensen. Want dat is regelmatig nodig. Maar de manier waarop zij dat doen, is voor burgers niet langer vanzelfsprekend. Derden vragen zich af hoe op die uitdagingen te reageren. Zit het in de uitvoering? Het maatwerk? De regels? De manier waarop burgers kunnen meedenken?

Deze notitie/rapport (in wording) verkent een mogelijke richting, aangereikt door onder meer de OESO en de Europese Commissie: Meer doen “wat werkt.” Voor burgers. Voor derden. Responsief. Als dat de richting voor derden is, hoe kunnen de systemen van de democratische rechtsorde dat gaan ondersteunen, in zo concreet mogelijke vorm?

Veel derden vormen samen een cruciaal anker

Politiemensen, burgemeesters en rechters genieten een groot vertrouwen. Er zijn veel meer professionals die veiligheid organiseren, recht handhaven, onrecht herstellen, plannen faciliteren of een weg vinden uit conflicten. Betrokken en consciëntieus, brengen zij balans in steeds complexere driehoeksverhoudingen met de burgers om wiens belangen het gaat.

Nederland is op de meeste plekken veilig, schoon en integer, vaak meer dan in andere landen mogelijk blijkt. Procedures verlopen ordelijk. Mensen respecteren over het algemeen elkaars rechten. Derden weten overeenstemming over goede oplossingen te bereiken; zowel bij individuele conflicten als in collectieve vraagstukken. Samen vormen zij een cruciale derde macht, een neutraal anker in de democratische rechtsorde.

Derden en hun resultaten voor burgers staan onder druk

Er is ook maatschappelijke onvrede. Dat trekken derden zich aan. Zij willen graag voor balans zorgen, maar kunnen niet altijd effectief tussenbeide komen. Derden zijn vaak overbelast of onderbetaald. Het samenspel tussen derden duurt vaak te lang om op tijd acceptabele uitkomsten te bereiken. In recente affaires liep dat samenspel grondig mis.

Daarna bleek het moeilijk om het ontstane onrecht te herstellen. Er zijn signalen dat grote groepen zich niet gezien voelen in hun belangen. Cijfers tonen dat burgers minder vaak juristen of andere derden inzetten. Participatie in publieke rollen en democratische processen wordt minder aantrekkelijk. Die tendensen zijn bedreigend.

Derde partijen en deelnemende burgers kunnen elkaar goed vinden

Deze problematiek lijkt oplosbaar. Want veel klassieke en innovatieve interventies van derden blijken te werken. Derden benutten al een breed scala van normerende, luisterende en informerende interventies. Sommigen specialiseren zich in de finesses van onderzoek, bemiddeling, beoordeling of beslissingen. De dynamiek in vrijwel alle soorten driehoeksverhoudingen is diepgaand onderzocht, vanuit meerdere wetenschappelijke perspectieven. Ieder denkbaar probleem in belangrijke soorten verhoudingen tussen mensen is al vele keren succesvol opgelost of hanteerbaar gemaakt.

De OESO beveelt aan om heel gericht routes naar rechtvaardige oplossingen te ontwikkelen die beter passen bij wat burgers nodig hebben. Dat zijn bijvoorbeeld vroegtijdige, evidence-based interventies, waarbij burgers en derden zich op de essentie richten. Zo kunnen derden hun werkdruk verminderen. Schaarse capaciteit kan eerlijker worden verdeeld. Dat verlaagt de kosten voor burgers en derden om tot overeenstemming te komen, met minder risico's op fouten. Als versterking van de democratie doet de Europese Commissie aanbevelingen voor inzet van vele bewezen effectieve vormen van participatie.

Geldstromen en verantwoordelijkheden leiden tot impasses

Maar wie zorgt dat burgers en derden in hun verhoudingen het meest geschikte gereedschap kunnen inzetten? Dat de geldstromen daarop worden gericht? De verantwoordelijkheden hiervoor zijn onduidelijk of ontbreken. Dat is een betere verklaring voor het uitblijven van vernieuwing dan politieke onwil of behoudende professionals.

Vijf rollen in een ordening die steeds rechtvaardiger en democratischer kan worden

Om hun mensen in staat te stellen stelselmatig te doen wat werkt, kunnen leiders in de derde macht kijken naar hoe andere sectoren dat organiseren. De zorgsector is een herkenbaar voorbeeld. Daarin bestaan vijf cruciale rollen, die ook in de rechtsorde al enigszins aanwezig zijn.

1. De interdisciplinaire, internationale wetenschap heeft de democratische rechtsorde tot nu toe vooral onderzocht en geëvalueerd. Daarnaast is er een cultuur van pilots. De rijke, daarin opgedane kennis kan worden omgezet in een gestage stroom van "evidence-based" ontwikkeling, gericht op effectieve interventies met zo min mogelijk "bijwerkingen" die op grote schaal kunnen worden ingezet.
2. Zoals andere sectoren die ook hebben, is er vervolgens behoefte aan een onafhankelijke beoordelingsinstantie, die goed geteste werkwijzen op de meest optimale wijze in het systeem kan toelaten. Dit na toetsing op effecten in vergelijking tot de effecten van bestaande manieren van werken.
3. Beslissingen over bekostiging van interventies worden nu vaak ad hoc en op basis van lobby genomen. Ministeries kunnen beter een aparte organisatie opzetten voor beslissingen over bekostiging, die ook stelselmatig kijkt naar passende bijdragen aan de kosten door belanghebbenden.
4. Verenigingen van professionals en hun opleidingsinstituten zullen hun leden graag willen bijstaan om te doen wat werkt. Zij zouden structureel middelen moeten krijgen voor opleiding, ontwikkeling van wetenschappelijk onderbouwde richtlijnen en invoering van goede praktijken.
5. De eerste en de tweede macht kunnen voor begrotingen zorgen die deze rollen van derden faciliteren. In ruil daarvoor kunnen zij aan de samenwerkende derden vragen om hun bijdragen aan samenleving en economie beter te verantwoorden. De notitie verkent ook manieren om de inkomsten te verhogen, de aanloopkosten te dekken en snel eerste stappen te zetten zonder onomkeerbare commitments.

Deze notitie geeft slechts een eerste ruwe schets van de opties. De notitie is gebaseerd op (internationale) ervaringen van HiiL, (internationaal) literatuuronderzoek, analyse van de begrotingssystematiek en op de resultaten van samenwerking in het [Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen](#).

Samenvatting	1
1. Balans brengen in de samenleving	3
1.1 Derden krijgen veel voor elkaar in tal van rollen	3
1.2 Het samenspel heeft geen regie	5
1.3 Gezamenlijke, ethische reflectie op functie en cultuur als antwoord?	6
1.4 Geen systeemwijzigingen, het komt lokaal wel goed?	6
1.5 Doen wat werkt kan geen kwaad	7
2. Een effectieve derde macht is nu nog belangrijker	8
2.1 Het submittie-probleem leidt tot moeizame bedrijfsmodellen	8
2.2 De doelmatigheid staat onder druk	9
2.3 Burgers kunnen steeds minder met hun democratische rechten	11
2.4 Zit de balans wel goed in de uitkomsten?	12
2.5 De uitdaging lijkt fundamenteel en bedreigend	13
3. Onduidelijke rollen en geldstromen helpen niet	14
3.1 Voornemens blijken moeilijk waar te maken	14
3.2 Onafhankelijke instellingen hebben eigen budgetten en prioriteiten	15
3.3 Diffuse regie: wie is verantwoordelijk voor effectieve procedures?	18
3.4 Stapeling van instanties, regels en procedures belemmert de burger	19
4. De opties voor verbetering zijn kansrijk	21
4.1 Samen organiseren van werkstromen rond de essentie	21
4.2 OESO: maak aansluitende, responsieve routes voor burgers	21
4.3 EU Commissie: ga doen wat werkt in de participatieve democratie	23
4.4 Inkomsten vergroten en schaarste rechtvaardiger verdelen	24
4.4 Beslissingskosten en foutkosten minimaliseren	25
4.5 Vroegtijdige, effectieve interventies zijn vaak mogelijk	26
5. Vijf rollen om te kunnen doen wat werkt	27
5.1 De OESO en EU aanbevelingen: structureel beleid en governance	27
5.2 De zorgsector faciliteert professionals om continu te verbeteren	28
5.2 R&D om evidence-based interventies en routes te ontwikkelen	30
5.3 Toelating en toezicht kan beter onafhankelijk van instellingen	31
5.4 Bekostiging is een vak apart waarmee winst is te boeken	32
5.5 Professionele ontwikkeling en evidence-based werken	33
5.6 Systeem-regie en evaluatie voor continue verbetering is mogelijk	34
5.7 Eerste praktische stappen kunnen lopen via de JenV begroting	35
6 De derde macht heeft dirigenten nodig	37

1. Balans brengen in de samenleving

1.1 Derden krijgen veel voor elkaar in tal van rollen

Nederland staat bovenaan lijstjes van prestaties voor burgers. Mensen in Nederland maken elkaar relatief gelukkig, leven op de meeste plekken veilig en economische crises worden goed opgevangen. Wel maken mensen zich zorgen over de manier waarop het land gezamenlijk wordt bestuurd en de toenemende polarisatie. Problemen worden te vaak niet

opgelost, grote groepen voelen zich niet gezien.¹ In werkverhoudingen, in hun leefomgeving, in hun gezinsleven en op de woningmarkt hebben mensen minder grip op hun leven dan voorheen.²

De professionals van de derde macht brengen daar evenwicht in. Politie mensen, officieren van justitie en burgemeesters bewaken de veiligheid en zorgen dat normen worden gehandhaafd. Samen met advocaten en reclasseringswerkers voorkomen ze dat levens nodeloos worden ontworpen of dat gevangenis overvol raken met mannen die geen kans meer hebben.

Een grote groep juristen, deskundigen, schaderegelaars en hulpverleners zet zich in voor herstel van de vormen van onrecht die niemand bewust heeft gewild. Noodlottige ongevallen, uit de hand gelopen ruzies en medische missers komen nu eenmaal voor. Bij gaswinning, fraudebeleid of bestrijding van epidemieën ontstaan soms onevenredige gevolgen. Duizenden derden worden dan als specialist ingezet om de balans terug te brengen.

Tot de core-business van conflictoplossers behoort het vlottrekken van verhoudingen waarin mensen het allermeest investeren.³ Dat zijn precies ook de verhoudingen waarin burgers grip op hun leven willen houden, zeker als zich daarin crisissen voordoen, zoals scheidingen, ontslag of zware opvoedingsproblemen.⁴ De specialisten van het arbeidsrecht zorgen dat mensen weer kunnen groeien in hun werk en weer door kunnen met hun bedrijven. Gezinnen onder druk komen bij de beschermers van de jeugd, de mediators en de verleners van rechtsbijstand aan ouders. Geborgd door de toepassers van woonrecht investeert ieder in zijn eigen huis en in de waarde van zijn eigen gebouwen. Een fijne buurt met diverse inwoners vraagt heel wat bemiddeling en goede gesprekken. De plannenmakers en vergunningverleners van het omgevingsrecht zorgen met een neutrale blik voor evenwicht tussen ambitieuze projecten, gevaarlijke stoffen en inwoners van bestaande landschappen.

Om balans in verhoudingen te kunnen brengen, is een goed samenspel nodig. Veiligheid, handhaving, genoegdoening, herstel van onrecht en conflictoplossing in de duurrelaties waarin mensen het meest investeren zijn uitdagende doelen. Derden moeten procedurele rechtvaardigheid zien te bereiken via interventies en procedures waarin alle partijen respectvol worden behandeld, zich gehoord voelen en mede-eigenaar kunnen worden van de oplossingen. Neutrale opstellers van wettelijke regels en hogere rechters werken de procedurele kaders bij.

Bij handhaving, vergelding, herstel en conflictoplossing staan derden ook voor vragen over de omvang van sancties en de verdeling van geld of verantwoordelijkheden. De criteria voor distributieve rechtvaardigheid worden geleidelijk expliciet gemaakt door wetgevers, rechters, wetenschappers en de derden die deze criteria dagelijks moeten toepassen.

Als we verder uitzoomen naar het macro-niveau van de democratische rechtsorde, dan zijn er de derden in de SER, de Raad van State, de planbureaus, bij de Nationale Ombudsman

¹ SCP, [Kennisnotitie SCP - Burgers over democratie en rechtsstaat](#), 2024 voor een overzicht.

² WRR, [Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle](#), 2023.

³ Barendrecht en Van Beek, [Investeer in betere routes voor conflictoplossing](#), ESB, 2023.

⁴ WRR, Grip, zie noot 2.

en de Algemene Rekenkamer. In de Eerste en Tweede Kamercommissies voor Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken kiezen politici - naast hun partijdige posities - ook zeer regelmatig de rol van faciliterende, neutrale derden. Op de ministeries schaven wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren aan de kaders. Kabinetsinformateurs en hun staf faciliteren het totstandkomen van coalitieakkoorden. In de provincies zijn er de Commissarissen van de Koning. Bij de gemeenten de burgemeesters. In de veiligheidsregio's de voorzitters. Voor allerlei soorten beleidsakkoorden en commissies zijn er voorzitters en secretarissen.

1.2 Het samenspel heeft geen regie

Zo komen alle spanningen in de samenleving bij derden die de verantwoordelijkheid voelen voor aanvaardbare oplossingen. Sommigen doen dat in een strikt neutrale rol, anderen dragen bij vanuit een bepaald gezichtspunt; sommigen zorgen voor de algemene lijnen, anderen voor het maatwerk; samen zorgen zij voor balans.

En dat lukt niet altijd. Als het goed lukt, komt het vaak niet over. Dat is zo langzamerhand wel bekend. De media staan vol van affaires, moeizame hersteloperaties en maatschappelijke onvrede. Derden klagen over beloning en hun toerusting. De Algemene Rekenkamer is niet tevreden over de verantwoording van de prestaties. De democratische rechtsorde staat er in Nederland en in het buitenland veel minder goed voor dan we tot voor kort dachten. De medialogica helpt niet. In paragraaf 2 wordt alle uitdagingen nog een keer opgesomd. Dat is alles bij elkaar mogelijk toch verrassend voor sommige lezers. Maar dat zijn niet de redenen voor dit stuk.

Een eerste reden voor deze analyse om deze analyse te verrichten is dat het gemis aan regie op het functioneren van de democratische rechtsorde, het gezamenlijke resultaat van het werk van al die derden. Gezien het enorme belang dat burgers en politici aan de democratische rechtsorde toekennen, veronderstellen mensen dat die regie ergens binnen de overheid wordt gevoerd. Ergens op de ministeries of bij de hoge colleges van staat wordt er vast systematisch en intensief aan het faciliteren van derden gewerkt. Er zijn vast groepen die iedere dag bezig zijn om aan de procedures en budgetten te sleutelen, zodat rechtbanken, mediators, griffiers van gemeenteraden en kabinetsinformateurs beter hun werk kunnen doen.

Dat is niet zo. Iedereen denkt waarschijnlijk dat anderen dit wel doen.

Paragraaf 3 laat zien hoe onduidelijk de formele en informele verantwoordelijkheden binnen de ministeries en tussen belangrijke instellingen liggen. De lijnen komen niet voldoende bij elkaar om te kunnen worden omgezet in een gedeelde visie en een aanpak. Waar zou dat ook kunnen gebeuren? In een retraite van de Ministerraad? Binnen de Raad van State bij de voorbereiding van het jaarverslag? In de Eerste Kamer bij het jaarlijkse debat over de rechtsstaat? Er zijn af en toe wel staatscommissies en adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor Openbaar Bestuur of voorheen de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. Maar die behandelen meestal deelaspecten en veel aanbevelingen landen in een niemandsland. Dat geldt ook voor vele wetenschappelijke publicaties en evaluatiestudies die met een samenvattende brief naar de Tweede Kamer gaan.

Iedere derde werkt vooral vanuit een eigen rol en functie, die meestal strak is ingekaderd door regels, budgetten en gebruiken. Ze hebben bovendien goede leiders aangesteld die focus brengen in hun eigen instellingen. Het werken van de eigen organisatie wordt dus wel geoptimaliseerd. Leiders staan voor hun eigen mensen, lobbyen voor financiering en dragen het belang van die organisatie uit. Of het geheel goed werkt voor burgers, en welke effecten de instelling heeft op het werk van andere instellingen in de keten, krijgt minder aandacht.

1.3 Gezamenlijke, ethische reflectie op functie en cultuur als antwoord?

Het zou kunnen zijn dat regie niet nodig is in de democratische rechtsorde, omdat het in het samenspel tussen derden en hun instellingen toch wel goed komt. Volgens Tjeenk Willink kan dat met name gebeuren als iedere derde zich niet alleen stort op het eigen dagelijkse werk, maar ook op de eigen functie in de samenleving reflecteert en vervolgens de functie van de andere derden beter probeert te begrijpen.⁵

Deze denkwijze is aantrekkelijk en vindt steun bij vernieuwers in de ethiek en de regulering van beroepen en bedrijven, die ook reflectie op de eigen rol in de verhoudingen tot andere stakeholders centraal stellen.⁶ De vele aansporingen en beloften om tot een nieuwe bestuurscultuur te komen, sluiten daarop aan.

De gedachte dat het zo goed kan komen, steunt er wel op dat de in deze zoektochten gevonden gemeenschappelijke waarden sterker kunnen worden dan de - soms tegengestelde - belangen van de eigen organisatie, zoals winstmaximalisatie, belangenbehartiging voor de eigen beroepsgroep of optimalisatie voor het eigen overheidsorgaan. Bovendien moeten die zoektochten wel op veel plekken plaatsvinden en op elkaar gaan aansluiten. Daar is nog weinig bewijs van.

Intussen is er bij veel instellingen nog een groot geloof in het vermogen van de democratische rechtsorde om mee te groeien met de eisen van de tijd als we ons maar bezinnen. De Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (Commissie Marcouch) ziet dat mensen worden weggeduwd, signaleert groeiende affectieve polarisatie en maakt zich daarbij zorgen over het (bedrijfs)model van de media. Versterking van democratische rechtsorde is volgens de commissie urgent en de commissie ziet ook de ontwikkelingen in het buitenland. De aanbevelingen bestaan vervolgens vooral uit oproepen tot meer dialoog en meer burgerschapsvorming. Koester de democratie, is het motto.⁷ “We leggen het graag nog een keer uit” staat bij veel instituties centraal in de communicatie.

1.4 Geen systeemwijzigingen, het komt lokaal wel goed?

Er is - met name binnen de ministeries van JenV en BZK en binnen de rechterlijke macht - een begrijpelijke weerstand tegen systeemwijzigingen. Men doet het liever kleiner, maatregel

⁵ Tjeenk Willink, Het tij tegen, De democratische rechtsorde als fundament, 2023.

⁶ Winter c.s., [Naar een maatschappelijke zorgplicht voor bestuurders en commissarissen](#), 2021. Van Domselaar, Soeharno en verschillende andere onderzoekers bij het Amsterdam Centre on the Legal Professions and Access to Justice.

⁷ Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, [Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken](#), 2023.

voor maatregel. Daarbij is men beducht voor grote IT-projecten met weinig resultaat, of decennia omvattende projecten, zoals de Omgevingswet en het Wetboek van Strafvordering. Het gevaar is echter dat met het kleiner doen ook het grote denken verdwijnt.⁸ Of blijft hangen in een mooie nota.

Onder veel bestuurders bestaat een sterke neiging om professionals uit de verschillende instellingen op de werkvloer lokaal met elkaar te laten uitvinden hoe burgers beter moeten worden bediend. Hier komen de grote decentralisaties en de gedachte dat de democratische rechtsorde af is bij elkaar.

In de praktijk blijken pogingen om op de werkvloer doorbraken te bereiken, zodat de burger klem rakende burger wel goed wordt bedient, zeer uitdagend. Dat geldt zelfs als de driehoeksrelatie is teruggebracht tot een steunverhouding tussen de overheid en een enkele burger, zoals bij de hersteloperaties in Groningen en voor Toeslagen. Het Instituut voor Publieke Waarden onderzocht welke defensieve routines en gesloten argumentaties een rol spelen in het gedrag van derden op de werkvloer. De schrijvers beschrijven een aantal inspirerende en gevalideerde methoden om daarmee om te gaan.⁹ Maar ook hier geldt: er moet op veel plekken tussen heel veel professionals een gedragsverandering op gang komen, willen deze landelijk spelende knelpunten verdwijnen, tegen veel prikkels uit de eigen organisatie in.

1.5 Doen wat werkt kan geen kwaad

Dit stuk kan dus worden gezien als een vorm van risicobeheersing. Stel dat de nieuwe regering de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van derden ook niet goed belegt, dat de reflectie op de eigen rol en de ketenpartners te weinig oplevert, dat de derden het niet lokaal samen kunnen oplossen, wat dan?

In termen van de twee dimensies van risicomangement lijkt dan in ieder geval sprake van ernstige gevolgen. Met de democratische rechtsorde kunnen we geen risico's lopen, net als met de dijken. De kans dat het niet goed komt lijkt behoorlijk. Hoog tijd dus voor een goede verzekeringspolis of een slimme manier om de risico's te verminderen.

Die manier is er. De algemene gedachte is volgen wat we in alle andere sectoren van de economie ook goed organiseren. Dat is doen wat werkt, evidence-based, zoveel mogelijk ondersteund door onderzoek en praktijkervaringen, en daar burgers steeds weer intensief bij betrekken. Want het gaat het om hun verhoudingen en hun samenleving.

Paragraaf 4 laat zien hoe de OESO en de Europese Commissie dat al aanbevelen. Er liggen veel verbeteringen klaar, niet om zo in te voeren, maar wel om goed te worden ontwikkeld. Het zijn verbeteringen in procedures, interventies en routes voor burgers die goed kunnen worden getest en dan breed kunnen worden ingevoerd. Deze verbeteringen kunnen duurzaam worden gefinancierd. Professionals zullen daar graag mee werken, als zij de tijd en middelen krijgen om verbeteringen op te nemen in hun praktijk. De te verwachten aantoonbare resultaten kunnen vervolgens gezamenlijk worden getoond en gevierd.

⁸ Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, Een oproep, 2018.

⁹ Instituut voor Publieke Waarden, [Mag niet bestaan niet, Doorbreek defensieve routines, help mensen beter](#), 2023.

Paragraaf 5 laat zien hoe dat kan worden georganiseerd, aan de hand van ervaringen met stelsels die in Nederland al klaarliggen. Daar hoeven geen grote extra kosten voor worden gemaakt. Er zijn wel enkele belangrijke initiatieven voor nodig door derden in leidende posities, die naar voren stappen. Niet om hun eigen profiel te versterken, maar omdat zij de hierboven omschreven leemte en risico's herkennen.

2. Een effectieve derde macht is nu nog belangrijker

2.1 Het submittie-probleem leidt tot moeizame bedrijfsmodellen

Als derden worden bevraagd over hun werksituatie, dan is de kans groot dat zij overbelasting ervaren. De werkdruk is hoog. De financiering blijft achter. In de rechtspraak is sprake van chronische achterstanden. De jeugdbescherming kent wachtrijen. Aan de andere kant zijn er private derden, zoals mediators, facilitators van groepsprocessen, onderzoekers, deskundigen en vrijwilligers, die graag en goed de rol van derden zouden willen vervullen.

De achtergrond daarvan is de moeizame totstandkoming van deze driehoeksverhoudingen. Partijen van wie de belangen op het spel staan, zijn het niet snel eens over het inschakelen van bruggenbouwers, zelfs als een conflict hoog oploopt. Soms willen zij zich juist aan de handhaving of genoegdoening onttrekken. Juristen kijken dan naar wat Vrouwe Justitia in haar andere hand heeft, verwijzend naar de zwaarmacht.

Rechtseconomen noemen dit wat subtieler het submittieprobleem.¹⁰ Want hoewel niet naar alle derden wordt geluisterd, zijn er ook andere prikkels dan dreigend overheidsgeweld om bij een derde aan tafel te schuiven of aan een procedure deel te nemen.

Het businessmodel van derden is daarmee wel ingewikkeld. Zij werken per definitie voor meerdere partijen en beiden moeten dat aanvaarden en betalen. Als een van die partijen de rekening oppakt, doet dat af aan de onpartijdigheid van de derde.

De driehoeksverhouding dan maar vervangen door een soort trapezium, met iedere partij een eigen derde, zoals een lobbyist, psycholoog of een advocaat, heeft ook weer de nodige kosten en effecten. Het is dus vaak de overheid die derden in stelling brengt en bekostigt.

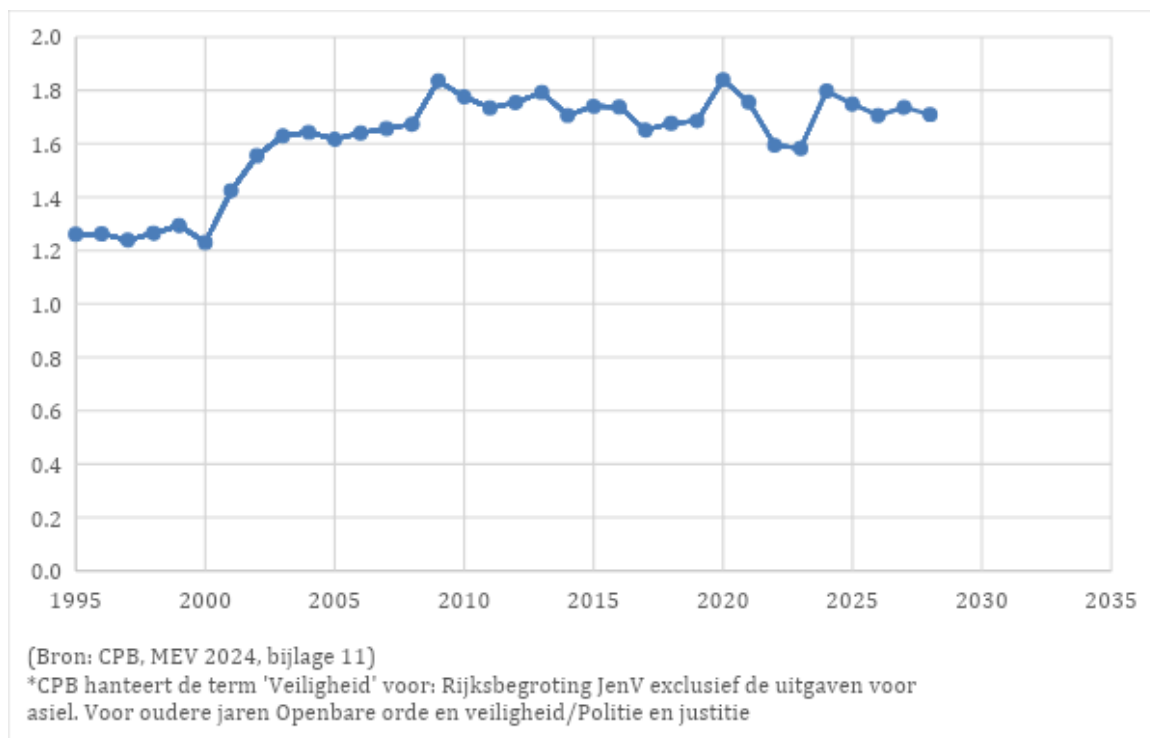
Grote delen van de derde macht zijn ondergebracht bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Derden werken bij tientallen instellingen die via dat ministerie worden gereguleerd en betaald.

Onder de professionals die daar werken, is er brede onvrede over de financiering. Sociale advocaten vragen de Tweede Kamer continu om een passende beloning en tijdige compensatie voor inflatie heeft al veel voeten in de aarde. De rechterlijke macht, de politie en het OM kampen met overbelasting. De druk is daar zo hoog, dat zij honderden miljoenen extra vragen. Dat gaat soms hard tegen hard. In de strijd om budget zijn derden ook elkaars concurrenten.

¹⁰ Landes and Posner, [Adjudication as a private good](#), 1978; De Vries and Barendrecht, [Fitting the Forum to the Fuss with Sticky Defaults: Failure on the Market for Dispute Resolution Services?](#), 2006.

De totale uitgaven zijn echter op peil gebleven en het is dus onwaarschijnlijk dat er geld bij kan komen. Figuur 1 geeft aan dat de uitgaven aan justitie-instellingen in de jaren 2000-2003 significant stegen en sindsdien op een betrekkelijk stabiel niveau van rond de 1,7% van het BPP fluctueren.

Figuur 1 Uitgaven 'Veiligheid*' in % BBP 1995-2028 (na 2022: raming)



Voor het idee dat de overbelasting van de rechtsorde voortkomt uit stevige bezuinigingen, geven de data dus geen ondersteuning. In de loop der jaren hebben bovendien ook andere ministeries en overheden hun bijdrage geleverd. Gemeenten hebben de nodige handhavers aangesteld. Hun sociale dienstverleners zijn vaak de eersten die worden gevraagd om conflictoplossing. Hersteloperaties (Groningen, Toeslagen) zijn vooral door andere ministeries opgezet en worden van daaruit bekostigd.

2.2 De doelmatigheid staat onder druk

Deze globale cijfers wijzen op een afname van de productiviteit. Dus komen er steeds meer vragen op over de doelmatigheid van het samenspel in de derde macht. De Algemene Rekenkamer kijkt het Ministerie van Justitie en Veiligheid al jaren op de vingers. In de jaarlijkse begrotingsbrief aan de Tweede Kamer staat het nog een keer samengevat.¹¹

“De ontwerpbegroting van JenV omvat € 24.116 miljoen aan uitgaven, € 24.068 miljoen aan verplichtingen en € 1.484 miljoen aan ontvangsten. Het Ministerie van JenV is een departement waaronder ongeveer 70 organisaties met uiteenlopende mate van

¹¹ Algemene Rekenkamer, [Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid](#), 28 september 2024.

zelfstandigheid ressorteren. In zo'n complex geheel zijn duidelijke keten-doelstellingen en regievoering door het ministerie van groot belang.”

De Rekenkamer onderzocht hoe derden samenwerken bij het afpakken van crimineel vermogen en bij het bestrijden van milieucriminaliteit. Voor bedrijven die milieunormen overtreden, blijken waarschuwingen en hercontroles het meest effectief te zijn. Maar bedrijven die eenmaal over de schreef gingen, bleken niet te worden gevolgd. In het opleggen van boetes en opschalen naar strafvervolging zat te weinig systeem.¹²

In de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen keek de Tweede Kamer naar de regie, de verantwoordelijkheden en de financiering van de derden in de strafrechtketen. De uitkomst daarvan was een met 150 tegen 0 aangenomen motie waarin de Kamer vraagt om gemeenschappelijke doelstellingen voor deze zo belangrijke keten en daarbij passende ketenfinanciering.

De doelmatigheid trok ook op andere manieren de aandacht. De derde macht als geheel bleek de afgelopen jaren bij een aantal crisissituaties onvoldoende in staat om rechtsbescherming te bieden. De neveneffecten van fraudebestrijding werden niet goed onderkend. In de Toeslagenaffaire kwamen de zaken waarin onevenredige terugbetalingsverplichtingen ontstonden, pas laat bij de rechters van de Raad van State, terwijl de Belastingdienst zich gelegitimeerd voelde door een vaste lijn in eerdere uitspraken. In de bestuursrechtelijke procedures kregen rechters onvoldoende zicht op de effecten die hun beslissingen op de getroffen ouders zouden kunnen hebben.¹³

Het onrecht dat mede daardoor kon ontstaan, bleek vervolgens moeilijk weg te nemen met de opgezette herstelprocedures. Deze waren aanvankelijk geënt op financiële vergoedingen volgens de regels van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Ook daar volgden juristen en andere conflictoplossers zorgvuldig de binnen hun eigen organisatie opgestelde protocollen.

Maar dat bleek tijdrovend en te laat zocht men aansluiting bij al lang bekende inzichten uit de wetenschap dat herstel meer dient aan te sluiten bij wat gedupeerden hebben ervaren en bij wat zij nodig hebben om in hun leefsituatie verder te kunnen. Dat speelde ook bij de behandeling van schades als gevolg van de gaswinning in Groningen.¹⁴ De Parlementaire Enquêtecommissie en de Nationale Ombudsman dringen aan op het ontwikkelen van een kader voor de afwikkeling van schade met grote aantallen gedupeerden. De Ombudsman signaleerde dat bij een tiental vergelijkbare hersteloperaties niet of nauwelijks gebruik werd gemaakt van eerdere ervaringen.¹⁵ Wetenschappelijke onderbouwing van herstelmethoden en het behandelen van massaschades is ongebruikelijk, hoewel er in Nederland en daarbuiten groepen zijn die daar al decennia onderzoek naar doen.

Deze crisissituaties laten ook zien dat ondoelmatigheid van het samenspel in de derde macht tot vele miljarden aan extra kosten kan leiden. Hoe langer onrecht blijft voortbestaan,

¹² Algemene Rekenkamer, [Handhaven in het duister](#), 2021.

¹³ Van Etekoven, [‘Tussen wet en recht’](#), Reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Nederlands Juristenblad, 2021.

¹⁴ Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning, Groningers boven gas, Februari 2023, p. 90.

¹⁵ Nationale Ombudsman, [Herstel bieden: een vak apart](#), Oktober 2023.

hoe hoger de kosten van herstel en hoe hoger de kosten van beslissingen over het wegnemen daarvan.

Tegelijkertijd blijven derden ook veel voor de samenleving bereiken. Veiligheid is een belangrijk doel dat volgens alle objectieve maatstaven steeds beter wordt bereikt. De criminaliteit neemt op veel fronten af. Terrorisme is onder controle. Een flink aantal criminele netwerken lijkt te zijn ontmanteld. Op sommige directies van het Ministerie van Justitie en Veiligheid kunnen dus successen worden gevierd.

2.3 Burgers kunnen steeds minder met hun democratische rechten

Als we het van de kant van de burger bekijken, zijn er veel cijfers die lijken te betekenen dat burgers minder gebruikmaken van hun mogelijkheden om in door derden aangeboden procedures te participeren. De hoeveelheid conflicten die mensen met elkaar en met (overheids)instanties hebben, is betrekkelijk constant in de tijd. Maar het percentage van de burgers die daarmee bij rechters terechtkomen is tussen 2004 en 2019 ruwweg gehalveerd.¹⁶

Ook het aangifte percentage neemt af. Terwijl de criminaliteit daalt, melden burgers een kleiner gedeelte van de misdrijven die ze ervaren bij de politie.¹⁷ Advocaten en rechters worden minder vaak ingeschakeld bij conflicten. Hun rol wordt niet overgenomen door bemiddelaars, buitengerechtelijke conflictoplossing of andere derden.¹⁸

Dat heeft ook gevolgen voor burgers. Hun gezamenlijke conflictoplossend vermogen lijkt af te nemen. Conflicten eindigen minder vaak in overeenstemming of met een geaccepteerde neutrale beslissing, terwijl dat de belangrijkste producten zijn die derden leveren, met de minste bijwerkingen en de hoogste waardering.¹⁹

Burgers willen ook graag zelf als derden bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke tegenstellingen, bijvoorbeeld in de vorm van burgerfora.²⁰ Volgens universitair onderzoek zijn kiezers in Nederland met populistische opvattingen zelfs extra geïnteresseerd in deze vormen van democratische vernieuwing. Ze hebben daar meer mee dan met referenda of een breuk met de bestaande orde.²¹ Burgers zien referenda en burgerfora als aanvulling op de representatieve democratie.²²

Nederland loopt achter bij deze ontwikkeling. In de leidende V-Dem index staat Nederland op de 48ste plaats in de wereld qua participatieve democratie, ver achter Zwitserland dat eenzaam aan de top staat,²³ waarschijnlijk door zijn uitgekende stelsel van

¹⁶ WODC, [Geschilbeslechtingdelta2019](#), 2020. Zie ook nadere analyse Barendrecht, [Conflicten hanteerbaar maken, De rol van het recht versterken](#), Nederlands Juristenblad 2022.

¹⁷ WODC, [Criminaliteit en Rechtshandhaving 2022](#), Oktober 2023, p. 27.

¹⁸ Zie noot 16.

¹⁹ Barendrecht, [Conflicten hanteerbaar maken, De rol van het recht versterken](#), Nederlands Juristenblad 2022, p. 2566 op basis WODC, [Geschilbeslechtingdelta2019](#), 2020.

²⁰ [Staat van het bestuur 2022](#), Maart 2023, p. 45; SCP, [Burgerperspectieven 2023-1](#), p. 15.

²¹ Zaslove c.s., [Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective](#), West European Politics, 2021.

²² [Staat van het bestuur 2022](#), Maart 2023, p. 44.

²³ V-Dem, [Democracy Report 2023](#), p. 44.

burgerinitiatieven, terugkerende referenda en evenredige regeringsvorming met roulerend voorzitterschap.

In Nederland is ook een buitenbeentje qua participatie van niet-professionele derden in de rechtspraak en de daaraan voorafgaande conflictoplossing. Veel landen schakelen vrijwilligers en niet-juristen in bij lokale, informele rechtspraak en ook voor gespecialiseerde conflictgebieden. Dit gebeurt ook volop in landen waarmee wij ons graag vergelijken zoals Noorwegen, Zwitserland, Duitsland, Engeland en België. De meeste stelsels werken met vrederechters, *magistrates*, *judicial facilitators* (bemiddelende hulprechters), rechtbanken met lokale vrijwilligers of rechtbanken waarin een jurist wordt bijgestaan door inhoudsexperts. In Nederland zijn er maar weinig burgers die worden bediend door dit grote potentieel van derden dat graag de overbelaste instellingen zou willen bijspringen.

De huidige vormen van democratische participatie, gestold in de representatieve democratie, lijken intussen steeds minder aantrekkelijk voor burgers. Kiezers zweven vaker en zijn minder trouw aan partijen. Het aantal mensen met een lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden neemt af. De groep actieve leden van politieke partijen, waaruit de meeste volksvertegenwoordigers, hoge ambtenaren en bestuurders plegen te worden gerekruteerd, wordt op nog maar 40.000 mensen geschat.²⁴

Politieke partijen zijn een van de instituties waarbinnen burgers zich kunnen ontwikkelen tot derden, maar als organisaties zijn deze steeds minder gezond en stabiel. Nieuwe partijen als NSC en BBB moeten nog worden opgebouwd, terwijl zij al onderhandelen over een regeringsprogramma. De kring van derden die een mandaat krijgen om uitgebalanceerde oplossingen voor de samenleving te ontwikkelen wordt door deze ontwikkelingen steeds kleiner. Dat ligt niet aan de betrokkenheid van de burger. Acht miljoen mensen nemen bijvoorbeeld de moeite om de Stemwijzer in te vullen.

2.4 Zit de balans wel goed in de uitkomsten?

Het opkomen van steeds weer nieuwe partijen, in combinatie met de verschillende stromen van kritiek op de rechterlijke macht, roept ook de vraag op of alle groepen zich even goed door derden gehoord en bediend voelen. Individueel integer en kundig opererende derden, die van zaak tot zaak goed navolgbare afwegingen komen, creëren met elkaar ook uitkomsten die hun beslissingen overstijgen. Het kan zijn dat sommige andere belangen daardoor te weinig bescherming krijgen.

Het duurde lang voordat de belangen van benadeelden in de Toeslagenaffaire en in Groningen echt erkenning kregen. Uitspraken van de Raad van State over stikstof hebben de belangen van natuurbehoud onderstreept. De daaropvolgende impasse heeft vier jaar geduurd, tot een vele miljarden kostend stikstoffonds geleid en een groot aantal agrarische bedrijven in onzekerheid gebracht over de status van hun vergunning. In die periode is het beeld blijven bestaan dat er juridisch geen begaanbare route was om deze problematiek op te lossen. Dit kan zo worden opgevat dat de derde macht de belangen van de agrarische sector onvoldoende heeft weten te beschermen in verhouding tot de belangen bij behoud van landschappen.

²⁴ [Staat van het bestuur 2022](#), Maart 2023, p. 46

De fundamentele vraag die inmiddels wordt gesteld en empirisch wordt onderzocht is of universele en beschermende menselijke waarden wel zo neutraal zijn als derden vaak veronderstellen. Hoogleraar Jonathan Haidt aan New York University is een van de leidende onderzoekers op het gebied van de morele psychologie. Hij liet zien hoe waarden als eerlijkheid, loyaliteit, autoriteit en heiligheid voor velen op zijn minst net zo belangrijke waarden zijn en hoe die waarden evolutionair kunnen worden verklaard.²⁵ Onder derden in de democratische rechtsorde zijn waarschijnlijk die eerste - meer progressieve - waarden dominant. Politiek wetenschapper en econoom Francis Fukuyama - na zijn standaardwerk over het ontstaan van politieke ordening²⁶ een van de belangrijkste staatsdenkers - laat ook zien hoe de democratische rechtsorde in een tijd van globalisering een bepaalde kant uit is getrokken. Hij exploreert een nieuwe balans tussen populistisch rechts en progressief links.²⁷

Of het volgende met deze waarnemingen samenhangt, is onzeker. Maar er zijn in ieder geval opmerkelijke verschillen in vertrouwen in de rechtspraak. Lager opgeleiden hebben dat minder dan hoger opgeleiden. Dit opleidingseffect bij vertrouwen in rechters is groter dan bij het vertrouwen in de Tweede Kamer.²⁸ Jongeren en mannen hebben ook meer vertrouwen in de rechtspraak dan ouderen en vrouwen.

Het Wildersproces blijkt een daling in het vertrouwen in de rechtspraak te hebben veroorzaakt bij mensen die moeite hebben met de multiculturele samenleving. Er was geen corresponderende stijging van het vertrouwen bij anderen. Onderzoekers vonden eenzelfde patroon bij soortgelijke processen in het buitenland.²⁹ Een mogelijke verklaring is dat groepen hun vertegenwoordigers buitengesloten zien worden, soms voor lange tijd, en op een manier die niet in verhouding staat tot wat deze vertegenwoordigers verkeerd hebben gedaan. Dit kan bijvoorbeeld ook een rol hebben gespeeld bij de langdurige uitsluiting van Hart voor Den Haag uit het stadsbestuur wegens de vervolging door Richard de Mos.

Ook in de tijd en aandacht die advocatuur, OM en rechtspraak kunnen besteden aan zaken van individuele burgers in verhouding tot de zaken van grote organisaties zit mogelijk een onbalans. De derde macht speelt in ieder geval een steeds kleinere rol in hun omgang met geschillen (zie paragraaf 2.3) en grote organisaties met veel draagkracht kunnen beslag leggen op gesubsidieerde capaciteit van de rechtspraak (zie paragraaf 3.5).

2.5 De uitdaging lijkt fundamenteel en bedreigend

De gezamenlijke derde macht heeft dus te kampen met hogere kosten, afnemende doelmatigheid, afnemend gebruik en mogelijk ook met een - onbedoelde - onbalans in de bereikte uitkomsten. Als een of meer van deze tendensen doorzet, is dat bedreigend voor de samenleving als geheel.

²⁵ Haidt, *The Righteous Mind, Why good people are divided by politics and religion*, 2012. In Nederland pas laat vertaald als *Het rechtvaardigheidsgevoel, Waarom wij niet allemaal hetzelfde denken over politiek en moraal*, 2021.

²⁶ Fukuyama, *The Origins of Political Order*, 2011 en 2014.

²⁷ Fukuyama, *Liberalism and Its Discontents*, 2022.

²⁸ Klijn en Van Tulder, [Meer zicht op vertrouwen in de rechtspraak](#), 2023, p. 43.

²⁹ Klijn en Van Tulder, p. 20. Rekker en van Spanje, [Hate speech prosecution of politicians and its effect on support for the legal system and democracy](#), 2022.

Op de achtergrond speelt dat de democratische rechtsorde ook in andere landen minder effectief lijkt te worden. De literatuur met analyses over *democratic backsliding* is inmiddels omvangrijk. Het dagelijkse nieuws uit het buitenland spreekt boekdelen. Dat suggereert dat deze uitdagingen voor derden fundamenteeler zijn. Daarmee wordt het ook minder waarschijnlijk dat deze met de huidige manieren van organiseren kunnen worden aangepakt. In de volgende paragraaf wordt die beschreven, te beginnen bij de voornemens van de twee meest recente regeringen om de democratische rechtsstaat een hogere prioriteit te geven.

3. Onduidelijke rollen en geldstromen helpen niet

3.1 Voornemens blijken moeilijk waar te maken

In de twee voorbije regeerperioden kreeg de democratische rechtsorde prominent aandacht in het eerste hoofdstuk van de coalitieakkoorden.³⁰ Een deel van de plannen daarvoor kwam terecht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In het navolgende gaat het vooral over de situatie op het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Maar het is misschien goed om op te merken dat de verantwoordelijkheid voor de democratische rechtsorde ook ergens tussen deze ministeries in hangt en hoe urgent dat wordt ervaren. Een kleine case-study is de Staatscommissie Rechtsstaat. De motie Omtzigt/Van Dam waarin de Tweede Kamer om deze commissie vroeg dateert van 20 januari 2021. Dat was het moment dat het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie over Ongekend Onrecht leidde tot de val van het Kabinet Rutte-III. Het heeft daarna twee jaar geduurd voor de ministeries het eens werden over de ambtelijke ondersteuning en de samenstelling van de commissie voor elkaar kregen. De commissie is heel breed samengesteld. Maar een commissie vormt, zoals voor iedere commissie geldt, een tijdelijk, part-time team, dat niet is ingespeeld en niet dagelijks intensief met de materie bezig is, in een zee van kennis en stakeholders die het advies willen verrijken, en met beperkte ondersteuning.

Op het Ministerie van Justitie en Veiligheid kregen Ministers Sander Dekker en Franc Weerwind specifieke verantwoordelijkheid voor rechtsbescherming. In de regeerakkoorden die zij zouden uitvoeren, stonden onder meer herstelrecht, maatschappelijk effectieve rechtspraak, de stelselherziening van de rechtsbijstand en toegang tot het recht op de agenda.

Tot meer dan aanzetten voor beleid hebben de beide ministers niet kunnen komen. Minister Dekker zette in op effectievere en meer private rechtshulp. Zijn Wet Straffen en Beschermen ging deels over effectievere detentie. Minister Weerwind wil volgens een kamerbrief en de tekst van de begroting 2024 de toegang versterken tot rechtvaardige oplossingen voor de problemen die burgers ervaren. Hij ziet daarvoor drie pijlers: 1. informatie, 2. advies en ondersteuning en 3. uitspraak van een neutrale instantie (zie paragraaf 4.5).³¹ Ook heeft hij

³⁰ [Regeerakkoord Kabinet Rutte III](#), Hoofdstuk 1, en de invulling op pagina 5 en 6 over rechtspraak, bestraffing en gezinsverhoudingen; en [Coalitieakkoord Kabinet Rutte IV](#), hoofdstuk 1 en de invulling op pagina 4, 5 en 20.

³¹ [Aanpak versterking toegang tot het recht](#), nr. 29279-800, 27 juni 2023.

een kamerbrief en een bijbehorend WODC onderzoek gepubliceerd over effectief straffen.³² Voor beide onderwerpen, die al heel lang tot de core-business van het ministerie behoren, ligt echter geen uitgewerkte strategie of plan voor implementatie klaar. De minister vraagt de Tweede Kamer in zijn brieven om ideeën daarover.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak is een heel algemeen beleidsvoornemen gebleven zonder concrete invulling. Een overkoepelende of kwantitatieve analyse van het functioneren van de rechtspleging, van knelpunten daarin of van belangrijke ketens is nog niet gemaakt. De inzet van de stelselwijziging rechtsbijstand is nog niet concreet geworden. Minister Weerwind heeft enkele kleine wijzigingen aangebracht in de manier van werken van het Juridisch Loket. De ministers hebben via het WODC interessant onderzoek laten doen naar de regulering van de juridische dienstverlening.³³ Maar dit onderwerp komt al jaren in verschillende vormen terug, zonder dat er enige vooruitgang is geboekt bij het vinden van organisatiestructuren die zorgen voor effectievere en minder kostbare rechtshulp.

Door het ontbreken van goed uitgewerkte verbetervoorstellen is het ook moeilijk voor de (nog te vormen) regering om effectieve maatregelen voor te stellen en te begroten. De programma's van de belangrijkste partijen in de Tweede Kamer bevatten wel denkrichtingen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het invoeren van constitutionele toetsing van wetgeving. Dit is een extra voorziening die onrechtvaardige uitkomsten van wetgeving kan corrigeren, die al vele decennia in discussie is. Het is de vraag voor welke knelpunten bij het functioneren van derden deze voorziening een oplossing kan bieden.

3.2 Onafhankelijke instellingen hebben eigen budgetten en prioriteiten

Dit betekent dat de noodzakelijke verbeteringen voorlopig binnen de huidige structuren gestalte moeten krijgen. De verantwoordelijkheden en geldstromen zijn beschreven in de jaarlijkse begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De begrotingsposten zien er sinds 2013 steeds ongeveer uit zoals in tabel 1.³⁴ De doelen waaraan het geld wordt besteed, zijn heel algemeen. De 2,2 miljard voor rechtspleging en rechtsbijstand is bijvoorbeeld bestemd voor een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel. Maar het is in wezen apparaatsbekostiging voor organisaties die nu al een bepaald deel van wettelijke taken uitvoeren. Veiligheid is met name belegd bij de politie. De Begroting verwijst voor de taken naar de Politiewet en daar staat dat de politie de rechtsorde handhaaft en hulp verleent aan hen die dat behoeven. Handhaving ligt onder meer bij het OM.

Zo zijn er 70 organisaties die ieder een groot en soms een heel klein budget krijgen. De veronderstelling lijkt te zijn dat de doelen geen verdere aandacht behoeven als alle justitie-organisaties hun taken uitvoeren binnen hun eigen specifieke wettelijk kader.

³² [Straffen op maat: Verkenning doorontwikkeling sanctiestelsel en sanctietoepassing](#), 13 juni 2023.

³³ Stokkermans, [Alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten. Over de advocatuur als maatschappelijke onderneming](#), 2023.

³⁴ Dit was het jaar waarin JenV werd omgedoopt tot Veiligheid en Justitie. Daarvoor begon de begroting met de ongeveer €10 miljoen die het ministerie uittrok voor wetgeving en aan welke wetten die zouden worden besteed.

Tabel 1 Begrotingsartikelen JenV Begroting 2024

Begrotingsartikel	Uitgaven	Waaronder	Doelstelling in begroting
31 Politie	€7,7 miljard	7,46 miljard Politie, 0,211 miljard beheer meldkamers	Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie
32 Rechtspleging en rechtsbijstand	€2,2 miljard	1,36 miljard Raad voor de rechtspraak, 0,62 miljard toevoegingen rechtsbijstand	Een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel
33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	€1,5 miljard	0,76 miljard apparaatsuitgaven Openbaar Ministerie, 0,66 overige opdrachten en bijdragen opsporing en vervolging	Een veiligere samenleving door een doelmatige en effectieve handhaving en criminaliteitsbestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden
34 Straffen en beschermen	€4,0 miljard	1,46 miljard Gevangeniswezen, 1,30 miljard Forensische zorg, 0,29 miljard reclassering, 0,32 miljard Veiligheid jeugd, 0,23 miljard apparaatsuitgaven Raad voor de Kinderbescherming, 0,13 miljard Slachtofferzorg	Voorkomen dat burgers (opnieuw) dader of slachtoffer worden van criminaliteit, volwassenen en kinderen beschermen die vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren bedreigd of verleid worden door (herhaalde) criminaliteit of die bedreigd worden in hun ontwikkeling en bewerkstelligen dat met een straf genoegdoening wordt geboden aan het slachtoffer en aan de samenleving als geheel. Dit doen wij door het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven, het versterken van de positie van slachtoffers, het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld in huiselijke kring.
Overige begrotingsposten			
36 Contraterro-risme en nationaal veiligheidsbeleid	€0,5 miljard	0,25 miljard Rampenbestrijding veiligheidsregio's, 0,1 miljard Bewaken en beveiligen	
37 Migratie	€7,3 miljard	3 miljard Oekraïense vluchtelingen, 2,8 miljard Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, 0,77 miljard IND, 0,36 miljard Nidos (opvang jeugdige asielzoekers)	
91 Kerndepartement	€0,6 miljard	254 miljoen SG en pSG cluster, 112 miljoen DG Migratie, 62 miljoen NCTV, 55 miljoen DG Rechtspleging en rechtshandhaving, 36 miljoen DG Straffen en beschermen	

De verantwoordelijkheden zijn op zo'n manier verdeeld, dat het moeilijk is om te zien waar de regie ligt. Bij de politie lezen we dat het ministerie zorgt voor het bestel, het financieel beheer en ook de operationele sterkte bepaalt.³⁵ De leiding ligt bij de korpschef. Eens in de vier jaar maken ministerie en politie een veiligheidsagenda, waarop nu bijvoorbeeld ondermijnende, georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, cybercrime en online seksueel kindermisbruik staan. Deze onderwerpen krijgen extra aandacht en budget. Hoe deze prioriteiten zich verhouden tot andere vormen van criminaliteit en regelhandhaving blijft in het ongewisse, terwijl de capaciteit beperkt is.

³⁵ [Justitie en Veiligheid Rijksbegroting 2024](#), p. 39.

Voor de rechtspraak geldt dat het ministerie financier is en ook toezicht houdt op het beheer.³⁶ Als het gesprek gaat over doelmatigheid, dan is het gesprek tussen de staatsmachten ongemakkelijk. Tijdens de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen was er een dialoog tussen de Commissie JenV van de Tweede Kamer en de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak toen deze een beroep deed op de onafhankelijkheid: “U doet aan wetgeving en u hebt het budgetrecht. Dat zijn de enige sturingsinstrumenten van de Kamer op de Rechtspraak. De Rechtspraak prioriteert zelf [...] De wetgevende macht doet dat niet. De scheiding der machten vraagt terughoudendheid van uw kamer.”³⁷ Uit de Kamer kwam de vraag of de wetgever dan alleen maar geld kan overmaken. Dat bleek ook weer niet de bedoeling. Hoe de verantwoordelijkheden dan wel lagen, bleef onduidelijk, en tekst van de begroting zegt inderdaad niet meer dan dat het ministerie financier is.

De Rechtspraak heeft wel zelf een missie geformuleerd. Daarin gaat het om “bescherming van rechten en vrijheden, opkomen voor de democratische rechtsstaat, zorgen voor een goede toepassing van het recht en voor beslissingen door onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechters.” Dit is een nogal algemene omschrijving die er eigenlijk op neer komt dat rechters rechtspreken. Voor 2024 zijn beleidsdoelen onder meer: toegankelijke en digitale rechtspraak, tijdige en voorspelbare rechtspraak, kwaliteit van het primaire proces, innovatieve projecten uitvoeren, invoering van een nieuw Wetboek van Strafvordering, opvolging van reflectie-trajecten en verhoging van het werkplezier.³⁸ De effectiviteit van de rechter in de driehoeksverhouding wordt in deze doelen toch vooral gezien vanuit de eigen positie. Wat tussen de betrokken burgers moet worden bereikt, blijft onuitgesproken.³⁹

Bij de opsporing- en vervolging heeft de minister volgens de begroting de regie en is “beleidsverantwoordelijk.” In de praktijk opereert het OM in hoge mate onafhankelijk. Het College van Procureurs-Generaal heeft strafrecht als prioriteit gesteld en aangegeven dat preventie vooral elders in de maatschappij moet worden opgepakt. In de periode tot en met 2026 gaat het OM voor opsporing en vervolging, via de rechter of via strafbeschikkingen.⁴⁰ Over deze doelen is nu juist brede dialoog belangrijk, want het OM heeft een sleutelrol in de strafrechtketen. Binnen de keten is er veel discussie over de verhouding tussen veiligheid (preventie), handhaving, genoegdoening, herstel en conflictoplossing in verhoudingen die ook na een gewelddadig incident voortduren.⁴¹

Ook aan de democratie-zijde van de rechtsorde is de verantwoordelijkheid onduidelijk. De Minister van BZK heeft de zorg voor het goed functioneren van het openbaar bestuur in Nederland en is hoeder van de Grondwet.⁴² Bij de uitwerking daarvan is er weinig aandacht voor de rol van de burger. Responsief bestuur en versterking van de democratie krijgen ieder een alinea in de tekst van de begroting 2024. De belangrijkste financiële bijdrage is het

³⁶ JenV Begroting 2024, p. 46.

³⁷ [Eindrapport Parlementaire Verkenning. Prestaties in de strafrechtketen](#), 2023, p. 28.

³⁸ JenV Begroting 2024, p. 142-146.

³⁹ Zie ook de analyse in [Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken](#), Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023.

⁴⁰ [Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023–2026](#), juli 2023.

⁴¹ Lindeman, [Het 'nieuwe' College van procureurs-generaal](#), Nederlands Juristenblad 2023.

⁴² [BZK Begroting 2024](#), p. 40.

subsiidiëren van politieke partijen en de verenigingen van burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers en rekenkamers. De gemeenten en de provincies

3.3 Diffuse regie: wie is verantwoordelijk voor effectieve procedures?

Prioritering binnen de onafhankelijke instellingen en toezicht houden op de besteding van geld lijkt moeilijk als de doelen zo algemeen zijn geformuleerd. Wat is dan doelmatig? Waar wordt geld goed besteed of verspild? De rechtspraak en het OM hebben veel vrijheid om hun eigen prioriteiten te stellen.

De regie ligt dus in de bestaande verhoudingen meer bij de onafhankelijke instellingen dan bij de minister en het parlement. Waar in het civiele recht en het bestuursrecht de rechtspraak een sleutelrol heeft, is in het strafrecht het OM een belangrijke schakel. Deze organisaties bepalen ook in belangrijke mate hoe andere derden in de keten werken.

Conflictoplossing door advocaten, juristen, jeugdbeschermers en bemiddelaars wordt mede bepaald door wat zij verwachten dat een rechter van hen zal vragen en zal gaan beslissen. De rechter bepaalt de zogenaamde schaduw van het recht, waarin partijen onderhandelen. Rechtssociologen spreken van *bargaining in the shadow of the law*, *litigotiation of legal negotiation*. Mediators spreken van *evaluative mediation*, een effectieve serie interventies waarin *objective criteria* of *sharing rules* helpen bij het oplossen van distributieve geschillen over verdeling van geld, goederen of taken.

Als het gaat om handhaving, genoegdoening en herstel zijn het OM en de rechtspraak die op hoofdlijnen de beslissingen nemen en dus mede bepalen wat advocaten, forensische zorgverleners en medewerkers van de reclassering kunnen bereiken.

Maar OM en rechtspraak hebben weinig zeggenschap over de in te zetten interventies. De werkwijze van rechters, officieren en vele andere derden in de keten wordt vooral bepaald door procesrechtwetten. Die moeten ontstaan uit het samenspel tussen wetgevingsambtenaren op het ministerie en juristen in de Tweede Kamer. De eerste en de tweede macht bepalen dus het gereedschap waarmee een groot deel van de professionals in de derde macht moet werken. En daarmee ook waaraan geld wordt uitgegeven.

Opvallend is dat de minister niet expliciet verantwoordelijk is voor een goede procesrecht-wetgeving. Dit valt op, omdat de begroting de minister wel verantwoordelijk stelt voor de wetgeving voor politie, juridische beroepen en schuldsanering. Kennelijk ligt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor het procesrecht dan bij de medewetgever, het parlement.

Dat roept de vraag op in hoeverre Kamerleden de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor goed procesrecht als de doelen daarvan niet helder zijn. Dit vereist bovendien specialistische kennis over effectieve, rechtvaardige interventies en rechtsgangen.

De verantwoordelijkheid voor goed verlopende procedures die maatschappelijke doelen als conflictoplossing, handhaving of genoegdoening zo doelmatig mogelijk kunnen realiseren, ligt ook niet expliciet bij de rechtspraak of bij enige andere instantie. De hoogste rechters interpreteren wel de wettelijke procedure regels. Zij bewaken enkele aspecten van

procedurele rechtvaardigheid en kunnen dus in zekere mate bijsturen. Maar de hoogste rechters kunnen niet bewerkstelligen dat de best werkende en meest kosten-effectieve interventies worden toegepast. Ook individuele rechters, de vele andere betrokken derden en hun leidinggevendenden hebben daar heel weinig invloed op.

De derde macht kent wel veel onderzoek gericht op beschrijving van de huidige situatie. Daaruit is veel bekend over wat werkt om bepaalde doelen te bereiken. Maar er zijn geen ontwikkelafdelingen die kennis vertalen in nieuwe, meer effectieve behandelingen of routes voor burgers. Als er al ontwikkeling plaatsvindt, dan zijn dat vaak kortlopende pilots op basis van ideeën van professionals, Kamerleden of wetenschappers. Soms kan de hoogste rechter een ontwikkeling inzetten.

3.4 Stapeling van instanties, regels en procedures belemmert de burger

Door de ongerichte, vaak ad hoc ontwikkeling, komen er steeds meer regels, instanties of procedures bij. Na verloop van tijd merken de derden dat de rollen en bevoegdheden onduidelijker worden. Pogingen tot verheldering daarvan leiden dan soms tot een hercodificatie, zoals nu bij het Wetboek van Strafvordering en de Omgevingswet. Dit zijn kostbare operaties, maar het is de vraag hoeveel deze bijdragen aan effectievere uitkomsten bij het omgaan met criminaliteit of de inrichting van de omgeving. Interessant is dat de invoering in de sector vooral als een extra kostenpost wordt beleefd. Deze operaties zijn bovendien opgezet vanuit een juridische gedachtegang: breng de betrokken regels bij elkaar in een meer coherent geheel. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering had ook geschreven kunnen worden vanuit de vraag hoe mensen die preventie, handhaving, rechtsbescherming of genoegdoening nodig hebben het beste kunnen worden geholpen. De nieuwe Omgevingswet zou mogelijk aanvaardbaarder zijn als de routes van mee-ontwerpde burgers, initiatiefnemers, omwonenden en gemeenten meer centraal hadden gestaan.

De huidige wijze van begroting en verdeling van verantwoordelijkheden lijkt vooral patstellingen te creëren. Niemand kan echt regie voeren. Ministers, parlement en instellingen van de derde macht kunnen hun budgetrechten en verantwoordelijkheden nauwelijks waarmaken.

De resultaten die bereikt worden, zijn vooral de vrucht van lokale samenwerking tussen derden in individuele gevallen. In de huidige onmachtige opzet lijkt de beste manier om alsnog resultaten te bereiken inderdaad lokale samenwerking tussen derden uit verschillende instellingen (zie paragraaf 1.4). Maar door professionals op de werkvloer in individuele gevallen samen hun doelen, interventies en financiering te laten afstemmen ontstaan ook allerlei ongewenste soorten druk (zie Tabel 2 voor een globale - kwalitatieve - omschrijving van de mogelijke effecten in de onderlinge verhoudingen).

De diffuse verantwoordelijkheden, in combinatie met de financieringsstromen, zijn dus problematisch. Kansen op verbetering blijven liggen. De druk op professionals neemt toe. Omdat de doelmatigheid niet kan worden geborgd, gaan er regelmatig dingen mis, die vervolgens achteraf worden beoordeeld als door derden of instellingen in de keten gemaakte fouten. Deze en de andere effecten van de systematiek uit Tabel 2 lijken op zijn minst ten dele vermijdbaar.

In de volgende paragrafen komen de verbeterkansen aan de orde. Want uiteraard ontstaan er ook al bewegingen om de gezamenlijke systemen en werkwijzen te verbeteren.

Tabel 2 Mogelijke neveneffecten van de huidige systematiek

Kwalitatieve omschrijving van risico's van de huidige systematiek voor burgers en derden	
Professionals onder grote druk	Autonomie in eigen domein op zaaksniveau. Professionals genieten veel vertrouwen. Zijn alleen succesvol voor burgers en bedrijven als tijdrovende samenwerking met ketenpartners in individuele zaak effectief uitpakt. Weinig controle over werk, hoge werkdruk en beloning niet in verhouding.
Financiering op input en output in plaats van maatschappelijk resultaat	Gekoppeld aan aantallen professionals (agenten, rechters) of aan outputs per ketenpartner (vonnissen, andere procedurele handelingen). Geen middelen voor gezamenlijk te bereiken uitkomsten.
Uitkomsten voor burgers en bedrijven blijven achter	Afhankelijk van inzet en toevallige interactie individuele professionals. Geen sturing op uitkomsten. Steeds minder adequate reacties op criminaliteit en tijdige oplossingen voor conflicten.
Conflict op werkvloer in eigen organisatie	Continue onzekerheid en spanning tussen professionals en management over waar middelen op moeten worden ingezet. ⁴³
Ieder voor zich met perverse prikkels	Onafhankelijke ketenpartners veroorzaken onbedoeld kosten bij elkaar. Moeten ieder lobbyen voor eigen budget.
R&D en innovatie	Geen budget voor ontwikkeling effectievere werkwijzen in de keten.
Geen kans voor nieuwe toetreders	Budgettaire verhoudingen liggen vast. Geen mogelijkheid verplaatsing naar alternatieven, geïntegreerde routes of organisaties die effectievere keten-oplossingen bieden.
Kwaliteit en efficiëntie niet te sturen	Productiviteit ketens neemt af. Afdoening per zaak. Te weinig benutten van schaalvoordelen voor kwaliteit en bereik
Kwaliteitsproblemen geframed als onrechtmatigheid	Stapeling van evaluatie-onderzoeken, inspecties, toezichthouders, bezwaar/beroep en grondrechten toetsing. Verschuiving van kwaliteitsdiscussies naar discussie over het naleven van regels die pas achteraf expliciet worden gemaakt. Defensief gedrag in plaats van leren en ontwikkelen.
Regie ontbreekt	Ministers, instellingen en parlement kunnen geen regie voeren
Verantwoording	Alleen op rechtmatige besteding, niet op doelmatigheid
Relatie tot Ministerie Financiën	Kader voor onderhandelingen niet effectief. Budgetverhogingen via noodkreten.
Rechtsstaat	Conflictoplossend vermogen en rechtsbescherming nemen ongemerkt af. Vertrouwen in professies als politie en rechtspraak is verbloemende maatstaf. Afnemend vertrouwen in bestuur en politiek. Rechtsstatelijke instituties steeds minder effectief conform een internationale trend.

⁴³ Het te veel varen op de inzet en motivatie van de werkvloer leidt tot een vicieuze cirkel van negatieve effecten, aldus het [Visitatierapport van de Rechtspraak, 2022-2023](#).

4. De opties voor verbetering zijn kansrijk

4.1 Samen organiseren van werkstromen rond de essentie

De strafrechtketen is een samenwerkingsverband waarin al intensief wordt nagedacht over betere aansluiting van werkwijzen. De directie Strafrechtketen probeert lijn te brengen in de wijze waarop politie, officieren van justitie, rechters, advocaten en andere professionals elkaar zaken aanleveren. De producten die de een oplevert, zijn immers input voor de volgende in de keten. Hoe zaken binnen krijgen, is mede bepalend voor de werklast, voor het werkplezier en voor wat er kan worden bereikt. Dossiers die op de rechtbank binnenkomen, en de wijze waarop het geschil door officieren en advocaten wordt afgebakend, bepalen hoeveel uren er in de berechting moet worden gestoken.

De toenemende complexiteit van het rechtssysteem is daarbij een uitdaging. Stapeling van regels, instanties en procedure-mogelijkheden vergroot de werklast voor professionals. Meer regels, meer gronden voor een beslissing of meer verweren behandelen, kost meer tijd. Het antwoord van de instellingen is ondersteuning van professionals door digitalisering en professionele standaarden. Dat gebeurt nu vooral per ketenpartner met het oog op de eigen organisatie. De wens om juridische kwaliteit te bereiken, staat daarbij centraal, terwijl er minder aandacht is voor organisatorische en maatschappelijke kwaliteit.⁴⁴

Hier ligt een belangrijke sleutel om overbelasting te verminderen en effectiviteit te vergroten. Een derde macht die meer als geheel functioneert, zou de wijze waarop met elkaar wordt samengewerkt meer kunnen richten op de essentie: de te bereiken doelen en de meest relevante uitkomsten. In omgevingsrecht-zaken draait het bijvoorbeeld vaak om de belangen van omwonenden. Het evenredigheidsbeginsel kan dan een vereenvoudigd basis kader vormen voor de inhoudelijke afweging.⁴⁵ De informatie die voor deze afweging nodig is, kan centraal worden gesteld in het proces van besluitvorming, bezwaar en beroep.

In huurzaken, familiezaken, arbeidszaken, geschillen binnen MKB-bedrijven of zaken over gemeentelijke zorgvoorzieningen, ligt het voor de hand om de behandeling in te richten op de te bereiken overeenstemming. Dit zijn duurzame relaties waarin mensen veel investeren en ook met elkaar verder moeten. Derden begeleiden partijen daarbij en kunnen zich richten op de informatie en communicatie die nodig is om tot eerlijke, werkbare afspraken te kunnen komen.⁴⁶

4.2 OESO: maak aansluitende, responsieve routes voor burgers

Werkstromen richten op de essentie: dat is hoe het eruitziet voor de derden in de keten. Derden hebben het vaak over toegankelijkheid, één loket of begrijpelijkheid. Er leeft een brede wens om meer responsief te zijn en meer maatwerk mogelijk te maken. Maar dat is nog steeds gedacht vanuit hun positie als derde: kunnen burgers ons wel bereiken en begrijpen?

⁴⁴ [Visitatierapport van de rechtspraak 2022-2023](#).

⁴⁵ Verhoeven, [Omgevingsrecht evenredig beter](#), 2023.

⁴⁶ Barendrecht en Van Beek, [Investeer in betere routes voor conflictoplossing](#), ESB, 2023.

De OESO beveelt lidstaten aan om de toegang tot het recht zo te organiseren dat de problemen zoals burgers die ervaren centraal staan. Procedures kunnen het beste worden gericht op de uitkomsten die zij nodig hebben, uiteraard met bescherming van de rechten van betrokkenen. Daarbij gaat het om effectieve, “seamless justice pathways” om deze uitkomsten te realiseren.

Deze routes bestaan uit de formele en informele “pre-court and court mechanisms and services” die derden aanbieden. Volgens de OESO kunnen deze het beste worden ontworpen en geïmplementeerd met gebruik van data en empirisch onderzoek als “evidence-base”.⁴⁷ Dat is niet eenvoudig, maar met goed onderzoek en goed gestructureerde ontwikkeling (zie hierna paragraaf 5.2) wel degelijk te realiseren.

Letselschades en grootschalige hersteloperaties zoals Groningen en Toeslagen vragen om maatwerk dat veelal op dezelfde componenten is gericht: benadeelden hebben fysiek herstel nodig, willen weten wat er is gebeurd en hoe dat kwam, herstel van relaties en een evenredige bijdrage in kosten en verlies van inkomsten. Buurtconflicten draaien om vermindering van overlast, herstel van verhoudingen en verheldering van eigendomsrechten. Bij huiselijk geweld is stoppen van geweld belangrijk en meestal ook continuering van gezinsrelaties. Is sprake van dwingende controle, dan zal dat patroon krachtig moeten worden doorbroken. Echtscheidingsconvenanten en overeenkomsten die arbeidsconflicten beëindigen hebben ook steeds dezelfde aandachtspunten. Bij milieucriminaliteit gaat het om stoppen van de blootstelling, bevestiging van de norm richting soortgelijke bedrijven en bijdragen aan de opruiming.

Algemene doelstellingen als preventie, herstel en genoegdoening kunnen zo worden vertaald in te bereiken uitkomsten per doelgroep. Uitkomsten die gerealiseerd kunnen worden door resp. de echtscheidingsketen, de omgevingsrechtketen of de afpakketen. De keten kan vervolgens beter worden gericht op het bereiken van die uitkomsten, die stelselmatig kunnen worden gemonitord. Klantwaarderingsonderzoeken en bevolkingsenquêtes kunnen op de te bereiken uitkomsten worden toegespitst.

Om vanuit deze standaardisering maatwerk te borgen, kan bij iedere intake in de rechtspleging worden uitgevraagd welke behoeften partijen willen beschermen en aan welke uitkomsten zij prioriteit toekennen. De politie experimenteert al volop met intakegesprekken waarin samen met de melder de meest passende interventie wordt bepaald. Advocaten, bemiddelaars en - in toenemende mate - rechters bevragen partijen op wat zij willen bereiken. In de zogeheten doorbraak-methode bij vastgelopen conflicten met de overheid staat dit ook centraal.⁴⁸

⁴⁷ OECD Recommendation

⁴⁸ Zie voor deze veelbesproken methode van het Instituut voor Publieke Waarden, <https://www.doorbraakmethode.nl/>

4.3 EU Commissie: ga doen wat werkt in de participatieve democratie

De Europese Commissie deed in december 2023 een belangrijke aanbeveling om de democratische veerkracht binnen de Europese Unie te versterken.⁴⁹ De urgentie druipt er vanaf en valt te begrijpen gezien de ontwikkelingen in de landen aan de westkant en de oostkant van de unie. De Commissie noemt een breed scala van mogelijkheden voor deelname aan democratische besluitvorming. Het gaat om allerlei vormen van participatieve en deliberatieve democratie, burgerberaden, raadplegingen, co-creatie en participatief budgetteren.

Coalitieakkoorden en de akkoorden-democratie

Het lijkt of ook op macro-niveau nog veel verbetering kan plaatsvinden van de manier waarop derden partijen begeleiden om tot overeenstemming te komen. Deze analyse is daarop niet gericht, maar de parallellen zijn interessant genoeg om hier kort aan te stippen.

Voor de totstandbrenging van een coalitieakkoord bestaan nauwelijks spelregels. In zijn Onze Constitutie⁵⁰ neemt Wim Voermans 15 bladzijden voor de kabinetsformatie. Hij laat de spanning zien tussen de beloftes aan de kiezers en deelname aan de regering. Want regeren betekent compromissen sluiten en of er iets van beleid terecht komt, is onzeker. Zo verklaart Voermans ook dat de onderhandelingen achter gesloten deuren plaatsvinden, dat ze vele maanden duren en dat ze leiden tot in detail uitgeschreven regeerakkoorden.

Met dit summiere ongeschreven recht moeten de Nederlandse burgers het doen. Want volgens de Grondwet is de regering er gewoon: "De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers."⁵¹

Informateur Tjeenk Willink ontwikkelde een aansprekende route naar de totstandkoming van een regeerakkoord. In zijn eindverslag van 30 april 2021 beschrijft hij het proces naar een akkoord op hoofdlijnen in een aantal stappen:⁵²

- Onderbouwde definitie van de grote vraagstukken en hun oorzaken, op basis van bestaande rapporten, kennis en bevindingen van commissies.
- Zijn er gemeenschappelijke doelen en belemmeringen?
- Politiek debat over deze vraagstukken.
- Inventarisatie van alternatieve manieren om belemmeringen weg te nemen.
- Politiek debat over deze oplossingen.
- Helderheid welke partijen aan de oplossingen willen bijdragen en mogelijk een coalitie willen vormen.
- Afspraken over financieel en wettelijk kader (regeerprogramma).
- Afspraken over thema's waarover partijen het niet eens zijn en hoe met die verschillen om te gaan.
- Afspraken over aanpassingen of een "midterm review"

Dit proces van het faciliteren van akkoorden is een goed voorbeeld van een interventie voor derden die verder zou kunnen worden doorontwikkeld, getest (in een lab, of in een gemeente) en steeds weer verbeterd. De ontwikkelaar zou om toelating door een onafhankelijk orgaan (bijvoorbeeld de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of de Raad van State) kunnen verzoeken op basis van een onafhankelijk onderzoek van kosten- en baten. Daarmee zou deze methodiek een hogere, of misschien zelfs wettelijke status kunnen krijgen (zie paragraaf 5 hierna voor deze ontwikkelroute).

Wat gebeurde er nu met dit ontwerp? Tjeenk Willink kreeg instemming van fractieleiders voor deze route.⁵³ Maar de route is niet gevolgd bij de verdere totstandkoming van het Kabinet Rutte IV. Voor de huidige formatie heeft de Raad voor Openbaar Bestuur een alternatieve route voorgesteld: een regeerakkoord als startdocument met een visie, procesafspraken en randvoorwaarden.⁵⁴ De ROB deed ook aanbevelingen over het verbeteren van het proces van besturen met akkoorden te komen.⁵⁵

⁴⁹ [Aanbeveling 2023/2836 van de Commissie van 12 december 2023](#) over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid.

⁵⁰ Voermans, Onze constitutie, 2023.

⁵¹ Artikel 42 Grondwet.

⁵² [Eindverslag informateur Tjeenk Willink 30 april 2021](#).

⁵³ [Bijlagen bij eindverslag informateur Tjeenk Willink](#), 30 april 2021.

⁵⁴ ROB, [Het regeerakkoord als startdocument](#), November 2023.

⁵⁵ ROB, [Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst](#), 2020.

De lidstaten worden aangemoedigd om deze middelen in te zetten in alle fasen van besluitvorming, inclusief het beoordelen en evalueren van beleid. Het kan gaan om besluitvorming op lokaal, regionaal en nationaal niveau. De inzet van innovatieve technologieën - met goede waarborgen - wordt aanbevolen. De commissie verwijst naar reeksen van goede voorbeelden, analyses en *endorsements* door internationale organisaties.

Voor deze participatievormen zouden de lidstaten een goed kader moeten maken. Financiering en regelgeving zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

De twee aanbevelingen samen versterken de algemene boodschap die ook de kiezers laten horen. Bekijk en organiseer het werk van derden vanuit de burger. Maak daar de wettelijke en financiële kaders voor. Zorg dat derden de middelen krijgen om te doen wat werkt voor burgers.

4.4 Inkomsten vergroten en schaarste rechtvaardiger verdelen

Om de ruimte te creëren voor aanpassingen, is het verstandig om ook aandacht te besteden aan de inkomstenkant. Gemeenten, toezichhouders en andere instellingen waarin derden werken vragen vaak bijdragen van de belanghebbenden. Voor paspoorten, registers en vergunningen waarmee derden burgers legitimatie verstrekken is het heel normaal dat er een kostendekkende bijdrage wordt gevraagd.

Aan de kant van justitie is de inkomstenkant van het businessmodel veel zwakker. De huidige inkomsten van de justitieketens bestaan vooral uit afgepakt crimineel vermogen (€380 miljoen), uit boetes (€764 miljoen) en uit griffierechten (€147 miljoen). De ambitie voor afpakken is al flink verhoogd.

Boetes en griffierechten van rechtbanken drukken relatief zwaar op de lagere inkomens. De verhoging van verkeersboetes met 10% leverde veel onbegrip op. Een koppeling met inkomen zou sancties eerlijker maken en handhaving effectiever. In veel landen bestaat zo'n systeem al en daarvan kan worden geleerd.⁵⁶

De inkomsten uit griffierechten komen vooral uit incasso-procedures van bedrijven en instellingen die op krediet leveren. Deze griffierechten worden verhaald op hun klanten (die vaker betalingsproblemen lijken te hebben dan dat sprake is van fraude). De Tweede Kamer drong aan op verlaging, omdat incasso's weinig tijd vragen en de kosten bijdragen aan problematische schulden.

Aan de andere kant zijn er de griffierechten voor de zaken die de rechtspraak het zwaarst belasten. Die dekken een fractie van de kosten. Denk aan de complexe conflicten waarbij grote bedrijven betrokken zijn, mega-strafzaken, massa-schadezaken en grootschalige conflicten over omgevingsplannen of omgevingsvergunningen. Een koppeling aan de

⁵⁶ Merel van Rooij, [Verkeersboetes: schijntje voor rijken, strop voor armen](#), Sociale Vraagstukken, 2023.

omvang van de werkzaamheden voor de rechtspraak en aan het maatschappelijk belang van een oplossing ligt dan voor de hand.

Het huidige systeem van betaling voor het werk van derden is ook onrechtvaardig en versterkt ongelijkheid. Vrijwel gratis rechtspraak voor grote bedrijven, projectontwikkelaars en overheden betekent in de praktijk dat zij concurreren om rechterstijd met partijen in familiezaken, alledaagse strafzaken, werkconflicten, migratiekwesaties, overlastconflicten, letselschades of conflicten over sociale voorzieningen. Daarin zijn voor gewone burgers en kleine ondernemers regelmatig grote belangen aan de orde. Hun bestaanszekerheid staat soms zelfs op het spel. Maar zij moeten aansluiten in de wachtrij en genoeg nemen met enkele kwartieren aan persoonlijke aandacht van de rechter.

Een stap die veel draagvlak kan krijgen, zou dus zijn om gebruikersbijdragen te verhogen voor zaken die veel tijd en aandacht vragen en waarin veel draagkracht is bij de partijen die direct van de interventies profiteren. Daaruit kunnen investeringen in verbetering worden bekostigd. Ook voor andere procedures die derden aanbieden zouden de bijdragen van belanghebbenden kunnen worden herijkt. Denk bijvoorbeeld aan de totstandkoming van maatschappelijke akkoorden, aan integratie van nieuwkomers in buurten of aan inspraakvormen rond initiatieven over de inrichting van de omgeving.

4.4 Beslissingskosten en foutkosten minimaliseren

Soms duurt het veel te lang voordat knopen worden doorgemaakt. In de stikstof affaire duurde het viereneenhalf jaar tussen de beslissing van de Raad van State op 29 mei 2019 over de PAS-aanpak en de met meer dan twee/derde van de stemmen aangenomen moties van 21 december 2023 in de Tweede Kamer.⁵⁷ De wetenschappelijke onderbouwing en discussie over oplossingen vond vooral buiten de geregisseerde procedures en instanties plaats.⁵⁸ Wat er binnen die procedures plaatsvond, was voor het brede publiek niet te volgen.

Zo'n traag, intransparant en ongericht besluitvormingstraject gaat gepaard met hoge maatschappelijke kosten. Demonstraties in Den Haag, grote onrust in boerenbedrijven, onzekerheid in financieringstrajecten voor ondernemers, maatschappelijke onvrede en oplopende polarisatie.

De hoogste rechters zijn onderdelen van de derde macht waar dit besef is doorgedrongen. De prejudiciële procedures die zijn ingevoerd bij de Hoge Raad en de Raad van State zijn een voorzichtige eerste toepassing van wat algemene doelmatigheidsprincipes zouden kunnen zijn. In deze beslissingen komen terugkerende dilemma's in de rechtspleging sneller aan de orde, zodat in een groot aantal zaken vroegtijdig duidelijkheid ontstaat, met meer transparantie.

Het algemene economische beginsel dat hier achter ligt is dat de som van de beslissingskosten en de foutkosten zo klein mogelijk moet blijven.⁵⁹ Derden macht willen de risico's van onrechtvaardige beslissingen vermijden, maar als te veel tijd en aandacht aan

⁵⁷ [Motie Holman c.s.](#) van 21 december 2023.

⁵⁸ Het (deels ongevraagde) essay van hoogleraren Erisman, Backes en de Vries, [Alternatieven voor de KDW](#), April 2023; Jaspers, *De Stikstoffuik*, Februari 2023.

⁵⁹

het vermijden van fouten wordt besteed, kan onrechtvaardigheid op andere plekken blijven bestaan. Dit algemene beginsel - dat door rechtseconomen die zich met procedures bezighouden in veel meer detail is uitgewerkt - kan veel vaker een leidraad zijn voor derden bij het organiseren van hun werkzaamheden en bij het binnen procedures stellen van prioriteiten. Ook kan daarmee worden bewaakt of derden beslissingskosten verschuiven naar hun ketenpartners of naar burgers in de vorm van administratieve lasten. Procedures die niet kunnen worden doorlopen zonder professionele hulp kunnen bijvoorbeeld beter worden vervangen door gebruiksvriendelijke procedures als veel mensen die moeten doorlopen.

Als bijvoorbeeld blijkt dat de risico's voor privacy bij het delen van gegevens in medische trajecten in herstelzaken klein zijn in verhouding tot de bijdrage aan betere, meer gedragen oplossingen voor burgers, dan kunnen die gegevens in het algemeen snel worden gedeeld. Daarover van geval tot geval beslissen jaagt de beslissingskosten op en het risico op foute beslissingen is dan waarschijnlijk ook groter.

Wachten op een uitspraak van een hoogste rechter in veel voorkomende zaken is ook vaak ondoelmatig. Zo'n uitspraak kan beter heldere richtlijnen voor oplossingen uitzetten, die eventueel later kunnen worden bijgesteld, dan alleen een eerste indicatie.⁶⁰

Het beginsel van beslissingskosten en foutkosten minimaliseren pleit ook tegen de denkrichting om professionals lokaal te laten uitvinden wat in het concrete geval werkt. Voor uitzonderingsgevallen is dit nuttig, maar de meeste conflictsituaties, handhavingproblemen en rechtsbeschermingsvragen doen zich landelijk duizenden keren voor (en in tweehonderd andere landen ook). Casusoverleg en veiligheidshuizen met meerdere disciplines is kostbaar en de kans op fouten is waarschijnlijk groot. De beste kennis bij elkaar brengen, standaardoplossingen formuleren, deze verspreiden en deze op basis van brede ervaringen en nieuw onderzoek regelmatig bijwerken, is meestal de betere weg (zie hierna paragraaf 5.2).

4.5 Vroegtijdige, effectieve interventies zijn vaak mogelijk

De begrotingssystematiek zou ook beter kunnen stimuleren dat tijdig effectieve interventies worden ingezet, zodat burgers eerder de uitkomsten krijgen die nodig zijn. De huidige verdeling in het justitie-veld is dat 97% van het geld voor rechtspleging en rechtsbestel naar de toga-beroepen gaat en dan voornamelijk om procedures te voeren. Rechtspraak en sociale advocatuur (begrotingartikel 32) worden vooral gefinancierd voor het voorleggen van zaken aan de rechter en de rechter laten beslissen. 97% van deze €2,2 miljard wordt daarmee besteed aan de 3% van de door burgers ervaren conflicten die nog maar bij de rechter komen.⁶¹

Dit is moeilijk te rijmen met het beleid en met wat werkt voor burgers. Minister Weerwind - en een veelheid van internationale rapporten - beoogt toegang tot rechtvaardige oplossingen in eerste instantie te realiseren door informatie aan partijen waarmee zij zelf oplossingen

⁶⁰ Barendrecht, [Een pleidooi voor informatiever recht](#), Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht, 1995, p. 165.

⁶¹ Barendrecht, [Conflicten hanteerbaar maken, De rol van het recht versterken](#), Nederlands Juristenblad 2022, p. 2566 op basis WODC, [Geschilbeslechtingdelta2019](#), 2020.

kunnen bereiken. De tweede stap is begeleiding bij het vinden van overeenstemming door advocaten, mediators en anderen. Geschilbeslechting kan in een derde fase door rechtspraak en door gespecialiseerde ADR instellingen gebeuren.⁶²

Volgens het Geschilbeslechtingsdelta-onderzoek wordt 34% van de conflicten opgelost door overeenstemming en 2% door buitengerechtelijke geschilbeslechting. Het lijkt dan buiten verhouding om daar in de begroting 2024 maar 3% van het budget aan toe te kennen. Deze €70 miljoen gaat naar het Juridisch Loket, lichte adviestoevoegingen, mediation in familie- en strafzaken, schuldsanering, voorbereidend onderzoek in bestuurszaken en consumentengeschillencommissies.

Als deze “voorfase” effectief is en goed aansluit, kan de rechtspraak op tijd beschikbaar zijn om partijen te helpen overeenstemming te bereiken en om resterende knopen door te hakken met een beslissing.

De professionals die het meest direct en vroegtijdig met partijen in contact staan, willen graag deze kant op. Bijna alle experimenten met maatschappelijk effectieve rechtspraak of huizen van het recht gaan in de richting van faciliteren van overeenstemming en vroegtijdige, passende interventies. Uit de meest recente visitatie van de rechtspraak blijkt dat implementatie wordt nu belemmerd door financiering die is gericht op uitspraken na het houden van een zitting.⁶³ Voor sociale advocaten geldt een soortgelijk dilemma: zij willen graag overeenstemming faciliteren maar voor de - toch al moeizame - bedrijfsvoering is procederen interessanter.

In de strafrechtspleging besteden politie en OM besteden verhoudingsgewijs veel middelen aan voorbereiding van procedures in 28.000 politierechterzaken, 25.000 onderzoekszaken en 10.000 complexe ondermijningszaken.⁶⁴ Dit deel van hun rechtspleging kent hoge beslissingskosten en veel procedurele complicaties. Alleen al door het trage verloop ontstaan niet altijd de maatschappelijk meest wenselijke uitkomsten.

De 127.000 zogeheten interventiezaken die in de ZSM trajecten worden behandeld hebben als helder doel dat “de burger als verdachte, slachtoffer of betrokkene een merkbare, zichtbare en betekenisvolle (strafrechtelijke) interventie ervaart die waar mogelijk snel (ZSM) wordt uitgevoerd.” Deze aanpak - waarin enkele ketenpartners goed samenwerken en veel mogelijkheden voor verdere ontwikkeling zien - lijkt te stagneren door gebrek aan middelen en door onenigheid met de rechtspraak over de regie. Terwijl deze veelbelovende, snelle route juist betere financiering, R&D en regie zou verdienen.

5. Vijf rollen om te kunnen doen wat werkt

5.1 De OESO en EU aanbevelingen: structureel beleid en governance

De kansen voor een sterkere, effectievere derde macht, die meer betekent voor burgers, zijn dus groot. De professionals die veiligheid organiseren, regels handhaven, genoegdoening

⁶² [Kamerbrief Minister Weerwind over Toegang tot het recht](#), nr. 29279-800, 27 juni 2023.

⁶³ [Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023](#), p. 31.

⁶⁴ JenV Begroting 2024, p. 60.

organiseren, onrecht herstellen en conflicten oplossen zijn die kansen al aan het benutten. Een betere structuur, financiering en rolverdeling kan deze beweging versterken.

De OESO aanbeveling over toegang tot recht⁶⁵ dringt ook aan op de beleidsvorming, planning, monitoring en evaluatie die nodig is om responsieve routes en interventies te realiseren. Aanbeveling 3 richt zich op een geschikte governance structuur, met de nodige raamwerken voor regulering en beleid. Dit is uitgewerkt in acht onderdelen, waaronder raadplegen van burgers, coördinatie tussen instellingen, budgettering, bevorderen van innovatie en inzet van digitale hulpmiddelen. Aanbeveling 5 gaat uitvoerig in op hoe het beleid en de implementatie evidence-based kunnen gebeuren.

Ook de EU aanbeveling bevat veel onderdelen over de in te richten kaders. De Commissie legt veel nadruk op een structurele aanpak voor de participatieve democratie en ontwikkeling van de daarvoor nodige infrastructuur, zoals actieplannen, digitale hulpmiddelen, goed ontwikkelde werkmethoden, strategische coalities met maatschappelijke organisaties, transparante beleidsvorming en regelmatige evaluaties. De Commissie noemt een aantal kwaliteitscriteria voor de inrichting van participatieve trajecten, met passende voorzieningen voor deelname van alle bevolkingsgroepen. Lidstaten worden aangemoedigd om financiering te organiseren, ook voor de capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties.

Het is opvallend dat de beide aanbevelingen niet spreken over de Grondwet, de procedurewetten, de kieswetten of andere wetten waarin de rollen en werkwijzen van derden plegen te worden beschreven. De opstellers hebben kennelijk gedacht aan andere kaders om nieuwe voorzieningen te realiseren, zoals die bijvoorbeeld gebruikelijk zijn voor andere beleidsterreinen.

5.2 De zorgsector faciliteert professionals om continu te verbeteren

In de zorgsector spelen vergelijkbare knelpunten, zoals overbelasting van professionals, oplopende kosten, nieuwe behandelingen en vragen over effectiviteit van interventies. Net als geldt voor het werk van derden voor de democratische rechtsorde, wil men daar zeer zorgvuldig werken en (gezondheids)risico's voor burgers zo klein mogelijk maken. Ook daar kunnen professionals geen resultaten garanderen en gaat het om behandelingen die vaak uitermate innovatief en complex zijn. Ethische afwegingen, evidence-based werken, professionele beoordelingsvrijheid, patiëntenrechten en participatie van patiënten staan hoog op de agenda. Dit zijn ook de thema's die spelen voor de vele gemeentelijke zorgverleners en andere derden die balans brengen in verhoudingen in gezinnen, buurten en werkrelaties. Alle derden kennen soortgelijke dilemma's uit hun eigen driehoeksverhoudingen.

In de zorgsector zijn de verantwoordelijkheden duidelijker verdeeld en er is verhoudingsgewijs ook veel meer budget voor het organiseren van veilige, gestage vernieuwing. We gebruiken die vergelijking hieronder vooral om te laten zien dat er vijf rollen zijn die beter zouden kunnen worden ingericht dan nu het geval is. Onderzoek en ontwikkeling, toelating, brede invoering en bekostiging, evidence-based werken door

⁶⁵ OESO, [Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems](#), Juli 2023.

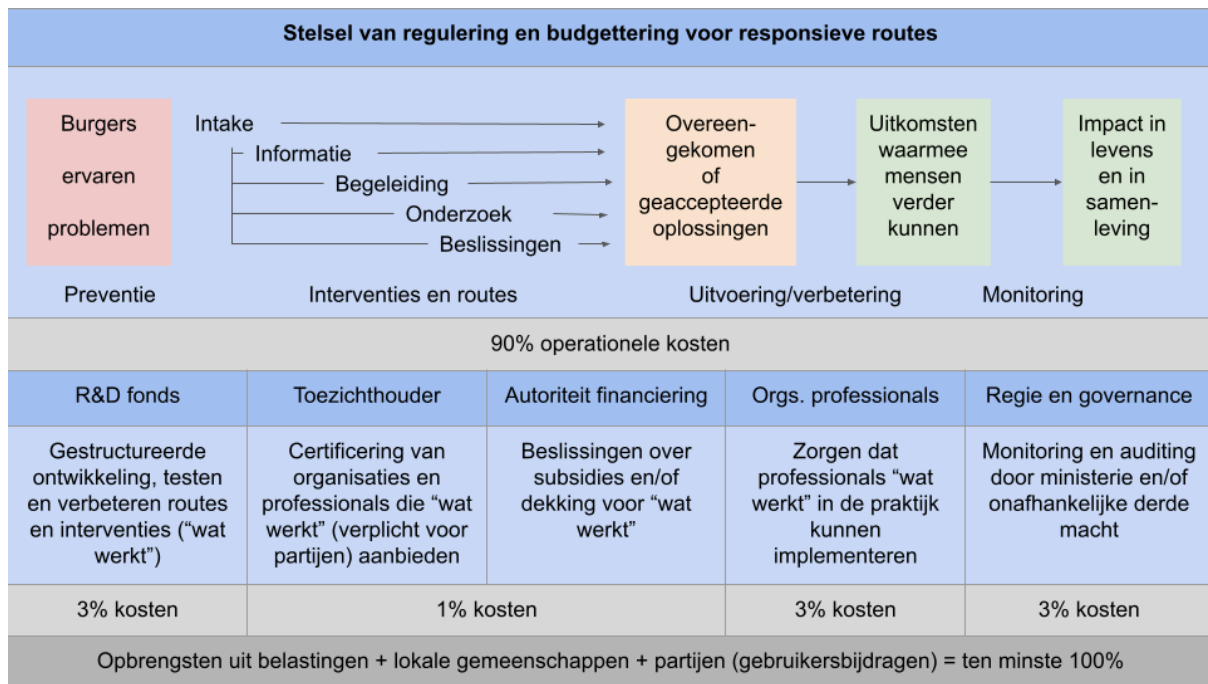
professionals, evaluatie en systeemtoezicht zijn in de zorgsector apart georganiseerde verantwoordelijkheden. Ieder van die taken is goed van middelen voorzien (zie kader).

Rollen, verbetering en regie in de zorgsector: Benchmarks voor de Justitiebegroting
<p>De volgende posten op de VWS begroting 2024 betreffen onderzoek, ontwikkeling en implementatie van preventie en effectievere behandelingen (totaal €1,45 miljard):</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZonMW (onderdeel NWO) €381 miljoen - RIVM €155 miljoen - Verbetering kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid zorg: <ul style="list-style-type: none"> - Eerstelijns zorg €44 miljoen voor ontwikkeling, €45 miljoen voor versterken van de organisatiegraad en €10 miljoen voor zelfzorg en onderzoek huisartsenzorg - Specialistische zorg €84 miljoen - Curatieve GGZ €14 miljoen - Medische producten €358 miljoen - Snellere invoering innovaties €47 miljoen - Passende zorg (via het Zorginstituut) €30 miljoen - Verbetering langdurige zorg €294 miljoen <p>Dit is exclusief de investeringen in R&D door de farmaceutische industrie, de leveranciers van medische apparaten en hulpmiddelen en de academische ziekenhuizen.</p> <p>Aan optimaliseren van het integrale zorgstelsel wordt €1,44 miljard besteed, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Patiëntenorganisaties en transparantie in de zorg €93 miljoen - Bijdragen aan opleidingen en de beroepenstructuur €755 miljoen - Nederlandse Zorgautoriteit €74 miljoen - Zorginstituut Nederland €77 miljoen
<p>Benchmarks:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deze €2,9 miljard komen overeen met 2,8% van de totale bruto zorguitgaven (€103,4 miljard) - Deze €2,9 miljard is 8,6% van de relevante begrotingsonderdelen van VWS (artikelen 1, 2, 3, 4 en 8; €33,8 miljard)

Geen enkele begrotingssystematiek of regievoering is ideaal. Maar de huidige systematiek voor de financiering van de derde macht kan zeker beter. Het onderstaande diagram toont een globale opzet hoe de systematiek er na enkele jaren uit zou kunnen zien, die we in paragraaf 5.3 tot en met 5.7 kort toelichten. In paragraaf 5.8 staat een voorstel hoe een stapsgewijze ontwikkeling kan worden ingezet, met snelle eerste resultaten.

Omdat de justitiebegroting centraal staat, gaat het hieronder vooral om het daar nu onder vallende gedeelte van de rechtsorde. Op het gebied van participatie, democratie en de rol van derden op collectief niveau zouden soortgelijke principes kunnen worden toegepast.

De kerngedachte is dat de derden als professionals in de rechtsorde de middelen krijgen om de doelen voor burgers zo effectief en rechtvaardig mogelijk te helpen bereiken. Daarmee stijgt de waarde die aan de samenleving wordt toegevoegd en kunnen ook de inkomsten van derden worden verhoogd, zodat hun bedrijfsvoering kan verbeteren.



5.2 R&D om evidence-based interventies en routes te ontwikkelen

In de derde macht is de ontwikkeling nu in grote mate afhankelijk van toevalligheden. Nieuwe interventies worden ontwikkeld door de politie of door praktijkjuristen en dan voorgelegd aan de hoogste rechters om na te gaan of ze passen in het huidige recht. Universiteiten doen daar juridisch onderzoek naar, waarbij ook de effectiviteit van de interventies soms deel uitmaakt van de analyse. Soms wordt ook empirisch onderzoek uitgezet. Er zijn veel pilots, die ieder op eigen wijze worden geëvalueerd. Pilots leiden zelden tot breed ingevoerde verbeteringen. Politici en wetenschappers nemen soms initiatieven tot een hercodificatie van procedures, maar daarin staan de te bereiken uitkomsten minder centraal dan het opnieuw uitschrijven van de vele versnipperde regels. Nieuwe procedurele routes voor hersteloperaties met nieuwe neutrale instanties worden ad hoc ontworpen, zonder dat eerdere ervaringen systematisch worden ingezet.⁶⁶

De OECD aanbeveling is dus om data en empirisch onderzoek de basis te laten zijn voor evidence-based justice pathways van problemen naar uitkomsten. In de zorgsector zorgen ZonMW, RIVM en Nederlands Zorginstituut dat geld beschikbaar is voor het ontwikkelen en testen van kansrijke behandelingen die het meeste prioriteit hebben. Daar zijn vele honderden miljoenen aan overheidsgeld voor beschikbaar, naast wat al in de praktijk van de academische ziekenhuizen, de farmaceutische industrie en de medische apparaten industrie gebeurt. Een algemene maatstaf voor begroting van R&D is 3% van de uitgaven en dat zou voor €15,4 miljard Justitiebegroting (artikelen 31 tot en met 34) uitkomen op ongeveer €450 miljoen per jaar.

Ter vergelijking: in de justitiesector is er het WODC, dat met een jaarbudget van €13 miljoen vrijwel alleen onderzoek in opdracht van beleidsafdelingen op het ministerie verricht. Daarnaast is er het NSCR dat voor €6 miljoen onderzoek doet naar criminaliteit en rechtshandhaving. Uit hun - zeer goed gewaardeerde - onderzoeken komen wel

⁶⁶ Nationale Ombudsman, Herstel ...

aanbevelingen, maar die resulteren niet vaak in ontwikkelopdrachten voor interventies of voor aanpassingen van de routes in samenspraak met de ketenpartners.

Met implementatie van evidence-based werken is een begin gemaakt in de Aanpak criminaliteitsfenomenen (€36 miljoen). Voor misdrijven met hoge impact wordt onder meer beoogd om kansrijke en bewezen effectieve interventies te gaan inzetten. Maar ja, waar worden die ontwikkeld, getest, beoordeeld op kosteneffectiviteit en breed ingevoerd?

Politie, rechtspraak/OM, reclassering, justitiële inrichtingen en advocatuur hebben ieder eigen opleidingsinstituten die vooral onder hoge druk staan om snel meer menskracht te leveren. Aan gestructureerde, gezamenlijke ontwikkeling komen zij niet toe, daar hebben zij geen budget voor. Het Juridisch Loket en de Raad voor de Rechtsbijstand hebben kleine ontwikkelafdelingen die vooral de eigen werkprocessen optimaliseren.

Om in de ontwikkel-leemte te voorzien, hebben 34 organisaties - na overleg met het Ministerie van JenV - in februari 2023 een uitgewerkt R&D en Innovatie programma ingediend bij het Nationaal Groeifonds. Dit beoogt een initiële investering van €22 miljoen per jaar in gestructureerde verbetering van zeven conflictoplossingsroutes die voor burgers en ondernemers het meest urgent zijn (omgevingsrecht, samenwerking in MKB, betekenisvol strafrecht, familie, schulden, buurt en letsel/grootschalig herstel). Dit consortium van kennisinstellingen, een ADR instituut, de gemeente Den Haag en internationale experts stelt voor hiervoor zeven ontwikkelcentra op te richten. Een achtste centrum zou zich kunnen specialiseren in doorlopende routes voor burgers. Ook de verdere ontwikkeling van de wijze van regie, regulering en budgettering krijgt aandacht.

Het voorstel wordt hier aangehaald, omdat het meer gedetailleerde uitwerking biedt van de ontwikkelopgaven en de ontwikkelmethoden. Ieder van die opgaven heeft een sterke basis in al verworven kennis, benoemt de belangrijkste knelpunten in de keten, heeft een gefaseerd projectplan, een beschrijving van de methoden en een berekening van de verwachte impact van de innovaties. Zo kan de haalbaarheid goed worden beoordeeld.

De geschatte kosten van dit soort ontwikkeling zijn aanmerkelijk groter dan de in de rechtsorde gebruikelijke onderzoeksbudgetten. Maar ze vallen in het niet bij ontwikkelkosten in de zorg, de bouw of de industrie. En ook bij de baten van langjarige toepassing van betere interventies door derden en betere begaanbare routes voor burgers.⁶⁷

5.3 Toelating en toezicht kan beter onafhankelijk van instellingen

De vergelijking met de zorgsector suggereert ook hoe toelating en toezicht kunnen worden verbeterd. Naast toezichthouders per ketenpartner - zoals bijvoorbeeld het veelbesproken toezicht op de advocatuur en het toezicht van de Procureur Generaal bij de Hoge Raad op de rechtspraak - is er een algemene Zorgautoriteit. Nieuwe medicijnen worden onafhankelijk beoordeeld op effectiviteit en bijwerkingen door het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen.

In de huidige situatie hebben geslaagde innovaties nauwelijks kans op toelating tot het rechtsbestel. De regulering van juridische beroepen, (buitengerechtelijke) conflictoplossing

⁶⁷ Zie Barendrecht en Van Beek, [Investeer in betere routes voor conflictoplossing](#), ESB, 2023 voor berekeningen.

en criminaliteitsbestrijding is star, is weinig onafhankelijk en ademt vooral risicobeheersing. Er liggen grote kansen als die regulering meer wordt gericht op het vergroten van de capaciteit om rechtvaardige uitkomsten voor burgers te bereiken.

In een recent onderzoek wordt - in lijn met ontwikkelingen in omliggende landen - gepleit voor een vergunningenstelsel om spelers met nieuwe organisatiemodellen voor de advocatuur toe te laten tot het rechtsbestel.⁶⁸ Daarbij is onder meer gedacht aan BrandMr, een initiatief dat is ontstaan in de kring van rechtsbijstandverzekeraars, die net als vakbonden, consumentenorganisaties, de vier ADR-instellingen, sociaal raadslieden, hbo-juristen, gerechtsjuristen, buurtbemiddelaars, gemeentelijke meldpunten, Boa's en particuliere beveiligers een belangrijke aanvullende rol hebben in de justitieketens.

Door veelbelovende nieuwe organisatiemodellen toe te laten, kan ook meer beweging ontstaan op de arbeidsmarkt voor juristen en andere conflictoplossers. Zij kunnen gaan kiezen voor plekken waarop zij productiever kunnen zijn en meer bevredigend werk kunnen doen. Nieuwe modellen kunnen daarbij net zo goed uit de bestaande ketenpartners komen als uit het maatschappelijk initiatief.

Politie, rechtspraak, OM en andere justitie-instellingen hebben nu immers grote moeite om hun bezetting op peil te houden. Deze ketenpartners hebben rollen bij het bereiken van uitkomsten voor burgers die elkaar deels overlappen en zouden elkaar op de zo belangrijke grensvlakken heel goed kunnen helpen. Rechters zijn vaak al als vrijwilliger actief in ADR-instellingen. Sociaal advocaten en mediators kunnen worden ingezet als hulprechters of op afroep door de politie die bij een hoogoplopende ruzie wordt betrokken. Nederland loopt zoals gezegd achter op buurlanden door weinig gebruik te maken van vrijwillige inzet van betrokken of kundige burgers in de rechtspraak.⁶⁹

De huidige justitie-begroting gaat nog uit van een strikte scheiding van rollen en van bestaande organisatorische modellen. Innovatie daarin verlaagt waarschijnlijk de kosten en verhoogt de effectiviteit.

5.4 Bekostiging is een vak apart waarmee winst is te boeken

Het Zorginstituut Nederland heeft als taak om te bewaken dat alleen effectieve en bij de patiënt passende behandelingen worden bekostigd. Daar ligt dus een belangrijke motor voor doelmatigheid met menselijke maat.

Als de justitie-sector dit voorbeeld zou volgen, dan komt de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling van de doelmatige interventies en routes inderdaad bij ontwikkelcentra die losser staan van de bestaande instellingen. De justitie-instellingen en hun professionals zijn daar nauw bij betrokken, werken zoveel mogelijk evidence-based en kunnen het beste expliciet de opdracht krijgen om bij te dragen aan doelmatige ketens. Want - net als in de zorg - sporen hun eigen korte termijn belangen niet altijd met introductie van de voor burgers meest effectieve en voor de overheidsfinanciën meest kosten-efficiënte manieren van werken.

⁶⁸ Stokkermans, [Alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten. Over de advocatuur als maatschappelijke onderneming](#), 2023.

⁶⁹ Barendrecht, [De derde macht en de samenleving. een visie](#), Tijdschrift voor conflicttherapie, 2023.

Over de brede beschikbaarheid voor de gehele doelgroep kan daarom beter worden beslist door een onafhankelijke instantie, met een duidelijke opdracht om de kosten en baten af te wegen en te zorgen dat de interventies niet alleen als mogelijkheid in de wet worden opgenomen, maar voor iedereen die aan de voorwaarden voldoet.

De beloning van derden zo afstellen en organiseren dat in dit evenwicht voor burgers en derden goede uitkomsten ontstaan, is nodig, en ook uitdagend. Daarvoor zijn ketenbrede resultaatafspraken nodig en afspraken over onderlinge verdeling van het budget daarvoor.⁷⁰ Dat lukt mogelijk pas als de goed werkende interventies en routes naar oplossingen beter zijn beschreven en gestandaardiseerd. De keten-financieringsmodellen zouden trouwens ook onderdeel van de ontwikkelopgave kunnen zijn.

Invoering van nieuwe interventies hoeft niet gepaard te gaan met bezuinigingen. Een ervaring met bekostigingssystemen is dat bezuinigen of negatieve prikkels, zoals extra controles, vooral veel weerstand oproepen en problemen veroorzaken. De beste resultaten ontstaan door extra beloning voor positieve bijdragen, zodat de inspanningen in die richting verschuiven. Daar zou de nieuwe begrotingssystematiek op kunnen inspelen.

Sociale advocaten, rechters en andere professionals willen vooral beter worden beloond voor effectieve uitkomsten via overeenstemming, met een beslissing als mogelijk sluitstuk. Als dat gebeurt, zullen ze waarschijnlijk minder gaan leunen op beloning voor minder effectieve bijdragen aan procedures. Als ze samen meer gaan doen “wat werkt” zullen ze waarschijnlijk ook de kosten bij ketenpartners verminderen. Burgers, bedrijven en overheden zien dan ook hun kosten verminderen en de baten van goede rechtspleging toenemen. Dat schept ruimte voor verhoging van hun bijdragen aan de financiering van de rechtspleging.

De vele instanties die nu achteraf de rechtmatigheid van handelingen van hun ketenpartners controleren kunnen ook worden ingezet en beloond voor hun proactieve bijdrage aan de effectiviteit van de keten. Daarmee kunnen ze eventuele wegvallende inkomsten uit beroepen in individuele zaken compenseren.

5.5 Professionele ontwikkeling en evidence-based werken

Binnen de derde macht hebben beroepen en instellingen aparte opleidingen. Zo bestaan er in de strafrechtketen separate opleidingsinstituten voor de politie, rechters en officieren van justitie, de reclassering en het gevangeniswezen. Mediators, advocaten en notarissen hebben hun eigen systemen om derden vaardigheden en kennis bij te brengen. Binnen de Rijksoverheid zijn er aparte opleidingstrajecten voor jonge ambtenaren en voor de hogere functies in de Algemene Bestuursdienst. Politieke partijen hebben soms opleidingen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Al deze beroepsopleidingen leggen een sterke nadruk op de eigen rol. De ethiek en professionele waarden worden apart ontwikkeld en zijn soms apart in de wet opgenomen, zoals bijvoorbeeld in de Advocatenwet. Discussies over het toezicht op de beroepsgroep dat de kwaliteit moet borgen, kunnen hoog oplopen. De organisaties hebben een eigen

⁷⁰ Koopmans c.s., Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak, SEO en AEF in opdracht van WODC, 2021.

tuchtrecht en eigen geschillencommissies. De eigen identiteit wordt daarmee sterk benadrukt.

Soms lijkt de onderlinge solidariteit vormen aan te nemen die de grenzen van kartelgedrag overschrijden. Het is de vraag of daarmee voldoende aandacht blijft bestaan voor de functie van de betrokken derden in het samenspel en voor de resultaten van het samenspel voor burger en samenleving.

In al die beroepsgroepen speelt ook de veel constructievere wens om zo effectief mogelijk te kunnen werken voor de doelgroepen. De opleiders en leidinggevenden zijn zich bewust van het grote belang van samenspel. Maar - zoals onlangs bleek bij een overleg met opleidingsinstituten in de strafrechtketen - aan evidence-based werken en keten-breed samenwerken komen de opleiders nauwelijks toe. De druk om snel nieuwe agenten op straat of magistraten in toga te krijgen is hoog.

Daarbij komt dat de juridische opleiding - die voor vele derden die in de praktijk werken de basisopleiding was - vooral is gericht op kennis van en in individuele casus toepassen van regels. Juristen krijgen wel waarden mee die naar uitkomsten voor burgers verwijzen, zoals hoor en wederhoor, genoegdoening of legitimiteit. Maar ze leren niet om systematisch na te gaan of hun samenspel ertoe leidt dat burgers daadwerkelijk deze uitkomsten ervaren.

In de zorgsector zijn beroepsgroepen ook belangrijk. De sterke professionele identiteit is daar ook een belangrijke drager van kwaliteit en betrokkenheid. Deze krijgt daar invulling door hen in staat te stellen om zich te richten op "wat werkt." Organisaties van huisartsen, specialisten, in de ouderenzorg, in de GGZ en in de medicijnverstrekking krijgen omvangrijke subsidies voor het ontwikkelen van richtlijnen met behandelkennis, in goed georganiseerde processen die borgen dat internationale wetenschappelijke inzichten en praktijk expertise worden benut.⁷¹ Zij krijgen ook ruimte voor invoering van nieuwe wijzen van werken, enigszins vergelijkbaar met de bijdrage die justitie-instellingen krijgen voor het invoeren van een nieuw wetboek, maar dan meer gericht op verbetering van de uitkomsten voor burgers.

In ruil daarvoor nemen de beroepsorganisaties mede-verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van de zorg. Zelfzorg en online zorg worden gezamenlijk ontwikkeld. Inzet van praktijkondersteuners zorgt dat meer capaciteit beschikbaar komt. Al deze functies en verbetermogelijkheden uit de gezondheidszorg hebben hun parallel in de wereld van de zorg voor onderlinge verhoudingen in de samenleving.⁷²

5.6 Systeem-regie en evaluatie voor continue verbetering is mogelijk

De OESO doet een aantal aanbevelingen voor de systeem-regie. De leemte in de regie en verantwoordelijkheden kan op basis van deze aanbevelingen worden opgevuld. Denkbaar is dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid zich daarop toelegt of dat de derde macht daar het initiatief op neemt.

⁷¹ Zie kader in Paragraaf 5.2.

⁷² OESO, [Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems](#), Aanbeveling 4c.

De OESO adviseert in ieder geval om een governance structuur te creëren, die het beleid kan richten op *seamless, efficient, integrated, sustainable, resilient, and user-centred justice pathways*.⁷³ Er zal een coördinatiesysteem voor de rechtsorde moeten komen om te zorgen voor evidence-based planning, monitoring en evaluatie. Volgens de OESO moet meer worden geïnvesteerd in data over de uitkomsten voor burgers. De data-bronnen die in paragraaf 3.3 zijn genoemd kunnen daarvoor worden uitgebouwd.

Ook adviseert de OESO om monitoring, evaluatie en verantwoording te organiseren die gericht is op die uitkomsten en het systematisch blootleggen van de noodzaak van verbeteringen. Burgers met ervaringen in de rechtsorde moeten uiteraard worden betrokken bij het ontwerpen van verbeterde interventies en routes.⁷⁴

5.7 Eerste praktische stappen kunnen lopen via de JenV begroting

Als deze aanpak van de impasses in de democratische rechtsorde inderdaad weinig kwaad kan (zie paragraaf 1.4), dan zouden eerste stappen kunnen worden gezet bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van JenV of bij de Voorjaarsnota. De Staatscommissie Rechtsstaat heeft in een brief aan de informateur geadviseerd om onder meer geld vrij te maken voor innovatieve “afhandeling” van geschillen en vroegtijdige en gemoderniseerde, oplossingsgerichte aanpak van geschillen door rechtbanken.⁷⁵

Een amendement op de begroting kan geld vrij maken voor een organisatie⁷⁶ op enige afstand van de ministeries, die ontwerpen maakt voor de vijf rollen die hierboven zijn omschreven. Die organisatie maakt daarbij uiteraard gebruik van een of meer van de al bestaande instrumenten voor burgerparticipatie. En kan ook overigens zo transparant mogelijk werken.

In dat amendement kan ook al een eerste tranche geld kunnen worden vrijgemaakt voor gestructureerd onderzoek en ontwikkeling. Bestaande - of hiervoor te vormen - ontwikkelcentra kunnen dan uitgewerkte plannen maken voor de ontwikkeling van de meest noodzakelijke routes of interventies. Die voorstellen kunnen worden voorgelegd aan een toetsingscommissie. De beoordelingssystematiek kan bijvoorbeeld worden geleend van de Adviescommissie van het Nationaal Groeifonds of van ZonMW.

De meest logische plek voor ontwikkelcentra is bij de kennisinstellingen en die zouden startsubsidies kunnen krijgen voor het opzetten van deze capaciteit.⁷⁷ Ook de onderzoeksafdelingen bij de belangrijke justitie-instellingen, de planbureaus en organisaties

⁷³ OESO, Aanbeveling 3a.

⁷⁴ OESO, Aanbeveling 3, 5a en 5b.

⁷⁵ Staatscommissie Rechtsstaat, [Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat](#). Brief aan informateur Plasterk, December 2023.

⁷⁶ Bijvoorbeeld tijdelijk vallend onder een van de Nationale Ombudsman, de Raad van State, de Hoge Raad, een planbureau of de Staatscommissie Rechtsstaat.

⁷⁷ Denk aan WODC, NSCR, HiiL, de ontwikkelcentra van het Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen en onderzoeksafdelingen van private rechtsbijstandverleners op basis van een beoordeling van track-record en visie.

uit het lokale bestuur zouden samen, op enige afstand van de dagelijkse operatie, ontwikkelcentra kunnen vormen.⁷⁸

2024	2025	2026/ 2028	Artikel Begroting	Toelichting
5	5	PM	32	Tijdelijke organisatie voor het uitwerken van vijf cruciale rollen in de democratische rechtsorde: 1. onderzoek en ontwikkeling, 2. toelating tot stelsels, 3. beslissingen over brede invoering en financiering, 4. ondersteuning evidence-based werken beroepsverenigingen en opleidingsinstituten 5. monitoring en systeemtoezicht.
2	5	PM		1. Toetsingscommissie R&D meest noodzakelijke interventies en routes
3	PM	PM		1. Startsubsidies 15 ontwikkelcentra (capaciteit, voorstel ontwikkeling)
20	35	50 + PM		1. Budgetten ontwikkeling effectieve interventies
5	10	15 + PM		2. Toelating interventies na toetsing effectiviteit, bijwerkingen en efficiëntie.
PM	PM	PM		3. Onafhankelijke organisatie die beslissingen neemt over brede invoering en financiering
30	40	55 + PM		4. Ondersteuning evidence-based werken beroepsverenigingen en opleidingsinstituten (circa 20)
5	5	10		5. Jaarlijkse monitoring uitkomsten voor burgers
PM	PM	PM		5. Systeemtoezicht Democratische Rechtsorde (neemt in 2026/2028 de taken van de tijdelijke organisatie over)
70	100	130		Totaal additionele uitgaven in m€ (+ PM)
70	100	130	32	Kostendeekkende bijdrage van belanghebbende partijen met voldoende draagkracht aan rechtszaken die meer dan vijftig mensdagen werk vragen
PM	PM	PM	92	Eventuele toekenning uit begrotingspost van €264 miljoen onverdeeld
PM	PM	PM	91	Eventuele verschuiving lasten/besparingen kerndepartement voor de taken 1 tot en met 5 die soms deels al worden uitgevoerd of die verminderen door afname van ad hoc beleid en reageren op terugkerende crisissen.
70	100	130		Totaal extra inkomsten/besparingen in m€ (+ PM)

De Ministeries van JenV en BZK, en bijvoorbeeld ook de VNG, hebben veel pilots gedaan op het gebied van democratie, bestuurlijke vernieuwing en rechtspleging. Een door hen op te zetten team kan het portfolio van interventies doorlichten op effectiviteit vergeleken met bestaande werkwijzen, op bijwerkingen en op kosten. Voor deze toelatingsbeslissingen kunnen criteria worden ontworpen, zodat de betrokken regelgevers (formele wetgevers,

⁷⁸ Denk aan de onderzoeksafdelingen bij de Hoge Colleges van Staat, de Hoge Raad, de Nationale Politie, de 3Reclasseringsorganisaties, DJI, de Raad voor Rechtsbijstand, de Raad voor de Rechtspraak, de VNG, het IPO, Pro Demos, de Raad voor Openbaar Bestuur, de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming en het Nederlands Jeugd Instituut.

toezichthouders, ministers) deze al kunnen gaan toepassen als zij deze interventies in de komende jaren beoordelen. Voor justitiële interventies in de strafrechtketen bestaat al een Erkenningscommissie en ook het Nederlands Jeugdinstituut beoordeelt interventies.

Veelbelovende pilotresultaten die nog niet rijp zijn voor brede invoering kunnen bij een ontwikkelcentrum worden opgepakt voor verdere ontwikkeling. Daarmee kan ook recht worden gedaan aan de ontwikkel-inspanningen van pilot teams teams die de afgelopen jaren al zijn gevormd.

Vorbereiding van beter gefundeerde beslissingen over brede invoering en bekostiging kan ook al plaatsvinden. Hoe al in deze richting te gaan werken kan onderdeel worden van de ontwerpopgave

Voor de monitoring kan een begin worden gemaakt met een samenwerkingsverband dat de huidige monitors, slachtofferenquêtes en geschilbeslechtingdelta's tot uitgangspunt neemt voor een verbeterd stelsel.

De eerste extra uitgaven kunnen worden bekostigd uit een kostendekkende bijdrage van belanghebbende partijen met voldoende draagkracht aan de behandeling van rechtszaken (zie paragraaf 4.4). Er zijn genoeg tijdrovende zaken waarin geen twijfel hoeft te bestaan over de draagkracht van de belanghebbenden. Te denken valt in eerste instantie aan - clusters van - rechtszaken die meer dan vijftig mensdagen werk vragen van de rechterlijke macht.

Een alternatieve dekkingsmogelijkheid is de grote post nog onverdeeld op de JenV begroting. De kosten kunnen deels worden gedekt, doordat taken (en bijbehorende lasten) van het kerndepartement overgaan of daar worden ingevuld.

6 De derde macht heeft dirigenten nodig

Systematisch doen wat werkt, is een belangrijke optie om de positie van derden te versterken en beter aan te sluiten bij wat burgers van de staat nodig hebben. Deze notitie in wording beoogt te laten zien hoe dat concreet kan worden georganiseerd, vanuit de realiteit van de Nederlandse democratische rechtsorde van begin 2024. Daarbij zijn ongetwijfeld belangrijke aspecten, invalshoeken en al ondernomen acties over het hoofd gezien. De legitimiteit van een waarnemer van buiten de instituties om een weg voorwaarts voor die instituties te schetsen is bovendien bij voorbaat beperkt.

Om de zo noodzakelijke beweging op gang te brengen, zal samenspel nodig zijn. Het vertrouwen in de gezamenlijke derde macht is groot. Maar het orkest van derden speelt niet meer op zijn best en er is geen dirigent in zicht. Het publiek wordt aangetrokken door solo-artiesten die uren staan te spreken in grote arena's.

Het zou goed zijn als leiders uit de justitie-instellingen, bijvoorbeeld uit de rechtspraak, uit de commissies Justitie en Veiligheid van het parlement, uit de hoge colleges van staat of uit de planbureaus, deze problematiek publiekelijk bespreekbaar willen maken en bij willen dragen aan een visie op het aanbod van de derde macht aan de samenleving. Als gast-dirigenten,

als sponsors of als verbindende derden op de achtergrond. Als zij dat zelf niet zouden willen organiseren, dan zouden zij in ieder geval kunnen aangeven door wie en hoe dat publieke gesprek wel zou kunnen worden georganiseerd.

De (interdisciplinaire) wetenschap heeft al veel onderzoek verricht waarmee de derde macht kan worden gestut. Waar onderzoekers, inspecties en hogere rechters de huidige gang van zaken nu vooral kritisch evalueren, zouden zij zich meer kunnen richten op gestructureerde ontwikkeling van goed werkende interventies en beter begaanbare routes voor burgers.

Net als in de zorgsector, zouden organisaties van professionals en gebruikers doorlopend gesteund kunnen worden bij het ontwikkelen en breed invoeren van “evidence-based” interventies. Dat zijn werkmethode die meer opbrengen, minder bijwerkingen hebben en minder kosten veroorzaken. Dit sluit aan bij de grote inspanningen die de professionals van de derde macht iedere dag doen om eerlijke, effectieve uitkomsten voor hun cliënten en de omgeving centraal te stellen.

Gezamenlijk kunnen deze organisaties de Tweede Kamer en het Ministerie van Justitie en Veiligheid vragen om een begrotingssystematiek die de methoden van tussenbeide komende derden systematisch versterkt, zonder dat deze daarmee de macht kan overnemen en zonder grote systeemwijziging.

Daar kan toch weinig tegen zijn?