

Ontwikkeling van de democratische rechtsorde

Wat burgers en professionals nodig hebben

Suggesties voor vragen die commissies voor de rechtsstaat zich kunnen stellen:

- (1) Hoe kan de democratische rechtsorde beter aansluiten op wat mensen, bedrijven en de professionals van de rechtsorde nodig hebben? We geven een aanzet voor analyse van de problemen die zij ervaren. We schetsen hun verlangens voor ordening van de samenleving en hoe zij daaraan al invulling geven. Het potentieel blijkt groot.
- (2) Tot de huidige instituties van de rechtsstaat behoren de drie staatsmachten, de electorale democratie, de grondrechten, de organieke wetten, de rechtshulp en de politieke vrijheden. Kunnen deze instrumenten die aansluiting realiseren en de democratische rechtsorde responsiever maken? We bespreken de aanwijzingen dat de huidige instrumenten beperkingen en ongewenste bijwerkingen hebben.
- (3) Hoe kunnen we de rechtsstatelijke ontwikkelcapaciteit drastisch vergroten, zodat het potentieel kan worden benut en de rechtsorde responsiever kan worden? We gaan in op beslissingen over toelating van veelbelovende innovaties, de financiering van innovatie, de urgentie van vernieuwing en wie deze institutionele veranderingen mag faciliteren.

Dit paper richt zich tot de Staatscommissie Rechtsstaat en de Adviescommissie 'Versterken weerbaarheid democratische rechtsorde'. Zij stelden deze vragen aan de samenleving:

- Welk onderwerp verdient in uw ogen speciale aandacht en waarom?
- Wat zijn concrete maatregelen om het functioneren van de regering, het parlement en de rechtspraak en hun onderlinge verhouding in de praktijk te verbeteren?
- Hoe kan de rechtsbescherming van de burger effectief beter worden?¹
- Wie moet wat doen om verbindingen tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid te versterken en een sterke democratische rechtsorde voor de toekomst te koesteren.²

De urgentie van deze vragen blijkt ook uit de parlementaire onderzoeken naar de gaswinning in Groningen, de Toeslagenaffaire, de uitvoering en de strafrechtsketen.

Dit position paper wordt ingezonden door HiiL.³ Het is ontstaan in de context van het bouwen aan het Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen.⁴ De 34 deelnemers willen effectieve oplossingsroutes ontwikkelen voor zeven belangrijke soorten rechtsproblemen. Het programma, met voor de commissies mogelijk interessante onderbouwing en methodes, vroeg financiering bij het Nationaal Groeifonds. Het gezamenlijk ontwerpen daarvan leverde veel inzicht op in achterliggende trends, barrières en kansen.

De hoofdlijn van onze suggesties en de achterliggende analyse is samengevat in de inhoudsopgave hieronder. Meer onderbouwing volgt in de daarop volgende tekst die summier is uitgewerkt en vooral bedoeld is om de commissies suggesties te doen voor relevante data en ontwikkelingen.⁵

¹ Zie de drie vragen uit de [Internetconsultatie Staatscommissie Rechtsstaat](#).

² Deze bredere vraag is geformuleerd in de [Voortgangsrapportage](#) van de Commissie Weerbaarheid.

³ HiiL is in 2006 opgericht door drie ministeries (OCW, JenV, BiZa) als respons op het WRR advies [De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat](#). HiiL kreeg als mandaat om het juridische onderzoek internationaler, meer interdisciplinair en meer maatschappelijk relevant te laten worden. HiiL richt zich - gefinancierd door onder meer het Ministerie van BZK - op innovatie van rechtssystemen vanuit burgerperspectief.

⁴ Zie [hier](#) voor het consortium en het ingediende voorstel bij het Nationaal Groeifonds.

⁵ We nemen de vrijheid ook gegevens aan te reiken, wetend dat commissies beperkte tijd en middelen hebben. Wij zijn graag bereid nadere onderbouwing te geven op relevante onderdelen.

Onze suggesties voor vragen en analyse in een pagina:

1. Wat zijn de behoeften aan ordening en de reële verlangens van burgers?	2
Zij hebben behoefte aan luisterende rechtvaardigheid: het probleem dat zij ervaren centraal	3
Mensen willen meebeslissen en in overeenstemming samen verantwoordelijkheid dragen	3
Zij investeren in langdurige afhankelijkheidsrelaties, waarin zij rechtsbescherming nodig hebben	4
Bij conflict zijn routes naar overeenstemming nodig, zodat mensen en bedrijven verder kunnen	4
Mensen gedragen zich meestal sociaal en hechten aan sociaal gedrag bij anderen	6
Veiligheid en het voorkomen van opportunisme hebben hoge prioriteit	6
Als het ernstig misgaat, dan zijn in ieder geval normbevestiging en herstel nodig	6
Achter straf en vergelding zitten meerdere behoeften en manieren om die te vervullen	6
Mensen verlangen naar een sociaal contract dat tegenstellingen overbrugt en problemen oplost	7
Burgerparticipatie heeft brede steun en veel meer mensen willen meedoen	7
De meerderheid wil deskundigheid benutten en steunt experimenten met beleid	8
Professionals ervaren hoge werkdruk en zoeken minder complexe samenwerkingsvormen	8
Een vreedzame, inclusieve samenleving vraagt om rechtvaardigheid op ongekende schaal	8
2. Kan de rechtsstaat responsiever worden met de huidige instrumenten?	8
Wetgeving is weinig geschikt om responsieve interventies te vormen en in te voeren	9
De rechtsorde organiseert beschikkingen en oordelen door machthebbers: werkt dat nog?	9
Tegenmacht controleert, maar geeft weinig garantie op verandering	11
Rechtshulp en deskundige hulpverlening toevoegen heeft bijwerkingen	11
Strafrecht, privaatrecht en bestuursrecht zijn beperkte instrumenten	12
Juridische kennis is beperkend: meer vaardigheden en kennis in sleutelposities zijn nodig	13
Debat met een neutrale beslissing is geen ideale manier om tot goede besluiten te komen	13
Medialogica kleurt de interactie in de rechtsorde: negatieve emoties en polarisatie	13
Oplossingen ontstaan in achterkamers	14
Op leiders wordt te veel geprojecteerd en ze worden te zwaar belast	14
Kleine kans op democratisch initiatief uit de samenleving; voor autocraten is het makkelijk	14
3. Hoe kan ontwikkeling van de rechtsorde de ruimte krijgen?	15
Een complexe opgave met een eenvoudige oplossing: organiseer de ontwikkeling	16
Overweeg onafhankelijke toelating voor effectieve, schaalbare vernieuwingen	16
Investeer in gestructureerde ontwikkeling van deze publieke goederen	17
Werk people-centred, evidence-based, weeg de effecten op mensen	17
Versterk de dialoog en vorm de permanente regie op deze vernieuwing.	18
Stilstand ondermijnt, internationale trends moeten worden omgebogen	19
Maak de maatschappelijke bijdrage van de rechtsorde zichtbaar en meetbaar	19
Sociale cohesie, duurzaamheid en harde, economische winst liggen voor het oprapen	20

1. Wat zijn de behoeften aan ordening en de reële verlangens van burgers?

Onze bijdrage aan de dialoog over de toekomst van de democratische rechtsorde start met het burgerperspectief. Particulieren, bedrijven, overheden en de professionals die in de rechtsorde werken, maken samen de rechtsstaat. Wat zijn hun behoeften, hun verlangens en hun mogelijkheden? Daar ligt een groot potentieel om de rechtsorde verder te ontwikkelen waar de commissies naar zouden kunnen kijken.

We sluiten aan bij een brede stroming die recht en de ordening van de samenleving bekijkt vanuit wat individuen en bedrijven nodig hebben, wat zij zelf al organiseren en wat hun nog onvervulde

verlangens zijn. In de volgende alinea's schetsen we wat bekend is over hun behoeften, hun verlangens, hun vragen. Steekwoorden in die stroming zijn menselijke maat, procedurele rechtvaardigheid, responsief recht, participatieve democratie en internationaal: *people-centred justice* en *problem-solving*.

In deze analyse bespreken we ook hoe de omgeving en de professionals van de rechtsstaat al inspelen op de behoeften aan ordening. Mensen gaan met hun problemen in relatie tot anderen naar vrienden en steunfiguren in de eigen omgeving, naar de politie, rechtshulpverleners of sociale hulpverlening. Ze komen terecht bij medisch-psychologische hulp, wijkteams, jeugdbeschermers, officieren van justitie, rechters in rechtbanken en een groeiend aantal meldpunten, ombudslieden en autoriteiten.

Dit is de derde macht zoals mensen die in hun eigen leven ervaren. Bij deze naasten, bij deze professionals en bij deze organisaties komt de vraag naar rechtvaardige, werkbare oplossingen als eerste terecht.

Als mensen breder willen participeren in de ordening van de samenleving richten zij zich mogelijk ook tot ambtenaren bij hun gemeente of tot volksvertegenwoordigers. Ook deze professionals - behorend tot de wetgevende en de uitvoerende macht - proberen in te spelen op wat burgers en bedrijven willen en kunnen. Hoe zij dat doen geeft ook belangrijke aanwijzingen over wat werkt en waar het potentieel ligt.

Zij hebben behoefte aan luisterende rechtvaardigheid: het probleem dat zij ervaren centraal
Mensen die onrecht ervaren, hebben één ding gemeen. Ze hopen dat naar ze wordt geluisterd. Dat het probleem zoals zij dat ervaren centraal staat. Met persoonlijk respect, zonder meteen een oordeel.⁶ Zij zijn geholpen als degene die namens de overheid assisteert of intervenueert, hun behoeften, wensen en zorgen samenvat. En toetst of het klopt. Ze waarderen het als daarop wordt doorgevraagd, in een zoektocht naar wat zij ervaren en naar wat zij nodig hebben om verder te kunnen. Een conflict raakt hen en zij raken ontheemd in de mogelijkheden om er iets aan te doen. Zij willen het graag goed doen.⁷

Bij de professionals van de rechtsstaat bestaat steeds meer overeenstemming over deze menselijke, responsieve insteek.⁸ Luisterende rechtvaardigheid is goed voor iedere intermenselijke relatie en dat geldt zeker als relaties onder druk komen te staan. Professionals willen daaraan graag invulling geven. Als daarvoor de tijd, de ruimte en de tools beschikbaar zijn.

Mensen willen meebeslissen en in overeenstemming samen verantwoordelijkheid dragen
De rechtsstaat kan de problemen tussen mensen niet oplossen, maar wel voorwaarden scheppen voor een oplossing. Het gesprek over rechtvaardige oplossingen gaat volgens goed gekozen woorden van de Nationale Ombudsman over wat mensen zelf kunnen doen om verder te kunnen, over wat anderen daaraan kunnen bijdragen en waar de overheid kan bijspringen.⁹

⁶ Het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid vond drie componenten: interpersoonlijke rechtvaardigheid (respect voor de persoon, erkenning van de beleving van de ander), informationele rechtvaardigheid (weten hoe het proces zal lopen) en kenmerken van het proces zelf (gehoord worden in de zin van betrokken, actief luisteren, samenvatten en doorvragen; participatie in de zin van mede-verantwoordelijkheid nemen voor de oplossing en mede-eigenaar zijn van de uitvoering).

⁷ Zie [Kamerbrief Minister Weerwind over versterking van de toegang tot het recht, 27 juni 2023](#) en de bijlagen daarbij (rapporten van Ferro Explore en WODC).

⁸ Zie bijvoorbeeld het [Handvest Overheid-Burger](#), ontworpen door een werkgroep van de VAR en op 22 juni aangeboden aan de Minister van BZK. Luisteren, samenvatten en doorvragen is een veel gebruikte samenvatting van deze benadering.

⁹ [Jaarverslag Nationale Ombudsman 2022](#), p. 2.

Als anderen beslissingen nemen over hun gezin, hun huis, hun werksituatie, hun omgeving, dan willen mensen kunnen meedenken en meebeslissen over oplossingen. Want zij weten veel over wat voor hen kan werken, in de omgeving waarin zij leven. Als de oplossing meer van hen is, dan is de kans op succesvolle uitvoering ook groter.¹⁰ Veel innovatie in de rechtsorde is er dan ook op gericht om oordelen te vervangen of aan te vullen met processen om tot overeenstemming te komen.

Zij investeren in langdurige afhankelijkheidsrelaties, waarin zij rechtsbescherming nodig hebben
Recht beschermt mensen als zij in conflict raken. Wat zijn de zwaarste conflicten waarin mensen terechtkomen en wat hebben ze dan nodig? Als we kijken naar rond 2,4 miljoen rechtsproblemen met een gemiddeld hoge impact die jaarlijks ontstaan, dan blijkt het meestal te gaan om langdurige relaties waarin zij afhankelijk zijn van een bepaalde ander. Die afhankelijkheid ontstaat bijvoorbeeld in het gezin. Op het werk. Als het gaat om hun huisvesting, of om essentiële zorg, onderwijs en sociale voorzieningen. Ondernemers ervaren afhankelijkheid van de gemeente en omwonenden op de plek waar hun bedrijf is gevestigd. Bedrijven hebben vaak conflicten met langjarige samenwerkingspartners: belangrijke afnemers, leveranciers, werknemers of partners in de onderneming.¹¹

Dat in deze afhankelijkheidsrelaties conflicten ontstaan is ook begrijpelijk, want in die relaties doen mensen de grootste investeringen in tijd, persoonlijke aandacht en geld.¹² Die relaties zijn het meest wezenlijk voor hun welzijn of voor het bloeien van hun bedrijf. Het is niet verwonderlijk dat daar dus ook de conflicten ontstaan die voor hen het zwaarste wegen en het moeilijkste oplosbaar zijn: met verwachtingen die niet uitkomen, complicaties die opkomen, scheidingen, ontslag, schulden, problemen met opvoeding van kinderen, burenc conflicten, geschillen over de kwaliteit van huisvesting en leefomgeving, conflicten bij samenwerking en opvolging in ondernemingen, conflicten met overheid en omgeving over toelaatbare bedrijfsactiviteiten. Dit is de core-business van de rechtspleging op individueel niveau. Dit zijn ook de gezins-, werk-, huur- en zorgrelaties waar de wetgever balans in brengt. Dit is waar de rechtsorde het meeste voor mensen kan betekenen.

Bij conflict zijn routes naar overeenstemming nodig, zodat mensen en bedrijven verder kunnen
Om deze conflicten te voorkomen of op te lossen, hebben mensen routes nodig naar oplossingen, met een neutrale derde die zorgt dat de afhankelijkheid niet onttaardt in machtsongelijkheid. Mensen zoeken hulp om weer in contact te komen met de andere partij, bemiddeling en informatie hoe andere partijen soortgelijke conflicten hebben opgelost (“hun rechten”).¹³ Goede oplossingen kunnen de investeringen van partijen beschermen en ontstane nadelen en voordelen eerlijk verdelen, met erkenning van ieders bijdrage aan het wat er goed ging en wat minder goed. Waarbij de neutrale derde de eerlijke verdeling kan borgen.

Als conflicten worden opgelost, dan gebeurt dat meestal door overeenstemming, inspelend op de huidige situatie, met een zo goed mogelijke toekomst voor beide partijen. Overeenstemming beëindigt 34% van de conflicten. Vergelijk dit met de maar 5% die worden beëindigd door een (buiten-)gerechtelijke beslissing. Overeenstemming ontstaat in de vorm van een scheidingsconvenant, een schikking, een vaststellingsovereenkomst aan het einde van een mediation, een sanering van schulden, een collectieve schikking in een massaschadezaak, procesafspraken of een detentie- en reïntegratie-plan. Bij zo'n overeenstemming is de waardering hoger dan als een beslissing over mensen wordt genomen, de kans op uitvoering het grootst en zijn de neveneffecten het kleinst.¹⁴

¹⁰ Zie kader hieronder.

¹¹ Zie WODC, [Geschildbeslechtsdelta 2019](#) en WODC, [Geschillen in het MKB](#) en analyse daarvan in Barendrecht, Conflicten hanteerbaar maken, De rol van het recht versterken, Nederlands Juristenblad 2022, p. 2238.

¹² Zie Barendrecht en Van Beek, Investeer in zoektocht naar betere routes voor conflictoplossing, ESB 2023 (in druk).

¹³ Zie bronnen in noot 10.

¹⁴ Zie bronnen in noot 10.

Routes naar overeenstemming of beslissing

Een belangrijke trend in de ontwikkeling van conflictoplossings-procedures is integratie van de rechtspraak in een keten met 1. informatie voor gebruikers over hoe deze conflicten over het algemeen worden opgelost, met zogenaamde objectieve criteria (verdeelsleutels) voor de omvang van vergoedingen of verantwoordelijkheden, 2. advies en steun bij communicatie over belangen, bij onderhandeling, bij onderzoek met het oog op aanvaardbare oplossingen en met bemiddeling waar nodig, 3. beslissingen en/of beslechting op de overgebleven geschilpunten.

Onderstaande infographic van het Ministerie van Justitie en Veiligheid - een samenvatting van het beleid op het gebied van toegang tot het recht - illustreert deze samenhang.¹⁵



De meeste pilots in de rechtspleging richten zich op conflictoplossing voorafgaand aan rechtspraak. Fase 1 (informatie) en 2 (begeleiding) worden versterkt door regelrechters, buurtrechters, ZSM overleg en procesafspraken (strafrecht), gezinsadvocaten, schuldhelpverlening, bemiddeling of online ondersteunde conflictoplossing. De drietrapsketen is ook de dominante simpele procedure die wordt voorgesteld in de dispute system design literatuur.¹⁶ De vier ADR instellingen implementeren zo'n model, met feed-back op regels als vierde element.

¹⁵ [Kamerbrief](#) Minister Weerwind over versterking van de toegang tot het recht, 27 juni 2023.

¹⁶ Hartendorp c.s., Voorportalen voor burgers en kleine ondernemingen: een rechtsvergelijkende studie naar routes voor oplossingen van rechtsproblemen, 2022; Internationaal: Hodges, Delivering Dispute Resolution: A Holistic Review of Models in England & Wales, 2019; Susskind, Online courts and the future of justice, 2019; Amsler, Martinez and Smith, Dispute System Design. Preventing, Managing, and Resolving Conflict, 2020; Sourdin and Zeleznikov. [Courts, Mediation and Covid-19](#), 2021.

Mensen gedragen zich meestal sociaal en hechten aan sociaal gedrag bij anderen

Mensen doen veel zelf en met elkaar om de ordening vorm te geven. De meeste mensen hebben sterk ontwikkelde sociale preferenties.¹⁷ Ze zijn ook graag bereid, en vaak goed in staat, om in de eigen omgeving een bijdrage te leveren aan begrenzing, normbevestiging of herstel van verhoudingen. Ze vertrouwen elkaar in het algemeen.¹⁸ Mensen zorgen voor anderen, doen mee met collectieve opgaven en zijn bereid voordelen op te geven om anderen te corrigeren als die niet meedoen. De meeste mensen reageren ook goed op toezicht door de overheid of anderen.

Veiligheid en het voorkomen van opportunisme hebben hoge prioriteit

Een minderheid is meer opportunistisch ingesteld.¹⁹ Een klein percentage kan zich zelfs nauwelijks inleven in anderen. Hun gedrag kan een gevaar vormen voor de veiligheid.

Het belang van veiligheid en criminaliteitspreventie staat niet ter discussie. Het vertrouwen in de politie is groot. Georganiseerde criminaliteit stoppen heeft hoge prioriteit. Ook de steun voor preventie van jeugdcriminaliteit, huiselijk geweld en overlast gevende criminaliteit in buurten is overweldigend.

Meer verschil in voorkeuren is er als het gaat om de mate waarin preventie het inbreuk maken op rechten van potentiële daders kan rechtvaardigen. Denk aan privacy (preventief onderzoek), bewegingsvrijheid versus risico's van gevaarlijk gedrag (TBS-ers) of rechten van migranten.

Als het ernstig misgaat, dan zijn in ieder geval normbevestiging en herstel nodig: wat nu?

Als mensen toch slachtoffer worden van een ongeval of te maken krijgen met criminaliteit in hun eigen omgeving, dan is de wenselijke respons gelaagd en complex. Mensen willen graag weten wat er is gebeurd en hoe de andere betrokkenen daarin een rol hebben gespeeld.

Erkenning van ieders bijdrage en herstel van verhoudingen zijn voor hen belangrijk. Ook hier draait het om mensen hoe zij verder kunnen met hun leven. In het aansprakelijkheidsrecht zetten de experts in op overgang van geldelijke vergoedingen voor veroorzaakt leed naar een “wat nu” benadering.²⁰ Voor het strafrecht geldt dat mensen op het rechte pad brengen of houden (resocialisatie) zeer brede steun geniet.

Achter straf en vergelding zitten meerdere behoeften en manieren om die te vervullen

Veel mensen denken bij recht in eerste instantie aan strafrecht. Daarin is de rol van vergelding het meest controversieel, zeker omdat die zich makkelijk vertaalt in een versimpelde discussie over de hoogte van straffen. De stroom van onderzoek hierover laat zien dat vergelding waarde heeft voor slachtoffers als uiting van wraak of genoegdoening.²¹ Dit werkt vooral in de eerste tijd na een misdaad. Voortdurende gevoelens van onrechtvaardige behandeling zijn gecorreleerd met minder goede trauma-verwerking.

Vergelding dient ook de behoefte aan normbevestiging. Misdaad doorbreekt de sociale, vreedzame verhoudingen. Deze behoefte aan normbevestiging wordt sterker vervuld als de dader laat blijken de boodschap te hebben begrepen. Naarmate minder herstel plaatsvindt, is de behoefte aan vergelding ook sterker. Dat geldt ook als sprake is van opzettelijk handelen of handelen voor de gevolgen

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het overzichtspaper van Fehr en Charness, [Social Preferences: Fundamental Characteristics and Economic Consequences](#), SSRN 2023.

¹⁸ Zie CBS over de groei van het [vertrouwen in de medemens](#), mei 2023, al is dat onderlinge vertrouwen lager als hun opleidingsniveau lager is.

¹⁹ Zie noot 16.

²⁰ Rijnhout, Van compensatieconflicten naar betekenisvol compenseren, 2023.

²¹ Zie voor een gedegen samenvatting Wenzel en Okimoto, Retributive Justice, in: Sabagh c.s. [Handbook of social justice](#), 2016, p. 237 e.v.

waarvan de dader geen verantwoordelijkheid wil nemen. Deze bevindingen over wat mensen van de strafrechtketen verwachten, kunnen worden benut om deze beter te laten functioneren.²²

Mensen verlangen naar een sociaal contract dat tegenstellingen overbrugt en problemen oplost

Ervaren hoeders van de democratische rechtsorde als Omtzigt, Putters en Tjeenk Willink vragen om een nieuw sociaal contract.²³ Dit sluit aan bij breed gedeelde zorgen over de inrichting van de samenleving. Veel mensen maken zich zorgen over toenemende polarisatie. Zij verlangen naar verbinding.²⁴ Van de politiek hopen ze dat die de grote problemen oplost.²⁵

Dit sociale contract krijgt in de praktijk steeds meer gestalte via akkoorden en horizontale samenwerkingsverbanden.²⁶ Het meeste beleid wordt gemaakt in regeerakkoorden, landelijke akkoorden, coalitieakkoorden op provinciaal en gemeentelijk niveau en 1200 samenwerkingsverbanden tussen overheden.²⁷ VNG, IPO en de beroepsverenigingen van bestuurders spelen een belangrijke rol. Zoals de ROB schrijft: akkoorden zijn noodzakelijk en wenselijk.²⁸

Als de droom van het vernieuwde sociale contract het meest concreet wordt via akkoorden, kunnen die akkoorden en het proces daarnaartoe dan democratischer en transparanter worden? Zijn er procesontwerpen denkbaar waarin beter verzekerd is dat meer mensen de totstandkoming kunnen volgen, dat meer mensen mee ontwerpen, dat alle belangen meewegen en dat oneigenlijke belangen geen rol spelen?

Burgerparticipatie heeft brede steun en veel meer mensen willen meedoen

Daarbij sluit aan dat er grote steun is voor meer participatie, bijvoorbeeld in de vorm van burgerfora.²⁹ 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.³⁰ Burgers zien referenda en burgerfora als aanvulling op de representatieve democratie.³¹

De bereidheid om deel te nemen aan burgerfora is minder dan de steun daarvoor. Maar nog altijd rond de 20% (2,6 miljoen inwoners van 18 jaar en ouder) en daarmee vele malen groter dan het aantal actieve leden van politieke partijen dat op 40.000 wordt geschat.³² Minder tijdrovende vormen van participatie zijn waarschijnlijk aantrekkelijker voor een groot aantal mensen. Acht miljoen mensen nemen bijvoorbeeld bij verkiezingen de moeite om de Stemwijzer in te vullen.

Met moderne IT, met voldoende financiële middelen en met een goede rol voor de media moet het mogelijk zijn om veel meer burgers veel intensiever bij beleid te betrekken. Burgers hun actieve kiesrecht laten invullen door een keer per vier jaar een kruisje te zetten bij een onbekende naam onder de lijst van een politieke partij, dat was aan het begin van de 20ste eeuw een geweldige

²² [Parlementaire Verkenning Strafrechtketen](#), 2023.

²³ Omtzigt, Een nieuw sociaal contract, 2021. Putters, in een reeks van interviews en publicaties. Tjeenk Willink, Kan de overheid crisis aan? 2022.

²⁴ [Pew research](#) zag in 2022 in Nederland de grootste toename (van 38% naar 61%) van mensen die sterke of zeer sterke polarisatie zien tussen mensen die verschillende politieke partijen steunen.

²⁵ Sociaal Cultureel Planbureau, Burgerperspectieven, ==

²⁶ ROB, [Akkoord?! Besturen bij akkoorden als evenwichtskunst](#), 2020.

²⁷ Staat van het bestuur, p. 81.

²⁸ ROB, [Akkoord?! Besturen bij akkoorden als evenwichtskunst](#), 2020, p. 71.

²⁹ Staat van het bestuur, p. 45; SCP, Burgerperspectieven 2023-1, p. 15.

³⁰ Zaslove c.s., [Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective](#), West European Politics, 2021.

³¹ Staat van het bestuur, p. 44.

³² De Staat van het bestuur, p. 46

innovatie. Maar het potentieel aan actieve betrokkenheid kan toch beter worden benut dan alleen door een keer in de zoveel jaar een referendum te overwegen? Frankrijk (burgerfora), Zwitserland (een uitgekiend stelsel van referenda, burgerinitiatieven en representatieve regeringen) en Ierland (combinaties van burgerfora en referenda) bieden recente en aansprekende voorbeelden van mogelijke ontwikkelingen.

De meerderheid wil deskundigheid benutten en steunt experimenten met beleid

Burgers willen ook graag dat deskundigheid in de besluitvorming wordt betrokken. Ze verwachten van de overheid dat die maatschappelijke problemen beter oplost.³³ Zij willen meer transparantie en procedurele rechtvaardigheid.³⁴ Kiezers zijn sterke voorstanders van beleidsexperimenten, zeker als zij nog geen sterke opinie over het beleid hebben.³⁵

Dit roept een beeld op waarin oplossingen voor beleidsvraagstukken gericht worden ontwikkeld, eerst in een beperkte omgeving worden getest, dan systematisch worden verbeterd en vervolgens breed worden ingevoerd. Geen losse pilots maar gestructureerde ontwikkeling. Met als bijkomend voordeel dat de te bereiken uitkomsten vanaf het begin worden verhelderd en gemonitord.

Professionals ervaren hoge werkdruk en zoeken minder complexe samenwerkingsvormen

De professionals die vormgeven aan de democratische rechtsorde hebben bijna allemaal te kampen met een hoge werkdruk. Tweede Kamerleden, rechters, officieren van justitie, rechtsbeschermers, journalisten, sociale advocaten, ambtenaren op ministeries: het appel dat op hen wordt gedaan, is veel groter dan zij binnen de huidige organisatievormen aankunnen. Zij zouden vaker het verschil willen kunnen maken in samenwerkingsvormen die minder complex zijn en waarin makkelijker resultaat te behalen is.

Een vreedzame, inclusieve samenleving vraagt om rechtvaardigheid op ongekende schaal

Deze behoeften en verlangens komen bij elkaar in duurzaam ontwikkelingsdoel 16. Mensen willen in vrede leven, met een plek voor iedereen. Dat vraagt een rechtsorde en toegang tot rechtvaardige oplossingen voor iedereen, en dus op ongekende schaal. Hoe kan een sociaal contract tot stand komen dat belangrijke conflictbronnen op grote schaal adresseert, met effectieve instellingen die inclusief zijn en de publieke goederen leveren die mensen nodig hebben en dat sociale cohesie versterkt?³⁶

2. Kan de rechtsstaat responsiever worden met de huidige instrumenten?

Dit overzicht van voor burgers en bedrijven belangrijke ontwikkelrichtingen roept de vraag op of de huidige rechtsstaat daaraan wel tegemoet kan komen. In deze paragraaf zetten we de behoeften en verlangens naast de instrumenten (zie tabel). Is het realistisch dat de rechtsstaat met de huidige instrumenten meer responsief gaat worden?

De vier eerste elementen uit de linkerkolom zullen het meest bekend voorkomen. Het zijn klassieke elementen van de rechtsstaat. De trias politica, de electorale democratie, de checks and balances en de grondrechten. Daarna volgen de belangrijkste wettelijke instrumenten van artikel 107 Grondwet: burgerlijk recht, strafrecht en bestuursrecht met de bijbehorende procedures. Dat juristen in sleutelposities zitten is deels wettelijk vastgelegd en deels een kwestie van gebruik. Besluitvormingsprocessen zijn in grote mate georganiseerd als een debat: een voorstel waarop anderen kunnen reageren, met een neutrale beslissing als sluitstuk. Rechtshulp toevoegen is een

³³ SCP, [Sociale en culturele ontwikkelingen 2023](#), april 2023, p. 113.

³⁴ SCP, [Sociale en culturele ontwikkelingen 2023](#), april 2023, p. 109.

³⁵ Dur c.s., [Who's Afraid of Policy Experiments?](#), mei 2023.

³⁶ Zie de literatuur over peace-building en social contracts, bijv. McCandless, Resilient social contracts and peace: Towards a needed reconceptualization, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2020, 1-21.

recentere aanvulling die ook grondwettelijke status heeft gekregen. De mogelijkheden voor burgers om zich te organiseren worden vooral gerealiseerd via de politieke vrijheden.

De democratische rechtsorde: aanbod en vraag	
<p>De instrumenten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wetgeving, wetten uitvoeren, rechtspreken (trias politica) 2. Macht toedelen aan beslissers met verkiezingen als basis (electorale democratie) 3. Macht controleren door tegenmacht (checks and balances) 4. Bescherming van fundamentele rechten 5. Straffen, compenseren, beschikken in individuele zaken (strafvordering, burgerlijke rechtsvordering en bestuursrechtelijke rechtspleging) 6. Juristen in sleutelposities. 7. Debat en neutrale beslissing als georganiseerd proces 8. Rechtshulp toevoegen 9. Politieke vrijheden (vereniging, vergadering, demonstratierecht) 	<p>Een selectie van behoeften en verlangens:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Luisterende rechtvaardigheid: het probleem dat zij ervaren centraal 2. Meebeslissen en in overeenstemming samen verantwoordelijkheid dragen 3. Rechtsbescherming in langdurige afhankelijkheidsrelaties, waarin mensen en bedrijven het meest investeren 4. Conflictoplossend vermogen: routes naar uitkomsten waarmee mensen en bedrijven verder kunnen 5. Bouwen op sociale preferenties 6. Veiligheid en het voorkomen van opportunisme 7. Normbevestiging en herstel als het ernstig misgaat 8. De behoeften achter vergelding en straf vervullen 9. Een sociaal contract dat tegenstellingen overbrugt en problemen oplost 10. Burgerparticipatie en meer mensen laten meedoen 11. Deskundigheid benutten en experimenteren met beleid 12. Ontlasten van professionals en minder complexe samenwerkingsvormen 13. Een vreedzame, inclusieve samenleving vraagt om rechtvaardigheid op ongekende schaal

Wetgeving is weinig geschikt om responsieve interventies te vormen en in te voeren

In de huidige organisatie van de rechtsstaat, krijgt de democratische rechtsorde vooral concrete vorm via wetgeving. De behoeften en verlangens van burgers aan luisterende rechtvaardigheid, participatie of neutrale bescherming zouden kunnen worden vertaald in wetten. Daar zou ook ruimte in kunnen komen voor oplossingsroutes, herstelvoorzieningen, burgerparticipatie of manieren om tot akkoorden te komen.

Maar is wetgeving een instrument om die goed te ontwerpen en in te voeren? Luisteren, meebeslissen, conflicten oplossen, het gaat om subtiele processen en interventies die de rechtsorde responsiever kunnen maken. De capaciteit van parlement en regering als medewetgevers is beperkt. Voor invoering van nieuwe manieren van overleg, conflictoplossing of participatie zijn (ruime) meerderheden nodig. Pogingen tot vernieuwing zoals referenda, burgerinitiatieven of pilots met nieuwe vormen van rechtspraak hebben tot nu toe zelden de wet gehaald of zijn vervolgens weinig succesvol gebleken. De voorstellen blijven vaak onuitgewerkt, zodat er allerlei praktische bezwaren tegen kunnen worden ingebracht en er grote zorgen ontstaan over wat er bij de invoering verkeerd zou kunnen gaan. Ontwerpen aan commissies overlaten, zoals nog vaak gebeurt, lijkt te weinig effectief om tot goed geteste en veilig implementeerbare versies te komen.

De rechtsorde organiseert beschikkingen en oordelen door machthebbers: werkt dat nog?

De huidige juridische manier van organiseren brengt mee dat beslissingsmacht in handen wordt gesteld van een aangewezen beslisser. Ministers, colleges van BenW, direct gekozen raden, en - als conflicten niet eerder kunnen worden opgelost - rechters bepalen wat er moet gebeuren. In een conflict is de weg naar de aangewezen beslisser de uitweg als met de andere partij geen rechtvaardig en evenwichtig onderhandelingsresultaat kan worden bereikt.

Als eenmaal beslissers zijn benoemd, wordt hoe beslissingen tot stand komen, en wat het interactieproces is dat daaraan vooraf gaat, in grote mate door die beslisser bepaald. De

procesrechtswetten doen weinig meer dan borgen dat partijen die deelnemen in de procedure worden gehoord. Er zijn geen mechanismen die er rechtstreeks voor zorgen dat de interactie zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en verlangens van de mensen om wie het gaat. De beslisser krijgt een monopolie in de conflictoplossing en is onafhankelijk gepositioneerd. Met beperkte incentives om daarin effectief te zijn en op een transparante manier te bereiken dat de betrokken partijen tot overeenstemming over rechtvaardige uitkomsten komen.

De procedures van de rechterlijke macht blijken bijvoorbeeld systematisch te traag en te weinig probleemoplossend te zijn.³⁷ Steeds minder mensen maken er gebruik van.³⁸ De meeste vernieuwingspogingen gaan in de richting van procedures die meer zijn gericht op het bereiken van overeenstemming, zoals we zagen. Maar die vernieuwing zet niet door.³⁹

Opgestapelde autoriteit leidt tot verlamming

De oplossing voor knelpunten in conflictoplossing wordt in het huidige systeem vaak gezocht in nieuwe wetten met nieuwe autoriteiten, klachteninstanties, meldpunten, geschillencommissies of toezichthouders. Een voorbeeld is de recente Wet Goed Verhuurderschap, waarin gemeenten meer bevoegdheden krijgen om verhuurders boetes te geven, meldpunten in te stellen en vergunningstelsels op te zetten. Deze voorzieningen komen naast de civiele rechter, de huurcommissie en de bestuursrechtelijke handhavingsopties in plaats van die te verbeteren en te versterken. Door zo'n aanpak stapelen regelingen, verantwoordingsprocessen en de mogelijke sancties zich op in een voor huurders en verhuurders steeds complexer wordende ordening.

Als de klassieke interactie tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht niet werkt, dan zijn in de afgelopen decennia steeds weer nieuwe beslissers toegevoegd. Het ritselt in de rechtsstaat van autoriteiten, toezichthouders, tuchtrechters, ombudsmannen, inspecties, meldpunten, vaste commissies en ADR instellingen. De competenties van deze aanvullende derde macht overlappen elkaar en vullen elkaar aan. Daarmee ontstaan enerzijds veel mogelijkheden om onrecht te voorkomen en te corrigeren. De schaduwkant is enorme complexiteit, burgers en bedrijven die in regels verdwalen, moeizame ketensamenwerkingen, beslissers die op elkaar wachten en gebrek aan eindverantwoordelijkheid. Steeds vaker schrijven instanties rapporten waarin ze elkaar de maat nemen over hoe het probleem van burgers is opgelost, in plaats van bij te dragen aan oplossingen.

Coöptatie in een electorale democratie vormt een elite die wantrouwen wekt

Erg inclusief is het systeem ook niet. De electorale democratie borgt dat de selectie van beslissers - indirect - wordt bepaald door de kiezer. Onvrede bij de kiezer kan leiden tot een andere keuze vier jaar later.

Bij veel benoemingen van machthebbers is er echter nauwelijks enige relatie met de beslissingen van kiezers. Ministers, kamerleden, rechters, de leiding van autoriteiten en de hoogste ambtenaren, ze worden allemaal geselecteerd via vormen van coöptatie. Wat de functie-eisen zijn en hoe open de kandidaatstelling is, dat is lang niet altijd transparant. In zoverre is "de elite" in Nederland gesloten. Een Volkskrant-artikel spreekt van de Nieuwe Pruikeentijd.⁴⁰ De netwerken waaruit die elite zich geleidelijk vormt, zijn bovendien volgens veel studies alleen toegankelijk voor hoog opgeleiden. Dat is mogelijk gerelateerd aan een verlies van vertrouwen in politiek en bestuur en opkomen van populisme.

³⁷ Mensen hebben gemiddeld weinig geloof dat een gang naar de rechter het probleem oplost

³⁸ Het percentage conflicten dat bij de rechter komt, liep van 2003 tot 2019 terug van 6% naar 3%. Zie WODC, [Geschildbeslechtingdelta 2019](#), 2020.

³⁹ Marseille, [Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?](#), in: Rechtstreeks, 2022. Schelfhout, [Vertrouwen in het verandervermogen van de rechtspraak](#), in: Rechtstreeks, 2023.

⁴⁰ Wigbold, *De gesloten elites van Nederland*, De Groene Amsterdammer, 1994; Dekker en Van Raaij, *De nieuwe pruikeentijd*, De Volkskrant 2006.

Tegenmacht controleert, maar geeft weinig garantie op verandering

De rechtsstaat is immers ook gebaseerd op de gedachte dat macht gecontroleerd wordt door tegenmacht. Een rechter wordt gecontroleerd door hoger beroep. De doelmatigheid en de legitimiteit van uitgaven door de Algemene Rekenkamer. De regering door het parlement. Er zijn elf rijksinspecties. Gemeenten en de landelijke overheid hebben ombudsmannen.

Uit deze tegenmacht ontstaan soms suggesties om procedures te verbeteren. De Nationale Ombudsman benadrukt al jaren het belang van procedurele rechtvaardigheid. Kamerleden kunnen moties over betere procedures indienen. Parlementaire onderzoeken kunnen tot aanbevelingen leiden, zoals in het geval van de Toeslagenaffaire en Groningen. Deze tegenmacht kan ertoe leiden dat de rechtsorde meer responsief wordt, als de machthebbers de aanbevelingen loyaal en effectief uitvoeren. Maar wettelijke regels met bijbehorende begrotingswetten blijven het enige instrument om daadwerkelijk verbeteringen in te voeren.

Meer tegenmacht organiseren kan bovendien gepaard gaan met meer controle, bureaucratie en meer complexe procedures voor burgers en bedrijven. Voorzichtigheid lijkt daarom geboden met het creëren van extra tegenmacht. Beter lijkt het om te streven naar versterking van de invloed van burgers, vergroting van de responsiviteit en verbetering van het probleemoplossend vermogen.⁴¹ Dat zijn ook de factoren die het vertrouwen in de overheid het meeste bepalen.⁴²

Rechtshulp en deskundige hulpverlening toevoegen heeft bijwerkingen

Als mensen vastlopen in hun routes naar oplossingen, dan is een voor de hand liggende maatregel om ze rechtsbijstand of andere deskundige hulp toe te kennen. Het recht op rechtsbijstand is inmiddels in de Grondwet verankerd. Beroepsgroepen lobbyen regelmatig voor een grotere rol in de conflictoplossing. Mediators, deurwaarders en sociaal advocaten bieden hun hulp aan bij herstel in de Toeslagenaffaire of bij schuldhulpverlening.

De inschakeling van rechtshulp of individuele andere professionals heeft echter neven-effecten. Het is geen schaalbare en betaalbare oplossing als duizenden mensen soortgelijke rechtsproblemen hebben. Dan is het waarschijnlijk effectiever om te investeren in gestandaardiseerde informatie, online ondersteunde conflictoplossing of heldere, makkelijk toepasbare criteria voor oplossingen, eventueel in combinatie met korter durende persoonlijke hulp.

Een recente analyse van de geschilbeslechting in de relatie tussen overheid en burgers wijst erop dat rechtsbijstand een factor is die het conflictoplossend vermogen ook kan verzwakken.⁴³ De vraag is of het rechtsbestel nog te veel is georganiseerd als toegang tot een advocaat, een mediator, een deurwaarder, een notaris of een rechter. Het gaat uiteindelijk om de kwaliteit van de route naar een oplossing die mensen doorlopen.

Is die vooral te borgen door de kwaliteit van professionals of gaat het om de kwaliteit van hun interventies? Net als voor beslissers geldt, wordt tot nu toe aan professionals individueel overgelaten welke interventies zij plegen. Ieder beroep opereert vanuit een eigen visie en rol. Iedere beroepsbeoefenaar vult die rol in belangrijke mate op eigen wijze in. Als interventies meer evidence-based zouden worden, dan zou de effectiviteit van professionals waarschijnlijk kunnen toenemen en zij zouden gericht kunnen worden ingezet.

Grondrechten hebben nog niet geleid tot responsieve procedures

⁴¹ SCP, Sociale en culturele ontwikkelingen 2023, april 2023, p. 101.

⁴² SCP, Sociale en culturele ontwikkelingen 2023, april 2023, p. 114.

⁴³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Gevangen in procedures](#), 2023.

De bescherming van fundamentele rechten is een soort troefkaart van de burger als zijn gezinsleven, woongenot, eigendom of veiligheid op het spel staat. Grondrechten stellen ook minimale eisen aan procedures bij de rechter. De jurisprudentie op artikel 5 en 6 EVRM is tot nu toe niet de motor gebleken achter responsievere, snellere, meer effectieve routes naar oplossing voor de meest voorkomende conflicten waarin fundamentele belangen op het spel staan. De grondrechten lijken beter geschikt om uitwassen te voorkomen zoals procedures die jaren duren, dan dat ze een prikkel zijn om toegankelijke, breed toepasbare procedures te ontwikkelen. .

Strafrecht, privaatrecht en bestuursrecht zijn beperkte instrumenten

Om regels toegepast te krijgen zijn straffen, compenseren en beschikken de belangrijkste instrumenten. Dit is de kern van het juridische instrumentarium van strafrecht, burgerlijk recht, bestuursrecht en de bijbehorende gerechtelijke procedures, die een grondwettelijke basis hebben (artikel 107).

Compensatie op basis van aansprakelijkheidsrecht blijkt regelmatig moeilijk uit te voeren, te weinig bij te dragen aan emotioneel, relationeel en fysiek herstel en moeilijk in de hand te houden.⁴⁴ Diepgaande parlementaire onderzoeken (Toeslagenaffaire, Groningen) en consistente internationale evaluaties (letselschade bij ongevallen, medische fouten, rampen) laten keer op keer zien dat het aansprakelijkheidsrecht moeilijk objectief is toe te passen en vele negatieve bijwerkingen heeft. Aansprakelijkheid veronderstelt dat een concrete fout in het verleden gekoppeld kan worden aan daardoor geleden en nog te lijden schade in de toekomst. Vaak is het problematisch om te reconstrueren wat er precies is fout gegaan. Denk aan de moeilijkheden bij het compleet krijgen van de dossiers in de Toeslagenaffaire. Nog moeilijker is om het effect van een ongeval, een medische fout, een aardbeving of de terugvordering van een toeslag op de levensloop van mensen te isoleren. Dit leidt tot veel debat en deskundigenonderzoek, waarbij slachtoffers systematisch secundaire victimisatie ervaren.⁴⁵ Ook bevat het systeem weinig prikkels tot werken aan herstel. Tenslotte is het aansprakelijkheidsrecht weinig geschikt om in complexe situaties de relatieve bijdragen van verschillende betrokkenen vast te stellen.

Het bestuursrechtelijke systeem gaat uit van beschikkingen, vergunningen en handhaving door de overheid met een optie voor de belanghebbende burger om een zienswijze te geven, bezwaar aan te tekenen, beroep in te stellen of om handhaving te vragen. Voor de burger blijkt het moeilijk om in dit systeem - dat ontworpen is met het oog op de beslissende overheid - betekenisvol mee te doen.⁴⁶ De procedures zijn ingewikkeld en worden als formalistisch ervaren. Aan de kant van bedrijven kan het systeem leiden tot hoge administratieve lasten en langdurige onzekerheid. Als een vergunning wordt geweigerd zorgt dat bijvoorbeeld voor onzekerheid over hoe dan wel verder. Dit geldt soms zelfs voor hele branches, zoals de agrarische sector, de bouw en de energiesector in het stikstof-dossier hebben ervaren.

Regels handhaven door dreiging met sancties werkt voor mensen die daar rationeel en calculerend op reageren en bij voldoende opsporingscapaciteit. Sancties zoals gevangenisstraf uitvoeren heeft veel ongewenste bijeffecten.⁴⁷ Om criminele organisaties te ontmantelen is dreiging met straf een van vele instrumenten die kunnen worden ingezet. Tijdens de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen kwam aan de orde dat steeds minder mensen aangifte doen. Een vervolging, een vonnis en een straf

⁴⁴ Raad van State, Jaarverslag, 2022; Frederik, [Na de toeslagenaffaire is nu de compensatie-affaire in de maak \(en weer wil niemand het horen\)](#), De Correspondent, 2022.

⁴⁵ Elbers en Becx, [Secundaire victimisatie als probleem Herstelrecht als oplossing? Een onderzoek naar de reikwijdte van secundaire victimisatie en herstelrecht in het straf-, civiel- en bestuursrecht in Nederland](#), 2020.

⁴⁶ Zie Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Gevangen in procedures](#), 2023 en de daarin opgenomen infographic.

⁴⁷ Zie onder veel meer: Raad voor strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, [Korte detenties nader bekeken](#), 2021.

is vaak weinig effectief. De Verkenning vraagt van de strafrechtketen om veel meer regie te nemen op resultaten: wat werkt voor de mensen om wie het gaat? De zogenaamde strafdoelen zijn eigenlijk bredere maatschappelijke doelen die ieder voor zich met meer middelen dan alleen straf kunnen worden bereikt. Als mensen de keuze krijgen tussen meer instrumenten dan straf, kiezen ze vaak voor andere maatregelen als respons op criminaliteit.

Juridische kennis is beperkend: meer vaardigheden en kennis in sleutelposities zijn nodig

De systemen van strafrecht, privaatrecht en bestuursrecht zijn ook wat juristen leren in de juridische opleiding, waar het rechtsstatelijke denken wordt gevormd. De organisaties van de toga-beroepen hebben een convenant met de universiteiten dat de opleidingseisen vastlegt.⁴⁸ Zonder aan die toga-vereisten te voldoen kun je later geen rechter, advocaat of officier van justitie worden. Die mogelijkheid wil een 20-jarige graag openhouden. Het onbedoelde effect is dus dat 90% van de juristen 3 jaar met name wordt getraind om een strafzaak, civiele aansprakelijkheid of een kwestie van vergunning of overheidsbeschikking door een rechter te laten beoordelen. Juristen hebben daardoor geen gemeenschappelijk, wetenschappelijk onderbouwd kennis-repertoire voor andere interventies dan berechting. Zij worden bijvoorbeeld niet opgeleid voor het ontwerpen van wetten, samenwerkingsverbanden, participatie-voorzieningen of conflictoplossing-systemen.

In de rechterlijke macht, maar ook bij de wetgevingsafdelingen op ministeries, en in de vele gespecialiseerde autoriteiten, inspecties en dergelijke, zijn de leidinggevende rollen meestal voorbehouden aan juristen. Zij beslissen over de werkprocessen. Empirische, kwantitatieve, sociaal-wetenschappelijke, logistieke, bedrijfskundige, economische, criminologische en victimologische kennis heeft daardoor minder kans om te worden benut voor het vormgeven van de democratische rechtsorde.

In de juridische instituties is ook de focus uit de opleiding terug te zien op individuele gevallen. Alles draait om het goed beslissen in individuele rechtszaken, met veel aandacht voor de details van de specifieke situatie. Voor een schaalbare, inclusieve rechtsorde zijn eerder vragen relevant zoals: "Hoe lossen we tienduizend winkeldiefstallen of scheidingen op in alle variëteiten die voorkomen?" Dat soort vragen wordt in de juridische cultuur zelden gesteld.

Debat met een neutrale beslissing is geen ideale manier om tot goede besluiten te komen

Debat en neutrale beslissing in individuele zaken als dominante vorm van het besluitvormingsproces is zichtbaar in het procesrecht bij de rechter. Het komt ook terug in het debat in de Tweede Kamer en andere vertegenwoordigende lichamen, in het televisiedebat voor de verkiezingen en in het debat aan de stamtafels in de talkshows.

Debat is een vorm van interactie die polarisatie in de hand kan werken. Het is niet gericht op het afwegen van mogelijke oplossingen, het optimaliseren daarvan of het in kaart brengen van kosten en baten. Debat in de rechtszaal of in het parlement kan geschikt zijn om oplossingen te testen, maar dat gebeurt niet systematisch. Om de best mogelijke overeenstemming te bereiken zijn andere processen nodig.

Medialogica kleurt de interactie in de rechtsorde: negatieve emoties en polarisatie

Dat leidt naar het negende instrument van de rechtsstaat. De vrijheid van vereniging, vergadering, de vrijheid van meningsuiting en de andere politieke vrijheden moeten zorgen voor representatie van alle groepen uit de samenleving. Daaruit zou idealiter ook het soort initiatieven ontstaan dat de rechtsstaat responsiever kan maken.

⁴⁸ [Convenant inzake civiel effect](#), 2016.

De politieke vrijheden brengen ook de medialogica in het spel, die een belangrijke rol heeft in de rechtsstaat en mogelijk in de beschouwingen moet worden betrokken.⁴⁹ Consumptie en aanbod van nieuws komen bij elkaar in personificeren, snelle oordelen over goed en kwaad, met een voorliefde voor a-typische situaties. Angst en boosheid zijn emoties die meer clicks opleveren dan verdriet of vreugde. Het format van goed en kwaad sluit aan bij de debatstructuur en de procedures van de rechtspraak die zijn gericht op een oordeel. Media hebben weinig goede formats voor het stapsgewijs ontwikkelen van overeenstemming of oplossingen. Een ontwikkelrichting is die van *constructive journalism*⁵⁰ en *solutions journalism*.⁵¹ Denk in Nederland aan de Correspondent, Nadia of eerder De achterkant van het gelijk.

Maar deze vormen van journalistiek blijken tijdrovend en vragen om een nieuwe invulling van objectiviteit. Het is goedkoper en levert meer kijkers op om een oplossing de maat te nemen, dan om de reeks van mogelijke oplossingen objectief in beeld te brengen. Journalisten hechten er aan om geen activisten te worden en willen niet ingepakt worden door de aanbieders van een specifiek soort oplossing.⁵²

Oplossingen ontstaan in achterkamers

Mediaformats waarin dialoog over bruikbare oplossingen centraal staat, in een forum dat herkenbaar is en waarin iedereen die wil participeren mee kan doen, zouden in een grote behoefte voorzien. Dat vraagt een investering in gestructureerde ontwikkeling waarvoor in mediabedrijven en onder de Mediawet nog geen plaats is.

Het nettoresultaat is dat de meeste oplossingen achter de schermen tot stand komen. De debat-structuur van de rechtsstatelijke procedures en de formats van de media zijn ongeschikt om tot overeenstemming te komen. Dus gebeurt dat in achterkamers, met alle gevolgen van dien voor het vertrouwen van de burger.

Op leiders wordt te veel geprojecteerd en ze worden te zwaar belast

De juridische toedeling van beslissingsmacht en het personificeren in de media versterken elkaar mogelijk in een projectie van macht op personen aan de top. Bij premier Rutte, bij de minister of bij de wethouder komen verwachtingen over een betere ordening terecht. Daar concentreert zich de kritiek als problemen niet worden onderkend of opgelost. Daar moeten informatiestromen bij elkaar komen. Daar ontstaan overbelasting en lange doorlooptijden. Rechters, officieren van justitie, tweedekamer-leden, ministers en bestuurders ervaren hoge werkdruk. Van alle kanten wordt beroep op ze gedaan. Ze worden ook beschimpt, belaagd en bedreigd als verwachtingen niet worden vervuld. Het beeld is dat zij de macht hebben en achter de schermen aan de touwtjes trekken.

Kleine kans op democratisch initiatief uit de samenleving; voor autocraten is het makkelijk

De ontwikkeling van nieuwe routes voor conflictoplossing, besluitvorming en participatie zal dus niet makkelijk ontstaan uit de interactie tussen de staatsmachten. De media zullen daar weinig aan bijdragen. Integendeel, het huidige instrumentarium kan mogelijk verklaren waarom de rechtsstaat op belangrijke behoeften van burgers onvoldoende responsief is.

Sterker nog: er zitten incentives in het systeem voor sterke, autocratische leiders met opvallende ideeën om naar voren te treden. Als zij opportunistisch zijn, kunnen zij hun macht ook makkelijk

⁴⁹ Zo ook de Commissie Weerbaarheid, Voortgangsrapportage, p. 3.

⁵⁰ Mast c.s. [Constructive journalism: Concepts, practices, and discourses](#), Journalism 2019, p. 492–503.

⁵¹ Zie het [Solutions Journalism Network](#) en McIntyre en Lough, [Toward a clearer conceptualization and operationalization of solutions journalism](#), Journalism 2021, p. 1558-1573.

⁵² Zie noot 48 en 49.

consolideren, want tegenmacht is alleen een rem en vatbaar voor manipulatie. De tendens is internationaal ook richting autocratisering in plaats van democratisering.⁵³

Kan verbetering dan wel ontstaan uit particulier initiatief? Initiatieven uit de samenleving om de democratische rechtsorde te versterken zijn moeilijk te organiseren. Een innovatieve vorm van conflictoplossing, een democratisch proces met veel meer participatie of een transparant proces om tot een akkoord te komen: dit zijn bij uitstek publieke goederen. Veel mensen hebben er baat bij, maar voor bijna iedereen zijn er dringender belangen. Er is de mogelijkheid van vereniging, demonstraties en lobby voor nieuwe responsievere instrumenten. Maar gaat zo'n beweging voldoende massa krijgen om een doorbraak te bereiken op een van de verlangens of voor een van de potentiële innovaties? Lobby is kostbaar en de competitie om aandacht van beslissers is hevig.

Nationaal (denk aan Bureau Burgerberaad van Eva Rovers) en internationaal (denk aan Open Society Foundation en het World Justice Project) blijven initiatieven om de democratische rechtsorde te verbeteren erg kleinschalig. Hun omzet en aantallen aanhangers vallen in het niet bij die van de grote organisaties voor natuurbescherming, versterking van de gezondheidszorg of duurzame ontwikkeling.

Innovatie in de rechtsorde: toeval of georganiseerde vernieuwing?

Internationaal is opvallend dat innovaties vaak toevallig tot stand komen, door initiatieven van individuele leiders of lokaal voortbouwen op eeuwenoude vormen van conflictoplossing. De onderstaande ontwikkelingen worden internationaal bewonderd. Nationaal zijn het vaak initiatieven van beperkte omvang die moeite hebben om schaal te bereiken. Denk aan:

- de Afrikaanse manieren van waarheidsvinding en verzoening (Mandela);
- de angelsaksische vormen van problem-solving justice;
- de Aziatische versies van rechterlijke bemiddeling;
- de Belgische experimenten met loting in plaats van verkiezingen (Van Reybroeck);
- de Brusselse ontwikkeling van gemeenschappelijke normen;
- de Canadese online ondersteunde conflictoplossing;
- de Franse burgerberaden (Macron);
- de internationale aanpak om criminele netwerken stuk te maken;
- de facilitadores judiciales in de dorpen van Latijns-Amerika;
- de Nederlandse polder- en akkoorden-democratie;
- de Noorse omgang met misdadigers;
- de Zweedse ombudslieden;
- de Zwitserse participatieve democratie.

Het is zoeken naar verklaringen waarom zo weinig van deze initiatieven in andere landen worden overgenomen. Soms wordt verwezen naar de lokale cultuur. Zijn Zuid-Afrikanen meer gericht op waarheid en verzoening dan Nederlanders? Zwitsers meer geneigd tot participatie? De vele rechtsvergelijkende onderzoeken die naar dit soort innovaties worden gedaan, lijken er eerder op te wijzen dat deze innovaties nog onvoldoende doorontwikkeld zijn om in het Nederlandse systeem te implementeren. Onderzoeken concluderen meestal dat het bronnen van inspiratie zijn.

Hoe zou de Nederlandse democratische rechtsorde er over 5 jaar uitzien als deze innovaties stelselmatig zouden worden getoetst op geschiktheid. En dan zorgvuldig zouden worden ontworpen, getest, verbeterd en breed zouden worden ingevoerd?

3. Hoe kan ontwikkeling van de rechtsorde de ruimte krijgen?

De vraag naar responsieve vernieuwing in de rechtsorde is groot en er is veel potentieel. Binnen de huidige rechtsstatelijke regels is echter de kans klein dat verdere ontwikkeling van de grond kan

⁵³ Zie hierna, hoofdstuk 3.

komen. De huidige regels en instituties zijn onderdeel van het probleem. En waarschijnlijk niet van de oplossing.

Een complexe opgave met een eenvoudige oplossing: organiseer de ontwikkeling

Als we de uitdagingen en de belemmeringen één voor één bekijken, dan lijkt het onbegonnen werk om een meer responsieve rechtsorde te ontwikkelen. Maar is deze opgave complexer en groter dan bijvoorbeeld de covid-epidemie overwinnen of de energietransitie versnellen?

Voor die opgaven is de ontwikkelingscapaciteit in de samenleving georganiseerd. Het is duidelijk wie welke rol heeft en ieder kan de eigen rol vervullen. Fundamentele wetenschap komt kansrijke ontwikkelrichtingen op het spoor, technische universiteiten vertalen die naar concretere innovaties, startups doen de eerste stappen naar de markt, financiers zorgen voor kapitaal in de verschillende ontwikkelfasen, innoverende bedrijven brengen zonnepanelen, windmolens en batterijen naar iedereen die deze wil inzetten, de bestaande organisaties (olie, gas, energie-infrastructuur) passen zich aan en overheden werken vanuit hun eigen rol aan de gezamenlijke resultaten. De richting en het samenspel is helder. Het gaat over tempo, over verdeling van verantwoordelijkheden en over geld, zeker. Het spel kan keihard zijn. Bedrijven komen op en gaan ten onder. De ene expertise bloeit, de andere wordt overbodig. Maar de ontwikkeling gaat snel en is gestaag.

De opgave van een rechtsorde die beter aansluit bij wat mensen en bedrijven nodig hebben, is nog impliciet. Als die er eenmaal ligt, dan wordt het makkelijker om deze opgave te realiseren.

De oplossing wordt dan: zorg dat de beste manieren van werken in de rechtsorde zich kunnen ontwikkelen. We schetsen hieronder in hele brede penseelstreken hoe die ontwikkelcapaciteit er uit kan zien.

Ontwikkelcapaciteit organiseren: hoe zou dat eruit kunnen zien?

- Stimuleer goed uitgewerkte initiatieven uit de samenleving en uit de bestaande instituties met een onafhankelijk toelatingssysteem.
- Investeer in ontwikkeling van deze publieke goederen, als eerste in routes voor conflictoplossing, transparante akkoorden, participatieve democratie en mediaformats. Met 3% van de uitvoeringsbudgetten als ijkpunt.
- Werk people-centred, evidence-based, weeg de effecten op mensen.
- Versterk de dialoog en regisseer op deze vernieuwing.
- Maak de maatschappelijke bijdrage zichtbaar. Ondersteun dat met een duidelijk verhaal over de risico's van stilstand en de grote maatschappelijke winst die voor het oprapen ligt.

Overweeg onafhankelijke toelating voor effectieve, schaalbare vernieuwingen

Bij het benutten van het potentieel kan als inspiratie dienen hoe we elders in de maatschappij vernieuwing in goede banen leiden. In de zorg of bij de energietransitie gebeurt dat gecontroleerd. De effectiviteit van een nieuw medicijn wordt uitvoerig getest. Bijwerkingen moeten proportioneel zijn met de zwaarte van de aandoening en met de verhoogde kansen op genezing. Kerncentrales en elektrische auto's moeten voldoende veilig zijn.

Zo kunnen ook nieuwe behandelingen voor conflicten of nieuwe vormen van participatie of besluitvorming worden ontwikkeld. Er zijn creatieve ideeën genoeg. Die moeten worden getoetst op bruikbaarheid. De toepassingen die daaruit voortvloeien moeten worden ontwikkeld, getest, toegelaten, breed worden ingevoerd en continu worden verbeterd. Juridische instellingen, organisaties van professionals, innovatieve sociale ondernemingen, media en anderen zouden de mogelijkheid moeten krijgen om betere interventies te ontwikkelen, die experimenteel in te zetten en - bij gebleken effectiviteit - op grote schaal in te voeren. Een eerste aanzet daarvoor is gegeven in de experimenten-wetten die het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan het ontwikkelen is.

De regie over de toelatings-beslissingen kan het beste in handen komen van een orgaan dat onafhankelijk is van de bestaande belangen. Ook van de belangen van juristen en anderen die in het huidige systeem macht toebedeeld hebben gekregen. Het proces voor toelating kan op een soortgelijke manier worden ingericht als in de zorgsector is gebeurd.

Schaalbaarheid moet daarbij ook een ijkpunt zijn. Een betere behandeling voor de 400.000 burencollicten die ieder jaar ontstaan is idealiter in alle dorpen en wijken van Nederland toepasbaar. Een innovatieve versie van een burgerberaad moet vaak kunnen worden toegepast. Voor de schaalbaarheid is ook belangrijk hoe de kosten - inclusief de ontwikkelkosten - kunnen worden terugverdiend uit reguliere bijdragen van burgers of overheden.

Investeer in gestructureerde ontwikkeling van deze publieke goederen

Als ontwikkelkosten op een of andere manier kunnen worden terugverdiend, krijgt de private sector uitzicht op rendement van investeringen in vernieuwing. Nu is er eenvoudig te weinig kans dat een vernieuwing breed wordt ingezet en wordt er maar weinig in geïnvesteerd. Vaak zullen de ontwikkelkosten echter door de overheid moeten worden gedragen.

Waar zijn de R&D uitgaven voor de democratische rechtsorde?

Het is interessant om na te gaan om na te gaan hoeveel nu in de veelbelovende ontwikkelingen uit hoofdstuk 1 wordt geïnvesteerd in verhouding tot de reguliere begrotingen. Aan Staten Generaal en Hoge colleges van staat wordt in 2023 €370 miljoen uitgegeven. Op de begroting van Binnenlandse Zaken staat ook nog €300 miljoen voor regio-deals. Daarbij komen de gemeentelijke en provinciale kosten voor besluitvorming. Op de begroting voor Justitie en Veiligheid staat €15 miljard. De mediabegroting bedraagt €994 miljoen.

Dat zijn allemaal lopende uitgaven. In de begrotingen zijn hier en daar enkele miljoenen aan R&D middelen te ontdekken. Dit geld gaat meestal op aan lokale pilots in rechtbanken, experimenten met participatieve democratie, nieuwe vormen van rechtshulp of voor effectievere straffen. Daarbij is zelden gedacht aan een traject naar landelijke invoering. Ook het juridische bedrijfsleven - met een omzet van rond de €9 miljard per jaar - kent nauwelijks R&D en zeker niet op het terrein van toegang tot recht voor particulieren en kleine bedrijven.

De algemene norm voor R&D middelen ligt rond de 3%. Er is alle reden voor een tijdelijk verhoogde inspanning voor rechtsstatelijke vernieuwing bij de overheid en - met voldoende incentives - het ondersteunende bedrijfsleven. Dan zou het gaan om budgetten in de orde van enige honderden miljoenen per jaar. In ons voorstel Versterkt Conflictoplossend Vermogen werken wij uit hoe en waar de meest urgente investeringen zouden kunnen plaatsvinden. Ons voorstel richt zich op de routes voor conflictoplossing. Er zijn daarbuiten ook urgente ontwikkelopgaven, zoals nieuwe mediaformats, vormen van burgerparticipatie en een transparantere, participatieve methode om tot akkoorden te komen.

Werk people-centred, evidence-based, weeg de effecten op mensen

De ontwikkeling en toelating kan het beste gebeuren op basis van "wat werkt". Wetenschap en praktijk-ervaringen zijn inmiddels zo rijk en consistent dat deze toetsing in grote mate kan worden geobjectiveerd. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben laten zien, zijn de behoeften van mensen die relevant zijn voor deze toetsing en de waarden die zij belangrijk vinden in grote lijnen bekend. Het empirische onderzoek daarnaar levert uitkomsten op die in grote lijnen overeenstemmen met de waarden van de democratische rechtsstaat: respect voor ieder mens zoals die is of wil zijn, bescherming van fundamentele rechten in afhankelijkheidsrelaties, transparantie en inclusieve besluitvorming.

De uitkomsten van interventies en processen in de rechtsorde kunnen niet perfect worden gemonitord, maar wel veel beter dan nu gebeurt. In het kader van ons voorstel Versterkt

Conflictoplossend Vermogen hebben we een simpel algemeen richtpunt voorgesteld: is de interventie of de route in staat om 80% van de conflicten uit de doelgroep binnen een jaar op te lossen op een manier die door alle partijen als rechtvaardig wordt beschouwd? Ook laten we zien hoe uitkomsten kunnen worden gedefinieerd en gemonitord voor specifieke soorten conflicten. Er is veel onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid, naar inclusieve besluitvorming en naar uitkomsten van interventies waarop kan worden voortgebouwd.

Versterk de dialoog en vorm de permanente regie op deze vernieuwing.

Tjeenk Willink is een van degenen die steeds terugkomt op het vermogen van de democratische rechtsorde om zich verder te ontwikkelen. Hij constateert dat hij in zijn rijke tocht door de instituties eigenlijk geen plek is tegen gekomen waar dialoog en ontwikkeling bij elkaar komen. Hij probeerde die te creëren in de partij-politiek, in de organisatie van de rijksdienst, vanuit de Raad van State en tijdens kabinetsformaties.⁵⁴

Om de ontwikkelcapaciteit te borgen en te organiseren is initiatief nodig. Het juridische organisatiemodel heeft hier een leemte: wie heeft de bevoegdheid om de ontwikkelcapaciteit van de democratische rechtsstaat aan de orde te stellen en daarvoor oplossingen te zoeken?

In de Grondwet is wel de mogelijkheid van wijziging belegd, maar niet de ontwikkeling als taak. Het zijn de gekozen politici die de formele macht bezitten om ontwikkeling een plek te geven en de juristen zelf die de ontwikkelcapaciteit zouden moeten concretiseren. De politiek moet het bovendien onderling in grote mate eens zijn om de ontwikkelcapaciteit te realiseren in een star raamwerk van basiswetten.⁵⁵

Waar zou de hiervoor nodige dialoog kunnen plaatsvinden? Een staatscommissie adviseert en dan komt het rapport bij beleidsafdelingen van de ministeries die al drukke agenda's hebben. Leiderschap binnen de rechtsstatelijke instituties is onontbeerlijk om de stapsgewijze ontwikkeling van een opnieuw geborgd sociaal contract te laten landen in de huidige instituties.

Een goede optie lijkt om te kijken naar de instituties die nu al een rol hebben om de gang van zaken in de democratische rechtsstaat te borgen. Wellicht kunnen de hoge colleges van staat - Nationale Ombudsman, Raad van State, Algemene Rekenkamer - en de Hoge Raad hierin een zekere regie-rol vervullen. Dat is voor hen niet gemakkelijk, blijkt uit gesprekken, want hun leiders zien rolvastheid ook als deel van hun kracht. Bovendien zuchten ook deze relatief kleine organisaties onder een hoge werkdruk van beroepszaken, wetgevingsadviezen en rapporten. Een verbreding van de taakopvatting is dan risicovol en leidt tot intern debat zonder noodzaak om de dilemma's extern op tafel te leggen.

Aan de andere kant hebben bijvoorbeeld de hoogste rechtscolleges (Afdeling Rechtspraak van de Raad van State en Hoge Raad) in hun eigen taakopvatting een rol in de rechtsvorming, die mogelijk al wordt vergroot bij de invoering van constitutionele toetsing. Hoogste rechters hebben bovendien een sterke voorbeeldrol in de rechtspleging. Ook de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State zien voor zichzelf een rol in de ontwikkeling van beter bestuur en wetgeving. Dus daar liggen aanknopingspunten.

De hoge colleges van staat zouden wellicht kunnen samenwerken met de planbureaus als de instituties waarin de kennis over het functioneren van de sociale en economische rechtsstaat bij elkaar komt. Daar zitten de specialisten op het meetbaar maken van ingewikkelde grootheden en

⁵⁴ Tjeenk Willink, *Het tij tegen*, 2023.

⁵⁵ Denk aan de Wet op de Rechterlijke Organisatie, de wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering en Strafvordering, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Algemene Wet Bestuursrecht, de reglementen van orde voor Eerste en Tweede Kamer, de Mediawet, de Kieswet, de in consultatie zijnde ontwerp-wet op de politieke partijen en de extra-zware procedure voor Grondwetswijziging.

trends. De kroonleden van de SER en de Eerste Kamer voelen ook een zekere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechtsstaat. De Eerste Kamer organiseert “Staat van de rechtsstaat” debatten. De Autoriteit Consument en Markt kan mogelijk een rol spelen bij het organiseren van toelating tot de markt voor innovaties in de rechtsorde.

De beroepsorganisaties van juristen (NJV), rechters en officieren van justitie (NVvR), advocaten (NOvA, VSAN, specialisatieverenigingen), notarissen (KNB) en bemiddelaars (NMV) spelen ook een belangrijke rol in de aansturing van de rechtsstaat. Aan de kant van de uitvoerende macht zijn er de organisaties van gemeenten (VNG), burgemeesters (NBG) en natuurlijk de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken, die weer een rol hebben bij het faciliteren van de beroepsorganisaties en de juridische instituties.

De kracht van deze organisaties is dat zij de belangen van hun leden behartigen en daarmee ook hun huidige rollen versterken. Kunnen zij ook worden betrokken bij vernieuwingen die deze rollen overstijgen of die om aanpassing van deze rollen vragen? Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld of de juridische opleiding voldoende rijk is om de rechtsorde te blijven ontwikkelen. Zijn de afspraken daarover (zie hoofdstuk 2 over het civiel effect) tussen de beroepsorganisaties, de juridische instellingen en de juridische faculteiten nog adequaat?

De Staatscommissie Rechtsstaat en de Commissie Versterken weerbaarheid democratische rechtsorde zouden kunnen onderzoeken hoe deze dialoog over de ontwikkeling van een responsievere rechtsstaat een permanente plek kan krijgen.

Stilstand ondermijnt, internationale trends moeten worden omgebogen

De weerbaarheid van de rechtsstaat vraagt aandacht, want die wordt ondermijnd door criminele groepen. Er zijn te opportunistische dienstverleners die dat faciliteren. Dat rechtvaardigt de vele honderden miljoenen die daarvoor zijn gereserveerd.

Maar ondermijning ontstaat ook uit stilstand. De democratische rechtsstaat versterken is nationaal hoog nodig. Want het recht verliest de aansluiting met wat mensen nodig hebben en kunnen doen. Dat komt niet vanzelf goed en is ook niet een kwestie van lange adem. De rechtsstaat moet zowel uit de eeuwigheid als uit de waan van de dag worden bevrijd.

Internationaal is vernieuwing van de rechtsstaat van levensbelang. De wereldwijde tendens naar autocratie⁵⁶ en verslechtering van de rule of law⁵⁷ kan worden gezien als de resultante van twee factoren. Manipulatie door autocraten maakt de rechtsstaat zwakker. Maar dat gebeurt ook door een gebrek aan attractiviteit van het democratische, rechtsstatelijke alternatief. Wat heeft de democratie te bieden aan een staat die zich heeft ontdaan van een autoritaire leider en op de rand van burgeroorlog staat? Alleen verkiezingen en een door de elite te schrijven constitutie?

Maak de maatschappelijke bijdrage van de rechtsorde zichtbaar en meetbaar

Vernieuwing van de democratische rechtsstaat is verrijkend. Een responsievere rechtsstaat kan diepe verlangens van burgers vervullen. Mensen in Nederland - en ver daarbuiten - zien uit naar betere manieren om de samenleving te organiseren. Ze ervaren de zwaktes en dragen het potentieel in zich. In hoofdstuk 1 hebben we dat kunnen laten zien.

Dienaren van de publieke zaak voelen steeds meer onmacht in hun huidige werk. Zij zien hoe de energiesector, de medische zorg of de bouwsector gestaag verder ontwikkelen, terwijl hun rechtsstatelijke werk steeds minder wordt gefaciliteerd met effectieve procedures en middelen. Zij zien hun collega's overstappen naar de goed betalende private sector, omdat er geen eer is te

⁵⁶ V-Dem Institute, [Democracy Report 2023](#), Defiance in the Face of Autocratization.

⁵⁷ World Justice Project, [Rule of law Insights](#), 2022.

behalen of omdat er - buiten een beperkt aantal traditionele rollen - geen droog brood is te verdienen met het publiek belang. Die trend keren is mogelijk en verbindend.

Sociale cohesie, duurzaamheid en harde, economische winst liggen voor het oprapen

Als we dat goed krijgen, ligt winst voor het oprapen. In de aanvraag voor het Nationaal Groeifonds hebben we in detail moeten laten zien wat alleen al de baten van goede rechtsroutes zijn en hoe die kunnen worden gemeten. Ondernemers en werkenden die conflicten snel en rechtvaardig oplossen, zijn productiever. De samenleving kan de grote uitdagingen van deze tijd beter aan. Rechten worden beschermd zonder dat mensen daarbij nodeloos beschadigd raken. De economische winst van verhoging van het oplossingspercentage van de huidige 32% naar 80% is berekend op 0,16% van het BNP per jaar. Stress en gezondheidsschade nemen af, meer mensen doen mee, sociale cohesie en vertrouwen nemen toe. Dat is het lonkende perspectief.