

Leiderschap voor een gezonde rechtsstaat

Maurits Barendrecht¹

De juridische sector staat voor belangrijke uitdagingen. Een nieuwe generatie leiders zal daar antwoorden op moeten vinden. Dat kan alleen samen, in de ruimte tussen de bestaande rollen. Met als ijkpunt de behoeften van burgers, bedrijven en overheden aan effectieve procedures, die iedereen bereiken tegen dragelijke kosten voor alle betrokkenen. Daarvoor zijn nieuwe vormen van sturing nodig, waarvan de contouren steeds duidelijker worden.

1. Nieuwe leiders in vaste functies

Op 23 februari nemen nieuwe ministers en staatssecretarissen hun intrek in de kamers voor bewindslieden aan de Turfmarkt. Zij krijgen hun introductie-dossiers van de secretarissen-generaal op de Ministeries van JenV en BZK. Aan de Kneuterdijk is de Raad van State bezig met een profielschets voor een nieuwe vice-president. Ook in de leidende posities bij de Raad voor de rechtspraak, de Nationale ombudsman en de Hoge Raad gaan we de komende jaren wisselingen zien.

De leden van de nieuwe commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer zijn zich ondertussen aan het inwerken en kwamen tot een strategische kennisagenda.² Voorzitters van de raad van decanen van rechtenfaculteiten, dekens van de orde van advocaten, leden van het College van procureurs-generaal en voorzitters van wetenschappelijke verenigingen zijn andere beleidsbepalers, die komen en gaan. En dan zijn er natuurlijk de directeuren en directeuren-generaal op het gebied van wetgeving, rechtspleging, rechtshandhaving, openbaar bestuur en democratie. Samen leiden zij de instituties van de democratische rechtsorde.

Hoe kunnen zij kleur geven aan deze rollen op een manier die past bij wat de huidige tijd vraagt en bij wat zij met hun persoonlijke kwaliteiten kunnen bijdragen? Het zijn vertrouwde functies. Meestal worden ze vervuld door juristen. Ieder heeft een vaste eigen positie, in dat beroemde evenwicht van machten. Ook de nieuwe gene-

ratie leiders komt weer terecht in een onverstoorebare productielijn van vonnissen, wetgevingsadviezen, arresten, moties, Kamerbrieven, benoemingen, begrotingen, rapporten, jaarverslagen en colleges voor eerstejaars rechtenstudenten. Dit alles in ijzeren ritmes, ondersteund door efficiënte ambtelijke organisaties, die zo goed mogelijk zijn afgesteld op input, bewerking, doorlooptijd en aflevering van deze basisproducten van de rechtsstaat.

2. Grote uitdagingen

De democratische rechtsorde staat intussen voor grote uitdagingen, die in al dit routinewerk steeds weer de kop opsteken. Ze zijn te rangschikken onder drie stevige vraagstukken: weerbaarheid, productiviteit en probleemoplossend vermogen. Het zijn deze problematieken, die maar niet tot hanteerbare proporties worden teruggebracht, en daarmee verlamdend werken op veel professionals van de rechtsstaat.

2.1. Weerbaarheid

Ten eerste is er de toenemende crisis in het vroeger meer vanzelfsprekende gezag. De kritiek op de instellingen en de professionals van de rechtsstaat neemt toe. Soms is die tegenspraak inhoudelijk en begrijpelijk. Regelmatig richt die kritiek zich ook op de persoon, wordt onheus, tot en met ernstige bedreigingen. Het zijn steeds vaker uitingen die de rol van rechtsstatelijke instellingen aanvallen, soms

Weerbaarheid, productiviteit en probleemoplossend vermogen: het zijn deze problematieken, die maar niet tot hanteerbare proporties worden teruggebracht

zelfs door hun bestaan en hun integriteit ter discussie te stellen.

In andere landen is dit patroon uitgelopen op verzwakking van de onafhankelijke instituties of zelfs een regelrechte overname door nieuwe machthebbers. Weerbaarheid van de rechtsstaat is daarom ook in Nederland een groot thema geworden. Hoogleraren als Bastiaan Rijpkema en Jonathan Soeharno maakten er boeken over.³ Kamerlid Joost Sneller kwam met een Plan 2026 om de rechtsstaat te versterken.⁴ In het coalitieakkoord is nu opgenomen dat de rechtspraak een eigen begroting krijgt. De benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak wordt onafhankelijk van de minister.⁵

2.2. Productiviteit, financiële druk, overbelasting

Was dit maar de enige uitdaging. Want op het gebied van de weerbaarheid weten juridische instellingen elkaar nog relatief gemakkelijk te vinden. Veel lastiger voor de nieuwe generatie leiders is de stapeling van financiële en operationele druk.

Er is steeds meer menskracht nodig om rechtsstatelijke taken uit te voeren: meer rechters, meer gerechtsjuristen en meer uren van advocaten zijn nodig om dezelfde hoeveelheid zaken te verwerken. Rechters, OM en juridische afdelingen van organisaties zijn overbelast. De toenemende gelaagdheid en complexiteit van regelgeving speelt daarbij een belangrijke rol. De forfaitaire vergoedingen van sociaal advocaten moeten keer op keer worden bijgesteld om het aantal benodigde uren bij te benen.⁶ De doorlooptijden blijven hoog, ondanks alle pogingen daar beter vat op te krijgen.⁷ In economische termen: de productiviteit blijft achter.⁸

Dat budgetten kunnen groeien om de steeds hogere kosten te compenseren, lijkt een illusie. Het aandeel van justitie in het overheidsbudget zal op zijn best gelijk blijven, bij toenemende uitgaven voor defensie, zorg en huisvesting. De bezuinigingen op de ministeries moeten nog worden gerealiseerd. Dit betekent voor de nieuwe generatie leiders een hardere onderlinge strijd om budgetten. Maar het biedt ook mogelijkheden om organisaties te fuseren, tot een effectievere ketensamenwerking te komen en om wellicht de inkomsten te verhogen, wat weer hele andere competenties van de nieuwe generaties leiders vraagt.

De doelmatigheid van de rechtsstatelijke interventies in verhouding tot de budgetten staat ter discussie. De Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer zijn zeer kri-

Het Coalitieakkoord wil serieus werk van maken van de vereenvoudigingsopgave met een periodieke vereenvoudigingswet

tisch, met name op de kostbare strafrechtketen, waarbinnen ook rechters veel vragen hebben over hoe zinvol hun interventies zijn.⁹ Op 4 februari 2026 nam de Tweede Kamer een zeer breed gesteunde motie Mutluer c.s. aan met de opdracht aan het ministerie om een integraal deltaplan strafrechtketen aan de Kamer te zenden met concrete, meetbare doelstellingen, een helder tijdspad en inzicht in verantwoordelijkheden en benodigde middelen. De Kamer wil dat de minister scenario's gaat uitwerken voor aanwijzingen gericht op de organisatieoverstijgende bedrijfsvoering in de strafrechtketen, te zorgen voor ketenbreed inzicht in doorlooptijden van individuele strafzaken en de informatievoorziening zo te organiseren dat voortgang op alle ketendoelstellingen meerjarig, actueel en goed vergelijkbaar kan worden gevolgd door de Tweede Kamer. Ook de jeugd- en gezinsketen (sociaal domein) kampt met terugkerende vragen over de doelmatigheid.

Doelmatigheid is ook de onderliggende vraag als het gaat om jurisdisering, regeldruk en de bijbehorende vereenvoudigingsopgave. Het Coalitieakkoord wil daar serieus werk van maken met een periodieke vereenvoudigingswet, beginnend met vereenvoudiging van 500 regels.

Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de regulering en geschilbeslechting binnen werkverhoudingen hoge administratieve lasten opleveren.¹⁰ De scherpe scheiding tussen vaste en tijdelijke contracten blijkt bovendien veel negatieve effecten te hebben op de arbeidsmarkt. De uitdaging om meer productiviteit te bereiken heeft hier de vorm van minder kosten voor bedrijven en individuele rechtzoekenden om de procedures van het recht te hantelen.¹¹

2.3. Toegang tot rechtvaardige oplossingen

Ook de toegang tot het recht voor burgers blijft een grote uitdaging. Het onderzoek naar de geschillen die mensen ervaren en de wijze van oplossing bevestigt de langjarige

Auteur

1. Prof. mr. J.M. Barendrecht is adviseur Nederland The Hague Institute for Innovation of Law (HiIL), hoogleraar Innovatie van rechtssystemen aan Universiteit Tilburg (emeritus) en voormalig advocaat.

Noten

2. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, Besluitenlijst van de strategische procedurevergadering van 15 januari 2026.

3. J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman

(red.), Constitutionele waarborgen. De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid, 2024; J. Manenschijn, B. Rijpkema & S. Bruintjes, Weerbare rechtsstaat: de vangrails in de Grondwet, 2024.

4. J. Sneller, Project 2026, Democratisch offensief, 25 september 2025.

5. Raad voor de rechtspraak, Jaarplan 2025, 2025; Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, Coalitieakkoord 2026-2030, D66, VVD en CDA.

6. Commissie Van der Meer II, Veranderde tijden, Een redelijk inkomen in een toe-

komstbestendig stelsel, 2024.

7. Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Justitie en Veiligheid, 21 mei 2025.

8. J. Blank, Ondanks dalende productiviteit blijven de lonen bij de overheid stijgen, Me Judice oktober 2025; M. Barendrecht c.s., Productieve procedures: Een werkzame rechtsstaat, Essay voor Directie Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2025.

9. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Eindrapport parlementaire verkenning,

Prestaties in de Strafrechtketen, juli 2023; Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 21 mei 2025.

10. Sira Consulting, Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren, 2023; Minister van Economische Zaken, Kamerbrief over ondernemingsklimaat w.o. nieuwe aanpak regeldruk voor ondernemers, 5 september 2025.

11. P. Gautier & P. Muller, Uitdagingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt, KVS-Preadvies, ESB, 2025.

Kwaliteit van de samenleving in één oogopslag volgens het Sociaal Cultureel Planbureau



Bron: SCP Rapport Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2025, pag. 11

trend: steeds minder oplossingen via overeenstemming en beslissing, steeds vaker langdurige impasses en mensen die hun probleem maar laten zitten.¹²

Iedereen wil dat dit beter gaat. De missie en visie op toegang tot het recht zijn helder verwoord in een visiedocument van het Ministerie van Justitie en Veiligheid:

‘Samen de toegang tot het recht borgen en versterken. De rechtzoekende staat hierbij centraal. Iedereen in Nederland kan een passende en duurzame uitkomst vinden voor een (juridisch) probleem.’¹³

Maar hoe deze visie en de bijbehorende routes te realiseren? De leiders in de rechtsstaat zullen hiervoor nieuwe strategieën moeten ontwikkelen. Sociale advocatuur en andere eenzijdige vormen van rechtshulp bereiken steeds minder mensen, ondanks alle publicitaire aandacht.¹⁴ De

probleemoplossende behandeling van bezwaarprocedures en de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, twee cruciale aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht lagen lange tijd stil. Uit de formatiestukken blijkt dat rechterlijke macht, uitvoeringsinstanties en de VNG een claim van € 300 miljoen per jaar hadden neergelegd, omdat dit extra werk voor rechters, ambtenaren en juristen zou opleveren.¹⁵ Hier komen twee uitdagingen samen: zonder verhoging van de productiviteit is verbetering van de toegang tot rechtvaardige uitkomsten een onmogelijke opgave.

In het verlengde daarvan ligt de grote uitdaging van de Rechtspraak in veel voorkomende belangentegenstellingen die ook een politieke component hebben. Is de Rechtspraak voldoende evenwichtig? De kritiek op de koers van de hoogste Rechtspraak verdient wellicht nader onderzoek. Want het lijkt soms alsof bepaalde belangen juridisch sterke bescherming krijgen, terwijl andere belangen te weinig worden meegewogen. Denk aan de mensenrechten van asielzoekers tegenover de belangen om in een herkenbare eigen omgeving te leven en toegang te hebben tot woningen. Denk aan de stikstofneerslag op natuurgebieden tegenover de bestaanszekerheid van agrariërs. Steeds speelt hier dat de normen aan de ene kant geleidelijk in de jurisprudentie zijn uitgehard, terwijl de sociale grondrechten aan de andere kant zacht als boter zijn gebleven. Hetzelfde deed zich eigenlijk ook voor in de toeslagenaffaire waar de fraudebestrijdende regels beter waren uitgewerkt dan het evenredigheidsbeginsel en het recht op bestaanszekerheid, die de ouders hadden kunnen beschermen.

Normen zijn aan de ene kant geleidelijk in de jurisprudentie uitgehard, terwijl de sociale grondrechten aan de andere kant zacht als boter zijn gebleven

3. Doorbreken van strategische impasses

Weerbaarheid, productiviteit en problemen rechtvaardig oplossen. De nieuwe leiders zullen deze drie grote vraagstukken steeds weer op hun bord krijgen. Zij kunnen deze negeren – strikt in hun eigen rol blijvend – of ervoor kiezen om deze vraagstukken openlijk, gezamenlijk, responsief en gestructureerd aan te pakken. Hoe zou zo'n gestructureerde aanpak gestalte kunnen krijgen, met respect voor ieders rol, maar ook doortastend en ervan doordrongen dat niet alles hetzelfde kan blijven?

3.1. Open dialoog en gezamenlijke strategievorming

Een eerste bijdrage zou kunnen zijn dat zij deze uitdagingen openlijk bespreken en in discussie brengen. Want binnen de eigen gelederen en productieprocessen zijn deze niet goed hanteerbaar. Het zijn gezamenlijke problemen die alleen samen succesvol kunnen worden aangepakt.

Binnen de Rechtspraak, OM en advocatuur lijkt al lang sprake van een strategische patstelling: zijn de toga-beroepen nu vooral handhavers van rechten binnen het autonome rechtssysteem of ook responsieve conflictoplossers in samenwerking met anderen?

De verbinding van de conflict-oplossende en handhavende rollen in daarbij passende procedures verloopt traag

De praktijk lijkt al te hebben gekozen. Uit een diepgaande studie van drie samenwerkende rechtenfaculteiten in het programma Conflictoplossende Instituten blijkt dat de rechter op veel rechtsgebieden een duidelijke rol heeft bij het faciliteren van conflictoplossing en het geven van richting aan tussen partijen te bereiken overeenstemming. De onderzoekers lieten zien dat die conflictoplossende rol die vrijwel onbetwist is bij de professionals van het arbeidsrecht, versterkt zou kunnen worden in het jeugdbeschermingsrecht, via mediation gestalte krijgt in het echtscheidingsrecht, en voor letselschade onder meer vertaald wordt in de rechtspraak over deelgeschillen. De conflictoplossende rol roept het meeste vragen op in relatie tot de algemene bestuursrechtelijke, civiele en strafrechtelijke procedures.¹⁶ Maar ook daar ontstaan praktijken met een probleemoplossende zaaksbehandeling, regiezittingen met schikkingspogingen en meervoudige kamerzittingen die steunen op procesafspraken en in het teken staan van meer strafdoelen dan vergelding, zoals ook herstel van verhoudingen.

De verbinding van de conflictoplossende en handhavende rollen in daarbij passende procedures verloopt echter traag. Pilots zijn matig opgezet. Innovaties komen niet tot opschaling. De ontwikkeling van vernieuwde procedures is moeilijk te rijmen met strategieën om de huidige procedures te digitaliseren en te versnellen (zie Tabel 1).

Tabel 1. Een patstelling die vraagt om een doorbraak

Verschuivingen in rol, taakopvattingen en werkwijzen van rechters volgens Dubelaar c.s. 2021, 330.	Doelen in Jaarplan 2025 van de Rechtspraak
Van toetser naar geschilbeslechter	Focus op rechtsbescherming
Van geschilbeslechter naar conflictoplosser	Verbeteren doorlooptijden
Van beslisser naar facilitator en bemiddelaar	Begrijpelijke, mensgerichte communicatie en maatschappelijke effectiviteit
Van generalist naar (niet enkel juridisch onderlegde) specialist	Digitalisering, online zittingen en transparantie

Deze positionering van de rechtspraak is cruciaal, want rechters registreren de interactie waarin rechtsstatelijke interventies bij elkaar komen. Maar een soortgelijke discussie speelt binnen de politie en bij het OM. De huidige voorzitter van het College van P-G's heeft een keuze gemaakt voor traditionele strafvervolgning als kerntaak, waarmee ook voor de politie de toon is gezet. Hoe deze keuze past bij het gegeven dat veel strafbare feiten ook om andere interventies vragen dan straf om verder nadeel te voorkomen, is nog onduidelijk. De Tweede Kamer vraagt om helderheid in de doelen en in de manier waarop middelen worden ingezet. Dat kan helpen, want ieder individuele officier of rechter de keuze laten maken tussen strafdoelen en manieren om die te realiseren, dat is kostbaar en vertragend.

Ook in de sociale advocatuur en de rechtshulp voor middeninkomens en mkb speelt de vraag of een advocaat primair een vaardige probleemoplosser is of een partijdige toepasser van het recht in dienst van de klant. Zelfs in de universitaire gelederen is soms een tweestrijd zichtbaar tussen interdisciplinair werkende onderzoekers en hoogleraren die primair uitleg geven aan het geldende recht. Hoe die rollen met elkaar te verbinden, lijkt essentieel voor de toekomst van de juridische functie en dus van de rechtsstaat als geheel.

In de toga-beroepen speelt ondertussen een continue vrees voor domeinverlies. Dat verlies lijkt onvermijdelijk als de productiviteit afneemt en de strategische onduidelijkheid voortduurt. De rechterlijke procedures hebben de helft van hun marktaandeel in civiele geschillen verloren in de periode van 2003 tot en met 2019.¹⁷ De OM-strafbeschikking, die een groot deel van het taakveld van de

12. M.J. ter Voert, M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta 2019*, WODC, 2020, p. 122; in maart 2026 komt er een update uit.
13. Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Missie en Visie – Versterking toegang tot*

het recht, 13 december 2024.

14. Ter Voert en Hoekstra, t.a.p., p. 122.

15. M. Tjepkema, *Het bestuursrecht als proeftuin: van een groei- naar een experimenteelmodel*, 2025; Ministerie van Bin-

nenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *BZK: voor een democratische rechtsstaat, sterke regio's en goed bestuur*, Uitvraag kabinetsformatie, 2026.

16. M.J. Dubelaar, L.R. Glas, A.B. Terlouw &

M.J. ter Voert, *Conflictoplossing. Het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing*, 2021.

17. Ter Voert en Hoekstra, t.a.p., p. 123.

politierechter wil overnemen, gaat daar nog bovenop komen, en het Coalitieakkoord wil nu zelfs naar een politiestrafbeschikking en -transactie.

Een soortgelijke stille strategische strijd speelt in het domein van de hoogste Rechtspraak en wetgevingsadviesring. Zijn de Hoge Raad en de Raad van State er alleen om grenzen te bewaken, en bijvoorbeeld 'ho' te zeggen als door vergunningen de stikstofbelasting van een nabij gelegen natuurgebied kan toenemen? Of kan de rechtsvormende taak van de rechter ook inhouden dat deze werkbare oplossingen destilleert uit alle toepasselijke regels als de politiek daar nog niet uit is? Moet de Afdeling Adviesring alleen beoordelen of een wetsvoorstel aan de maat is of ook aangeven hoe het wel zou kunnen?

Er is grote behoefte aan een vernieuwd constitutioneel procesrecht, waarin de rechtspraak impasses doorbreekt met voorlopige oplossingen

Het lijkt een keuze uit twee kwaden. Als hoogste rechters en adviseurs het recht gaan invullen waar de politiek een leemte laat, dan krijgen zij snel het verwijt dat zij de wetgever voor de voeten lopen. Wanneer het probleem wordt teruggelegd bij de politiek duurt de impasse voort en raken de mensen die het meest klem zitten verder in de problemen. Dan ontbreekt de rechtsbescherming. Er is daarom grote behoefte aan een vernieuwd constitutioneel procesrecht, waarin de rechtspraak impasses doorbreekt met voorlopige oplossingen, die dan zo worden ingepast in geldende wetten en bindende verdragen dat de politiek weer de volgende stap in de rechtsontwikkeling kan zetten.¹⁸

Bij de ministeries en bij de specialisten in de Tweede Kamer komen deze vragen in afgeleide vorm terecht. Want daar ligt in de huidige verhoudingen de primaire verantwoordelijkheid voor het ontwerp van procedures. Maar voor de paar wetgevingsambtenaren en Kamerleden die procedures in hun portefeuille hebben is het moeilijk om deze strategische vragen te beantwoorden, als de instellingen van de rechtsstaat verschillende opties met hun voor- en nadelen niet gestructureerd inbrengen.

De nieuwe generatie leiders zou er goed aan doen om deze dilemma's openlijk te bespreken. Want ze lijken niet oplosbaar binnen de bestaande overlegstructuren. Ondertussen wordt het voor iedereen in de juridische keten lastiger om met de huidige manieren van werken – de huidige procedures – resultaten te bereiken. Meer impasses, afnemende productiviteit, meer kritiek op de instituties, het is een negatieve spiraal. De onzekerheid komt dagelijks terug. Hoeveel tijd kan worden besteed aan het bevorderen van minnelijke oplossingen en hoe wordt dat beloond? Wat is de optimale plaats van procesafspraken in het strafrecht en

van strafbeschikkingen? Hoe verloopt de rechtsbescherming bij aan de keukentafel overeengekomen sociale voorzieningen en bij jeugdbeschermingsmaatregelen die worden afgesproken in een kringgesprek? Hoe om te gaan met resultaten van mediation, Alternative Dispute Resolution (ADR) of rechtspraak als het conflict voortduurt en terecht komt in vervolgprocedures?

3.2. De vraag naar ordening en de daarbij passende functies

Het zijn vragen die van grote betekenis zijn voor de Nederlandse samenleving. Anderen dan de juristen aan de top van de instituties kunnen een zeer zinvolle bijdrage leveren aan weerbaarheid, productiviteit en conflictoplossend vermogen. Daarom is een open samenwerking op deze uitdagingen zo belangrijk. Die past in de zoektocht naar betere samenwerking in de politiek, die onder het minderheidskabinet zo belangrijk wordt en door informateur Letschert in haar eindverslag zo is benadrukt.

Een open, strategische samenwerking maakt het ook mogelijk om een betere verbinding te leggen met wat burgers, bedrijven en overheden van de rechtsstaat verwachten. Minister van Staat Tjeenk Willink daagt leiders in de rechtsstaat altijd weer uit om te reflecteren op hun functie.¹⁹ Het gaat om taak, rol, doel en werking van hun instituties in het grotere geheel.

Is de functie van de juridische instellingen en professionals om continu te oordelen, te waarschuwen, te claimen, nader te onderzoeken en anderen de maat te nemen? Of is hun rol ook om verhoudingen te verbeteren en om de impasses in verhoudingen te doorbreken?

Het onderzoek dat in de laatste jaren beschikbaar is gekomen, wijst erop dat burgers meer in die laatste richting zijn gaan denken. Zij verwachten van de rechtsstaat oplossingen voor maatschappelijke en voor individuele problemen, vanuit een positieve betrokkenheid van de overheid en vertrouwen in plaats van wantrouwen. Ze vragen om rechtsbescherming, goed bruikbare procedures, zo veel mogelijk bij een loket, en goed bruikbare, voorspelbare ondersteuning. Ze vragen om meer transparantie en vereenvoudiging van regels. Ze verwachten van procedures dat burgers worden gehoord, dat ze kunnen participeren in de beslissingen over de inrichting van hun leven en dat deskundigheid zo goed mogelijk wordt benut. Deze aspecten van procedurele rechtvaardigheid worden zeer breed gedragen (zie het rechtvaardigheidsrecht waarin het Sociaal Cultureel Planbureau de kwaliteit van de samenleving en de relatie tot de overheid samenvat).²⁰

Als mensen te maken krijgen met ongevallen, tegenslagen of misdrijven willen ze vaak vooral dat helder wordt wat er is gebeurd en dat ze erkenning en steun krijgen bij hun herstel, zodat ze weer verder kunnen, waarbij ze ook willen voorkomen dat andere mensen hetzelfde overkomt. De behoefte aan schadevergoeding en bestraffing staat bij de meeste mensen in het teken van hun herstel. Het zijn voor hen eerder middelen dan doelen, maar er zijn ook zeker situaties waarin het onrecht in hun ogen vooral vraagt om vergoeding en vergelding.

3.3. Productieve procedures

Als de nieuwe generatie leiders de gewenste samenwerking gaat opzoeken, dan zal snel duidelijk worden waar de

Procedures bepalen de productiviteit van het geheel en van ieder van de delen

sleutels tot verbetering liggen. Dat zijn de procedures waarin hun instellingen samenwerken en waarmee zij resultaten aan burgers leveren. Die zullen effectiever moeten worden, sneller, met lagere kosten. De procedures bepalen de productiviteit van het geheel en van ieder van de delen. Die procedures grijpen bovendien in elkaar. De wijze van werken bij beleidsvorming, wetgeving, handhaving, advisering en conflictoplossing; dat allemaal samen bepaalt wat er uitkomt voor burgers.

De procedures bepalen ook wat het kost en hoe er wordt samengewerkt tussen de instanties. Die samenwerking is de crux voor verbetering. Werkt iedere schakel in de keten aan de essentie van het probleem? Maakt men elkaars beslissingen en uitkomsten beter of stuurt men die terug naar de vorige schakel om het over te doen? Zet men de andere instantie of de burger aan kostbaar meerwerk, bijvoorbeeld door nog meer informatie en onderzoek op te vragen, of durft men gezamenlijk de volgende stap te zetten?

In de bundel van procedures die de democratische rechtsstaat vormen, wordt volop geëxperimenteerd met betere procedures. Voorrecht-rechtspraak werkt met een eerste digitale verkenning van een geschil, via een begeleidingstraject naar een oplossing of, indien nodig, de stap naar de rechter. Een op betrouwbare informatie getrainde AI-chatbot helpt daarbij, wat de kostprijs van behandeling van geschillen tussen appartementsbewoners terugbrengt tot minder dan € 1000.²¹ De vijf ADR-instellingen hebben een gezamenlijk procedureontwerp waarbij voorlichting, diagnose en bemiddeling, beslechting en feedback op regels naadloos zijn geïntegreerd.²² Regelrechters bemiddelen en beslechten zaken op basis van een snelle diagnose van belangen. Grote strafzaken worden in Rotterdam behandeld op basis van procesafspraken en realisatie van ieder van de strafdoelen. Herstelrecht en ZSM vervullen die strafdoelen in de zaakstroom van veelvoorkomende criminaliteit richting de politierechter. In het bestuursrecht is er de nieuwe zaaksbehandeling en doen veel gemeenten aan probleemoplossend bezwaar of mediation. Een patroon in deze vernieuwingen is dat vol wordt ingezet op tweezijdige hulp – gericht op overeenstemming met compensatie van machtsongelijkheid – in plaats van partijdige bijstand aan een van de partijen.

Zo ontstaat een groeiende consensus over de belangrijkste componenten van goede routes naar rechtvaardige uitkomsten waarmee mensen verder kunnen. Deze componenten zijn ook in de eerder besproken visie neergelegd (zie kader 2).

De burger krijgt deze voorzieningen bij voorkeur in een doorgaande route. Dat kan bij een instantie, of door warme overdracht van de ene naar de andere fase.

Deze ontwikkeling is breed. Ombudsmannen gaan in gesprek met overheidsinstanties om systematische knel-

Kader 2. Vier componenten van routes naar rechtvaardige uitkomsten (zie onder meer: *Missie en visie Toegang tot het recht*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024)

1. Betrouwbare voorlichting over hoe rechtsproblemen op te lossen of hanteerbaar te maken;
2. Advies, ondersteuning, waaronder rechtshulp, bemiddeling en multidisciplinaire interventies waar nodig, gericht op bereiken van overeenstemming binnen kaders van recht;
3. Een beslissing van een neutrale instantie, zoals een rechter of een geschillencommissie;
4. Preventie door onderlinge verhoudingen goed te regelen en knelpunten bij regels, handhaving en conflictoplossing te verhelpen.

punten in hun werkwijzen te verhelpen. Het Juridisch Loket helpt mensen met informatie om problemen zelf op te lossen en kijkt ook steeds meer mee in het vervolg: welke verwijzingen leiden tot effectieve oplossingen?

De productiviteit is daarbij een continu aandachtspunt. Sociale rechtshulp is zich aan het organiseren op een wijze die schaalbaar is en waarbij individuele rechtshulpverleners optimaal worden ondersteund met IT, kennis en goede werkmethoden.

Ook de hoogste rechters werken aan hun feedback rol in hun belangrijke rechtsvormende taak. Want het is essentieel dat wetgevers onderdeel worden van een proces van continue verbetering, productiviteitsverhoging en wegnemen van vermijdbare kosten.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de leiding genomen over het werken met het Beleidskompas om de kwaliteit van wetgeving te verhogen. Dit is een instrument om alternatieve oplossingsmogelijkheden voor een maatschappelijk probleem systematisch te wegen op alle effecten op mensen, bedrijven en organisaties en die gevolgen ook meetbaar te maken.²³

Het achterliggende doel van de procedurele verbetering is steeds: oplossingen waarmee mensen verder kunnen. Regels zijn een belangrijk hulpmiddel om die oplossingen effectief, rechtvaardig en met beheersbare beslissingskosten te bereiken, maar ze kunnen ook impasses en bureaucratie veroorzaken. Dan zijn goed begeleide onderhandeling om akkoorden te bereiken en de mogelijkheid van neutrale beslissingen essentieel. Effectieve rechtsvorming, handhaving en conflictoplossing zijn dus met elkaar verbonden. Het gaat om grote aantallen, want in een complexe samenleving gaan mensen, bedrijven en overheden verhoudingen aan

18. M. Vetzo, *Constitutioneel Procesrecht. Over Nederlandse constitutionele rechtspraak, rechterlijke grensbepaling en procesrechtelijke modificatie*, diss. Utrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

19. H. Tjeenk Willink, *Het tijt tegen, De democratische rechtsorde als fundament*, Prometheus, 2023.

20. Staatscommissie rechtsstaat, 2024; Sociaal Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 2024-2*, p. 34 e.v. en *Sociale en*

Culturele Ontwikkelingen 2025, p. 11.

21. Overheidsawards, Beste Overheidsinnovatie van het Jaar 2025 | Werkbezoek voorrecht-rechtspraak, 2025, overheidsawards.nl/nieuws/verkiezing-beste-overheidsinnovatie-van-het-jaar-2025-werkbezoek-voorrecht-rechtspraak/.

22. *Leren van ADR Praktijk in Nederland*, ADR-samenwerking Nederland, 2026.

23. Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Agenda wetgevingskwaliteit*, 6 juni 2025.

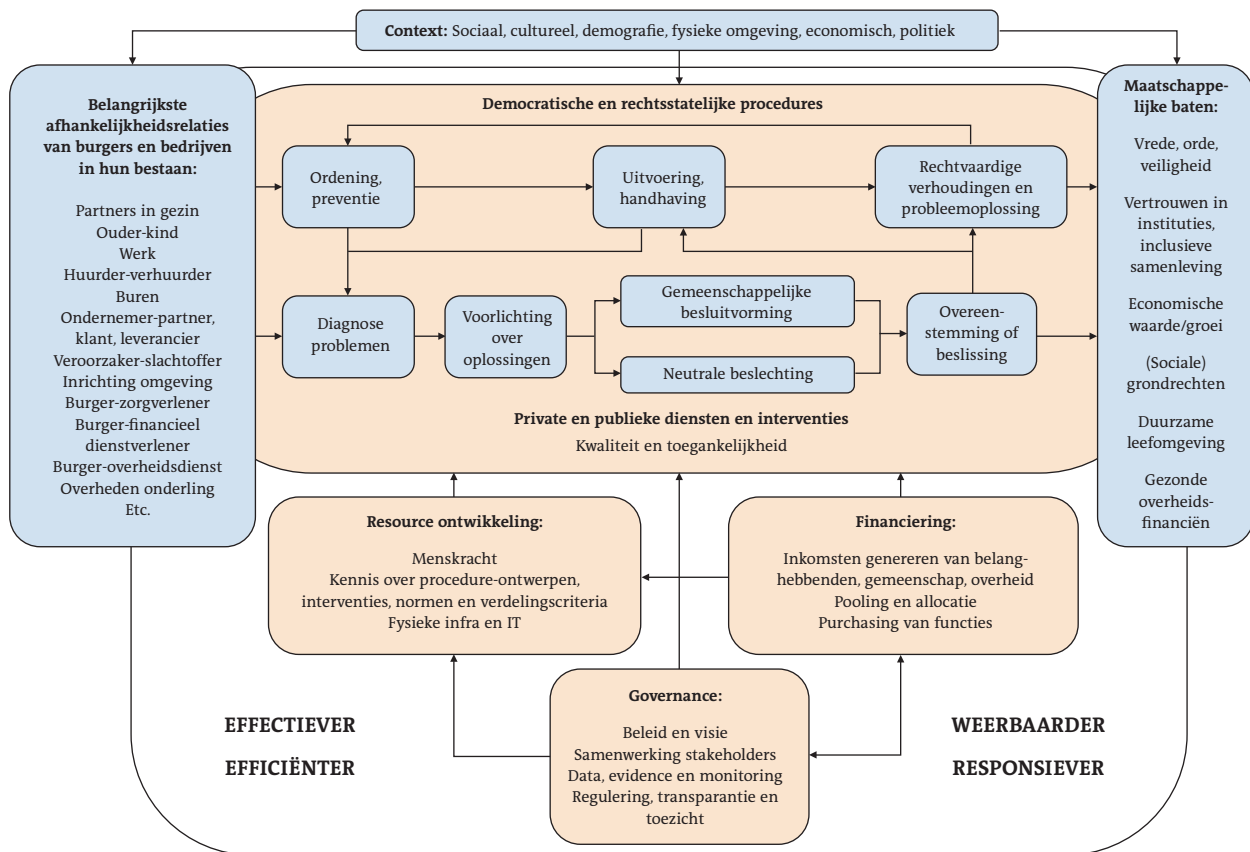


Diagram 3. Functies van het rechtssysteem

waarin zij veel investeren en waarin dus veel op het spel staat. Procedures moeten daarom schaalbaar zijn, passend bij het probleem en dus gespecialiseerd, en met alle kennis van zaken gestandaardiseerd, zodat maatwerk haalbaar is, tegen redelijke kosten en met een hoge kwaliteit.

Daarbij staan de urgentste belangen van burgers en bedrijven centraal. En dat is weer precies zoals gevraagd wordt van een rechtssysteem dat is gefundeerd op grondrechten, op procedurele rechtvaardigheid via een eerlijk proces en op vertrouwen in onpartijdige en onafhankelijke instituties.

4. Stelselmatig beheer en verbetering van procedures

De nieuwe generatie leiders staat voor belangrijke uitdagingen, maar heeft ook de middelen in handen om deze aan te pakken: samenwerking, brede steun van het parlement voor een systeemaanpak, heldere behoeften van burgers en een focus op productievere procedures.

Internationaal is een trend waar te nemen, waarin juridische ketens hun informatievoorziening, ontwikkeling, monitoring en governance op een soortgelijke wijze organiseren als in andere sectoren, zoals de gezondheidssector.²⁴ Diagram 3 volgt die lijnen, brengt de genoemde componenten van goed geregistreerde procedures bij elkaar en laat zien welke functies daarvoor moeten worden ingevuld.

Van links naar rechts leiden informele en formele procedures tot rechtvaardige verhoudingen en oplossingen voor problemen. Die problemen ontstaan in de belangrijkste verhoudingen waarin burgers en bedrijven afhankelijk zijn van anderen.

De rechtsstaat brengt ordening en preventie voort om de problemen in goede banen te leiden. Dat zijn normen (wetgeving), diensten en interventies, die moeten worden gehandhaafd en uitgevoerd. In onderlinge relaties tussen mensen ontstaan problemen en dat gebeurt ook nog tijdens de handhaving en de uitvoering. Want relaties tussen mensen en met instituties kunnen nu eenmaal niet vooraf precies worden uitgetekend en vastgelegd.

Als problemen ontstaan, dan moet op individueel of collectief niveau een diagnose plaatsvinden, kennis worden uitgewisseld over mogelijke oplossingen, die vervolgens wordt ingebracht in gemeenschappelijke besluitvorming. Daarbij zijn neutrale beslissingen door rechters of stemmen in een parlement middelen om impasses te doorbreken. De bereikte overeenstemming en beslissingen zorgen ervoor dat verhoudingen rechtvaardiger worden en onderlinge problemen zo goed mogelijk worden opgelost.

De nieuwe generatie leiders staat voor belangrijke uitdagingen, maar heeft ook de middelen in handen om deze aan te pakken

De private en publieke diensten die nodig zijn voor een goed functionerende democratische rechtsorde moeten intussen continu worden gevoed en worden georganiseerd. De drie onderste steunpilaren van de democratische rechtsorde zijn daarvoor cruciaal.

Rechtsstatelijk kapitaal (links onder in het diagram, de resource ontwikkeling) bestaat uit goed opgeleide menskracht, die kan samenwerken in effectieve procedures met goede ondersteuning van fysieke infrastructuur en IT. De continue ontwikkeling van die procedures, opleidingen en IT moet net zo goed worden gefinancierd en georganiseerd als de huidige manieren van werken.

Neem bijvoorbeeld een snellere route door bestemmingsplannen, vergunningverlening, bezwaar en beroep die een bedrijf, de omliggende natuurwaarden, de dorpsbewoners en de gemeenteraad tot overeenstemming brengt. Dit soort nieuwe procedures moeten goed worden ontwikkeld en getest, wat een investering betekent waarvoor midelen nodig zijn. Dat betekent aan de financieringskant (rechtsonder) fondsvorming voor ontwikkeling en dus een selectie uit een portfolio van kansrijke innovaties.

Om dat te organiseren is een governance structuur (middenonder) nodig met kwaliteits- en evaluatiecriteria, die waarschijnlijk steeds zullen neerkomen op efficiëntie, effectiviteit, responsiviteit en weerbaarheid (zie Kader 4, wederom analoog aan de kaders voor de gezondheidszorg).

Kader 4. Criteria voor kwaliteit en toegankelijkheid

Effectiever = hoger oplossingspercentage, rechtvaardiger, tijdiger, meer bereik
Efficiënter = minder beslissingskosten en foutkosten in de keten
Weerbaarder = beter bestand tegen schokken, externe uitdagingen
Responsiever = meer mensgericht, passend bij hun problemen, procedureel rechtvaardiger, met meer betrokkenheid en participatie van burgers

Het diagram laat de verbindingen zien die essentieel zijn om de doelstellingen van de democratische rechtsorde te bereiken. De zwaktes die verholpen moeten worden zijn goed zichtbaar.

Cruciaal is bijvoorbeeld de pijl van resources naar diensten en interventies. Als innovaties goed geëvalueerd zijn (effectief, efficiënt, responsief en weerbaar) moeten ze ook in het systeem van de huidige wettelijke procedures en gefinancierde activiteiten kunnen worden opgenomen. Anders heeft niemand er iets aan. Een bemiddelende rechter, herstelrechtvoorzieningen of een burgerberaad naast het bestaande systeem zetten, dat levert extra kosten en complexiteit op. De innovaties moeten zo worden ontwikkeld dat ze in de bestaande besluitvormingsprocedures kunnen worden opgenomen en de kosten daarvan verminderen in plaats van ze te verhogen. Vernieuwers van procedures en private/publieke investeerders daarin moeten er aan de andere kant op kunnen rekenen dat goed gewaardeerde innovaties ook inderdaad worden vertaald in voorstellen om procedurewetten zoals Strafvordering, Rechtsvordering en Algemene wet bestuursrecht aan te passen. De al bestaande innovatiewetten voor enkele procedures kunnen daarop worden ingericht.

Het diagram laat de verbindingen zien die essentieel zijn om de doelstellingen van de democratische rechtsorde te bereiken

Het schema laat ook zien hoe de financiering beter moet worden verdeeld tussen drie basisfuncties: betaling van de huidige instituties, zoals uitvoeringsorganisaties, rechtspraak en politie; financiering van het ministerie en de hoogste organen van de rechtsstaat die verantwoordelijk zijn voor de governance; en fondsen voor onderzoek en ontwikkeling van de zo essentiële resources.

Aan de inkomstenkant gaat het om het optimaliseren van bijdragen van betrokken burgers (leges, griffierechten, eigen bijdragen, lokale heffingen, boetes, voedselontneming en meer), van gemeenschappen (lokaal, branche, onderling verzekerden) en van de overheid zelf (gemeenten, provincies, ministeries). Aan die inkomstenkant kan veel worden verbeterd: grote bedrijven betalen nauwelijks mee aan de publieke kosten van hun procedures, terwijl boetes en incassokosten onredelijk hoog uitvalen. Vervolgens is het besteden van geld aan de private en publieke diensten van de rechtsorde een kunst op zich, omdat het vaak gaat om onafhankelijke organisaties en omdat de prijsvorming van de door hen geleverde publieke goederen nu eenmaal niet via de markt tot stand komt.

Aan de governance kant is gezamenlijk beleid en visie op de rechtsstaat als geheel nodig, met continue monitoring op basis van data en evidence, zoals onder meer is voorgesteld door de Staatscommissie Rechtsstaat in de vorm van een Planbureau voor de Rechtsstaat en zoals nu ook met klem door de Tweede Kamer wordt gevraagd. Dat betekent een aanvulling op de huidige interactie tussen de Ministeries van BZK en JenV, de politiek en de hoogste instanties van de rechtsstaat (zoals de Raad van State, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de rechtsvorming door de hoogste Rechtspraak).

Aan de rechterkant van het schema komen we uit bij de maatschappelijke baten. Productieve procedures kunnen een verrassend grote bijdrage leveren aan een vreedzame samenleving en een duurzame economie.²⁴ Doorbreken van impasses in individuele en maatschappelijke verhoudingen heeft namelijk directe economische effecten: eigendomsrechten worden beter beschermd en dat verhoogt hun waarde en potentieel voor investeringen. De transactiekosten nemen af, zodat maatschappelijke transitie sneller, beter en rechtvaardiger kunnen verlopen. Denk aan de vertraging van woningbouw en elektriciteitsnetwerken, maar ook aan de overgang van werk naar werk bij ontslag, van stabiele gezinssituatie naar stabiele

24. OESO, *Towards a Measuring Framework for People-centred Justice* (te verschijnen), 2026.

25. M. Barendrecht c.s., *Productieve proce-*

dures: Een werkzame rechtsstaat, Essay voor Directie Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2025.

gezinssituatie bij scheiding of jeugdzorg en van ongeval, misdrijf of medisch incident naar verwerking en herstel.

Effectievere procedures zorgen dus voor hogere groei en meer brede welvaart. De belastingopbrengsten nemen toe. Als de rechtsstaat meer mensen, bedrijven en overheden beter helpt, is er ook meer ruimte voor financiële bijdragen: van de direct belanghebbenden, van de branche, gemeenschap of sector waarvan zij deel uitmaken of van overheden.

5. Conclusie

De uitdagingen voor de nieuwe generatie leiders in de juridische sector zijn groot, maar ook beheersbaar en overzichtelijk geworden. Weerbaarheid, productiviteit en probleemoplossend vermogen kunnen worden vergroot door stelselmatige verbeteringen in de procedures om samen tot effectieve uitkomsten te komen.

Het introductiedossier voor de nieuwe bewindslieden op Justitie bestaat traditioneel uit een overzicht van alle organisaties in het veld die via de ministeriële begroting worden bekostigd en gereguleerd. Het is een gigantisch organogram.²⁶ In de maanden na hun aanstelling zijn de bewindslieden op LinkedIn vooral zichtbaar op hun kennismakingstournee met de andere leiders in de sector.

In die complexe samenwerking zullen zij de weg moeten vinden om de oplossingsroutes van de rechtsstaat te vernieuwen. Het politiek mandaat om de ontwikkeling van procedures vol ter hand te nemen lijkt daarbij groeiende. Een duidelijke opdracht aan de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om stelselmatige ontwikkeling te regisseren en te faciliteren zou nog kunnen helpen, want dat zit nu niet goed genoeg in hun formele opdracht.

De behoefte aan goede financiering van kennis, opleiding en IT zou vorm kunnen krijgen met een investeringsfonds, zoals dat ook bestaat voor R&D in andere sectoren (van ongeveer € 1 miljard, in vijf jaar op te bouwen). Een begin daarmee is gemaakt met de € 75 miljoen per jaar die voor de rechtsstaat zijn bestemd in het coalitieakkoord. Voor deze investeringen zouden strenge criteria en monitoring moeten gelden, gericht op het stapsgewijs doorontwikkelen van de meest effectieve, schaalbare en financieel duurzame procedurele innovaties.

De samenwerking in de ketens rond procedures kan worden verbeterd door de ontwikkelcentra per procedure te organiseren en te financieren, in verbinding met regie door de twee rechtsstatelijke ministeries. De ruimtelijke ordening, de rechtsbescherming in het sociale domein en de rechtsbescherming bij huiselijk geweld kunnen vooral worden verbeterd als alle ketenpartners gezamenlijk aan 'hun' procedures werken, met effectiviteit, efficiëntie, weerbaarheid en responsiviteit als criteria.

De invloed en de rol van juristen kunnen groeien, naarmate zij meer uit hun isolement stappen

Belangrijk is ook de ondersteuning van een op ontwikkeling gerichte cultuur door de leiders in de hoogste rechtsstatelijke instanties, zoals de hoogste rechters, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Want zij zijn onze voorbeelden en richtpunten.

Iedereen kan winnen bij productievere procedures die meer oplossingen bereiken en regels effectiever handhaven, tegen lagere kosten. Het zou gek zijn als dat ook niet zou leiden tot vermindering van de kritiek op rechtsstatelijke instanties en daarmee tot verhoging van de weerbaarheid van de rechtsstaat.

Maar laten we de samenwerkingsopgave ook niet onderschatten. Het gaat om een echte cultuurverandering, erkenning van dilemma's, gezamenlijke resultaten voorop stellen boven belangen van de eigen organisatie en afscheid nemen van bestaande manieren van werken. De procedures van de Algemene wet bestuursrecht, Strafvordering en Burgerlijke Rechtsvordering zijn methodes van werken die tot het juridische erfgoed behoren. De gedachte dat individuele rechtshulp ieder knelpunt wegneemt, is ook zo'n stukje erfgoed; net als dat integer debat in raadkamer ieder probleem aan kan. Dat geldt ook voor de totstandkoming van moties, beleid en wetgeving. Stelselmatige vernieuwing van de procedures heeft consequenties, van de juridische opleiding tot en met de hoogste rechtspraak. Van de wijze van werken in de Tweede Kamer commissie van Justitie en Veiligheid tot en met de juridische afdeling van gemeenten.

De veranderingen die de volgende generatie leiders van de rechtsstaat zullen moeten vormgeven, zijn ingrijpend. Ja, dat is zo. Maar ze zijn positief en bouwen voort op trends die er al zijn. De invloed en de rol van juristen kunnen groeien, naarmate zij meer uit hun isolement stappen. Het recht wordt rijker van inhoud, voegt meer waarde toe aan verhoudingen, dichtert bij wat mensen en bedrijven ervaren en wordt waardevoller om in te werken. Weerbaarder, productiever en rechtvaardiger. •

²⁶. Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Introductiedossier Ministerie van Justitie en Veiligheid*, 2024.