

Pak klassieke kern van rechtsstaat aan

Barendrecht, J.M.

Published in:
NRC Handelsblad

Publication date:
2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Barendrecht, J. M. (2004). Pak klassieke kern van rechtsstaat aan: Regelgeving, geschiloplossing en democratie kunnen moderner worden georganiseerd. *NRC Handelsblad*, 9.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Pak klassieke kern van rechtsstaat aan

Regelgeving, geschiloplossing en democratie kunnen moderner worden georganiseerd

De instellingen van de rechtsstaat lijden onder ingesleten werkwijzen en monopolieposities, vindt Maurits Barendrecht. Er moet meer ruimte komen voor visie, creativiteit en inspirerend leiderschap. Want de rechtsstaat is er voor de burger, niet andersom.

De democratische rechtsstaat is gebaseerd op enkele prachsideeën, die eind achttiende eeuw zijn ontstaan. De belangrijkste zijn goed samen te vatten. De overheid is gebonden aan regels. De bevolking bepaalt de inhoud van die regels, en ook wie belangrijke functies krijgt. Mensen hebben fundamentele rechten tegenover de overheid. Rechtspraak is onafhankelijk en onpartijdig. De staat, kortom, zou geen werktuig meer zijn van de machthebbers. Zij was er voortaan voor ons, om onze belangen te waarborgen en te dienen. Hoe goed dient de rechtsstaat ons nu, ruim twee eeuwen later? Of, in de minder welluidende termen van deze tijd, hoe 'klantgericht' is die rechtsstaat?

Laten we beginnen met de successen. Met bescherming van mensenrechten gaat het goed, zeker als we een eeuw terugkijken. De meeste Europeanen hoeven niet meer bang te zijn voor hun overheden. De vrijheid van de pers is groot, en zij kan haar waakhondfunctie vervullen. De overheid houdt zich meestal aan de regels. Rechtsspraak is integer en komt over het algemeen tot maatschappelijk aanvaardbare uitspraken. De steun voor de centrale waarden en ideeën van de rechtsstaat is dan ook nog steeds overweldigend.

Tegelijkertijd is er veel kritiek. De dagelijkse incidenten leveren veel gesputter op, maar daarin klinken altijd weer een paar grondtonen door. Het gaat dan om problemen die ieder kabinet weer op de agenda heeft, maar waarin nooit een echte doorbraak wordt bereikt. Een voorbeeld is het teveel aan regels. De administratieve lasten van die regels voor het bedrijfsleven bedragen 17 miljard euro per jaar. Een ander voorbeeld is het strafrecht, dat de balans maar niet kan vinden tussen het garanderen van veiligheid en het tonen van respect voor individuen, slachtoffers zowel als daders.

Wat ook steeds terugkeert, zijn klachten over de ontoegankelijkheid van de rechtspraak. Wie onhandelbare burens heeft, of een probleem met een aannemer, zal moeten slikken, want een gang naar de rechter duurt jaren en kost vele duizenden euro's. Het recht lijkt geschillen op scherp te zetten en ze in een graaijerige claimcultuur te trekken. Mede uit angst voor claims, worden samenwerkingen tussen bedrijven verpakt in steeds dikkere en duurdere juridische documenten, naar Brits en Amerikaans voorbeeld. De dikke pakken documenten verdwijnen in een la, en als ze

er bij een conflict uit worden gehaald, bieden ze in de meeste gevallen nog geen oplossing.

Een laatste voorbeeld betreft het getob met de democratie. Steeds minder mensen zijn actief betrokken bij politiek en bestuur. Gerard van Westerloo schreef een prachtig boek (Niet spreken met de bestuurder) over de gemeentepolitiek in Arnhem, waarin alleen nog de mensen met de politieke en bestuurlijke banen actief bleken te zijn. De gewone burger is uit zicht verdwenen. Daarbij komt dat politieke debatten te vaak gaan over incidenten en worden aangehitst door altijd hetzelfde type vragen, gericht op de tegenstelling, en veel minder op feiten, wederzijds begrip en goede oplossingen.

Intussen gaat het leven gewoon door, ook zonder goed functionerende rechtsstaat. Acute crisissen zijn er maar zelden. Mensen kunnen regels altijd wel omzeilen, als er te veel van zijn of als ze te ondoorgrondelijk worden. Met wat dreigementen, of met veel inschikkelijkheid, worden geschillen ook wanneer er geen goed toegankelijke rechter achter zit wel een keer beëindigd. Van een politiek debat kun je wegzappen.

Hoe de rechtsstaat het doet, blijkt pas op termijn. En dat ziet er niet goed uit. De bevolking blijft de prachtidèen achter de rechtsstaat wel steunen, maar heeft op termijn steeds minder vertrouwen in de manier waarop de rechtsstaat concreet vorm krijgt. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld het vertrouwen in de rechterlijke macht en in andere instituties als politieke partijen over een langere periode duidelijk te zijn gedaald.

De standaardreactie in Den Haag op deze signalen is dat mensen te veel verwachten van de overbelaste rechtsstaat. Is dat wel zo, zijn wij te veeleisend? Als de rechtsstaat er voor ons is, is het toch ook aan ons om verwachtingen te formuleren? Het onmogelijke kunnen we niet vragen, maar er zijn wel onbenutte kansen. Voorbeelden hoe we de rechtsstaat beter voor ons kunnen laten werken:

Wetten hebben nog de aloude vorm van kort geformuleerde bevelen aan burgers en overheidsdienaren. Volgens een systeem uit de tijd van Thorbecke maakt het parlement zijn wetten openbaar in het Staatsblad, en sinds kort ook in een databank. Daarin zitten volgens de laatste telling nu 140.000 van die bevelen in de vorm van wetsartikelen. Verder moeten we het zelf maar uitzoeken, met nog wat voorlichting erbij. Maar is het niet vreemd dat een staat die zijn mensen wil bereiken, beïnvloeden en helpen, zijn belangrijkste communicatiemiddel zo inzet?

Waarom worden regels niet ontworpen vanuit de behoeften van ondernemers en particulieren, voor hun veel voorkomende problemen. Neem het ontslagrecht. Dat is voor gewone werknemers en werkgevers ondoorgrondelijk. Een wet daarvoor zou een soort handleiding kunnen zijn, die werkgever en werknemer in gewone mensentaal langs de onderwerpen leidt die zij zullen moeten bespreken, zoals de redenen voor ontslag, de beste route naar een nieuwe baan voor de werknemer, en de eventuele

ontslagvergoeding. Een website zou daar bij kunnen helpen, met duidelijke informatie over de gebruikelijke juridische oplossing voor deze kwesties, en met simpele formulieren om de problemen die overblijven samen voor te leggen aan de instantie die dan zal moeten beslissen. Koppel daar een helpdesk aan die meteen de signalen oppikt hoe bruikbaar de regels zijn en snel zorgt voor verdere invulling van normen, in plaats van ons jaren op jurisprudentie te laten wachten. Wetten zijn er toch voor ons?

Geschiloplossing is een ander terrein waarop het veel beter kan. Over dit thema is de laatste decennia veel ontdekt. Cruciaal is goede en directe communicatie over elkaars ergernissen, behoeften en zorgen. Creativiteit bij het zoeken naar oplossingen is ook belangrijk, en algemeen aanvaarde normen voor verdeling van voor- en nadelen. Dat geldt bij ruzie over een erfenis net zo goed als bij een meningsverschil tussen Ahold en haar aandeelhouders. Rechtspraak, de service van de overheid als mensen er samen niet uitkomen, zou daarop kunnen aansluiten. Maar rechtspraak is nog georganiseerd als een schriftelijke uitwisseling van standpunten, zonder werkelijke dialoog, en met formalistische procedureregels. Wie er ooit mee heeft gewerkt, voelt dat dit negentiende-eeuwse systeem achterhaald is. Zelfs rechters raden mensen standaard hun eigen dienstverlening af: 'Vindt op de gang alsnog een oplossing, of ga naar een mediator' is de dagelijkse boodschap in de rechtszaal aan MKB-ers die een probleem met een leverancier hebben, of aan anderen met een gewoon geschil. Bevreemdend. Waarom innoveert de rechterlijke macht niet, zodat de overheidsgeschiloplossing onze problemen snel en goed aanpakt, met behulp van de modernste kennis over geschillen?

Tot slot de politiek. Iedere vier jaar worden wij als kiezer diep vernederd. De meesten van ons hebben opvattingen over maatschappelijke vraagstukken, over waar geld naartoe moet, over wie goed geregeerd heeft, en over de sterke en zwakke kanten van leiders. Politici zeggen dat zij geïnteresseerd zijn in wat mensen willen, en beweren dat zij ook met ons praten als er geen camera's zijn. Maar waarom stellen ze ons dan alleen die ene onmogelijk te beantwoorden vraag in het stemhokje, om daarna met veel moeite te ontcijferen wat de kiezers nu eigenlijk hebben bedoeld? En wat voor relevante informatie krijgen wij nu eigenlijk, voordat wij onze mening bepalen? Naar de leiderskwaliteiten van Wouter Bos of van de burgemeester van onze woonplaats moeten wij maar gissen, terwijl wij op ons werk zien dat iedereen met enige verantwoordelijkheid systematisch wordt beoordeeld.

Een klantgerichte rechtsstaat zou werkelijk nagaan waarover wij ons willen uiten en welke informatie wij willen krijgen. Die zou onze opvattingen verzamelen, op een voor ons gemakkelijke manier en ons laten zien wat met onze opvattingen wordt gedaan. Maar neen, wij moeten maar politiek actief worden in een partij, de pers volgen, of afwachten tot Den Haag weer een rondje heeft gemaakt langs het erfgoed van Hans van Mierlo. Een extra stem voor een lokale vertegenwoordiger, of een referendum waarin we weer alleen maar 'ja' of 'neen' kunnen zeggen, maakt het voor

ons echt niet aantrekkelijker. Afgezet tegen de mogelijkheden van de 21ste eeuw, toont de huidige vorm van democratie maar weinig respect voor de kiezers en voor hun opvattingen.

De instituties van de rechtsstaat laten deze kansen liggen. Er zijn wel veelbelovende nota's en initiatieven, maar die leiden uiteindelijk nooit tot de creatieve vernieuwing die buiten de rechtsstaat wel mogelijk blijkt. Wat maakt de rechtsstaat nu zo star? Wie naar de redenen zoekt, vindt er al snel zoveel dat zijn verontwaardiging omslaat in begrip. De centrale instituties van de rechtsstaat, zoals rechterlijke macht, Raad van State, wetgevingsafdelingen op ministeries, Openbaar Ministerie, Ministerie van Justitie en parlement, hebben een monopolie. Zij krijgen dus geen concurrentieprikkels tot innovatie. Deze oude instellingen staan bovendien bol van tradities, ingesleten werkwijzen en gevestigde belangen. Juristen, de professionals van de rechtsstaat, zijn vooral gewend om de naleving van bestaande normen te bewaken. De overheersende basishouding is dan al gauw conservatief. Voor vernieuwing zijn andere dingen nodig: inspirerend leiderschap, visie, creativiteit, organisatievermogen.

Waarschijnlijk speelt ook de grondwettelijke organisatie van de rechtsstaat hier parten. Instituties van de rechtsstaat zijn onafhankelijk van elkaar opgehangen. Effect van deze machtenscheiding is dat ieder zijn eigen wet, vonnis, of ander ding doet: men kijkt wat er binnenkomt, behandelt dat op zijn eigen manier, volgens de gestelde regels, en levert het af. De dagelijkse kritiek in de media op 'justitie' wordt daarom, ook intern, steeds weer vertaald in harder en beter werken: meer vervolgingen, meer straffen, minder fouten en kortere doorlooptijden. Aan echte bezinning op de grotere verbanden komt men niet toe. Misschien speelt ook een rol dat de rechtsstaat vaak wordt geassocieerd met machtsverdeling en straf. Daarbij denk je niet onmiddellijk aan innovatie, laat staan aan klantgerichtheid.

Hoe kunnen we de instellingen van de rechtsstaat beter voor ons laten werken? Laten we beginnen met niet meer vanzelfsprekend vinden wat deze instituties doen. Juist deze oude organisaties moeten indringend worden geconfronteerd met de manier waarop soortgelijke dingen elders in de huidige samenleving worden gedaan. Laten we ze bevragen. Waarom geen normale communicatie, in normale taal? Hoe maken andere organisaties keuzes als zij overbelast dreigen te raken? Wat weten jullie van onze behoeften? Wat doen jullie aan ontwikkeling van nieuwe diensten? Wat worden onze kansen en mogelijkheden als jullie echt zouden innoveren?

Op één of andere manier zullen we de durf moeten vinden om de klassieke kern van de rechtsstaat aan te pakken. Het gaat om regelgeving, geschiloplossing en de democratie. Daar stammen de basiswerkwijzen nog uit vorige eeuwen en daar liggen dus grote kansen op verbetering.

Nieuwe dingen eraan toevoegen, zoals toezichhouders, politici die de wijk in gaan, en nu ook weer mediators, dat zijn begrijpelijk reacties. Want zonder ballast van het

verleden kan vaak innovatiever en doelgerichter worden gewerkt. Maar de effecten zijn beperkt, zolang verouderde instituties hun centrale posities blijven houden. Bovendien gaan nieuwe en oude organen en initiatieven elkaar overlappen, controleren en vliegen afvangen, en maken zij het systeem steeds ingewikkelder en trager.

Het moet gewoon worden om met instituties te experimenteren, ze ingrijpend te veranderen, of zelfs te sluiten. Om het mogelijke af te tasten en zichtbaar te maken, zouden mensen van buiten rechterlijke macht of wetgevingsafdelingen misschien eens een innovatieve 'rechtbank' kunnen opzetten of een eigentijds wetgevingsproces. Zoals een 'rijdende rechter', maar dan beter: niet vanuit de medialogica, maar met de oplossing van geschillen als uitgangspunt. De dingen die instanties als Raad van State, Eerste Kamer en Hoge Raad al eeuwen voor ons doen, kunnen nu ook veel slimmer en beter worden gedaan.

De rechtsstaat vernieuwen, ten slotte, is iets dat niet aan de bestaande instellingen zelf kan worden overgelaten. Ministers Donner en De Graaf zitten in de goede richting, met hun 'Bruikbare rechtsorde' en 'Andere overheid'. Maar hun ministeries, hun partijen en het parlement dat hun voorstellen goed zal moeten keuren, zijn deel van het probleem.

Als het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid ook op de instituties van de rechtsstaat zou worden toegepast, zouden andere kanalen moeten worden gevonden om ze te vernieuwen. Er zijn genoeg personen buiten de rechtsstaat die vernieuwingsprocessen kunnen vormgeven, zelfs in een woud van gevestigde structuren en belangen. De gezondheidszorg is onlangs doorgelicht door de bestuursvoorzitter van TPG Post. Zoiets zou een goed begin zijn. Nog meer 'van ons' is de Hema, en die heeft volgens een woordvoerder van het bedrijf de volgende missie: 'Verrassend eenvoudige oplossingen voor zoveel mogelijk mensen.' Onweerstaanbaar, de gedachte om de instellingen van de rechtsstaat die formule te laten toepassen.

Het zal moeilijk zijn, en ingrijpend. Maar de rechtsstaat, de basisorganisatie van onze samenleving, is goud waard. Het kan veel effectiever en inventiever. Misschien ook wel speelser, want de rechtsstaat neemt zichzelf dodelijk serieus. En waarschijnlijk prettiger, warmer, menselijker. Voor ons.