

Investeer in betere routes voor conflictoplossing

Conflictoplossing is cruciaal voor economische groei. De Nederlandse samenleving lijkt echter steeds meer moeite te hebben bij het oplossen van conflicten. Hoe kan dit beter?

IN HET KORT

- Mensen, bedrijven en overheden hebben naast rechterlijke handhaving ook andere routes voor conflictoplossing nodig.
- Veel conflicten ontstaan tussen partijen die onderling afhankelijk zijn, en vergen oplossingen waarmee ze verder kunnen.
- Er zijn nieuwe manieren voor conflictoplossing: er moet geïnvesteerd worden in gestructureerde ontwikkeling daarvan.

MAURITS BARENDRECHT
Onderzoeksdirecteur bij The Hague Institute for Innovation of Law, en hoogleraar aan Tilburg University

KRIJN VAN BEEK
Directeur van de Policy Design Studio

Douglas North ontving in 1993 de Nobelprijs voor zijn baanbrekende werk dat aantoonde dat goed werkende instituties cruciaal zijn voor economische groei. Zijn Nobelprijs-lezing (North, 1993) vormde een scherpe kritiek op de neoklassieke economische theorie, die alleen technologische ontwikkeling en menselijk kapitaal erkent als bronnen van economische groei. North toonde aan dat de stimulerende structuren die vastliggen in instituties, cruciaal zijn voor de oriëntatie, de omvang en het rendement van investeringen.

Investeren leidt de stelling van North niet meer tot discussie. Maar toch doen we er in Nederland weinig mee. Het lijkt meer iets voor ontwikkelingslanden, maar er is ook hier een wereld te winnen, zo betogen we in dit artikel. Dat kan zorgen voor aanzienlijke economische baten.

Conflictoplossend vermogen neemt af

In vergelijkingen van rechtsstatelijke kwaliteit staat Nederland meestal in het goede rijtje. Onze instituties gelden als hét referentiepunt om anderen de maat te nemen. Volgens de Worldwide Governance Indicators van de Wereldbank staat de Nederlandse rule of law in 2021 wereldwijd op plek 11 op een lijst van 192 landen. Het World Justice Project zet Nederland al jarenlang in een lijst van 140 landen op een vijfde plaats. In 2021 zakten we even naar plek zes, maar in 2022 staan we weer op plek vijf.

Maar internationale vergelijkingen verhullen het probleem. In absolute zin, voor de mensen om wie het gaat, valt het namelijk niet mee. Uit de cijfers van de Geschilbeslechtsingsdelta, het vijfjaarlijks bevolkingsonderzoek naar conflictoplossing door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), blijkt dat 57 procent

van de mensen ten minste één (potentieel) conflict heeft ervaren in de periode 2015–2019 (Ter Voert en Hoekstra, 2020). Op een totale volwassen bevolking van 13,7 miljoen inwoners in 2019, betekent dit dat 1,5 miljoen mensen samen meer dan 5 miljoen problemen per jaar hebben. Bij een kwart van de mensen met een probleem (375.000 per jaar) bestaat dit probleem twee jaar later nog steeds. Elk jaar passeert twee procent van deze mensen de grens van een vijf jaar lang slepend conflict, oftewel 30.000 personen.

Kleine en grotere ondernemingen vertonen een vergelijkbaar beeld. Het onderzoek van Geurts en Ter Voert (2019) heeft betrekking op een populatie van 736.000 eenmanszaken, en op 184.000 ondernemingen met twee tot negen personeelsleden. Hiervan is in het jaar voorafgaand aan de enquête 35 procent tegen ten minste één conflict aangelopen. Van deze problemen is een jaar later nog 28 procent nog niet opgelost.

De strijd van boeren en Groningers met de overheden waarvan zij afhankelijk zijn, zijn hiervan archetypische voorbeelden. Maar het probleem speelt veel breder. Iedereen heeft kleine bedrijven 36.000 conflicten rond milieu, overlast en vergunningen (Geurts en Ter Voert, 2019). En jaarlijks ervaren 91.000 particulieren een nieuw probleem als de overheid de omgeving van een woning verandert. En verder komen er jaarlijks ongeveer 440.000 conflicten met burens, waarin het meestal gaat om overlast (Ter Voert en Hoekstra, 2020). Het woningtekort is mede het gevolg van de lange tijd die het kost om de conflicten eromheen op te lossen (Ministerie van BZK, 2023).

Binnen de kleine bedrijven worden er jaarlijks 83.000 arbeidsconflicten ervaren en 44.000 conflicten in samenwerkingsrelaties met andere bedrijven (Geurts en Ter Voert, 2019). Particulieren hebben te maken met 220.000 problemen rond het verlies van werk, en melden 161.000 keer pesterijen of discriminaties (Ter Voert en Hoekstra 2020). Een grote gemiddelde impact op individuele mensen vormen de conflicten over kinderen (70.000 per jaar), het geweld binnen relaties (40.000 per jaar), en de problemen rond relatiebeëindiging (83.000 per jaar). Letsel- en gezondheidsproblemen, door een ongeval of op het werk, hebben ook een grote impact (140.000 keer per jaar).

Verder lijken de klassieke juridische procedures steeds minder een antwoord te hebben op onze conflicten. Uit Geschilbeslechtsingsdelta-onderzoeken door de jaren heen blijkt een tamelijk constante hoeveelheid problemen, maar het percentage problemen dat wordt opgelost door overeenstemming of een beslissing nam af van 60 procent in 2009 tot 39 in 2019 (Van Velthoven en Ter Voert, 2003; Velthoven en Klein Haarhuis, 2009; Ter Voert en

De auteurs waren betrokken bij de begeleiding van Peters et al. (2021) en schreven mee aan een aanvraag bij het Nationaal Groeifonds voor R&D met het oog op een beter werkende conflictoplossing die op 3 februari 2023 werd ingediend



Klein Haarhuis, 2014). En van die 39 procent oplossingen wordt er slechts 32 procent als rechtvaardig ervaren.

De afgenomen oplossingskans lijkt ook tot minder procedures te leiden. Het aandeel problemen waarvoor mensen de rechter benaderen, is tussen 2003 en 2019 gehalveerd, van zes naar drie procent van alle juridiseerbare conflicten (Ter Voert en Hoekstra, 2020). Dit wordt niet opgevangen door buitengerechtelijke procedures of door mediation. Ook gaan er minder mensen naar een advocaat of de politie. En het aandeel conflicten waarin mensen niks doen is nagenoeg verdubbeld – van zes naar elf procent.

Klassieke procedures passen niet meer

Het dalende conflictoplossend vermogen van de klassieke juridische procedures is een signaal dat deze procedures minder bij de huidige tijd passen. De klassieke procedures zijn gericht op handhaving van contracten en wettelijke regels. Zo'n procedure start met een klacht over de niet-naleving van regels, die door de geschilbeslechter wordt onderzocht en eindigt met een sanctie. De toenemende complexiteit van het regelsysteem en de samenleving maakt het steeds tijdrovender om alle relevante regels na te lopen en te toetsen. En dan is er ook nog beroep mogelijk.

Een dergelijke juridische conflictoplossing op basis van afdwingbare contracten en van bovenaf opgelegde regels past steeds slechter in onze complexe, gespecialiseerde samenleving – waarin de partijen vaak sterk van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te kunnen bereiken (Williamson, 2009). Wat er in deze relaties moet gebeuren, is niet vooraf in sluitende afspraken te vangen, want de situatie wijzigt zich continu.

Terwijl situaties snel kunnen veranderen, zitten de partijen vaak vast in een bilateraal monopolie, dat na het aangaan van de relatie ontstaat (Williamson, 2009). Denk aan familierelaties, waarbij beide partners langdurig in hun gezin investeren. En aan gespecialiseerde werknemers en hun werkgevers, die alleen met de nodige pijn van elkaar af kunnen. Of aan boerenbedrijven, woningbouwers en

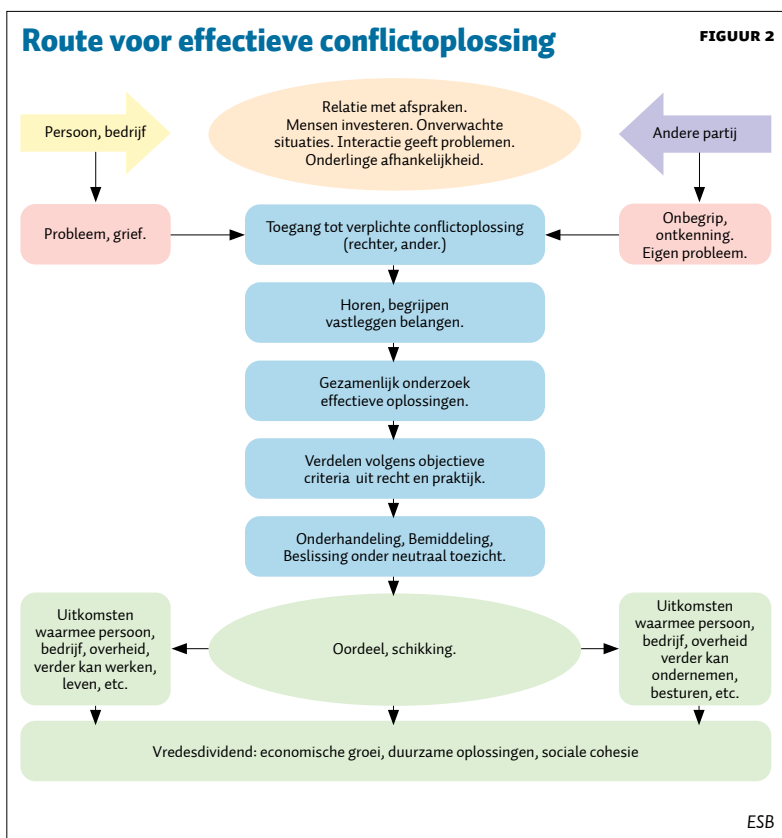
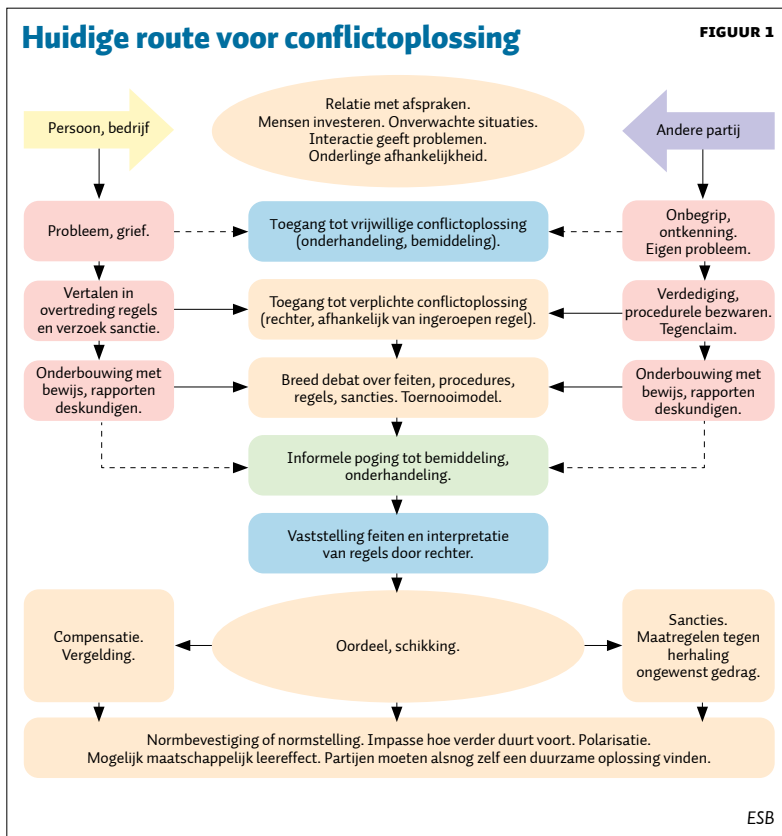
energiebedrijven, die grote investeringen doen in het kader van een relatie met die ene vergunningverlenende overheid. Vooraf zijn er veel potentiële partijen om mee in zee te gaan. Maar als de keuze eenmaal gemaakt is, dan moeten de problemen binnen de relatie worden opgelost. Het verbreken van de bilaterale relatie, met achterlating van de relatie-specifieke investeringen, heeft hoge kosten.

Omdat zulke relationele contracten geen complete set van rechten en verplichtingen vormen (Frydlinger et al., 2019), schieten de klassieke juridische wegen tekort om de conflicten op te kunnen lossen. Integendeel, de zoektocht via claims en verweer naar het juridische gelijk veroorzaakt meestal een blijvende schade bij de relatie. Met een sanctie is het achterliggende probleem in de onderlinge verhouding immers meestal nog niet opgelost. Het toernooimodel – waarbij de klager een zaak begint, de aangesproken partij zich verdedigt – werkt zo eerder escalatie in de hand doordat de wedijverende partijen makkelijk vast blijven zitten in hun eigen gelijk (figuur 1).

Betere routes voor conflictoplossing

Om impasses te voorkomen, zijn er routes nodig naar een rechtvaardige oplossing in onvoorziene situaties, onder het toezicht van een neutrale derde (Williamson, 2009). In de afhankelijkheidsrelaties waarin de meeste conflicten en impasses ontstaan, gaat het om evenwichtige, rechtvaardige oplossingen waarmee de partijen verder kunnen. De conflictoplossingsroutes moeten investeringen van partijen beschermen, ontstane nadelen en voordelen eerlijk verdelen, en de kansen benutten op een betere toekomst voor alle betrokkenen. De instituties die in de Grondwet en in wettelijke procedures zijn vastgelegd, doen nog weinig met het inzicht dat er een conflictoplossing nodig is die is afgestemd op de realiteit van menselijke relaties.

Het inzicht druppelt echter in de praktijk al wel door, met vernieuwingspogingen die steevast gaan in de richting van mediation, herstelrecht, online ondersteunde onderhandeling, participatieve lokale democratie, en een probleemoplossende, maatschappelijk effectieve rechtspraak.



Bij relationele conflicten werkt het beter om partijen te bevragen op hun belangen, die over en weer te erkennen, en om partijen te vragen die samen te borgen ('hoe verder?'). Daarbij is er ook een beproefde methode om partijen uit te nodigen tot het gebruik van objectieve criteria (verdeelsleu-

tels) voor de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's (Fisher et al., 2012; Verdonschot, 2013; Lande, 2014). Op basis van de literatuur over *dispute system design* (Hodges, 2019; Amsler et al., 2020) is te schetsen dat goede procedures voor conflictoplossing ongeveer verlopen als in figuur 2.

In Nederland zien we diverse voorbeelden van zinvolle vernieuwingen. Opvallend is echter dat ze kleinschalig blijven en niet worden doorontwikkeld. Zo kijkt heel Nederland naar de Rijdende Rechter, maar zo'n eenvoudig toegankelijke rechter voor burenruzies bestaat alleen als televisieprogramma. En zo kan een online ondersteunde conflictoplossing mensen helpen om in alle rust over hun behoeften en mogelijke oplossingen na te denken. Dat is opschaalbaar, maar er is geen traject voor certificering als onderdeel van de rechtspraak, of een andere conflictoplossingsroute. Ook het in elkaar schuiven van conflictoplossingsrollen kan aantrekkelijk zijn: een rechter die ook bemiddelt (Quebec); een conflictoplosser in een dorp of wijk als een soort hulp rechter (Zwitserland, Latijns-Amerika); een advocaat voor het gezin (pilot in Nederland); een neutrale technisch deskundige, die ook de belangen van beide partijen in kaart brengt (gebeurt bij sommige geschillencommissies, maar bijvoorbeeld niet in Groningen of standaard in de rechtspraak).

Investeer in routes voor conflictoplossing

Er is dus wel een idee van hoe betere conflictoplossing eruit zou moeten zien, maar wat er precies wel en niet werkt, vergt verdere ontwikkeling. Er zijn investeringen nodig om goed werkende conflictoplossingsroutes door te ontwikkelen. Effectieve routes voor conflictoplossing zijn complexe producten. Ze moeten miljoenen keren kunnen worden toegepast. Er zijn standaarden voor nodig, maar ook een goed oog voor complicaties en specifieke situaties, die een afwijkende aanpak vergen. Bovendien is de logistiek ingewikkeld, omdat er medewerking van beide (of meer) conflictpartijen moet worden georganiseerd.

Behalve de kwaliteit van de conflictoplossing en die van de organisatie, heeft ook de infrastructuur voor innovatie aandacht nodig. In de gezondheidszorg distribueert ZonMW jaarlijks rond de 350 miljoen euro aan onderzoek en ontwikkeling (naast investeringen door de farmaceutische industrie, academische ziekenhuizen en zorgverzekeraars), en bestaan er heldere trajecten voor ontwikkeling, testen, toelating en voor de brede invoering van innovaties. Binnen de juridische keten zijn de opleidingen en het onderzoek vooral gericht op kennis over bestaande regels en de rechtspraak daarover. De Raad voor de Rechtspraak, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en de Raad voor Rechtsbijstand doen wel regelmatig pilots. Maar er is in de conflictoplossingsketen geen verantwoordelijke voor gestructureerd onderzoek en ontwikkeling naar de betere routes voor conflictoplossing (Schweinsberg et al., 2022; Barendrecht, 2022). Verbeteringen van de conflictoplossing verlopen via onduidelijke lobby-trajecten, moties in de Tweede Kamer en de bereidheid van rechtspraak en ministeries om tot invoering over te gaan. Om de ideeën die er leven om een conflictoplossing tot zijn recht te laten komen, zijn er ontwikkelplekken nodig om deze tot wasdom te brengen.

Baten van beter werkende conflictoplossing

De maatschappelijke winst die we met betere routes voor conflictoplossing kunnen bereiken, is enorm. Conflicten en impasses in afhankelijkheidsrelaties leiden tot stress, gezondheidsschade, verlies aan productiviteit, en soms zelfs tot geweld. Naast deze directe conflictschade is er het gemiste potentieel. Juist in de relaties waarin specifiek gezinnen, bedrijven en overheden investeren, met een lange, onzekere horizon en in complexe samenwerkingsverhoudingen, zitten de grootste kansen op een duurzame economische groei. De OESO (2019) stelt terecht: *“Unresolved legal problems prevent people, businesses and society as a whole from reaching their full potential.”*

Kwantificering van de winst van een betere conflictoplossing is uitdagend. ‘Verder kunnen na een conflict’ heeft veel verschillende effecten. Het is zo iets als het uitrekenen van het vredesdividend na een slepende oorlog. Toch geven Peters et al. (2021) een indicatie van de economiebrede baten voor Nederland.

Peters et al. onderscheiden vijf verschillende soorten baten. Ten eerste de lagere transactiekosten, omdat zowel de directe kosten van conflictoplossing als de kosten van het maken van goede afspraken omlaag gaan. Ten tweede, een hogere productiviteit: ondernemers en andere mensen verzuimen hierdoor minder, en ze zijn productiever in de uren die ze niet verzuimen wanneer ze niet lijden onder conflictstress. Ten derde een hogere kwaliteit van leven, omdat mensen minder lijden onder de spanning en onzekerheid van conflicten, hetgeen te kwantificeren is in gezonde levensjaren. Ten vierde, lagere maatschappelijke kosten, onder meer door lagere kosten van gezondheidszorg – mensen kunnen letterlijk ziek worden van een slepend conflict – en door gemiste ontwikkeling (denk aan de kinderen van vechtscheidende ouders). Tot slot zal het handels-/investeringsklimaat verbeteren: ondernemers investeren meer en anders, als zij structureel kunnen vertrouwen op een verbeterde conflictoplossing en op stabielere en meer voorspelbare verhoudingen in transacties. En andersom: naarmate het oneigenlijk aanspannen van procedures minder voordelen heeft, zal dit ook minder gebeuren, waardoor er minder geïnvesteerd wordt in ‘valse’ procedures. Acemoglu en Robinson (2012) noemen dit een ‘virtuous circle’.

Peters et al. (2021) rekenden met een totale investering in R&D en implementatie van 340 miljoen euro. Die inschatting van de investeringen werd in samenspraak met een deskundigenpanel gemaakt, waarbij het doel was om te komen tot een situatie waarin tachtig procent van alle problemen volgens de betrokkenen rechtvaardig zou worden opgelost via overeenstemming of een beslissing (dat was dus slechts 32 procent in 2019; Ter Voert en Hoekstra, 2020). De inschatting werd gedaan voor drie veelvoorkomende conflicttypes (echtscheidingen, arbeidsconflicten en problemen met een overheid) die daarna werden geëxtrapoleerd naar alle conflicttypes van burgers uit Ter Voert en Hoekstra (2020).

Alleen al de baten als gevolg van de lagere transactiekosten, hogere productiviteit, een hogere kwaliteit van leven en de lagere maatschappelijke kosten, tellen op tot een positief effect van 0,16 procent extra groei van het bruto binnenlands product per jaar (Peters et al., 2021). Dat

zou dit jaar dus neerkomen op een extra groei van circa anderhalf miljard euro. Het vijfde effect achten de onderzoekers niet kwantificeerbaar, terwijl dat misschien wel het grootste is (North, 1993; Acemoglu en Robinson, 2012). Belangrijk is hierbij dat deze effecten blijvend zijn – want de samenleving draait structureel beter ‘met minder zand in de machinerie’.

Tegelijkertijd kunnen we de impact die een beter werkende conflictoplossing in Nederland kan hebben, ook dagelijks uit de krant halen. De compensatie voor conflicten van mensen met de Belastingdienst over hun kinderopvangtoeslag wordt inmiddels op 5,2 miljard euro begroot (Tweede Kamer, 2022). Tevens zet de voortslepende afhandeling van de aardbevingsschades in Groningen vele levens al jaren op stilstand. Verder is het conflict over de stikstofuitstoot van boerenbedrijven al bijna drie jaar dagelijks nieuws. En dan zijn er nog de conflicten die gaan komen, zoals de energietransitie, de woningbouwopgave en de klimaatadaptatie.

Als we conflicten niet beter weten op te lossen, loopt alles vast. En andersom: als we vooruit willen, is het investeren in een beter werkende conflictoplossing een heel goed idee.

Literatuur

- Acemoglu, D. en J.A. Robinson (2012) *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.
- Amsler, L.B., J.K. Martinez en S.E. Smith (2020) *Dispute system design: Preventing, managing, and resolving conflict*. Stanford: Stanford University Press.
- Barendrecht, M. (2022) Conflicten hanteerbaar maken: De rol van het recht versterken. *Nederlands Juristenblad*, 2238(32), 2562–2572.
- Fisher, R., W. Ury en B. Patton (2012) *Getting to yes: Negotiating an agreement without giving in*. New York: Random House Business Books.
- Frydlinger, D., O. Hart en K. Vitasek (2019) A new approach to contracts. *Harvard Business Review*, 95(5), 116–125.
- Geurts, T. en M.J. ter Voert (2019) *Geschillen in het MKB: over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2019-11.
- Hodges, C. (2019) *Delivering dispute resolution: A holistic review of models in England and Wales*. Oxford: Hart Publishing.
- Lande, J.M. (2014) A framework for advancing negotiation theory: Implications from a study of how lawyers read agreement in pretrial negotiation. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 16(1), 2–62.
- Ministerie van BZK (2023) *Plan van aanpak: Versnellen processen en procedures woningbouw*. Publicatie Ministerie van BZK, januari.
- North, D.C. (1993) *Economic performance through time*. Prize Lecture. Lecture to the memory of Alfred Nobel, 9 december. Te vinden op www.nobelprize.org.
- OESO (2019) *Equal access to justice for inclusive growth: Putting people at the centre*. Parijs: OECD Publishing.
- Peters, N., G. op 't Hoog, D. Korvers et al. (2021) *MKBA innovatieve rechtsvoorzieningen*. Ecorys Eindrapportage, 28 oktober.
- Schweinsberg, M., S. Thau en M.M. Pillutla (2022) Negotiation impasses: types, causes, and resolutions. *Journal of Management*, 48(1), 49–76.
- Tweede Kamer (2022) *Nota over de toestand van 's Rijks Financien*, 35925, nr. 2.
- Velthoven, B.C.J. van, en C.M. Klein Haarhuis (2009) *Geschilbeslechtingdelta 2009: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ob283.
- Velthoven, B.C.J. van, en M.J. ter Voert (2003) *Geschilbeslechtingdelta 2003: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ob219.
- Verdonschot, J.H. (2013) *Sharing rules that work: Developing law as practical and concrete guidelines for fair sharing*. Proefschrift Tilburg University.
- Voert, M.J. ter, en M.S. Hoekstra (2020) *Geschilbeslechtingdelta 2019: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2020-18.
- Voert, M.J. ter, en C.M. Klein Haarhuis (2014) *Geschilbeslechtingdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ob315.
- Williamson, O.E. (2009) *Transaction cost economics: The natural progression*. Nobel Prize Lecture, 8 december. Te vinden op www.nobelprize.org.