

Vergaderjaar 2021–2022

29 528

Mediation en het rechtsbestel

Nr. 14

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 december 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Justitie en Veiligheid over de brief van 25 juni 2021 over het Conceptwetsvoorstel inzake mediation (Kamerstuk 29 528, nr. 13).

De vragen en opmerkingen zijn op 28 september 2021 aan de Minister voor Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 14 december 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Hierbij antwoord ik op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over de brief van 25 juni 2021 inzake mediation en het rechtsbestel (Kamerstuk 29 528, nr. 13). De vragen en opmerkingen zijn afkomstig van de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP, GroenLinks, ChristenUnie, Volt en SGP.

1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 25 juni 2021 inzake de laatste stand van zaken betreffende het conceptwetsvoorstel mediation. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik enkele verduidelijkende vragen te stellen over zijn beslissing het wetgevingstraject niet door te zetten en op andere manieren in te zetten op mediation.

Bezwaren van partijen

1. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie geven aan te constateren dat het de verwachting was dat het wetsvoorstel inzake mediation per saldo zou leiden tot lagere kosten voor burgers en bedrijven, alsmede tot lagere administratieve lasten. Ze vragen of de Minister kan toelichten hoe hij zonder een wettelijke regeling voor mediation, de kosten voor burgers en bedrijven en hun administratieve lasten wil verlagen.

De opzet van het conceptwetsvoorstel was dat de kosten van het wettelijke register zouden worden doorbelast aan de mediator. Het wetsvoorstel had als doel te bevorderen dat partijen hun geschillen zo veel mogelijk in onderlinge overeenstemming, al dan niet met behulp van een mediator, oplossen. Deze vorm van geschiloplossing blijkt de meest duurzame oplossingen van problemen op te leveren en daarmee bij te dragen aan het voorkomen van langdurige en kostbare geschillen. In mijn brief van 25 juni jl. heb ik aangegeven dat ik het conceptwetsvoorstel niet in consultatie breng, maar dat dit onverlet laat dat ik het belang van mediation onderschrijf en het gebruik ervan wil stimuleren.¹ In de brief benoem ik hiertoe verschillende maatregelen/trajecten. Aanvullend hierop onderzoek ik samen met de Raad voor de rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad) de mogelijkheid voor het invoeren van een startbijdrage voor partijen die deelnemen aan een mediationstraject in hun rechtszaak. De startbijdrage houdt in dat partijen de eerste paar uur van de mediation niet hoeven te betalen. De startbijdrage is een maatregel om het gebruik van mediation te bevorderen door het voor partijen aantrekkelijker te maken met elkaar het gesprek aan te gaan onder begeleiding van een professionele mediator. Daarnaast ben ik met de MfN in gesprek over een mogelijke campagne om de bekendheid van mediation te vergroten en het gebruik ervan te stimuleren. Een andere maatregel die ik heb genomen, is de verhoging van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners, waaronder (sociaal) advocaten, mediators en bijzondere curatoren. De verhoging van de vergoedingen voor mediators is aangekondigd in de brief van 2 november jl.² Met dit pakket aan maatregelen verwacht ik het gebruik van mediation te stimuleren. Daarnaast blijf ik voortdurend in

¹ Kamerstuk 29 528, nr. 13.

² Kamerstuk 31 753, nr. 246.

gesprek met betrokkenen in het veld om te bezien welke eventuele aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn.

2. Vraag + antwoord

De voorgenoemde leden geven aan teleurgesteld te zijn dat de beroepsgroep van mediators verdeeld is geraakt over de vraag welke beroepsorganisaties in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor een aanwijzing. Ze vragen of de Minister kan aangeven wat de bron van deze verdeeldheid is, of er is gepoogd een oplossing te vinden die voor alle betrokken beroepsorganisaties acceptabel is en of er een mediationtraject mogelijk is om alle beroepsorganisaties onderling op één lijn te krijgen.

Er zijn meerdere organisatie die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. Deze organisaties hanteren verschillende kwaliteitscriteria en hebben eigen opvattingen over de eisen waaraan mediators moeten voldoen. De beroepsgroep van mediators was verdeeld over de vraag welke van deze organisaties in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor een aanwijzing. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk, is in het conceptwetsvoorstel gekozen voor een systeem waarbij mediators die waren aangesloten bij een door de Minister voor Rechtsbescherming aangewezen beroepsorganisatie, zich via een eenvoudigere route konden inschrijven in het door de Minister voor Rechtsbescherming te beheren register voor beëdigd mediators. In voorbereiding op het conceptwetsvoorstel hebben twee rondetafelbijeenkomsten, een informele consultatieronde en meerdere gesprekken met belanghebbende partijen plaatsgevonden. Deze gesprekken hebben niet geleid tot een oplossing die voor alle betrokken organisaties acceptabel is, zo is gebleken uit de reacties op het conceptwetsvoorstel. Ik zie het niet als de taak van de overheid om private organisaties via een mediationtraject op één lijn te krijgen. Dat lukt ook alleen als de mediation-organisaties dat zelf willen.

3. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat de Minister ook heeft besloten de stimulerende maatregelen uit het conceptwetsvoorstel niet in te dienen, maar daar op afzonderlijke punten mee aan de slag te gaan. Zij vragen hoe hij dat voor zich ziet.

In de brief van 25 juni 2021 heb ik verschillende stimulerende maatregelen aangekondigd. Voor veel van deze maatregelen is geen aanpassing van de wet- of regelgeving nodig. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op de eerste vraag van uw fractie. Voor bepaalde maatregelen waarvoor wel een wetswijziging nodig is, kijk ik of dit kan meelopen in andere wetstrajecten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de codificatie van de bevoegdheid van de rechter om partijen die dit wensen naar mediation te verwijzen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het voornemen om voorzieningen gericht op laagdrempelige geschilbeslechting te betrekken bij de wijzigingen van de Awb die zijn toegezegd in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag «Ongekend Onrecht». Zie hiervoor onder andere de antwoorden op de vragen 58 en 76.

4. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de stimulerende maatregelen dezelfde bezwaren bestaan als bij de vormgeving van het wettelijk register.

Mijn beeld is dat bij de stimulerende maatregelen niet dezelfde bezwaren bestaan als bij de vormgeving van het register. Om die reden heb ik ook besloten voor bepaalde stimulerende maatregelen te bezien of die kunnen

meelopen in andere wetstrajecten. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 3.

5. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister de verankering van mediation in de wet ziet, bijvoorbeeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), zonder dat wettelijke kwaliteitswaarborgen voor mediators worden geregeld.

Zoals aangekondigd in mijn brief van 25 juni 2021 ben ik voornemens om in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering op te nemen dat een rechter partijen die dat wensen in alle gevallen en in elke stand van het geding kan verwijzen naar mediation. Het gaat hierbij om codificatie van de bestaande praktijk. Het is mijns inziens dan ook niet nodig dat er wettelijke kwaliteitswaarborgen voor mediators worden geregeld.

6. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister aankijkt tegen het verschil dat dan ontstaat tussen mediators en advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders, wier positie in de rechtsgang verankerd is in de wet maar ten aanzien van wie ook zware kwaliteitseisen in de wet zijn opgenomen.

Advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders vervullen ieder een eigen specifieke rol in onze rechtsstaat. Advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders hebben gemeen dat zij belast zijn met taken die bij of krachtens wet aan hen zijn toebedeeld, al dan niet met uitsluiting van een ieder ander. Het gaat hier bijvoorbeeld in het geval van notarissen om het verlijden van authentieke akten (artikel 2, Wet op het notarisambt), bij gerechtsdeurwaarders om het verrichten van ontruiming en het leggen van beslagen (artikel 2, Gerechtsdeurwaarderswet) en bij advocaten om het verlenen van (soms wettelijke verplichte) rechtsbijstand (artikel 10a, Advocatenwet). De aard en omvang van deze al dan niet exclusief aan hen toebedeelde taken rechtvaardigen het stellen van kwaliteitseisen en het houden van toezicht op naleving van deze eisen. Het toebedelen van (al dan niet exclusieve) wettelijke taken aan mediators is niet aan de orde.

Stimulerende maatregelen in het bestuursrecht

7. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie geven aan in de brief te lezen dat mediation deel uitmaakt van het brede conflicthanteringspalet dat bestuursorganen kunnen hanteren in het kader van het programma «Passend contact met de overheid» (PCMO). De vraag of het klopt dat dit programma is bedoeld om bestuursorganen te ondersteunen, kan ik bevestigend beantwoorden.

8. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie vragen welke voorzieningen voor burgers worden getroffen om laagdrempelige geschilbeslechting te stimuleren. Ze vragen waar burgers bijvoorbeeld terecht kunnen die gebruik willen maken van mediation om hun conflict met de overheid te beslechten in plaats van een gerechtelijke procedure.

In mijn brief van 25 juni jl. ben ik uitgebreid ingegaan op de maatregelen die worden genomen om het gebruik van mediation te stimuleren. Daarnaast werk ik aan aanvullende maatregelen. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 1.

De leden vragen specifiek waar burgers die gebruik willen maken van mediation om hun conflict met de overheid te beslechten terecht kunnen. Burgers die in een geschil met de overheid gebruik willen maken van mediation kunnen dit bij de betreffende overheidsinstantie aangeven. Mediation maakt deel uit van het conflicthanteringspalet van PCMO. Het Ministerie van BZK stimuleert en ondersteunt overheidsorganisaties bij het inzetten van het PCMO-conflicthanteringspalet en het toepassen van de hiervoor benodigde vaardigheden. Een bredere toepassing van het conflicthanteringspalet leidt tot meer informele geschilbeslechting en daarmee naar verwachting ook tot meer mediations.

9. Vraag + antwoord

De leden van de VVD-fractie vragen voornoemde leden wanneer de Kamer wordt geïnformeerd over de resultaten van het programma PCMO.

Over de resultaten wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd in de voortgangsbrief «Verbetering dienstverlening en vermindering regeldruk» van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De eerstvolgende voortgangsbrief wordt in het eerste kwartaal van 2022 naar de Kamer gestuurd.

10. Vraag + antwoord

Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden hoe de inzet ten aanzien van het bevorderen van mediation in strafzaken zich verhoudt tot de Innovatiewet Strafvordering (Kamerstuk 35 869). De brief over de inzet van de Minister ten aanzien van mediation is één dag na indiening van de Innovatiewet Strafvordering naar de Kamer gestuurd. Deze leden lezen in de brief van 25 juni jl. echter niets over het wetsvoorstel en de pilot mediation die deel uitmaakt van het wetsvoorstel. In de toelichting op het wetsvoorstel is te lezen dat de pilot mediation een exploratief karakter heeft en nog zal worden uitgewerkt in een plan van aanpak. De leden vragen of de Minister het plan van aanpak van de pilot mediation kan delen met de Kamer en wanneer hij verwacht dat de pilot van start zal kunnen gaan.

In mijn brief van 25 juni jl. ben ik met name ingegaan op de (stimulerende) maatregelen die ik neem in het kader van het privaats- en het bestuursrecht. Dit laat onverlet dat ik ook mediation in het strafrecht van belang vind. Mediation in het strafrecht houdt in dat de officier van justitie of de rechter in een lopende strafprocedure de zaak naar mediation kan verwijzen. Indien alle partijen instemmen wordt de zaak aangemeld bij het mediationbureau van de rechtbank. Herstel van zowel materiële als immateriële gevolgen van het strafbare feit staat bij mediation in strafzaken centraal. Mediation in strafzaken biedt voor partijen de mogelijkheid om gezamenlijk afspraken te maken onder begeleiding van een neutrale derde. Deze afspraken kunnen in een vaststellingsovereenkomst worden neergelegd, die door partijen ondertekend wordt. Deze overeenkomst wordt toegevoegd aan het strafdossier. Ingevolge artikel 51h, tweede lid, Wetboek van Strafvordering houdt de rechter rekening met de overeenkomst als hij een straf of maatregel oplegt. Ook de officier van justitie houdt rekening met het resultaat van de mediation bij het nemen van een beslissing over de strafzaak. De Innovatiewet Strafvordering heeft tot doel om mogelijke onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in de praktijk te beproeven. Op die manier kan worden gezien of die onderdelen slagen in hun streven naar verbetering, of de ontworpen regeling aanpassing behoeft en wat de exacte uitvoeringsconsequenties zijn. Ook kan worden beoordeeld of er flankerend beleid nodig is om de nieuwe regeling doeltreffend te doen zijn. De resultaten van deze proeven worden betrokken bij de verdere voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een onderdeel

van de Innovatiewet betreft mediation in strafzaken na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. De in het kader van de Innovatiewet Strafvordering voorziene pilot mediation zal, indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, doorgang vinden. Het plan van aanpak daarvoor is meegezonden met de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel inzake de Innovatiewet Strafvordering.³ Behandeling van de Innovatiewet Strafvordering in uw Kamer staat gepland op 17 januari 2022. De inwerkingtreding van de Innovatiewet is op zijn vroegst voorzien in het voorjaar 2022. Dat is ook het vroegst mogelijke startmoment van de pilot mediation.

2. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie

Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de Minister en zijn motivering het conceptwetsvoorstel inzake mediation niet in consultatie te brengen. Zij spreken hun waardering uit voor de inspanningen die hij in dat verband heeft verricht. Deze leden achten bevordering van mediation van belang. Het kan zorgen voor verlichting van de overbelaste rechtspraak en voor een meer duurzame beslechting van geschillen. Een en ander neemt niet weg dat deze leden de keuze van de Minister, dit wetsvoorstel niet in consultatie te brengen, onderschrijven. Het wetsvoorstel bevatte namelijk te veel overheidsbemoeienis inzake de wettelijke registerplicht, maar onvoldoende overheidsbemoeienis als het gaat om maatregelen mediation te stimuleren. Volgens de voorgenoemde leden is vooral de inzet op stimuleringsmaatregelen wenselijk. Helemaal nu uit de begrotingsplannen blijkt dat de Minister geen structurele investeringen wil doen in de rechtsbijstand, omdat hij ervan uitgaat met middelen als mediation het aantal procedures bij de rechter te kunnen verminderen. Maatregelen om mediation te stimuleren lijken dan ook geboden. Dat is eveneens het signaal dat de beroepsgroep van mediators afgeeft. In dit licht hebben de leden van de D66-fractie enkele vragen.

Bezwaren van partijen

11. Vraag + antwoord

De leden van de D66-fractie geven aan dat de Minister afziet van indiening, omdat het conceptwetsvoorstel niet tegemoetkomt aan de behoeftes die leven binnen de beroepsgroep van mediators. Allereerst vragen de leden van de D66-fractie waarom de Minister eigenlijk zo afgeweken is van de wensen van de beroepsgroep. Ze vragen of hij dit gebrek aan draagvlak niet heeft kunnen zien aankomen. De behoeftes van de beroepsgroep zijn immers uitvoerig aan de orde gekomen tijdens de rondetafelbijeenkomsten, waarbij betrokkenen uit het werkveld hebben aangegeven welke wetgeving volgens hen wel en niet wenselijk is. De leden geven aan dat de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) deze behoeftes ook nog eens heeft beschreven in haar *MfN aanbevelingen*, die zij aan de Minister heeft doen toekomen. Ze vragen hoe het kan dat de Minister een conceptwetsvoorstel heeft gemaakt dat aan de doelstellingen van de beroepsgroep voorbijgaat, terwijl hij toch op de hoogte was van de wensen, aanbevelingen en ook bezwaren uit het werkveld, en zodoende had kunnen verwachten dat zijn conceptwetsvoorstel onvoldoende draagkracht zou hebben.

³ Kamerstuk 35 869, nr. 6.

Na de (internet)consultatie van het conceptwetsvoorstel in 2016 heeft een groep van mediators en wetenschappers samen met het bestuur van de MfN de krachten gebundeld om een aantal gezamenlijk gedragen uitgangspunten te formuleren ten behoeve van wettelijke maatregelen ter bevordering van mediation. Zij hebben deze aanbevelingen begin 2019 aan mij aangeboden. Een belangrijke stap, want de ervaringen uit het verleden leerden dat er binnen de beroepsgroep verschillende en deels tegenstrijdige inzichten bestonden over de inhoud van een eventueel wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van deze aanbevelingen heb ik toen besloten een nieuwe poging voor een nieuw conceptwetsvoorstel te wagen. Helaas is bij de uitwerking van deze aanbevelingen gebleken dat de inzichten binnen de beroepsgroep nog altijd verschillend en op onderdelen zelfs tegenstrijdig zijn. De aanbevelingen waarover een deel van het veld overeenstemming had bereikt, waren dusdanig algemeen van aard dat zij onvoldoende houvast boden voor overeenstemming over een concrete uitwerking in een wettekst. Overigens zagen niet alle aanbevelingen op een wettelijke regeling. Ook speelde een rol dat niet de gehele beroepsgroep vertegenwoordigd was bij het opstellen van de aanbevelingen. ADR Register was hierbij bijvoorbeeld niet betrokken. Overigens hecht ik eraan op te merken dat bij de doelstelling van het conceptwetsvoorstel de positie van rechtzoekenden steeds centraal heeft gestaan, niet die van de beroepsgroep. Niettemin is draagvlak vanuit de beroepsgroep bij het opstellen van een wetsvoorstel dat zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk wel noodzakelijk. Nu gebleken is dat dat draagvlak er, net als bij het conceptwetsvoorstel dat eerder in consultatie is gegaan, onvoldoende is, zie ik opnieuw af van wettelijke regulering en zet ik in op het stimuleren van mediation langs andere weg.

12. Vraag + antwoord

De leden van de D66-fractie constateren dat de beroepsgroep van mediators grosso modo twee wensen heeft. De eerste betreft het wettelijk verankeren van het huidige kwaliteitsstelsel voor mediators in het MfN-register, zodat publiekrechtelijke gevolgen kunnen worden verbonden aan de registratie van mediators, zoals titelbescherming. De tweede wens betreft maatregelen ter bevordering van de bekendheid van mediation. De leden van de D66-fractie geven aan dat de Minister aan de eerste wens invulling wilde geven met een overheidsregister dat het beroep van mediator onder zijn toezicht en bevoegdheid bracht. Dan zou de uitvoering van het kwaliteitsstelsel niet meer bij de beroepsgroep zelf komen te liggen. De voorgenoemde leden hebben daar twijfels over. Zij vinden het wenselijk als de beroepsregulering van mediators zoveel mogelijk bij de beroepsgroep zelf blijft. Er zijn immers geen signalen dat intensieve overheidsregulering op dit vlak noodzakelijk is. De leden geven aan dat de beroepsorganisatie een constante hoge kwaliteit levert waarop nauwelijks kritiek is. Een wettelijke verankering waarbij de mediators zelf aan het stuur zouden blijven zitten, heeft voor deze leden dan ook de voorkeur. Dat zou volgens de Minister alleen kunnen, althans zo lezen de leden van de D66-fractie het, als een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zou worden opgericht. Dat staat op gespannen voet met het rijksbeleid om het aantal zbo's te verminderen, en is voor de Minister zodoende onwenselijk. Genoemde leden vragen of er niet nog andere smaken zijn om het huidige kwaliteitsstelsel wettelijk te verankeren, maar daarbij de uitvoering en controle bij de beroepsgroep zelf te houden. Zou bijvoorbeeld een verbinding gelegd kunnen worden tussen een private organisatie en een bestaande zbo met publiekrechtelijke bevoegdheden? Iets dergelijks is nu het geval met de MfN en de Raad voor de Rechtsbijstand in zaken waarbij een toevoeging wordt ontvangen voor mediation.

Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat als er een wettelijk register zou komen, dit wettelijke register zoveel mogelijk zou moeten aansluiten bij de kwaliteitsregulering van de beroepsgroep zelf. Wettelijke verankering van registers van beroepsorganisaties leidt ertoe dat deze organisaties naar hun aard een zbo worden. Dat komt, zoals de leden van deze fractie terecht opmerken, in strijd met bestendig rijksbeleid dat juist ziet op het beperken en terugdringen van het aantal zbo's, in het bijzonder privaatrechtelijke zbo's. In het beoogde conceptwetsvoorstel was, zeg ik in reactie op de vraag of er nog andere smaken zijn om het huidige kwaliteitsstelsel wettelijk te verankeren, de aansluiting op de kwaliteitsregulering van de beroepsgroep dan ook op andere wijze gewaarborgd. In het voorstel was hier invulling aan gegeven door de kwaliteitseisen, zoveel als mogelijk is, te laten aansluiten bij de eisen die reeds door de beroepsorganisaties worden gesteld en door mediators die zijn aangesloten bij een door de Minister voor Rechtsbescherming aangewezen beroepsorganisatie de mogelijkheid te bieden zich eenvoudiger te kunnen laten inschrijven in het register. Op deze wijze zou, in mijn optiek, zijn voorzien in een goede aansluiting op de bestaande praktijk, zonder dat de aard en status van de beroepsorganisaties fundamenteel zou veranderen.

Vervolgstappen

13. Vraag + antwoord

De leden van de D66-fractie geven aan te constateren dat, nog meer dan aan een wettelijke verankering, behoefte is aan stimuleringsmaatregelen om mediation te bevorderen. Nogmaals benadrukken zij dat dit van belang is om de rechtshulp de komende jaren te financieren. In zijn brief heeft de Minister enkele stimuleringsvoorstellen gedaan. De voornoemde leden constateren echter dat deze veelal beperkt blijven tot plannen en voornemens, maar te weinig concrete maatregelen bevatten. De MfN heeft eerder een nationaal stimuleringsplan gemaakt. Twee concrete aanbevelingen waren het opzetten van grootschalige publieksvoorlichting en -campagne en laagdrempelige mediationloketten op vijftien plekken in het land. De leden vragen of de Minister kan aangeven waarom hij deze aanbevelingen niet meeneemt in de vervolgstappen om mediation te stimuleren. Deze leden denken dat deze maatregelen kunnen bijdragen aan de bekendheid van mediation. Voor de goede orde wijzen zij erop dat een samenwerking met het Juridisch Loket om de bekendheid van mediation te vergroten geen vervanging is van de door de MfN genoemde mediationloketten. Deze loketten moeten immers niet gekoppeld worden aan juridische instellingen, omdat mediation voorkomt dat problemen juridisch worden.

Ik heb het nationaal stimuleringsplan van de MfN met interesse gelezen. Ten tijde van de verzending van mijn brief had ik het stimuleringsplan pas net ontvangen, waardoor deze niet is meegenomen in de stimuleringsvoorstellen genoemd in de brief. Ik ben met de MfN in gesprek over voorlichting en een campagne om de bekendheid van mediation te vergroten en het gebruik ervan te stimuleren. Ik ben geen voorstander van de oprichting van specifieke mediationloketten, gezien het aantal (gemeentelijke en andere) loketten dat er al bestaat. Er is nu al onduidelijkheid bij mensen waar ze voor welke hulp terecht kunnen. Met extra loketten wordt deze onduidelijkheid nog groter. Wel ben ik met de MfN in gesprek om te kijken of de doelstellingen van een mediationloket op een andere manier kunnen worden bereikt.

Bij de beschrijving van de vervolgstappen geeft de Minister aan, nog te bezien of het opnemen van een wettelijke inverbindingstelling wenselijk is. Met inverbindingstelling wordt bedoeld dat de ene partij de andere niet in rechte betreft alvorens in redelijkheid te hebben onderzocht of het mogelijk is het onderhavige geschil gezamenlijk op te lossen.⁴ De leden van de D66-fractie geven aan te willen benadrukken dat zij waarde hechten aan het vrijwillige karakter van mediation. Een verplicht voorportaal voor de gang naar de rechter lijkt hen onwenselijk. Zij zijn daarom ook geen voorstander van wettelijke verplichtingen, in het privaatrecht dan wel het bestuursrecht, tot inverbindingstelling.

3. Vragen en opmerkingen vanuit de CDA-fractie

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van 25 juni 2021 inzake mediation en het rechtsbestel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

Bezwaren van partijen

14. Vraag + antwoord

De leden van de CDA-fractie constateren dat het beoogde wetsvoorstel op weinig draagvlak kon rekenen. Zij vragen of de Minister kan reflecteren op het geschetste proces en of de verschillen echt niet overbrugd konden worden.

Er hebben twee rondetafelbijeenkomsten en een informele consultatieronde plaatsgevonden om input van partijen op te halen. Daarnaast zijn er diverse gesprekken met belanghebbende partijen gevoerd. Aan de hand daarvan is geprobeerd om tot een voorstel te komen dat op draagvlak kon rekenen. Gebleken is dat de verschillen niet overbrugd konden worden. Hier liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag. Ik verwijs hiervoor naar de antwoorden op de vragen 2, 11 en 12.

15. Vraag + antwoord

De leden van de CDA-fractie vragen waarom zelfregulering volgens de Minister niet voldoende was en hoe hier een tussenoplossing voor gevonden had kunnen worden.

Er is door private organisaties al veel ontwikkeld als het gaat om kwaliteitsregulering van mediators. Het idee achter het conceptwetsvoorstel was om hier zoveel mogelijk bij aan te sluiten. Met name voor het toekennen van rechten, taken en bevoegdheden aan mediators geldt dat hoe meer (exclusieve) rechten er worden gegeven, des te belangrijker het is dat de overheid instaat voor de kwaliteit van mediation en/of de mediators. Zonder wettelijke kwaliteitseisen ligt het niet in de rede om bepaalde exclusieve rechten aan mediators toe te kennen, zoals een (beperkt) verschoningsrecht. Zoals eerder aangegeven, zag ik geen mogelijkheden om het conceptwetsvoorstel zodanig vorm te geven dat dit op de instemming van de beroepsgroep van mediators kon rekenen. Ik verwijs hiervoor naar de antwoorden op de vragen 2, 11 en 12.

⁴ M. Barendrecht, P. Ingelse, F. Schonewille, J. de Waart en F. van Zomeren, «Van «in gebreke» naar «in verbinding»», NJB 2018/1298, afl. 26, p. 1879–1880.

16. Vraag + antwoord

De leden van de CDA-fractie vragen welk probleem de Minister met het conceptwetsvoorstel probeerde op te lossen en of het wetsvoorstel te weinig gericht was op het stimuleren van mediation.

Het conceptwetsvoorstel bevatte maatregelen die beoogden te stimuleren dat partijen hun geschillen zo veel mogelijk in onderlinge overeenstemming, al dan niet met behulp van een mediator, zouden kunnen oplossen. In dat kader werden enkele stimulerende maatregelen in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht voorgesteld en introduceerde het voorstel een door de Minister voor Rechtsbescherming beheerd register voor beëdigd mediators. Dit zou onder andere bijdragen aan de bekendheid van mediation als vorm van geschiloplossing en aan het inzichtelijk maken van kwalitatief goede mediators. Eén van de genoemde bezwaren in de informele consultatie is dat het conceptwetsvoorstel te veel nadruk zou leggen op regulering en te weinig op stimulering. Zoals ook blijkt uit mijn brief van 25 juni jl. is echter niet voor alle stimulerende maatregelen aanpassing van wet- en/of regelgeving nodig.

Inschrijvingsvoorwaarden Wet op de rechtsbijstand

17. Vraag + antwoord

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister in gesprek is met de Raad voor rechtsbijstand over de manier waarop andere mediators dan mediators die voorkomen in het MfN-register, bij de Raad kunnen worden ingeschreven. Deze leden vragen of een wettelijk register dat juist niet zou kunnen regelen.

Het conceptwetsvoorstel voorzagt in een door de Minister voor Rechtsbescherming beheerd register voor beëdigd mediators. Dit register zou nadrukkelijk het gehele veld van beëdigd mediators beslaan, waaronder ook mediators die op basis van een toevoeging mediations verrichten. Daarnaast is de Raad al sinds inwerkingtreding van artikel 33b van de Wet op de rechtsbijstand verplicht inschrijvingsvoorwaarden vast te stellen voor mediators die mediations op basis van een toevoeging verrichten. Die inschrijvingsvoorwaarden behoeven mijn goedkeuring. Een mediator komt voor inschrijving in aanmerking indien hij aan de door het bestuur van de Raad gestelde voorwaarden voldoet. Het gaat hierbij onder andere om vakbekwaamheids- en kwaliteitseisen. Het moet, blijkens de memorie van toelichting, gaan om objectiveerbare, niet aan een specifieke private organisatie gebonden, kwaliteitscriteria (Kamerstuk 30 436, nr. 3, p. 23–24; Kamerstuk 30 436, nr. 4, p. 4–5). Dat ik met de Raad in gesprek ben over aanpassing van de inschrijvingsvoorwaarden, komt omdat er ook andere organisaties dan de MfN zijn die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. Een aantal heeft zich bij de Raad gemeld.

18. Vraag + antwoord

De leden van de CDA-fractie vragen welke criteria dan worden gehanteerd voor inschrijving, hoe de Minister het kwaliteitsniveau gaat garanderen indien de koppeling met het MfN-register wordt losgelaten en hoe zou dat eruit zou zien.

Ik heb de Raad opdracht gegeven om te komen tot een toelatingsprocedure voor andere organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden dan MfN-Register. Omdat ik het van groot belang vind dat de kwaliteit van mediation wordt geborgd voor burgers die een beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, dient de procedure de kwaliteit te borgen en objectief en uitvoerbaar te zijn. De Raad is met een voorstel hiertoe gekomen. Het voorstel dient ertoe verzoeken tot toelating van

organisaties die een kwaliteitsregister van mediators onderhouden aan de hand van uniforme en objectieve kwaliteitscriteria te beoordelen. Kort gezegd komt het voorstel van de Raad erop neer dat de Raad een of meer onafhankelijke commissie(s) van deskundigen benoemt. De taak/taken van de commissie(s) is/zijn:

- 1) de Raad adviseren over kwaliteitscriteria ten aanzien van de toelating door de Raad van organisaties die een kwaliteitsregister van mediators onderhouden; en
- 2) de Raad adviseren over de beoordeling van verzoeken tot toelating van organisaties die een kwaliteitsregister van mediators onderhouden aan de hand van de door de Raad op advies van de commissie vastgestelde kwaliteitscriteria.

Aan de hand van de adviezen van de commissie(s) besluit de Raad over de te hanteren kwaliteitscriteria en de verzoeken tot toelating tot het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Die kwaliteitscriteria neemt de Raad op in beleidsregels waarnaar in de inschrijvingsvoorwaarden wordt verwezen. Die beleidsregels en de inschrijvingsvoorwaarden behoeven mijn goedkeuring. Net zoals in de huidige situatie biedt inschrijving in een kwaliteitsregister van een organisatie die door de Raad is toegelaten geen zelfstandige grondslag voor inschrijving bij de Raad, maar geeft het de Raad de waarborg dat de mediator zich conformeert aan de in de praktijk bewezen normen. Het proces bevindt zich nog in de beginfase. De uiteindelijke criteria moeten nog worden opgesteld. Met bovenstaand proces verwacht ik dat objectieve kwaliteitscriteria zullen worden vastgesteld en dat het kwaliteitsniveau behouden blijft. Het streven van de Raad is om het gehele proces, waaronder de beoordeling van de ingediende aanvragen, per 1 juli 2022 af te ronden. Bij brief van 2 december jl. heb ik het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ontvangen om tot de afronding van dit schriftelijk overleg geen onomkeerbare stappen te zetten. Met bovenstaande opdrachtverlening wordt de voorbereiding van de wijziging van de inschrijvingsvoorwaarden ter hand genomen. Er is voor de Kamer voldoende gelegenheid om haar opvattingen kenbaar te maken voordat het besluit tot goedkeuring van de gewijzigde inschrijvingsvoorwaarden wordt genomen.

19. Vraag + antwoord

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de Raad dit ziet, kan ik aangeven dat de Raad bij het proces betrokken is geweest. De Raad had gehoopt dat er een gedragen wet voor mediation zou zijn gekomen waarin dit met een wettelijk register geregeld zou worden. Nu dit niet het geval is, heb ik de Raad de opdracht gegeven in overleg met mijn ministerie een procesvoorstel te maken, dat door mij wordt onderschreven.

Stimulerende maatregelen in het privaatrecht

20. Vraag + antwoord

De leden van de CDA-fractie geven aan te lezen dat de Minister beziet of een inverbindingstelling bij incassozaken meerwaarde heeft om betalingsregelingen te stimuleren. Ze vragen of de Minister kan aangeven hoe hij dit gaat bezien, op welke termijn hij concrete besluitvorming verwacht en op basis van welke objectieve criteria hij deze afweging maakt.

Ik ben met partijen uit het incasso- en schuldendomein in gesprek om te bezien of de inverbindingstelling meerwaarde heeft om de totstandkoming van betalingsregelingen in een vroeg stadium te stimuleren en of de nadelen en/of kosten opwegen tegen de baten. Daarnaast kijk ik ook naar andere mogelijkheden op grond waarvan de rechter bij de veroordeling in de proceskosten rekening kan houden met de pre-processuele

houding van partijen. Ik streef ernaar om uw Kamer in het voorjaar van 2022 nader te informeren.

4. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie

Inleiding

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van 25 juni jl. met daarin de mededeling het conceptwetsvoorstel inzake mediation niet ter consultatie te brengen en daarmee in te trekken. Hierover hebben deze leden diverse vragen.

Inschrijvingsvoorwaarden Wet op de rechtsbijstand

21. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen dat in samenspraak met de Raad ook andere beroepsorganisaties dan de MfN, die een kwaliteitsregister van mediators onderhouden, een verzoek bij de Raad kunnen indienen om toelating, in gevolge de inschrijvingsvoorwaarden Raad mediators 2021, artikel 1, voetnoot. Dit voornemen roept bij deze leden diverse vragen op. Zij vrezen dat dit voornemen alsnog leidt tot een tweede register met mediators, alleen ditmaal bij de Raad, zoals dat ook voor de gerechtstolken- en vertalers thans het geval is, waardoor het risico van kwaliteitsverlies en versnippering van het veld in de hand wordt gewerkt. Deze leden vragen of de Minister kan toelichten wat wordt beoogd met het inschrijven van mediators bij de Raad die niet in het MfN-register staan en welk probleem hij hiermee denkt op te lossen.

Om in aanmerking te komen voor een toevoeging, moeten mediators ingeschreven staan bij de Raad. Een mediator komt voor inschrijving in aanmerking indien hij aan de door het bestuur van de Raad gestelde voorwaarden voldoet. Het gaat hierbij onder andere om vakbekwaamheids- en kwaliteitseisen. De voorwaarden staan opgenomen in de inschrijvingsvoorwaarden voor mediators van de Raad. In de huidige inschrijvingsvoorwaarden is een expliciete koppeling gemaakt naar het MfN-register. Door de koppeling met het MfN-register wordt geborgd dat mediators die worden ingeschreven bij de Raad ook voldoen aan de kwaliteitseisen die door de MfN worden gesteld. Inschrijving in het MfN-register biedt geen zelfstandige grondslag voor inschrijving in het register van de Raad, maar geeft de Raad de waarborg dat de mediator zich conformeert aan de in de praktijk bewezen normen betreffende de kwaliteit, het proces van conflictbemiddeling, de beroepsethiek en de beroepsuitoefening. Naast het MfN-Register zijn er ook andere organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. Een aantal van deze organisaties wil eenzelfde soort positie hebben. In dat kader heb ik de Raad opdracht gegeven een procedure te ontwikkelen om verzoeken van organisaties die een kwaliteitsregister van mediators onderhouden aan de hand van uniforme en objectieve kwaliteitscriteria te beoordelen. Ik verwijs hiervoor tevens naar het antwoord op vraag 18.

22. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen hoe dit voornemen zich enerzijds verhoudt tot het intrekken van het conceptwetsvoorstel en anderzijds tot het feit dat via de inschrijvingsvoorwaarden, en zonder consultatie met de Kamer, een fundamentele keuze wordt gemaakt met verstreckende gevolgen voor mediation en mediators in Nederland.

Zoals ik in het antwoord op vraag 18 heb aangegeven, voorzag het conceptwetsvoorstel in een door de Minister voor Rechtsbescherming beheerd register dat bovendien het gehele mediationveld zou beslaan. Bij het register van de Raad gaat het om een bestaand register voor mediators die op toevoegingsbasis mediationwerkzaamheden verrichten. Dat er inmiddels ook andere organisaties met een register dan MfN zijn die mediations op basis van een toevoeging willen kunnen verrichten, beschouw ik als een gegeven waarmee ik rekening heb te houden (zie ook het antwoord op vraag 19). Daarbij staat de kwaliteit onverminderd voorop: uitsluitend mediators die aan de kwaliteitseisen voldoen, kunnen in aanmerking komen voor het verrichten van mediatons op toevoegingsbasis. Dit was zo, en dit blijft zo.

23. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie geven aan dat o.a. de MfN in de reacties op het conceptwetsvoorstel uitgebreid heeft gemotiveerd welke bezwaren er bestaan tegen een wettelijk register waarin de beroepsgroep geen enkele plaats heeft, waarin cruciale inhoud niet bekend is en waarin mediation als een op zichzelf staande vorm van conflictoplossing niet verder wordt bevorderd. Deze leden vragen waarom de Minister er dan nu toch voor kiest dit alsnog via een omweg te bewerkstelligen.

Zoals eerder aangegeven, zijn er naast het MfN-Register ook andere organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. Een aantal van deze organisaties wil dat de bij hen aangesloten mediators evenals MfN-mediators in aanmerking komen voor het verrichten van mediations op basis van een toevoeging. Ik ben van mening dat, indien deze organisaties kunnen borgen dat de mediators die bij hen staan ingeschreven aan dezelfde/vergelijkbare normen voldoen en zich daaraan met voldoende waarborgen conformeren, deze organisaties ook de mogelijkheid moeten hebben om tot het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand te worden toegelaten. Of deze organisaties inderdaad kunnen borgen dat de bij hen aangesloten mediators aan bepaalde eisen voldoen, dient te worden beoordeeld op grond van uniforme en objectieve kwaliteitscriteria. Door de Raad wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die de Raad adviseert over de te stellen eisen. Het ligt in de rede dat de organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden hierbij om een zienswijze wordt gevraagd. Het stelsel komt er dan zo uit te zien dat de Raad voorwaarden stelt aan individuele mediators en dat de Raad bij de beoordeling of de mediators aan deze voorwaarden voldoen (voor een deel) gebruik maakt van de expertise van beroepsorganisaties. Op deze manier hebben de beroepsorganisaties dus wel degelijk een plaats in het stelsel.

Het bovenstaande is in lijn met de stelselvernieuwing rechtsbijstand. In dat kader werkt de Raad samen met partijen aan objectieve kwaliteitscriteria voor dienstverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen op verschillende levensgebeurtenissen. Zoals ook in de brief van 25 juni 2021 is aangegeven, wil ik daarnaast het gebruik van mediation stimuleren. Voor veel van deze maatregelen is geen aanpassing van de wet- of regelgeving nodig. Voor bepaalde maatregelen waarvoor wel een wetswijziging nodig is, kijk ik of dit kan meelopen in andere wetstrajecten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een wettelijke bevoegdheid van de rechter om partijen naar mediation te verwijzen.

24. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister misschien overwogen heeft om zo de markt voor mediators open te breken.

Met de voorgestelde procedure door de Raad wordt ingespeeld op de ontstane situatie dat er meerdere organisaties zijn die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. Zie verder het antwoord op vraag 21.

25. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister de diverse beroepsorganisaties voor mediators bij het tot stand komen van dit register van de Raad betreft.

Zoals aangegeven, gaat het niet om een nieuw register van de Raad. Het gaat om het ontwikkelen van een procedure om verzoeken te kunnen beoordelen van andere organisaties dan MfN-Register die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. De verschillende beroepsorganisaties zal om een zienswijze worden gevraagd.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de Minister dit punt uitgebreid wil toelichten en de vragen helder wil beantwoorden, omdat deze leden de tegenovergestelde acties, enerzijds het intrekken van het wetsvoorstel en anderzijds alsnog een register bij de Raad inrichten, thans niet kunnen duiden. Ik ga ervan uit met de beantwoording van de vragen hieraan te voldoen.

26. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie geven aan dat het voornemen leidt tot vragen over de uitvoering van het nieuwe register. Volgens deze leden roept het ten eerste de vraag op wat volgens de Minister de betekenis van het MfN-register is, zodra de Raad een eigen register heeft met daarin ook andere mediators. Ze vragen hoe hij dit ziet en hoe deze registers zich tot elkaar verhouden.

Het register van de Raad en het MfN-register bestaan nu al naast elkaar en blijven naast elkaar bestaan. Door ingeschreven te staan in het MfN-Register laat een mediator zien aan bepaalde (kwaliteits)eisen te voldoen. Niet alle mediators die staan ingeschreven in het MfN-Register verrichten ook mediations op basis van een toevoeging in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Alleen de mediators die op toevoegingsbasis willen werken, dienen ook ingeschreven te staan in het register van de Raad. Een mediator komt voor inschrijving in het register van de Raad in aanmerking indien hij aan de door het bestuur van de Raad gestelde inschrijvingsvoorwaarden voldoet. Het is dan ook de Raad die beoordeelt of een mediator voldoet aan de door de Raad gestelde eisen en de beslissing neemt of een mediator kan worden ingeschreven. Door ingeschreven te staan in het MfN-Register laat een mediator zien aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen en daarmee aan een deel van de door de Raad gestelde eisen.

27. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of het niet zo is dat als een registratie in het wettelijk register naast eventuele andere registraties /lidmaatschappen bij andere registers/verenigingen komt te staan, dit voor de beroepsgroep kostenverhogend zal werken. Ze vragen of de Minister dit anders ziet.

Aan het wettelijke register, als het er gekomen zou zijn, zou voor de mediators inderdaad inschrijvingskosten verbonden zijn. Daar staat tegenover dat de gedachte was dat burgers en bedrijven eenvoudiger een beëdigde mediator zouden kunnen vinden.

28. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen wat een rechtbank, een bedrijf of een inwoner die betrokken is bij een burenruzie hieraan heeft?

Voor burgers en bedrijven is van belang dat de kwaliteit van mediators die op basis van een toevoeging werken onverminderd gewaarborgd is. Dit is het geval. Afhankelijk van de vraag of de verzoeken van de organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden positief worden beoordeeld door de Raad, kan de aanpassing van de inschrijvingsvoorwaarden er verder toe leiden dat rechtbanken, bedrijven en burgers die gebruik maken van een mediator in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand uit een grotere pool van kwalitatief goede mediators kunnen kiezen.

29. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister overweegt mediators die bij bedrijven of organisaties, anders dan het MfN-register, zijn aangesloten toe te laten tot inschrijving bij de Raad, dus niet individueel maar collectief en zo ja, welke. Zij vragen of de Minister aan deze bedrijven en organisaties kwaliteitseisen stelt en zo ja, welke. En of de Minister aan deze bedrijven en organisaties eisen stelt met betrekking tot het bewaken van de kwaliteit van de eigen mediators en zo ja, welke.

Ik overweeg niet om het mogelijk te maken dat mediators die zijn aangesloten bij een organisatie die een kwaliteitsregister voor mediators onderhoudt zich collectief kunnen inschrijven. Net zoals in de huidige praktijk dient de aanvraag tot inschrijving bij de Raad, conform artikel 33b Wet op de Rechtsbijstand, te worden gedaan door een individuele mediator en wordt de mediator individueel beoordeeld. De Raad kan bij de beoordeling of een mediator aan de eisen voldoet wel gebruik maken van de expertise van een organisatie die een kwaliteitsregister voor mediators onderhoudt, zoals nu bij het MfN-Register gebeurt. Zoals eerder aangegeven, wordt momenteel een procedure ingericht om te beoordelen of ook andere organisaties dan MfN-Register die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden een soortgelijke positie kunnen krijgen. Voor deze procedure en vragen over de kwaliteitseisen verwijs ik naar het antwoord dat ik heb gegeven op vraag 18.

30. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister zich ervan bewust is dat zijn voornemen leidt tot versnippering van het veld. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, vragen deze leden of hij denkt dat een dergelijke versnippering in het belang van de burger is, temeer nu hij in eerdere stukken schreef dat versnippering in het veld juist een van de argumenten was om te komen met een mediationwet.

Ik beschouw het als een gegeven dat er meerdere private organisaties zijn die een register voor mediators onderhouden. Van belang is dat de kwaliteit van de mediators die mediations op basis van een toevoeging verrichten wordt geborgd en dat voor rechtzoekenden in één oogopslag duidelijk is welke mediators aan de door de Raad gestelde kwaliteitscriteria voldoen. Daarvan is met het bestaande register bij de Raad onverminderd sprake, ook als in de toekomst mogelijk mediators die staan ingeschreven bij een andere private organisatie in dit register zijn ingeschreven.

31. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie hebben nog enkele aanvullende vragen over onder andere de uitvoering. Zij vragen hoe de objectieve kwaliteitscriteria worden vastgesteld en getoetst en of dat hele proces wordt gekoppeld aan de stelselherziening rechtsbijstand.

In het antwoord op de leden van de CDA-fractie ben ik uitgebreid ingegaan op het proces rond het vaststellen en toetsen van de objectieve kwaliteitscriteria. Kort gezegd komt het erop neer dat de Raad zich door een of meerdere onafhankelijke commissies laat adviseren over zowel de te stellen kwaliteitseisen als de beoordeling van de organisaties die een verzoek bij de Raad hebben ingediend. De Raad neemt aan de hand van dit advies een beslissing over beide aspecten. Ik vind het belangrijk dat dit traject op korte termijn wordt afgerond. Om die reden wordt dit traject rond de inschrijvingsvoorwaarden voor mediators afgerond vooruitlopend op het nieuwe stelsel voor rechtsbijstand dat per 1 januari 2025 in werking treedt. Deze procedure is in lijn met de stelselvernieuwing rechtsbijstand.

Naast de procedure om de verzoeken van organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden te kunnen beoordelen, vinden er momenteel gesprekken met de Raad plaats over de wijze waarop de vakbekwaamheid van mediators en de toetsing daarop binnen het stelsel is geregeld en of de huidige vormgeving daarvan voldoende toekomstbestendig is. Hierbij wordt ook gekeken naar het kader en de vormgeving van het proces rond de inschrijvingsvoorwaarden. Mochten eventuele wetswijzigingen wenselijk zijn, dan ligt het in de rede dit mee te nemen in de stelselvernieuwing rechtsbijstand.

32. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister überhaupt nog andere relevante criteria kan noemen die nu niet in het MfN-register zijn opgenomen. Indien dit niet het geval is, vragen zij wat dan de toegevoegde waarde van dit register is.

Zoals aangegeven, wordt er een onafhankelijke commissie ingesteld die zal beoordelen welke (kwaliteits)eisen gesteld zouden moeten worden. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 18.

33. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of een nieuw register niet alleen vergt dat een onafhankelijk klachten- en tuchtregime wordt vastgesteld, maar ook dat er intervisie, permanente educatie, kwaliteitsontwikkeling, etc. is. Ze vragen of de Minister kan toelichten hoe hij dat voor zich ziet en of de Raad hiertoe voldoende is toegerust. Daarnaast vragen de leden of de Minister denkt dat een behoorlijk klacht- en tuchtrecht überhaupt kan worden opgedragen aan de instantie die zelf de toetreding tot de voorziening bepaalt en of het klacht- en tuchtrecht dan nog wel onafhankelijk is.

Zoals eerder aangegeven, gaat het om het bestaande register van de Raad. De Raad beoordeelt of een mediator voldoet aan de gestelde eisen en maakt daarbij gebruik van de expertise van organisaties die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden. De in te stellen commissie zal bijvoorbeeld beoordelen of de toe te laten organisaties (die een kwaliteitsregister voor mediators onderhouden) voldoen aan te stellen eisen aan onafhankelijk klacht- en tuchtrecht, intervisie, permanente educatie en kwaliteitsontwikkeling. Tegen de beslissing van de Raad staat bezwaar en beroep open.

34. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de samenloop van diverse registers niet ook voor een samenloop van diverse klachtregelingen zorgt, wat weer voor verwarring zorgt voor de consument. De voorgenoemde leden verzoeken de Minister een heldere toelichting te geven op dit punt.

Ik zie het risico op samenloop tussen de verschillende klachtregelingen niet. Het verschil is dat in de toekomst mogelijk ook mediators die staan ingeschreven bij een andere organisatie (dan het MfN-register) die een register van mediators onderhoudt, in aanmerking kunnen komen om te worden ingeschreven bij de Raad.

35. Vraag + antwoord

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie op dit onderdeel waarom het huidige, sinds 1995 beproefde en in de praktijk bewezen MfN-register niet kan worden aangewezen als wettelijk register. Immers het ministerie, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad werken gezien de parlementaire geschiedenis enkel met MfN-registermediators.

Voor het antwoord op de vraag waarom het MfN-register niet kan worden aangewezen als het wettelijk register verwijs ik naar het antwoord op vraag 12. Overigens berust de gedachte dat uit de parlementaire stukken van de Wet op de rechtsbijstand zou blijken dat het MfN-register het enig te voeren register zou zijn op een misverstand. Het Nederlands Mediation Instituut (NMI), de voorloper van de MfN, wordt weliswaar genoemd, in die zin dat het NMI voorziet in een solide infrastructuur en kwaliteitsregulering, maar van enige vorm van exclusiviteit is geen sprake (Kamerstuk 30 436, nr. 3 p. 23–24; Kamerstuk 30 436, nr. 4, p. 4–5).

Stimulerende maatregelen in het bestuursrecht

36. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie geven aan overtuigd te zijn van nut en noodzaak van mediation. Het kan partijen helpen tot een duurzame oplossing te komen van een geschil. Het betreffende conceptwetsvoorstel had onder andere als doelstelling mediation te bevorderen. Nu het wetsvoorstel is ingetrokken, roept dit de vraag bij deze leden op hoe de Minister mediation dan in de diverse rechtsgebieden wil bevorderen. In de betreffende brief van 25 juni jl. wordt naar de mening van de leden van de SP-fractie te summier ingegaan op dit vraagstuk. Over mediation bij de overheid wordt slechts gewezen op het aansluiten bij het traject dat is opgestart naar aanleiding van de Ondervragingscommissie «Ongekend Onrecht» en het programma PCMO. Deze trajecten liepen echter al. De leden vragen of de Minister kan toelichten hoe hij verwacht bij deze lopende trajecten aan te sluiten zonder dat dit ten koste gaat van de potentiële rol van mediation.

Bestuursorganen worden thans in het kader van PCMO gestimuleerd om gebruik te maken van voorzieningen gericht op laagdrempelige geschilbeslechting. Mediation maakt deel uit van het PCMO-conflicthanteringspalet. Het Ministerie van BZK stimuleert en ondersteunt overheidsorganisaties bij het inzetten van dit palet en het toepassen van de hiervoor benodigde vaardigheden. Een bredere toepassing van het conflicthanteringspalet leidt tot meer informele geschilbeslechting en daarmee ook tot meer mediations. Er zijn goede ervaringen opgedaan met PCMO, maar de praktijk kan hierin zeker nog verdere stappen maken. Aanpassing van de Awb moet dit stimuleren. Belangrijk uitgangspunt bij de beoogde aanpassingen is de winst die kan worden behaald met goede communicatie tussen bestuur en burger. Het hoofddoel is om zoveel mogelijk te voorkomen dat er geschillen tussen burgers en overheidsinstanties ontstaan. Indien er toch een geschil ontstaat, is het van belang dat dit geschil zo laagdrempelig en duurzaam mogelijk wordt opgelost.

Het deelprogramma Burgergerichte overheid van het programma Stelselvernieuwing rechtsbijstand richt zich op het voorkomen van onnodige (escalatie van) geschillen binnen het bestuursrecht en draagt

daarmee bij aan het vergroten van het vertrouwen tussen burgers en overheid. Dit doet het programma door in te zetten op meer burgergerichte dienstverlening en meer burgergerichte wet- en regelgeving, waarbij de vraag van de burger centraal staat en er ruimte is voor maatwerk en menselijke maat. In dit kader wordt in een pilot in samenwerking met PCMO, gewerkt aan een *proof of concept* voor een digitaal bezwaarplatform. De bedoeling is dat het platform de burger helpt bij het vinden van de meest geschikte reactie bij onvrede over een besluit van de overheid. Die reactie kan bijvoorbeeld bestaan uit het maken van bezwaar, en in dat geval biedt het platform de burger ondersteuning bij het opstellen van zijn bezwaarschrift. Maar in heel wat gevallen verdient een andere aanpak de voorkeur, het kan hierbij bijvoorbeeld ook gaan om de inzet van mediation.

37. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie geven aan nieuwsgierig te zijn naar de plannen van de Minister om contact- en verwijspersonen bij de (semi-)overheid voor te lichten en te trainen om gevallen waarin mediation van toegevoegde waarde is te herkennen. De leden vragen of de Minister hierover heeft nagedacht en of de juridisch medewerkers bij het Juridisch Loket bijvoorbeeld niet beter getraind moeten worden om in te schatten of mediation behulpzaam is.

Met name het Juridisch Loket speelt een belangrijke rol in het verwijzen van personen die te maken hebben met een probleem of geschil. Mediation is al onderdeel van de basisopleiding die medewerkers van het Juridisch Loket krijgen. Zoals toegezegd in mijn brief ben ik met het Juridisch Loket aan het kijken op welke wijze de bekendheid met mediation kan worden vergroot, wat de oorzaak van de daling van het aantal doorverwijzingen naar mediation is geweest en wat er (afhankelijk van de oorzaken) aan kan worden gedaan om het aantal doorverwijzingen te laten stijgen. Uitbreiding van de basisopleiding en/of opfriscursussen maken onderdeel uit van het gesprek.

38. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister, wanneer vaker mediation ingezet zal gaan worden, bereid is externe, onafhankelijke mediators in te zetten ter vervanging van eigen personeel dat slechts getraind is in mediationvaardigheden. De overheid is immers partij in de meeste conflicten.

Bij de verschillende overheidsinstanties zijn niet alleen ambtenaren werkzaam die getraind zijn in mediationvaardigheden, maar ook ambtenaren die opgeleid zijn tot mediator en ambtenaren die in het MfN-register zijn opgenomen. De medewerkers die getraind zijn in mediationvaardigheden doen geen mediations. Deze medewerkers zijn er met name op gericht het contact met de burger goed te laten verlopen, de burger te helpen en te voorkomen dat er (onnodig) conflicten ontstaat. Mochten partijen besluiten over te gaan tot mediation dan worden, afhankelijk van de wens en behoefte van de burger, bij de overheidsinstantie werkzame mediators ingezet, wordt gebruik gemaakt van een mediator die werkzaam is bij een andere overheidsorganisatie of wordt gebruikgemaakt van een externe, niet bij de overheid werkzame mediator. In alle gevallen is het van belang dat de mediator onpartijdig is. Dat is immers het uitgangspunt bij mediation.

39. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister de mening van deze leden deelt dat mediation nog te weinig wordt ingezet en dat dit voor een belangrijk deel is te wijten aan een algemeen gebrek aan kennis van

mediation onder de bevolking en indien dit het geval is, wat de Minister tot op heden heeft gedaan.

Uit de Geschilbeslechtingsdelta 2019 blijkt dat 5% van de respondenten ten tijde van de enquête gebruik heeft gemaakt van mediation of hier binnenkort mee zou beginnen.⁵ De reden om vanwege onbekendheid geen gebruik te maken van mediation is afgenomen van 21% in 2014 naar 17% in 2019. Dit laat onverlet dat ik het belangrijk vind om het gebruik van mediation te stimuleren en de bekendheid met mediation verder te vergroten. Voor de maatregelen die in dit kader zijn en worden genomen verwijs ik naar het antwoord op vraag 1.

40. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen welke projecten en of initiatieven ter stimulering van mediation er zijn gemeld of ingediend bij het ministerie en tot welk resultaat dit heeft geleid en waarom en welke initiatieven de Minister zelf ondernomen heeft om mediation meer op te kaart te zetten, tot welk resultaat dit heeft geleid en waarom?

De MfN heeft het eerder aangehaalde «Nationaal stimuleringsplan mediation na coronacrisis – Met mediation naar herstel» ingediend. Ik ben hier reeds op ingegaan in het antwoord op vraag 13. Daarnaast heb ik het manifest ontvangen gericht aan de informateur en onderhandelaars, het parlement en het aanstaande kabinet waarin wordt opgeroepen tot het instellen van doelgroep gerichte geschillenregelingen en conflictoplossings(mediation)clausules. Ik ga hierover graag met partijen in gesprek. Voor de maatregelen die ik zelf heb genomen, verwijs ik naar het antwoord op vragen van de VVD-fractie.

41. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister bereid is samen met vertegenwoordigers van mediators tot een brede campagne te komen om mediation te promoten, zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Nationaal stimuleringsplan mediation na coronacrisis «Met mediation naar herstel van MfN» en zo nee, waarom niet.

Ik ben daartoe bereid. Zoals aangeven in het antwoord op eerdere vragen, ben ik over het voorstel van de MfN voor een publiekscampagne met de MfN in gesprek. Ik vind het, net zoals voornoemde leden, van belang dat de campagne is gericht op het vergroten van de bekendheid van mediation in brede zin en op het stimuleren hiervan.

42. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister bereid is de Kamer halfjaarlijks te informeren over de voortgang inzake de stimulering van mediation.

De Kamer wordt periodiek in voortgangsrapportages geïnformeerd over de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Ik ben bereid de Kamer in deze voortgangsrapportages te informeren over nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het stimuleren van mediation.

43. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie geven aan benieuwd te zijn hoe de Minister in algemene zin aankijkt tegen het openen van laagdrempelige plekken door het hele land waar inwoners en bedrijven rechtstreeks terecht kunnen om voorlichting over en toegang tot mediation te krijgen. De leden vragen of

⁵ M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2020, p. 124 (Geschilbeslechtingsdelta 2019).

de Minister iets ziet in dergelijke plekken waar ook andere instanties vertegenwoordigd zijn, zoals de rechtspraak, de advocatuur, de schuldhulpverlening, het Juridisch Loket, etc. en waar rechtzoekenden of personen met andere problemen geholpen kunnen worden. Ook vragen ze of de Minister denkt dat een dergelijk initiatief bijdraagt aan het vroegtijdig oplossen van geschillen en voorkomt dat geschillen escaleren en als dat niet het geval is, waarom niet.

Een van de doelstellingen van de stelselvernieuwing rechtsbijstand is dat mensen makkelijker en sneller, op laagdrempelige en goed toegankelijke locaties, informatie en advies krijgen over de mogelijke routes naar een oplossing voor hun probleem. Daar hoort mediation uiteraard bij. In dat kader steun ik ook het initiatief van de heer Van Nispen om in Heerlen in een Huis van het Recht uit te proberen wat verbeterde samenwerking tussen de instanties, die de SP-leden noemen, oplevert voor rechtzoekenden. Daarnaast lopen er andere pilots waarin ervaring wordt opgedaan met het uitwerken van laagdrempelige toegang tot informatie en advies op lokaal niveau.⁶ Ik verwacht de uitkomst van de evaluatie van de pilot in Heerlen en van de andere pilots in 2022 en zal mede op basis van de effecten voor rechtzoekenden met betrokken partijen bezien welke werkwijzen structureel kunnen worden voortgezet. Hierbij zal ook de initiatiefnota van het lid Van Nispen worden betrokken.

44. Vraag + antwoord

De leden van de SP-fractie vragen of het bij elkaar brengen van dergelijke instanties volgens de Minister een meerwaarde heeft en zo nee, waarom niet. De leden vragen of de Minister ook denkt dat het goed is voor de toegang tot en het vaker toepassen van mediation wanneer dergelijke plekken voor alle inwoners van Nederland goed bereikbaar zijn.

De eerste resultaten van de pilots die worden uitgevoerd in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand geven aan dat verbeterde samenwerking tussen verschillende professionals er aan bijdraagt dat juridische problemen sneller door de meest aangewezen hulpverlener kunnen worden opgepakt. Onderdeel van de stelselvernieuwing is meer laagdrempelige toegang, online en fysiek, tot informatie en advies over routes naar een oplossing voor (juridische) problemen, waaronder uiteraard ook mediation. Om die toegang te verbeteren, lopen er zoals gezegd verschillende pilots in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Ik deel de verwachting van de SP-leden dat bereikbare en laagdrempelige toegang de rechtzoekenden en waarschijnlijk ook mediation ten goede zal komen.

5. Vragen en opmerkingen vanuit de GroenLinks-fractie

Inleiding

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de brief van 25 juni jl. over het conceptwetsvoorstel inzake mediation. Deze leden juichen het van harte toe dat buitengerechtelijke conflictoplossing zoals mediation steeds vaker wordt ingezet. Het draagt bij aan het gevoel dat betrokkenen zelf de regie en de verantwoordelijkheid hebben om problemen op te lossen. Zelfs in de strafrechtpleging weten daders en slachtoffers via mediation in strafzaken steeds vaker overeenstemming te vinden hoe de door het delict veroorzaakte materiële en immateriële schade vergoed kan worden. Inmiddels kan

⁶ U kunt het volledige overzicht vinden in het pilotoverzicht dat als bijlage is gevoegd bij mijn vijfde voortgangsrapportage over de stelselvernieuwing rechtsbijstand, Kamerstuk 31 753, nr. 243.

worden gesteld dat mediation een vaste en gelijkwaardige plaats in de rechtspleging heeft verworven. In dat licht bezien betreuren de leden van de fractie van GroenLinks het zeer dat wordt afgezien van het in consultatie brengen van een conceptwetsvoorstel dat kan rekenen op een breed draagvlak, zeker bij de beroepsgroep van de mediators. Deze leden hebben hierover de nodige vragen. Een dergelijk conceptwetsvoorstel zal in belangrijke mate kunnen bijdragen aan de kwaliteit van mediation en daarmee aan een voor beide partijen duurzame oplossing van conflicten. Daarmee zou toegang voor burgers tot competente mediationvoorzieningen op verschillende rechtsgebieden, waaronder het strafrecht beter gerealiseerd kunnen worden, en zouden duurzame en rechtvaardige oplossingen van conflicten vanuit het perspectief van burgers gediend zijn.

Bezwaren van partijen

45. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar het procesverloop. Ze vragen wat er precies is gedaan om op de inhoud tot overeenstemming te komen met de beroepsgroep van mediators.

Er zijn in de afgelopen jaren meerdere rondetafelgesprekken en andere bijeenkomsten met de mediators en andere betrokkenen geweest om over mogelijke wettelijke regulering van mediation te spreken. Voor het proces na aanbidding van de aanbevelingen uit 2019 verwijs ik naar het antwoord op de vragen 11, 12 en 14.

46. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan te constateren dat ook al eerder conceptwetsstukken zijn besproken en door het ontbreken van draagvlak zijn ingetrokken. Deze leden vragen in hoeverre geprobeerd is in de conceptteksten tegemoet te komen aan de door de beroepsgroep geuite bezwaren en of de Minister preciezer kan aangeven hoe de discussies zijn verlopen.

Zie het antwoord op de vragen 11 en 12.

47. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het intrekken van het conceptwetsvoorstel zich verhoudt tot de beleidsontwikkeling, onder meer binnen het strafrecht, om gebruik van mediation in strafzaken te bevorderen onder meer via het beleidskader herstelrechtvoorzieningen uit januari 2020.

Het niet verder doorzetten van het wetsvoorstel inzake mediation heeft geen directe gevolgen voor de inzet van mediation in strafzaken en voor het bevorderen van de inzet van herstelrecht. Het wetsvoorstel bevatte geen voorstellen die betrekking hadden op de inzet van mediation in strafzaken. De inzet van mediation in strafzaken ontwikkelt zich door, zo blijkt ook uit de laatste voortgangsbrief over herstelrecht die op 18 december 2020 aan de TK is gestuurd.⁷ Voor de pilot in het kader van de Innovatiewet Strafvordering verwijs ik naar het antwoord op vraag 10.

48. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat het deze leden helpt bij de overweging over de (on)wenselijkheid van het codificeren van de huidige ordening van het veld en wat al dan niet wettelijk geregeld moet worden, zoals de regeling klacht- en tuchtrecht, invloed en zeggen-

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 633.

schap van de beroepsgroep e.d. De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom geen aansluiting wordt gezocht bij de wijze waarop overige vrije beroepsbeoefenaars (notariaat, advocatuur) in de rechtspleging zijn geordend.

Advocaten en notarissen hebben gemeen dat zij belast zijn met taken die bij of krachtens wet aan hen zijn toebedeeld, al dan niet met uitsluiting van een ieder ander. De aard en omvang van deze al dan niet exclusief aan hen toebedeelde taken rechtvaardigen het stellen van kwaliteitseisen en het houden van toezicht op naleving van deze eisen. Het toebedelen van (al dan niet exclusieve) wettelijke taken aan mediators is niet aan de orde.

Tot slot

49. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de Minister mediation wil stimuleren. Dat onderschrijven deze leden van harte. Ook onderschrijven zij de inzet op kwaliteitsbevordering. Tegelijkertijd vinden deze leden het ongewenst af te zien van verdere stappen richting een wettelijke regeling voor mediation en mediators. Ze vragen of hierdoor niet het gevaar dreigt van verdere versnippering waardoor paradoxaal juist de toepassing en de kwaliteit van mediation in het gedrang kunnen komen.

Er zijn verschillende private organisaties die een register voor mediators in stand houden. Het staat iedere mediator vrij zich te verenigen in een beroepsorganisatie. Zoals aangegeven in reactie op eerdere vragen is geprobeerd tot een gedragen conceptwetsvoorstel te komen dat zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk en het bestaande niveau van kwaliteit waarborgt. Dat is helaas niet gelukt. Ook zonder het conceptwetsvoorstel zal voor mediators die op basis van toevoeging werken, het bestaande kwaliteitssysteem van de Raad blijven gelden. Die kwaliteit blijft geborgd. Voor het overige heb ik geconstateerd dat een door de overheid gereguleerd kwaliteitssysteem voor beëdigde mediators niet gedragen werd door de betrokken organisaties.

50. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of daarmee de toegang voor burgers tot competente mediationvoorzieningen op diverse rechtsgebieden in gevaar komt en of hiermee niet ook een onoverzichtelijke situatie voor de Raad en mogelijk bij andere gremia zoals de mediationbureaus bij de rechtbanken wordt gecreëerd, die wellicht in elk afzonderlijk geval moet beoordelen en selecteren of een mediationtraject kan worden toegelaten.

Zoals aangegeven, verwacht ik niet dat de toegang voor burgers tot competente mediators in gevaar komt. Voor zover het gaat om mediations die op basis van een toevoeging worden verricht, is er reeds sprake van wettelijke normering vanuit de overheid. Zie hiervoor het antwoord op vraag 21.

51. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen deze leden wat de Minister van het door Mediatorsfederatie Nederland aangeboden Stimuleringsplan vindt of hij voornemens is dit plan te omarmen en zo nee, waarom niet.

Ik verwijs voor dit antwoord graag naar het antwoord op vraag 13.

52. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke verdere acties ze van de Minister kunnen verwachten om alsnog te komen tot een genoegzame wettelijke regeling voor mediation.

Ik ben niet voornemens met een nieuwe wettelijke regeling voor mediation te komen. In plaats daarvan zet ik in op maatregelen om het gebruik van mediation te stimuleren.

53. Vraag + antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat in dit verband de stand van zaken is rond de door hem aangekondigde AmvB⁸ over herstelrechtvoorzieningen in het strafproces, waaronder mediation in strafzaken.

Bij het opstellen van de AmvB is gebleken dat deze regeling kosten met zich kan brengen voor de organisaties die in de praktijk een rol hebben bij herstelrechtvoorzieningen. Binnen de begroting zijn er geen middelen beschikbaar om dit te dekken. Om die reden is de verdere voorbereiding van de AmvB uitgesteld. Zie hierover ook de laatste voortgangsbrief over herstelrecht van 18 december 2020.⁹

6. Vragen en opmerkingen vanuit de CU-fractie

Inleiding

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de brief van 25 juni jl. met belangstelling gelezen. Zij hebben de behoefte aan het stellen van enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister na twee rondetafelbijeenkomsten en een informele consultatieronde besloten heeft het conceptwetsvoorstel inzake mediation niet in consultatie te brengen. Deze leden betreuren dat het opnieuw niet lukt te komen tot een brede door het werkveld gedragen wettelijke basis. Zij zien mediation als een belangrijk onderdeel van het herstelrecht, waar partijen dichter bij elkaar kunnen komen. Mediation is een mogelijkheid voor betrokkenen in een conflict te werken aan een toekomstgerichte oplossing. Herstelrecht is belangrijk om op lange termijn de maatschappelijke vrede en het rechtsgevoel van burgers te bevorderen en ook tot herstel tussen mensen te komen. Dit is niet altijd mogelijk in de reguliere rechtspraak. Deze leden vinden het dan ook belangrijk dat herstelrecht wettelijk wordt verankerd, op een wijze die op breed draagvlak kan rekenen in het werkveld.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

54. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan in de brief te lezen dat er onvoldoende draagvlak is voor het conceptwetsvoorstel. Toch zijn bij de twee rondetafelbijeenkomsten en de informele consultatieronde zeventien organisaties geconsulteerd. De leden vragen wat de grootste bezwaren van deze organisaties waren.

Verschillende partijen hebben vraagtekens gezet bij nut en noodzaak van wettelijke regulering als zodanig, en meer in bijzonder de regulering van een wettelijk register. Een aantal partijen heeft daarnaast aangegeven graag te zien dat wordt aangesloten bij het register dat de beroepsgroep zelf heeft opgebouwd, te weten het MfN-register. Zoals aangegeven in het

⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 560.

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 633.

antwoord op vraag 12, zou dit ertoe leiden dat de MfN naar haar aard een zbo wordt. Dat is in strijd met het rijksbeleid dat ziet op het beperken en terugdringen van het aantal zbo's, in het bijzonder privaatrechtelijke zbo's. Andere geuite bezwaren waren dat het voorstel te veel nadruk zou leggen op regulering en te weinig op stimulering van mediation en dat er geen wettelijk gewaarborgde inspraak voor organisaties was voorzien. Overigens maakte het herstelrecht geen deel uit van het wetsvoorstel. Het herstelrecht en mediation in strafzaken wordt op een andere manier geregeld.

55. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er ook organisaties positief waren over het conceptwetsvoorstel, of onderdelen hiervan en wat er in het conceptwetsvoorstel ontbrak waardoor betrokken partijen niet positief waren.

Het algemene beeld was dat het conceptwetsvoorstel door de meeste beroepsorganisaties kritisch is ontvangen. Wel stond men logischerwijs over het geheel genomen iets positiever tegenover de stimulerende maatregelen dan tegenover het register, zij het dat er ook op het punt van de stimulerende maatregelen verschillende inzichten waren over wat er dan precies geregeld zou moeten worden en hoe dit moest worden vormgegeven.

56. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke inspanningen de Minister heeft gedaan om alsnog tot een breed gedragen conceptwetsvoorstel te komen.

Zie het antwoord op vraag 45.

57. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister per door de organisaties aangegeven bezwaar kan aangeven waarom hij dit toch noodzakelijk heeft geacht.

Ik verwijs voor dit antwoord naar de antwoorden op de vragen 11 en 12.

Vervolgstappen

58. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan te lezen dat de Minister de voorzieningen gericht op laagdrempelige geschilbeslechting wil betrekken bij de wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht. De leden vragen welke voorzieningen hij bij de wijzigingen van de Awb wil betrekken.

Voor de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen biedt de Awb het wettelijk kader. De Awb verlangt nu al dat bestuursorganen bij besluitvorming zorgvuldigheid in acht nemen. Dit geeft richting aan de wijze waarop de overheid burgers bejegt. Het is echter gewenst om de ruimte in het bestuursrecht voor informele conflicthantering in de bestuurlijke fase beter vorm te geven. Bestuursorganen worden thans in het kader van het programma PCMO gestimuleerd om gebruik te maken van voorzieningen gericht op laagdrempelige geschilbeslechting. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 36 zijn hier goede ervaringen mee opgedaan, maar kan de praktijk hierin zeker nog verdere stappen maken. Aanpassing van de Awb moet dit stimuleren. Belangrijk uitgangspunt bij de beoogde aanpassingen is de winst die kan worden behaald met goede communicatie tussen bestuur en burger. Tegelijk moet voorkomen worden dat door

het opnemen van normen in de Awb hierover succesvolle informele conflicthantering onnodig juridiseert.

59. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe die voorzieningen gaan helpen in de laagdrempelige geschilbeslechting.

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de mate van escalatie moet een bestuursorgaan (in overleg met de burger) kunnen kiezen uit vormen van informele geschilbeslechting zonder dat daarbij wordt afgedaan aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de burger. Een voorbeeld is de inzet van telefonisch contact. De inzet van telefonisch contact na de indiening van een bezwaarschrift heeft tot doel om met de burger te bespreken wat er speelt en hoe zijn of haar bezwaar het beste kan worden behandeld, mede gegeven het doel dat hij of zij met het bezwaar nastreeft. Het telefonisch contact is er uitdrukkelijk niet op gericht de burger zijn bezwaar te laten intrekken. Dit kan uiteindelijk wel het gevolg zijn van het telefoongesprek omdat in het telefoongesprek een oplossing voor zijn of haar probleem wordt gevonden of omdat de burger door de mondelinge toelichting van de ambtenaar beter begrijpt hoe het besluit tot stand is gekomen, welke afwegingen een rol hebben gespeeld, wat wel en niet mogelijk is, wat de gevolgen van het besluit voor de burger zijn etc. en daarom het besluit beter begrijpt en zijn bezwaar als afgehandeld beschouwd.

60. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke voorzieningen de Minister wil treffen gericht op stimulering van laagdrempelige geschilbeslechting en hoe deze voorzieningen gaan helpen om conflicten tussen burger en overheid, die vaak moeizaam gaan, beter te laten verlopen.

Voor dit antwoord verwijs ik naar de antwoorden gegeven op de vragen 1 en 36. In aanvulling daarop kan ik nog melden dat er dit jaar een pilot is gestart met het Juridisch Loket en UWV, gericht op proactieve samenwerking en het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen het UWV en het Juridisch Loket om zo problemen die mensen ervaren met het UWV en waarvoor zij contact zoeken met het Juridisch Loket laagdrempeliger op te lossen. De eerste ervaringen zijn positief. Onderdeel van de pilot is te bezien hoe hij bij succes breder uitgerold kan worden of vertaald kan worden naar andere organisaties.

61. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan in de brief te lezen dat de Minister in het kader van het deelprogramma Burgergerichte overheid de communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden, waaronder mediationvaardigheden wil stimuleren. Deze leden vragen waarom de Minister denkt dat deze maatregelen voldoende zijn om de soms moeizame conflictrelatie tussen burger en overheid te verbeteren. Voorts vragen zij of een wetsvoorstel inzake mediation niet effectiever is dan stimulerende maatregelen.

Zoals hierboven aangegeven, lopen er meerdere trajecten om de relatie tussen de burger en de overheid te verbeteren. Een wetsvoorstel inzake mediation hoeft niet per se effectiever te zijn dan stimulerende maatregelen. Daar komt bij dat de Awb wordt aangepast om informele geschilbeslechting in het bestuursrecht te stimuleren, waardoor dit alsnog wettelijk wordt geborgd.

62. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan te lezen dat de Mediatorsfederatie Nederland in juni van dit jaar een Stimuleringsplan omtrent mediation aan de Minister heeft aangeboden. Wat gaat hij hiermee doen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 13.

63. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de Minister ervoor gaat zorgen dat mediation meer bekend wordt onder burgers en of het Stimuleringsplan hier niet goede uitgangspunten voor biedt.

Zoals eerder aangegeven, ben ik met de MfN in gesprek over een mogelijke campagne om de bekendheid van mediation te vergroten en het gebruik ervan te stimuleren, kijk ik of het mogelijk is om te komen tot een startbijdrage voor partijen die deelnemen aan een mediationstraject terwijl de zaak aanhangig is bij de rechter en spreek ik met het Juridisch Loket om te bezien op welke wijze de bekendheid met mediation kan worden vergroot en wat er (afhankelijk van de oorzaken) aan kan worden gedaan om het aantal doorverwijzingen te laten stijgen. Ook in de stelselvernieuwing rechtsbijstand is er aandacht voor het gebruik van mediation en wordt bekeken hoe het gebruik van mediation kan worden gestimuleerd.

64. Vraag + antwoord

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister kan aangeven op welke momenten hij de Kamer over de voortgang van het treffen van deze voorzieningen zal informeren.

De Kamer wordt periodiek in voortgangsrapportages geïnformeerd over de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Ik zal de Kamer in deze voortgangsrapportages informeren over nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de maatregelen op het terrein van mediation.

7. Vragen en opmerkingen vanuit de Volt-fractie

Inleiding

65. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie merken op dat de Minister in de brief van 25 juni 2021 aangeeft het conceptwetsvoorstel inzake mediation niet in consultatie te brengen. Dat in tegenstelling tot zijn brief van 20 januari 2020, waarin hij aangaf dat er voldoende draagvlak was. Hierover vragen de leden of hij, mocht er wel voldoende draagvlak zijn voor het conceptwetsvoorstel, de voorkeur zou geven aan het invoeren van het conceptwetsvoorstel boven het implementeren van de afzonderlijke stimulerende maatregelen en indien dit het geval is, welke afweging daaraan ten grondslag ligt.

Het verschil tussen het conceptwetsvoorstel en de stimulerende maatregelen is met name dat er in het conceptwetsvoorstel een wettelijk register werd geïntroduceerd. Het voordeel van een wettelijk register is dat de kwaliteit van de mediators die hierin staan ingeschreven is geborgd en dat burgers en bedrijven makkelijker inzicht krijgen in welke mediators kwalitatief goed zijn. Het huidige kwaliteitssysteem geldt uitsluitend voor mediators die op toevoegingsbasis mediations verrichten. Achterliggende gedachte daarbij is dat de overheid aan burgers die dit nodig hebben, een kwalitatief goede mediator ter beschikking stelt via de Raad. Gebleken is dat er bij de beroepsorganisaties onvoldoende draagvlak is voor een

wettelijk register voor mediators die worden ingeschakeld door burgers die geen beroep doen op de rechtsbijstand. Doorslaggevend voor mij is dat burgers en bedrijven in staat worden gesteld om op een zo efficiënt mogelijke wijze hun geschillen op te lossen. Mediation is daarbij een van de mogelijkheden.

Initiatieven ter bevordering van het gebruik van mediation

In de brief van 20 januari 2020 geeft de Minister aan dat door wettelijke waarborgen te stellen ten aanzien van de kwaliteit van mediators en hun dienstverlening en door op enkele onderdelen te zorgen voor een betere aansluiting tussen de gerechtelijke en buitengerechtelijke vormen van geschiloplossing, het voorgenomen wetsvoorstel beoogt het bestaande instrumentarium aan geschiloplossingsmethoden nader in te vullen. Deze invulling draagt eraan bij dat buitengerechtelijke geschiloplossing, in het bijzonder mediation, meer ingebed wordt in het rechtsbestel en daarmee de samenleving.

De leden van de Volt-fractie delen de mening van de Minister dat de samenleving en rechtszoekenden erbij gebaat kunnen zijn om in der minne oplossingen voor hun problemen te vinden zonder lange juridische procedures en onnodige juridificering van hun problemen. Deze leden zijn ook enthousiast over de initiatieven die de Minister doet, ondanks het niet in consultatie brengen van het wetsvoorstel, toch het gebruik van mediation te stimuleren. Nu de Minister het wetsvoorstel niet in consultatie gaat brengen, heeft de Volt-fractie wel een aantal vragen.

Inschrijvingsvoorwaarden Wet op de rechtsbijstand

66. Vraag + antwoord

Ten aanzien van de stelselvernieuwing rechtsbijstand, het oplossen van veelvoorkomende juridische problemen in de eerste lijn en het aanbieden van rechtshulppakketten voor rechtszoekenden willen deze leden graag van de Minister vernemen welke positie mediation in deze pakketten krijgt. De leden van de Volt-fractie vragen of er concreet op mediation wordt gestuurd, indien dit niet het geval is waarom niet en welke afweging daaraan ten grondslag ligt.

In een rechtshulppakket kunnen verschillende interventies worden opgenomen, zoals advies, mediation of procederen bij de rechter. Uit onderzoek blijkt dat de kans op een duurzame oplossing van een geschil het grootst is als partijen het geschil in onderling overleg, al dan niet met behulp van een derde, oplossen.¹⁰ Mediation bevordert dit. Daarom zal mediation als interventie in rechtshulppakketten voor een aantal levensgebeurtenissen worden opgenomen, zodat rechtzoekenden die dat willen hiervan gebruik kunnen maken. Zo vormt mediation een interventie in de rechtshulppakketten die voor echtscheidingen worden ontwikkeld. Er zijn echter ook zaken waarin mediation niet aan de orde is en daarom ook niet zal worden aangeboden, bijvoorbeeld in het asielrecht.

67. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat rechtszoekenden het niet bemoeilijkt wordt om (alsnog) toegang te krijgen tot de rechter, zoals bedoeld in artikel 17 van onze Grondwet, art. 6 EVRM en art.

¹⁰ Zie onder meer M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 15, p. 146 (*Geschilbeslechtingdelta* 2014); M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2020, p. 131, p. 155, p. 200 (*Geschilbeslechtingdelta* 2019).

47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, en hoe de Minister mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting in dit verband ziet.

In reactie op de vraag van de leden van de Volt-fractie over de toegang tot de rechter wil ik benadrukken dat mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting de toegang tot de rechter niet beperken. Voorop staat de vrijheid van partijen om te kiezen voor mediation. Ook de voorgestelde stelselvernieuwing rechtsbijstand beoogt om de toegang tot het recht te verbreden, niet om perken te stellen aan de huidige invulling. Toegang tot het recht is breder dan louter de toegang tot de rechter. Toegang tot het recht betekent dat rechtzoekenden toegang hebben tot informatie, advies, begeleiding bij de oplossing van een geschil, rechtsbijstand én de mogelijkheid van een beslissing van een neutrale (rechterlijke) instantie. Deze vormen van toegang tot het recht gaan we in het nieuwe stelsel versterken. Zij komen niet in plaats van, maar in aanvulling op de toegang tot de rechter. Op dezelfde wijze als nu het geval is, kan ook straks een rechtzoekende indien nodig gewoon bij de rechter terecht. Minder draagkrachtigen kunnen daarbij een beroep blijven doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Wel wordt er bij de integrale, brede diagnose door een eerstelijns hulpverlener straks beter gekeken wat het probleem, wat de onderliggende factoren zijn en wat de meest aangegeven route naar een oplossing is. Daarbij zie ik mediation en andere vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting als belangrijke routes naar een duurzame oplossing. Over het algemeen zijn de meest duurzame oplossingen de oplossingen die mensen onderling zijn overeengekomen. Mediation neemt hierin, door de belangengerichte aanpak die kenmerkend is voor mediation, een bijzondere plaats in ten opzichte van andere vormen van onderhandeling en bemiddeling. Bij partijen die openstaan voor deze aanpak vergroot mediation de kans op duurzame oplossingen.

68. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de Minister gaat onderzoeken en meten wat de impact van de verschillende interventies binnen de rechtshulp pakketten zullen zijn op de rechtzoekenden en hoe de rechtzoekenden de interventies ervaren.

De monitoring en evaluatie van de werking en impact van de interventies in de verschillende oplossingsroutes, waaronder de rechtshulp pakketten, zal worden gedaan door het Kenniscentrum van de Raad. De oplossingsroutes beschrijven de stappen die een rechtzoekende kan doorlopen in de zogeheten nulde, eerste en tweede lijn om een probleem op te lossen en de dienstverleners die daarbij een rol kunnen vervullen. De rechtshulp pakketten vormen het sluitstuk van de oplossingsroutes en richten zich op rechtzoekenden die een juridisch probleem hebben dat niet met hulp in de eerste lijn kan worden opgelost.

Het Kenniscentrum verzamelt in samenwerking met de ketenpartners ketenbrede data over het gebruik van de oplossingsroutes waaronder de rechtshulp pakketten. Daarnaast wordt een gebruikersevaluatie onder rechtzoekenden uitgevoerd en meet het CBS in opdracht van het Kenniscentrum periodiek de impact van de rechtshulp pakketten. Naast deze kwantitatieve onderzoeken verricht het Kenniscentrum kwalitatief onderzoek onder rechtzoekenden en de professionals die hen bijstaan. Ook dit gebeurt in samenspraak met de ketenpartners. Ten slotte verricht het Kenniscentrum jaarlijks (internationaal) onderzoek naar «criteria van goede rechtsbijstand». De resultaten van dit doorlopende desk research worden gedeeld met de beroepsgroepen en in samenwerking wordt met

hen gekeken of en hoe de gevonden criteria passen in de vereisten die de beroepsgroepen zelf stellen.

69. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen wanneer dit wordt geëvalueerd, welke evaluatiemethode daarvoor wordt gebruikt en wanneer de resultaten worden gedeeld met de Kamer.

Het Kenniscentrum bij de Raad ontwikkelt een monitorings- en evaluatiesystematiek die in de toekomst kan worden toegepast op alle oplossingsroutes waaronder de rechtshulppakketten. Er wordt toegewerkt naar een lerend stelsel in de vorm van een evidence-based practice die wordt gevoed door de praktijk en de eindgebruikers en die wordt onderbouwd door data en wetenschappelijke inzichten. Zowel in lopend als in toekomstig onderzoek wordt gebruik gemaakt van een uniforme set aan methoden en meetindicatoren. Dit maakt het straks mogelijk om het stelsel op systematische wijze te monitoren, evalueren en door te ontwikkelen.

In 2022 worden de eerste rechtshulppakketten voor echtscheidingen in de praktijk beproefd. Dit wordt gemonitord door het Kenniscentrum, in samenwerking met het Juridisch Loket, onder andere door middel van een gebruikersevaluatie, een effectmeting en het verzamelen van data. Uw Kamer wordt over de voortgang en uitkomst van dit experiment geïnformeerd.

Stimulerende maatregelen in het bestuursrecht

70. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen wat de voortgang is ten aanzien van het voornemen van de Minister om samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorzieningen te treffen die gericht zijn op laagdrempelige geschilbeslechting, en het voorstel om die voorzieningen te betrekken bij de wijzigingen van de Awb, zoals toegezegd in kabinetsreactie op het onderzoek «Ongekend Onrecht».

Het voornemen is het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb in het voorjaar van 2022 in consultatie te brengen.

71. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen welke concrete voorzieningen gericht op het stimuleren van laagdrempelige geschilbeslechting de Minister wil voorstellen en welke elementen uit het programma PCMO, die hun waarde in de praktijk hebben bewezen, hierin plaats zullen krijgen, en waarom.

Op dit moment wordt gewerkt aan een uitwerking van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb. Zoals eerder in het antwoord op vraag 58 is aangegeven is een belangrijk uitgangspunt bij de beoogde aanpassingen de goede communicatie tussen bestuur en burger. Tegelijk moet voorkomen worden dat door het opnemen van normen in de Awb reeds succesvolle informele conflicthantering in de praktijk onnodig juridiseert.

72. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de Minister rekening houdt met de impact van de verschillende voorzieningen op de rechtszoekenden en hoe de rechtszoekenden de voorzieningen ervaren. De leden vragen hoe hij dit gaat meten en evalueren en wanneer dit aan de Kamer wordt teruggekoppeld.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel wordt aan de hand van het Integraal Afwegingskader (IAK) en de uitvoeringstoetsen gekeken naar dit soort vragen. Daarbij geldt ook dat het voornemen is om in de toekomst gebruik te maken van een invoeringstoets. Met zo'n toets wordt een jaar na inwerkingtreding van de wet onderzocht of de wet inderdaad zo werkt als is bedoeld en of de aannames die vooraf zijn gedaan nog steeds kloppen. Daarbij wordt ook gevraagd wat de kwaliteit van de uitvoering is en of er misschien knelpunten of nieuwe inzichten zijn waar bij het opstellen van het voorstel niet aan gedacht is.

73. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen welke verschillende andere trajecten er de afgelopen tijd in gang zijn gezet om het gebruik van geschiloplossing in onderling overleg door de overheid te stimuleren, hoe het staat met de voortgang van deze trajecten, wat de eerste ervaringen van deze trajecten zijn en hoe hierin de impact op en de ervaringen van rechtszoekenden wordt gemeten.

Voor dit antwoord verwijs ik naar antwoorden op de vragen 36 en 60. Specifiek ten aanzien van de stimulerende maatregelen in het bestuursrecht kan ik nog het volgende aangeven. Vanuit het PCMO-programma wordt de inzet van het conflicthanteringspalet en de toepassing van mediationvaardigheden overheidsbreed gestimuleerd en ondersteund. Bijvoorbeeld door middel van instrumenten zoals handleidingen en kennisuitwisselingen via bijeenkomsten en webinars. De voortgang wordt jaarlijks door het Ministerie van BZK aan de Kamer gerapporteerd in de voortgangsbrief «Verbetering dienstverlening en vermindering regeldruk». Uit de verschillende onderzoeken naar de effecten blijkt dat de PCMO-aanpak zorgt voor meer oplossingen van problemen, kortere doorlooptijden, lagere kosten en lagere administratieve lasten voor de burger. De PCMO-aanpak sluit ook beter aan op de verwachtingen van de burger en de uitkomst is vaker bevredigend voor alle betrokkenen. Dit geldt met name in die gevallen waarin het bezwaar in feite betrekking heeft op een bejegeningsskwestie of een administratieve fout of wanneer in eerste aanleg onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere situatie waarin de burger verkeert. De PCMO-methode zorgt ook voor een hogere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid door de burger, meer vertrouwen in de overheid, een hogere tevredenheid bij zowel de burger als de behandelend ambtenaar en een daling van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures. De beleving van burgers en het perspectief van bezwaarambtenaren en vakambtenaren is onderzocht door de vakgroep Sociale Psychologie Universiteit Utrecht, de KU Leuven en Duke University. De gegevens zijn verzameld door middel van uitgebreide, wetenschappelijk gevalideerde enquêtes, die zowel door ambtenaren als door burgers werden ingevuld. Het onderzoek naar de organisatorische en bestuursrechtelijke aspecten zoals de doorlooptijd, de administratieve lasten, de kosten en de uitkomst van de procedure is onderzocht door Universiteit Utrecht/KU Leuven en de vakgroep Staats en Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen. Voor het onderzoek naar de juridische kwaliteit van de uitkomsten heeft de Rijksuniversiteit de zaakdossiers onderzocht en interviews met de betrokkenen afgenomen.

Bij de beantwoording van eerdere vragen is ook ingegaan op pilots die plaatsvinden in het kader van het deelprogramma Burgergerichte overheid. Deze pilots bevinden zich nog in een vroeg stadium. Onderdeel van elke pilot is evenwel om te bezien of en hoe ze breder uitgerold kunnen worden of vertaald kunnen worden naar andere organisaties. De pilot tussen het Juridisch Loket en UWV is in september dit jaar gestart. Sindsdien is er al in 28 zaken contact geweest tussen het Juridisch Loket en UWV.

74. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de grondrechten van de rechtszoekenden geborgd worden in deze trajecten met de overheid waarbij sprake is van een ongelijke machts- en informatiepositie (zie artikel 17 Grondwet, artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 47 van het Europees Handvest).

Informeel/laagdrempelige geschilbeslechting is bedoeld om burgers extra/makkelijkere oplossingen te bieden voor het voorkomen/oplossen van een geschil. De intentie is uitdrukkelijk niet om burgers van de rechter weg te houden. Na de bezwaarfase staat tegen een besluit van een bestuursorgaan beroep bij de bestuursrechter open voor het geval in de bezwaarfase een geschil niet is opgelost. Informele geschilbeslechting is hetzij een aanvullende hetzij een alternatieve manier om het geschil op te lossen. Als informele geschilbeslechting slaagt, is een beroep op de rechter niet meer nodig. Als deze geschilbeslechting niet slaagt, zal een beslissing op bezwaar volgen en staat daarna beroep bij de rechter open. Een drempel bij informele geschilbeslechting is soms de angst dat bezwaar- of beroepstermijnen verlopen als de informele geschilbeslechting te lang duurt. Bij de eerder genoemde aanpassing van de Awb zal worden gezien of maatregelen nodig zijn die in dergelijke gevallen de toegang tot de rechter borgen.

75. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen of daarbij de optie wordt overwogen om verplichte of vrijwillige (juridische) bijstand te verzorgen voor de rechtszoekende wanneer mediation wordt ingezet. Indien dit niet het geval is, waarom niet.

Dit wordt niet overwogen. De mediator is er juist ter ondersteuning van partijen.

Stimulerende maatregelen in het privaatrecht

76. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie willen de Minister ten aanzien van dit onderwerp vragen wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de vraag of de bevoegdheid van de rechter om partijen met instemming te verwijzen naar mediation gecodificeerd moet worden en wat het standpunt van de Minister hierbij is.

Op dit moment is het staande praktijk dat rechters in alle gevallen en in elke stand van het geding kunnen onderzoeken of de zaak zich leent voor mediation. Dat gebeurt schriftelijk, maar ook mondeling op de zitting. In civiele zaken is doorverwijzing altijd mogelijk. Ik ben voornemens om deze staande praktijk te codificeren, in die zin dat de bevoegdheid van rechters om partijen die dit wensen naar mediation te verwijzen wettelijk wordt verankerd. Het betreft hier een bevoegdheid van de rechter en geen verplichting. Uitgangspunt hierbij is de bereidheid van partijen om mediation te beproeven. De rechter kan partijen alleen verwijzen naar mediation als ze hiermee instemmen. Ik zie nog in welk wetstraject deze codificatie kan meelopen.

77. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de vraag of een inverbindingstelling bij incassozaken meerwaarde heeft om betalingsregelingen te stimuleren en de vraag of de nadelen/kosten hierbij opwegen tegen de baten en wat het standpunt van de Minister hierbij is.

Ik ben met partijen uit het incasso- en schuldendomein in gesprek om te bezien of de inverbindingstelling meerwaarde kan hebben om betalingsregelingen te stimuleren en of de nadelen en/of kosten opwegen tegen de baten. Ik streef ernaar om uw Kamer hierover in het voorjaar van 2022 nader te informeren.

78. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de gesprekken met de rechtspraak over de wijze waarop toepassing van artikel 96 Rv vanuit mediation gemakkelijker en aantrekkelijker kan worden gemaakt en wat het standpunt van de Minister met betrekking tot dit vraagstuk is. Daarnaast vragen de leden hoe de pilot bij de rechtbank Gelderland vordert die zich richt op deelgeschillen in familiezaken en wat de eerste ervaringen van de rechtbank en de rechtszoekenden zijn.

De pilot bij de rechtbank Gelderland die zich richt op deelgeschillen in familiezaken, loopt sinds begin maart 2021. Er wordt veel aan promotie gedaan. In de praktijk blijkt dat advocaten en mediators het lastig vinden om het kerngeschil te identificeren dat zich leent voor het voeren van een procedure op basis van artikel 96 Rv bij de rechtbank. Daardoor zijn er nog geen zaken aangebracht. De rechtbank Gelderland heeft dit onlangs in een sessie met de advocatuur besproken. Hopelijk leidt dit tot aanmelding van zaken. Ik zal de ontwikkelingen rond de pilot met interesse blijven volgen. Daarnaast heeft de rechtbank Overijssel de pilot «Overlegrechter» op basis van artikel 96 Rv. Over de toepassing van artikel 96 Rv ga ik nog verder met de Rechtspraak in gesprek.

Overige stimulerende initiatieven

79. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen wat de vorderingen zijn met betrekking tot de gesprekken met het Juridisch Loket om na te gaan op welke wijze de bekendheid met mediation kan worden vergroot. Wat is de oorzaak van de daling van het aantal doorverwijzingen naar mediation geweest en wat kan eraan worden gedaan om het aantal doorverwijzingen te laten stijgen. Ook vragen deze leden wat de vervolgstappen zijn van de Minister ten aanzien van de uitkomst van deze gesprekken.

In reactie op de vraag van de leden van de Volt-fractie over de vorderingen rondom de gesprekken met het Juridisch Loket merk ik het volgende op. Die gesprekken zijn gaande, maar nog niet zover gevorderd dat ik de vragen daarover al concreet kan beantwoorden. Een voorbeeld van vervolgstappen waaraan kan worden gedacht, is het besteden van meer aandacht aan mediation in de opleiding van Loketmedewerkers. Overigens merk ik op dat een ander onderdeel van de stelselvernieuwing ook zal bijdragen aan het aantal doorverwijzingen naar mediation wanneer mediation de beste route naar een oplossing lijkt. De Raad ontwikkelt als onderdeel van de stelselvernieuwing rechtsbijstand samen met partners rechtshulp pakketten, waarbij uiteraard ook mediationpakketten worden ontwikkeld. In het nieuwe stelsel zullen Loketmedewerkers een bredere, integrale diagnose stellen dat kan uitmonden in een advies voor een rechtshulp pakket.

80. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie geven aan dat het WODC op dit moment onderzoek doet naar het Canadese «Civil Resolution Tribunal» en de mogelijkheden om een vergelijkbare online geschiloplossingsvoorziening in de Nederlandse situatie toe te passen. Ze vragen welke andere initiatieven de Minister onderzoekt om online geschiloplossingsvoorzie-

ningen, of soortgelijke online middelen voor alternatieve geschilbeslechting aan te bieden en wat daarvan de eerste conclusies zijn.

Het onderzoek van het WODC «Het Civil Resolution Tribunal: Een eerste verkenning» is inmiddels afgerond. Ik heb dit onderzoek op 29 november 2021 aangeboden aan uw Kamer.¹¹ Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden gezien of er mogelijkheden zijn om de ontwikkeling van online geschiloplossingsvoorzieningen of soortgelijke online middelen voor alternatieve geschilbeslechting te bevorderen.

Waarborgen rechtspositie rechtszoekenden

81. Vraag + antwoord

Tot slot hebben de leden van de Volt-fractie een aantal algemene vragen over de rechtspositie van rechtszoekenden op het moment dat stimulerende maatregelen ter bevordering van het gebruik van mediation worden geïmplementeerd. De leden vragen hoe de Minister ervoor gaat zorgen dat de rechts- en informatiepositie van rechtszoekenden voldoende beschermd wordt bij de stimulering van de toepassing van mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting in de breedte.

Het vertrekpunt is de rechtzoekende. Het stimuleren van alternatieve geschilbeslechting, waaronder mediation, is erop gericht om geschillen zo vroegtijdig en bestendig mogelijk op te lossen. Een mediator biedt neutrale begeleiding ten behoeve van een voor allen aanvaardbare oplossing, met oog voor herstel of het verbeteren van de verstandhouding. Het is daarbij aan partijen zelf om invulling te geven aan zowel de inhoud van de oplossing als het proces om daar te komen. Een mediator dient onpartijdig te zijn en een partij-overstijgende blik op de gezamenlijke en tegengestelde belangen van betrokkenen te hebben. Vertrouwelijkheid is één van de uitgangspunten van mediation. Deze vertrouwelijkheid is van belang zodat partijen ervan uit kunnen gaan dat zij informatie over hun (juridische) positie in vrijheid met de mediator kunnen delen. Hierdoor kunnen partijen erop vertrouwen dat de mediator hun gevoelige informatie alleen gebruikt om partijen tijdens het betreffende mediationstraject naar een oplossing van het conflict te begeleiden. Is mediation niet het geëigende middel voor de oplossing van het geschil of leidt het niet tot een bevredigend resultaat dan staan ook andere juridische mogelijkheden open, waaronder de toegang naar de rechter.

82. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de Minister ervoor gaat zorgen dat het stimuleren van de toepassing van mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting niet ten koste gaat van de toegang tot het recht voor rechtszoekenden.

Ik vind het belangrijk dat er geïnvesteerd wordt in het bieden en stimuleren van laagdrempelige en duurzame oplossingen voor problemen, zodat de burger op grond daarvan kan beoordelen welke oplossingsrichting voor hem of haar het beste is. Mediation is een van de mogelijke oplossingsrichtingen. Mediation is niet verplicht; het staat rechtszoekenden vrij om naar de rechter te stappen.

83. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de Minister op dit moment tegenover het implementeren van een wettelijk verschoningsrecht voor mediators staat en of hij dit standpunt kan onderbouwen.

¹¹ Kamerstuk 29 279, nr. 688.

Nu het wetsvoorstel niet in consultatie wordt gebracht en er geen wettelijk kwaliteitseisen worden gesteld, ligt het niet in de rede om bepaalde exclusieve rechten, zoals een verschoningsrecht, aan mediators toe te kennen. Dit neemt niet weg dat een mediator in zaken waarvan de rechtsgevolgen ter vrije bepaling van partijen staan, in het kader van de mediation met partijen afspraken kan maken – en in de praktijk ook maakt – over de vertrouwelijkheid en het uitsluiten van in mediation ingebrachte stukken. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat de vertrouwelijkheid gewaarborgd blijft bij een eventuele rechterlijke procedure die na afloop van de mediation door partijen wordt gevoerd.

84. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de Minister de ervaringen van en impact op rechtszoekenden bij het stimuleren van de toepassing van mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting gaat onderzoeken, meten en evalueren.

Dit verschilt per maatregel. In zijn algemeenheid geldt dat het WODC om de vijf jaar de Geschilbeslechtingsdelta uitbrengt. Dit onderzoek geeft inzicht in de ervaringen van Nederlandse burgers met het rechtssysteem. Het beschrijft de (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen die Nederlandse burgers ervaren, de verschillende wegen die zij bewandelen om deze problemen aan te pakken, de door hen behaalde resultaten en hun evaluatie van geraadpleegde adviseurs en procedures.

85. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe hij staat tegenover het invoeren van een verplicht wettelijk register voor mediators die werken in rechtsgebieden waar de rechts- en informatiepositie van partijen ongelijk is, zoals bijvoorbeeld in het bestuursrecht?

Een mediator dient deskundig, onafhankelijk en neutraal te zijn. Dat geldt voor alle rechtsgebieden, dus ook het bestuursrecht. Van een wettelijk register voor alle beëdigde mediators zie ik af, nu ik heb moeten constateren dat daar onvoldoende draagvlak voor is binnen de beroepsgroep. Dit betekent dat er ook geen wettelijk register komt voor specifieke rechtsgebieden.

86. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen welke andere middelen ter bevordering van de rechts- en informatiepositie de Minister overweegt om in te zetten om de toegang tot het recht te bevorderen, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van bijstand (in de vorm van juridische bijstand, of sociaal-maatschappelijke bijstand) of betere online informatievoorzieningen over de mogelijkheden voor rechtszoekenden en de procedures die zij moeten volgen om hun problemen met de overheid op te lossen.

Binnen de stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt gewerkt aan toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies, zowel online als fysiek toegankelijk. De site van het Juridisch Loket is een belangrijke bron van informatie voor mensen die (juridische) problemen ervaren of vragen hebben rond een levensgebeurtenis. De site van het Juridisch Loket wordt continu bijgewerkt en verbeterd, zodat de informatie actueel, goed vindbaar en begrijpelijk is. Ook is er sinds vorig jaar een chatbot JuLO, waar mensen terecht kunnen voor vragen op het gebied van scheiden, ontslag en voor vragen op het terrein van huur, opzegging en oplevering van de woning. Op de site van het Juridisch Loket zijn ook voorbeeldbrieven te vinden waarmee mensen zelf aan de slag kunnen. Om de fysieke toegang te verbeteren zetten we in op betere verbinding tussen het sociale en het juridische domein, zodat mensen

minder van kastje naar muur worden gestuurd maar sneller en directer bij de juiste hulpverlener terecht komen. Om op lokaal niveau te beproeven hoe dat er in de praktijk uit moet zien, met oog voor de verschillen van inrichting in gemeenten en regio's, lopen er onder de paraplu van het programma rechtsbijstand verschillende pilots met onder andere gemeenten, raadslieden, het Juridisch Loket en advocaten. Voor meer informatie hierover verwijs ik graag naar mijn voortgangsrapportages over de stelselvernieuwing die halfjaarlijks naar de Kamer worden gestuurd.¹²

87. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat de procespositie van rechtszoekenden in relatie tot een eventuele gerechtelijke procedure niet negatief wordt beïnvloed in het geval dat mediation niet slaagt.

Als partijen tijdens of voorafgaand aan een zitting naar mediation worden verwezen, zijn er een aantal situaties die zich kunnen voordoen. 1) Partijen worden het eens. In dat geval worden de details van de afspraken neergelegd in een vaststellingsovereenkomst. Deze overeenkomst kan worden opgenomen in een proces verbaal, vonnis of beschikking. De gerechtelijke procedure wordt beëindigd. 2) Er is overeenstemming over een aantal zaken, maar er blijven een of meerdere juridisch punten over. Partijen kunnen de rechter dan op die punten om een beslissing vragen. 3) Partijen hebben geen overeenstemming bereikt. De gerechtelijke procedure kan dan direct worden voortgezet. Mediation gebeurt in vertrouwelijkheid. De mediator maakt afspraken over de gegevens en stukken die partijen in de procedure mogen inbrengen. Mededelingen over onderhandelingen of voorstellen in de mediation blijven in beginsel vertrouwelijk, tenzij hierover gezamenlijk een schriftelijke andersluidende afspraak is gemaakt.

88. Vraag + antwoord

De leden van de Volt-fractie vragen of de Minister dezelfde methodologie hanteert voor de evaluatie van de verschillende pilots om zo de coherentie tussen de verschillende pilots te bewaken en integratie in het voorziene nieuwe rechtsbijstandsstelsel. Ze vragen indien dit niet het geval is, waarom niet en of de Minister bereid is om dit alsnog te doen in het vervolg.

Voor de pilots en projecten die vallen onder het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand kan ik u melden dat deze pilots en projecten divers van aard zijn en hun eigen specifieke evaluatie kennen. Ook worden er ten aanzien van enkele pilots overkoepelende onderzoeken uitgevoerd. Dat geldt voor de pilots die vallen onder het divosa-project en de Subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand die de Raad uitvoert. Om de coherentie te bewaken bij de besluitvorming over welke succesvolle elementen van pilots worden meegenomen in het vernieuwde stelsel is bij de evaluaties aandacht voor de wijze en elementen waarop alle pilots beoordeeld worden.

8. Vragen en opmerkingen vanuit de SGP-fractie

Inleiding

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van 25 juni 2021 waarin de Minister de Tweede Kamer mededeelt het concept-wetsvoorstel inzake mediation niet in consultatie te brengen. Deze leden

¹² Onder andere Kamerstuk 31 753, nr. 216; Kamerstuk 31 753, nr. 225; Kamerstuk 31 753, nr. 243.

onderschrijven de Bijbelse lijn dat de kans op een duurzame oplossing van een geschil het grootst is als partijen het geschil zoveel mogelijk in onderling overleg oplossen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

89. Vraag + antwoord

De leden van de SGP-fractie geven aan te lezen dat begin 2019 een groep van mediators en wetenschappers samen met het bestuur van de MfN aanbevelingen heeft aangeboden voor een nieuw conceptwetsvoorstel mediation. De leden lezen dat de meeste aanbevelingen op steun konden rekenen en dat er toen echt draagvlak vanuit het veld leek te zijn voor een nieuw wetsvoorstel. Zij lezen dat de aanbevelingen zoveel mogelijk als basis zijn gebruikt. De leden van de SGP-fractie geven aan verbaasd te zijn dat het wetsvoorstel uiteindelijk niet op voldoende steun kan rekenen. De leden vragen in hoeverre het conceptwetsvoorstel afwijkt van de aanbevelingen en of dit in overleg met de MfN nog op reparatie kan rekenen.

Zie het antwoord op vraag 11, 12 en 55.

Bezwaren van partijen

90. Vraag + antwoord

De leden van de SGP-fractie geven aan te lezen dat er twee rondetafelbijeenkomsten hebben plaatsgevonden met mediationorganisaties en andere betrokken partijen over (delen van) het wetsvoorstel. Na schriftelijke reactie is gebleken dat er onvoldoende draagvlak voor het wetsvoorstel is. Deze leden constateren dat in 2019 de MfN de aanbevelingen over het wetsvoorstel mediation aan de Minister presenteerde. Nu is gebleken dat na de rondetafelbijeenkomsten, naar aanleiding van de aanbevelingen van de MfN, het wetsvoorstel niet op voldoende steun kan rekenen. Zo constateren de leden van de SGP-fractie dat het conceptwetsvoorstel mediation volgens de MfN geen effectieve bijdrage levert aan de ontwikkeling en bevordering van mediation. De leden vragen of de Minister kan aangeven in hoeverre dit conceptwetsvoorstel wel bijdraagt aan de ontwikkeling en bevordering van mediation.

Het conceptwetsvoorstel bevatte stimulerende maatregelen in het burgerlijk- en het bestuursprocesrecht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bepalingen op grond waarvan gecodificeerd wordt dat de rechter partijen kan doorverwijzen naar mediation, de introductie van een beperkt verschoningsrecht en de inverbindingstelling (verplichting voor de eiser om zich in de dagvaarding uit te laten over de vraag of hij heeft overlegd met de gedaagde). Overigens is, zoals ook blijkt uit mijn brief van 25 juni jl., niet voor alle stimulerende maatregelen aanpassing van wet- en/of regelgeving nodig. Voor een deel worden de stimulerende maatregelen in andere wetgevingstrajecten ondergebracht (codificatie van de verwijsmogelijkheid) of wordt dit overwogen (inverbindingstelling). Daarnaast beoogde het conceptwetsvoorstel de kwaliteit van mediators – niet uitsluitend op toevoegingsbasis – te waarborgen en daarmee voor rechtszoekenden het eenvoudiger te maken een geschikte mediator te vinden. Ook dat zou bijdragen aan de bevordering van mediation.

91. Vraag + antwoord

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister bereid is het wetsvoorstel in overleg met de MfN aan te passen, zodat het wel op voldoende steun kan rekenen vanuit het veld.

Zoals ik in mijn brief op 25 juni 2021 heb toegelicht kom ik tot de conclusie dat er bij beroepsorganisaties, waaronder MfN, onvoldoende draagvlak is voor het conceptwetsvoorstel en dat de reacties bovendien uiteenlopend en deels tegenstrijdig zijn. Daarom heb ik besloten het voorstel niet, ook niet in aangepaste vorm, in consultatie te brengen.

Inschrijvingsvoorwaarden Wet op de rechtsbijstand

92. Vraag + antwoord

De leden van de SGP-fractie geven aan te lezen dat de Minister in gesprek is met de Raad om te bezien op welke wijze ook andere mediators die aan dergelijke eisen voldoen en zich daaraan met voldoende waarborgen conformeren, bij de raad kunnen worden ingeschreven. Deze leden vragen welke criteria hier worden gehanteerd, welke procedures worden gevolgd en hoe de kwaliteit van het register gewaarborgd blijft.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 18.

93. Vraag + antwoord

De leden van de SGP-fractie constateren dat inschrijving bij de Raad buiten de MfN om, leidt tot versnippering die de Minister met het conceptwetsvoorstel juist probeert te voorkomen. Ze vragen of hij kan aangeven hoe hij versnippering tegen wil gaan als het voor individuele mediators mogelijk wordt, buiten de MfN om, zich bij de Raad in te kunnen schrijven.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen 21 en 30.