

Vergaderjaar 2023–2024

29 528

Mediation en het rechtsbestel

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2024

Uw Kamer heeft op 12 april jl. een brief ontvangen van de Vereniging van Familie- en erfrecht Advocaten Scheidingsmediators (hierna: vFAS), waarbij een notitie is aangeboden luidende «De vFAS luidt de noodklok: de toegang tot mediation op toevoegingsbasis bij een gespecialiseerd familierechtadvocaat-mediator staat onder druk door de inschrijfwwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand».

U heeft mij op 25 april jl. verzocht om een reactie op deze notitie. In deze brief ga ik in op dat verzoek. Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van de motie van het lid Ellian (VVD) en het voormalig lid Knops (CDA) waarin de regering, kort gezegd, wordt verzocht een centraal mediatorsregister te ontwikkelen (hierna: de motie Ellian/Knops).¹

Notitie vFAS

In de notitie uit vFAS haar zorgen over de toegang tot mediation op toevoegingsbasis bij een gespecialiseerd vFAS advocaat-mediator. Volgens vFAS is de instroom van nieuwe vFAS advocaat-mediators tot het stelsel van gesubsidieerde mediation laag. Dit wordt volgens vFAS veroorzaakt doordat weinig vFAS advocaat-mediators zich na de opleiding als MfN-mediator laten registreren. Hierdoor dreigen op korte termijn tekorten te ontstaan, die mede worden veroorzaakt door de huidige inschrijvingsvoorwaarden voor mediators van de Raad, aldus vFAS. vFAS legt daaraan het volgende ten grondslag.

De huidige inschrijvingsvoorwaarden van de Raad vermelden dat een mediator die mediation in de zin van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) wil verrichten ingeschreven dient te staan in het register van MfN (hierna: het MfN-register). Ook de Rechtspraak en het Juridisch Loket verwijzen uitsluitend naar mediators die bij de Raad staan ingeschreven,

¹ Kamerstukken II 2021–22, 29 279, nr. 724.

ook voor niet Wrb-gerechtigden, zodat mediators ook voor die zaken dienen te beschikken over een MfN-registratie. Dit terwijl de eisen waaraan vFAS-leden moeten voldoen tenminste even zwaar zijn als de eisen die MfN stelt. Daarnaast brengt een MfN-registratie extra kosten mee, die volgens vFAS vaak niet opwegen tegen de inkomsten uit een toevoeging.

Uit een enquête onder circa 850 leden van vFAS volgt dat 77,38% van de respondenten mediation op toevoegingsbasis wil begeleiden als dit mogelijk zou zijn via het vFAS-lidmaatschap, zonder MfN-registratie. Op dit moment begeleidt minder dan de helft (47,81%) van de vFAS leden mediation op toevoegingsbasis. De huidige inschrijvingsvoorwaarden van de Raad hebben volgens vFAS dus directe gevolgen voor het aanbod van vFAS advocaat-mediators. Daarnaast ontvangt de vFAS van onder meer haar leden, rechtbanken en Juridisch Loketten al geruime tijd signalen dat steeds minder vFAS advocaat-mediators op toevoegingsbasis rechtzoekenden bijstaan in familierechtelijke mediation. In een brief van 20 mei 2021 heeft vFAS als beroepsorganisatie bij de Raad een verzoek ingediend om toelating. In haar notitie stelt vFAS daarover het volgende:

In artikel 1 sub 2 van deze [inschrijvings]voorwaarden staat dat een mediator die zich wil laten inschrijven MfN-registermediator dient te zijn. In de tweede voetnoot van dit artikel (laatste zin) staat: «andere beroepsorganisaties die een kwaliteitsregister van mediators onderhouden kunnen een verzoek bij de Raad indienen om toelating».

vFAS verzoekt om een reactie op het toelatingsverzoek van 20 mei 2021 en een overleg met de Raad en het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de te hanteren toelatingsprocedure en toelatingscriteria.

Reactie notitie

De signalen van vFAS neem ik serieus. Daarover heb ik de Raad benaderd. De Raad heeft mij te kennen gegeven dat er op dit moment geen signalen zijn die erop wijzen dat er een acuut probleem is als het gaat om het aanbod van bij de Raad geregistreerde mediators. Dit geldt ook als het gaat om mediators die zich richten op familiemediation.²

Over het algemeen is de situatie van de aanwas van sociale advocaten een bekend probleem dat binnen het programma Stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt aangepakt. De signalen over het aanbod van advocaat-mediators die uit de notitie van vFAS naar voren komen zijn echter van een andere aard, aangezien een mogelijke belemmering van dit aanbod voortvloeit uit de inschrijvingsvoorwaarden en de motie Ellian/Knops. Ik wil dit via de ontwikkeling van het centraal mediatorsregister adresseren.

Mijn ministerie heeft voorafgaand aan de indiening van de motie Ellian/Knops een opdracht aan de Raad verleend die tot doel had dat ook andere mediators dan de mediators die zijn ingeschreven bij de MfN, die wel aan kwaliteitseisen voldoen en zich daaraan met voldoende waarborgen conformeren, bij de Raad kunnen worden ingeschreven om op toevoegingsbasis mediation te verlenen. Hierbij zou het onder meer kunnen gaan om mediators die bij vFAS zijn aangesloten. Die opdracht is echter conform de motie Ellian/Knops ingetrokken. Dit heeft er toe geleid dat dit proces en de beoordeling van de aanvraag van vFAS van 20 mei 2021 stil is komen te liggen.

² De Raad registreert niet of een (advocaat-)mediator een vFAS scheidingsmediator is.

Centraal mediatorsregister

In de motie Ellian/Knops is ook verzocht om één centraal mediatorsregister te ontwikkelen waarin ook de specialismen zichtbaar worden en als uitgangspunt hiervoor MfN te hanteren en dit register onder een lichte vorm van publiekrechtelijke regulering te brengen. In mijn brief van 26 oktober jl. heb ik uw Kamer de contouren geschetst van dit centraal mediatorsregister.³ Aan de hand van de afwegingen in die brief en het bijbehorende externe deskundigenadvies van prof. mr. S.E. Zijlstra moet worden geconcludeerd dat het aangewezen is een centraal register niet hiërarchisch onder een Minister te positioneren, maar in de vorm van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo).⁴ Daarbij wordt onderzocht of een bestaand zbo daarvoor in aanmerking komt. Conform de tekst van de motie zal bij de vormgeving van en de toetreding tot het register de wijze waarop MfN haar kwaliteitssysteem en haar register heeft vormgegeven als uitgangspunt worden genomen. Dit betekent niet dat ik MfN met het beheer van het register belast. Naast een toetredingsprocedure voor individuele mediators, wordt voor door het zbo erkende kwaliteitsregisters en (beroeps)organisaties die mediators registreren binnen het publiekrechtelijk zbo een procedure ontwikkeld, zodat de aangesloten mediators via een vereenvoudigde procedure (met een vermoeden dat al aan een deel van de gestelde voorwaarden is voldaan) tot het wettelijk register kunnen toetreden.

In de voortgangsbrief «Aanpak versterking toegang tot het recht» van 20 december 2023 heb ik uw Kamer toegelicht dat ik, aan de hand van het beleidskompas, de verkenning ben gestart naar opties om de geschetste contouren voor een register uit te werken.⁵

Beleidskompas

In de contourenbrief van 26 oktober jl. is een overzicht gegeven van de ideeën die in het werkveld bestaan over de invulling van de motie. Die ideeën zijn in diezelfde brief gemotiveerd afgewogen.

Uit gesprekken die nadien zijn gevoerd met een aantal betrokken organisaties blijkt dat men verdeeld is over de contouren om een centraal mediatorsregister in de vorm van een publiekrechtelijk zbo. Een aantal organisaties, waaronder vFAS, onderschrijft deze vorm. MfN heeft, evenals in een eerdere fase, een voorkeur om het centraal register onder te brengen in een publiekrechtelijke beroepsorganisatie (hierna: pbo), dan wel haar met de wettelijke taak van het beheer van een centraal register te belasten waardoor sprake is van een privaatrechtelijk zbo. Die opties acht ik echter, met inachtneming van het advies van prof. Zijlstra, en de afwegingen in mijn brief, nog steeds onwenselijk. Het kabinetsbeleid is erop gericht terughoudend te zijn bij het oprichten van (nieuwe) openbare lichamen zoals een pbo. Prof. Zijlstra komt ook tot de conclusie dat deze inrichtingsvorm haaks staat op dat kabinetsbeleid. Er is naar mijn mening geen noodzaak om voor een centraal mediatorregister van dit algemene kabinetsbeleid af te wijken, temeer nu er met een publiekrechtelijk zbo ook een alternatief is. Verder deel ik de opinie van prof. Zijlstra dat aan de privaatrechtelijke rechtsvorm uit een oogpunt van transparantie, toepasselijke normering en rechtsbescherming nadelen kleven, hetgeen de basis is van de wettelijke voorkeur voor de publiekrechtelijke vorm. MfN hanteert al jaren een kwaliteitsregister en heeft haar rol en waarde in het werkveld verdiend. MfN en haar register hebben bijgedragen aan het

³ Kamerstukken II 2022–23, 29 279, nr. 822.

⁴ Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

⁵ Kamerstukken II 2022–23, 29 279, nr. 830.

verder neerzetten en professionaliseren van mediation in Nederland. Dat vormt echter geen objectieve reden waarom het aanwijzen van het MfN-register als beheerder van het centraal register (waardoor sprake is van een privaatrechtelijk zbo) in het bijzonder aangewezen moet worden geacht, zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vereist. Daarom acht ik ook deze organisatievorm niet aangewezen.

In aanvulling op wat in de contourenbrief van 26 oktober jl. is vermeld, heeft een aantal organisaties, waaronder vFAS, aan de orde gesteld dat ook mediators die bij andere kwaliteitsregisters dan het MfN-register zijn aangesloten, in aanmerking dienen te komen voor inschrijving bij de Raad. De resultaten van de enquête laten dat ook zien, aldus de vFAS.

Mede aan de hand van de bovengenoemde gesprekken is, als onderdeel van het beleidskompas, een probleem- en oorzaakanalyse opgesteld, die is voorgelegd aan een aantal betrokken organisaties uit het werkveld. Uit de analyse komen drie aandachtspunten naar voren. Die punten hangen voor een deel samen met de in de brief van 26 oktober jl. geschetste contouren.

1. Uniforme kwaliteitsnormering

Doordat er meerdere kwaliteitsregisters zijn ontbreekt het in de sector aan overkoepelende, uniforme normering en toetsing. Er is sprake van een (tot bepaalde hoogte) met elkaar concurrerende sector, met uiteenlopende opvattingen over mediation. De private registers en kwaliteitsnormerende organisaties bieden op verschillende manieren inzicht in de kwaliteit, maar hanteren elk hun eigen kwaliteitsnormen en wijzen van toetsing, die soms gelijklopend en soms afwijkend zijn. Door het ontbreken van uniforme normering is onzeker of het veld voor rechtzoekenden (en hun hulpverleners), voldoende transparant en toegankelijk is.

2. Inzicht in kwaliteit mediation

Een centraal mediatorsregister moet een minimale kwaliteit waarborgen. De motie vraagt als uitgangspunt MfN te hanteren. Dat zal goed als startpunt kunnen gelden, maar geconstateerd moet worden dat er vrijwel geen onafhankelijk onderzoek bekend is naar de kwaliteit van mediation die in de praktijk wordt geboden. Ik acht objectief onderzoek naar de kwaliteit van mediation wenselijk, met name als het gaat om de kwaliteit van mediation van bij kwaliteitsregisters aangesloten mediators. Ik ben van oordeel dat dit aansluit bij verdere professionalisering van mediation.

De bestaande kwaliteitsregisters hanteren allen hun eigen kwaliteitsnormen, maar door het ontbreken van inzicht in die kwaliteit is het voor de rechtzoekende minder transparant waarom deze kwaliteitseisen aan mediators worden gesteld en is het onduidelijk of de toegang tot kwalitatief goede mediation voor de rechtzoekende geborgd is.

3. Onafhankelijk toezicht op kwaliteitsborging

In ieder geval voor het mediationsegment waar de overheid een wettelijke rol heeft, zoals bij kwetsbare groepen waaronder Wrb-gerechtigden, is onafhankelijk toezicht nodig om de kwaliteit van mediation te kunnen bewaken. Toezicht op kwaliteit wordt op dit moment geregeld in de bepalingen van de Wrb en de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad. Artikel 33b, eerste lid, Wrb bepaalt dat alle in Nederland kantoor houdende mediators die daartoe een aanvraag hebben ingediend, door de Raad worden ingeschreven, indien zij voldoen aan de door de Raad vastgestelde voorwaarden. Op basis van de huidige inschrijvingsvoor-

waarden dienen mediators geregistreerd te staan in het MfN-register om voor mediation op basis van een toevoeging in aanmerking te komen. Naast enkele formele eisen die de Raad toetst wordt hierdoor een deel van het toezicht feitelijk overgelaten aan de markt. Daarenboven maakt de wetsgeschiedenis bij de Wrb duidelijk dat registratie bij (toen nog) het Nederlands Mediation Instituut (NMI; thans MfN) niet als zelfstandige inschrijvingsvoorwaarde kan gelden en dat er altijd een mogelijkheid moet zijn voor mediators om op andere wijze aan te tonen dat zij aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoen. Dat brengt mee dat ook onder meer mediators die staan ingeschreven bij een ander kwaliteitsregister dan het MfN-register, na toetsing, moeten kunnen worden toegelaten tot het register van de Raad. Zoals gezegd is echter de eerdere opdracht van mijn ministerie aan de Raad om een proces vorm te geven ter uitvoering van dat punt, conform de motie Ellian/Knops ingetrokken.

Met het oog hierop zullen bij de ontwikkeling van het centraal mediatorsregister voorwaarden worden geformuleerd aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of kwaliteitsnormerende organisaties kunnen aantonen dat de bij hen ingeschreven mediators aan vooraf gestelde eisen voldoen. Een dergelijk gelijk speelveld is passend bij overheidsinterventie, volgens het mededingingsrecht en de verenigingsvrijheid en past ook bij verdere professionalisering van mediation.

Onafhankelijke commissie

Vaststaat dat de beroepsgroep bij het vaststellen van de kwaliteitscriteria een (in ieder geval inhoudelijk) belangrijke rol speelt. Ik acht het ook met het oog op de verdere ontwikkeling van mediation van belang dat de beroepsgroep zoveel mogelijk de regie behoudt over de eigen professionele normering, om niet zijn identiteit en professionele ambitie te verliezen. De uitwerking van de contouren uit de brief van 26 oktober jl. zal voor een deel bij het kabinet liggen en voor een belangrijk deel ook bij het zbo dat het centraal register gaat beheren. In de brief van 26 oktober jl. is immers toegelicht waarom een aantal belangrijke taken en verantwoordelijkheden van het register zich niet goed lenen om hiërarchisch ondergeschikt aan een bewindspersoon te worden uitgevoerd.

Met een mogelijk wetstraject zal het naar verwachting enkele jaren duren voordat het zbo aan die invulling zal toekomen, terwijl betrokken organisaties uit de sector behoefte hebben aan inzicht in en betrokkenheid bij de uitwerking van de contouren in een eerder stadium.

Gelet daarop heb ik besloten een onafhankelijke commissie met deskundigen aan te stellen. Het streven is dat die commissie kort na het zomerreces wordt geïnstalleerd. De commissie zal bestaan uit drie onafhankelijke leden. Daarnaast zal ik MfN vragen een commissielid voor te dragen. Dit past bij de rol die MfN (als rechtsopvolger van het NMI) de afgelopen decennia heeft vervuld als het gaat om de ontwikkeling van kwaliteitsregulering en sluit aan bij de motie, die immers vraagt MfN als uitgangspunt voor het register te hanteren.

Eén van de expliciete bezwaren uit het veld bij het vorige concept wetgevingstraject was dat onvoldoende duidelijk was hoe de uitwerking van de kwaliteitseisen en de betrokkenheid van de organisaties daarbij vorm zouden worden gegeven. De onafhankelijke commissie zou in een relatief vroeg stadium aanbevelingen kunnen doen die zien op de uitwerking van de in de brief van 26 oktober jl. genoemde contouren. Deze contouren komen neer op de volgende vragen:

- Dient er een verplichting voor de Rechtspraak en (juridische) hulpverleners te komen om gebruik te maken van het centraal register?

- Welke rol hebben bestaande kwaliteitsnormerende organisaties bij de (verdere) ontwikkeling van kwaliteitsnormen binnen het register?
- Hoe kunnen bestaande kwaliteitsregisters en organisaties die mediators registreren door het register worden erkend (zodat hun leden gemakkelijk kunnen toetreden) en wat is de rol van die organisaties daarbij?
- Is klacht- en/of tuchtrecht (nu al) wenselijk?

Het onderzoek naar de vraag of en zo ja, welk bestand zbo in aanmerking komt voor het beheer van het register wordt niet aan de commissie voorgelegd. De uitwerking daarvan heeft mijn ministerie ter hand genomen. De inzichten uit de commissie kunnen vervolgens worden gebruikt tijdens het wetstraject en kunnen richting geven aan de ontwikkeling van het register door het zbo. Die inzichten kunnen bovendien bijdragen aan verdere uniformering van de kwaliteitsnormen.

Daarnaast zal ik de commissie verzoeken aanbevelingen te doen als het gaat om de vraag hoe in de tussenliggende periode, tot het centraal mediatorregister is ingesteld, kan worden omgegaan met verzoeken zoals van vFAS, waarbij de commissie voorafgaand aan haar aanbevelingen het veld zal consulteren.

WODC-onderzoek

Verder heb ik het WODC verzocht een tussentijds onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van mediation die op dit moment wordt geboden, met name als het gaat om mediation die wordt verricht door mediators die zijn aangesloten bij een kwaliteitsregister. De uitkomsten daarvan kunnen worden gebruikt bij de verdere uitwerking van de contouren en een mogelijk wetstraject.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind