

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2020

Voor een goed functionerende samenleving is het belangrijk dat geschillen zoveel mogelijk vroegtijdig opgelost worden. Partijen kunnen voor de oplossing van hun geschillen kiezen uit verschillende mogelijkheden. Deze hebben elk voor- en nadelen, mede afhankelijk van de aard van het probleem. De kans op een duurzame oplossing is het grootst als partijen hun geschillen zoveel mogelijk in onderling overleg oplossen, zo blijkt uit onderzoek.¹ Mede daarom is het kabinetsbeleid erop gericht geschillen, waar mogelijk, op te lossen door middel van het bereiken van onderlinge overeenstemming, al dan niet met hulp van een derde.² Een voorbeeld daarvan is mediation. Een belangrijk kenmerk dat mediation onderscheidt van andere vormen van geschilbeslechting is dat partijen zelf, onder begeleiding van een neutrale derde, werken aan een voor hen aanvaardbare oplossing, met oog voor het herstel of verbeteren van de verstandhouding. Deze aanpak, mits van voldoende kwaliteit, vergroot de kans op een bestendige oplossing van een geschil.

Vanuit deze achtergrond ben ik voornemens een nieuw wetsvoorstel in consultatie te brengen, dat als doel heeft te bevorderen dat geschillen op een zo bestendig, passende en efficiënt mogelijke wijze worden opgelost. Het beoogde wetsvoorstel zal daarvoor in de eerste plaats kwaliteitswaarborgen voor mediators en hun dienstverlening bevatten. Dit moet leiden tot meer vertrouwen in het instrument mediation als methode van geschiloplossing. Daarnaast zal het voorgenomen wetsvoorstel bepalingen bevatten die zorgen voor een betere aansluiting tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke geschiloplossing. Deze aansluiting moet het voor rechtzoekenden makkelijker maken te schakelen tussen beide routes voor geschiloplossing. Beoogd wordt het voorgenomen wetstraject te laten aansluiten bij het in het regeerakkoord neergelegde

¹ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 15, p. 146.

² Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115; Kamerstuk 35 000 VI, nr. 96.

voornemen waar mogelijk in te zetten op uitbreiding van buitengerechtelijke vormen van geschiloplossing, waaronder mediation.³

In deze brief licht ik dit voornemen nader toe. Daarmee doe ik de toezegging gestand uw Kamer te informeren over het vervolg van het wetgevingstraject inzake mediation.⁴ Eerst ga ik kort in op de aanleiding voor het voorgenomen wetstraject. Daarna volgen een nadere uiteenzetting van het doel van het voorgenomen wetsvoorstel en een beschrijving op hoofdlijnen van de inhoud van de voorgenomen maatregelen. Ten slotte ga ik kort in op het vervolgproces om tot de voorgenomen wet te komen.

Aanleiding

Europese richtlijn, Initiatiefwetsvoorstellen 2014 en wetsvoorstel 2016

De regulering van mediation kent een lange parlementaire voorgeschiedenis, met als belangrijk ijkpunt de mediationrichtlijn van de Europese Unie uit 2008.⁵ De parlementaire behandeling van de implementatiewet van deze richtlijn gaf aanleiding tot een discussie over de noodzaak van het stellen van wettelijk gereguleerde kwaliteitseisen aan mediators.⁶ In deze discussie heeft het kabinet toegezegd een wettelijk register voor mediators in te gaan stellen.⁷ Vanuit de Tweede Kamer is, door toen nog het Kamerlid Van der Steur, het initiatief genomen te komen tot wetgeving op dit terrein.⁸ Deze wetsvoorstellen zijn ingetrokken toen het Kamerlid Van der Steur Minister van Veiligheid en Justitie werd, waarna in 2016 van regeringszijde een nieuw conceptwetsvoorstel in consultatie is gebracht.⁹ Deze consultatie heeft geleid tot sterk uiteenlopende reacties. Als bezwaren tegen dat conceptwetsvoorstel zijn onder meer aangevoerd dat het zou leiden tot een onwenselijke juridisering van het beroep van mediator, dat er teveel of juist te weinig overheidsbemoeienis door zou ontstaan, dat het onvoldoende maatregelen zou bevatten die mediation bevorderen en dat onvoldoende onderbouwd zou zijn waarom juist mediation gestimuleerd dient te worden.¹⁰

Toegevoegde waarde kwalitatief goede mediation

Mediation onderscheidt zich door de neutrale begeleiding door een derde ten behoeve van een voor allen aanvaardbare oplossing en een betere verstandhouding, waarbij het aan partijen zelf is om invulling te geven aan zowel de inhoud van de oplossing als het proces om daar te komen.

³ «Vertrouwen in de toekomst», Regeerakkoord 2017 – 2021; Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

⁴ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115; Kamerstuk 35 000 VI, nr. 96.

⁵ Richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, 2008/52/EG, PbEU L 136.

⁶ Handelingen II 2010/11, nr. 92, item 27, p. 74–75.

⁷ Kamerstuk 29 528, nr. 7; Kamerstuk 32 555, G.

⁸ Voorstel van wet van het lid Van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator, Kamerstuk 33 722), voorstel van wet van het lid Van der Steur tot wijziging van Boek 3 en Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering alsmede enkele andere wetten in verband met de bevordering van het gebruik van mediation (Wet bevordering van mediation in het burgerlijk recht, Kamerstuk 33 723). Voorstel van wet van het lid Van der Steur tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele wetten op het terrein van het belastingrecht ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht, Kamerstuk 33 727).

⁹ Consultatie van wettelijke maatregelen ter bevordering van het gebruik van mediation als instrument voor geschiloplossing (Wet bevordering mediation), publicatiedatum 13 juli 2016. Intrekking initiatiefwetsvoorstellen: Kamerstuk 33 722, nr. 23, Kamerstuk 33 723, nr. 14 en Kamerstuk 33 727, nr. 12.

¹⁰ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 96.

Ook advocaten worden opgeleid om, waar het kan, te komen tot voor beide partijen aanvaardbare oplossingen, maar zij doen dit vanuit een andere grondhouding dan mediators. Een advocaat streeft waar mogelijk naar minnelijke oplossingen, maar een advocaat is ook partijdig en dient principieel de belangen van zijn cliënt.¹¹ Een mediator moet bovenal onpartijdig zijn en als een neutrale derde naast partijen staan. Vanuit dit perspectief moet de mediator een partij-overstijgende blik op de gezamenlijke en tegengestelde belangen hebben. De kans dat partijen hun kaarten open leggen en aldus tot een oplossing komen die ook aan de gezamenlijke belangen recht doet, lijkt bij een neutrale derde groter. De mediator heeft ook een fundamenteel andere rol dan een arbiter of een rechter. Een mediator neemt immers geen beslissing, maar begeleidt partijen bij het zelf bereiken van een oplossing. Partijen behouden zelf de controle over de afspraken die zij maken om het geschil op te lossen.

Voor de toegevoegde waarde van mediation is wel van belang dat de mediator kwalitatief goed is (deskundig) en dat rechtzoekenden daarop kunnen vertrouwen. Het stellen van kwaliteitseisen draagt bij aan het vertrouwen dat rechtzoekenden hebben in mediators, stimuleert de kwaliteitsontwikkeling en draagt zo bij aan meer duurzame geschiloplossing.¹² Met name door de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) is al veel ontwikkeld als het gaat om kwaliteitsregulering, maar naast het MfN-register zijn er nog andere registers en een aantal beroepsverenigingen en online platforms die mediators registreren. Zij stellen elk hun eigen eisen aan mediators, met als gevolg een verdeeld landschap en onvoldoende inzicht voor rechtzoekenden in de verschillen in kwaliteit en betrouwbaarheid.

Aanbevelingen uit het veld

Na de consultatie van het laatste conceptwetsvoorstel 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 hun aanbevelingen begin 2019 aan mij aangeboden.¹³ Om te onderzoeken in hoeverre deze aanbevelingen op een breder draagvlak konden rekenen, heb ik de afgelopen periode verschillende gesprekken met diverse instanties gevoerd.¹⁴ Gebleken is dat de meeste aanbevelingen op steun kunnen rekenen, niet alleen bij mediators, maar ook andere actoren, zoals rechters, gerechtsdeurwaarders, notarissen en rechtsbijstandsverzekeraars. Van de zijde van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) is kritisch gereageerd, kort gezegd omdat nut en noodzaak van een wettelijke regulering van het beroep niet worden onderschreven.

Uit de reacties van veldpartijen blijkt dat er een breed gedragen wens bestaat om te komen tot wetgeving ter stimulering van het bereiken van

¹¹ Regel 5 Gedragsregels advocatuur.

¹² Zie de evaluatie van de mediationrichtlijn: «In Member States with limited or no quality control mechanisms, stakeholders raised concerns about the quality of mediation and considered that the absence of such mechanisms prevents its widespread use.», Study for an evaluation and implementation of Directive 2008/52/EC – the «Mediation Directive», Final Report 2016.

¹³ De aanbevelingen zijn beschikbaar via de website van de MfN. Ze bouwen deels voort op een eerder verschenen NJB-artikel van een deel van de auteurs van de aanbevelingen: J.M. Barendrecht, P. Ingelse, F. Schonewille, J. de Waart en F. van Zomeren, Van «in gebreke» naar «in verbinding», NJB 2018, afl. 26, p. 1298 e.v.

¹⁴ Er zijn gesprekken gevoerd met de Raad voor de rechtspraak, de NOvA, de raad voor rechtsbijstand, ADR Register, de KNB, de KBvG, de Vereniging Fiscale Mediation, DAS, verschillende ADR-instanties, en de mediatorsverenigingen die onder de koepel van de MfN vallen.

duurzame geschiloplossing, mede door de inzet van mediation. Anders dan in 2016 lijkt er nu voldoende draagvlak te zijn voor de uitgangspunten van de wettelijke maatregelen die daaraan kunnen bijdragen.

Doel van de wet

Bevordering duurzame geschiloplossing

Het kabinetsbeleid is erop gericht zowel gerechtelijk als buitengerechtelijk te bevorderen dat geschillen op een zo duurzame, passende en efficiënt mogelijke wijze opgelost worden. Of het nu om afspraken rondom een echtscheiding, een arbeidsconflict of een geschil met de overheid gaat: rechtzoekenden zijn geholpen met oplossingen waarmee ze langere tijd vooruit kunnen. Zo steunt dit kabinet de aanpak die onder de noemer «maatschappelijk effectieve rechtspraak» binnen de rechtspraak is ontstaan en die het bereiken van overeenstemming in onderling overleg, onder begeleiding van een rechter, bevordert.¹⁵ Daarom ook steunt dit kabinet de aanpak in het beoogde wetsvoorstel Wet beëdigd mediator om in te zetten op meer kenbaar kwalitatief goede mediators en (daarmee) meer duurzame geschiloplossing.

Betere inbedding mediation

Het vermeerderen van het aantal mediationtrajecten is geen doel op zich en is dus ook niet het centrale doel van het beoogde wetsvoorstel. Waar het om gaat is dat mediation een geschikt middel kan zijn om geschillen bestendig op te lossen. Om die reden verdient mediation verdere stimulering, maar het wordt geen verplicht voorportaal voor een gerechtelijke procedure. De bereidheid van partijen om mediation te beproeven, blijft doorslaggevend. Lang niet alle zaken of situaties zijn immers geschikt voor mediation. Mediation maakt deel uit van een breder palet aan mogelijkheden voor geschiloplossing.¹⁶ 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, beoogt het voorgenomen wetsvoorstel 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.

Voorgenomen maatregelen

Maatregelen zijn nodig om voornoemde doelen te bereiken van bevordering van duurzame geschilbeslechting door een betere inbedding van mediation en een betere aansluiting tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke geschiloplossing. Centraal hierbij staat het waarborgen van de kwaliteit van mediators en hun diensten door de introductie van een wettelijk register voor mediators, met bijbehorende beschermde titel voor beëdigd mediators en een (beperkte) afnameplicht. Daarnaast denk ik aan verschillende maatregelen om het schakelen tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke procedures verder te stimuleren en vergemakkelijken.

¹⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 537.

¹⁶ Zie voor de plaats van mediation in het rechtsbestel ook de adviescommissie Burgerlijk Procesrecht, advies op de Wet Bevordering Mediation, 2016, consultatieversie, alsmede L.M. Coenraad en P. Ingelse, Afscheid van de klassieke civiele procedure?, Preadvies NJV-Vereniging 2017.

Onderdeel van de nadere uitwerking zal zijn een plan voor de evaluatie van de voorgenomen maatregelen.¹⁷

Vormgeving regulering

Om meerdere redenen kan worden volstaan met een minder zware mate van regulering dan voorzien in de eerdere wetsvoorstellen. In de eerste plaats heeft de beroepsgroep zelf de afgelopen jaren niet stil gezeten als het om kwaliteitsontwikkeling gaat. De wettelijke kwaliteitswaarborging zal zoveel mogelijk aansluiten bij de binnen de beroepsgroep zelf ontwikkelde kwaliteitswaarborgen en mechanismen van toezicht. In de tweede plaats bestaat er geen breed gedragen behoefte aan het toekennen van vergaande exclusieve taken en bevoegdheden voor gekwalificeerde mediators. Ook vanuit een rechtsstatelijk oogpunt zijn er (anders dan bijvoorbeeld voor een advocaat) geen redenen om een mediator vergaande exclusieve bevoegdheden toe te kennen.¹⁸ Het is daarom in het voorgenomen wetsvoorstel (en de daarop voortbouwende nadere regelgeving) van belang de juiste balans te vinden tussen enerzijds het toekennen of behouden van beperkte exclusieve rechten en bevoegdheden voor mediators en anderzijds het stellen van daarbij passende kwaliteitswaarborgen. Ten slotte speelt mee dat een vergaande formalisering van alles wat met mediation samenhangt ten koste kan gaan van de aantrekkelijkheid en kracht van buitengerechtelijke geschiloplossing, waardoor de nu voorgestelde mate van regulering de voorkeur verdient.¹⁹

Wettelijk register voor mediators

Doel van het wettelijke register

Er komt een wettelijk register, waarin mediators die voldoen aan bij (en krachtens) de wet voorgeschreven kwaliteitseisen, op hun verzoek kunnen worden ingeschreven. Door meer inzicht voor rechtzoekenden in de kwaliteit van mediators te bieden, moet het register rechtzoekenden meer zekerheid bieden over het professionele verloop van de mediation en (daarmee) de slagingskans van een mediation en de kans op definitieve beëindiging van het geschil. Vooral voor rechtzoekenden die zich bijvoorbeeld door de aard van hun (dreigende) geschil in een kwetsbare positie bevinden, is het belangrijk dat zij in één oogopslag kunnen zien voor welke mediators de kwaliteit gewaarborgd is.

Voortbouwen op bestaande praktijk

Regulering door middel van een wettelijk kwaliteitsregister voor mediators is niet geheel nieuw, maar bouwt voort op een bestaande praktijk. Op dit moment stelt de raad voor rechtsbijstand krachtens de Wet op de rechtsbijstand al kwaliteitseisen aan mediators die op subsidiebasis mediationzaken willen doen. Mediators die aan deze kwaliteitseisen voldoen, kunnen op verzoek bij de raad worden ingeschreven. De rechtspraak en het Juridisch Loket verwijzen in de praktijk ook naar deze ingeschreven mediators. Voor de inzichtelijkheid en kenbaarheid van de betreffende kwaliteitseisen, ook voor anderen dan de genoemde

¹⁷ Zie art. 3.1 Comptabiliteitswet 2016.

¹⁸ Zie het advies van de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, die in consultatie kritisch was op het voorgaande conceptwetsvoorstel, onder andere omdat aan de mediator taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden toegekend die de mediator – zonder goede onderbouwing – in een bijzondere positie plaatsen ten opzichte van anderen.

¹⁹ Zie hiervoor E. Bauw e.a., Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing, Den Haag: BJu 2018.

professionele organisaties, is het noodzakelijk te komen tot een algemeen wettelijk kwaliteitsregister.

Aansluiting bij private kwaliteitsregulering

Het wettelijke register zal formeel worden gehouden door de Minister voor Rechtsbescherming, met zoveel als mogelijk de focus op behoud van het goede dat door de beroepsgroep zelf al is ontwikkeld. Deze focus vraagt om een goede aansluiting tussen publieke en private kwaliteitsregulering. Dit kan tot uitdrukking komen in kwaliteitseisen die aansluiten bij die van beroepsorganisaties met een bewezen goed functionerend kwaliteitssysteem inclusief onafhankelijk tuchtrecht. Bij de inrichting en uitvoering van het register, maak ik gebruik van de expertise van experts, ervaringsdeskundigen en beroepsorganisaties op het terrein van mediation, bijvoorbeeld als het gaat om de vaststelling van de (her)inschrijvingseisen.

Titelbescherming

Aan in het wettelijk geregelde register ingeschreven en beëdigde mediators wordt de wettelijk beschermde titel van beëdigd mediator toegekend. Daarmee kunnen zij zich op een voor derden eenvoudig herkenbare manier afficheren als een professionele mediator die voldoet aan de wettelijke standaarden van kwaliteit. Overigens mag eenieder (blijven) bemiddelen in geschillen en zich (buurt)bemiddelaar of (interne) mediator noemen. Laagdrempelige bemiddeling en begeleiding door dergelijke bemiddelaars en mediators blijven van waarde binnen het samenstel van geschiloplossingsmethoden.

Deze (beperkte) titelbescherming is passend en effectief. De consequenties van een onwenselijke uitkomst van mediation liggen immers vooral bij de rechtzoekende, het rechtssysteem en derden, zoals wanneer overeenstemming uitblijft waar deze wel (of eerder) had kunnen worden bereikt of onvoldoende duidelijke afspraken worden gemaakt, met verder escalerende geschillen en onnodige gerechtelijke procedures als mogelijk gevolg. In het huidige pluriforme veld met verschillende registers, opleidingen en specialisatieverenigingen is het voor rechtzoekenden lastig de vaardigheden van de mediator goed in te schatten. Deze keuze wordt makkelijker door introductie van de beschermde titel beëdigd mediator.

Gebruik van beëdigd mediators

Voortbouwend op de bestaande praktijk, bestaat het voornemen om in het wetsvoorstel op te nemen dat het bestuur van de raad voor rechtsbijstand in het kader van de verlening van een mediationtoevoeging als bedoeld in de Wet op de rechtsbijstand in beginsel uitsluitend gebruik maakt van een beëdigd mediator. Andere (overheids)organisaties worden geacht bij voorkeur gebruik te maken van beëdigd mediators. Hieronder vallen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de tot de rechterlijke macht behorende gerechten, het openbaar ministerie en bestuursorganen als de Belastingdienst, DUO en UWV.

Inschrijfvoorwaarden

De voorgenomen nieuwe wet voorziet onder meer in regulering van de (bij AMvB te stellen) voorwaarden voor (her)registratie. Deze hebben betrekking op de genoten opleiding, de afgelegde examens, psychologische, communicatieve en juridische competenties, de verzekering van de beroepsaansprakelijkheid en het kunnen overleggen van een VOG. Mediators die actief zijn in het strafrecht, het civiele recht, of het bestuurs-

recht kunnen een verzoek tot inschrijving indienen. Omdat verschillende soorten zaken om verschillende soorten vaardigheden vragen, onderzoek ik op welke wijze gedifferentieerd kan worden naar verschillende soorten zaken. Daarnaast voorziet het voorgenomen wetsvoorstel in een klachtenprocedure, onder meer voor het geval een rechtzoekende ontevreden is over het geleverde werk of twijfels heeft over de kwaliteit of integriteit van de beëdigd mediator. Klachten kunnen leiden tot schorsing of uitschrijving uit het register. De kosten van de (her)registratie en de klachtenprocedure worden (in de vorm van leges) doorberekend aan de beroepsbeoefenaren.

Kernwaarden

Om de eenheid van de beëdigd mediators te onderstrepen zal het voorgenomen wetsvoorstel daarnaast kernwaarden bevatten waar alle beëdigd mediators zich met hun beëdiging aan committeren. Kernwaarden zijn in ieder geval: het bewaken van de vrijwilligheid ten aanzien van deelname aan mediation door partijen en hun instemming met de uitkomst, het bewaken van partijautonomie, het betrachten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en het zoveel mogelijk bewaken van de vertrouwelijkheid van de informatie die in het kader van de mediation wordt gedeeld.²⁰ Dit gezamenlijk gedragen (niet-limitatieve) normenkader helpt de verdere professionalisering van de beroepsgroep.

Proportionaliteit

De beroepsregulering in het voorgenomen wetsvoorstel is beperkt van aard en strekt bovendien niet verder dan het publieke belang dat daarmee wordt gediend, namelijk het bieden van kenbare kwaliteitswaarborgen aan rechtzoekenden en daarmee het bevorderen dat geschillen zoveel mogelijk op duurzame wijze worden opgelost. Eenieder behoudt de mogelijkheid zich mediator te noemen en mediationdiensten aan te bieden. Uitsluitend de titel «beëdigd mediator» wordt wettelijk beschermd en leidt tot de mogelijkheid om in het kader van mediationbijstand te worden ingeschakeld door de raad voor rechtsbijstand die ook nu al toevoegingen verleent aan mediators die in het daartoe gehouden register zijn opgenomen. Hiermee is beoogd de juiste balans te vinden tussen enerzijds de benodigde wettelijke kwaliteitsregulering ten behoeve van rechtzoekenden en anderzijds zo veel mogelijk in stand laten van de private kwaliteitsregulering, vrije beroepsbeoefening en marktwerving.

Betere inbedding mediation

Doel betere aansluiting gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures

Naast een wettelijk register voorziet het voorgenomen wetsvoorstel in een betere aansluiting tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures waardoor rechtzoekenden hiertussen beter kunnen schakelen, zowel in het privaatrecht als in het bestuursrecht.²¹ Bij dit schakelen kan van partijen in een conflict in redelijkheid verwacht worden dat zij waar mogelijk proberen dit in onderling overleg op te lossen voordat een beroep op de rechter wordt gedaan. Dat kunnen partijen zelfstandig, maar mediators, bemiddelaars en advocaten kunnen hierin een ondersteunende rol

²⁰ Zie E. Bauw e.a., Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing, Den Haag: BJu 2018, p. 81.

²¹ Het bewerkstelligen van een evenwichtige samenhang tussen mediation en de behandeling in rechte is een taak van de overheid, zo blijkt uit artikel 1 van de Europese Mediationrichtlijn. Ten aanzien van het strafrecht is op dit moment het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen in het (jeugd)strafrecht in voorbereiding. Hierover heb ik uw Kamer laatstelijk bij brief van 8 januari 2020 geïnformeerd: Kamerstuk 29 279, nr. 560.

vervullen.²² Een initiatief uit Canada, het Civil Resolution Tribunal, laat zien dat voor sommige type zaken ook andere ondersteuning in de vorm van online hulpmiddelen en online procesbegeleiding succesvolle instrumenten kunnen zijn om onderlinge overeenstemming te bereiken.

Het voorgenomen wetsvoorstel is er *niet* op gericht rechtzoekenden bij de rechter weg te houden. De toegang tot de rechter blijft gewaarborgd, want de mogelijkheid een geschil aan de rechter voor te leggen is een belangrijke kernwaarde van onze rechtsstaat en een voorwaarde voor een goed functionerende democratische samenleving. Daarnaast kan een beslissing van een rechter in een fase dat het conflict nog niet geëscaleerd is, juist een uitstekend instrument zijn voor vroegtijdige en duurzame geschiloplossing. De betere aansluiting werkt daarom niet alleen van gerechtelijke naar buitengerechtelijke geschiloplossing, maar ook de andere kant op. Rechtzoekenden die gebruik maken van de diensten van bijvoorbeeld een mediator, kunnen baat hebben bij toegang tot een rechter voor een beslissing voor een deel van het geschil. Daarom verken ik de mogelijkheden voor een deelgeschillenregeling, al dan niet met aanpassing van de wet, waarbij ik de kritiekpunten op het conceptwetsvoorstel uit 2016 zal meenemen.²³

Stimulans oplossing in onderling overleg

Het voorgenomen wetsvoorstel zal verschillende voorzieningen bevatten die gericht zijn op het stimuleren van onderling overleg. Ik denk hierbij onder meer aan de in het regeerakkoord opgenomen passage dat schuldeisers eerst een betalingsregeling dienen te onderzoeken voor een zaak voor de rechter wordt gebracht.²⁴ Ik onderzoek de mogelijkheden om partijen zich bij de rechter te laten uitspreken over of en zo ja hoe zij hebben geprobeerd hun geschil buiten rechte op te lossen, bijvoorbeeld met mediation.

Rechters worden opgeleid om met partijen tijdens de zitting te bespreken wat een passende methode van geschiloplossing is. Alle rechtbanken en gerechtshoven beschikken al over mediationbureaus en mediationfunctionarissen die mediation naast rechtspraak faciliteren.²⁵ Een wettelijke verankering van de mogelijkheid van de rechter tijdens de zitting te beproeven of er aanleiding is partijen die hiervoor open staan te verwijzen naar mediation ondersteunt deze ontwikkeling. Daarnaast verken ik de (budgetneutrale) mogelijkheid partijen financieel tegemoet te komen indien de mediation na een verwijzing door de rechter alsnog tot overeenstemming heeft geleid.

Verschoningsrecht

Ik ben voornemens in het voorgenomen wetsvoorstel een verschoningsrecht voor beëdigd mediators op te nemen, dat in lijn is met het verschoningsrecht dat mediators in grensoverschrijdende geschillen nu al toekomt.²⁶ Dit onderstreept het belang van vertrouwelijkheid als één van

²² In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel aangeduid als de «in verbindingstelling»: een visie waarin verbindend, probleemoplossend handelen op een gelijke positie komt naast handelen op basis van tegenspraak: J.M. Barendrecht, P. Ingelse, F. Schonewille, J. de Waart en F. van Zomeren, Van «in gebreke» naar «in verbinding», NJB 2018, afl. 26, p. 1298 e.v. Deze «norm» maakt ook onderdeel uit van de aanbevelingen voor het vervolg van het mediation wetgevingstraject.

²³ Art. 1019ee, Wet bevordering mediation, publicatiedatum 13 juli 2016.

²⁴ «Vertrouwen in de toekomst», Regeerakkoord 2017 – 2021.

²⁵ Zie bijvoorbeeld: www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/mediation-naast-rechtspraak.

²⁶ Art. 5, Implementatiewet Mediationrichtlijn.

de uitgangspunten van mediation.²⁷ Deze vertrouwelijkheid is van belang zodat partijen erop kunnen vertrouwen dat zij informatie over hun (juridische) positie in volledige vrijheid met de mediator kunnen delen, zonder dat de vrees hoeft te bestaan dat die informatie in het kader van een wettelijke getuigplicht voor de mediator verder verspreid raakt.

Als in een mediation vertrouwelijkheid uitdrukkelijk is overeengekomen, heeft een mediator in grensoverschrijdende mediationstrajecten binnen de Europese Unie in beginsel de bevoegdheid zich te verschonen van de verplichting een getuigenis af te leggen over informatie die voortvloeit uit de mediation in zaken die ter vrije bepaling van partijen staan. Dit is een wettelijk verschoningsrecht op grond van de implementatie van de Europese Mediationrichtlijn.²⁸ Eenzelfde wettelijk verschoningsrecht komt echter niet toe aan mediators in andere gevallen. Dit is het gevolg van een uitdrukkelijk verzoek van de Eerste Kamer bij de behandeling van de implementatiewet.²⁹ Hierbij speelde mee dat er op nationaal niveau geen sprake was van een afgebakende groep gekwalificeerde mediators voor wie het verschoningsrecht zou gelden. Om deze reden werd het toekennen van een verschoningsrecht buiten de verplichte kaders van de Europese Mediationrichtlijn niet gerechtvaardigd geacht.³⁰ Met de introductie van een nationaal mediatorregister en daaraan te verbinden kwaliteitseisen komt het conceptwetsvoorstel tegemoet aan voornoemde bezwaren van de Eerste Kamer.

Bevordering geschiloplossing in onderling overleg met de overheid

De overheid moet het goede voorbeeld geven als het gaat om geschiloplossing in onderling overleg. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het beleid van het kabinet ten aanzien van omgang van de overheid met belanghebbenden. Als onderdeel van het Uitvoeringsplan programma Rechtsbijstand wordt gewerkt aan het zoveel mogelijk voorkomen van onnodige procedures waarbij de overheid is betrokken.³¹ De Minister van BZK en ik onderzoeken in aansluiting hierop op welke wijze kan worden bevorderd dat bestuursorganen zich met vroegtijdige en actieve communicatie inspannen om geschillen te voorkomen of in een vroeg stadium op te lossen. Voor de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen biedt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het wettelijk kader. De Awb verlangt nu al dat bestuursorganen bij besluitvorming zorgvuldigheid in acht nemen. Bezien wordt op welke wijze de Awb op dit punt beter geïmplementeerd of nader ingevuld kan worden. Aanvullende voorzieningen ter zake hebben tot doel in ieder stadium van de besluitvorming bestuursorganen aan te sporen op informele wijze met belanghebbenden contact te leggen en te onderhouden. Een verdere implementatie van het BZK-programma Passend contact met de overheid (PCMO) past hierbij. Dit geldt voor het vroegtijdig contact met belanghebbenden voorafgaand aan een besluit, waardoor mogelijke oorzaken van een conflict in een vroeg stadium kunnen worden opgespoord en geadresseerd. Dit geldt ook voor het in stand houden van een goede communicatie, mocht het onverhoopt toch tot een bezwaar of beroep zijn gekomen.

²⁷ E. Bauw e.a., Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing, Den Haag: BJu 2018, p. 81. Zie ook de model mediationovereenkomst van het MfN-register, waarin is voorzien in uitgebreide geheimhoudingsbepalingen, te raadplegen via: <https://mfregister.nl/login-registermediator/condities/>.

²⁸ Art. 5 Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (Implementatiewet Mediationrichtlijn).

²⁹ Kamerstuk 32 555, G.

³⁰ Kamerstuk 32 555, I.

³¹ Zie bijvoorbeeld: Uitvoeringsplan programma Rechtsbijstand, juni 2019, Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 177. Zie ook de contourenbrief over de herziening van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand: Kamerstuk 31 753, nr. 155.

Vervolg

In het voorgaande heb ik mijn voornemen toegelicht een nieuw conceptwetsvoorstel inzake mediation in consulatie te brengen. Ook heb ik de hoofdlijnen van de inhoud van dit voorgenomen conceptwetsvoorstel geschetst.

Nadere uitwerking op alle onderdelen is noodzakelijk. In de eerste helft van 2020 zal hieraan nader uitvoering worden gegeven, waarna het wetgevingstraject van start kan gaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker