

Datum: 22 juli 2024

Betreft: Reactie VMO op consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb

De Vereniging Mediators bij de Overheid (VMO) heeft ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te reageren in het kader van de pre-consultatie over het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb. In die reactie schreven wij onder meer, dat wij al eerder gepleit hebben voor aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht om zo bestuursorganen te stimuleren om in geschillen met de overheid een andere (informelere en niet-juridische) aanpak te kiezen, naast het toepassen van het juridische instrumentarium.

Op het voor conflicthantering cruciale nieuwe artikel 7:1b zijn wij nader ingegaan. Wij pleitten ervoor om de verschillende aspecten van het geschil goed te analyseren en dat te documenteren, waardoor een (dieper) inzicht kan ontstaan in achterliggende belangen maar ook in aspecten die betrekking hebben op bejegening. Het zijn immers vooral deze aspecten, die knagen aan vertrouwen. Een goed inzicht in de aard van het geschil kan een helder onderscheid aanbrengen in waar het in juridische zin om draait en welke elementen te maken hebben met bejegening, emotie, relatie en serieus genomen worden etc.

Voor het verkrijgen van uitsluitel over juridische vragen is de rechtsgang in de Awb geëigend. Bejegeningaspecten lenen zich meer voor een andere informele aanpak, in het bijzonder voor mediation. Deze herziening van de Awb biedt een goede mogelijkheid dit op te nemen in de wetstekst zelf en/of in Memorie van toelichting bij de Awb.

In de kabinetsreactie van 15 januari 2021 op het rapport `Ongekend onrecht` wordt een passage gewijd aan het algemene bestuursrecht, die ook in de memorie van toelichting wordt aangehaald<sup>1</sup>:

***“Het algemene bestuursrecht***

*Tegelijkertijd is het van belang te kijken naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb), als centrale wet waarin de rechtsbetrekking tussen burger en overheid wordt genormeerd en de rechtsbescherming van burgers tegen beslissingen van de overheid is geregeld. Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation. De Awb zal meer mogelijkheden én verplichtingen bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren”.*

Mediation wordt hier dus als voorbeeld genoemd van een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting. In de pre-consultatie over de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, die begin 2023 is gehouden, werd deze kabinetsreactie ook aangehaald. De eventuele toepassing van mediation krijgt daar een plek in paragraaf 3.8 die gaat over Passend Contact met de Overheid (PCMO), een project over informele aanpak van het

---

<sup>1</sup> p. 29

ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Toepassing van mediation wordt echter helaas niet verder uitgewerkt. Dat zien wij als een groot gemis, omdat informele aanpak het risico in zich draagt dat gelijkwaardigheid van partijen in het gedrang komt, omdat de overheid de bovenliggende partij is. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk is inmiddels voldoende aangetoond dat mediation een waarborg tegen machtsongelijkheid biedt en gericht op een uitkomst waar beide partijen mee kunnen instemmen en aandacht voor emotie en (herstel van) de relatie.

De hiervoor aangehaalde kabinetsbrief krijgt in deze consultatie een andere wending. Ten opzichte van de pre-consultatie is er een opmerkelijk verschil te signaleren, waar het gaat om de plaats van mediation in het bestuursrecht. In paragraaf 6.1.12. Overige reacties op p. 44 staat het volgende:

*“De MediatorsFederatie en de Vereniging Mediators bij de overheid stellen voor om mediation met name te noemen als voorbeeld voor laagdrempelige geschilbeslechting. De regering heeft hiervan afgezien, omdat mediation in het bestuursrecht in veel gevallen een te zware en niet laagdrempelige vorm van geschilbeslechting is. Bestuursorganen kunnen vaak sneller resultaat bereiken als ambtenaren bij contact met burgers gebruik maken van mediationvaardigheden, zonder dat een formeel mediationtraject wordt gestart”.*

Opmerkelijk, niet alleen omdat het afwijkt van de eerdergenoemde kabinetsreactie, maar ook omdat het haaks staat op wat voortkomt uit het deelprogramma Burgergerichte Overheid van het ministerie Justitie en Veiligheid. Uit het rapport “Een beschikkingenfabriek”<sup>2</sup> is een beeld te vormen van de behoefte aan informele geschiloplossing en mediation bij de overheid.

Hoe is het te rijmen, dat de overheid enerzijds kiest voor juridische c.q. formele procedures en anderzijds mediation een te zware vorm vindt? Wij zijn zeer geïnteresseerd naar de onderbouwing van de stelling dat mediation een zware en niet laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting is. Ook omdat mediation nu bij veel bestuursorganen met succes wordt ingezet en bijvoorbeeld ook onder regie van de rijksoverheid bij de afhandeling van de toeslagen affaire inmiddels meerwaarde heeft bewezen.

Interessant is dat de Tweede Kamer dan ook vindt. Op 12 maart 2024 heeft de Kamer met algemene stemmen een motie<sup>3</sup> aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om aan gedupeerden van de aardbevingsproblematiek eerst mediation aan te bieden bij een geschil. In de overweging bij de motie wordt aangegeven, “dat mediation minder ingrijpend kan zijn dan een rechtszaak bij een geschil tussen een overheidsinstantie en burger en kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid”. Een heel ander geluid dus.

Staatssecretaris Vijlbrief uitte zich namens de regering op 6 maart 2024 in het debat over de gaswinning ook positief over mediation: *Dan de motie op stuk nr. 1222, over mediation. Tegen de indiener, ik dacht dat dit de heer Bushoff was namens hemzelf en mevrouw Beckerman, zeg ik dat het interessante is dat ik bij ‘Nij begun’ heel lang heb nagedacht over alles wat ik met mediation zou kunnen doen en of ik helemaal af zou kunnen van beroep et cetera. Maar ook met dit dictum kan ik goed leven. Ik wil dat graag proberen uit te voeren, dus deze motie geef ik oordeel Kamer.*

In de Memorie van toelichting bij de consultatieversie wordt uitgebreid aandacht besteed aan het project Passend contact met de overheid (PCMO). Dit programma is bedoeld om informele beslechting van geschillen over overheidshandelen te bevorderen<sup>4</sup>. Positieve ervaringen met de aanpak van PCMO zijn aanleiding om elementen van de aanpak vast te leggen in de Awb. Formalisering van de informele aanpak wordt daarbij vermeden. In de memorie van toelichting wordt daarbij de kabinetsreactie op het rapport “Ongekend onrecht”

---

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/23/tk-bijlage-1-3-vgr8-bloemlezing-beschikkingenfabriek>

<sup>3</sup> Kamerstuk 33529, nr. 1222

<sup>4</sup> p. 28 e.v.

aangehaald. In die reactie wordt mediation ook daar als voorbeeld genoemd van laagdrempelige geschilbeslechting. Hoe kan het dan, dat in het commentaar op de reactie van de VMO op de pre-consultatieversie<sup>5</sup> mediation wordt afgedaan als een te zware en niet laagdrempelige vorm van geschilbeslechting. Des te merkwaardiger is dit, omdat bij de toelichting op het nieuwe artikel 7:1b<sup>6</sup> mediation juist weer wel als mogelijkheid wordt genoemd voor een informele manier om aan een bezwaar tegemoet te komen. En dat is terecht, want het is aannemelijk, dat ambtelijk contact met burgers, ook al geschiedt dat met inzet van mediationvaardigheden, niet altijd de gewenste oplossing van een geschil met de overheid dichterbij brengt. Inzet van de onafhankelijke mediator is dan een prima alternatief. De VMO doet een dringend beroep om deze herziening van de Awb te benutten en mediation in artikel 7:1b of andere wijze als alternatieve geschilbeslechting op te nemen en daarmee ook in formele zin toe te voegen als waardevolle interventie de relatie tussen burger en overheid te verbeteren. Dat komt ook tegemoet aan de centrale doelstelling van deze herziening van de Awb om de burger als gelijkwaardige partner centraal te stellen.

Met vriendelijke groet,  
Namens het bestuur van de VMO,



Mr. E.A.M. Masselink MPM, secretaris

[secretariaat@vmomediators.nl](mailto:secretariaat@vmomediators.nl)

[www.vmomediators.nl](http://www.vmomediators.nl)

---

<sup>5</sup> p. 44 en 70

<sup>6</sup> p. 30