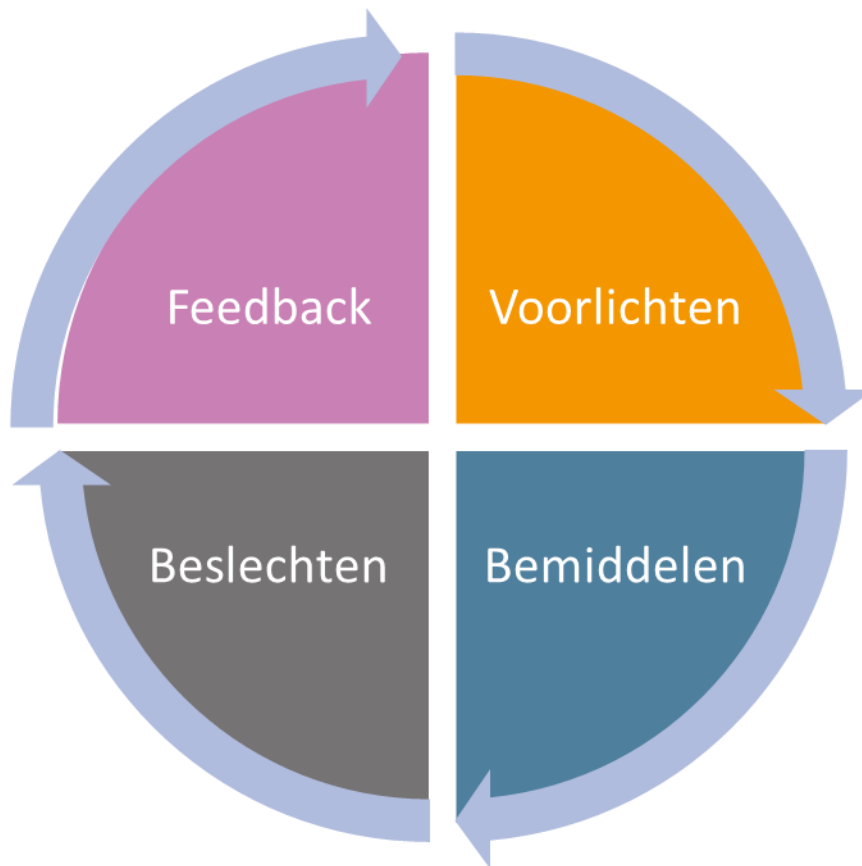


Leren van ADR Praktijk in Nederland

Versterkt conflictoplossend vermogen



Leerpublicatie in opdracht van SKGZ
namens de vijf samenwerkende ADR-organisaties
(Alternative Dispute Resolution) in Nederland

Auteurs

Prof.dr.mr. Maurits Barendrecht

Dr. Krijn van Beek

The Hague Institute for Innovation of Law



Januari 2026

Samenvatting

In deze leerpublicatie belichten we de ADR procedures in Nederland. De focus ligt op SKGZ, de instantie die conflicten helpt voorkomen en oplossen tussen de 18 miljoen zorgverzekerden in Nederland en hun zorgverzekeraars.

We hebben de werkwijze van SKGZ (hoofdstuk 2) gespiegeld aan de internationale literatuur en expertise (hoofdstuk 3), aan rechtspleging via rechtspraak (hoofdstuk 4), aan de bereikte uitkomsten (hoofdstuk 5) en aan de inrichting van de andere vier erkende ADR-instellingen (hoofdstuk 6). Deze behandelen conflicten met aanbieders van producten en diensten (De Geschillencommissie), met financiële instellingen (Kifid), huurgeschillen (de Huurcommissie) en met pensioenfondsen (GIP).

Het leertraject laat zien hoe toegankelijke en effectieve routes voor behandeling van veel voorkomende conflicten gerealiseerd kunnen worden. Dit tegen lage en beheersbare kosten en met belangrijke maatschappelijke opbrengsten.

Er zijn veel elementen die daaraan bijdragen. Hoofdstuk 7 geeft daarvan een overzicht. Factoren die er uitspringen zijn gespecialiseerde expertise, bemiddeling aan de hand van heldere uitkomstcriteria en gerichtheid op rechtvaardige overeenstemming. Ook hebben de ADR-instellingen een gezamenlijk model ontwikkeld met doorgaande routes voor de rechtzoekende en de andere partij waarin vier functies terugkomen: voorlichting, bemiddeling, beslechting en feedback (zie diagram)



De baten voor rechtzoekenden bestaan uit verhoogde procedurele rechtvaardigheid en meer ervaren rechtvaardigheid van uitkomsten. De bijwerkingen van procedures (stress, gezondheidsschade en andere secundaire victimisatie) nemen af. Burgers krijgen beter op hun behoeften afgestemde zorg, woningen of andere producten en diensten. Daarmee neemt hun welzijn toe. Baten voor de aangesproken partijen zijn er in de vorm van effectievere

dienstverlening die beter aansluit bij de behoeften van hun afnemers, met beheersbare kosten van klachtbehandeling. Maatschappelijk vertaalt dit alles zich in een bijdrage aan economische groei en meer cohesie in de samenleving.

Op basis van de beperkte beschikbare gegevens lijken de kosten van preventie en zaaksbehandeling aanmerkelijk lager dan die van een vergelijkbare behandeling via rechtshulp en niet gespecialiseerde rechtspraak. De kostenvoordelen zitten vooral in specialisatie, het lerende systeem en de integratie van de vier functies.

De lagere kosten maken het makkelijker om deze te verdelen. Dat leidt tot aanzienlijk lagere kosten voor rechtzoekenden, met name doordat zij minder vaak zelf veel tijd, deskundigheid of rechtsbijstand hoeven in te zetten.

Ook de overheidsbijdrage en de bijdrage van aangesproken partijen is dus beheersbaar. De overheidsbijdrage varieert van 0% (Kifid, GIP) tot 38% (Huurcommissie) en hangt vooral samen met de wijze waarop omslag van kosten wordt ondersteund door regelgeving en de branchestructuur. De financiering van de Geschillencommissie is daarbij een aandachtspunt: de vrijwillige bijdragen van branches, de versnippering die daarbij ontstaat en de ondersteuning door het Ministerie van Justitie en Veiligheid vragen om een structurele regeling.

De vijf besproken ADR-instanties zijn organisch ontstaan. Terugkijkend zijn er enige cruciale overheidsinterventies die dit mogelijk maakten: voldoende prikkels tot deelname, bijeenbrengen van voorlichting, de ook bemiddelende ombudsfunctie en de geschilbeslechting, met heldere kwaliteitscriteria voor erkenning van instanties. Dit resulteert in eigenaarschap en een organisatievorm die in grote lijnen aansluit bij de OESO aanbevelingen voor het realiseren van toegankelijk en responsief recht.

De leerresultaten die in de volgende hoofdstukken zijn samengebracht, zijn in de eerste plaats relevant voor de ADR-instanties zelf. De betrokken ministeries, en met name het ministerie van Justitie en Veiligheid, kunnen er hun systeemrol mee versterken.

De resultaten lijken ook relevant voor effectieve toegang tot het recht en conflictoplossing in het algemeen. In Nederland bestaat een grote behoefte aan effectieve routes om rechten te beschermen en veel voorkomende conflicten op te lossen. De productiviteit van bestaande voorzieningen neemt af. Kosten lopen op. Sociaal advocaten, andere rechtshulpverleners, rechters en behandelaars van conflicten bij uitvoeringsinstanties besteden steeds meer uren per behandeld probleem. Nieuwe procedures ontwikkelen, zoals bij herstel toeslagen, in pilots, voor maatschappelijk effectieve rechtspraak, in de jeugdbescherming of voor veel voorkomende criminaliteit, dat blijkt vaak ingewikkeld.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft voor het rechtsbestel als missie geformuleerd om samen de toegang tot het recht te borgen en te versterken, waarbij de rechtzoekende centraal staat. De visie is dat alle personen, bedrijven of organisaties in Nederland voor hun (juridische) problemen passende en duurzame uitkomsten vinden, waarmee zij verder kunnen. Dat gebeurt toegankelijk en op een manier die de kern van de problematiek met effectieve interventies

adresseert, en niet alleen het juridische aspect. Procedurele rechtvaardigheid, snelheid en effectiviteit zijn volgens deze visie bepalend voor de kwaliteit.

De routes van de ADR-instellingen hebben elementen die deze missie en visie kunnen helpen realiseren. De ADR-instanties hebben leren en innovatie in hun organisaties weten te integreren. Zij werken op schaal. Zij zijn duurzaam gefinancierd en kunnen grote aantallen conflicten voorkomen, beheersen en/of oplossen zonder overbelast te raken. In hoofdstuk 7 zijn suggesties opgenomen hoe rechtspraak, ADR-instellingen en het ministerie van JenV deze ervaringen breder zouden kunnen inzetten.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1. Aanleiding en opzet.....	6
1.1 Te weinig capaciteit voor conflictoplossing en toegang tot recht.....	6
1.2 Missie, visie en kernwaarden realiseren.....	6
1.3 In een uitdagende omgeving	7
1.4 Kleinschalig ontwikkelen in de praktijk.....	8
1.5 ADR-instellingen: specialisatie, schaal en sociale grondrechten	9
1.6 Opzet publicatie: leren van wat werkt met het oog op beleid	9
2. Werkwijze en inrichting van SKGZ	11
2.1 Wettelijke inbedding en kwaliteitsborging	11
2.2 ADR Nederland	12
2.3 Missie SKGZ en ADR-instellingen	14
2.4 Vier samenhangende functies	17
2.5 Werkwijze in detail	17
3. Relatie tot kennis over wat werkt	18
3.1 Vier fasenmodel spoort met internationale kennis	19
3.2 Rechtvaardige, herstelgerichte overeenstemming als focus	19
3.3 Conflictoplossing op basis van belangen en van rechten.....	21
3.4 Objectieve juridische criteria ook essentieel in bemiddeling	23
3.5 Doorgaande routes voor rechtzoekenden onder één dak	24
3.6 Verplichte aansluiting en medewerking belangrijk	25
3.7 Effectiviteit, bijwerkingen en kosten van specifieke interventies	26
3.8 Oplossingsgerichte en proportionele financiële bekostiging	26
3.9 OESO organisatorische aanbevelingen	27
4. Verhouding tot rechtspraak: concurrentie of integratie?	28
4.1 Vergelijking van de informatie en feedback	28
4.2 Vergelijking van de bemiddeling	29
4.3 Vergelijking van de beslechting	31
4.4 Hoe kiest de gebruiker?	32
4.5 Partner, concurrent, of nog iets anders?.....	33

4.6 Potentieel van samenwerking.....	34
5. Uitkomsten: de meting van effecten	36
5.1 Hoe de effecten van SKGZ en ADR te waarderen?	36
5.2 Kosten van tot beslissingen komen.....	37
5.3 Uitkomsten en de kwaliteit daarvan.....	40
5.4 Economische toegevoegde waarde	45
5.5 Welzijn.....	45
5.6 Rechtsstatelijke waarden	45
5.7 Kosten en baten SKGZ en waar komen die terecht?	46
5.8 Suggesties voor monitoring en benchmarking	52
6. Vergelijking tussen ADR-instellingen.....	55
6.1 Landschap van ADR-instanties: versnippering	55
6.2 Niet altijd duidelijke ketenverantwoordelijkheid	56
6.3 Inrichting en cijfers vijf aangewezen ADR-instellingen	57
6.4 Organisatie en uitkomsten ADR-instellingen: een positief patroon	67
6.5 Maatschappelijke baten en kosten.....	69
6.6 Governance van ADR en beter benutten potentieel.....	70
7. Conclusies en aanbevelingen.....	72
7.1 Toepassen van recht en conflictoplossing kunnen goed samen	72
7.2 Krachtige basiselementen en aandachtspunten.....	73
7.3 Eigenaarschap, verbinding, verantwoordelijkheid en innovatie.....	74
7.4 Sluitende financiering is mogelijk.....	75
7.5 Borging en optimalisatie van ADR en rechtspraak	76
7.6 Rechtspraak en ADR: de onderlinge verhoudingen	77
7.7 Contouren van een implementeerbaar voorstel.....	78
Bijlage 1 Overzicht Beleidskompas	80
Literatuurlijst	82

1. Aanleiding en opzet

1.1 Te weinig capaciteit voor conflictoplossing en toegang tot recht

Aanleiding voor deze leerpublicatie is dat het conflictoplossend vermogen en de toegang tot recht in Nederland onder druk staan. Instellingen als de rechterlijke macht, politie en sociale advocatuur zijn overbelast of komen geld tekort. De conflictoplossing loopt niet goed genoeg. Volgens de laatste cijfers wordt nog maar 39% van de door burgers ervaren geschillen door middel van overeenstemming of een beslissing opgelost, terwijl dit eerder nog 60% was. Burgers met conflicten maken steeds minder gebruik van procedures bij de rechter: een halvering tussen 2003 en 2019 van 6% naar 3% van alle ervaren conflicten (WODC 2020; Barendrecht 2022). Dat geldt ook voor het beroep op advocaten, politie en traditionele conflictoplossers in het maatschappelijke middenveld zoals vakbonden en beroepsverenigingen.

Gerechtelijke procedures worden steeds arbeidsintensiever. De productiviteit van de rechterlijke macht neemt af (Berghuis 2023). De sociale advocatuur moet steeds meer uren maken om problemen op te kunnen lossen (Veranderde tijden 2025). De aantrekkingskracht van het beroep neemt daardoor af en de productiviteit blijft ook hier achter (Panteia 2022).

Door personeelstekorten bij politie en Openbaar Ministerie moesten in 2022 grote aantallen zaken van de agenda worden afgevoerd. Rechters zijn overwerkt. Er zouden volgens de NVvR (de vereniging van magistraten) 800 extra rechters nodig zijn om het werk op te vangen (NVvR 2023). De politie heeft te maken met een grote uitstroom wegens pensionering en heeft al een personeelstekort. De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak wordt geroemd en is internationaal op peil (Venice Commission 2021). Maar de effectiviteit van rechtspleging als methode van conflictoplossing is laag in de ogen van burgers. Het WODC vond geen correlatie tussen gebruik van rechtspraak of rechtshulp en door burgers genoemde uitkomstvariabelen zoals doelbereik en het bereiken van overeenstemming. Mensen zijn verhoudingsgewijs sceptisch als ze de vraag wordt voorgelegd of een gang naar de rechter of een advocaat het probleem oplost (WODC 2020).

1.2 Missie, visie en kernwaarden realiseren

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onder minister Weerwind en staatssecretaris Struycken de volgende missie, visie en kernwaarden geformuleerd (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2024).

Missie

Samen de toegang tot het recht borgen en versterken. De rechtzoekende staat hierbij centraal.

Visie

Iedereen in Nederland kan een passende en duurzame uitkomst vinden voor een (juridisch) probleem.

Kernwaarden

Toegankelijkheid en kwaliteit.

De toelichting wijst op het grote maatschappelijke belang. Toegang tot recht is vooral nodig rond levensgebeurtenissen. Een juridisch probleem kan iedereen overkomen. Onopgeloste problemen leiden tot maatschappelijke onvrede. De economische waarde van goede toegang tot recht is groot. Het is aan de overheid zorg te dragen voor een goede juridische infrastructuur, die mensen in staat stelt om hun (juridisch) probleem op laagdrempelige, duurzame en passende wijze op te lossen, met name als de overheid de inzet van bepaalde oplossingsrichtingen stimuleert.

Het versterken van de toegang tot het recht is volgens de toelichting een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie met organisaties die een rol hebben in het rechtsbestel of op een andere manier te maken hebben met de toegang tot het recht. Het gaat volgens de toelichting om uitkomsten waarmee mensen verder kunnen. Dat gebeurt toegankelijk en op een manier die de kern van de problematiek met effectieve interventies adresseert, en niet alleen het juridische aspect. Procedurele rechtvaardigheid, snelheid en effectiviteit zijn bepalend voor de kwaliteit.

Onder toegang tot het recht wordt verstaan: “dat burgers, zzp’ers, bedrijven en organisaties (hierna: rechtzoekenden) die een probleem hebben met een juridisch aspect, kunnen beschikken over objectieve (betrouwbare) informatie, advies en ondersteuning, waaronder rechtshulp en rechtsbijstand, en de mogelijkheid hebben een beslissing te verkrijgen van een neutrale instantie. Toegang tot het recht is dus breder dan alleen toegang tot de rechter” (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2024).

De ADR-instellingen bieden dit type informatie, hulp en beslissingen en helpen deze missie, visie en kernwaarden realiseren. In het systeem werken zij daarbij onder meer samen met de rechtspraak, die als missie heeft: “Goede toepassing van recht, onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechters” (zie de missie van de Rechtspraak).

1.3 In een uitdagende omgeving

Deze missies, visie en kernwaarden moeten worden waargemaakt in een omgeving waarin de rechtsstaat onder druk staat en polarisatie toeneemt. Het periodiek onderzoek naar

Burgerperspectieven van het Sociaal Cultureel Planbureau laat zien dat inwoners van Nederland steeds ongeruster zijn over het probleemoplossend vermogen van onze samenleving. Zij verlangen naar saamhorigheid, vrede en voorspoed. Ze vrezen polarisatie (SCP 2022; SCP 2025).

Politiek, bestuur en rechtspraak hebben moeite om op deze uitdagingen een antwoord te vinden. Door de technologische vooruitgang en arbeidsverdeling neemt het aantal relaties toe waarin burgers, bedrijven en overheden structureel van elkaar afhankelijk zijn. Steeds meer regels blijken nodig en de rechtsstaat is ingericht op het produceren, uitvoeren en handhaven van die regels.

Daarbij is het niet verwonderlijk dat er in veel sectoren fundamentele vragen opkomen over de impact van regels. De vele op elkaar gestapelde regelingen en uitvoeringsorganisaties leiden tot een verkokerde overheid die grote moeite heeft om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. De complexiteit wordt vergroot door een rechtspleging die besluitvormingsprocessen kan versterken, maar soms ook vertraagt, verstoort of vast laat lopen, op een manier die moeilijk te voorspellen en te hanteren is.

Voorbeelden van sectoren waarin maatschappelijke uitdagingen, regulering en toegang tot het recht met elkaar in harmonie moeten worden gebracht zijn de gezins- en jeugdzorg, het veiligheidsdomein en de ruimtelijke ordening (stikstof, energietransitie), waarin vooral de gemeenten een belangrijke coördinerende rol spelen. Landelijk zijn er de grote hersteloperaties in Groningen en bij de Belastingdienst, maar ook de vele eerdere voorbeelden daarvan (Q-koorts, Aandelenlease, Woekerpolissen). Ook in de arbeidsverhoudingen en in de relaties op de woningmarkt zijn er conflicten die keer op keer moeten worden opgelost.

1.4 Kleinschalig ontwikkelen in de praktijk

Rechters en andere professionals die toegang tot recht bieden reageren op deze uitdagingen. Zij passen in hun individuele praktijk steeds vaker nieuwe interventies toe om mensen beter te kunnen helpen. Ze benutten mediation-methoden, experimenteren met herstelrecht, organiseren alternatieve straffen, verwijzen naar specialistische interventies door deskundigen of doen mee aan pilots met probleemoplossende rechtspraak.

De overheid organiseert buitengerechtelijke procedures zoals klachtenprocedures, tuchtprocedures, geschillencommissies en ombudsman-procedures. Voor grootschalig herstel (Groningen, Toeslagen) worden nieuwe instanties opgezet die een eigen werkwijze ontwikkelen (Nationale Ombudsman 2023). Naast politie, rechtspraak en advocatuur ontstaan nieuwe aanbieders van rechtshulp, zoals het Juridisch Loket en rechtsbijstandsverzekeraars.

Maar de trendcijfers laten zien dat de ontwikkeling en invoering van nieuwe routes en interventies te traag gaat en te kleinschalig is. Ze kunnen het gat niet opvullen dat de gerechtelijke procedures en daarbij behorende voorzieningen laten vallen. Buitengerechtelijke procedures, maar ook de grootschalige hersteloperaties voor Groningen en de Toeslagenaffaire krijgen bovendien op hun beurt te maken met juridisering en grote achterstanden.

1.5 ADR-instellingen: specialisatie, schaal en sociale grondrechten

De ADR-instellingen hebben in dit veld een bijzondere positie. Zij behandelen een groot aantal soortgelijke conflicten en hebben kunnen profiteren van de vele experimenten van professionals in recht en conflictoplossing. Zij hebben zich gedurende jaren met een verhoudingsgewijs stabiele organisatie kunnen ontwikkelen en op de veeleisende omgeving kunnen inspelen. Zij hebben ook met *trial and error* een passende rol gekregen in hun sector en daarmee in de rechtsverhoudingen rond belangrijke sociale grondrechten en duurzame ontwikkelingsdoelen.

Bij SKGZ komen bijvoorbeeld de conflictoplossing, de rechtsbescherming en de toegang tot zorg bij elkaar. Bij het Kifid en GIP gaat het uiteindelijk om gezonde relaties tussen burgers en financiële instellingen, met het oog op hun bestaanszekerheid, en om herstel bij verstoringen daarvan. De Huurcommissie en de Geschillencommissies dragen bij aan evenwichtige woonverhoudingen en verhoudingen met verkopers van producten en diensten.

1.6 Opzet publicatie: leren van wat werkt met het oog op beleid

Klachten en conflicten kunnen een belangrijke bron van lering zijn voor deze sectoren. De ADR-instellingen, die als opdracht hebben om deze goed te behandelen, hebben een aanzienlijke autonomie gehad bij het inrichten van hun werkprocessen en hun organisatie. Van hun werkwijze is dus waarschijnlijk het nodige te leren.

Het bovenstaande is de context waarin SKGZ opdracht heeft gegeven voor deze leerpublishing. Doel daarvan is om bij te dragen aan de realisatie van de genoemde missie, visie en kernwaarden van het ministerie van Justitie en Veiligheid door zoveel mogelijk te leren over deze conflictoplossende en toegang tot recht biedende instellingen, die een combinatie van meerdere functies aanbieden. De methode was om de belangrijkste werkzame elementen te achterhalen, die te plaatsen in de context van internationale literatuur en vervolgens te bekijken op welke manier de 5 ADR-instellingen deze invullen met wat er bekend is over de uitkomsten. Die werkzame elementen liggen op het gebied van effectiviteit voor de rechtzoekenden, de schaalbaarheid van de voorziening en de duurzaamheid daarvan (inclusief de financiering).

Deze publicatie is dus gericht op het achterhalen van goede praktijken. Het is geen evaluatiestudie van de ADR-instellingen of een empirisch-wetenschappelijke studie met een methodische toetsing van enkele specifieke hypothesen. De goede praktijken zijn getoetst aan de data en de inzichten die in de hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn vermeld. De validiteit van de goede praktijken en de toepasbaarheid voor andere terreinen wordt daardoor bepaald en beperkt.

In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst de inrichting en werkwijze van SKGZ, zoals die historisch is gegroeid en geleidelijk ook strategisch is ontwikkeld, in het kader van de regelgeving en de samenwerking tussen ADR-instellingen.

In hoofdstuk 3 laten we zien hoe deze vier-fasen aanpak van SKGZ en andere Nederlandse ADR-instellingen aansluit bij internationaal onderzoek, visievorming en innovatiepogingen. Ook laten

we zien hoe de gerichtheid op rechtvaardige overeenstemming steeds meer deel uitmaakt van de rechtspraktijk. Informele conflictoplossing, sociale advocatuur en rechtspraak richten zich steeds meer op overeenstemming als product dat leidt tot effectieve en rechtvaardige uitkomsten.

Hoofdstuk 4 behandelt de verhouding tot rechtspraak, eerst aan de hand van het vier functies model van de ADR-instellingen en dan door de onderlinge verhoudingen te bezien. Hoofdstuk 5 onderzoekt wat er bekend is over de effecten van de door SKGZ aangeboden interventies. De daar verzamelde cijfers geven inzicht over de kosten en baten van de inrichting en de werkwijze van SKGZ als ADR-instelling in vergelijking tot andere vormen van rechtspleging.

Hoofdstuk 6 maakt een vergelijking tussen SKGZ en de andere vier erkende ADR-instanties in Nederland. In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste leerpunten samengevat.

2. Werkwijze en inrichting van SKGZ

2.1 Wettelijke inbedding en kwaliteitsborging

ADR heeft haar juridische basis in de Europese richtlijn 'Alternative Dispute Resolution for consumer disputes 2013/11/EU'. Daarin wordt geregeld dat elke lidstaat moet zorgen voor laagdrempelige geschillenbeslechting voor consumenten die een koopovereenkomst of een overeenkomst tot het verrichten van diensten sluiten met een ondernemer.

In Nederland is dit verder uitgewerkt in de uitvoerige Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten uit 2015. Daarin zijn een aantal vereisten opgenomen die met name belangrijk lijken te zijn geweest voor de manier waarop de ADR-instellingen zich hebben ontwikkeld. De wet regelt onder meer dat de geschilbeslechtende instantie:

- Een website moet hebben met toegankelijke en voor de burger relevante informatie (artikel 4 onder a en 6);
- Online indiening van klachten mogelijk maakt, maar ook op andere wijze (artikel 4 onder a en c);
- Online uitwisseling van informatie tussen partijen mogelijk maakt, met effectieve mogelijkheden om daarop te reageren (hoor en wederhoor; artikel 8 lid 1 onder a);
- Vertegenwoordiging door een advocaat of een andere rechtsbijstandverlener mogelijk maakt, maar niet verplicht stelt (artikel 7 onder b en 8 lid 1 onder a);
- Oplossingen kan voorstellen en minnelijke schikkingen kan bevorderen, met tijd voor partijen om daarover na te denken, en ook met de mogelijkheid voor de consument om die te weigeren of om zich tot de rechter te wenden (artikel 8 lid 2);
- Gratis is voor consumenten of toegankelijk tegen een geringe vergoeding (artikel 7 onder c);
- Binnen 90 dagen na het ontvangen van een compleet dossier een uitspraak doet (artikel 7 onder e);
- Ook klachten van consumenten uit andere EU landen tegen Nederlandse ondernemers behandelt (artikel 2 lid 1, artikel 3 lid 1 en artikel 4 onder e);

Organisatorisch is ook geregeld dat de instantie:

- Zorgt dat ondernemers consumenten duidelijk verwijzen naar de geschilbeslechting, waarbij zij zijn aangesloten (artikel 12 lid 1);
- Geschilbeslechteers heeft die kennis en vaardigheden hebben op het gebied van buitengerechtelijke en gerechtelijke beslechting van geschillen en algemeen begrip van het recht (artikel 5 lid 1);
- Waarborgen heeft voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid (artikel 5 lid 1);
- Gelijke vertegenwoordiging van consumenten en ondernemers als sprake is van een collegiaal orgaan (artikel 5 lid 5);
- Toegelaten wordt door en onder toezicht valt van de betrokken minister die ook een rol heeft om de samenwerking en feedback te bevorderen, met een centrale rol voor de minister van Justitie en Veiligheid (artikel 5 lid 6; artikel 15; artikel 17);

- Jaarverslagen, rapportages en evaluaties maakt waarin onder meer gerapporteerd wordt over opleiding, effectiviteit van de procedure, aantallen en soorten geschillen, doorlooptijden, nalevingspercentage en systematische of aanzienlijke, terugkerende problemen die tot geschillen leiden (artikel 6 lid 2 en artikel 18).

Formele erkenning vindt plaats via een ministeriële aanwijzing op grond van deze Implementatiewet. De Minister van Justitie en Veiligheid moet iedere vier jaar aan de Europese Commissie over het functioneren van de instanties rapporteren. Daarin moet met name worden gerapporteerd over de beste praktijken, statistische gegevens, tekortkomingen en aanbevelingen voor verbetering. De ministeriële erkenning als ADR-instantie vormt dus een belangrijk kwaliteitsborgend instrument. Er moet voldaan worden aan een groot aantal kwaliteitseisen.

De wettelijke regeling lijkt in sommige opzichten vooral gericht op het functioneren van economische marktwerking. Zo is in artikel 1 lid 2 bepaald dat de regeling niet toepasselijk is op niet-economische diensten van algemeen belang en gezondheidsdiensten.

SKGZ behandelt geschillen tussen consumenten en zorgverzekeraars die betrekking hebben op de uitvoering van de zorgverzekering in de zin van de Zorgverzekeringswet (Aanwijzingsbesluit geschilleninstantie Zorgverzekeringswet en artikel 114 Zorgverzekeringswet).

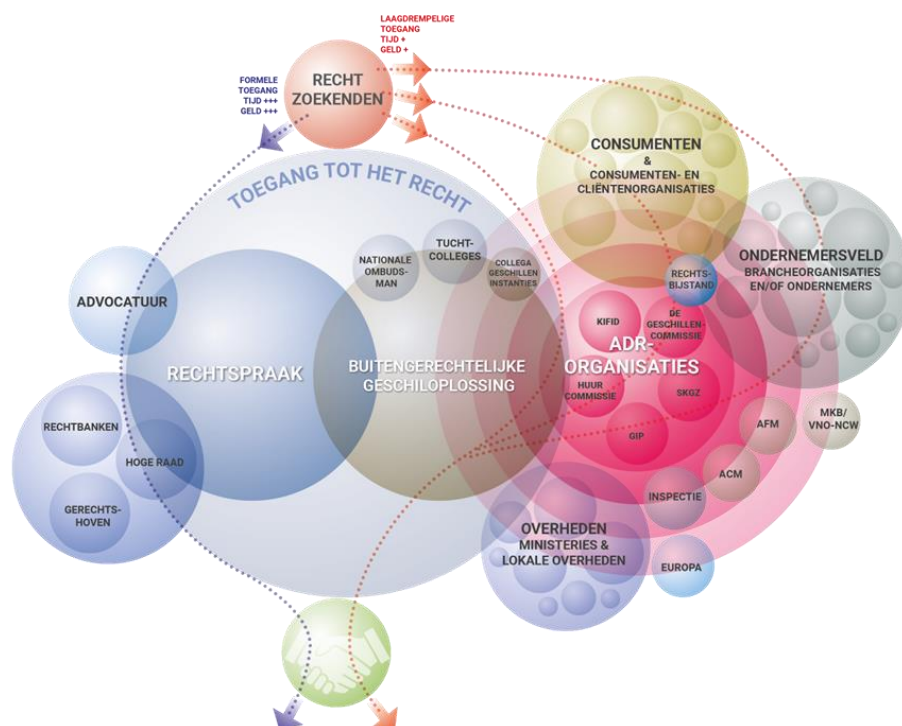
2.2 ADR Nederland

SKGZ is een van de vijf erkende ADR organisaties in Nederland.

- De Geschillencommissie voor consumenten en aanbieders over een breed terrein van producten en diensten (84 branches/sectoren);
- SKGZ, voor consumenten met problemen in relatie tot zorgverzekeringen;
- Kifid, het klachteninstituut financiële dienstverlening, voor consumenten (en kleinzakelijke ondernemers) die problemen hebben met financiële producten en diensten;
- De Huurcommissie, voor bepaalde problemen in relaties tussen huurders en verhuurders;
- GIP, de Geschilleninstantie Pensioenfondsen voor problemen in de relatie tussen pensioenfondsen en hun deelnemers.

Deze vijf instellingen treden ook gezamenlijk naar buiten onder de naam ADR Nederland met als motto: Klachten oplossen met oog voor de menselijke maat.

Figuur 1: Het landschap van toegang tot het recht en de ADR-instellingen



ADR-Nederland opereert in een breder landschap van conflictoplossing dat rechtzoekenden bedient. De verschillende stakeholders die samenwerken om burgers toegang tot het recht te brengen (vgl. de missie in paragraaf 1.2.) zijn in figuur 1 geschetst. Gerechtelijke geschilbeslechting en buitengerechtelijke conflictoplossing zijn daarin betrokken, maar ook onder meer de advocatuur, toezichthouders, de Nationale Ombudsman en tuchtrechtspraak.

Figuur 2 Werkwijze ADR Nederland



ADR-Nederland heeft gezamenlijk de volgende vier functies geïdentificeerd: voorlichten, bemiddelen, beslechten en feedback (zie figuur 2). Daarmee wordt de klachtbehandeling op maat gerealiseerd. Dat gebeurt door inzet op bemiddeling, leidend tot een hoge klanttevredenheid, bevorderen van een gelijk speelveld voor partijen, rekening houdend met kennisachterstand, en via communicatie in heldere en duidelijke taal.

2.3 Missie SKGZ en ADR-instellingen

De missie, visie en werkwijze van SKGZ zijn weergegeven in figuur 2. De vier functies en de uitwerking van de missie van menselijke maat van ADR Nederland zijn daarin een op een te herkennen. Doel is om problemen van burgers met hun zorgverzekering op te lossen en waar mogelijk vóór te zijn. SKGZ helpt individuele verzekerden en werkt samen met beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders aan een betere toegang tot zorg voor iedereen. Dat gebeurt door delen van kennis en ervaring, voorlichting, bemiddeling en geschilbeslechting. Daarbij zijn deskundigheid, onafhankelijkheid, vertrouwen, lage drempels en betrokkenheid de kernwaarden.

Figuur 3 Missie, visie en werkwijze van SKGZ



In gesprekken met de directeur van SKGZ, uit presentaties namens de vijf ADR-instellingen (Kifid 2025) en uit recente evaluaties die door SKGZ zijn geëntameerd (Purpose 2025.1 en 2025.2) hebben we nog een aantal specifieke elementen geïdentificeerd die in de roloppvatting van SKGZ en de andere ADR-instellingen essentieel zijn in de eigen dienstverlening.

Responsief; altijd eerst op zoek naar de behoefte

De responsieve aanpak richt zich op de behoefte van de cliënt en de bedoeling van de regels. De aanpak is daarmee primair gericht op het vinden van een oplossing met de menselijke maat.

Dat begint altijd met persoonlijk contact en het nagaan van de behoefte. ADR gaat actief op zoek naar de klacht achter de klacht.

Oplossingsgericht; samen eruit komen met een oordeel als onderdeel of sluitstuk

Op basis van de diagnose wordt gekeken of het voorzien in informatie voldoende is en of er mogelijkheden zijn om er met bemiddeling (bij SKGZ door de ombudsman) samen uit te komen. Als partijen er ook na bemiddeling niet uitkomen, dan kan een zaak voorgelegd worden aan de geschillencommissie. Dat is de hoofdroute. Als de zaak zich beter leent voor een definitief (juridisch) oordeel dan kan die meteen door naar beslechting. In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de zaken door bemiddeling kan worden opgelost met een hoge tevredenheid (zie hoofdstuk 4).

Laagdrempelig herstelrecht

De meerwaarde van de ADR aanpak uit zich in de laagdrempeligheid, lage kosten en snelheid die leiden tot een oplossing en ook in de kwaliteit van de procedure zelf. De persoonlijke aandacht leidt ertoe dat mensen zich gehoord voelen. Dat werkt de-escalerend.

Doel in iedere zaak is dat partijen weer verder kunnen. Minder terugkijkende verantwoording en meer vooruitkijkende *accountability* en herstel van vertrouwen.

Stelselmatige verbetering van verhoudingen

De specifieke verhoudingen tussen rechtzoekenden en organisaties waarin de ADR-instelling opereert, worden stelselmatig verbeterd. De relatie met zorgverzekeraars is voor burgers met gezondheidsproblemen cruciaal en al is na een conflict relatieherstel soms niet haalbaar, er wordt wel bijgedragen aan herstel van vertrouwen in het systeem. Deel van de visie is een groei van vertrouwen in die relaties en in het systeem van zorgverzekeringen.

Klachtbehandeling heeft daarbij een belangrijke signaalfunctie en creëert kansen. Dat gebeurt door een lerende houding gericht op individueel-, organisatie- en stelselniveau (micro, meso en macro). De individuele medewerkers, de zorgverzekeraars en het stelsel krijgen feedback op de effecten van hun gedrag en kunnen dat aanpassen met het oog op voorkomen dat beter is dan genezen.

Een gelijk speelveld voor de rechtzoekende

Er wordt gezorgd voor een level playing field tussen de rechtzoekende en de beter geïnformeerde professional van een bedrijf of organisatie door het toevoegen van de onafhankelijke expertise van de ADR organisatie. In de praktijk wordt er actief contact opgenomen met de consument en er wordt geholpen met het inbrengen en ordenen van de juiste stukken.

Ook wordt er aandacht besteed aan de uitleg van de procedure zodat de klager weet wat hij kan verwachten en invloed kan uitoefenen. Contact in persoon en gelegenheid tot toelichting is er soms bij de bemiddeling en zeker tijdens de hoorzitting. In sommige gevallen wordt er zelfs mondeling uitspraak gedaan. Zo wordt de informatie-asymmetrie en de ongelijkheid al in de procedure gecompenseerd en is het minder vaak nodig om dit te doen via mogelijk kostbare inschakeling van vertegenwoordigers (zie ook de wettelijke regeling besproken in paragraaf 2.1).

Nazorg gericht op uitkomsten

Als sluitstuk wordt er veel aandacht besteed aan begrijpelijke taal in het (doorgaans) bindend advies en wordt er bijvoorbeeld bij Kifid nog nagebeeld. Dit alles zorgt ervoor dat uitspraken beter worden geaccepteerd en nageleefd.

Zijn ze daar ook toe verplicht? De aangesloten organisaties kunnen zich binden bij de aansluiting, die wettelijk verplicht kan zijn. Bij de ADR-procedures heeft de klager in de loop van de procedure een of meer keuzemomenten om alsnog naar de rechter te stappen dan wel voor een bindende uitspraak of advies te kiezen. Als een partij zich heeft gebonden, dan is er altijd nog de mogelijkheid om bij de rechter een marginale toetsing te verzoeken. De precieze juridisch-technische uitwerking verschilt per ADR-instantie. Omdat dit geen groot knelpunt lijkt te zijn, laten we dit onderwerp hier verder rusten.

De geschetste werkwijze sluit duidelijk aan op de behoefte van consumenten, is breder dan alleen geschilbeslechten en draagt bij aan het daadwerkelijk finaal oplossen van conflicten door middel van een bemiddel-resultaat (al dan niet vastgelegd in een vso) dan wel bindend advies; er gaan zelden partijen bij een niet-bindend advies door naar de rechter.

Gezond waardemodel en bedrijfsvoering

Onderdeel van de visie is ook een gezond, duurzaam waardemodel. De bedrijfsvoering van organisaties in de rechtspleging staat vaak onder druk door overbelasting en financieringsproblemen. Dat is anders bij de ADR-instellingen. Gestreefd wordt naar een organisatiecultuur en model dat wendbaar, vitaal, financieel gezond en kennisintensief is. Co-financiering door de branche met de daaraan verbonden betrokkenheid - met waarborgen voor onafhankelijkheid - stimuleert mogelijk ook aanpassing van gedrag dat geschillen veroorzaakt. De branche heeft belang bij het beheersen van de kosten van geschiloplossing en bij het niet onder druk komen van de reputatie van de branche.

Kwaliteit systemisch geborgd

Sluitstuk van de visie is dat de bovenstaande aspecten zijn geborgd in het wettelijke stelsel en in de wijze van uitvoering daarvan. Daarbij speelt uitwisseling tussen de ADR-instellingen en tussen soortgelijke instellingen in het buitenland een belangrijke rol.

2.4 Vier samenhangende functies

De huidige SKGZ is ontstaan uit een samenstel van functies die bij een en dezelfde organisatie zijn ondergebracht en die geleidelijk tot een aansluitende route voor problemen tussen zorgverzekeraars en hun klanten zijn uitgegroeid. De (naamgevende) functie is die van het oplossen van klachten en geschillen. De ombudsman rol is daarin geïntegreerd en is deels uitgebouwd tot een bemiddelingsfunctie.

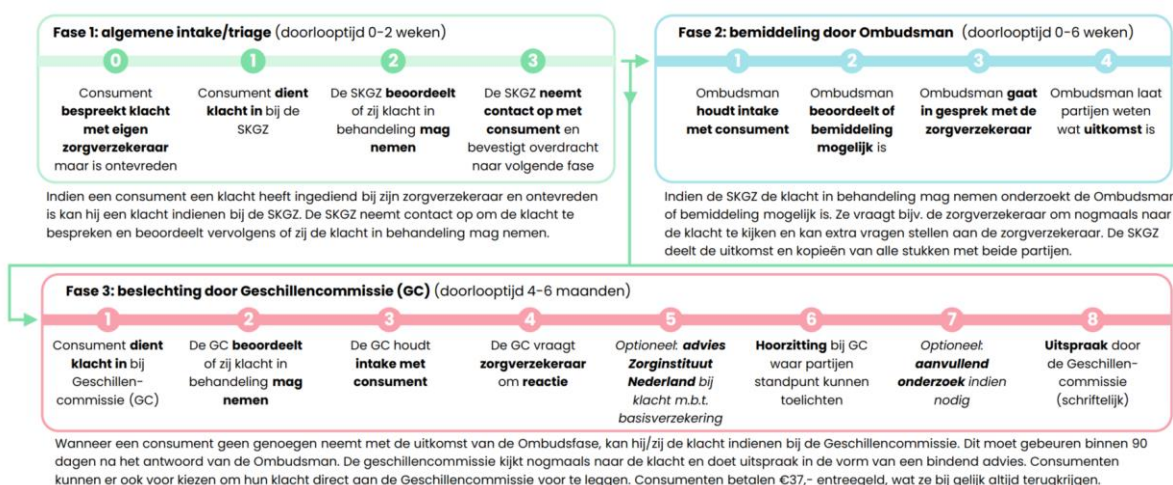
Minder bekend is dat de SKGZ ook een belangrijke rol heeft in het voorkomen van klachten en geschillen. Door voorlichting via Zorgverzekeringslijn over bijvoorbeeld betalingsproblemen of de verzekeringsplicht. Maar ook door het verwerken van de vragen of klachten tot signalen en inzichten voor beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders.

Daarmee kent de SKGZ nu vier samenhangende functies: voorlichten, bemiddeling, geschilbeslechting en signaleren & adviseren (zie figuur 2).

2.5 Werkwijze in detail

De effectiviteit van een procedure is afhankelijk van de invulling van die functies. Die is bij SKGZ in detail omschreven en wordt systematisch verbeterd. Als de consument een klacht indient, dan kent de procedure drie fasen, die zijn opgebouwd als in figuur 3.

Figuur 4 Bemiddeling en beslechting



In hoofdstuk 4 wordt de procedure meer in detail besproken en vergeleken met die bij de rechter. Voor ieder van de vier functies is recentelijk met het team van SKGZ doorgenomen wat de beoogde uitkomsten zijn en met welke activiteiten, outputs en tussenresultaten deze worden bereikt. De uitkomsten, outputs en tussenresultaten uit deze verandertheorie zijn vervolgens getoetst bij de doelgroep (Purpose 2025.1).

Daaruit blijkt in welke mate de functies worden vervuld en wat de aandachtspunten zijn voor verbetering. Enkele effecten blijken moeilijk meetbaar, zoals een toename van vertrouwen in het stelsel.

3. Relatie tot kennis over wat werkt

In deze paragraaf bekijken we hoe het model van SKGZ en ADR Nederland voor het voorkomen en oplossen van conflicten is te plaatsen in de internationale kennis over - juridische - conflictoplossing.

Het ontwerpen van routes voor burgers om conflicten op te lossen is in het afgelopen decennium meer een eigen discipline geworden. In de angelsaksische wereld spreekt men van *dispute system design*. De gedachte is dat een diagnose van het soort conflict en de context kan worden gekoppeld aan te bereiken doelen. Deze kunnen worden gerealiseerd via bouwstenen van een conflict-oplossingsroute (Hodges 2019; Amsler c.s. 2020; Susskind 2020; Moscati c.s. 2020, Cortès 2023, Voet c.s. 2024). Nadat de route is ontwikkeld, kan die worden getest, verbeterd, breed worden ingevoerd en continu worden geoptimaliseerd (Amsler c.s. 2020, hoofdstuk 5).

Deze interdisciplinaire aanpak wordt ook steeds meer gecombineerd met de kennis over goed werkende gerechtelijke en buitengerechtelijke (ADR) procedures. Voorbeelden van interdisciplinaire en rechtsvergelijkende onderzoeksprogramma's zijn beschreven in Kader 4.

Kader 5 Interdisciplinaire en rechtsvergelijkende onderzoeksprogramma's

Comparative Procedural Law and Justice (CPLJ) is a global project on comparative civil justice, organized by the Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law. CPLJ was envisaged as a comprehensive study of comparative civil procedural law and civil dispute resolution schemes in the contemporary world. It aimed at understanding procedural rules in their cultural context, as well as at highlighting workable approaches to the resolution of civil disputes. It focused on recent developments in the field of comparative civil procedure from a global perspective. These included the influence of Information Technologies and Artificial Intelligence; the expansion of alternative dispute resolution; the most recent trends on access to justice; the challenges of collective litigation; and the growing needs for transparency and independence of the justice systems. The cultural dimensions and the methodology of comparative civil procedural law received specific attention. The project led to a multi-volume Publication on Comparative Procedural Law and Justice accessible online (<https://www.cplj.org/>).

The ERC-supported research on **Judicial Conflict Resolution (JCR)** was a five-year long comparative research project of judicial dispute resolution practices in Israel, England and Italy. Using a mixed-methods research approach, the project aims to capture and analyze JCR practices, reflect on the changing roles of judges, develop a descriptive typology of settlement inducing roles that judges play in court hearings and a current jurisprudence of judicial conflict resolution. Ultimately, the project is intended to make policy recommendations for improved court process designs and procedural rules, ethical conduct rules and regulation of judicial work of settlement, as well as develop dialogue and training schemes with judges and court administrators. The results are available online (<http://jcrlab.com/>).

Building European Civil Justice investigated access to civil justice as a way to enforce the rights of consumers and businesses and protecting fundamental rights. It focuses on digitisation of procedures and decision making, the privatisation of justice (ADR), increasing self-representation, and court specialisation. The project investigated how these trends develop and how these influence access to justice in selected Member States and at the EU level, and how these influence the emerging EU civil justice system. Another key issue in access to justice the costs and funding of civil justice. In the ongoing Vici project 'Affordable Access to Justice' financed by the Dutch Research Council (NWO), it investigates the repercussions on access to justice of developments in litigation funding, and in particular the shift

from public to private funding and cost management measures. This research combines legal-normative research and comparative law with empirical research. The mission is to connect the dots in order to help build and maintain a sustainable civil justice system in Europe. See (<https://www.euciviljustice.eu/>).

3.1 Vier fasenmodel spoort met internationale kennis

In deze literatuur komen vaak dezelfde bouwstenen van goede conflictoplossingsroutes terug, waarin op een rechtvaardige manier overeenstemming bereiken centraal staat:

1. Door partijen informatie te geven, kunnen conflicten worden voorkomen of tussen hen zelf worden opgelost.
2. Het onderhandelingsproces kan op verschillende manieren worden gesteund door een online platform, een bemiddelaar, een bemiddelende rechter of door verleners van rechtshulp aan beide kanten.
3. Een rechter of een arbiter kan knopen doorhakken op een wijze die aansluit bij hoe soortgelijke conflicten eerder zijn opgelost, welke optie ook waarborgt dat onderhandelingsresultaten en eventuele beslissingen rechtvaardig zijn.
4. Een feedback-functie kan ervoor zorgen dat vaak terugkerende conflicten worden voorkomen of effectiever worden opgelost.

De SKGZ route heeft deze vier elementen die vaak in deze literatuur terugkeren als volgt verwerkt.

1. Voorlichting (informatie-voorziening) helpt verzekerden en verzekeraars zelf een conflict op te lossen (versterken zelfregie verzekerde en creëren gelijk speelveld qua kennis) en voorkomt problemen door het creëren van duidelijkheid over de (interpretatie van) regels.
2. De Ombudsfunctie is deels doorontwikkeld tot begeleiding bij onderhandeling (bemiddeling).
3. De functie beslechten wordt vervuld door de Geschillencommissie Zorgverzekeringen.
4. De feedback-functie (signaleren en adviseren) is verder vormgegeven vanuit de Ombudsfunctie.

3.2 Rechtvaardige, herstelgerichte overeenstemming als focus

De focus op het bereiken van rechtvaardige overeenstemming spoort met data en onderzoek. Onderhandeling, al of niet begeleid door een bemiddelaar of andere rechtshulpverleners, en overeenstemming zijn vanuit de meest voorkomende manieren om conflicten bevredigend op te lossen (WODC 2020, Barendrecht 2022). Begeleiding bij onderhandeling is dus een wezenlijk onderdeel van conflictoplossing systemen (zie vorige paragraaf). In de literatuur wordt conflictoplossing met behulp van recht al sinds de 70er jaren beschreven als onderhandeling in de schaduw van het recht (Mnookin en Kornhauser 1978; Cooter, Marks en Mnookin 1982; Barendrecht en Van Beukering-Rosmuller 2000). De voordelen van oplossing via overeenstemming zijn over het algemeen groot en de rechtvaardigheid van onderhandelingsresultaten kan worden vergroot door een goede omgeving voor

onderhandelingen, inclusief de mogelijkheid om een derde te laten beslissen of het onderhandelingsresultaat te laten corrigeren (Menkel-Meadow 1994).

In gerechtelijke en buitengerechtelijke geschiloplossing, en ook in de praktijk van juridische professionals en hun gedragsregels, zijn mogelijkheden ingebouwd om partijen tot een schikking of andere manier van overeenstemming te brengen. Daarbij is er een nauwe band met twee basisvormen van rechtvaardigheid die empirisch steeds worden bevestigd en ook in de rechtvaardigheidstheorie steeds terugkeren:

Procedurele rechtvaardigheid (behoorlijkheid)

Mensen willen zich graag gehoord voelen in hun belangen. Ze willen erkend en gerespecteerd worden als persoon en in hun onderlinge verhoudingen. Ze willen participeren in oplossingen en besluitvorming waarin hun belang en hun verhoudingen tot anderen op het spel staan. Zij willen de mogelijkheid hebben om door anderen voorgestelde oplossingen aan te vullen en corrigeren. Om in procedures te kunnen deelnemen willen ze vooraf worden geïnformeerd over wat er van ze wordt verwacht en hoe ze hun inbreng kunnen leveren.

In de Nederlandse ombudsman praktijk is procedurele rechtvaardigheid ook vaak gekoppeld aan het begrip behoorlijkheid. Dat is het wettelijke toetsingscriterium voor klachtbehandeling bij de overheid en bij ombudsmannen (Artikel 9:2, 27 en 36 Algemene wet bestuursrecht). Deze term wordt meestal ingevuld als zich oneerlijk behandeld voelen, genegeerd worden, alleen maar langs wettelijke maatstaven gelegd worden, geen aandacht krijgen, geen toelichting krijgen of geen mogelijkheid om fouten te herstellen (Brenninkmeijer 2007). Ook in de literatuur over procedurele rechtvaardigheid komen al deze aspecten terug (Vermunt en Steensma 2016).

Distributieve rechtvaardigheid

Verdelende rechtvaardigheid komt aan de orde als het gaat om de inhoud van de oplossingen en de daarmee te bereiken uitkomsten. Uit onderzoek blijkt steeds weer dat mensen verdelende rechtvaardigheid vooral beoordelen aan de hand van drie criteria. In persoonlijke verhoudingen, zoals in gezinnen en hechte gemeenschappen, is verdeling naar behoefte een belangrijk criterium. In andere verhoudingen gaat het vaker om proportionaliteit: zijn de uitkomsten in verhouding tot ieders bijdrage? Daarbij kan het gaan om het optimaliseren van ieders bijdrage aan de relatie, om de bijdrage aan het ontstaan of het voorkomen van het probleem en om de bijdrage aan de oplossing. Het derde criterium is gelijke behandeling (Konow 2009; Gramatikov 2010).

Bij conflicten wordt ook wel gesproken van herstellende en vergeldende rechtvaardigheid (*restorative* en *retributive justice*). Als onrecht is ontstaan door menselijk handelen wordt proportionaliteit vaak vertaald in bijdragen aan oplossingen waar mensen weer mee verder kunnen (herstelrecht). Bij opzettelijk toegebrachte schade, of bij stelselmatig geen rekening houden met de belangen van anderen, kan er behoefte zijn aan genoegdoening en bestraffing, zelfs als die maatschappelijk meer kost dan het oplevert (Wenzel en Okimoto 2016).

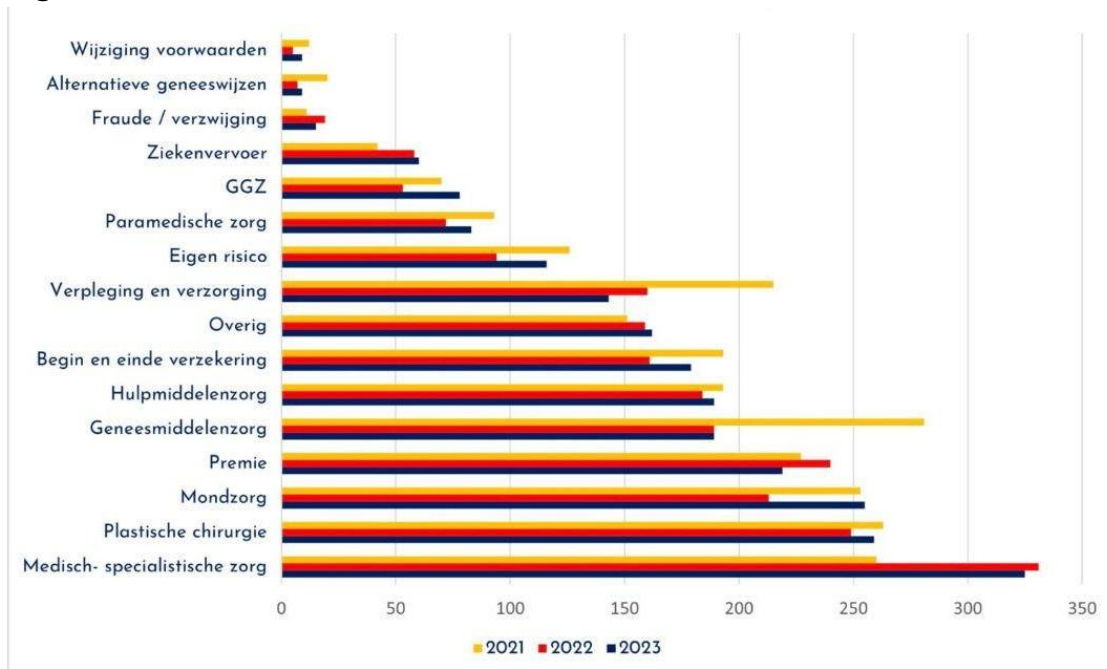
In de SKGZ praktijk wordt in de voorlichting en het begin van een klachtenproces actief (telefonisch) aandacht besteed aan de uitleg van de procedure, is er aan alle voorwaarden voldaan om een zaak in behandeling te nemen (Is de klacht eerst voorgelegd aan de verzekeraar? Zijn alle documenten aangeleverd?). In meer dan 80% van de gevallen kan een klacht via bemiddeling worden opgelost waarvan 70% naar tevredenheid van de klager. Ook in deze fase start het traject met een telefonische intake met de klager waarbij met name de behoefte wordt uitgevraagd. Hier gaat de bemiddelaar mee aan de slag. Gedurende het verloop wordt de verzekerde op de hoogte gehouden. Alles is gericht op het komen tot een uitkomst waar beide partijen mee verder kunnen. Gevallen die gaan over de toepassing of uitleg van de regels worden direct aan de geschillencommissie voorgelegd. Kortom SKGZ past de elementen van procedurele en distributieve rechtvaardigheid situatie-afhankelijk toe met een op herstel gerichte focus.

3.3 Conflictoplossing op basis van belangen en van rechten

Een belangrijke dimensie in de literatuur is die van conflictoplossing op basis van belangen, rechten en/of macht (*interest-based, rights-based, power-based*). Als we ervan uitgaan dat conflictoplossing op basis van machtsuitoefening minder wenselijk is, dan kan bij het faciliteren van conflictoplossing meer worden aangesloten bij de belangen van de mensen om wie het gaat of meer worden uitgegaan van hun rechten.

In de praktijk kunnen die twee invalshoeken in elkaar over vloeien, want veel juridische normen verwijzen direct of indirect naar de belangen van mensen. De meeste juridische normen zijn ontstaan om een bepaald belang te beschermen. Daarbij geven ze ook invulling aan de procedurele en distributieve rechtvaardigheid. In de bemiddelingsfase worden de behoefte en het belang van de verzekerde door de behandelaar vertaald naar het belang van de verzekeraar en hoe dit zich verhoudt tot de letter en de geest van de regels. Gevallen die gaan over de toepassing of uitleg van de regels worden direct aan de geschillencommissie voorgelegd.

Figuur 6 Meest voorkomende klachten



Als we kijken naar veel voorkomende conflicten bij SKGZ (figuur 6), dan gaat het bijvoorbeeld om de volgende belangen van de consument:

- Behandelingen vergoed te krijgen waarvan de vraag is of deze werkt en veilig is;
- In het buitenland geleverde zorg vergoed te krijgen;
- Vervoer vergoed te krijgen;
- Niet te veel premie of eigen risico te betalen.

Aan de kant van de zorgverzekeraars gaat het onder meer om:

- Beheersing van de uitgekeerde bedragen;
- Gelijke behandeling van verzekerden;
- Beheersing van de transactiekosten;
- Reputatie bij verzekerden.

Voor ieder van de onderwerpen waarover klachten ontstaan, zijn regels gevormd. Deze zijn deels in regelgeving neergelegd, vervolgens verder uitgewerkt in de praktijk van de zorgverzekeraars en verder ontwikkeld in de jurisprudentie van de SKGZ. In die regels zijn afwegingen opgenomen van de betrokken belangen en deze kennen ook afwijkingsmogelijkheden voor bijzondere gevallen. De regels zijn per thema te vinden op de website van SKG Z. Voor de 22 thema's is steeds beschreven om welke problematiek het gaat, met daarbij een uitleg van de regels in begrijpelijke taal en een verwijzing naar de gevormde jurisprudentie op die regels. Vaak zijn ook voorbeelden van toepassing vermeld.

3.4 Objectieve juridische criteria ook essentieel in bemiddeling

Deze via rechtsvorming tot stand gebrachte objectieve criteria zijn ook essentieel in de bemiddeling en in de geschilbeslechting. De belangen van verzekerden en verzekeraar kunnen zo goed mogelijk worden gediend door partijen goed te horen over hun belangen. Door op deze en andere manieren invulling te geven aan de procedurele rechtvaardigheid zijn regelmatig win-win oplossingen bereikbaar. Daarmee is ook de distributieve rechtvaardigheid gediend. In de metafoor van verdeling van de koek: de koek wordt groter en daarmee ook ieders deel.

In het stelsel van de zorg vindt echter ook een continue afweging plaats om schaarse zorgmiddelen te verdelen en de kosten van het stelsel beheersbaar te houden. Ook in andere conflicten en relaties spelen er continu verdelingsvragen. Deze verdeling, en de daarbij behorende distributieve rechtvaardigheid, wordt op macro-niveau gerealiseerd door de regels van het stelsel en wordt op het niveau van individuele gevallen verduidelijkt en verfijnd.

De interviews met medewerkers van SKGZ bevestigen dat zowel de bemiddeling als de beslechting mede bestaat uit een technisch / juridische analyse van de feiten en hoe die zich verhouden tot de regels over vergoedbare zorg en de bekostiging daarvan (rechtmatigheidstoets). Nadat medewerkers hebben geluisterd naar de verzekerde, deze zich gehoord voelt in zijn verhaal, leggen de medewerkers uit hoe die regels in dit specifieke geval van toepassing zijn en bespreken ze of de verzekeraar deze correct lijkt te hebben toegepast. Het toevoegen van deze kennis is dan weer een ingrediënt om partijen tot inzicht te brengen over hun positie - en in beweging te krijgen. Dat is misschien niet de eerste associatie die mensen hebben bij de term 'bemiddeling,' omdat daarbij vaak vooral wordt gedacht aan de procedurele rechtvaardigheid en de achterliggende belangen. In de SKGZ bemiddeling gaat het vaak om distributieve rechtvaardigheid die op een procedureel rechtvaardige manier wordt bereikt en verfijnd om een behoorlijke behandeling te realiseren. Het als onpartijdige expert kennis toevoegen blijkt hiermee ook een belangrijk element van 'bemiddelen'.

Kader 7: Voorbeelden van bemiddeling aan de hand van objectieve verdelingscriteria

Een medewerker beschrijft het voorbeeld van een afgewezen declaratie voor taxivervoer. De consument had vervoer geregeld naar het ziekenhuis met een andere taxivervoerder aangezien de door de zorgverzekeraar aangewezen vervoerder niet beschikbaar was. Het gaat hierbij om interpretatie van de polisvoorwaarden in relatie tot de bedoeling van de wetgever om vervolgens te bepalen of in dit specifieke geval een uitzondering op de regels acceptabel is of niet.

De ombudsman publiceert voorbeelden van de uitkomsten van bemiddeling geregeld op de website van SKGZ in de vorm van zogeheten 'ombudsprudentie'. Op deze manier wordt gepoogd om precedentwerking te creëren vergelijkbaar met de functie van jurisprudentie. Daarnaast kunnen gepubliceerde casus informatief zijn voor consumenten en wellicht zelfs bijdragen aan het gezag van het instituut SKGZ als ze laten zien hoe het instituut streeft naar procedurele rechtvaardigheid.

De gepubliceerde ombudsprudentie casus bevestigen het beeld dat veel zaken gaan over interpretatie van de (vele/verschillende) regels die voortvloeien uit polisvoorwaarden, wet- en regelgeving, jurisprudentie en ideeën van redelijkheid en billijkheid. Vaak komen er ook woorden van excuus en

soms een bos bloemen aan te pas, maar dat lijkt toch meer de kers op de taart van het technisch juridische werk.

In een verkennend gesprek met de directeur van het Geschilleninstantie Pensioenfondsen (GIP) werd duidelijk dat daar iets vergelijkbaars geldt als bij SKGZ: het gaat vaak om goed nazoeken wat er precies is gebeurd en hoe de regels geïnterpreteerd en toegepast dienen te worden - de vraag hoe partijen tot elkaar te brengen vertaalt zich vooral in een procedure waarin zij goed worden gehoord en kunnen participeren.

Hier kwam het voorbeeld langs van een consument met een brief van ruim dertig jaar geleden waarin een nabestaandenpensioen is vastgelegd, maar het betreffende pensioenfonds is intussen een aantal keer in andere handen overgegaan en ergens onderweg zijn de regels aangepast. De vraag betekende vooral veel zoekwerk voor GIP om te achterhalen hoe rechten waren overgegaan van de ene partij op de andere, hoe eventuele veranderingen waren gecommuniceerd. Bemiddeling heeft in zo'n strak afgebakend veld als de pensioenvoorziening of de zorgverzekering ogenschijnlijk een veel juridischer karakter dan bijvoorbeeld een burenruzie of arbeidsconflict. In die laatste gevallen is er in de relatie meestal veel meer gebeurd waarvoor nog procedurele rechtvaardigheid nodig is. En er is veel meer ruimte om de distributieve rechtvaardigheid zelf in te vullen met win-win oplossingen en een aan de individuele situatie aangepaste verdeling.

3.5 Doorgaande routes voor rechtzoekenden onder één dak

Een belangrijk aandachtspunt uit de literatuur is dat het voor een partij in een conflict gaat om een aaneengesloten ervaring van conflictoplossing (OESO 2023). De verschillende fasen van conflictoplossing worden mogelijk door verschillende derden aangeleverd, zoals een help-desk, een informatieplatform, een rechtshulpverlener, een bemiddelaar, een secretaris van een geschillencommissie of een rechter. Voor de betrokken partijen kan dat betekenen dat ze meermalen een intake moeten doorlopen en meermalen met andere personen te maken krijgen.

De *state of the art* in *dispute system design* is dat een aansluitende route wordt ontworpen en geïmplementeerd. In de woorden van de OESO: een *seamless pathway* (OESO 2023). Vaak betekent dit dat bemiddelende en beslechtende interventies zoveel mogelijk in één proces worden geïntegreerd (Hartendorp c.s. 2022) en in veel landen zijn vormen van verplichte mediation of oriënterende mediationgesprekken ingevoerd als voorfase voor een civiel proces (Van Rhee 2021). Een veel geroemd voorbeeld daarvan is het Canadese Civil Resolution Tribunal (Salter 2017). Hodges heeft deze integratie uitgewerkt voor de Engelse conflictoplossingsroutes, waarin veel ombudsprocedures, *tribunals* en gerechten op elkaar zouden kunnen worden aangesloten (Hodges 2019).

De OESO heeft in de Recommendation over Access to Justice en People-centred justice deze state of the art vastgelegd en aangegeven wat er voor nodig is om deze te realiseren (OESO 2023).

De SKGZ heeft deze aansluiting in belangrijke mate gerealiseerd. De burger met een probleem gaat van intake en informatievoorziening door naar bemiddeling. Als de bemiddeling niet slaagt dan is beslechting in beginsel de volgende stap (zie paragraaf 2.5, figuur 3). Ook is er een continue verbinding tussen bemiddeling, beslechting en de feedback (signalering en advies) functie.

De aansluiting is recentelijk nog versterkt door bij de bemiddeling extra aandacht te geven aan een goede afronding van de kwestie in overleg met de verzekerde. Daaronder valt ook beantwoording van de vraag of een doorverwijzing naar de geschillencommissie nuttig of wenselijk is. Dat is met name het geval als er een verschil van inzicht is over de interpretatie van de regels of een medisch verschil van inzicht tussen de behandelend arts en de verzekeringsarts. Ook kan het voorkomen dat de verzekerde zelf aangeeft alleen beslechting te willen. Als doorverwijzing plaatsvindt, dan gebeurt dat met een warme overdracht, waarin het dossier niet opnieuw wordt samengesteld, maar doorgaat naar de beslechtingsfase (zonder aantekeningen of vertrouwelijke informatie uit de bemiddeling).

3.6 Verplichte aansluiting en medewerking belangrijk

Mensen met een probleem met hun zorgverzekeraar kunnen zelf kiezen of ze zich tot SKGZ wenden of een klassieke juridische procedure beginnen. De zorgverzekeraar moet zich aansluiten bij de keuze van degene die het probleem aan de orde stelt bij SKGZ of de rechtbank.

Dit is essentieel, want anders ontstaat te gemakkelijk een situatie dat de aangesproken partij zich onttrekt aan de voorgestelde wijze van conflictoplossing en toepassing van het recht. Als dat gebeurt, wordt de verzoekende partij voor een oplossing en realisatie van haar rechten afhankelijk van de aangesproken partij. Dan is in wezen sprake van onderhandeling op basis van macht (zie paragraaf 3.2 en 3.3).

In de literatuur wordt dit probleem besproken als het submittie-probleem (Landes en Posner 1978). Anderen signaleren dat de belangen en incentives om te kiezen voor een conflictoplossing systeem vooraf anders zijn dan na het ontstaan van een conflict (Shavell 1993, Fisher 2017). Na het ontstaan van een conflict spelen een reeks van barrières om het eens te worden over een geschikte wijze van geschilbeslechting en daarom blijven partijen meestal hangen in de vooraf overeengekomen of door de overheid bepaalde wijze van geschiloplossing (Barendrecht en De Vries 2005). Een wijze van conflictoplossing opleggen is vooral nodig en gerechtvaardigd als het gaat om partijen die machtiger zijn (Sternlight 2007).

Voor zorgverzekeraars, voor financiële dienstverleners en voor pensioenfondsen is conflictoplossing via de procedures van SKGZ, Kifid en GIP niet vrijblijvend. In de wet is verplichte aansluiting opgenomen. Bij de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken is aansluiting voor aanbieders van goederen en diensten niet verplicht, maar aansluiting gaat wel vaak samen met een lidmaatschap van een branchevereniging. Bij de Huurcommissie is de procedure wel bindend ten opzichte van verhuurders, maar dat geldt alleen voor de beperkte soorten huurgeschillen die bij de Huurcommissie zijn ondergebracht.

3.7 Effectiviteit, bijwerkingen en kosten van specifieke interventies

De literatuur beschreven in paragraaf 3.1 bevat een grote rijkdom aan kennis over de specifieke interventies die kunnen werken om conflicten te bemiddelen en te beslechten. Welke intake-vragen aan partijen zijn effectief? Hoe om te gaan met twijfels bij partijen over de geschiktheid van de procedure voor hun probleem? Wat zijn de beste manieren om distributieve rechtvaardigheid te realiseren?

Deze kennis is nog niet gesystematiseerd toegankelijk gemaakt op een wijze die het mogelijk maakt om deze interventies systematisch in te zetten. Daarvoor zou nodig zijn dat interventies worden getoetst op hun bijdrage aan het bereiken van rechtvaardige overeenstemming en/of andere wenselijke uitkomsten. Afgewogen tegen de kosten en de eventuele bijwerkingen.

Voorbeelden van waarschijnlijk effectieve interventies die in de literatuur zijn beschreven met lage kosten en weinig bijwerkingen zijn:

- Het meteen bij de intake verrichten van een diagnose waarin de belangen van de rechtzoekende worden uitgevraagd;
- Het beschikbaar stellen van informatie over de objectieve criteria (zie paragraaf 3.4);
- Regie van de neutrale bemiddelaar of beslechter op het uitwisselen van informatie.

Bij de huidige toegankelijkheid van wetenschappelijke kennis is het moeilijk om systematisch te toetsen of de door SKGZ en andere ADR-instellingen toegepaste interventies optimaal zijn. Een eenvoudige volgende stap in de ontwikkeling zou kunnen zijn om de meest kritische bestaande interventies en eventuele alternatieven te toetsen op effectiviteit, kosten en bijwerkingen. Zoals blijkt uit de voorafgaande paragrafen, zijn veel van de interventies heel plausibel in het licht van de kennis over conflictoplossing in de schaduw van het recht.

3.8 Oplossingsgerichte en proportionele financiële bekostiging

Een belangrijke dimensie van de inrichting van de procedure is de wijze van bekostiging. Daarbij gaat het om een wijze van bekostiging die de vaste kosten en de variabele kosten van de behandeling dekt. Ook is van belang dat kosten geen onevenredige belemmering zijn om een probleem voor te leggen of verder te behandelen. De kosten moeten proportioneel zijn met het belang in kwestie (Menétrey 2024). Een derde factor is of de wijze van bekostiging prikkels geeft in de richting van het bereiken van een rechtvaardige oplossing dan wel in de richting van een langer durende en complexere procedure.

De directe kosten van gebruik van conflictoplossing bestaan uit uitgaven aan rechtsbijstand, experts en gebruik van bemiddeling en beslechting. Daarnaast gaat het om de emotionele lasten (stress, secundaire victimisatie) en de investering in tijd die mogelijk voor meer productieve doeleinden had kunnen worden ingezet. Bij de ADR-instellingen wordt getracht al deze kosten zo laag mogelijk te houden. Door de voorlichtingsfunctie en door de persoonlijke intake van een probleem wordt het minder nodig om een rechtshulpverlener in te schakelen. Expertisekosten zijn zeer beperkt, omdat de gespecialiseerde instelling veel kennis heeft over

de problematiek, zodat slechts in uitzonderingsgevallen nadere expertise nodig is. Bij SKGZ kan dat bijvoorbeeld gebeuren door de inschakeling van Zorginstituut Nederland.

De bekostiging van SKGZ is onafhankelijk van het aantal behandelde zaken en de SKGZ mag geen winst uitkeren aan belanghebbenden. Ook wordt de hoogte van het exploitatiebudget niet bepaald door de verzekeraars, die wel een belangrijk deel van de kosten voor hun rekening nemen, maar door de stichting zelf met goedkeuring van de minister van Financiën. Daarmee is de financiële prikkel er vooral op gericht om de verschillende activiteiten proportioneel van middelen te voorzien in verhouding tot de doelstellingen. Als meer conflicten bevredigend worden opgelost aan de hand van algemeen toepasbare regels komen er minder conflicten binnen die extra kosten opleveren om ze individueel te behandelen.

3.9 OESO organisatorische aanbevelingen

De OESO aanbeveling over access to justice en people-centred justice bevat 5 uitgewerkte beschrijvingen van een effectieve inrichting van daarop gerichte rechtssystemen (OESO 2023). Deze kunnen ook worden gezien als aanbevelingen voor de deelsystemen voor specifieke conflicten zoals ADR-instellingen en rechtbanken. De aanbevelingen gaan over:

1. Een *people-centred justice* (responsief recht) cultuur en missie/doelstelling;
2. Hoe effectieve diensten te ontwikkelen en te implementeren;
3. De governance structuur die daarvoor nodig is;
4. De wijze waarop mensen die het systeem gebruiken en professionals kunnen worden betrokken en ondersteund;
5. Evidence-based planning, data-verzameling en monitoring.

Als we deze aanbevelingen langslopen dan zijn er veel aspecten die SKGZ en de andere ADR-instellingen al realiseren. Dat geldt voor de cultuur, de missie/doelstelling, de ontwikkelde diensten, de governance structuur, de wijze van ondersteuning en de monitoring. De ADR-instellingen zouden mogelijk nog meer aandacht kunnen geven aan de volgende aspecten:

- Samenwerking met de rechtspraak (Recommendation onder 1.c en 3.a.ii; zie ook hoofdstuk 4);
- Tijdige oplossingen, mogelijk door een meer onmiddellijke aansluiting van de beslechting op de bemiddelingsfase (Recommendation onder 2.b.iii; zie ook hoofdstuk 5);
- Bevorderen van experimenten en continue innovatie (Recommendation onder 3.a.viii);
- Systematische dataverzameling vanuit gebruikersperspectief (Recommendation onder 5.a; zie ook hoofdstuk 5).

4. Verhouding tot rechtspraak: concurrentie of integratie?

In dit hoofdstuk willen we twee dingen doen. Om te beginnen willen we zo goed als mogelijk analyseren hoe een conflictbehandeling eruit ziet bij SKGZ in vergelijking tot die bij de rechtspraak, waarbij we het perspectief kiezen van de rechtzoekende die een probleem ervaart. Hoe ziet de procedure er voor hem of haar uit?

De twee routes bestaan in de praktijk naast elkaar: mensen met een probleem met hun zorgverzekeraar kunnen zelf kiezen of ze zich tot SKGZ wenden of een klassieke juridische procedure beginnen. Om deze reden is het ook interessant om in het tweede deel van dit hoofdstuk te kijken naar de onderlinge verhoudingen tussen SKGZ en rechtspraak.

Daarbij kiezen we vooral een explorerende en lerende insteek, voortbouwend op de inzichten die zijn opgenomen in hoofdstuk 3. De ambitie is niet om een gestructureerde vergelijking tussen twee procedures te maken aan de hand van vooraf bepaalde criteria.

4.1 Vergelijking van de informatie en feedback

SKGZ biedt, zoals beschreven in hoofdstuk 2 vier typen diensten:

1. Voorlichting, informatie en advies aan het bredere publiek, personen en ondersteuners/belangenbehartigers.
2. Bemiddeling (ombudsfunctie)
3. Beslechting (geschillencommissie)
4. Inzicht, signalen advies aan stakeholders (feedback informatie/ leerloop): uitvoerders, beleidsmakers, toezichthouders

Als we de procedures willen vergelijken, ligt het voor de hand om in te zoomen op diensten 2. en 3. die immers direct gaan over conflictoplossing. Maar het is hierbij wel relevant dat de diensten 1. en 4. evenzeer het juridische traject beïnvloeden. Immers, mensen kunnen informatie inwinnen en dat voorkomt problemen. Ze kunnen ook als ze eenmaal een probleem hebben alvorens een jurist in te schakelen, zich uitgebreid informeren via de kanalen van de SKGZ (website, bellen, mailen, chatten). Ook kunnen juristen zich hier informeren om het probleem van hun cliënt beter te kunnen behandelen, etc. Iets vergelijkbaars geldt voor informatie en advies die SKGZ biedt aan verzekeraars en beleidsmakers. Ook die zal problemen voorkomen en misschien ook voorkomen dat ze escaleren in juridische trajecten. De Ombudsman publiceert maandelijks ombudsprudentie om inzicht te geven in het werk van de bemiddelingen, hoe te handelen naar 'de menselijke maat' en hoe maatwerk kan worden vormgegeven binnen de regels.

Dit zijn diensten die de rechtspraak in mindere mate levert, al zijn er wel aanzetten. De belangrijkste voorlichting die de rechtspraak kent, gebeurt in de vorm van gepubliceerde uitspraken. In toenemende mate komen er persberichten of interviews uit over kwesties die voor veel burgers belangrijk zijn. Ook is er een begin gemaakt met knelpunten naar de wetgever signaleren in jaarverslagen en gebeurt dat naar de hoogste rechters in de vorm van prejudiciële vragen. Dat is iets anders dan gerichte publieksinformatie over de meest voorkomende conflicten en hoe die op te lossen. Ook gerichte feedback aan partijen over door

hen gehanteerde conflicten opwekkende spelregels en werkwijzen en feedback aan de direct verantwoordelijke regelgevers en toezichthouders gebeurt minder in het algemene stelsel van rechtspraak. De feedbackloop bij de ADR-instellingen is directer en loopt over minder schijven.

Per saldo betekent dit dat de SKGZ-diensten 1. en 4. de aantallen juridische trajecten bij rechtbanken zullen verminderen en ook de aard van deze trajecten zal beïnvloeden. Er zullen minder zaken zijn en daarvan zal voor een kleiner aandeel een rechterlijke uitspraak nodig zijn; preventie is integraal onderdeel van het model gemaakt.

Hoewel we ons hierna dus focussen op de SKGZ-activiteiten 2. en 3. wordt die vergelijking wel degelijk gekleurd door de preventieve werking van de diensten 1. en 4. Die kleuring is onmiskenbaar positief, maar hoeveel precies is lastig te bepalen (Purpose 2025.1)

4.2 Vergelijking van de bemiddeling

SKGZ behandelt conflicten van personen met zorgverzekeraars. Mensen die een klacht bij SKGZ aanhangig willen maken, moeten wel eerst de klachtenprocedure van de betreffende verzekeraar doorlopen. Als ze dat nog niet gedaan hebben, verwijst SKGZ mensen daarnaartoe.

Zoals gezegd, hoeven mensen die een probleem hebben met hun zorgverzekeraar niet naar SKGZ. Ze kunnen ook een klassieke juridische procedure starten. Mensen kunnen ook tussentijds nog switchen van SKGZ naar een juridisch traject.

De start van een procedure:

SKGZ: indiener dient schriftelijk een klacht in bij de SKGZ. SKGZ analyseert de klacht, kijkt of zij deze in behandeling kan nemen. Meestal wordt de klacht voorgelegd aan de Ombudsman Zorgverzekeringen die zich inzet om door voorlichting of via bemiddeling met de zorgverzekeraar het probleem op te lossen. De bemiddeling is gratis voor de indiener.

De analyse kan er ook toe leiden dat de bemiddeling wordt overgeslagen en de klacht direct aan de geschillencommissie wordt voorgelegd. Dit gebeurt in de praktijk vooral als het gaat om een principieel oordeel over een rechtsregel of wanneer een straf of maatregel is opgelegd door de verzekeraar en die moet worden getoetst. Indiener kan ook direct voor beslechting kiezen (zie volgende paragraaf).

Rechter: rechtzoekende stelt een schriftelijke claim op (of laat deze maken door een advocaat of jurist) en laat de zorgverzekering vervolgens dagvaarden. Rechter doet uitspraak. Hier zijn griffiekosten aan verbonden - het tarief is minimaal €87 maar is hoger voor mensen die niet onvermogen zijn en ook afhankelijk van de hoogte van de vordering. Bovendien zijn meestal een deurwaarder en een advocaat verplicht of praktisch nodig, omdat de werkwijze van de rechtspraak daar vanuit gaat.

De kosten zijn dus verschillend. Zowel de SKGZ als de rechter kan besluiten om de andere (verliezende) partij de (griffie)kosten te laten betalen.

De belangrijkste verschillen zitten in de diagnose en de mogelijkheid van voorlichting en bemiddeling. Bij de rechtspraak wordt de andere partij - de zorgverzekeraar - verantwoordelijk gesteld voor het niet naleven van de regelgeving en is het aan de rechter te beoordelen of daar echt sprake van is. De bemiddeling van SKGZ wordt gedaan door (een lid van) het ombudsteam onder leiding van de ombudsman. Het doel is het vinden van een oplossing die voor beide partijen aanvaardbaar is.

Bemiddeling gebeurt niet bij de rechter, in elk geval niet *voorafgaand* aan de zitting, en vindt in dit type zaken zelden plaats in onderling overleg voorafgaand aan een procedure. Wel kan de rechter *tijdens* de zitting met partijen onderzoeken welke conflictoplossingsmethode het beste past bij het probleem en dan eventueel partijen 'de gang op sturen', een schikkingsvoorstel doen of doorverwijzen naar mediation. Ook kan er overleg plaatsvinden voorafgaand aan de procedure tussen de advocaat en de zorgverzekeraar. Een interessante ontwikkeling is ook dat in hoger beroep soms al een overleg van rechter met partijen plaatsvindt kort nadat het hoger beroep is ingesteld en voordat partijen uitgebreid stukken hebben gewisseld (comparitie na aanbrengen).

Over de bemiddeling stelt het toepasselijke Reglement Ombudsman en Geschillencommissie Zorgverzekeringen van de SKGZ in hoofdstuk 3:

"Bemiddeling is het zoeken naar een oplossing voor de klacht. De Ombudsman bepaalt zelf hoe hij bemiddelt. Dat kan bijvoorbeeld door:

- uit te zoeken waar het misverstand tussen partijen zit;
- te onderzoeken of de uitleg van de ziektekostenverzekeraar juridisch klopt;
- de ziektekostenverzekeraar te vragen om zijn beslissing opnieuw te bekijken;
- de consument informatie te geven over de verzekeringsvoorwaarden, de wet of eerdere uitspraken van rechters en de Geschillencommissie in zaken die lijken op de klacht;
- partijen uit te nodigen voor een bemiddelingsgesprek; of
- partijen een voorstel te doen voor een oplossing."

In de praktijk zit er veel onderzoek en analyse in het bemiddelingswerk van de Ombudsman. Sinds enige tijd belt SKGZ indieners standaard op ter verheldering van de klacht en om hun wensen te horen. Ook wordt contact opgenomen met de verzekeraar. Communicatie met partijen bestaat verder ook uit schriftelijke correspondentie, waarin bijvoorbeeld nog om aanvullende informatie wordt gevraagd of waarin de ombudsman een indicatie geeft hoe zij naar de zaak kijkt.

Dit impliceert soms dat de Ombudsman aan indiener uitlegt waarom de voorwaarden in de specifieke situatie juist lijken te zijn toegepast. In andere gevallen dat de Ombudsman aan zorgverzekeraar uitlegt dat de voorwaarden niet volgens de bedoeling van de regels lijken te zijn toegepast. Het is pendelbemiddeling van een deskundige, onafhankelijke derde, waarin rechtmatigheid en procedurele rechtvaardigheid (behoorlijkheid) het uitgangspunt zijn. Partijen komen in de bemiddeling samen (digitaal) aan tafel als dit bijdraagt aan herstel of een oplossing.

“(..) Als bemiddeling mogelijk is, vraagt de Ombudsman aan de ziektekostenverzekeraar om schriftelijk op de klacht te reageren. De Ombudsman stuurt daarbij alle documenten mee die hij van de consument heeft ontvangen. De Ombudsman kan de argumenten van de consument ook aanvullen.

7.3. Als de reactie van de ziektekostenverzekeraar binnen is, onderzoekt de Ombudsman of verdere bemiddeling zinvol is. De Ombudsman kan daarvoor partijen onder andere:

- i. vragen om extra informatie;
- ii. op elkaars standpunten laten reageren; of
- iii. uitnodigen voor een bemiddelingsgesprek.

7.4. De Ombudsman hoort geen getuigen en deskundigen van partijen. Wel kan de Ombudsman zelf een deskundige om advies vragen. Partijen krijgen dan van de Ombudsman een kopie van het advies en kunnen daarop reageren.

7.5. De Ombudsman stuurt van alle documenten die hij van een partij krijgt een kopie aan de andere partij.”

De bemiddeling eindigt als de klacht volgens de consument is opgelost of als de ombudsman concludeert dat (verder) bemiddelen niet mogelijk is. In dat laatste geval kan de consument vragen om een oordeel van de geschillencommissie, maar heeft ook (opnieuw) de mogelijkheid om naar de rechter te gaan.

4.3 Vergelijking van de beslechting

Consumenten kunnen direct bij het indienen aangeven dat ze hun klacht willen voorleggen aan de geschillencommissie zorgverzekeringen van de SKGZ (hierna kortweg de geschillencommissie). Het is ook mogelijk dat de bemiddeling niet tot een oplossing leidt of afgesloten wordt en dat de consument dan alsnog zijn vraag wil voorleggen voor een oordeel van de geschillencommissie.

De geschillencommissie telt acht leden, ze beslissen altijd met drie leden (meervoudige kamer). Het klachtdossier wordt van de bemiddelingsfase overgedragen naar de beslechttingsfase, met uitzondering van de werkaantekeningen van de Ombudsman en diens medewerkers. Partijen hoeven de stukken dus niet opnieuw in te leveren. De Geschillencommissie kan de consument wel vragen om de klacht en de gewenste oplossing te verduidelijken. Het bureau van de SKGZ doet een schriftelijk vooronderzoek. Als het conflict gaat over de dekking van de zorgverzekering dan vraagt SKGZ het Zorginstituut Nederland om advies op basis van het schriftelijk vooronderzoek.

Vervolgens nodigt SKGZ partijen uit voor een hoorzitting, waarna zij eventueel nog nader onderzoek kan doen. Daarna doet de geschillencommissie uitspraak maximaal 90 dagen nadat de laatste stap van het voortraject is doorlopen. De precieze procedure is beschreven in hoofdstuk 4 van het Reglement Ombudsman en Geschillencommissie Zorgverzekeringen.

Uitspraken van de geschillencommissie zijn bindend. Er is geen beroep tegen mogelijk. Er is alleen de mogelijkheid dat de rechter een beslissing vernietigt als die niet goed is onderbouwd, of als bepaalde informatie niet is meegewogen - zogeheten marginale toetsing. SKGZ publiceert alle uitspraken - zonder vermelding van de persoonsgegevens van de verzekerde - op haar website.

Met deze procedure zien we een paar cruciale verschillen met de rechterlijke procedure. Ten eerste zien we dat de ombudsman en de geschillencommissie zelf veel onderzoek doen, waar dat in de rechterlijke procedure de partijen zijn die dat zelf moeten doen, terwijl de rechter meer lijdelijk opereert. Ten tweede zien we de meervoudige kamer, waar de rechter in civiele zaken tussen consument en zorgverzekeraar typisch enkelvoudig (in z'n eentje) zitting houdt. Ten derde zien we dat bij de geschillencommissie geen beroep mogelijk is, terwijl tegen een rechterlijke uitspraak wel een beroepsprocedure kan worden gestart. Ten vierde zien we dat de commissie gespecialiseerd is in zorgverzekeringszaken, daar waar de rechter zaken uit een veelheid aan domeinen krijgt voorgelegd. Ten vijfde zullen de doorlooptijden bij SKGZ korter zijn, zeker als we dat vergelijken met een rechtbank traject waar partijen eerst zelf informatie inwinnen, dan mogelijk onderling onderhandelen, dan een procedure bij de rechter beginnen en dan ook nog in beroep gaan.

Opvallend tenslotte is dat partijen zich bij bemiddeling en beslechting vrijwillig binden aan de oplossing voorgesteld door de ombudsman en de uitspraken van de geschillencommissie, terwijl de rechter zijn oordeel gewoon kan opleggen. Toch zien we dat dit verschil in de praktijk misschien niet zo'n rol speelt, immers:

- Zorgverzekeraars zijn verplicht aangesloten bij de SKGZ, zij kunnen zich hieraan niet onttrekken, net zo min als ze zich aan de rechter kunnen onttrekken.
- Consumenten kunnen vrij kiezen tussen SKGZ of rechter, maar voor het bindend zijn van uitspraken maakt dit voor hen weinig uit. De rechter biedt nog de mogelijkheid van beroep.

De facto is er dus juist op dit punt weinig onderscheid. Wel zou er een verschil kunnen zitten in ervaren rechtvaardigheid (vgl. Van den Bos, 2023) waarbij de hypothese zou kunnen zijn dat vrijwillige binding aan een uitspraak als beter wordt ervaren.

4.4 Hoe kiest de gebruiker?

Met de beschrijving in het voorgaande is het interessant om dit geheel vanuit het perspectief van consumenten met een probleem met hun zorgverzekering te bezien. In hoofdstuk 3 is de internationale *state of the art* omschreven die - aansluitend op de Nederlandse missie en visie op het gebied van toegang tot het recht - uitgaat van het burgerperspectief (*people-centred justice*, responsief recht). In gewone mensentaal: snappen ze het systeem, werkt het voor hen, ervaren ze het als eerlijk, betekenisvol en lost het hun problemen op.

De eerste vraag die opdoemt als we de beschrijvingen hiervoor vanuit het perspectief van de rechtzoekende bekijken, is: waarom? Waarom zijn er twee verschillende ingangen voor mijn probleem? De klachtenprocedure van mijn zorgverzekeraar - en ook mijn polis - adviseert mij naar de SKGZ te gaan, maar geeft tegelijk aan dat ik 'ook naar de rechter kan'. Op basis

waarvan zal ik kiezen? Het één is duurder dan het ander - maar betekent 'duurder' niet vaak ook 'beter'? Opvallend is vervolgens dat mensen die zich tot de SKGZ wenden eerst en vooral een uitleg krijgen over de onafhankelijkheid. Is dat een issue? Dit kan nieuw voedsel zijn voor twijfel: zit ik hier wel goed? Er is een ombudsman (maar een andere dan die wel eens op tv komt) en er is een geschillencommissie en een stichting.... Interessant is daarna ook dat eenmaal gekozen voor SKGZ - een beetje afhankelijk van hoe de procedure verloopt - de mogelijkheid om 'naar de rechter te gaan' nog een paar keer terugkomt, bijvoorbeeld op het moment dat klanten moeten instemmen met het bindende karakter van een uitspraak.

Er kunnen allerlei redenen zijn waarom consumenten de ene of de andere route kiezen. (On)bekendheid is een mogelijkheid, kosten zijn een mogelijkheid, vertrouwen (bijvoorbeeld in onafhankelijkheid) is een mogelijkheid, maar er kunnen ook inhoudelijke gronden zijn. Als voorbeeld van dit laatste noemt een medewerker van SKGZ dat in kringen van PGB-houders (PersoonsGebondenBudget) de gedachte rondgaat dat de rechter coulanter zou zijn dan SKGZ - dit kan reden zijn om een conflict over een PGB-toekenning voor te leggen aan de rechter in plaats van aan de SKGZ. Tenslotte is het mogelijk dat juridische dienstverleners (denk aan sociaal raadslieden, juridisch loket, advocatuur) een voorkeur hebben voor een gang naar de rechter in het geval consumenten zich tot hen wenden met een probleem met hun zorgverzekering: gewoonte en bekendheid met deze route kunnen hierbij een rol spelen, maar ook hun eigen bekostigings- of verdienmodel.

Per saldo lijkt het systeem als geheel nog beter te kunnen worden ingericht als het gaat om het faciliteren van de keuze tussen de beide procedures.

4.5 Partner, concurrent, of nog iets anders?

Keken we in de vorige paragraaf naar hoe de procedures kunnen verlopen bij SKGZ of de rechter, in deze paragraaf proberen we een beeld te krijgen van de institutionele verhoudingen tussen deze twee.

Om te beginnen de aantallen. In het volgende hoofdstuk gaan we hier veel gedetailleerder op in, maar hier kunnen we alvast melden dat een ruwe schatting van de aantallen uitwijst dat ongeveer 95 procent van alle verzekerden met problemen zich melden bij SKGZ en dat van alle beslechtingen ongeveer driekwart door de geschillencommissie van SKGZ wordt uitgesproken tegen een kwart door de rechtspraak.

Interessant is natuurlijk vervolgens hoe rechtspraak en SKGZ elkaar bezien: complementair, partner, concurrent of nog iets anders? Vanuit de rechtspraak bezien zijn er meerdere mogelijke invalshoeken: die van domeinverlies - waarom een andere instantie, de rechter is hier toch voor bedoeld? - en die van verlichting van de werkdruk. Bij deze tweede invalshoek kan vervolgens ook - zoals we in gesprek met een rechter mochten ervaren - genoemd worden de grote voordelen van een gespecialiseerde organisatie als SKGZ: zij kunnen zich helemaal toeleggen op de benodigde inhoudelijke kennis, waar rechters met hun veel bredere opdracht niet aan kunnen tippen. Zij kunnen direct na de aanmelding beginnen met bemiddelen, daar waar de rechter pas aan het eind van een proces van claim en verweer in beeld komt. En SKGZ is goedkoper (in elk geval voor consumenten) en sneller.

Een ander mogelijk perspectief is dat SKGZ (en andere geschillencommissies) leunen op de inzet van rechters. Daarbij gaat het niet alleen om de opleiding en ervaring die deze inbrengen, maar mogelijk ook om het gezag dat rechters uit de formele rechtspraak meebrengen naar hun rol bij SKGZ. Bij SKGZ lijkt dit effect beperkt, nu slechts een van de acht leden van de geschillencommissie in het dagelijks leven rechter is (bij Kifid is dat aandeel hoger, namelijk 13 op de 43 leden). De keerzijde van dit effect lijkt dat rechters ook de ervaring en inrichting van gespecialiseerde geschilbeslechting op schaal meenemen naar hun rechtbank.

4.6 Potentieel van samenwerking

Opvallend is dat er nauwelijks een relatie lijkt te zijn tussen SKGZ en rechtspraak. Er is geen professionele uitwisseling, er wordt niet naar elkaar doorverwezen. Ze citeren wel elkaars uitspraken, maar verder zijn het twee parallelle systemen die elk hun eigen ding doen.

In plaats van een soort non-interventiegedrag, lijken er echter ook mogelijkheden te zijn om elkaars werk te versterken, om in samenwerking te komen tot beter werkende conflictoplossing voor mensen. Enkele voorbeelden:

- Kwaliteitswaarborgen: de rechtspraak en het Ministerie van Justitie en Veiligheid zouden de onafhankelijkheid van SKGZ kunnen bevestigen, bewaken en zo nodig kunnen corrigeren. Op termijn zou dit mogelijk zelfs kunnen gebeuren met een stempel 'onder auspiciën van de rechtspraak' met een heldere opsomming van voor- en nadelen van de gespecialiseerde route ten opzichte van de algemene gerechtelijke route vanuit het perspectief van de rechtzoekende. Zo kunnen SKGZ en de rechtspraak elkaars legitimiteit en effectiviteit versterken.
- SKGZ heeft een heel arsenaal aan specifieke expertise, waar rechters het in beginsel moeten doen met wat partijen zelf op tafel leggen. De rechter kan wel een deskundige benoemen of partijen om nadere inlichtingen vragen. Rechtbanken zouden - afhankelijk van hun eigen keuzes voor wel of niet aan te bieden specialisaties - delen van de SKGZ route als voorfase kunnen inzetten. Door zo gebruik te maken van de inhoudelijke expertise van SKGZ, kan de rechtspraak haar eigen aanbod versterken.
- Het is ook denkbaar dat SKGZ en rechtspraak samen onderzoek opzetten naar de 'customer journey' zowel van consumenten als van zorgverzekeraars. Dit zou feedback opleveren over de 'effectiviteit in brede zin' op hoe we in Nederland zorgverzekeringsproblemen oplossen.
- Een samenwerking zou ook andere aspecten van het bredere systeem kunnen betreffen. Daarbij zou aan de orde kunnen komen wat de optimale verhouding is tussen specialistische en algemene conflictoplossing/berechting. Welke aansluitingen zijn daarvoor nodig, met welke verschillende vormen van binding, (marginale) toetsing en hiërarchie? Hoe werken voorportalen het beste? Voor welke typen conflicten kan de branche of de maatschappelijke sector bijdragen in de kosten en de organisatie? Hoe kan worden geborgd dat de algemene rechtspraak voldoende ervaring, kennis en volume van zaken blijft krijgen om effectief te kunnen zijn?

Deze vier concrete voorbeelden kunnen een aanzet vormen voor SKGZ, ADR Nederland en rechtspraak om elkaar op te zoeken en samen de oplossingsroutes voor deze typen geschillen te versterken.

5. Uitkomsten: de meting van effecten

5.1 Hoe de effecten van SKGZ en ADR te waarderen?

De meting van effecten van conflictoplossingssystemen zoals die van de SKGZ staat nog in de kinderschoenen. Internationale standaarden daarvoor zijn in ontwikkeling. De OESO heeft de te verzamelen data als volgt gedefinieerd (OESO 2023):

“People-centred justice data refers to data that is collected in line with data protection standards directly from people, businesses and communities, and which relates to:

- the justice problems they face;
- the impact these problems have;
- the justice they want and need;
- their decisions about resolving their justice problems;
- their experiences with justice services;
- and their ability to obtain a fair outcome.”

Deze data zijn vooral gericht op de waarde die het systeem toevoegt voor de rechtzoekende. In samenwerking met HiiL en het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Ecorys ook een model ontwikkeld voor de maatschappelijke kosten en baten (Ecorys 2021). Daarin zijn onder meer de kosten voor partijen zelf en voor de overheid opgenomen en ook de deels in de economische toegevoegde waarde terug te vinden baten in de vorm van toegenomen arbeidsproductiviteit, besparingen op zorgkosten, verminderde transactiekosten en verhoogd welbevinden.

In de rechtseconomische literatuur wordt vaak een model gehanteerd voor optimalisering van procedures waarin de som van beslissingskosten en de kosten van fouten zo laag mogelijk wordt gehouden. De literatuur over de rechtsstaat kent ook een plaats toe aan de realisatie van breed gedragen rechtsstatelijke en morele waarden. Als we deze modellen combineren komen we op vijf soorten uitkomstvariabelen:

- De beslissingskosten voor overheid en partijen; denk aan kosten van geschiloplossingsinstanties, rechterlijke macht, rechtshulp, deskundigen, bestede tijd en het instandhouden van het systeem van voorlichting, bemiddeling en beslechting van geschillen;
- De kwaliteit van de procedure en de uitkomsten (economisch: vermindering van foutkosten); het gaat daarbij om de te bereiken oplossingen en de daarbij gerealiseerde procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid, maar ook om het voorkomen van negatieve bijwerkingen zoals stress, secundaire victimisatie en onzekerheid;
- De door conflictoplossing toegevoegde economische waarde; verhoging van productiviteit en vermindering van transactiekosten.
- De toename van welzijn; verhoging van welbevinden die niet in economische toegevoegde waarde is terug te vinden, bijvoorbeeld uit te drukken in Qaly's (voor kwaliteit aangepaste levensjaren);

- De realisatie van breed gedragen rechtsstatelijke en morele waarden.

Deze uitkomstindicatoren kunnen soms moeilijk strikt worden onderscheiden, zodat er een zeker risico is van dubbeltellingen. Ook waaieren de effecten soms breed uit naar veel personen en kan meting problematisch zijn. Toch is het goed mogelijk om tot een indicatie van deze kosten en baten te komen.

Daarbij proberen we ook iets van een vergelijking te maken tussen de situatie met SKGZ en zonder SKGZ. In het laatste geval zouden rechtzoekenden en verzekeraars zijn aangewezen op de gewone civiele rechtspleging met informatie, advies, de optie van mediation en beslechting door de civiele rechter (zie ook Ecorys 2021 en Van Beek en Slump 2024).

5.2 Kosten van tot beslissingen komen

Kosten SKGZ

We beginnen met de beslissingskosten. Dat zijn dus de kosten voor partijen en instanties om tot uitkomsten te komen, waaronder ook de kosten van voorlichting, bemiddeling en feedback, en niet alleen de kosten van beslechting. De vervulling van de vier functies door SKGZ kostte in 2023 €5,6 miljoen. Hiervan is €1,4 miljoen (25 procent) een specifieke subsidie van het Ministerie van VWS bestemd voor de voorlichtings-/vraagbaak/training/educatiefunctie zoals vervuld door de zorgverzekeringslijn. De resterende 4,2 miljoen wordt gedekt door bijdragen van de zorgverzekeraars. 75% van deze kosten wordt dus gedragen door de partijen in dit soort conflicten.

SKGZ behandelde over de afgelopen 5 jaar gemiddeld 2.442 conflicten per jaar. De gemiddelde kosten per conflict bedragen dus €1.720. In deze kosten zijn echter ook begrepen de kosten van signalering en advies. Als we aannemen dat die jaarlijks €200.000 bedragen, dan bedragen de kosten per conflict €1638.

Kosten rechtbanken

Het is niet bekend hoeveel kosten rechtbanken maken voor geschillen tussen verzekerden en zorgverzekeraars. In 2023 was de gemiddelde productgroep prijs die de rechtbanken realiseerden voor handelszaken €1.677. Daarbij moeten nog worden opgeteld de vaste kosten die bij de rechterlijke macht 42% van het totaal budget bedragen tegenover 52% voor de personeelskosten per zaak (de overige 5% zijn kosten voor overige taken). De kosten per handelszaak zijn dus $€1.677/52 \times 95 = €3.064$ (zie Raad voor de Rechtspraak, Jaarverslag 2023).

Een indicatie van het aantal zaken dat een rechtbankpad volgt is verkregen door een search in de uitspraken gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. In 2023 levert dit 255 zaken op die vallen in het rechtsgebied 'civiel' en de zoekterm 'zorgverzekering' bevatten. Een lichte steekproef suggereert dat ongeveer 60% van deze zaken ook door SKGZ zouden kunnen zijn behandeld ofwel 153. Het gaat dan om zaken die gaan over de verschuldigdheid van premies of om de dekking van behandelingen.

De rechtspraak behandelt ook incasso-zaken waarin het gaat over niet-betaling en betalingsregelingen. Dit zijn kantonzaken, die gemiddeld minder kosten dan de handelszaken.

Overigens lijkt er in de afgelopen jaren een zekere stijging van het aantal 'zorgverzekeringszaken' bij rechtbanken te zijn (zie Tabel 8). Bedacht moet worden dat rechterlijke uitspraken in toenemende mate worden gepubliceerd, dus het kan zijn dat de stijging daardoor komt. Daarnaast is het mogelijk dat gestarte juridische procedures worden gestaakt of geschikt voordat rechters tot een uitspraak komen. De 153 lijkt dus een ondergrens te zijn voor een schatting van het aantal SKGZ-waardige zaken in gerechtelijke procedures.

Tabel 8: Rechtspraak over zorgverzekering

Uitspraak in jaar	Rechtspraak.nl: aantal zaken met zoekterm 'zorgverzekering'	waarvan rechtsgebied 'civiel'	schatting aantal SKGZ-waardige zaken (60%)*
2018	364	136	82
2019	398	159	95
2020	537	233	140
2021	573	247	148
2022	587	246	148
2023	580	255	153
* schatting op basis van steekproef uit zaken in 2023			

Op basis van deze schattingen van 150 zaken per jaar zouden de kosten van behandeling van dit type geschillen bij de rechtspraak ongeveer €450.000 per jaar bedragen.

Kosten van rechtshulp

De kosten van rechtshulp zijn waarschijnlijk bij gebruik van de SKGZ gering. Volgens evaluatieonderzoek wordt juridische bijstand zelden ingeschakeld door consumenten (USBO 2017 en 2021). Er zijn geen gegevens of zorgverzekeraars dit wel doen, maar aannemelijk is dat zij wel eigen juristen inschakelen bij de behandeling.

Bij gebruik van de rechtbank zijn er waarschijnlijk wel kosten van rechtsbijstand door advocaten of rechtsbijstandsverzekeraars voor beide partijen. Volgens een recent rapport over de tijdsbesteding van sociaal advocaten besteden zij in overige civiele zaken gemiddeld 17,5 uur. Als dit voor beide partijen zou gelden, en het gemiddeld uurtarief in dit type zaken zou - voorzichtig geschat - €150 bedragen, dan gaat het al om €5.250 per zaak en om een totaal aan kosten van rechtshulp van €800.000 per jaar.

Kosten van deskundigen

Door de specialisatie van SKGZ is maar in een deel van de zaken inschakeling van deskundigen nodig. Het gaat hier met name over het Nederlands Zorginstituut, dat volgens het Jaarverslag

2024 in 129 geschillen advies heeft uitgebracht. De kosten komen voor rekening van het Nederlands Zorginstituut, waar deze niet apart worden vermeld in de jaarverslagen, zodat aannemelijk is dat deze beheersbaar en laag zijn ten opzichte van de totale begroting van €97 miljoen per jaar.

Hoe vaak de rechtbanken extra deskundigheid nodig hebben in deze zaken en wat de kosten daarvan zijn is onbekend. Als het soort geschillen hetzelfde is als die worden voorgelegd aan SKGZ, dan is aannemelijk is dat zij regelmatig deskundige voorlichting vragen over de stand van de wetenschap op het terrein van medische zorg.

Kosten van bestede tijd

De aantallen uren die partijen zelf aan het conflict besteden is moeilijk te schatten. Aannemelijk is dat deze bij SKGZ relatief beperkt zijn in verhouding tot de kosten bij behandeling door de rechtbank. De website van SKGZ en de begeleiding zijn immers zo ingericht dat verzoekers snel de informatie die zij nodig hebben kunnen vinden.

De uren gemoeid met de inschakeling van (gefinancierde) rechtsbijstand, interactie met de rechtsbijstandverlener, doorgronden van de rechtbankprocedure en bekijken van stukken in relatie tot de rechtbankprocedures zijn waarschijnlijk veel talrijker.

De kosten van deze uren kunnen het beste worden begroot door te kijken naar de “opportunity costs.” De vraag is dan of de bestede uren hadden kunnen worden besteed aan activiteiten met een hogere productiviteit en/of welzijn als resultaat.

Kosten van instandhouden en continue verbetering van het systeem

De kosten van instandhouding en verbetering van het systeem mogen niet worden onderschat. De OESO aanbeveling over toegang tot recht en people-centred justice systems (zie paragraaf 3.9) maakt duidelijk welke systeemkosten zullen moeten worden gemaakt. Het gaat onder meer over de kosten van onderhouden van cultuur en missie/doelstelling, de R&D kosten van ontwikkeling en implementatie, de governance structuur, de ondersteuning van rechtzoekenden en professionals die het systeem gebruiken en de evidence-based planning, data-verzameling en monitoring. De SER heeft voor geschillenbeslechting voor consumentenzaken aangedrongen op een grotere coördinerende rol van de overheid (SER CCA, 2023).

Bij de SKGZ route worden deze activiteiten voor een groot deel uit de bestaande middelen bekostigd. Ook worden er enige governance en monitoring kosten gemaakt bij de betrokken ministeries en bij de EU.

In de rechtspraak route worden dit type kosten op veel verschillende plekken gemaakt. Het gaat dan vooral om het bevorderen van de algemene rechtsstatelijke cultuur en de kosten van ontwikkeling en implementatie van procesrecht (door de Hoge Raad, in de rechtswetenschap en in de andere juridische instituties. Ook gaat het om de governance van het rechtsbestel, die gebeurt in samenspraak tussen ministerie van JenV, rechtspraak, juridische beroepen en het

parlement. Het is moeilijk te zeggen welk gedeelte van deze kosten toegerekend zou moeten worden aan de relaties tussen zorgverzekeraars en hun verzekerden.

5.3 Uitkomsten en de kwaliteit daarvan

Van de kosten genoemd onder 5.2 worden activiteiten georganiseerd waarvan we het bereik hieronder in kaart brengen. Daarbij kijken we naar aspecten die over het algemeen gemeten worden als het gaat om de effectiviteit van juridische en conflictoplossing procedures en de uitkomsten die mensen bereiken voor hun legal needs (Gramatikov c.s. 2011; OECD 2019, WODC 2020).

Oplossingspercentage, procedurele en uitkomst rechtvaardigheid, bijwerkingen

Langzamerhand ontstaat hierbij een internationale standaard (zie OESO 2019 en paragraaf 5.1). Belangrijke indicatoren die daarin steeds terugkeren zijn:

- Oplossingspercentage (gedeelte van ervaren niet-triviale geschillen dat volgens de betrokken partijen is opgelost). Daarbij te onderscheiden in:
 - Oplossing via overeenstemming;
 - Via een beslissing;
 - Via een partij die toegeeft aan de ander.
- Procedurele rechtvaardigheid. Te onderscheiden in mate waarin partijen ervaren dat zij:
 - Gehoord zijn met erkenning van hun belangen;
 - Als persoon zijn gerespecteerd;
 - Konden participeren in de gekozen oplossing;
 - Geïnformeerd waren over de procedure, zodat ze effectief konden participeren;
 - Onjuiste gegevens of aannames konden corrigeren;
 - Neutraal en onafhankelijk werden behandeld;
 - Een tijdige beslissing kregen, eventueel te meten in maanden tussen ontstaan geschil en de oplossing.
- Uitkomst rechtvaardigheid. Te onderscheiden in de mate waarin partijen ervaren dat:
 - De oplossing het ervaren probleem verminderde of wegnam;
 - De verdeling van kosten en andere resultaten eerlijk was;
 - De oplossing transparant tot stand kwam;
 - De oplossing gelijk was aan die voor anderen in een soortgelijke situatie;
- Negatieve bijwerkingen. Daarbij wordt vaak gevraagd naar neveneffecten van de procedure en eventuele escalatie, die voor mensen overigens moeilijk te onderscheiden zijn van de impact van het conflict zelf. Gevraagd wordt meestal naar ervaren:
 - Stress;
 - Gezondheidsschade;
 - Schade aan relaties;
 - Verlies van werk.

Beschikbare gegevens over uitkomsten

Noch SKGZ, noch de rechtbanken passen dit type evaluatie-methoden toe. Net als vrijwel alle andere aanbieders van procedures en rechtvaardigheidsdiensten beperken zij zich tot klantwaarderingsonderzoek (Raad voor de rechtspraak 2017). Daarin wordt vooral gevraagd naar waardering van de aangeboden diensten (op aspecten van procedurele rechtvaardigheid) in plaats van naar waardering van de uitkomsten die de betrokken partijen bereikten. Om het verschil aan te duiden: mensen kunnen zich tijdens een zitting bij de rechter enorm door die rechter gehoord en erkend voelen, maar over de gehele mogelijk jaren durende procedure van ontstaan geschil tot de finale uitkomsten voelden zij zich maar in zeer beperkte mate erkend en gehoord.

SKGZ heeft een aantal onderzoeken laten doen naar de waardering van de aangeboden voorzieningen (USBO 2017 en 2021). USBO baseert zich hierbij onder meer op de resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken die SKGZ in haar jaarverslagen publiceert.

Deze studies kijken naar vijf dimensies van het aanbod van SKGZ:

1. Beschikbaarheid en toegankelijkheid: zeer toegankelijk en makkelijk vindbaar
2. Juridische bijstand: wordt zelden ingeschakeld door consumenten (geen informatie of zorgverzekeraars dit wel doen)
3. Kosten: kosteloos of tegen gering bedrag (beslechting)
4. Informatievoorziening: klanten oordelen positief over hoe ze op de hoogte worden gehouden.
5. Doorlooptijd: het hele traject van aanmelding tot afronding duurt gemiddeld zo'n 180 dagen en in ongeveer $\frac{1}{3}$ van de gevallen langer dan dat. Klanten vinden dit over het algemeen best lang.

Deze onderzoeken geven dus indicaties over twee van de zeven aspecten van procedurele rechtvaardigheid (informatievoorziening en kostenverdeling).

Toch is er wel iets over de ervaren rechtvaardigheid te zeggen. We weten dat in de Nederlands geschilbeslechtingsdelta 75% van de mensen wiens probleem door een (gerechtelijke/buitengerechtelijke) beslissing wordt beëindigd deze beslissing als rechtvaardig ervaart. Bij het bereiken van overeenstemming is dat zelfs 84% (WODC 2020). Er zijn weinig redenen om aan te nemen dat deze cijfers in dit type geschillen lager zouden liggen. Ook weten we uit ditzelfde onderzoek dat overeenstemming minder stress en andere neven-effecten oplevert en een verhoogde kans op naleving.

Voorlichting en publieksinformatie

De SKGZ activiteiten in de voorlichtingsfunctie hebben als doel om conflicten te voorkomen en/of vroegtijdig op te lossen. Deze activiteiten - de Zorgverzekeringslijn - hebben een bereik als in de volgende tabel opgenomen.

Tabel 9: Voorlichting SKGZ

Activiteit	In 2022:
Website met actuele informatie	• 319.206 Websitebezoekers (https://www.zorgverzekeringslijn.nl/jouw-situatie/) • 6.829 abonnees nieuwsbrief
Helpdesk: chat (met een medewerker), mail en telefonisch	• 4.121 telefonische contactmomenten • 3.634 contactmomenten via de chat • 696 contactmomenten per mail
Trainingen voor hulpverleners	• 3.616 deelnemers in fysieke trainingen • 476 via e-learnings
Gastlessen voor jongeren	• 3.773 leerlingen in gastlessen
Bron: SKGZ jaarverslag - 2022, blz 20	

Hoeveel conflicten hiermee worden voorkomen en vroegtijdig worden opgelost is niet met nauwkeurigheid te bepalen. Er zijn ook geen gegevens over de aantallen conflicten die zorgverzekeraars zelf met hun verzekerden oplossen via hun eigen klachtenregelingen. Gezien het aantal conflicten dat wel bij SKGZ komt (zie hieronder) en het intensieve gebruik van de informatievoorzieningen is aannemelijk dat deze eraan bijdragen dat vele duizenden geschillen worden voorkomen of vroegtijdig worden opgelost.

Ook de rechtspraak heeft een website, maar deze geeft geen informatie die mensen op weg helpt om problemen met hun zorgverzekeraar op te lossen. Dat geldt ook voor het Juridisch Loket, dat vooral verwijst naar SKGZ.

Bemiddeling en beslechting

Voor de bemiddeling en beslechting zijn dit de belangrijkste productiegegevens van SKGZ.

Tabel 10: Bemiddeling en beslechting SKGZ

Jaar	Binnen-gekomen klachten	Afgeronde bemiddelingen *	Afgeronde geschillen *	Doorlooptijd bemiddeling, gem dagen	Doorlooptijd geschil, gem dagen
2018	2139	1979	330	63	186
2019	2804	2663	302	71	164
2020	2661	2706	357	65	165
2021	2410	2452	377	62	173
2022	2194	1974	348	65	185
2023	2290	1847	303	94	189
Gemiddeld	2442	2355	343	66	175
* sommige bemiddelingen eindigen met het voorleggen van het conflict aan de geschillencommissie. Daarom is de som van bemiddelingen en geschillen groter dan het aantal binnengekomen klachten. Op basis van de gemiddelden lijken van de 2442 klachten er 87 (4%) direct naar de geschillencommissie te gaan en 256 (10%) na eerst een bemiddelingspoging. Bron: SKGZ-jaarrekening 2022, blz. 2. Doorlooptijden uit: SKGZ-jaarverslag 2022 blz 29 en 36. Cijfers 2023, SKGZ.					

Uit de cijfers is duidelijk dat een groot deel van de rond 2.400 bij SKGZ binnenkomende klachten per jaar eindigt in overeenstemming. Dit gezien het geringe percentage dat doorgaat naar beslechting. Daarmee kunnen we ook veronderstellen dat vaak sprake is van uitkomsten die als rechtvaardig worden ervaren en dat hiermee een oplossing is verkregen voor het geschil waarmee de betrokkenen verder kunnen.

Dit kunnen we afleiden uit het bemiddelingsresultaat van 86% van de klachten (Jaarverslag 2023) en een laag percentage dat meteen kiest voor beslechting. Bovendien is er een aansluitende mogelijkheid van beslechting die 87,5% als laagdrempelig ervaart (Jaarverslag 2023). Daarmee ligt het - door de rechtzoekende - ervaren oplossingspercentage waarschijnlijk in de orde van 80-90% en de ervaren uitkomst- rechtvaardigheid in dezelfde orde. Het hoge percentage klachten dat eindigt met een bemiddelingsresultaat is de belangrijkste factor die daaraan bijdraagt.

Er bestaat ook de mogelijkheid dat indieners de SKGZ-route niet benutten en een juridische procedure beginnen. Zij kunnen ook tijdens de bemiddeling nog uitstappen en zelfs tot direct voor aanvang van de zitting van de geschillencommissie - na beslechting door de commissie is

er echter geen mogelijkheid meer om naar de rechter te gaan, tenzij voor marginale toetsing van de gevolgde procedure.

Als de rechtzoekenden zouden worden gevolgd op hun verdere traject en zouden worden bevraagd op de uitkomsten die zij ervaren, zou nog meer zekerheid kunnen worden verkregen over de kwaliteit van de uitkomsten.

Voor wat betreft de rechtspraak hebben we alleen de beschikking over een schatting van het aantal gegeven beslissingen. Daarbij kunnen we aannemen dat zo'n 75% daarvan ook als rechtvaardig wordt ervaren (WODC 2020). Ook kunnen we aannemen dat zo'n 30-50% van de rechtszaken voor of tijdens de zitting alsnog wordt geschikt (Verschoof en Van Rossum 2018). Als dit algemene percentage ook voor dit type zaken zou gelden, dan worden er via de rechtspraak ook nog tot zo'n 300 zaken opgelost via overeenstemming of een beslissing.

Feedback en advies

De diensten van dit type concentreren zich op de productie van een zogeheten Sensor die op kwartaalbasis feedback levert aan zowel de zorgverzekeraars als het ministerie van VWS. Dit is ook onderdeel van de ombudsmanrol bij SKGZ. De sensor geeft onder meer:

- Trends in klachten die bij SKGZ terechtkomen
- Een analyse van de meest voorkomende klachtensoorten
- Casusbeschrijvingen en factsheets rond specifieke probleemgebieden
- En biedt per zorgverzekeraar inzicht in hun specifieke 'probleemproductie'.

Daarnaast is er een ombudsagenda om extra aandacht te vragen voor het oplossen van specifieke knelpunten in het zorgverzekeringsstelsel. In 2024 stonden bijvoorbeeld deze onderwerpen op de agenda

- Opslag wanbetalersregeling;
- Plastische chirurgie – Medische indicatie versus verzekerde indicatie;
- Toegang tot Nederlandse zorgverzekering voor Caribische studenten.

Doel van deze diensten is dat zorgverzekeraars en eventueel het ministerie van VWS hun beleid kunnen bijstellen en zo klachten en problemen vroegtijdig kunnen oplossen of voorkomen. Het is moeilijk om de omvang van dit effect in beeld te brengen. Maar ook dit draagt mogelijk bij aan de door verzekerden en verzekeraars ervaren procedurele en uitkomstrechtvaardigheid in een onbekend aantal gevallen.

Negatieve bijwerkingen

Behalve het oplossingspercentage en de ervaren rechtvaardigheid, kunnen ook negatieve bijwerkingen relevant zijn. De SKGZ en de rechtbanken zouden kunnen nagaan of er signalen zijn van stress, gezondheidsschade, schade aan relaties of verlies van werk als gevolg van de procedures. Er zijn geen signalen dat deze bij de SKGZ procedure vaak optreden, gezien de hoge en stijgende waarderingscijfers die blijken uit de jaarverslagen.

5.4 Economische toegevoegde waarde

De door conflictoplossing toegevoegde economische waarde kan worden onderscheiden van de ervaren procedurele en uitkomst rechtvaardigheid (Ecorys 2021; Barendrecht en Van Beek 2023).

Het is aannemelijk dat door de activiteiten van SKGZ - en de rechtbanken - zowel de directe kosten van conflictoplossing - zie boven - als de kosten van het maken van goede afspraken omlaag gaan. Als de verzekerde zorg beter aansluit bij de behoeften en verwachtingen van inwoners van Nederland verlaagt dat de transactiekosten in het zorgstelsel. Er is minder overleg, afstemming, onderhandeling en management-aandacht nodig voor de grensgevallen.

Een betere conflictoplossing over vergoedbare zorg kan ook de productiviteit van de zorgsector verhogen. Effectieve of efficiënter uit te voeren behandelingen worden mogelijk alsnog vergoed, minder effectieve of efficiënte behandelingen worden minder vergoed. Dat effect zal waarschijnlijk moeilijk meetbaar zijn, maar bij jaarlijkse verzekerde zorguitgaven van €60 miljard (2024) en SKGZ kosten van €5,6 miljoen zijn ook kleine productiviteits-verbeteringen een relevante bate.

Een ander mogelijk effect van effectieve en rechtvaardige conflictoplossing is dat van een beter investeringsklimaat. Denkbaar is dat een effectieve afbakening van verzekerde zorg een bijdrage levert aan de rationaliteit van investeringen in behandelingen. Ook dit is een waarschijnlijk positief maar moeilijk te kwantificeren effect.

5.5 Welzijn

Aan de kant van de verzoekers is er een vermeerdering van welzijn doordat bepaalde zorg alsnog mogelijk wordt, doordat onzekerheid wordt opgeheven en mogelijk ook doordat zij geen niet-effectieve behandelingen hoeven te ondergaan. Niet valt uit te sluiten dat ook de SKGZ en de rechtbanken daarbij fouten maken, maar de procedures zijn zo ingericht dat de kans op die fouten relatief klein is.

De omvang van deze baten zou kunnen worden uitgedrukt in kwalitatief goede levensjaren (Qaly). Een kwalitatief goed levensjaar wordt gewaardeerd op €80.000. Om een indruk te geven: als de activiteiten van SKGZ een bate van 70 kwalitatief goede levensjaren voor inwoners van Nederland zouden opleveren door betere behandelingen, dan zouden de kosten van €5,6 miljoen daarmee al verantwoord zijn.

5.6 Rechtsstatelijke waarden

Conflictoplossing en geschilbeslechting door SKGZ en rechtbanken draagt ook bij aan rechtsstatelijke waarden die hiervoor genoemde kwantificeerbare baten nog overstijgen. Het legaliteitsbeginsel, gelijkheid en klassieke grondrechten en sociale grondrechten worden bevestigd en versterkt door goed georganiseerde conflictoplossing en rechtspraak. Omgekeerd: als SKGZ of rechtbanken deze waarden zouden schenden, dan komen de waarden van de rechtsstaat onder druk te staan.

Er zijn geen signalen dat SKGZ of de rechtbanken de rechtsstatelijke waarden buitengewoon zouden versterken of in gevaar zouden brengen (zie ook Bauw c.s. 2018). De geschiloplossing rond zorgverzekeringen trekt op dit moment geen positieve of negatieve aandacht in de dialoog over rechtsstatelijke waarden.

5.7 Kosten en baten SKGZ en waar komen die terecht?

Behalve de absolute omvang van de kosten en de uitkomsten, is ook de verdeling daarvan relevant. Wie betaalt welke kosten en realiseert welke baten? De kostenstructuur en de baten van de functies informatievoorziening, feedback en advies zijn vergelijkbaar en daarom nemen we die samen. Daarna gaan we iets meer detail op de kosten van conflictoplossing, omdat dit de hoogste kosten zijn en omdat de baten daarvan het meest direct ten goede komen aan direct aanwijsbare partijen.

Verdeling kosten en baten voorlichting, signaleren en advies

De kosten en baten van voorlichting, signaleren en advies zijn in Tabel 11 opgenomen. Het is moeilijk om de baten precies te kwantificeren, maar ieder van de baten lijkt op zich al de relatief geringe kosten te rechtvaardigen. Dat is niet vreemd, nu het gaat om oplossingen voor conflicten die 18 miljoen inwoners van Nederland kunnen hebben over medische voorzieningen die een waarde van €60 miljard vertegenwoordigen. Een kleine verbetering in de zorgrelaties waarin ruim €3.000 per inwoner om gaat, is al gauw veel meer waard dan de 9 cent per inwoner die deze twee functies kosten.

Een manier om de effectiviteit van deze activiteiten te beoordelen is de kosten en klantcontacten te relateren aan preventie van de bij SKGZ vallende kosten van zaaksbehandeling. SKGZ geeft 1,2 miljoen uit aan website, vraagbaak, trainingen en naar schatting €200.000 aan de feedbackfunctie. Uitgaande van de gemiddelde kosten per bemiddelde en/of beslechte zaak van €1.638, betekent dit dat de €1,4 miljoen alleen al vanuit het eigen SKGZ perspectief goed besteed is als die meer dan 850 zaken weet te voorkomen. Dit is 10 procent van alle klantcontacten met de vraagbaak of 0,3 procent van alle websitebezoekers (of een mix van beide). Als we ook kijken naar de maatschappelijke baten dan ligt het break-even punt voor de voorlichting en feedback functie nog veel lager.

Tabel 11: Kosten en baten voorlichting, signaleren en advies SKGZ

	Verzekerden	Verzekeraars	Samenleving (overheid)	Totaal
Kosten voorlichting	0%	0%	100% (VWS)	€1,4 miljoen
Kosten signaleren en advies		100% (via SKGZ bijdrage)		In orde van €200.000
Baten voorlichting,	Besparing kosten en bijwerkingen conflictoplossing Ervaren rechtvaardigheid	Besparing kosten en bijwerkingen conflictoplossing Ervaren rechtvaardigheid	Vermindering conflicten en fricties	Enkele duizenden conflicten die niet ontstaan of niet escaleren
Baten signaleren en advies	Toename welzijn, gezondheid	Vermindering transactiekosten in stelsel	Verhoging productiviteit zorgstelsel	Toename welzijn, gezondheid, productiviteit en minder transactiekosten in relaties met een waarde van €3.333 per inwoner
Saldo baten en kosten	Zeer positief (geen kosten)	Zeer positief (lage kosten)	Positief	Zeer positief tegen 9 cent per inwoner

Verdeling kosten en baten bemiddeling en beslechting SKGZ en rechtbanken

Dan de kosten en baten van bemiddeling en beslechting. De kosten en baten voor degenen die van de bemiddeling en beslechting via SKGZ gebruikmaken zijn opgenomen in Tabel 12. Ook hier is het moeilijk om de baten te kwantificeren en daarmee om zicht te krijgen op de verhouding tussen kosten en baten. Daarom maken we in Tabel 13 ook een vergelijking met de algemene conflictoplossingsroute via rechtshulp en rechtbanken.

Voor wat betreft de kosten valt op dat die voornamelijk bij de zorgverzekeraars terechtkomen. Omdat alle zorgverzekeraars bijdragen aan de kosten is er echter geen verstoring van de concurrentie en kunnen zij op gelijke wijze deze kosten doorberekenen in de premies.

Omdat de baten voor de verzoekers aanzienlijk zijn - met name als zij gelijk krijgen - zou een iets hogere bijdrage van de verzoekers ook gerechtvaardigd kunnen worden.

De overheid maakt nauwelijks kosten voor de conflictoplossing. Een les daaruit zou kunnen zijn dat effectief georganiseerde en gespecialiseerde conflictoplossing relatief makkelijk te bekostigen is door de betrokken partijen, die ook het meeste baat daarbij hebben.

Tabel 12: Kosten en baten bemiddeling en beslechting SKGZ per zaak

	Verzekerden	Verzekeraars	Samenleving (overheid)	Totaal
Kosten neutrale instantie	€0 of €37	€1600 (98%)	0%	€1638
Kosten rechtshulp	Komt weinig voor	Komt weinig voor	0%	Beperkt
Kosten deskundigen	0%	0%	Via Zorginstituut Nederland	Beperkt
Kosten bestede tijd	Uren besteed aan behandeling	Uren besteed aan behandeling	0%	Beperkt
Systeemkosten	0%	80% via SKGZ bijdrage	20% via ministeries en EU	Gedekt via SKGZ + ministeries en EU
Percentage opgelost	80-90%	80-90%	...	80-90%
Overeenstemming	85%	85%	...	85%
Beslissing	14%	14%	...	14%
Procedurele rechtvaardigheid	Waarschijnlijk hoog	Klanttevredenheid neemt toe	...	Waarschijnlijk hoog
Uitkomst rechtvaardigheid,	Waarschijnlijk hoog	Klanttevredenheid neemt toe	...	Waarschijnlijk hoog
Bijwerkingen procedure	Beperkte stress, gezondheidsschade, uitval werk, relatieschade	Waarschijnlijk laag	Lagere zorgkosten	Beheersbaar
Economische waarde		Hogere toegevoegde waarde zorgverzekeringen	Hogere productiviteit	Voegt waarde toe aan economie
Baten welzijn	Kans op effectieve behandelingen Kwalitatief goede levensjaren			Verhoging welzijn verzekerde
Saldo kosten en baten	Oplossing, rechtvaardigheid en bijdrage welzijn voor €37 + bestede tijd met weinig bijwerkingen	Klanttevredenheid en toename waarde voor €1600 + bestede tijd	Veel baten voor lage systeemkosten	Veel baten voor €1637 + bestede tijd + systeemkosten

Vergelijking met de kosten en baten van rechtspraak als route naar conflictoplossing en toegang tot het recht is op veel factoren goed mogelijk. Voor wat betreft de griffierechten hebben we de griffierechten voor een zaak van onbepaalde waarde genomen.

Ook als niet alle uitkomsten en kostenfactoren goed genoeg gemeten worden en gekwantificeerd zijn, is het patroon duidelijk. Voor rechtzoekenden kost de weg via SKGZ een fractie van de kosten van een rechtsgang bij de rechter, met minder bijwerkingen en levert waarschijnlijk ook meer baten op in de vorm van procedurele rechtvaardigheid, uitkomst rechtvaardigheid en kans op welzijn via effectievere zorg.

Tabel 13: Vergelijking SKGZ (linker/oranje kolommen) en rechtbank (rechter/blauwe kolommen)

	Verzekerden		Verzekeraars		Samenleving (overheid)		Totaal	
Kosten neutrale instantie	€0 of €37 (2%)	€331 (11%)	€1600 (98%)	€714 (23%)	0%	€2019 (66%)	€1638	€3064
Kosten rechtshulp	Komt weinig voor	€1750	Komt weinig voor	€1750	0%	Deels via rechtsbijstand	Beperkt	€3500
Kosten deskundigen	0%	Onbekend	0%	Onbekend	Via ZINI	Onbekend	Beperkt	Onbekend
Kosten bestede tijd	Uren	Meer uren	Uren	Meer uren	0%		Beperkt	Meer uren
Systeemkosten	0%	0%	80% via SKGZ	0%	20%	100%	Gedekt	Verspreid
Percentage opgelost	80-90%	Lager	80-90%	Lager	...		80-90%	Lager
Overeenstemming	85%	30-50%	85%	30-50%	...		85%	30-50%
Beslissing	14%	50%-70%	14%	50%-70%	...		14%	50%-70%
Procedurele rechtvaardigheid	Waar-schijnlijk hoog	Mogelijk lager	Klant tevreden	Mogelijk lager	...		Hoger	Mogelijk lager
Uitkomst rechtvaardigheid	Waar-schijnlijk hoog	Mogelijk lager	Klant tevreden	Mogelijk lager	...		Hoger	Mogelijk lager
Bijwerkingen procedure	Beperkt	Meer stress etc.	Laag		Lagere zorgkosten	Hogere zorgkosten	Beheersbaar	Minder beheersbaar
Economische waarde			Hoger voor zorgverz	Mogelijk lager	Hogere productiviteit	Mogelijk lager	Voegt waarde toe	Minder waarde
Baten welzijn	Kans op QALYs	Kans op QALYs					Verhoging welzijn	Verhoging welzijn
Saldo kosten en baten	Veel baten voor €37	Minder baten, hogere lasten voor €2081	Veel baten voor €1600 + bestede tijd	Minder baten, hogere lasten voor €2464	Veel baten voor lage systeemkosten	Minder baten, hogere lasten voor €2019	Veel baten voor €1637 + bestede tijd + systeemkosten	Minder baten, hogere lasten voor €6554

Als procedurele rechtvaardigheid zou worden gemonitord op basis van de ervaringen van de rechtzoekenden, zou mogelijk blijken dat mensen zich meer gehoord voelen en kunnen participeren via het persoonlijke contact in de procedure bij SKGZ dan bij een rechter die ze pas na vele stappen in het proces ontmoeten. Ook uitkomstrechtvaardigheid is mogelijk hoger door de transparante normen, de gelijke behandeling en het zoeken naar mogelijkheden van maatwerk.

Voor verzekeraars valt de vergelijking tussen SKGZ en rechtspraak ook positief uit als we kijken naar de kosten. Dit komt vooral door de kosten van rechtshulp. De baten zijn voor verzekeraars waarschijnlijk vooral hoger omdat de procedure bij SKGZ volledig aansluit op de relevante regelgeving en belangen. Bij de rechtspraak spelen mogelijk ook procesrechtelijke vragen die voor verzekeraars minder relevant zijn. Ook is de precedentwerking moeilijker te voorspellen en lijkt het aannemelijk dat effectieve oplossingen voor individuele gevallen en aanpassingen van de algemene kaders beter op elkaar aansluiten in de SKGZ route.

Voor de overheid is de rechtspraakroute duurder. Dat zit hem vooral in het deel van de kosten van rechtspraak dat niet aan partijen in rekening wordt gebracht. De totale maatschappelijke uitgaven per zaak bedragen in de SKGZ route ongeveer een kwart van die in de rechtspraakroute. Ook de baten lijken aanmerkelijk groter in de SKGZ route. Wat we hier zien is waarschijnlijk een samenspel van twee belangrijke factoren: specialisatie en een doorgaande route van informatie naar eerst bemiddeling en dan pas beslechting.

Synergie tussen de vier functies

Zoals hiervoor beschreven zijn de voorlichtings- en feedbackfuncties van SKGZ nauw verweven met haar bemiddelings- en geschilbeslechtingsfuncties. Naarmate de preventieve diensten effectiever zijn, verminderen zij instroom in de oplossingsroutes. Vergelijkbaar geldt dat naarmate de bemiddelingsfunctie effectiever is, de instroom in de beslechtingsroute kan verminderen.

Bovendien geldt dat de kennis van voorlichting over en feedback op het systeem op zijn beurt weer helpt voor sneller en raker bemiddelen en beslechten. Daarbij helpt ook dat bemiddeling en beslechting zich kunnen concentreren op die zaken waarvoor dit echt noodzakelijke behandelingen zijn omdat veel problemen al bediend (opgelost / voorkomen) worden door voorlichting en feedback.

Vervolgens geldt dat een oplossingsroute met een duidelijke bemiddelingsfase en een aansluitende beslechtingsmogelijkheid ook weer voordelen biedt zowel in efficiëntie als in effectiviteit. Immers, onderdeel van de bemiddeling door de ombudsman is het goed afronden van de kwestie met de verzekerde, waaronder de vraag of doorverwijzing naar de geschillencommissie nuttig of wenselijk is (zie paragraaf 3.5). Daarmee komen voor de verhoudingsgewijs arbeidsintensieve beslechting vooral die zaken waarbij bemiddeling niet heeft geholpen of waar de aanbrenger zelf expliciet heeft aangegeven alleen maar beslechting te willen. Dit geeft focus aan het werk van het ombudsteam waar de bemiddelende vaardigheden verder kunnen worden geprofessionaliseerd en geeft focus aan het werk van de geschillencommissie die zich geheel kan toelagen op haar beslechtingsvaardigheden (Van

Beek en Slump 2024). Dit is fundamenteel anders dan bij de klassieke rechterlijke procedure waar alle zaken op de rol verschijnen en rechters ter zitting moeten zien te schakelen tussen hun rol als beslechter en de mogelijkheden om misschien toch nog iets bemiddelends te doen.

Aanpassingsvermogen

Een goed conflictoplossingsstelsel is ook lerend. In de formele rechtspraak concentreert het leren zich op de juridische aspecten: door uitspraken te publiceren en te laten becommentariëren door (juridisch) specialisten of de media. Op termijn kunnen daardoor ook eventueel de inhoudelijke of procedurele regels worden aangepast. Maar het duurt langer voordat deze verbeteringen effect kunnen hebben op de conflictoplossing in een specifiek domein als dat van zorgverzekeringen, want de feedbackloop van SKGZ is korter en directer.

In andere branches wordt kennis over hoe problemen op te lossen bijvoorbeeld vastgelegd in behandelrichtlijnen, die regelmatig worden aangepast aan de laatste inzichten uit onderzoek en praktijk. Onafhankelijke professionals (en degenen die deze willen inschakelen) krijgen daardoor informatie over “wat werkt” en wat zij van elkaar kunnen verwachten. Deze standaardisering en continue verbetering draagt bij aan transparantie, aan kwaliteit van gepleegde interventies, aan management van verwachtingen en aan efficiëntie. Ook kunnen hierdoor conflicten worden voorkomen.

In een gespecialiseerd domein als dat van de SKGZ kan deze feedback functie gemakkelijker worden vervuld, omdat er een beperkt aantal soorten professionals bij conflictoplossing is betrokken.

5.8 Suggesties voor monitoring en benchmarking

Om de kosten en baten van de routes beter te monitoren zouden SKGZ - en de rechtspraak - meer systematisch data kunnen verzamelen op de elementen die in Tabel 12 en 13 zijn beschreven. In paragraaf 5.3 is omschreven welke uitkomst-ervaringen zouden kunnen worden gemeten.

Idealiter gebeurt dat via een wijze van monitoring die voor alle routes dezelfde is, zoals die in de internationale literatuur tot ontwikkeling komt. Dan wordt immers vergelijking tussen routes en leren van elkaar mogelijk. De huidige klantwaarderingsonderzoeken zouden in deze richting kunnen worden ontwikkeld.

Om te illustreren hoe dit zou kunnen werken, zijn in Tabel 14 enige vergelijkende gegevens opgenomen. Het World Justice Project heeft bijvoorbeeld in 100 landen beperkt bevolkingsonderzoek gedaan naar toegang tot het recht aan de hand van criteria zoals in paragraaf 5 (World Justice Project 2019). Dit onderzoek is een verkorte versie van de meer uitvoerige legal needs surveys.

In de tabel zijn de gebruikte criteria aangegeven waarop de bevolking is ondervraagd. Ook is toegevoegd de gemiddelde score over alle soorten conflicten in alle 100 landen, omdat dit als een soort benchmark kan gelden en de score die het WJP vond voor Nederland (dat over het algemeen weinig van het gemiddelde afwijkt). Daarnaast hebben we de gegevens van SKGZ

toegevoegd voorzover die bekend zijn. De tabel geeft ook aan hoe het bevragen van partijen over hun ervaringen kan afwijken van de gegevens die in de systemen van aanbieders van geschiloplossing en toegang tot het recht zijn opgenomen.

Tabel 14 Voorbeeld van benchmarking uitkomsten

Status van rechtsproblemen	Gemiddelde 100 landen	NL	SKGZ
Afgerond, probleem geheel opgelost	47%	41%	?
Afgerond, maar probleem duurt voort	17%	21%	?
Nog in behandeling	36%	38%	?
Wijze van afronding (van de afgeronde problemen)	Gemiddelde 100 landen	NL	SKGZ
Een beslissing of interventie van een gerecht of een formele autoriteit	3%	2%	max 14%
Mediation of arbitrage	2%	1%	max 85%
Actie door andere derde	1%	2%	
Overeenstemming tussen u/jou en andere partij	34%	18%	
Andere partij deed onafhankelijk wat u/jij vroeg	11%	25%	
U/jij doet onafhankelijk wat andere partij vroeg	7%	6%	
Het probleem loste zichzelf op	16%	13%	?
U/jij bewoog weg van het probleem (bijv. ander huis, ander werk)	6%	8%	?
U/jij en/of alle andere partijen stopten met proberen het probleem op te lossen	6%	9%	?
Geen van deze	12%	15%	?
Proces: Aandeel dat proces ervoer als:	Gemiddelde 100 landen	NL	SKGZ
Eerlijk	66%	66%	?
Traag	55%	56%	?
Duur	34%	33%	?
Proces:	Gemiddelde 100 landen	NL	SKGZ
Gemiddelde tijd om probleem op te lossen door geschiloplossingsmechanisme (in maanden)	8,8	5,8	3,4
Aandeel voor wie het moeilijk/vrijwel onmogelijk was om geld te vinden om het probleem op te lossen	16%	13%	?
Uitkomst tevredenheid	Gemiddelde 100 landen	NL	SKGZ
Tevredenheid met uitkomst (%"Zeervredene"/"tevredene")	69%	74%	69%
Ervaart uitkomst als in eigen voordeel (%"Sterkeens"/"eens")	35%	35%	?
Tevreden met het proces tot nog toe (voor problemen die nog gaande zijn (%"Zeervredene"/"tevredene")	29%	38%	?

Om een goede aansluiting te krijgen en een dekkende monitoring te realiseren moet bevolkingsonderzoek worden gehouden (legal needs surveys zoals de Geschilbeslechtingsdelta) in combinatie met het ondervragen van gebruikers van de systemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook in de strafrechtketen waar gegevens uit de keten worden gecombineerd met slachtofferenquêtes.

6. Vergelijking tussen ADR-instellingen

In dit hoofdstuk bouwen we voort op de eerdere analyses. In hoofdstuk 2 en 3 vergeleken we SKGZ en de visie van ADR Nederland met de internationale ontwikkelingen en expertise. In hoofdstuk 4 bekeken we de relatie met rechtspraak en in hoofdstuk 5 de effecten van ADR, toegespitst op de route van SKGZ. In dit hoofdstuk vullen we deze bevindingen aan met enkele observaties over de andere vier ADR-instellingen. Daarbij richten we ons steeds op de werkzame elementen die zijn beschreven in hoofdstuk 3: het vier fasenmodel, rechtvaardige overeenstemming als focus, conflictoplossing op basis van belangen en van rechten, benutten van objectieve juridische criteria in bemiddeling en aaneengesloten routes voor rechtzoeken. Organisatorisch gaat het om verplichte aansluiting en medewerking, continu werken aan effectiviteit, bijwerkingen en kosten van specifieke interventies, oplossingsgerichte en proportionele financiële beloning en volgen van de OESO organisatorische aanbevelingen.

6.1 Landschap van ADR-instanties: versnippering

Nederland telt vijf instanties die door de minister van JenV zijn aangewezen als ‘instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten’ ingevolge de gelijknamige implementatiewet. Deze wet is op zijn beurt ingegeven door EU Richtlijn 2013/11 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen. Het gaat naast de hiervoor uitgebreid beschreven SKGZ om:

- [Huurcommissie](#)
- [Geschillencommissie](#) (een koepel van vele geschillencommissies)
- [Klachteninstituut Financiële Dienstverlening \(Kifid\)](#)
- [Geschillen Instantie Pensioenfondsen \(GIP\)](#)

Onder de Geschillencommissie vallen 67 consumenten geschillencommissies en 24 geschillencommissies waar zowel consumenten als professionals geschillen kunnen aanbrengen.

Er zijn ook geschillencommissies buiten het ADR-kader. Zo zijn er 40 geschillencommissies voor geschillen over de kwaliteit van verleende zorg. Deze zijn ingesteld krachtens de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en zorgaanbieders moeten zich verplicht bij een voor hun praktijk relevante commissie aansluiten. Enkele voorbeelden zijn:

- [Stichting klachten en geschillen eerstelijns zorg](#) (SKGE)
- [Geschilleninstantie Alternatieve Therapeuten](#) (GAT)
- [Stichting Zorggeschil](#)
- [Erisietsmisgegaan.nl](#)
- [Geschillen in de zorg](#)
- [Stichting Kwaliteitsinstituut Mondzorg](#) (KIM)
- [Geschillencommissie Klachtenportaal Zorg](#)
- [Geschillencommissie Landbouwzorg](#)
- [Geschilleninstantie ressorterend onder Stichting DOKh](#)
- [Stichting Geschilleninstantie Register Chiropractoren](#) (SGRC)

Deze en andere organisaties varen een eigen koers in het landschap (zie SER CCA 2023, 20). Klachtregeling.nl host dertien klachten-/geschillencommissies. Hier zijn ook commissies aangesloten van buiten de zorg (bijv. op het gebied van wonen, belastingadviseurs, arbodiensten). Sommige brancheverenigingen hebben de Geschillencommissie verlaten of los weer eigen commissies in het leven geroepen. Dit geldt bijvoorbeeld voor: gezelschapsdieren (Dibevo, in 2018), parket (VPL, in 2018), taxivervoer (KNV Taxi, in 2019), warmtelevering (Aedes, in 2019), wonen (InRetail, in 2019), webwinkels beslist.nl (beslist.nl, 2020), glas, porselein en aardewerk (Vakcentrum, 2021). Ook is er de Geschillencommissie Zorgvervoer & Taxi die een soort afsplitsing is van de wel bij de geschillencommissie aangesloten Geschillencommissie Taxivervoer. De SER spreekt van een versnipperd landschap (SER CCA 2023).

Ook evaluaties van de WKKGZ in 2021 van de meer dan veertig geschillencommissies in de zorg wijzen op deze versnippering. De mate van specialisatie is volgens deze evaluaties zo groot dat die aan kwaliteit in de weg staat (NIVEL 2021; KWINK 2023). Het lijkt inderdaad moeilijk om aan de criteria voor een goede people-centred route te voldoen als de organisatie zo kleinschalig is.

6.2 Niet altijd duidelijke ketenverantwoordelijkheid

Deze versnippering is ook terug te zien in de aansturing bij de overheid. De Geschillencommissie is ooit onder een zekere verantwoordelijkheid gebracht bij de SER vanuit een historische aansluiting met de zelfregulering en overleg tussen consumentenorganisaties en brancheorganisaties over algemene voorwaarden. De in dit overleg tot stand gekomen algemene voorwaarden bevatten veelal een verwijzing naar een bij De Geschillencommissie aangesloten gespecialiseerde commissie. De Consumentenbond is echter uit dit overleg gestapt, zodat een ander model in ontwikkeling is. Daarbij is een belangrijke optie dat een aan De Geschillencommissie verbonden Toetsingscommissie de voorwaarden van een branche gaat toetsen. Daar komt een toetsingskader voor dat deels al was ontwikkeld in het kader van het SER overleg.

Overheidssubsidie voor De Geschillencommissie komt van het Ministerie van JenV, dat volgens Artikel 32 van de Rijksbegroting een stimulerende rol heeft voor alternatieve geschilbeslechting (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2024), maar deze rol tot voor kort weinig concreet heeft gemaakt, terwijl de subsidie in de afgelopen decennia regelmatig ter discussie is gesteld.

SKGZ en Kifid krijgen ministeriële aandacht vanuit Financiën, waarbij SKGZ daarnaast inhoudelijk met VWS heeft te doen en daar ook subsidie van krijgt voor haar Zorgverzekeringslijn. Kifid valt beleidsmatig onder het ministerie van Financiën en onder het ministerie van SZW voor pensioenklachten. GIP valt beleidsmatig onder het ministerie van SZW. De Huurcommissie valt dan weer onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Door het expliciteren van de missie en visie op het gebied van toegang tot het recht heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid onlangs iets meer invulling gegeven aan de eigen rol (zie paragraaf 1.2). Van belang is dat dit ministerie stelselverantwoordelijk is richting de EU.

De minister van VWS heeft in juni 2024 een aantal acties aan de Tweede Kamer toegezegd die meer structuur moeten brengen in het landschap van geschilleninstanties in de zorg (Minister van VWS 2024). Het gaat om vier lijnen:

1. Versterken kwaliteitscriteria - alle geschillencommissies in de zorg moeten per 1 januari 2026 voldoen aan de vereisten zoals die al gelden voor de ADR-instellingen. Tevens wil de minister een minimum aantal te behandelen zaken opleggen en criteria opnemen voor het doen van voldoende gedegen onderzoek alvorens een commissie een uitspraak mag doen.
2. Extra inzet op kennisontwikkeling - het gaat zowel om inhoudelijke als procesvaardigheden; nog nader in te vullen in samenspraak met de partijen zelf
3. Betere cliëntondersteuning - nog nader in te vullen in samenspraak met de partijen zelf
4. Alle uitspraken op één plek - de minister wil dat het CIBG alle uitspraken van geschilleninstanties in de zorg verzamelt en op één plek publiceert.

Het mag duidelijk zijn. Ten opzichte van de in hoofdstuk 3 omschreven kennis over wat werkt, is er nog veel te winnen in de aansturing van het Nederlandse ADR-landschap.

6.3 Inrichting en cijfers vijf aangewezen ADR-instellingen

De vijf aangewezen ADR-instellingen zien het als verantwoordelijkheid gezamenlijk en continu te zorgen voor verbetering van hun werkwijze en bereik. Zij doen dat in het verlengde van hun wettelijke opdrachten. De ADR-instellingen zijn onderworpen aan de regelgeving die in paragraaf 2.1 (Wettelijke inbedding en kwaliteitsborging) is besproken. In Kader 12 is uiteengezet hoe de aanwijzing heeft plaatsgevonden en hoe die aansluit op het in paragraaf 6.1 beschreven landschap.

Kader 15 Aanwijzing en inbedding instellingen ADR Nederland

SKGZ	Aanwijzingsbesluit van de Minister van Financiën van 6 juli 2015, FM 2015/1000 M: "voor geschillen met betrekking tot ziektekostenverzekeringen (..)" Zorgverzekeraars zijn de facto verplicht aangesloten bij SKGZ. Zij zijn verplicht zich aan te sluiten bij een onafhankelijke geschilleninstantie. De SKGZ is de enige als zodanig erkende.
Huurcommissie	Aanwijzingsbesluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 augustus 2017, kenmerk 2017-0000385971 wijst de huurcommissie aan als ADR. De Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte regelt de huurcommissie tot in detail: samenstelling, waarover zij uitspraak mag doen - alleen over huurprijzen - , het verschil tussen voorzittersuitspraak en commissie-uitspraak, etc. De wet benoemt niet de mogelijkheid van bemiddeling of oplossing zonder uitspraak.

Geschillencommissie	Aanwijzingsbesluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 9 december 2015, nr. 710127. Sommige van de 84 aangesloten commissies zijn ook weer met een eigen wettelijke regeling aangewezen, andere niet.
GIP	Aanwijzingsbesluit van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 18 december 2023, nr. 2023-0000581910. Alle Nederlandse pensioenfondsen zijn verplicht aangesloten bij GIP.
KiFid	Aanwijzingsbesluit van de Minister van Financiën van 6 juli 2015, FM 2015/1000 M: "voor geschillen met betrekking tot betaaldiensten, financiële diensten of financiële producten, niet zijnde ziektekostenverzekeringen (..)”. Financiële dienstverleners zijn verplicht zich aan te sluiten bij een onafhankelijke geschilleninstantie. Kifid is de enige erkende. Aanwijzingsbesluit van de Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 7 februari 2024, nr. 2023-0000595935. Alle Nederlandse pensioenverzekeraars en premiepensioeninstellingen zijn verplicht aangesloten bij Kifid.

In paragraaf 2.2 en 2.3 is de missie en visie van ADR Nederland beschreven en nader onderzocht. We bekijken hier hoe de ADR-instellingen invulling hebben gegeven aan de vier functies: voorlichten, bemiddeling, beslechting en feedback.

De voorlichtingsfunctie en feedback wordt door alle ADR-instellingen ingevuld door publicatie van uitspraken, zoals wettelijk ook voorgeschreven. SKGZ (zie paragraaf 3.3) en de andere instellingen maken ook thematische overzichten van uitspraken en wat daaruit is af te leiden aan objectieve criteria die het bereiken van overeenstemming vergemakkelijken.

De Geschillencommissie Consumentenzaken heeft bijvoorbeeld samenvattende analyses gemaakt voor dertien verschillende thema's die steeds terugkeren bij geschilbeslechting in de zorgsector. Vier gespecialiseerde geschillencommissies hebben ook eigen analyses gemaakt (huisartsen, apotheken, verpleging, verzorging en geboortezorg en zelfstandige klinieken). De Huurcommissie publiceert beleidsboeken over het woningwaarderingstelsel, huurverhoging en huurverlaging, servicekosten, gebreken aan de woning, huurverhoging na woningverbetering en de Wet overleg huurders en verhuurder. Kifid publiceerde tot nu toe 37 kennisdocumenten over veel voorkomende klachten. Alle commissies hebben veelgestelde vragen op hun website, die vooral ingaan op wat rechtzoekenden van de procedure kunnen verwachten.

In dit voorlichtingsmateriaal is nog een verschil in focus zichtbaar. Soms lijkt het kennisproduct nog vooral een handleiding voor de eigen geschilbeslechtsers om een juridisch correcte beslissing te geven in het woud van regels, bevoegdheden en procedures. Soms is echt het perspectief van de rechtzoekende gekozen: wat heeft die nodig om samen met de andere partij tot rechtvaardige overeenstemming te komen? Wat zijn de objectieve criteria die helpen om er uit te komen met de eventuele mogelijkheden voor maatwerk?

Aan de cijfers is te zien dat er grote behoefte is aan adequate voorlichting. SKGZ krijgt jaarlijks meer dan vierduizend telefonische vragen, meer dan vierduizend vragen per mail, formulier en chat en heeft 320.000 websitebezoekers, naast alle trainingen en gastlessen op scholen (zie paragraaf 5.3). De Huurcommissie krijgt maar liefst 75.000 telefonische vragen, bijna tienduizend schriftelijke vragen en heeft 715.000 jaarlijkse websitebezoekers.

In Tabel 16 zijn cijfers vermeld over de voorlichting, bemiddeling en beslechting. Daaruit lijkt te volgen dat hoe meer aandacht er is voor de bemiddelingsfunctie hoe meer er ook in overeenstemming wordt opgelost. SKGZ (85% via bemiddeling opgelost) en de Huurcommissie (een lichtere bemiddelingsfunctie) lijken daarbij twee uitersten te zijn, terwijl Kifid (rond 50% bemiddeling), Geschillencommissie (40% in overeenstemming opgelost) en GIP (nog in opbouw) daartussenin zitten.

Tabel 16 Voorlichting, bemiddeling en beslechting ADR Nederland

ADR-Nederland 2023	Websitebezoek/ info in persoon	Instroom zaken	Bemiddeling	Beslechting/ uitspraken	Bronnen en opmerkingen
SKGZ	455.000 contact-momenten	2.290	1.847	303	Jaarverslag 2023
Huurcommissie	715.000/99.000	14.000	0	10.775	Jaarverslag 2023
Geschillen-commissie	292.000 website bezoekers	12.000	≥5200	3500	7500 geschillen, 5500 klachten. Meer dan 40% (5200) komt tot een 'onderlinge oplossing'. Jaarverslag 2023.
GIP	In opbouw	171	171	nvt	Cijfers van de ombudsman pensioenen (jaarverslag 2023) voorafgaand aan de oprichting van GIP. niet alle bemiddelingen afgerond of geslaagd.
KiFid	300 website bezoekers per werkdag	3.201	1.664	997	Daarnaast nog eens 2.537 niet behandelbare klachten. Jaarverslag 2023.
Totaal	±1,6 miljoen	±32.000	±8.500	±16.500	

Het is interessant om te zien hoe deze verschillen verklaard kunnen worden door specifieke kenmerken van de instanties en hun inrichting. Ook verder valt er van deze verschillen veel te leren.

Huurcommissie

De Huurcommissie biedt hulp aan huurders en verhuurders als zij het niet eens zijn over huurprijs, onderhoud of service-kosten. De Huurcommissie heeft als missie om hierover informatie te bieden en bindende uitspraken te doen, met name voor de sociale en middenhuur. Het aantal van 14.000 geschillen dat de Huurcommissie in 2023 krijgt voorgelegd is een stijging van 16 procent t.o.v. 2022. Van de indieners is 77 procent huurder en 23 procent verhuurder. Dit cijfer kan worden gerelateerd aan de jaarlijks 260.000 respectievelijk 60.000 ervaren geschillen in huurrelaties die individuele Nederlanders ervaren, zoals afgeleid kan worden uit bevolkingsonderzoek (WODC 2020). De Huurcommissie beslecht dus maximaal 8% van de ervaren huurgeschillen, aannemende dat huurders en verhuurders het in aanzienlijke mate over dezelfde geschillen hebben. Onbekend is het aandeel dat zich tot de rechter wendt.

De Huurcommissie heeft te maken gehad met relatief lange doorlooptijden. Bij onderzoek bleek dat de medewerkers onder meer veel druk voelden om hoge juridische kwaliteit te realiseren met het oog op toetsing door de kantonrechter. Aan de kant van de huurders en verhuurders bleek snelheid een belangrijk kwaliteitscriterium, naast het verkrijgen van duidelijkheid. Dit speelde bijvoorbeeld ook bij investeerders in huurwoningen die helderheid wilden verkrijgen over hun rendement. Daaruit is een beweging gekomen om snel goed onderzoek ter plekke te doen en dan aan de hand van de objectieve criteria vervolgens een voorzittersbeslissing te kunnen geven.

Dit verklaart dat er bij de Huurcommissie geen officiële bemiddelingsfase is. Wel vindt het deskundigenonderzoek ter plekke plaats, waarbij aan de hand van inhoudelijke vragen vaak al wel een beeld bij partijen ontstaat bij wie van beiden de onderhoudsplicht ligt en hoe de punten geteld zullen gaan worden. Het onderzoek mondt ook uit in een rapport waarop partijen commentaar kunnen geven. Dat rapport blijkt hen regelmatig te helpen om tot inzicht te komen over hoe de onderhouds- en betalingsverplichtingen over en weer liggen en om elkaar te kunnen vinden. Dit rapport heeft inhoudelijk dus een soortgelijke “bemiddelende” functie als het onderzoek van de ombudsman bij SKGZ.

Ook is er een groeiende informele samenwerking met de gemeentelijke huurteams, die inmiddels in alle gemeenten hulp bieden aan inwoners die problemen hebben met hun verhuurders. De huurteams bieden advies aan de huurders en helpen bij het indienen van dossiers bij de Huurcommissie (Jaarverslag Huurcommissie 2023). Dat geen bemiddeling plaatsvindt, wordt ook gezien als voortvloeiend uit de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Deze benoemt alleen de mogelijkheid van uitspraken van voorzitter of commissie.

De huurcommissie mag alleen conflicten behandelen die te maken hebben met de hoogte van de huur of de servicekosten. Dus bijvoorbeeld bij een conflict over achterstallig onderhoud, kan de huurcommissie wel een huurverlaging opleggen, maar om het onderhoud zelf af te dwingen moet de huurder naar de gemeente of naar de rechter. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor gedragingen van huurder of verhuurder. Deze beperkte wettelijke rol heeft uiteraard invloed op het aandeel huurgeschillen dat bij de Huurcommissie terecht komt.

De Huurcommissie vermeldt bij alle zaken ‘wie er gelijk heeft’. Van de 10.775 uitspraken in 2023 kreeg in 8.373 gevallen één van beide partijen gelijk - huurders bijna even vaak als verhuurders

- in de overige gevallen kregen beide partijen deels gelijk. Overigens krijgen woningcorporaties verhoudingsgewijs veel vaker gelijk dan private verhuurders. Wie gelijk krijgt, is van betekenis voor de betaling van leges. Verhuurders die vaker in het ongelijk worden gesteld, krijgen stapsgewijs te maken met (aanzienlijk) hogere leges.

De Huurcommissie is dus relatief meer gespecialiseerd in beslechting en gezamenlijk een oplossing zoeken is nog wat minder in de procedure verwerkt. Het jaarverslag 2023 meldt: "In algemene zin ontvangt de Huurcommissie signalen dat haar uitspraken niet altijd leiden tot een oplossing van het geschil dat aanleiding was voor een uitspraak." De huurcommissie heeft de indruk dat dit te maken heeft met de naleving van haar uitspraken (Jaarverslag Huurcommissie 2023, 9).

De Huurcommissie biedt partijen de mogelijkheid om in verzet te gaan tegen zogeheten voorzittersuitspraken. De voorzittersuitspraken beslaan bijna tweederde van alle uitspraken, tegen 16% werd in 2023 verzet aangetekend. In dat geval buigt alsnog een commissie zich over de zaak.

De Huurcommissie kaart soms structurele zaken aan bij de wetgever. Het jaarverslag 2023 noemt als voorbeeld dat zaken rond gebreken in de woning een schriftelijk bewijs vereisen dat huurder dit eerst aan verhuurder heeft gemeld - een mondelinge melding volstaat niet. De huurcommissie heeft de wetgever gevraagd ook een mondelinge melding als bewijs toe te laten.

Het jaarverslag 2023 meldt een kostprijs van tussen de 1500 en 2000€ per afgehandelde zaak, wat in lijn ligt met de kosten bij SKGZ. Ook bij de Huurcommissie is er geen verplichting en een minder grote noodzaak om rechtsbijstand in te schakelen.

De Huurcommissie werd in 2023 voor 60 procent (op een totale begroting van €25 miljoen) bekostigd door het ministerie van BZK. Sinds 2023 betalen alleen woningcorporaties nog een verhuurdersheffing - goed voor 34 procent van de inkomsten in 2023 - private verhuurders betalen alleen nog leges per zaak. In 2023 werd 6 procent van de kosten gedekt uit leges van huurders (€25,= per zaak) en verhuurders (€500,= per zaak) die een verzoek indienen. De gedachte dat de overheid de kosten van geschiloplossing doorberekent aan de partijen, en dan in het bijzonder aan de professionele aanbieders die kosten kunnen doorberekenen, is dus bij de Huurcommissie in beperktere mate doorgevoerd dan bij SKGZ. Daarvoor bestaat ook een praktisch beletsel: de particuliere verhuurders zijn groot in getal en moeilijk identificeerbaar.

De Geschillencommissie Consumentenzaken

Anders dan de naam suggereert is 'De Geschillencommissie' dus niet één commissie (zie paragraaf 6.1). Het is de verzamelnaam voor ruim 80 verschillende geschillencommissies. Zij behandelen conflicten over zeer uiteenlopende onderwerpen, binnen twee hoofdcategorieën. Die laten goed zien hoe de commissies vervlochten zijn met branche-organisaties, waarin bedrijven die concurreren op een markt zich verenigd hebben voor gezamenlijke belangenbehartiging. De twee categorieën zijn:

1. Klachten en geschillen, die samenhangen met verenigingsregelingen en de handhaving van tuchtrecht. Variërend van het Klachtenloket Vastgoedprofessionals tot de Geschillencommissie Notariaat, van Geschillencommissie Handhaving Verenigingsregels BOVAG tot Sociaal Domein: Inkoop Jeugdwet en Wmo. Steeds gaat het om branche-organisaties en de daarbij horende leden en *hun onderlinge* geschillen.
2. Klachten en geschillen tussen aanbieders van producten en diensten en de klanten/cliënten van die aanbieders, variërend van de Geschillencommissie Dakbedekking tot het Klachtenloket Kinderopvang, van de Geschillencommissie Ambulancezorg tot het Klachtenloket Openbaar Vervoer. Opnieuw gaat het hier om branche-organisaties en de daarbij behorende leden, maar nu om conflicten van consumenten met deze leden.

De geschillencommissies worden voor 83 procent bekostigd door de betreffende branche-organisaties (SER CCA 2023). De kosten bedroegen in 2023 €6,5 miljoen voor de geschillencommissies consumenten en €0,8 miljoen voor de geschillencommissies bedrijven. Per behandelde zaak of klacht gaat het dus om €608, wat aanzienlijk minder is dan de kosten bij SKGZ en de Huurcommissie, wat deels wordt verklaard doordat de helft van de behandelde problemen klachten betreft.

Leges zorgen voor 4 procent van de inkomsten, het ministerie van JenV bekostigt de resterende 13 procent. De SER-studie wijst er op dat de bekostiging vanuit de branche-organisaties een wankelende basis is, omdat die ook maar weer aan hun leden moeten zien te verkopen dat dit goed besteed geld is (SER CCA 2023). Eigen aan branche-organisaties is een continue strijd om de toegevoegde waarde en de daaraan verbonden kosten aan hun leden te verkopen en om de organisatiegraad hoog te houden. Ook zijn er altijd leden die vinden dat de gemeenschappelijk overeengekomen kwaliteitseisen te hoog of te kostbaar zijn om in stand te houden, dan wel dat er juist te weinig aan gemeenschappelijke kwaliteitsbewaking wordt gedaan.

Dat verklaart ook de dynamiek van nieuwe organisaties en nieuwe geschilleninstanties, die in de omgeving van de Geschillencommissie zichtbaar is. De commissies die ressorteren onder de geschillencommissie zijn zeer verschillend van omvang. Sommige doen slechts enkele zaken per jaar, andere duizenden. Tabel 17 hieronder geeft een overzicht van de aantallen behandelde zaken per commissie in 2023. De gegevens maken ook duidelijk dat de Geschillencommissie een belangrijke functie heeft: alleen via deze centrale organisatie kan nog enige efficiëntie, kwaliteit en toegankelijkheid worden geborgd voor commissies die slechts af en toe geschillen beslechten.

Tabel 17 Geschillencommissie: Aantal behandelde zaken per commissie in 2023

Commissies consumentenzaken	Aantal	Commissies zorg	Aantal
Advocatuur	111	Ambulancezorg	7
Afbouw	57	Complementaire Behandelvormen	1
Airconditioning	3	Complementaire Gezondheidszorg	1
Algemeen (vangnetcommissie)	14	Defensie Geneeskundige Zorg	2
Bouw- en Afbouwmaterialen	11	Geestelijke Gezondheidszorg	78
Bouwkundige Keurders	7	Gehandicaptenzorg	38
Bruidsmode en Maatwerk	3	Optiek	7
Dakbedekking	9	Osteopathie	1

Directe Verkoop	0	Psychische en Pedagogische Zorg	0
Doe-Het-Zelfbedrijven	48	Publieke Gezondheid	7
Elektro	87	Uiterlijke Verzorging	25
Energie	1324	UWV	2
Energie Prijsplafond	20	Verpleging Verzorging en Geboortezorg	64
Garantiewoningen	135	Vrijgevestigde GGZ Praktijken	5
Groen	27	Zelfstandige Klinieken	55
Installerende Bedrijven	123	Ziekenhuizen	185
Kinderopvang	167	Zorg Algemeen	63
Klussenbedrijven	10	Totaal	541
Makelaardij	85		
Natuursteen	4	Commissies Beroep en Bedrijf	Aantal
NLconnect Internet, TV en Bellen	1	Advocatuur Zakelijk	19
Notariaat	60	Auteurscontractenrecht	1
Openbaar Vervoer	121	Auteursrechten	2
Particuliere Onderwijsinstellingen	56	eHerkenning	0
Post	100	Energie Zakelijk	194
Private Lease	40	Handhaving Verenigingsregels BOVAG Zakelijk	0
Recreatie	274	Keurmerk Private Lease Bedrijven	0
Reizen	539	Koude en Klimaat en Grootkeuken	0
Rijopleidingen	14	Makelaardij Zakelijke Markt	7
Schadeherstelbedrijven	4	Notariaat Zakelijk	4
Schilders-, Behangers- en Glaszetbedrijf	12	Oneerlijke Handelspraktijken Landbouw- en Voedselvoorzieningsketen	1
Sieraden en Uurwerken	4	Samenwerkingsregels Voetzorg	0
Sport en Beweging	37	Sociaal Domein: Inkoop Jeugdwet en Wmo	4
Taxivervoer	3	Sociaal Domein: Woonplaatsbeginsel en Toegang	12
Telecommunicatiediensten	369	Tuchtcommissie NIVRE	7
Thuiswinkel	521	Tuchtcommissie Vastgoedprofessionals	81
Tweewielers	25	voor Ondernemerszaken (vangnetcommissie)	0
Verbouwingen en Nieuwbouw	28	VVE Management Zakelijk	5
Verhuizen	18	Water Zakelijk	5
Voertuigen	450	Woningbouw Zakelijk	0
Voertuigverhuur	16	Totaal	342
voor Consumentenzaken (vangnetcommissie)	8		
Water	40	Totaal behandelde geschillen:	6066
Waterrecreatie	37	Totaal behandelde klachten	5636
Webshop	56		
Wonen	95		
Zonwering	10		
Totaal	5183		
Klachtenloketten:	Aantal		
Kinderopvang	1146		

Zorg	275		
Vastgoedprofessionals	905		
voor Ondernemerszaken	2		
eHerkenning	23		
NIVRE	48		
voor Consumentenzaken	157		
Openbaar Vervoer	3080		
Totaal	5636		

Bij de geschillen zorgen de vijf meest bevroegde commissies voor meer dan de helft van de behandelde zaken. Het gaat om de commissies Telecommunicatiediensten, Voertuigen, Thuiswinkel, Reizen en Energie. Aan de andere kant zorgen de 50% minst bevroegde commissies voor minder dan drie procent van het totaal aan behandelde zaken.

Bij de klachtenloketten zien we iets vergelijkbaars. De commissie openbaar vervoer zorgt voor ruim de helft van de behandelde klachten. De 50% kleinste commissies voor 4% van het totaal.

Voor de rechtzoekende consument is de wijze van organisatie via branche-organisaties ook niet optimaal. Niet alle bedrijven uit een branche zijn lid van de branche-organisatie en dus aangesloten bij een commissie. Vanuit de dynamiek van branche-organisaties is zelfs aannemelijk dat niet-aangesloten bedrijven een proportioneel hoger aandeel problemen hebben. Het aantal van 12.000 behandelde geschillen is ook erg laag in verhouding tot de 1,5 miljoen jaarlijkse geschillen rond aankoop van producten en diensten die rechtzoekenden rapporteren in bevolkingsonderzoek (WODC 2020). Zelfs als deze geschillen gemakkelijker onderling oplosbaar en gemiddeld minder zwaar zijn dan andere geschillen, dan lijkt een marktaandeel van minder dan 1% wel erg klein. Het zou ook goed kunnen dat de Geschillencommissie te weinig financieel draagvlak heeft om de dienstverlening uit te breiden.

Een aparte categorie is die van de commissies voor gezondheidszorgdiensten. Deze vallen niet onder de ADR wet (zie paragraaf 1.2) maar zijn wel deels bij de Geschillencommissie Consumentenzaken aangesloten (zie ook paragraaf 6.1).

De Geschillencommissie heeft een iets andere aanpak van de voorlichtings- en bemiddelingsfase dan de andere ADR-instellingen. De klachtenloketten vervullen deels deze functies en worden opgezet als een voorportaal waarin al veel problemen worden opgelost zonder dat beslechting door de commissie nodig is. Zoals Tabel 17 laat zien is er soms voor een branche zowel een klachtenloket als een commissie, soms alleen een klachtenloket of een commissie.

Geschilleninstantie Pensioenfondsen

De Geschilleninstantie Pensioenfondsen (GIP) is de jongste ADR-instantie in Nederland. Deze is officieel gestart per 1 januari 2024. GIP is opgezet analoog aan SKGZ. Met een ombudsman die verantwoordelijk is voor bemiddeling en een commissie die in voorkomende gevallen bindende uitspraken kan doen. De ombudsman was er al sinds 1995, die werd gehost door de SER en is per 1 januari 2024 overgegaan naar het nieuwe GIP.

Net als bij de SKGZ kunnen aanbrengrers van een probleem kiezen om de bemiddeling over te slaan en direct naar de geschillencommissie te gaan. Als de bemiddeling niet slaagt, kan ook een uitspraak van de commissie worden gevraagd. Anders dan bij de SKGZ is ook de mogelijkheid om een niet bindende uitspraak te krijgen en is er een mogelijkheid van bezwaar.

De ombudsman pensioenen behandelde in 2023 (het laatste jaar voor de oprichting van GIP) 171 zaken. De verwachting is dat met het integreren van de ombuds- en beslechtsingsfunctie het aantal zaken aanzienlijk zal toenemen, tot uiteindelijk misschien wel tweeduizend per jaar.

Bij de oprichting van GIP werd duidelijk dat er geen vastgelegde procedure bestaat om een ADR-instantie te worden. Ook is niet op voorhand duidelijk wie er over mag beslissen. Uiteindelijk heeft de minister van SZW een aanwijzingsbesluit genomen. Dit bevestigt nog eens de behoefte aan coördinatie.

GIP heeft ook een signaal- en adviesfunctie richting de aangesloten leden en het beleid ter zake. GIP geeft tot nu toe geen consumentenvoorlichting, maar op de website wordt al informatie gegeven over enkele veel voorkomende vragen. Dit groeit mogelijk uit tot een soortgelijke invulling van de voorlichtingsfunctie als bij enkele andere ADR-instellingen.

Veel zaken bij GIP zijn technisch van aard en vergen uitzoekwerk van GIP. Denk bijvoorbeeld aan een pensioen dat meer dan dertig jaar geleden werd gestart, een aantal keren is overgedragen van fonds naar fonds en waar je moet uitzoeken of het partnerpensioen ook gedekt wordt. Dat zoekt GIP allemaal na.

De financiering bestaat uit een verplichte bijdrage van de pensioenfondsen. Dat zijn zo'n vijftig bedrijfstakpensioenfondsen, vijf algemene pensioenfondsen en meer dan honderd ondernemingspensioenfondsen die gemakkelijk te identificeren zijn. Voor indieners is het behandelen van een klacht gratis.

Kifid

Kifid (Klachteninstituut Financiële Dienstverlening) bestaat sinds 1 april 2007. Het instituut werd opgericht om consumenten en kleine ondernemers een laagdrempelige manier te bieden om geschillen met financiële dienstverleners, zoals banken, verzekeraars en adviseurs, op te lossen zonder direct naar de rechter te hoeven stappen.

De oprichting door de financiële sector in samenwerking met de overheid betekende een fusie van drie toen al bestaande klachteninstanties:

1. Geschillencommissie Bankzaken;
2. Geschillencommissie Hypothecaire Financieringen;
3. Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV);
4. Klachtencommissie DSI (Dutch Securities Institute).

Het doel van deze fusie was om één centraal en laagdrempelig loket te creëren voor consumenten die klachten hadden over financiële producten en diensten.

In 2015 wees de minister van Financiën het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid) officieel aan als verplicht buitengerechtelijk geschillenbeslechtsorgaan voor financiële dienstverleners.

Vanaf dat moment moesten alle financiële dienstverleners die onder toezicht staan van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of De Nederlandsche Bank (DNB) en actief zijn op de consumentenmarkt zich verplicht aansluiten bij Kifid. Dit omvat banken, verzekeraars, tussenpersonen, adviseurs, beleggingsinstellingen en andere financiële aanbieders. Op 12 februari 2025 meldt het [register](#) op de website van Kifid een totaal van 6607 aangesloten dienstverleners. Sinds 2018 is op basis van zelfregulering Kifid ook het klachteninstituut voor kleinzakelijke ondernemers met een klacht over een bancaire of non-bancaire financiering of financieringsadvies.

Kifid heeft jaarlijkse lasten van €10,8 miljoen (in 2023). Het Kostenreglement heeft uitgewerkte criteria voor de verdeling van de kosten over banken, verzekeraars en overige financiële dienstverleners. Loonsom, premie-inkomen en aantal werkzame personen zijn de belangrijkste verdeelsleutels. Bij ongeveer 3.200 behandelde zaken per jaar gaat het dus om ongeveer €3.000 per zaak, want ook de voorlichtingsfunctie en de feedback functie worden uit de bijdragen van de dienstverleners bekostigd. Daarbij moet wel worden bedacht dat er voor verdeelingskwesaties in financiële dienstverleningsgeschillen vaak minder duidelijke objectieve criteria zijn dan voor het recht op pensioenen of een verzekerde zorgvoorziening. Kifid moet die dan nog zelf ontwikkelen in samenhang met de jurisprudentie bij de rechter die soms pas na lange tijd uitkristalliseert. De inzet in geld is gemiddeld ook hoger dan bij de Geschillencommissie Consumentenzaken of de Huurcommissie. Opmerking verdient bovendien dat de procedure bij Kifid een langere schriftelijke fase heeft met niet alleen een verzoek en een verweer, maar ook een tweede schriftelijke ronde (repliek en dupliek).

Kifid zet sterk in op overeenstemming via bemiddeling. Alle secretarissen (medewerkers van Kifid die zaken inhoudelijk voorbereiden) en leden van de Geschillencommissie krijgen training in bemiddelingsvaardigheden. In beginsel wordt in alle stadia van de geschilbehandeling actief gezocht naar mogelijkheden om het probleem door bemiddeling naar tevredenheid van partijen op te lossen. Als dit niet lukt, doet de commissie alsnog een uitspraak. Kifid vermeldt dat in 2023 52% van de behandelde klachten door bemiddeling wordt opgelost (Jaarverslag 2023, 25).

Bemiddeling betekent bij Kifid dat zowel consument, dienstverlener en secretaris/commissie de mogelijkheid hebben om voorstellen te doen om de zaak op te lossen. Het is dus een actieve bemiddeling, met meer evaluatieve elementen en niet een zuiver faciliterende bemiddeling, zoals in de Nederlandse mediationpraktijk gebruikelijk is. Het reglement van Kifid (vraag 56) beschrijft wel ook de mogelijkheid dat partijen een mediator inschakelen. Dat gebeurt dan buiten Kifid om en beide partijen moeten hiermee instemmen.

Dit is een van de vele innovaties die Kifid zelf heeft kunnen ontwikkelen. De feedback en het eigenaarschap voor de hele keten betekent bijvoorbeeld ook dat Kifid zich verantwoordelijk voelt voor de naleving. Zo heeft Kifid een stapsgewijze aanpak ontwikkeld voor als een

financiële instelling de bereikte overeenstemming of bindende beslissing niet naleeft: navraag door een medewerker bij de instelling, een officiële brief van Kifid, een gesprek op directeursniveau en - uiteindelijk - een melding bij de toezichthouder (AFM). Deze laatste escalatietrap is nog nooit nodig geweest, vertelde de voorzitter tijdens een presentatie begin 2025 (Congres Onderzoeksgroep Conflictoplossende Instituten 23 januari 2025).

Ook de commissie is niet lijdelijk, maar actief in het zoeken naar oplossingen. Dit geldt evenzeer voor de uitspraken die proberen zaken op te lossen. De focus ligt in de werkwijze van Kifid minder op het juridische gelijk dan in de rechtspraak meestal het geval is.

Kifid werkt niet meer met een ombudsman. Waar bijvoorbeeld bij SKGZ de ombudsman juist de verpersoonlijking is van de bemiddelingsactiviteiten, hebben deze bij Kifid niet (meer) deze afzonderlijke personificatie.

Kifid biedt de mogelijkheid van beroep tegen bindende uitspraken van de commissie, maar alleen bij zaken met een belang van meer dan €25.000. Het is daarnaast mogelijk dat de voorzitter van de Commissie van Beroep toestemming geeft voor beroep. In 2023 heeft de Commissie van Beroep ongeveer 45 zaken behandeld.

Het vermoeden is dat er meer Kifid-waardige geschillen bij de rechter terechtkomen dan bij Kifid zelf. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat in conflicten met financiële dienstverleners relatief vaak een advocaat het eerste station is. Die gaan meer vanzelfsprekend naar de rechter. Harde cijfers zijn hier echter niet over.

6.4 Organisatie en uitkomsten ADR-instellingen: een positief patroon

De (beperkte) analyse van de andere ADR-instellingen bevestigt het patroon dat werd gevonden bij de analyse van organisatie en uitkomsten van SKGZ. De kracht van de ADR-instellingen lijkt te liggen in specialisatie, focus op overeenstemming en het bieden van een doorgaande route: informatie, bemiddeling, beslechting en feedback. Integratie van bemiddeling, veel aandacht voor objectieve criteria (verdeelsleutels) en een integrale ketenverantwoordelijkheid lijken daarin cruciaal en sluiten aan bij een groeiende internationale consensus in wetenschap en praktijk.

Specialisatie

Specialisatie betekent intensief contact met de afnemers: de bedrijven die contributie betalen en directe feedback krijgen en geven - en de consumenten die ze voorlichting geven en van wie ze feedback krijgen. Daardoor krijgen ADR-instellingen veel informatie over hun wensen en belangen. En kunnen ze dus goed bepalen wat voor hen werkt.

Doordat ze veel materiekennis hebben op hun specifieke, redelijk afgebakende eigen terrein, hebben de behandelaars ook veel zicht op mogelijke oplossingen. Zij kunnen putten uit wat in vergelijkbare situaties heeft gewerkt, of zien dat dit net de uitzondering is die een bijzondere

oplossing vereist. Daarbij geldt wel dat specialisatie vooral goed werkt bij een voldoende aantal soortgelijke geschillen, zodat de kosten van specialisatie kunnen worden gespreid.

Focus op overeenstemming

Alle ADR-instellingen zien als onderdeel van hun opgave dat de betrokken partijen het op een rechtvaardige manier eens worden. Vier van de vijf ADR-instellingen hebben een bemiddelingsfase als belangrijk onderdeel van de route of sturen tijdens het onderzoek en de beslechting mede op het bereiken van overeenstemming. De Huurcommissie bevordert dat huurder en verhuurder snel een rechtvaardig resultaat bereiken door samen te werken met huurteams, door onderzoek ter plekke en uitspraken te doen. Het feitenonderzoek ter plekke heeft wel soms als bijeffect dat het probleem zich al oplost.

Doorgaande route voor rechtzoekenden

Alle ADR-instellingen bieden een doorgaande route voor rechtzoekenden. De informatievoorziening, intake, de diagnose, het eventuele feitenonderzoek, de eventuele bemiddeling, de behandeling op de zitting, de uitspraak en de feedback zijn zo georganiseerd dat de rechtzoekende de ervaring heeft van een doorgaande route. Dat wordt gewaardeerd en is ook terug te zien in de doorlooptijden die doorgaans in lijn zijn met de daarvoor geldende benchmarks.

Integratie van bemiddeling

De integratie van een fase waarin gezamenlijk naar rechtvaardige overeenstemming wordt gezocht, lijkt positieve effecten te hebben op de waardering van de rechtzoekenden. De klanttevredenheidsonderzoeken bij Kifid en SKGZ laten dit zien. Bij Kifid is de gemiddelde tevredenheid bij consumenten 7,7 en bij dienstverleners 7,4. Kifid meldt: "Zeven tot acht van de tien consumenten geven Kifid een 8 of hoger. Hieronder veel consumenten van wie de klacht is opgelost door bemiddeling" (Jaarverslag Kifid 2023, 46). SKGZ rapporteert een gemiddeld rapportcijfer van consumenten van 6,8 voor een uitspraak en van 8,0 voor een behandeling door het ombudsteam. Bij de Huurcommissie, die geen bemiddelingsfase kent, is de tevredenheid 48% en de ontevredenheid 40%. Rechtzoekenden geven aan dat zij behoefte hebben aan meer persoonlijk contact en dat zij een zitting van 15 minuten als kort ervaren (Jaarverslag Huurcommissie 2023, 35).

Objectieve criteria uit wet en jurisprudentie staan centraal

Integratie van een vorm van bemiddeling als manier om overeenstemming te bevorderen is in lijn met internationale ontwikkelingen. Het gaat daarbij niet om de faciliterende vorm van bemiddeling die in Nederland door mediators pleegt te worden aangeboden. Bij mediators zijn objectieve criteria ondersteunend bij het bereiken van gedragen beslissingen door partijen. De bemiddeling is bij de ADR-instellingen sterk gekoppeld aan de toevoeging van de objectieve criteria uit wet en eerdere jurisprudentie. Daarmee is er ook een veel sterkere koppeling met de rechtspraak, die onder meer blijkt uit het grote aantal rechters en oud-rechters dat bij de ADR-instellingen geschillen behandelt.

Zo wordt niet alleen procedurele rechtvaardigheid, maar ook uitkomst rechtvaardigheid in de bemiddeling geborgd. Bij de hoge aantallen geslaagde bemiddelingen, zou de gedachte kunnen zijn dat te weinig jurisprudentie wordt gevormd. SKGZ vangt dat op door ombudsprudentie te publiceren, zodat ook bemiddelingsresultaten lering voor toekomstige zaken opleveren.

Integrale keten verantwoordelijkheid

Maar meest cruciaal: ze hebben als ‘neutrale derde’ zèlf belang bij het snel vinden van oplossingen die voor alle partijen werken. Daar worden ze op beoordeeld en afgerekend, daar worden ze voor betaald. Dit is fundamenteel anders dan bij alle andere conflictbehandelaars: rechters worden beoordeeld op de juridische kwaliteit van hun oordelen, advocaten worden betaald voor (en hebben de wettelijke plicht tot) het dienen van hun eigen partij, mediators vereisen dat partijen zich samen melden. Er is ook geen doorverwijzing nodig: de ADR-instelling kan rimpelloos schakelen: mocht bemiddeling niet lukken of ongewild zijn, dan kan de commissie alsnog een uitspraak doen.

6.5 Maatschappelijke baten en kosten

De kosten van ADR zijn beperkt en laten zien hoe specialisatie en ketenverantwoordelijkheid bij de toegang tot het recht ook kostenefficiënt kan zijn. In totaal zijn in 2023 in ADR-Nederland verband 32.000 zaken behandeld voor een totaalbedrag van €46,6 miljoen, dat is gemiddeld zo’n €1.300 per zaak, want de ADR-instellingen maken ook kosten voor de functies van voorlichting en feedback.

Ook voor de andere vier ADR-instellingen lijkt te gelden dat de kosten van de neutrale instantie, rechtshulp, deskundigen, bestede tijd en systeem aanzienlijk lager zijn dan die van een procedure bij de rechter. De gemiddelde kosten per zaak lijken ook proportioneel met het belang en de complexiteit. Bij de Geschillencommissie zijn ze het laagst en bij Kifid het hoogst.

De financiering gebeurt voor 38% uit publieke middelen, die vooral worden ingezet bij de Huurcommissie en de Geschillencommissie (zie Tabel 18). Dit zijn ook de ADR-instellingen die onder de huidige regelgeving het minst in staat zijn om hun kosten door te berekenen aan de partijen in de relaties waarover zij oordelen. Ter vergelijking: de kosten van Nederlandse rechtspraak komen voor 89% uit publieke middelen.

Voor de rechtzoekenden zijn de kosten van geschiloplossing ook bij de vier andere ADR-instellingen laag. Dat komt vooral door het niet hoeven inschakelen van rechtshulp, maar ook door de relatief lage kosten die de ADR-instellingen in rekening brengen. De voorlichtingsfunctie en de laagdrempelige intake met persoonlijk contact hebben een soortgelijke functie als individuele rechtshulp.

Bij de Huurcommissie zijn de gespecialiseerde gemeentelijk georganiseerde huurteams een tussenvorm: ze helpen zowel de huurder als de huurcommissie door zaken te filteren en aan de Huurcommissie voor te leggen. Anders dan advocaten en andere rechtshulpverleners op de markt, hebben ze geen eigen financieel belang bij het voeren van een procedure.

Bij de ADR-instellingen lijken drie belangrijke toegankelijkheidsdrempels dus weggenomen of aanzienlijk verminderd: financiële barrières, begrijpelijkheid van de procedure en tijdigheid.

Tabel 18 Overzicht kosten ADR-Nederland

ADR-instelling	Totale uitgaven 2023	Waarvan overheid
SKGZ	€5,2 miljoen	€1,2 miljoen
Huurcommissie	€24,2 miljoen	€14,9 miljoen
Geschillencommissie	€7,2 miljoen (€0,9 miljoen voor beroep en bedrijf, €6,3 miljoen voor consumentenzaken)	€1,9 miljoen*
GIP	Onbekend	0
KiFid	€10,1 miljoen	0
Totaal	€46,6 miljoen	€18,0 miljoen
*Jaarrekening 2023; dit bedrag wijkt af van de 13% uit SER CCA 2023, die over eerdere jaren gaat.		

De vergelijking met andere ADR-instellingen bevestigt wat we vonden over de baten van SKGZ. Zij zijn goed in staat om overeenstemming en beslissingen te realiseren. Aan procedurele rechtvaardigheid en uitkomst rechtvaardigheid wordt ook in hun routes systematisch gewerkt. We vonden geen aanwijzingen van omvangrijke bijwerkingen van de procedures in de vorm van stress, gezondheidsschade, uitval van werk of relatieschade.

Waar SKGZ bijdraagt aan gezonde levensjaren en productiviteit in de gezondheidssector, voegen de andere ADR-instellingen waarschijnlijk ook belangrijke economische waarde en welzijn toe. Bij hen gaat het dan bijvoorbeeld om het verhoogde nut van betere diensten en producten, betere marktwerking en verhoogd welzijn in de vorm van financiële zekerheid. Door feedback aan branches en regelgevers voorkomen zij conflicten en escalatie daarvan.

6.6 Governance van ADR en beter benutten potentieel

Naast hiervoor gepresenteerde dwarsdoorsnede door het opereren van ADR-instanties, heeft dit hoofdstuk ook nadere informatie opgeleverd over de governance *over* het veld van ADR. De ADR-instanties zijn historisch gegroeid en de instelling ervan heeft een wettelijke basis gekregen in de Europese Richtlijn en de Implementatiewet.

De wijze waarop deze organisaties zich ontwikkelen past goed bij de internationale trends en kennis en ook in de missie en visie op de toegang tot het recht van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid.

Een volgende stap zou zijn dat de regierol van de overheid verder wordt ingevuld en versterkt, zoals ook de SER heeft aangeraden (SER CCA 2023). De regie is nu versnipperd over de ministeries, zoals ook het landschap van ADR-instellingen versnipperd is. Met name het Ministerie van Justitie en Veiligheid zou de stimulerende rol die het volgens begrotingsartikel 32

heeft verder kunnen invullen en daarmee ook de stelselverantwoordelijkheid voor het rechtsbestel. Artikel 15 Implementatiewet geeft ook expliciet een opdracht om de samenwerking tussen ADR-instellingen te bevorderen en ook samenwerking met de rechtspraak, die een vergelijkbare missie heeft, ligt voor de hand.

Deze leerpublicatie levert veel aanknopingspunten op voor de invulling van deze regierol:

- Een actievere positionering van de ADR-instellingen als instanties die conflictoplossing en overeenstemming op basis van regels bevorderen: minder als alternatief, meer als innovatief, specialistisch en aansluitend op de rechtspraak.
- Bevorderen van bredere toepassing in rechtspraak en ADR van de in hoofdstuk 3 en paragraaf 6.4 genoemde elementen die effectief zijn gebleken.
- Vergroting van de mogelijkheden om voor nieuwe terreinen doorgaande routes te ontwikkelen waarin de werkwijze van de ADR-instellingen als voorbeeld kan dienen. In andere landen zijn bijvoorbeeld vergelijkbare doorgaande routes ontwikkeld voor arbeidsconflicten en familierecht.
- Ontwikkeling en onderzoek om dit te bevorderen.
- Verdere verkenning van de mogelijkheden van verplichte aansluiting en de daarbij behorende effectieve financieringsmodellen.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport hebben we geanalyseerd hoe de aansluitende routes van ADR Nederland, en in het bijzonder SKGZ, aanknopingspunten bieden om toegang tot recht, conflictoplossing en preventie van conflicten voor inwoners van Nederland te verbeteren.

In dit slothoofdstuk zetten we de belangrijkste inzichten op een rij. We vatten samen hoe deze kunnen bijdragen aan een rechtsbestel:

- met als missie om samen de toegang tot het recht te borgen en te versterken;
- waarbij de rechtzoekende centraal staat; .
- waarbij iedereen in Nederland passende en duurzame uitkomsten kan vinden voor een (juridisch) probleem waarmee zij verder kunnen;
- dat toegankelijk is;
- met effectieve interventies, die de kern van de problematiek adresseren, en niet alleen het juridische aspect;
- met effectiviteit, procedurele rechtvaardigheid en snelheid als bepalend voor de kwaliteit (paragraaf 2.2).

7.1 Toepassen van recht en conflictoplossing kunnen goed samen

De ADR-instellingen laten - op verschillende manieren - zien hoe toegang tot recht en conflictoplossing met elkaar verbonden zijn. Goede toepassing van recht en onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige geschilbeslechters (zie de missie van de Rechtspraak) kunnen goed samen gaan met passende en duurzame uitkomsten waarmee mensen verder kunnen.

De ontwikkeling van de ADR-instellingen laat zien dat de routes naar die uitkomsten met goede toepassing van het recht op onderdelen kunnen verschillen. Daarbij is een belangrijke variabele in welke mate en wanneer de route is gericht op de wederzijdse inzet van rechten en het toetsen daarvan door de onafhankelijke deskundige dan wel op het vinden van duurzame oplossingen voor de ervaren problemen aan de hand van het recht.

Een opvallende conclusie is dat de toepassing van het materiële recht zeer centraal staat in de aanpak van de ADR-instellingen: zowel in de voorlichting, als in de bemiddeling, de beslechting en de feedback zijn de objectieve criteria van het recht bepalend voor de uitkomsten. De puntentelling van het huurrecht, de regels voor het basispakket zorgverzekering, de regels over bijzondere contracten, de regels over financiële dienstverlening en de regels over pensioenen zijn een belangrijk richtsnoer. Als daar in individuele gevallen van wordt afgeweken, gebeurt dat bewust en om recht te doen aan specifieke, vaak onvoorziene omstandigheden.

De fase waarin bemiddeld wordt, is meer regelgestuurd dan misschien verwacht. Bemiddeling door de ADR-instellingen gebeurt op basis van procedurele rechtvaardigheid én op basis van de distributieve rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid van de algemeen geldende normen op hun rechtsgebied. Het is dus geen zuiver faciliterende mediation (de vorm van mediation waarbij mensen zelf hun eigen rechtvaardigheidscriteria ontwikkelen en toepassen, zonder dat zij rechtsnormen krijgen aangereikt).

De beschreven routes laten ook zien hoe procedurele rechtvaardigheid vooraan in de procedure kan worden georganiseerd, door in beginsel te beginnen met een diagnose en een bemiddelingsinterventie. Daarin kan worden gevraagd naar de wederzijdse belangen, kunnen communicatiestoornissen worden verholpen en kan informatie worden verduidelijkt. Bij SKGZ wordt 96% van de klachten eerst bemiddeld door de ombudsman, 10% gaat na bemiddeling alsnog door naar een beslissing door de geschillencommissie en 4% gaat rechtstreeks naar de geschillencommissie.

7.2 Krachtige basiselementen en aandachtspunten

Het model van de ADR-instellingen, en in het bijzonder dat van SKGZ, heeft negen krachtige basiselementen, die besproken zijn in hoofdstuk 3. Daarmee bedoelen we dat hun procedures en organisatie op een aantal hoofdpunten zo zijn ingericht dat effectieve toegang tot recht en conflictoplossing op een duurzame manier kan worden aangeboden tegen aanvaardbare kosten. Op ieder van die basiselementen is ook verdere verbetering mogelijk.

Het **vier functies model** spoort met de state of the art in de interdisciplinaire wetenschap (1). De **focus op het bereiken van rechtvaardige overeenstemming** (2) spoort met data en onderzoek naar conflictoplossing via het model van onderhandeling in de schaduw van het recht.

De aanpak met veel **aandacht voor achterliggende belangen en voor recht** (3) sluit aan bij de beweging naar een rechtssysteem dat responsiever is, maatwerk biedt en grondrechten realiseert. Het gaat om terreinen (zorgkosten, woning, financiële diensten, pensioen, belangrijke aankopen) die stuk voor stuk raken aan bestaanszekerheid en sociale grondrechten. De uitwerking van het model laat ook zien hoe essentieel het recht is voor het bereiken van rechtvaardige uitkomsten. Als we het recht dat het meest relevant is voor het bereiken van rechtvaardige overeenstemming uit de schaduw halen, dan draait het om een procedureel rechtvaardige behandeling, de criteria voor evenwichtige verdeling en de mogelijkheid van een neutrale beslissing als partijen er niet samen uitkomen.

Tijdens de bemiddelingsfase bij de ADR-instellingen gaat het dan ook in belangrijke mate om de **toepassing van objectieve criteria** (4) voor de hoogte van vergoedingen, de aanspraken daarop en de verdeling van risico's. Die criteria worden steeds verder verfijnd en als daarbij knelpunten ontstaan, worden die voorgelegd aan de verantwoordelijke regelgevers en toezichthouders.

De toegankelijkheid voor de rechtzoekenden en de andere betrokken partijen wordt in hoge mate versterkt doordat partijen in **alle fasen bij eenzelfde instantie** (5) terecht kunnen en de vier functies voor hen in één doorgaande route zijn georganiseerd. Een essentieel onderdeel is dat de aangesproken partij zich voldoende **verplicht voelt om deel te nemen** (6): door een wettelijke verplichting, door de voordelen van effectieve oplossingen en onderlinge verhoudingen of door de dreiging van een negatieve uitspraak en de gevolgen daarvan bij niet deelname.

De ADR-instellingen maken ook gebruik van **een groot aantal specifieke interventies** (7) die de kans op overeenstemming en effectieve behandeling vergroten. Ieder van de instellingen heeft daarin een eigen repertoire. De veelvuldige inzet van dezelfde interventies in soortgelijke zaken biedt ook de kans om daarmee evidence-based om te gaan: continue monitoring op effectiviteit, bijwerkingen en kosten is mogelijk.

Een achtste krachtig element is de **duurzame wijze van financiering** (8) van een aantal ADR-instellingen. Hun financieringsmodel laat zien dat verschillende bronnen van financiering kunnen worden benut: bijdragen van degenen die een geschil aanhangig maken, van de organisatie die de andere partij is, van de gemeenschap van organisaties waarin de conflicten optreden, van het direct verantwoordelijke ministerie en van het ministerie van JenV als verantwoordelijke voor het rechtsbestel. Deze stakeholders hebben er belang bij dat de ADR-instelling kosten-effectief werkt. Door de wijze van financiering heeft de ADR-instelling belang bij een wijze van behandeling die zo min mogelijk kost en daarmee bij maatwerk vanuit een standaardaanpak.

Een negende krachtig element is dat de ADR-instellingen een **governance infrastructuur** (9) hebben die het mogelijk maakt om responsief recht te realiseren, zoals aanbevolen door de OECD. Zij kunnen zelf gebruikers van hun voorzieningen betrekken, coördineren met de betrokken overheden, data verzamelen en uitkomsten monitoren, middelen en menskracht alloceren, transparant budgetteren, de naleving bevorderen, IT benutten, innoveren en experimenteren. Daardoor ontstaat ook verantwoordelijkheid en eigenaarschap.

7.3 Eigenaarschap, verbinding, verantwoordelijkheid en innovatie

Een belangrijk effect van de geïntegreerde voorziening van informatie, begeleiding van onderhandelingen (bemiddeling), beslechting en feedback is versterking van dat eigenaarschap. Er is één ADR-instelling die de hele keten overziet en ook baat heeft bij het goed op elkaar aansluiten van de interventies in ieder van de fasen. Het Kifid, GIP, SKGZ, de Huurcommissie en de Geschillencommissie Consumentenzaken kunnen zelf de informatie en onderhandelingsbegeleiding bieden die de geschilbeslechting vergemakkelijken. Zij kunnen ook in aanzienlijke mate hun procedures inrichten. Zij zijn daarvoor niet afhankelijk van (afspraken met) de advocatuur, het Juridisch Loket of van de ontwerpers van procedures op het ministerie, in de hoogste rechtspraak en de wetenschap.

De ADR-instellingen bieden veel voorbeelden van ogenschijnlijk kleine innovaties die essentieel zijn om het geheel goed te laten functioneren. Zo heeft het Kifid bijvoorbeeld een stapsgewijze

aanpak ontwikkeld voor als een financiële instelling de bereikte overeenstemming of bindende beslissing niet naleeft: navraag door een medewerker bij de instelling, een officiële brief van Kifid, een gesprek op directeursniveau en - uiteindelijk - een melding bij de toezichthouder (AFM).

Het eigenaarschap van de ADR-instelling gaat ook gepaard met meer directe verantwoordingslijnen: de ADR-instellingen moeten continu verantwoorden aan de sector en aan de recht/oplossingszoekenden hoe zij werken. Er is een duidelijk adres voor kritiek op de wijze van behandeling en voor opbouwende suggesties. Ook de media en de rechtswetenschap kunnen daar terecht. Dit lijkt de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, evenwichtigheid en effectiviteit ten goede te komen, als de organisatie tenminste in staat is om daarop voldoende responsief te reageren. Een onafhankelijk bestuur kan daarop toezien.

De essentie lijkt te zijn dat de oplossingen direct worden georganiseerd in de specifieke relatie: klant-financiële instelling, verzekerde-zorgverzekeraar, consument-verkoper van een product of dienst, huurder-verhuurder en pensioengerechtigde-pensioenfonds. Dat is de verhouding die onder spanning staat, de verhouding waarin de oplossing moet worden gevonden en de verhouding waarin die moet worden geïmplementeerd, zodat beide partijen de relatie kunnen voortzetten.

7.4 Sluitende financiering is mogelijk

SKGZ, Kifid en GIP bieden voorbeelden van doorgaande routes die een sluitende financiering hebben. De functies van informatie, bemiddeling, beslechting en feedback zijn alle duurzaam gefinancierd, zonder dat de behandeltijd te veel oploopt en/of de toegankelijkheid te veel in het gedrang komt. Dit roept de vraag op of een dergelijk model ook voor andere (gespecialiseerde) routes mogelijk is.

De volgende kansen voor duurzame financiering vallen op:

- **Verplichte aansluiting** van de aanbieders/wederpartijen. Met ook een verplichte bijdrage in de kosten.
- **Aparte financiering van de informatievoorziening.**
- Ver doorgevoerde **standaardisatie en specialisatie**, samen leidend tot relatief lage variabele kosten per behandelde zaak.
- Een groot deel van de oplossingen komt al in de informatie- en bemiddelingsfase tot stand, zodat er weinig kosten zijn voor de relatief dure beslechttingsfase; de **doorgaande route** is dus ook gunstig voor de financiering.
- **Verschillende stakeholders kunnen aan de kosten bijdragen:** rechtzoekenden, de aangesproken partijen, de branche/gemeenschap waarin de zaken/geschillen optreden, de meest betrokken overheden of vakministeries en het Ministerie van Justitie en Veiligheid als systeemverantwoordelijke.
- In die zin is er ook sprake van **gereguleerde publiek/private financiering.**

7.5 Borging en optimalisatie van ADR en rechtspraak

ADR-instellingen en rechtspraak hebben veel gemeenschappelijke belangen, die voor een groot deel samenvallen met de belangen van recht en oplossingen zoekende burgers. Dit zijn de belangrijkste gebieden waarop zij zouden kunnen samenwerken, daartoe gestimuleerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat voor de rechtspraak een faciliterende en voor ADR een stimulerende rol heeft.

Gemeenschappelijke monitoring

De rechtspraak en de ADR-instellingen doen beide onderzoek naar de uitkomsten van de door hen behandelde zaken/geschillen en de wijze waarop de behandeling is ervaren. De methodieken daarvoor kunnen zij gezamenlijk ontwikkelen.

Kwaliteitsborging

De rechtspraak werkt met visitaties en professionele standaarden en de ADR-instellingen hebben hun eigen manieren van continue verbetering ontwikkeld. Dit zou kunnen uitgroeien tot een gezamenlijke aanpak van evidence-based werken. De ADR-instellingen hebben ook een zekere vorm van onafhankelijke toetsing van hun werkwijzen en procedures door middel van de erkenning als ADR-instelling. Deze vormen van kwaliteitsborging kunnen verder worden ontwikkeld.

Snellere rechtsvorming: prejudiciële vragen beantwoord krijgen

Zowel rechtspraak als ADR-instellingen hebben belang bij helderheid over terugkerende verdelingsvragen, dat wil zeggen voorvragen en objectieve criteria die van belang zijn voor de uitkomsten van veel voorkomende conflicten en rechtszaken. In het conflictoplossingsperspectief kunnen de beslissingskosten en de foutkosten omlaag als deze voorvragen en objectieve criteria sneller en effectiever worden beantwoord. In het toegang tot rechtsperspectief ontstaat eerder rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Kifid heeft gevraagd om de mogelijkheid om prejudiciële vragen voor te leggen aan de hoogste rechter (de Hoge Raad). De capaciteit van hoogste rechters om antwoorden op deze voorvragen en verzoeken om objectieve criteria te geven zou kunnen worden vergroot en uitgebreid. Daarbij zouden zij meer gebruik kunnen maken van data en de gespecialiseerde kennis over knelpunten van ADR-instellingen en gespecialiseerde gerechtelijke instanties.

Capaciteitsproblemen gezamenlijk adresseren

ADR-instellingen, rechtspraak en rechtshulp maken al in zekere mate gebruik van elkaars menskracht. Bij knelpunten in de doorlooptijden, bijvoorbeeld als grote hoeveelheden soortgelijke conflicten worden aangebracht, zouden zij een gecombineerde aanpak kunnen ontwikkelen, waarbij ieders sterke kanten optimaal worden benut.

Gezamenlijk de missie van het rechtsbestel realiseren

Rechtspraak en ADR-instellingen dragen ieder bij aan de overkoepelende visie van samenwerking, de rechtzoekende centraal stellen, een passende en duurzame uitkomst voor iedereen, toegankelijkheid en kwaliteit beter waarmaken. Vooral op het gebied van neutrale begeleiding en beslechting zijn zij de toonaangevende spelers in het rechtsbestel, ieder met hun eigen accent, rol en wijze van omgang met uitdagingen. Zij hebben ieder ook belang bij, en een rol in, het geven van informatie en feedback, samen met vele andere instellingen in het rechtsbestel.

Uitbreiden naar andere gebieden

Rechtspraak en ADR-instellingen zouden kunnen samenwerken om effectieve werkwijzen ook toe te passen op andere gebieden waar veel soortgelijke conflicten optreden, waar grote behoefte is aan responsiviteit en waar veelvuldig objectieve criteria voor verdeling of effectieve interventies moeten worden toegepast.. Denk bijvoorbeeld aan geschillen van burgers met gemeenten (sociaal domein, veiligheid, ruimtelijke ordening), letselschade (verkeer, medisch) of de veelvoorkomende criminaliteit. Dit zijn terreinen waarin burgers in een afhankelijkheidsverhouding staan tot grotere organisaties die zich medeverantwoordelijk voelen voor responsieve relaties met burgers. Deze organisaties hebben ook belang bij feedback, continu leren en beperking van kosten van conflictoplossing.

7.6 Rechtspraak en ADR: de onderlinge verhoudingen

In het onderzoek is gebleken dat ADR en rechtspraak in zekere zin ook elkaars concurrenten zijn. In de meer gemeenschappelijke governance, die in de vorige paragraaf is aangestipt, zal daar op een goede manier rekening mee moeten worden gehouden. Rechtspraak en andere voorzieningen vormen samen een rechtsbestel waarin iedere speler goed moet kunnen functioneren (zie paragraaf 4.6):

Keuze voor burger op een gelijk speelveld is stimulerend

Daarvoor is een gelijk speelveld essentieel. Gewone mediation of arbitrage - afgesproken na het ontstaan van het conflict - komt weinig voor. De ADR-instellingen zijn tot de huidige veelbelovende ontwikkeling gekomen doordat de rechtzoekende burger daar informatie, begeleiding en een effectieve oplossing kan krijgen met een grote kans dat de andere partij aan het proces deelneemt en zich aan de uitkomsten conformeert. De prikkels voor de aangesproken partij om mee te werken komen in de buurt van die bij de rechtspraak.

Het heeft voor de rechtzoekende burger voordelen om een keuze te hebben tussen meerdere routes die naar effectieve uitkomsten leiden waaraan de andere partij zal meewerken. Daarom is het belangrijk om niet één voorrangsroutte of verplichte bemiddelings-voorfase bij een andere instantie te bepalen. Zo blijft zowel de gespecialiseerde conflictoplossingsroute als de directe route naar de rechtspraak open staan. Als de rechtspraak haar rol wil behouden, krijgt zij daarmee ook een stimulans om haar procedures aan te passen op punten waar de burger

prijs stelt op verbetering en waar de rechtspraak zelf ook al aan werkt, zoals een voorfase met meer informatie/bemiddeling en verkorting van doorlooptijden.

Een moet het laatste woord hebben

Daarbij kan nog steeds worden vastgehouden aan de gedachte dat de rechtspraak het laatste woord heeft. De bindende adviezen of arbitrale uitspraken van de ADR-instelling kunnen al marginaal worden getoetst. Het mechanisme van beantwoording van prejudiciële vragen kan daaraan ook bijdragen. De monitoring van uitkomsten en de feedback functie zullen er ook voor zorgen dat herziening en continue verbetering kan plaatsvinden.

Omarm kruisbestuiving en kwaliteitsborging via uitwisseling van menskracht

Een interessant voorbeeld is dat rechters in ADR-instellingen participeren en andere juristen participeren in de rechtspraak als rechter-plaatsvervangers. Zij doen dat over en weer als nevenfunctie voor een nominaal vacatiegeld en - naar valt aan te nemen - om te leren en om maatschappelijk bij te dragen, wat ook een algemeen belang is. Ook hier is een gelijk speelveld belangrijk, waarin de kosten van opleiding en inzet van menskracht evenredig worden verdeeld.

7.7 Contouren van een implementeerbaar voorstel

Het deel van de juridische sector dat beschikbaar is voor de oplossing van de problemen van burgers en kleinbedrijf heeft te kampen met een aantal problemen. De arbeidsmarkt is krap. De productiviteit blijft achter, wat leidt tot hoge werklast, achterstanden, gemaakte uren die niet worden vergoed en een belofte van toegang tot het recht die vaak niet kan worden waargemaakt (paragraaf 1.1). Er zijn veel pilots om deze problemen aan te pakken, maar het blijkt moeilijk om de resultaten op te schalen. Structurele middelen voor continue verbetering ontbreken in de financiering van het rechtsbestel.

In een onbespied hoekje van de rijke tuin van onze rechtsstatelijke instituties, zijn aantrekkelijke nieuwe varianten ontstaan, die het beste weten te combineren van bemiddeling en beslechting, van consumenten- en van commercieel belang, van kostenefficiëntie en maatschappelijke meerwaarde. De ADR-instanties hebben leren en innovatie in hun organisaties weten te integreren en hebben als erkende instellingen een veel grotere schaal en expertise kunnen ontwikkelen dan mogelijk is gebleken in de vele pilots in de rechtspleging. Zij zijn duurzaam gefinancierd en kunnen grote aantallen conflicten voorkomen, beheersen en/of oplossen zonder overbelast te raken.

Onderdeel van de reflectie is ook geweest hoe de leerervaringen zouden kunnen worden omgezet in concreet beleid dat past bij de hierboven genoemde uitdagingen. De volgende opties zouden verder kunnen worden verkend:

- Verbreding van regelingen die branches en overheidsorganisaties ondersteunen, stimuleren en/of verplichten om zich aan te sluiten bij een geschilleninstantie en/of vormen van gespecialiseerde rechtspraak;

- Bredere benutting van de financieringsvormen die bij (gespecialiseerde) geschilleninstanties aanvaardbaar en effectief blijken te zijn;
- Verder uitbouwen van de certificering en monitoring die nodig is als kwaliteitswaarborg;
- Verder stimuleren van organisaties die een voorbeeld zijn en eigenaarschap voelen voor responsieve, rechtvaardige en lerende rechtsbescherming in aansluitende, toegankelijke routes in hun werkveld;
- En versterking van de samenwerking in de vorm van uitwisseling van personeel tussen geschilleninstanties, sociale rechtshulp en rechtbanken en gezamenlijke opleiding.

Een volgende stap zou kunnen zijn dat opties worden ontwikkeld in een voorstel van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer langs de lijnen van het Beleidskompas. De ADR-instanties werken daar graag aan mee. In Bijlage 1 is opgenomen welke vragen daarvoor zouden moeten worden beantwoord.

Bijlage 1 Overzicht Beleidskompas

Het Beleidskompas beoogt een antwoord op de volgende vragen.

1. Wat is het probleem?

Wat is vermoedelijk het probleem?

Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Wat is de omvang van het probleem?

Wat is het huidige beleid en wat leren we van de evaluatie daarvan?

Wat gebeurt er als de overheid niets doet? (Nuloptie) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

2. Wat is het beleidsdoel?

Wat zijn de beleidsdoelen?

Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Zijn er specifieke randvoorwaarden en criteria die volgen uit de probleemanalyse of die te maken hebben met budgettaire of andere beperkingen?

Van wie wil je gedragsverandering gegeven het doel? (breng de doelgroepen in kaart)

Welk gewenst gedrag wil je zien per doelgroep?

Wat is het huidige c.q. verwachte gedrag per doelgroep?

Wat zijn gedragsbepalende factoren die het huidige gedrag verklaren (in stand houden) en het gewenste gedrag belemmeren of juist (kunnen) stimuleren?

3. Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Wie hebben direct of indirect belang bij het betreffende vraagstuk?

Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Op welke wijze ga je belanghebbenden in de verschillende fasen van het beleidstraject betrekken?

4. Wat zijn opties om het beleidsdoel te realiseren?

Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten voor beleid gegeven de voorgaande probleem- en oorzakenanalyse, doelenboom en gedragsanalyse en overige informatiebronnen, zoals evaluaties van eerder beleid?

Wat zijn kansrijke beleidsopties voor de aangrijpingspunten?

Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

5. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Wat zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie voor de mens, maatschappij en milieu?

Hoe zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie verdeeld over verschillende doelgroepen (denk aan gender, leeftijdsgroepen, regio etc.)?

Wat zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie buiten Nederland (gevolgen elders)?

Wat zijn de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie voor toekomstige generaties (gevolgen later)?

Welke verplichte toetsen moet ik uitvoeren om de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie verder in kaart te brengen?

Welke andere hulpmiddelen kan ik gebruiken om de mogelijke gevolgen van een beleidsoptie verder in kaart te brengen?

6. Beschrijf je voorkeursoptie

Hoe beoordeel je de gekozen optie in termen van:

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk, handhaving en ICT-gevolgen)

Brede maatschappelijke impact

Wat zijn de risico's en onzekerheden in dit voorstel?

Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Literatuurlijst

Amsler 2020

Amsler, L. B., Martinez, J., & Smith, S. E. *Dispute system design: Preventing, managing, and resolving conflict*. Stanford University Press. (2020).

Barendrecht 2022

Barendrecht, M. "Conflicten hanteerbaar maken, De rol van het recht versterken." *Nederlands Juristenblad* (2022): 2238-2572.

Barendrecht en Van Beukering-Rosmuller 2000

Barendrecht, J.M., en E. J. M. van Beukering. *Recht rond onderhandeling: naar verbintenissenrecht, procesrecht en rechtspraktijk die sporen met moderne geschiloplossingsmethoden*. (2000). Boom Juridische Uitgevers.

Barendrecht en Van Beek 2023

Barendrecht, Maurits, en Krijn van Beek. "Investeer in betere routes voor conflictoplossing." *ESB* (2023): 524-527.

Bauw c.s. 2018

Bauw, E. e.a. *Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing*. (2023). Boom Juridisch.

Berghuis 2023

Berghuis, B. "Gedaalde productiviteit." *Secondant. Platform voor maatschappelijke veiligheid*. (Januari 2023).

Brenninkmeijer 2007

Brenninkmeijer, Alex. "Van Slingelandt-lezing-Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid." *Bestuurskunde* 1 (2007): 58.

Cooter, Marks en Mnookin 1982

Cooter, Robert, Stephen Marks, en Robert Mnookin. "Bargaining in the shadow of the law: A testable model of strategic behavior." *The Journal of Legal Studies* 11.2 (1982): 225-251.

Cortès 2023

Cortés, Pablo. "Embedding alternative dispute resolution in the civil justice system: a taxonomy for ADR referrals and a digital pathway to increase the uptake of ADR." *Legal Studies* 43.2 (2023): 312-330.

Ecorys 2021

Ecorys, *MKBA innovatieve rechtsvoorzieningen*. (28 oktober 2021)

Fisher 2017

Fisher, Talia. "Law and economics of alternative dispute resolution." *The Oxford Handbook of Law and Economics: Volume 3: Public Law and Legal Institutions* (2017): 280.

Gramatikov c.s. 2010

Gramatikov, Martin e.a. *A handbook for measuring the costs and quality of access to justice*. (2010). Maklu.

Hartendorp c.s. 2022

Hartendorp, Rogier, Tim Lubbers, en Priscilla Haricharan. *Voorportalen voor burgers en kleine ondernemingen: een rechtsvergelijkende studie naar routes voor oplossingen van rechtsproblemen*. (2022). Boom Juridisch.

Hodges 2019

Hodges, Christopher. *Delivering Dispute Resolution*. (2019). Bloomsbury Publishing.

KWINK 2023

Modderman, P. e.a. *Onderzoek geschilleninstanties Wkkgz*. (2023). KWINK.

Konow 2009

Konow, James. "Is fairness in the eye of the beholder? An impartial spectator analysis of justice." *Social Choice and Welfare* 33.1 (2009): 101-127.

Menkel Meadow 1994

Menkel-Meadow, Carrie. "Whose Dispute Is It Anyway: A Philosophical and Democratic Defense of Settlement (In Some Cases)." *Geo LJ* 83 (1994): 2663.

Mnookin en Kornhauser 1978

Mnookin, Robert H., and Lewis Kornhauser. "Bargaining in the shadow of the law: The case of divorce." *Yale LJ* 88 (1978): 950.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2024

Staatssecretaris voor Rechtsbescherming, "Missie en Visie - Versterking toegang tot het recht." Bijlage bij Kamerbrief over voortgang aanpak versterking toegang tot het recht." (13 december 2024).

Menétrey 2024

Menétrey, Séverine. "Cost Efficiency as a Guiding Principle in Civil Justice" Hess, Burkhard, and Geneviève Saumier. *Comparative Procedural Law and Justice*. (2024).

Minister van VWS 2024

Brief van 4 juni 2024 van de minister van VWS aan de Tweede Kamer betreffende "Reactie onderzoek geschilleninstanties Wkkgz."

Moscatti c.s. 2020

Moscatti, Maria F., Michael Palmer, and Marian Roberts, eds. *Comparative dispute resolution*. (2020). Edward Elgar Publishing.

Nationale Ombudsman 2024

Nationale Ombudsman. *Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten. Herstel bieden: een vak apart*. (November 2023)

NVvR 2023

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. *Enorme werkdruk bij magistratuur volop in het nieuws*. (2023).

NIVEL 2021,

Friele, R.D. e.a. *Evaluatie Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg*. (2021). NIVEL.

OESO 2019

OECD en Open Society Foundations. *Legal Needs Surveys and Access to Justice*. (2019). OECD Publishing.

OESO 2023

OECD, *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems*. (2023).

Panteia 2022

Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*. (2022)

Purpose 2025.1

Purpose. *Wat is het effect van de SKGZ op consumenten, zorgverzekeraars en het stelsel?* (16 januari 2025)

Purpose 2025.2

Purpose. *Doeltreffendheid klachtenprocedure SKGZ 2022-2023*. (28 januari 2025)

Raad voor de rechtspraak 2017

Raad voor de rechtspraak. *Klantwaardering Rechtspraak. Landelijk rapport*. (20 november 2017). Salter 2017

Salter, Shannon. "Online dispute resolution and justice system integration: British Columbia's Civil Resolution Tribunal." *Windsor Yearbook of Access to Justice* (2017): 112-129.

SCP 2022

Sociaal en Cultureel Planbureau. *Burgerperspectieven 2022, 2*. (2022)

SCP 2025

Sociaal en Cultureel Planbureau. *Burgerperspectieven 2025, Bericht 2.* (2025)

SER CCA 2023

SER-Commissie Consumentenaangelegenheden. *Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken.* (Maart 2023).

Sternlight 2007

Sternlight, Jean R. "In Defense of Mandatory Binding Arbitration (If Imposed on the Company)." *Nev. LJ* 8 (2007): 82.

Susskind 2020

Susskind, Richard. *Online courts and the future of justice.* (2019). Oxford University Press.

USBO 2020

Bos, A. *Evaluatie SKGZ-procedure 2017-2018: Onderzoek naar de doeltreffendheid van de procedure van de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ).* (Januari 2020).

USBO 2022

Terpstra, N. *Evaluatie SKGZ-procedure 2019-2021 Onderzoek naar de doeltreffendheid van de procedure van de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ).* (Februari 2022).

Van Beek en Slump 2024

Krijn van Beek en Nienke Slump, Meer conflictoplossing, minder (juridische) strijd, *Nederlands Juristenblad* (2024): 1126-1132.

Veranderde tijden 2025

"Veranderde tijden, Een redelijk inkomen in een toekomstbestendig stelsel." *Rapport van de Commissie Van der Meer II* (2025)

Venice Commission 2021

Venice Commission. "Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session." (2021).

Vermunt en Steensma 2016

Vermunt, Riël, and Herman Steensma. "Procedural justice." *Handbook of social justice theory and research.* New York, NY: Springer New York, 2016. 219-236.

Voet c.s. 2024

Voet, Stefaan en Stien Dethier. *Bridging the EU consumer enforcement pathways in mass harm situations.* (January 2024). BEUC.

Wenzel en Okimoto 2016

Wenzel, Michael, en Tyler G. Okimoto. "Retributive justice." *Handbook of social justice theory and research.* (2016): 237-256.

WODC 2020

Ter Voert, M. J., en M. S. Hoekstra. *Geschiedbeslechtsingsdelta 2019*. (2020). WODC.

World Justice Project 2019

World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice*. (2019).