

Vergaderjaar 2025–2026

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 1017

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2026

Inleiding

Het is belangrijk dat burgers laagdrempelig een oplossing kunnen vinden wanneer zij een juridisch probleem hebben bij het afnemen van een product of een dienst. Denk bijvoorbeeld aan een probleem met een internetprovider over een abonnement, een verschil van inzicht met een verhuurder over de servicekosten, een conflict met een aannemer, een conflict over welke kosten een zorgverzekering dekt, of kwesties met een verzekering, bankrekening of pensioenfonds. Veel van dit soort juridische problemen wordt buiten de rechtspraak om opgelost via buitengerechtelijke geschilbeslechting (ook wel *alternative dispute resolution*, hierna: ADR).¹

In deze brief ga ik in op ontwikkelingen ten aanzien van buitengerechtelijke geschilbeslechting door de erkende ADR-instanties.² De rol die ADR heeft in andere type geschillen, bijvoorbeeld in het strafrecht of in geschillen tussen burger en overheid, blijft in deze brief buiten beschouwing.

Ik begin de brief met een schets van de erkende ADR-instanties in Nederland en het wettelijk kader. Daarna geef ik mijn reactie op verschillende adviezen die de afgelopen periode zijn uitgebracht door de Sociaal Economische Raad (SER),³ en Hague Institute for Innovation of Law

¹ Buitengerechtelijke geschilbeslechting wordt ook vaak aangeduid als alternatieve geschilbeslechting.

² Deze brief ziet op de erkende ADR-instanties en het GIP. Deze instanties behandelen geschillen van consumenten, een term die ook huurders, verzekerden en pensioengerechtigden kan omvatten. Er zijn in Nederland ook geschilleninstanties actief die niet onder het bereik van de ADR-richtlijn of de Implementatiewet vallen. Deze opereren op verschillende terreinen, zoals vervoer en detailhandel. Deze instanties vallen buiten het bestek van deze brief.

³ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/buitengerechtelijkegeschillenbeslechting>.

(Hiil).⁴ Vervolgens ga ik in op de wijzigingen van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (hierna: de ADR-richtlijn). Tot slot ga ik in op de rapporten van Pricewaterhouse-Coopers (PwC)⁵ en SEO Economisch Onderzoek⁶ in opdracht van het WODC, die zijn uitgebracht in het kader van de evaluatie van Stichting De Geschillencommissie (hierna: DGC).⁷ Ik betrek daarbij de oprichting van een nieuwe Toetsingscommissie door DGC.

Samenvatting

In deze brief komt naar voren dat verschillende rapporten laten zien dat het stelsel van ADR in Nederland kwalitatief hoogwaardig is en goed functioneert. Met een laagdrempelige, snelle en mensgerichte aanpak vervullen de ADR-instanties een belangrijke rol in het verwezenlijken van de toegang tot het recht. Dit is terug te zien in de bevindingen van de Geschilbeslechtingsdelta, die een stijging laat zien van het aantal personen dat zich wendt tot ADR. Daarnaast bieden de ADR-instanties door hun feedbackfunctie een waardevolle bijdrage aan het voorkomen van toekomstige geschillen. De ADR-instanties vervullen daarmee een belangrijke maatschappelijke rol, die ik graag ondersteun.

Er komen in deze brief ook verbeterpunten naar voren die het ADR-stelsel nog toegankelijker en laagdrempeliger kunnen maken. Er is winst te behalen in het verbeteren van de kenbaarheid van buitengerechtelijke geschilbeslechting, zeker waar het gaat om kwetsbare personen, maar ook bij ondernemers. In deze brief beschrijf ik hoe ik mijn rol als stelselverantwoordelijke invul en daarbij inzet op toegankelijkheid, kennisbevordering, kwaliteitsverbetering en samenwerking met de ADR-instanties, de betrokken departementen en andere stakeholders in het veld van ADR en de toegang tot het recht.

1. Buitengerechtelijke geschilbeslechting in Nederland

ADR is een laagdrempelige, betaalbare en vaak snelle vorm van geschilbeslechting zonder tussenkomst van een rechter. Bij buitengerechtelijke geschilbeslechting worden klachten van rechtzoekenden met hulp van één of meer personen op een neutrale en onpartijdige manier behandeld. Onder andere mediation, arbitrage en bindend advies zijn vormen van ADR. In Nederland hebben de erkende ADR-instanties een leidende rol in buitengerechtelijke geschilbeslechting. Zij kunnen uitkomst bieden bij verschillende type conflicten, bijvoorbeeld wanneer partijen een belang hebben bij de voortzetting van de relatie. Denk aan langlopende contractuele relaties zoals kinderopvang, huurovereenkomsten of meerjarige abonnementen. Of de route van ADR voor een rechtzoekende het meest passend is, is afhankelijk van diens persoonlijke omstandigheden en voorkeuren, alsook de aard van het juridische probleem.

Nederland is gebonden aan de ADR-richtlijn (2013).⁸ Deze richtlijn verplicht EU-lidstaten om te voorzien in kwalitatief goede en voor de consument laagdrempelige, buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De richtlijn is geïmplementeerd in de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten (hierna: de Implementatiewet). In de

⁴ Leerpublicatie – ADR-samenwerking

⁵ Bijlage 1, PwC, Doorlichting en advies doeltreffendheid De Geschillencommissie, mei 2025.

⁶ «Evaluatie SGC 2017–2023» bijlage bij Kamerstukken 2024/25, 25 754, nr. 4.

⁷ Eerder vaak afgekort als SGC; de Geschillencommissie heeft dit veranderd naar DGC.

⁸ Richtlijn 2013/11/EU van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG.

Implementatiewet is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangewezen als bevoegde autoriteit voor DGC. Daarnaast is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid stelselverantwoordelijke voor het overkoepelend functioneren en een goede toegankelijkheid van buitengerechtelijke geschilbeslechting in Nederland.

Er zijn in Nederland vier onder de richtlijn erkende ADR-instanties. Deze instanties verschillen in hun wettelijke grondslag, verplichtstelling⁹ en de wijze van financiering. De erkende ADR-instanties zijn: DGC, het Klachteninstituut Financiële dienstverlening (hierna: Kifid), de Huurcommissie en Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (hierna: SKGZ). Deze ADR-instanties vallen onder verantwoordelijkheid van de Minister die het aangaat, afhankelijk van het soort geschil waarvoor zij bevoegd zijn.¹⁰

DGC is een overkoepelende instantie voor 8 klachtenloketten en 81 geschillencommissies binnen uiteenlopende sectoren, zoals internet, online aankopen, vakanties en zaken die met verbouwingen te maken hebben. Om ervoor te zorgen dat iedere consument toegang heeft tot een ADR-instantie, zijn bij DGC vangnetcommissies ondergebracht die de consument toegang biedt in de situatie waarin er geen ADR-instantie is aangewezen, alsook in de situatie waarin de ondernemer niet bij een branchevereniging is aangesloten. Deze vangnetcommissies zorgen ervoor dat – in overeenstemming met de ADR-richtlijn – Nederland een dekkend systeem heeft van toegang tot ADR-instanties voor consumentengeschillen.

De Geschilleninstantie Pensioenfondsen (GIP) is geen onder de ADR-richtlijn erkende ADR-instantie, maar in de Pensioenwet is een aantal artikelen van de Implementatiewet op het GIP van overeenkomstige toepassing verklaard.¹¹ De vijf instanties zijn verenigd in «ADR-Nederland» als samenwerkingsverband.

Werkzaamheden van ADR-instanties

De ADR-instanties werken op basis van voorlichting, bemiddeling, geschilbeslechting en feedback. De wijze waarop zij dit invullen verschilt per ADR-instantie en is mede afhankelijk van het type geschil en de wettelijke basis waarbinnen de geschilbeslechting plaatsvindt. Zo hebben SKGZ, DGC, GIP en Kifid een procedure voor bindend advies ingericht. Bij Kifid en SKGZ is er daarnaast ook de optie om voor een niet-bindend advies te kiezen. Dit kan voor partijen in sommige zaken andere opties bieden wanneer zij een gang naar de rechter willen maken. Bij de Huurcommissie is weer een ander nuance-verschil; daar is het uitgangspunt dat een uitspraak van de Huurcommissie geldt als een bindend advies tussen partijen. Dit laat zien dat de ADR-instanties een divers pakket aan instrumenten hebben om maatwerk te kunnen bieden, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de individuele wensen van de rechtzoekende en de wederpartij.

⁹ Op grond van de richtlijn zijn ondernemers niet verplicht tot deelname aan een ADR-instantie. Dit is anders voor bepaalde sectoren, bijvoorbeeld voor zorgverzekeringen en aanbieders van financiële diensten.

¹⁰ De verantwoordelijke ministeries zijn het Ministerie van Justitie en Veiligheid (DGC), het Ministerie van Financiën (Kifid en SKGZ), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Huurcommissie), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (SKGZ) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kifid en GIP). Het Ministerie van VWS is ook verantwoordelijk voor de geschilleninstanties die vallen onder de Wkkgz.

¹¹ Waar in deze brief wordt gesproken over de erkende ADR-instanties, wordt ook het GIP meegenomen.

Naast het bieden van geschilbeslechting, spelen de ADR-instanties een belangrijke rol in het vroegtijdig oplossen van klachten en het de-escaleren van conflicten door het aanbieden van objectieve informatie, een ombudsman, klachtenloketten of andere vormen van laagdrempelige bemiddeling. Zij signaleren trends in klachten en geschillen en delen deze met branche-, consumenten- en belangenorganisaties, toezichthouders en beleidsmakers. Zo kan informatie gericht aangepast worden om veel gesignaleerde geschillen te voorkomen of kan een ondernemer zijn algemene voorwaarden aanpassen wanneer door een ADR-instantie wordt geconstateerd dat een bepaald beding voor de consument onredelijk bezwarend is. De ADR-instanties hebben verschillende initiatieven op het gebied van kennisdeling en proactieve signalering ontwikkeld. Zo zet SKGZ sterk in op voorlichting en levert zij continue terugkoppeling aan de aangesloten zorgverzekeraars door middel van dashboards. Daarnaast stuurt SKGZ stakeholders ieder kwartaal een overzicht van relevante trends en ontwikkelingen, biedt zij trainingen aan hulpverleners aan, geeft zij gastlessen op scholen en zoekt zij samenwerking met patiëntenorganisaties op het gebied van voorlichting. Kifid vertaalt terugkerende klachtpatronen naar kennisdocumenten en geeft daarmee consumenten en financiële instellingen handvatten om conflicten te voorkomen. DGC analyseert sectorbrede trends en deelt deze inzichten met toezichthouders en branchepartijen. Hiermee worden structurele problemen blootgelegd, waar mogelijk voordat ze escaleren. De Huurcommissie biedt verschillende tools aan, waaronder de huurprijscheck die jaarlijks meer dan 800.000 keer wordt gebruikt, alsook directe telefonische ondersteuning waar meer dan 84.000 keer per jaar gebruik van wordt gemaakt.

Met deze initiatieven zorgen de ADR-instanties voor een belangrijk lerend effect waar een grotere groep consumenten en ondernemers dan slechts de partijen in de behandelde geschillen profijt van heeft. ADR-instanties zijn daarmee een belangrijke partner voor ondernemers, overheidsinstanties, rechtsbijstandverleners en maatschappelijke organisaties. Zij vervullen een essentiële rol in het bredere landschap van juridische bijstand en leveren een belangrijke bijdrage aan de versterking van de rechtszekerheid en de toegang tot het recht.¹²

Geschilbeslechtingsdelta 2024

Het WODC heeft op 17 maart jl. de Geschilbeslechtingsdelta gepubliceerd.¹³ Dit rapport kijkt naar de (potentieel) juridische problemen van burgers op civiel- en bestuursrechtelijk gebied en welke routes worden gevolgd in het zoeken naar een oplossing, waarbij ook nadrukkelijk aandacht is voor buitengerechtelijke geschilbeslechting. De Geschilbeslechtingsdelta ziet op de periode 2020 – 2024. In deze periode is het aandeel respondenten dat gebruikmaakt van een (juridische) procedure¹⁴ stabiel gebleven, maar zijn verschuivingen te zien in de instanties aan wie het probleem wordt voorgelegd. Het beroep op geschillencommissies is toegenomen, van 5% in de vorige meting tot 12% in de huidige meting. Vooral bij de Huurcommissie is een forse stijging te zien in het aantal

¹² Kamerstukken II, 2025–2026, 29 279, nr. 1004.

¹³ Geschilbeslechtingsdelta burgers 2024 | WODC – Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.

¹⁴ Zie p. 116 van de Geschilbeslechtingsdelta 2024. In dit kader noemt het rapport mediation, gerechtelijke procedures, en buitengerechtelijke procedures (waar in het rapport ook bezwaarschriftenprocedures onder worden gevat).

binnengekomen klachten.¹⁵ Ook bij DGC, Kifid en GIP is een stijging van het aantal klachten te zien, zij het in (veel) mindere mate. Bij de SKGZ neemt het aantal klachten na een piek in 2019 licht af.¹⁶

Het rapport biedt vanuit het perspectief van burgers waardevolle inzichten in de toegang tot het recht en de rol die ADR-instanties daarin spelen. De komende periode zal ik de bevindingen uit de Geschilbeslechtsingsdelta nader bestuderen en zal ik deze betrekken bij mijn gesprekken met de ADR-instanties en andere betrokkenen die werken aan de toegang tot het recht.

2. Rapporten en aanbevelingen

De afgelopen periode zijn rapporten uitgebracht over (deel)terreinen van het ADR-stelsel.

- De SER heeft in maart 2023 op eigen initiatief het advies «Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumenten» (hierna: het SER-advies) uitgebracht. Dit advies bevat waardevolle inzichten over het toekomstbestendig maken én houden van het ADR-stelsel.
- HiiL heeft in januari van dit jaar de leerpublicatie «Leren van ADR praktijk in Nederland» uitgebracht in opdracht van SKGZ, namens de vijf samenwerkende ADR-instanties. Deze is op 26 januari jl. aan uw Kamer aangeboden. De leerpublicatie is een bruikbare verkenning naar de inzet van ADR-instanties, met een focus op SKGZ, om het conflictoplossend vermogen in Nederland te versterken en vergroten.

Bovenstaande rapporten gaan over het functioneren van het ADR-stelsel als geheel. Op deze rapporten reflecteer ik vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke voor buitengerechtelijke geschilbeslechting. Daarnaast zijn er twee rapporten verschenen die specifiek gaan over het functioneren van DGC:

- In mei 2025 heeft PwC – in opdracht van DGC en met financiering van mijn ministerie – onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en toegevoegde waarde van DGC (hierna: het PwC-rapport). Het onderzoek kijkt naar de waarde van de DGC voor rechtzoekenden en ondernemers, voor het Nederlandse rechtsbestel en de maatschappelijke waarde van geschilleninstanties die vanuit diverse ministeries bij DGC zijn ondergebracht.¹⁷
- Het WODC heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht om de evaluatie van DGC uit te voeren. De evaluatie is in mei 2025 opgeleverd (hierna: het SEO-onderzoek). Het gaat om een evaluatie van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van DGC in de periode van 2017 tot en met 2023. Ook heeft SEO gekeken naar de mate waarin DGC voldoet aan wet- en regelgeving, de positie die DGC bekleedt in het geheel van geschilbeslechting in Nederland en de meerwaarde van een hogere publicatiegraad van de uitspraken van DGC.

¹⁵ Tussen 2020 en 2024 steeg het aantal geschillen bij de Huurcommissie van ruim 12.000 naar 18.550. Opvallende trends zijn onduidelijkheid over servicekosten en een toenemend aantal zaken over gebreken, waarbij vaker sprake is van ernstige problemen zoals schimmel. Deze ontwikkelingen, samen met de wetsbehandeling Wet Betaalbare Huur, trokken ook de aandacht van de media.

¹⁶ Zie p. 37 en 38 van de Geschilbeslechtsingsdelta.

¹⁷ DGC is door een aantal ministeries aangewezen als de klacht- en geschiloplossende partij. Het gaat om: Defensie Geneeskundige Zorg, Algemeen, Consumentenzaken, Energie Prijsplafond, Oneerlijke Handelspraktijken in de Voedselketen, Auteurscontractenrecht, Auteursrechten, Klachtenloket Openbaar Vervoer.

Ik dank de SER, PwC, SEO en het HiilL voor de waardevolle inzichten en constructieve aanbevelingen. Ik zal het SER-advies en de leerepublicatie hierna bespreken langs de lijnen van toegankelijkheid, financiering en kwaliteit van het ADR-stelsel. Waar relevant verwijs ik daarbij naar de onderzoeken van PwC en SEO, omdat die eveneens inzicht bieden in voornoemde thema's, zij het meer toegespitst op de rol van DGC in het stelsel. Omdat DGC door mij is erkend als ADR-instantie en in dit kader een structurele subsidie ontvangt, valt DGC onder mijn directe verantwoordelijkheid. Vanuit die rol reageer ik in paragraaf 5 separaat op de rapporten van SEO en PwC.¹⁸

3.1. Toegankelijkheid van het ADR-stelsel

Informatievoorziening

De SER constateert dat buitengerechtelijke geschilbeslechting bij verschillende instanties is belegd en spreekt de zorg uit dat het voor rechtzoekenden lastig is te overzien waar men terecht kan om een geschil op te lossen. Ook Hiil en PwC doen een dergelijke constatering.¹⁹ De SER pleit in dit kader voor het ontwikkelen van een routekaart met beslisboom en zoekmachine, die rechtzoekenden meer inzicht biedt in de verschillende opties voor (buiten)gerechtelijke geschilbeslechting. Ook PwC pleit voor het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn van buitengerechtelijke geschilbeslechting.²⁰

Ik onderschrijf deze bevindingen en aanbevelingen. Zoals mijn voorganger in de visie op de toegang tot het recht heeft beschreven, is het belangrijk dat rechtzoekenden toegang hebben tot duidelijke en objectieve informatie op basis waarvan zij een afweging kunnen maken welke route het meest passend is.²¹ Daarom is de afgelopen periode ingezet op het vergroten van de kenbaarheid van buitengerechtelijke geschilbeslechting en zal ik dat de komende tijd blijven doen. Uw Kamer is eerder geïnformeerd²² dat in april 2025 een nieuwe webpagina «Hulp bij een juridisch probleem» op rijksoverheid.nl tot stand is gekomen. De pagina dient als beginpunt voor burgers, zzp'ers en bedrijven die oplossingen zoeken voor (juridische) problemen en biedt hen toegang tot duidelijke en begrijpelijke informatie over verschillende vormen van geschilbeslechting, waaronder buitengerechtelijke geschilbeslechting door de erkende ADR-instanties.²³ Ook is op deze website een video geplaatst waarin inzicht wordt gegeven in wat een ADR-instantie doet en welke oplossing die instantie kan bieden aan een rechtzoekende.

Verder kunnen rechtzoekenden terecht op de website van het Juridisch Loket, dat met 5 miljoen bezoekers op jaarbasis een groot bereik heeft. Op de website is informatie te vinden over de mogelijkheden om een beroep te doen op verschillende ADR-instanties en de mogelijkheid om een geschil voor te leggen aan een geschillencommissie. Ook wordt verwezen naar de huurprijscheck van de Huurcommissie. In dit kader wijs ik ook op de samenwerking tussen DGC en het Juridisch Loket. Deze heeft de afgelopen jaren vorm gekregen in verschillende pilots. Zo bleek uit de pilot tijdens het energieprijzenplafond in 2023 dat kennisdeling grote

¹⁸ Specifieke ontwikkelingen bij de andere ADR-instanties worden waar nodig door de verantwoordelijke ministeries gecommuniceerd.

¹⁹ PwC concludeert dat DGC ruim voldoende scoort op kenmerken als onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en deskundigheid, maar dat slechts 8% van de consumenten bekend is met DGC.

²⁰ PwC doet daarvoor geen specifieke suggesties.

²¹ Kamerstukken II, 2025–2026, 29 279, nr. 1004.

²² Kamerstukken II, 2024–2025, 29 279, nr. 920.

²³ Hulp bij een juridisch probleem | Rijksoverheid.nl

meerwaarde biedt aan rechtzoekenden. Dit leidde tot de Proeftuin, gestart op 1 september 2024, waarin DGC en het Juridisch Loket samenwerken om kwetsbare rechtzoekenden beter te ondersteunen bij juridische problemen in sectoren als kinderopvang, energie, tweewielers, voertuigen, telecom en thuiswinkel. Door warme doorverwijzingen, waarbij het dossier laagdrempelig kan worden overgedragen, en het inzetten van de expertise van DGC-klachtenloketten komen mensen sneller op de juiste plek terecht. De Proeftuin nadert haar eindfase, de evaluatie wordt naar verwachting aan het einde van het eerste kwartaal 2026 afgerond. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie wordt bezien of de samenwerking tussen het Juridisch Loket en DGC meer structureel ingebed kan worden.

Naast deze afspraken die zorgen voor een warme doorverwijzing, wordt ook op andere manieren samengewerkt. Zo is er een vast contactpersoon bij de Huurcommissie waar het Juridisch Loket huurvragen kan neerleggen. De Huurcommissie deelt kennis ten behoeve van de landelijke kennisbank van het Juridisch Loket, verzorgd presentaties over specifieke onderwerpen bij loketten op lokaal niveau en neemt met het Juridisch Loket en verschillende andere partijen uit het huurdomein deel aan bijeenkomsten «Geschiloplossing in het huurdomein» die door de Raad voor rechtsbijstand in een aantal grote gemeentes worden georganiseerd. Met SKGZ wordt gekeken naar de mogelijkheid om themabijeenkomsten te organiseren om informatie-uitwisseling tussen professionals te stimuleren. In het komende jaar zal gekeken worden of ook samenwerkingen met de andere ADR-instanties opgezet kunnen worden. Ik juich deze samenwerkingen van harte toe, nu hiermee meer structurele en toegankelijke routes worden gecreëerd voor rechtzoekenden.

Vroegtijdig behandelen van klachten

In het SER-advies wordt gewezen op de positieve bijdrage die klachtenloketten hebben in het vroegtijdig oplossen van geschillen. Met een laagdrempelig klachtenloket of de inzet van bemiddeling door een Ombudsman (zoals bij zorgverzekeringen of pensioenfondsen) of bemiddeling voor financiële dienstverlening, kan preventief en laagdrempelig een geschil worden opgelost, aldus de SER.

Ik onderschrijf deze aanbeveling. Zoals door mijn voorganger eerder toegelicht, valt een laagdrempelige en tijdige oplossing van geschillen onder een van de pijlers van de toegang tot het recht.²⁴ Ik ben dan ook zeer positief over het feit dat de erkende ADR-instanties naast geschilbeslechting ook werkwijzen aanbieden die erop gericht zijn er samen uit te komen, zonder een juridisch oordeel. Uit de leerpublicatie van Hiil blijkt dat de bemiddeling door ADR-instanties succesvol is, zowel in termen van uitkomst als tevredenheid over het proces. Bovendien is bemiddeling relatief snel en kosteneffectief.

3.2. Financiering van buitengerechtelijke geschilbeslechting in consumentenzaken

De SER wijst erop dat er geen algemene structurele overheidsfinanciering is voor het stelsel van buitengerechtelijke geschilbeslechting. Het ontbreken van voorfinanciering kan een belemmering zijn voor het opzetten van nieuwe initiatieven, aldus de SER. Ook wijst de SER erop dat de erkende ADR-instanties voornamelijk gefinancierd worden door het bedrijfsleven, terwijl deze instanties een aanzienlijk maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Dit zou een grotere overheidsbijdrage

²⁴ Kamerstukken II, 2025–2026, 29 279, nr. 1004.

rechtvaardigen. Dit geldt volgens de SER met name voor DGC, waar de kosten van de bijdrage voor buitengerechtelijke geschilbeslechting voor een groot deel worden gedragen door de brancheorganisaties, alsook voor de Huurcommissie. De SER signaleert een risico dat de relatief hoge kosten voor brancheorganisaties ertoe kunnen leiden dat branches uittreden. De SER pleit ervoor om de overheidsbijdrage structureel beschikbaar te maken op de rijksbegroting, in plaats van te werken met subsidies. PwC signaleert in dit kader dat de financiële bijdragen die ondernemers doen aan DGC zijn achtergebleven op de inflatieontwikkeling. Op basis van de bevindingen doet PwC verschillende aanbevelingen, waaronder het inrichten van een uniforme bekostigingsstructuur die rekening houdt met prijsontwikkeling.²⁵

Ik zie geen aanleiding voor een aanpassing van de huidige financierings-systeem van het ADR-stelsel. Voor een deel van de ondernemers is deelname aan een ADR-instantie wettelijk verplicht en in sommige gevallen is er vanuit het betrokken ministerie een financiële bijdrage. Voor de branches waarin het niet wettelijk verplicht is om zich aan te sluiten bij een geschillencommissie, wordt de commissie van oudsher grotendeels gefinancierd door ondernemers en brancheorganisaties die een meerwaarde zien in een snelle en laagdrempelige oplossing van geschillen. Voor die brancheorganisaties is aansluiting bij een geschillencommissie een belangrijk kwaliteitskeurmerk.

Mijn ministerie geeft DGC een vaste subsidie voor een deel van de vaste koepelkosten. De hoogte van de subsidie staat los van het aantal zaken. Naast de vaste subsidie voor koepelkosten, heeft DGC ook incidentele middelen ontvangen. Deze middelen zijn bedoeld voor specifieke activiteiten zoals het begrijpelijk toelichten en publiceren van uitspraken en communicatie met kwetsbare groepen.²⁶

Op 25 maart 2026 is een amendement van kamerleden Ellian en Dobbe²⁷ aangenomen dat ertoe strekt om 105.000 euro extra beschikbaar te stellen aan DGC. Op grond daarvan ontvangt DGC in het jaar 2026 een vaste subsidie van € 1.298.000.

Wat betreft de constatering van de SER over de niet-structurele financiering van de Huurcommissie merk ik het volgende op. Met inwerking-treding van de Wet betaalbare huur per 1 juli 2024 is de financieringssys-tematiek van de Huurcommissie gewijzigd, onder andere door invoering van een nieuwe grondslag voor de verhuurderbijdrage aan de Huurcom-missie. Daarnaast is met de 1^e suppletoire begroting van 2025 van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de bijdrage van het departement aan de Huurcommissie structureel opgehoogd met € 10 miljoen. Hiermee is de financiering van de Huurcommissie toekomstbe-stendig gemaakt.

3.3. Kwaliteit van buitengerechtelijke geschilbeslechting in consumentenzaken

HiiL wijst op de meerwaarde van het model van voorlichten, bemiddelen, beslechten en feedback. Naast het definitief beslechten van geschillen, heeft het bieden van informatie, het bemiddelen en het geven van feedback aan verschillende stakeholders volgens de leerplicatie een grote toegevoegde waarde in het vroegtijdig oplossen van conflicten. Een persoonlijke aanpak maakt dat rechtzoekenden zich gehoord voelen,

²⁵ PwC-rapport, p. 18, 19 en 41.

²⁶ Kamerstukken II, 2025–2026, 29 279, nr. 1004.

²⁷ Kamerstukken II, 2025–2026, 36 800 VI, nr. 69.

hetgeen de-escalerend kan werken. De SER trekt in zijn advies geen conclusies over de kwaliteit van het ADR-stelsel, maar doet wel enkele aanbevelingen, die ik hierna zal bespreken.

Kwaliteitsnormen

De SER doet de aanbeveling te regelen dat ook de niet-erkende geschillencommissies conform de kwaliteitsnormen zoals die zijn vastgelegd in de Implementatiewet moeten opereren. Dit maakt dat alle geschillencommissies ongeacht of ze erkend zijn, aan hetzelfde kwaliteitskader moeten voldoen.²⁸ Volgens de SER ontstaat hierdoor meer duidelijkheid voor consumenten en ondernemers, wordt het vertrouwen in het stelsel van buitengerechtelijke geschilbeslechting versterkt en ontstaat een gelijk speelveld.

Ik neem deze aanbeveling op dit moment niet over. Het verplicht stellen van de kwaliteitsnormen die de Implementatiewet stelt is een zwaar middel, dat overheidslasten op het gebied van toezicht met zich brengt. Uit het advies van de SER blijkt niet dat er structureel signalen zijn dat niet-erkende geschillencommissies slechte kwaliteit leveren. Omdat ik kwaliteit van ADR belangrijk vind, zal ik de komende periode wel bezien in welke mate de gesignaleerde risico's zich voordoen en hoe dat zich (mogelijk) verhoudt tot het vergroten van de kenbaarheid van ADR en het vertrouwen in het stelsel. Ik neem dit mee in de periodieke gesprekken die ik met de erkende ADR-instanties voer. Waar nodig zal ik op een later moment een oriëntatie doen op de wenselijkheid van het nader reguleren van niet-erkende ADR-instanties.

Prejudiciële vragen

De SER doet de aanbeveling dat ADR-instanties (erkend of niet) de mogelijkheid krijgen om vragen over het dwingende Europese consumentenrecht voor te leggen aan een rechter. SEO doet een soortgelijke aanbeveling, nu gesprekspartners benadrukken dat het consumentenrecht steeds complexer wordt.²⁹ In dit kader stelt SEO dat de uitspraken van DGC soms niet in lijn zijn met het dwingende Europese consumentenrecht, hoewel er geen signalen zijn dat de mate van juridische juistheid van de uitspraken sinds de vorige evaluatie achteruit is gegaan.

Ik zie op dit moment geen reden om een wettelijke grondslag te creëren waarmee ADR-instanties vragen aan een rechter kunnen voorleggen. ADR-instanties bieden laagdrempelige geschilbeslechting en volgen daarbij jurisprudentielijnen die worden uitgezet door de rechterlijke macht. Eerder is hierover gesproken met onder andere het Kifid en de Hoge Raad. Daaruit volgde eveneens dat het creëren van een mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen door ADR-instanties niet wenselijk is. Daarnaast is het bij ADR in sommige gevallen wenselijk dat de context van de zaak en de wens van partijen uitdrukkelijk wordt meegenomen (zie ook artikel 7:900 BW). Om deze redenen is het passend dat de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen primair bij de rechterlijke macht ligt.

De juridische kennis en kwaliteit kan binnen de buitengerechtelijke geschilbeslechting bovendien geborgd worden met reeds bestaande middelen, zoals opleidingen en kennisoverdracht. Voldoende kennis van

²⁸ Zie paragraaf 2.2. van het SER-advies voor enkele voorbeelden van niet-erkende geschillencommissies.

²⁹ Ook de Leerpublicatie refereert aan het stellen van prejudiciële vragen door ADR-instanties, zie o.a. p. 76.

het recht, zowel consumentenrecht als andere toepasselijke wet- en regelgeving, is desalniettemin een belangrijk punt dat blijvende aandacht vergt. Ik neem dit mee in mijn gesprekken met de ADR-instanties en zal bezien in hoeverre ik hieraan vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke een positieve impuls kan geven, en waar nodig de rechtspraak kan betrekken.

Coördinatie en afstemming

De SER adviseert om meer coördinatie te voeren tussen de verschillende ministeries om ervoor te zorgen dat de kwaliteitsnormen van de ADR-richtlijn breed worden toegepast, de aanbevelingen uit de periodieke evaluaties waar nodig worden opgevolgd en er breder wordt geëvalueerd. Ook HiiL adviseert om de rol van stelselverantwoordelijke die bij mijn ministerie is belegd, nader in te vullen en daarmee het ADR-veld verder te stimuleren, onder andere op het gebied van samenwerking met andere stakeholders in het juridische veld en het behouden en versterken van kwaliteit, om zo het conflictoplossend vermogen in het hele rechtssysteem te versterken.

Vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke vind ik het belangrijk dat ADR-instanties en de verantwoordelijke ministeries elkaar goed weten te vinden en dat er wordt samengewerkt. In dat kader is het samenwerkingsverband van de erkende geschilleninstanties, ADR-Nederland, een mooie ontwikkeling die ik graag steun. Door deze structurele overlegstructuur kan kennis en ervaring worden uitgewisseld, zo ook via door hen georganiseerde evenementen waar verschillende stakeholders uit het rechtssysteem bij aanwezig zijn.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de SER en HiiL zet ik mij de komende periode in om mijn coördinerende rol te versterken. Dit doe ik onder meer door periodieke overleggen te voeren met ADR-instanties en de verantwoordelijke departementen voor het uitwisselen van kennis, *best practices* en gezamenlijke initiatieven. Ik zal mij daarbij toeleggen op overkoepelende thema's die het gehele veld van ADR raken, waarbij ik nadrukkelijk ook de bevindingen uit de Geschilbeslechtsdelta betrek. Ik besteed in die gesprekken bijzondere aandacht aan de toegankelijkheid van ADR voor kwetsbare groepen. Dit is in lijn met de aanbeveling uit het SER-advies om meer aandacht te besteden aan de kenbaarheid en toegankelijkheid voor kwetsbare groepen, waaronder laaggeletterden, niet-Nederlandstaligen en ouderen. Daarnaast zal ik ook verkennen hoe deelname aan ADR van ondernemers verder gestimuleerd kan worden. Ik ben in dat kader gestart met een verkennend onderzoek naar de bekendheid van ADR bij ondernemers en de mogelijke drempels die zij ervaren in deelname aan ADR. Tot slot zie ik kansen om kennisuitwisseling met de rechtspraak te stimuleren en te bezien waarin beide elkaar verder kunnen versterken.

4. Wijziging Richtlijn buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten

Uit evaluaties van de Europese Commissie uit 2019 en 2023 blijkt dat ADR, met name grensoverschrijdende ADR, in veel lidstaten onvoldoende wordt benut. Structurele uitdagingen zijn de geringe bekendheid met ADR onder consumenten en ondernemers, de lage deelname van ondernemers aan ADR en de grote verscheidenheid in nationale ADR-procedures. Daarnaast is de richtlijn achtergebleven bij bepaalde ontwikkelingen in de consumentenmarkt. Toegenomen digitalisering en globalisering hebben geleid tot meer online en grensoverschrijdende aankopen, ook van

ondernemers die buiten de EU zijn gevestigd, en tot digitalisering van goederen en diensten.

Op 30 december 2025 is daarom de richtlijn tot wijziging van de ADR-richtlijn (hierna: de Wijzigingsrichtlijn) gepubliceerd.³⁰ De Wijzigingsrichtlijn beoogt het ADR-kader aan te passen aan de digitale markten, het gebruik van ADR in grensoverschrijdende geschillen te verbeteren en ADR-procedures te vereenvoudigen. Het principe van minimumharmonisatie blijft in stand.

De Wijzigingsrichtlijn breidt het materiële toepassingsgebied uit tot contractuele geschillen met betrekking tot de precontractuele fase, contracten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten en contracten waarbij de consument als tegenprestatie persoonsgegevens verstrekt. Het geografische toepassingsgebied wordt eveneens uitgebreid zodat ondernemers uit derde landen die bereid zijn deel te nemen aan een ADR-procedure dat kunnen doen, indien die ondernemers hun activiteiten op lidstaten richten. Ook wordt een antwoordplicht voor ondernemers geïntroduceerd.

Verder worden met de Wijzigingsrichtlijn procedures op een aantal punten efficiënter gemaakt. Zo wordt het onder voorwaarden mogelijk dat ADR-instanties geschillen kunnen bundelen en wordt de rapportageverplichting van ADR-instanties verlaagd tot tweejaarlijkse verslagen.

De herziening moet tot slot het gebruik van ADR in grensoverschrijdende geschillen verbeteren door meer bijstand aan te bieden. De ODR-verordening die ook met dat doel was opgericht, werd nauwelijks gebruikt en deze verordening is daarom ingetrokken. Het Europees Consumenten Centrum (ECC) biedt nu al gratis hulp en bemiddeling aan consumenten die een klacht hebben over een ondernemer die in een andere lidstaat is gevestigd. De ADR-richtlijn stelt ter versterking van die bijstand, en als onderdeel van het ECC, de oprichting van ADR-contactpunten voor die consumenten bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar de bevoegde ADR-instantie.

Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland zich ervoor ingezet dat de wijzigingen bijdragen aan een verbetering van consumentenbescherming en dat het vrijwillige karakter van ADR gewaarborgd blijft. Daarnaast heeft Nederland zich ingezet voor het voorkomen van disproportionele administratieve of financiële lasten voor ADR-instanties, ondernemers of lidstaten. Nederland heeft hiermee bereikt dat, vergeleken met het voorstel van de Commissie, de compromistekst een eenduidiger toepassingsgebied heeft. De lidstaten behouden een redelijke mate van beleidsvrijheid, bijvoorbeeld door eigen voorwaarden te stellen aan deelname aan ADR door ondernemers uit derde landen. Ook mogen lidstaten de gevolgen vaststellen voor het niet-antwoorden door een ondernemer op de uitnodiging van de ADR-instantie om deel te nemen aan de procedure tot ADR.

Lidstaten hebben uiterlijk tot 20 maart 2028 om hun wetgeving aan te passen aan de Wijzigingsrichtlijn. Ik verwacht het wetsvoorstel ter implementatie van de Wijzigingsrichtlijn in de tweede helft van 2026 bij uw Kamer in te dienen.

³⁰ Richtlijn (EU) 2025/2647 van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2025 tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, en van de Richtlijnen (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 en (EU) 2020/1828.

5. Evaluatie DGC

SEO concludeert dat DGC in de periode van 2017 tot 2023 een kwalitatief goede klacht- en geschilafdoening heeft gerealiseerd. Consumenten en ondernemers zijn gemiddeld genomen tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening, hoewel dit oordeel voor consumenten sterk samenhangt met de vraag of men gelijk krijgt. In de scores is te zien dat consumenten die geen gelijk krijgen, op onder meer de onderdelen eenvoud, kwaliteit en onafhankelijkheid een lager cijfer geven dan consumenten die wel in het gelijk zijn gesteld. SEO doet op dit onderdeel geen specifieke aanbevelingen. PwC concludeert dat aangesloten ondernemers tevreden zijn over de kwaliteit en onafhankelijkheid van DGC. Laagdrempelige geschilbeslechting en de bijdrage die uitspraken van DGC bieden aan de verbetering van dienstverlening, zijn voor ondernemers van toegevoegde waarde.

DGC heeft mij laten weten dat zij de conclusie dat er in de perceptie van consumenten ruimte is voor verbetering, serieus nemen. Daarin blijft het lastig dat de ervaren kwaliteit van de klacht- en geschilafhandeling sterk correleert met de uitkomst van de zaak, waar ook van belang is dat consumenten en ondernemers gemiddeld genomen tevreden zijn. Voor DGC zijn kwaliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid belangrijke kernwaarden. Zij geven aan te investeren in empathische communicatie, doorontwikkeling van de inrichting van zittingen en permanente opleiding van voorzitters en commissieleden in luistervaardigheid en juridische duiding. In de voortgangsgesprekken die mijn ministerie voert met DGC zal ik de aandachtspunten uit de SEO-evaluatie betrekken.

Kwetsbare groepen

SEO constateert dat er signalen zijn dat vooral ouderen, hoger opgeleiden en in Nederland geboren consumenten de weg naar de DGC weten te vinden. Er worden drempels geconstateerd voor jongeren, consumenten die in het buitenland zijn geboren, lager opgeleiden en consumenten met beperkte taal- of digitale vaardigheden. In dit kader beveelt SEO aan om te onderzoeken voor welke (kwetsbare) consumenten, waaronder niet-Nederlandstaligen, de procedures nog onvoldoende vindbaar of laagdrempelig zijn. Dit kwam ook in algemene zin uit het SER-advies naar voren.

Als reactie hierop benadruk ik dat het essentieel is dat er bij de toegang tot het recht specifieke aandacht is voor personen in kwetsbare posities. Ik heb extra middelen beschikbaar gesteld aan DGC voor het versterken en verbeteren van de communicatie met kwetsbare groepen, onder andere door het gebruik van animaties, AI en meertaligheid.³¹ Om jongeren beter te bereiken kijkt DGC hoe haar communicatie via digitale kanalen en sociale media verder kan worden versterkt. Ik wijs ook op de website van het ECC, die informatie bevat over Europese grensoverschrijdende consumentengeschillen en de mogelijkheid om dergelijke geschillen aan een ADR-instantie voor te leggen.³² Ik heb extra middelen toegekend voor het verbeteren van de toegankelijkheid van de ECC-website voor onder andere mensen met een cognitieve beperking en mensen die laaggeletterd zijn. Ook het Juridisch Loket werkt aan het toegankelijker maken van hun website voor mensen met een beperking en voor mensen die geen of weinig Nederlands spreken.

³¹ Kamerstukken II, 2025–2026, 29 279, nr. 1004

³² Hoe kan een geschillencommissie mij helpen? | ECC Nederland

SEO concludeert dat 56 procent van de consumenten en 62 procent van de ondernemers wel eens een uitspraak van een geschillencommissie van DGC online heeft opgezocht. Over het algemeen vonden zij deze uitspraken van toegevoegde waarde.³³ PwC concludeert dat de publicatie van uitspraken bijdraagt aan het lerend vermogen van de brancheorganisatie en doet de aanbeveling om vaker en meer uitspraken te publiceren, inclusief analyses. Ten aanzien van het bredere ADR-stelsel constateert HiiL dat een belangrijke vorm van feedback en lering wordt bereikt doordat de ADR-instanties hun uitspraken publiceren. Meerdere ADR-instanties maken daarnaast ook thematische overzichten van uitspraken en wat rechtzoekenden daaruit kunnen concluderen, hetgeen het bereiken van overeenstemming kan vergemakkelijken.³⁴

Ik onderschrijf dat het publiceren van uitspraken door DGC en de andere ADR-instanties positieve effecten heeft. Sommige brancheorganisaties delen gepubliceerde uitspraken met hun leden of bieden trainingen aan om lering te trekken uit de gepubliceerde uitspraken. Ook zijn er brancheorganisaties die leden met veel geschillen aanspreken.³⁵ Publicatie van uitspraken draagt bij aan toegankelijkheid en begrijpelijkheid van toepasselijke regels. Uitspraken worden ook gebruikt om analyses en kennisdocumenten op te stellen en branches te voorzien van feedback. Zo leren sectoren van klachten en kunnen zij hun kwaliteit van dienstverlening verbeteren, ter voorkoming van toekomstige klachten en geschillen. Uit gesprekken met de andere ADR-instanties blijkt dat ook zij soortgelijke positieve effecten melden van het publiceren van uitspraken.

Om hier een verdere impuls aan te geven heb ik aanvullende middelen toegekend aan DGC voor de ontwikkeling van een vernieuwd uitsprakenregister met een geavanceerde zoekfunctie en heldere, thematische analyses.³⁶ Hierdoor kunnen gebruikers gericht vergelijkbare casussen vinden, terwijl brancheorganisaties de uitkomsten kunnen benutten voor leerdoelen. Dit komt ten goede aan zowel de rechtspositie van betrokkenen als de kwaliteit van dienstverlening in de betreffende sectoren.

5.1. Toetsingscommissie bij DGC

Nadat de Consumentenbond in 2023 besloot om vanaf 1 januari 2026 niet meer deel te nemen aan het sluiten van tweezijdige algemene voorwaarden, heeft DGC gekeken op welke manier geborgd kan worden dat geschillencommissies hun werk kunnen blijven doen en dat er kwalitatief goede algemene voorwaarden worden gebruikt door brancheorganisaties. DGC heeft daarom sinds 1 januari 2026 een onpartijdige en deskundige Toetsingscommissie die tot taak heeft om algemene voorwaarden op verzoek van een brancheorganisatie juridisch te toetsen, en daarbij tevens de toegankelijkheid en begrijpelijkheid betreft. De Toetsingscommissie werkt aan de hand van een reglement en een toetsingskader. Dit kader vormt de juridische leidraad en bevat actuele informatie over relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie. De Toetsingscommissie publiceert door haar beoordeelde algemene voorwaarden in haar register. Het register is openbaar toegankelijk via de website van DGC. Deze werkzaamheden worden door mij met interesse

³³ SEO-rapport, p. 47.

³⁴ Leerpublishatie, p. 58.

³⁵ PwC-rapport, p. 40.

³⁶ Eerder zijn in het kader van de versterking van de toegang tot het recht extra structurele middelen toegewezen aan DGC voor het verhogen van de publicatiegraad van uitspraken.

gevolgd, aangezien de bevindingen van de Toetsingscommissie mogelijk een breder bereik kunnen hebben.

Ik ben blij dat DGC erin is geslaagd te borgen dat de geschillencommissies het werk op een toekomstbestendige wijze kunnen voortzetten. Dit kan het ontstaan van geschillen voorkomen en komt geschilbeslechting in haar geheel ten goede. Ik kijk met veel belangstelling uit naar de bevindingen en ontwikkeling van de Toetsingscommissie.

6. Afsluiting

De erkende ADR-instanties bieden een laagdrempelige en mensgerichte aanpak in het oplossen en voorkomen van juridische geschillen. Daarmee vervullen zij een belangrijke rol in het verwezenlijken van de toegang tot het recht. Ik ondersteun de ADR-instanties graag in het verder ontwikkelen van hun werkzaamheden, waarbij ik vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke onder meer inzet op het vergroten van de kenbaarheid van ADR, alsook de samenwerking met andere stakeholders in het veld van ADR en de toegang tot het recht. De implementatie van de hernieuwde ADR-richtlijn biedt daarbij de nodige positieve impulsen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen