

Vergaderjaar 2014–2015

33 722

Voorstel van wet van het lid Van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator)

33 723

Voorstel van wet van het lid Van der Steur tot wijziging van Boek 3 en Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering alsmede enkele andere wetten in verband met de bevordering van het gebruik van mediation (Wet bevordering van mediation in het burgerlijk recht)

33 727

Voorstel van wet van het lid Van der Steur tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele wetten op het terrein van het belastingrecht ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht)

Nr. 21

BRIEF VAN HET LID VAN DER STEUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2015

Allereerst wil ik de woordvoerders hartelijk danken voor de wijze waarop de behandeling van mijn initiatiefwetsvoorstellen mediation in de eerste termijn van de Kamer heeft plaatsgevonden (Handelingen II, 2014/15, nr. 43, item 21). Ik ben u erkentelijk voor het vele werk dat u daartoe hebt moeten verzetten en verheug mij op voortzetting van de dialoog.

Binnenkort zal de voortzetting van de plenaire behandeling van de initiatiefwetsvoorstellen mediation plaatsvinden. Zoals ik aan de Voorzitter heb toegezegd zou ik u van een schriftelijke reactie op de ingediende amendementen voorzien. Die reactie bied ik u bij dezen aan.

In mijn eerste termijn zal ik antwoord geven op de gestelde vragen en de later in te dienen nota's van wijziging toelichten. Ik ben graag bereid met de individuele woordvoerders overleg te voeren over eventuele aanpassing van de door hen ingediende amendementen zodat ik deze als initiatiefnemer van harte kan omarmen.

De ingediende amendementen en de door u gemaakte opmerkingen tijdens de eerste termijn hebben mij ervan overtuigd dat op een aantal punten mijn wetsvoorstellen kunnen worden verbeterd. Ik ben dan ook voornemens die aan te passen. Als deze brief aanleiding is voor de betreffende woordvoerders om hun amendementen te wijzigen zoals ik in het hierna volgende suggereer, dan zal ik deze onderwerpen niet in de nota opnemen en kan met de gewijzigde amendementen worden volstaan.

33 722 Wet registermediator

Kamerstuk 33 722, nr. 9 amendement van het lid Schouw

Dit amendement wijzigt de definities van een aantal kernbegrippen of laat deze vervallen. De definitie van het begrip mediation zoals door de heer Schouw voorgesteld, kan niet op de instemming van de branche rekenen. Hun ondersteuning is voor het draagvlak van de wetsvoorstellen bijzonder relevant. Hetzelfde geldt voor het laten vervallen van de overige definities. Die zijn nodig voor het functioneren van de wet. Om die reden kan ik dit amendement niet omarmen en moet ik het ontraden. Naar aanleiding van dit amendement is een nieuwe definitie opgesteld die gedeeltelijk tegemoet komt aan de wens van D66. Ik zal deze nieuwe definitie in een nota van wijziging opnemen, tenzij de heer Schouw bereid is zijn amendement aan deze nieuwe definitie aan te passen. Ik verneem dat graag.

Kamerstuk 33 722, nr. 10 amendement van het lid Schouw

Met dit amendement wordt het wezen van de wet gewijzigd. Het gevolg hiervan zou, in samenhang met het hierna nog te bespreken amendement met Kamerstuk 33 722, nr. 12, zijn dat er meerdere registers komen. Vermoedelijk zullen zij ieder voor zich in een klacht- en tuchtrecht stelsel moeten voorzien waarbij deze ook qua kwaliteit zouden moeten worden getoetst. De bedoelde organisaties zullen naar hun aard ieder een ZBO worden. Inschrijving in het register zal immers openbaar gezag hebben: aan ingeschrevenen komt een bijzondere status tot ten opzichte van mediators die niet zijn ingeschreven. In beginsel kan door de voorgestelde regeling een oneindig aantal privaatrechtelijke ZBO's ontstaan, hetgeen in strijd komt met bestendig rijksbeleid dat ziet op het beperken en terugdringen van het aantal ZBO's, in het bijzonder privaatrechtelijke ZBO's. Dit amendement komt bovendien in strijd met het uitgangspunt van de wet: de instelling van één centraal wettelijk geregeld publiekrechtelijk register waarin voor oplossingzoekenden in een keer inzichtelijk is welke mediator aan de vereiste kwaliteit en ervaring voldoet. Dat is ook de opdracht die de Minister van Veiligheid en Justitie van zowel de Tweede als de Eerste Kamer heeft meegekregen in het kader van de behandeling van de implementatie van de mediationrichtlijn. Het amendement creëert dus meer regeldruk, zal leiden tot onnodige kosten, sluit niet aan bij het regeringsbeleid, is in strijd met de opdracht die beide Kamers aan de Minister hebben gegeven en is contrair aan de bedoeling en essentie van het wetsvoorstel. Om al deze redenen, alsmede de redenen vermeld bij de bespreking van amendement met Kamerstuk 33 722, nr. 12, moet ik dit amendement ontraden. Een ander bezwaar tegen dit amendement is van wetstechnische aard. Dit amendement kan niet zelfstandig werken, maar houdt direct verband met het amendement onder met Kamerstuk 33 722, nr. 12. Wel neem ik de suggestie over om artikel 23 van het wetsvoorstel aan te passen. Als de heer Schouw bereid is zijn amendement aan te passen zal ik die wijziging niet in een nota van wijziging vervatten. Ik verneem dat graag.

Kamerstuk 33 722, nr. 11 amendement van het lid Schouw

Met dit amendement wordt het stelsel van tuchtrechtspraak gewijzigd. Ik ben het eens met de strekking van het amendement. Ik dank de heer Schouw voor zijn suggesties dat het simpeler en eenvoudiger kan. Ik ben graag bereid die suggestie op te volgen. Het oorspronkelijk voorgestelde stelsel kan eenvoudiger waarbij meer aan de al bestaande praktijk van tuchtrecht wordt overgelaten. Het door de heer Schouw voorgestelde stelsel stuit evenwel op een aantal praktische en andere bezwaren. Eén van deze bezwaren is dat met de voorgestelde regeling, in navolging van zijn voorstellen omtrent de registers, in theorie wederom een oneindig aantal ZBO's zou ontstaan. Aan het orgaan dat wordt belast met de uitvoering van het tuchtrecht komt immers openbaar gezag toe. Schrapping uit het register via het tuchtrecht brengt bijvoorbeeld mee dat de bijzondere positie die een registermediator inneemt verloren gaat. Ik ben graag bereid met de heer Schouw te spreken over het inmiddels door mij uitgewerkte alternatief dat ook op instemming van de branche kan rekenen. Als hij bereid is zijn amendement aan te passen, bied ik hem graag de bouwstenen daarvoor aan. Van belang daarbij is dat het gaat om een centrale vorm van tuchtrecht, waarmee onder meer de uniforme uitleg van beroepsnormen is gewaarborgd. Mocht de alternatieve regeling op bezwaren stuiten dan zal ik in een nota van wijziging het klacht- en tuchtrecht terugbrengen tot drie artikelen in de wet en de rest wordt dan geregeld bij een op te stellen reglement. Dit heeft ook het voordeel dat de praktijk eenvoudig aanpassingen op het gekozen systeem kan doorvoeren. Dat mediation onderdeel van deze procedure zal zijn, spreekt voor mij voor zich.

Kamerstuk 33 722, nr. 12 amendement van het lid Schouw
Dit amendement sluit aan bij de hiervoor genoemde amendementen, met name het amendement onder Kamerstuk 33 722, nr. 10, waarmee het voorgestelde stelsel ingrijpend wordt gewijzigd. Ik kan de suggesties om die reden niet opvolgen. Als aanvullend bezwaar zie ik dat niet is voorzien in een inzichtelijk en sluitend systeem van erkenning van registers. Zo regelen de voorstellen niet wie belast is met de constatering dat een beroepsorganisatie voldoet aan de eis van 500 (directe en indirecte) leden. Evenmin is duidelijk wat de situatie is wanneer een beroepsorganisatie op enig moment onder de grens zakt. Wie constateert dat en wat betekent dit voor individuele mediators? Raken zij hun titel van registermediator, met alle gevolgen van dien, kwijt en wat betekent dit voor lopende mediations? Ook is onduidelijk wat verstaan dient te worden onder «indirecte leden». Doelstelling van deze wet is bevordering van kwaliteit. Dit amendement doet afbraak aan dat uitgangspunt. Omdat iedere beroepsorganisatie zelf normen kan stellen, dreigt allereerst het gevaar van niet-uniforme normen. Daardoor is onvoldoende gewaarborgd dat een in het ene register ingeschreven mediator dezelfde kwaliteit kan bieden als een in een ander register ingeschreven mediator. Verder ontstaat het gevaar van een «race to the bottom» als het gaat om de inschrijvings-eisen: hoe lager de eisen, hoe makkelijker men zich kan doen inschrijven. Een beroepsorganisatie die onder het aantal van 500 leden dreigt te zakken, zal er snel voor kiezen de inschrijvingseisen omlaag bij te stellen. Mede vanwege de opdracht van de Tweede en Eerste Kamer aan de Minister en het feit dat er één openbaar register zou moeten komen waarin de oplossingzoekende eenvoudig een ervaren en kwalitatief hoogwaardige registermediator kan vinden, acht ik het amendement in strijd met de essentie van het wetsvoorstel en zal ik het moeten ontraden. Wel ben ik voornemens een aantal wijzigingen door te voeren die tegemoet komen aan bezwaren die door diverse fracties zijn geuit. Zo zal de inschrijving niet jaarlijks maar tweejaarlijks worden getoetst.

Kamerstuk 33 722, nr. 13 amendement van het lid Schouw

Dit amendement verwijdt hoofdstuk 3 uit het wetsvoorstel waarmee de eis van beëdiging voor de registermediator vervalt. Deze eis vloeit evenwel voort uit de oorspronkelijke mediationrichtlijn waarin aan de lidstaten de opdracht is gegeven om de mediator in dezelfde positie te plaatsen als de rechter. Ik verwijs voor een nadere onderbouwing hiervan graag naar het artikel van de heer mr. J. Bosnak in Tijdschrift Conflicthantering (nummer 1, 2015), waarin dit nader is toegelicht. De beroepsgroep hecht belang aan beëdiging. Beëdiging past bij vergelijkbare beroepen waarvoor gelijksoortige regelingen gelden: advocaten, gerechtsdeurwaarders, notarissen en – de naam zegt het al – beëdigde tolken en vertalers. Ook past beëdiging bij de wens om niet alleen de kwaliteit maar ook de integriteit van het beroep te bevorderen. Het maakt beroepsbeoefenaren bewust van hun bijzondere taak en positie en de verantwoordelijkheden die daarbij passen. Ik moet dit amendement dan ook ontraden.

Kamerstuk 33 722, nr.15 amendement van het lid Van Nispen

Met dit amendement wordt allereerst de mogelijkheid ingevoerd voor de tuchtrechter om bepaalde klachten versneld af te doen. Ik ben de heer Van Nispen dankbaar voor deze aanvullende suggestie, welke inderdaad zou passen bij een meer uitgewerkte, verfijnde regeling van het tuchtrecht. Als gevolg van voortschrijdend inzicht ben ik – al dan niet door omarming van een aangepast amendement daartoe van de heer Schouw dan wel bij een nota van wijziging- voornemens het tuchtrecht aanzienlijk te vereenvoudigen. De suggestie van de heer Van Nispen zal ik bij de uitwerking daarvan (bij dezen) aan de betrokken verantwoordelijken meegeven. Met deze herziening is ook zijn bezwaar tegen de wettelijke regeling van een griffierecht weggenomen. Ik verzoek de heer Van Nispen vriendelijk het amendement in te trekken als de wettelijke regeling voor het tuchtrecht zal wijzigen.

Kamerstuk 33 722, nr.16 amendement van het lid Van Nispen

Dit amendement is sympathiek en zou ik graag aan de Kamer hebben aanbevolen als het klacht- en tuchtrecht niet als gevolg van voortschrijdend inzicht ingrijpend gewijzigd zou worden, waarop ik in het voorgaande al ben ingegaan. De strekking van het amendement zal ik graag aan de dan verantwoordelijken in overweging geven. Ik acht het inderdaad van belang dat niet alleen de klager maar ook de registermediator van de beslissing om de klacht niet in behandeling te nemen op de hoogte wordt gesteld.

Kamerstuk 33 722, nr.17 gewijzigd tot Kamerstuk 33 722, nr. 18 amendement van het lid Van Nispen en Kamerstuk 33 722, nr. 19 amendement van het lid Klein

Deze amendementen wijzigen de zogenaamde vliegreneis. De essentie van het wetsvoorstel is dat er meer dan op dit moment het geval is een realistische eis wordt gesteld aan de toegang tot het openbaar register. Aan de initiële zorgen van de MfN is door middel van een ruimhartige overgangsregeling tegemoet gekomen. Om die reden zag ik geen reden van de gestelde eisen af te zien. De strekking van de opmerkingen van de heer Van Nispen, de heer Schouw en de heer Klein hebben mij evenwel doen inzien dat het verstandig is de vliegreneis uit het wetsvoorstel te verwijderen. Daarmee wordt het stellen van die eis overgelaten aan de regering na advies van de branche zelf. Ik ben dan ook voornemens de strekking van zowel dit amendement als het amendement van de heer Klein over te nemen en overleg graag met de betrokken collega's over een aanpassing van hun amendementen waarmee de vliegreneis uit de wet wordt verwijderd en nader geregeld wordt bij AMvB, terwijl in de wet wordt opgenomen dat een registermediator dient te beschikken over zodanige kennis en ervaring dat hij in staat is zijn werkzaamheden naar

behoren uit te voeren. Ik dank beide leden voor hun suggesties die ik dan ook van harte – naar hun strekking – overneem.

Kamerstuk 33 722, nr. 20 amendement van het lid Segers

Met dit amendement wordt de eed die door registermediators desgewenst in plaats van de belofte kan worden afgelegd gewijzigd. De eed- of bekrachtigingsformule wordt toegevoegd in zowel de Nederlandse als de Friese taal. De beëdiging vloeit voort uit de oorspronkelijke tekst van de mediationrichtlijn. Initiatiefnemer heeft geen enkel bezwaar tegen dit amendement en kan de collega's dan ook adviseren desgewenst voor dit amendement te stemmen.

33 723 Wet mediation in het burgerlijk recht

Kamerstuk 33 723, nr. 9 amendement van het lid Schouw

Met dit amendement wordt een aantal wijzigingen voorgesteld voor dit wetsvoorstel. Ten aanzien van het onder Romeinse I en II opgenomen voorstel omtrent de verjaring heb ik overleg gevoerd met de Raad voor de rechtspraak. Zij hebben mij geadviseerd deze wijziging te ontraden. Dat advies neem ik bij dezen over.

Het voorstel onder Romeinse III sluit aan bij eerder bij de Wet registermediator ingediende amendementen van de heer Schouw. Deze amendementen heb ik moeten ontraden. Dat geldt ook voor dit onderdeel van dit amendement.

Van het onder Romeinse IV voorgestelde voorstel ben ik voornemens de strekking over te nemen. Ik bied de essentie van dat voorstel graag aan de heer Schouw aan zodat hij deze kan verwerken in een nieuw amendement. Dat amendement zal ik dan graag aan u aanbevelen. Om de hierboven genoemde redenen moet ik de overige onderdelen van dit amendement eveneens ontraden.

Kamerstuk 33 723, nr. 11 gewijzigd tot Kamerstuk 33 723, nr. 12 amendement van het lid Van Nispen

Mede naar aanleiding van dit amendement en de opmerkingen hierover van een aantal woordvoerders heb ik de formulering van artikel 22a in het wetsvoorstel heroverwogen. Ik ben voornemens het wetsvoorstel aan te passen. Ik ben allereerst voornemens om de opsomming van de geschillen waarvan vermoed wordt dat deze zich lenen voor mediation te verwijderen. Ook wil ik aan lid 2 toevoegen dat partijen van een eerder gemaakte afspraak tot het beproeven van mediation (bijvoorbeeld in een eerder gesloten contract) gezamenlijk kunnen afzien. Hetzij in de processtukken hetzij ter gelegenheid van een comparitie of een andere zitting.

Hiermee wordt duidelijker gemaakt dat ik geen «verplichte» mediation beoog in te voeren, zoals ten onrechte door een aantal personen in de media is gesuggereerd. «Verplichte» mediation wil zeggen dat de toegang tot de rechter alleen openstaat als in alle gevallen eerst mediation is geprobeerd. Dat stel ik niet voor. Het gaat in dit wetsvoorstel niet om verplichte mediation maar om een prikkel waarbij het aan de rechter is om te beoordelen of een doorverwijzing naar mediation zinvol of zinloos is (om aan te sluiten bij de opmerkingen hierover van de heren Van Oosten en Recourt). Het is mijn overtuiging dat het niet de bedoeling is om partijen te verzoeken deel te nemen aan een volgens een of beide partijen zinloze mediation. Door mij wordt geen harde verplichting voorgesteld om onvrijwillig een mediation te beproeven. Het is juist uitdrukkelijk de bedoeling dat de wet in feite de verplichting in zich draagt te onderzoeken of mediation een geschikt middel zou kunnen zijn. Dit kan soms het best beoordeeld worden in een gesprek met een mediator, maar ik teken aan dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling kan zijn om partijen onnodig op kosten te jagen of een rechtsgang onnodig te verlengen. De bedoeling is

juist te faciliteren dat er voorafgaand aan de keuze voor de beste methode voor de oplossing van het gerezen geschil over alle alternatieven, waaronder mediation, wordt nagedacht. De praktijk leert bovendien dat een mediation nooit wordt voortgezet als partijen daartoe niet vrijwillig bereid zijn. Een mediation eindigt immers onmiddellijk als een der partijen daartoe niet bereid is. Daaropvolgend merk ik ook op dat een mediation, anders dan een rechtszaak, een arbitrage of een bindend advies, alleen maar tot een afsluiting komt als partijen samen in vrijwilligheid besluiten dat het eindresultaat voor hen daadwerkelijk acceptabel is. Het eindresultaat van mediation komt daarmee altijd op basis van volstrekte vrijwilligheid tot stand. Anders dan de genoemde alternatieven, waarbij een der partijen door de ander gedwongen kan worden tot een – veelal zeer kostbare deelname aan de eenzijdig gekozen oplossingsmethode – geldt dat voor mediation niet. De voortzetting en het eindresultaat zijn altijd gebaseerd op vrijwilligheid. Van enige dwang kan naar zijn aard daarbij geen sprake zijn. Bij uitstek overigens is de rechter een geschikte figuur om partijen serieus te bewegen de eventuele meerwaarde van een mediation te overwegen. Het is zijn gezag en autoriteit dat het verschil kan maken. Vergelijk hierbij de positie van de rechter waar het gaat om het bereiken van een minnelijke schikking tijdens een comparitie van partijen. Deelname aan een comparitie is uiteindelijk aan partijen, net zoals eventuele resultaten die ten gevolge daarvan worden geboekt. De rechter kan daarbij echter een «stimulerende» factor spelen. Daartoe nodigt dit artikel de rechter ook uitdrukkelijk uit, zonder mediation verplicht te stellen.

Graag verwijs ik u ten overvloede naar het artikel van Prof. F. Glasl, winnaar van de Socrates-Preis für Mediation 2014, gepubliceerd in het Tijdschrift Conflicthantering nummer 5, 2014 met de titel: «Vrijwilligheid of willigheid van mediation?» In dit artikel geeft de auteur zijn ervaringen weer omtrent de vrijwilligheid bij mediation en de rol daarbij van een ervaren mediator. Ik zond alle woordvoerders dit artikel recentelijk toe.

Kamerstuk 33 723, nr. 13 amendement van het lid Van der Staaij
Dit amendement beoogt mediation verplicht te stellen als het gaat om echtscheidingen waar kinderen bij betrokken zijn. Het uitgangspunt van indiener is sympathiek. Echtscheidingen die ontaarden in vechtscheidingen waarvan kinderen de dupe zijn dienen te worden voorkomen. De door indiener gekozen formulering leidt er evenwel toe dat alle ouders die betrokken zijn bij een scheiding zich verplicht tot een mediator moeten wenden. Ook als er geen sprake is van onmin en zij kundig over alle aspecten van de echtscheiding door een deskundige worden geadviseerd. Nu ik als uitgangspunt heb gekozen dat ik geen verplichte mediation beoog in te voeren, kan ik dit amendement, hoe sympathiek van intentie ook, niet omarmen. Ik ontraad dit amendement.

33 727 Wet mediation in het bestuursrecht

Kamerstuk 33 727, nr. 9 amendement van het lid Schouw
Dit amendement sluit aan bij eerdere amendementen van de heer Schouw in de andere wetsvoorstellen die zien op de wijziging van een aantal definities. Om dezelfde redenen moet ik dit amendement ontraden.

Kamerstuk 33 727, nr. 11 amendement van het lid Van Nispen
Dit amendement van de heer Van Nispen is zonder enige twijfel qua strekking sympathiek. Hij beoogt hiermee ervoor zorg te dragen dat alle betrokken partijen in een mediation worden betrokken zodat de mediation ook alle gerezen problemen effectief kan oplossen. De gehanteerde begrippen hebben evenwel tot gevolg dat *alle belanghebbenden* bij een geschil in de mediation moeten worden betrokken. Bij veel besluiten is

helemaal niet bekend wie mogelijke belanghebbenden zijn. Het zou bij besluiten waarvan derden last kunnen hebben, zoals vergunningen, noodzakelijk zijn om steeds via een oproep in de Staatscourant of op een website alle mogelijke belanghebbenden op te roepen, zonder dat dat nodig of wenselijk is.

Door een aantal bestuursorganen werd mij met klem afgeraden om dit amendement te omarmen. Ik heb vervolgens onderzocht of er een formulering gevonden zou kunnen worden waarmee het uitgangspunt van de heer Van Nispen in de wet zou kunnen worden opgenomen, zonder dat zich het hierboven bedoelde onaanvaardbare neveneffect zou optreden. Mij is dat niet gelukt. Ook niet na consultatie van diverse wetgevingsspecialisten. Ik moet dit amendement dan ook om deze reden ontraden. Maar ik merk ten behoeve van het toekomstig gebruik van dit onderdeel van de wet op dat het uiteraard de bedoeling is dat alle relevante en bij het geschil betrokken partijen voor de mediation zouden moeten worden uitgenodigd zodat het resultaat van de mediation ook ten aanzien van alle partijen het geschil oplost.

Griffierechten

De heer Van Nispen heeft gevraagd of het mogelijk is dat de in de wet opgenomen griffierechten worden verlaagd. Mij is gebleken dat dit op budgettaire bezwaren stuit. Ik vrees dan ook dat ik daarin niet kan voorzien, hoewel ik het uitgangspunt onderschrijf dat het wenselijk zou zijn om de drempel voor de toepassing van mediation zo laag mogelijk te houden.

Onder dankzegging van het vele werk dat in de hierboven besproken amendementen en suggesties is gaan zitten, teken ik,

Van der Steur