

Vergaderjaar 2013–2014

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)

7

VERSLAG

Vastgesteld 14 juli 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit initiatiefwetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen door de initiatiefnemer afdoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het initiatiefwetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I	ALGEMEEN DEEL	1
1.	Inleiding	1
2.	Mediation als volwaardig alternatief	8
	2.1. Overheidsbeleid inzake mediation	8
3.	Het potentiële bereik	8
4.	Europese ontwikkelingen	8
5.	Het totaalpakket aan wettelijke maatregelen	9
6.	De Wet registermediator	9
	6.1. Uitgangspunten	9
	6.2 Verhouding tot andere regelgeving	11
	6.3. Het register	11
	6.4. Tuchtrect	12
7.	De Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht	12
8.	Consultaties	13
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	13

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met grote interesse en een positieve grondhouding kennisgenomen van bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel. Zij prijzen de initiatiefnemer dat hij tijd en arbeid heeft ingezet teneinde met grote ijver het initiatiefrecht te praktiseren. Ook met de inhoudelijke

vormgeving van bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel zijn deze leden content. Zij delen de mening dat mediation kan bijdragen aan dejuridisering, aan een kwalitatief goede en efficiënte wijze van geschiloplossing en aan een meer pluriforme toegang tot het recht, die in de meeste gevallen kostenbesparender en kosteneffectiever uitpakt dan een reguliere juridische procedure. Voornoemde leden zijn van mening dat mediation een zeer nuttig en volwaardig alternatief kan zijn voor geschillenbeslechting, omdat het appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van partijen hun probleem op te lossen. Ervaring van personen werkzaam in het veld, leert dat een zelf gedragen en gekozen oplossing leidt tot een hogere acceptatiegraad dan een oplossing die van bovenaf, door de rechter, is opgelegd en waarbij altijd een partij in meer of mindere mate het onderspit moet delven. Daarnaast heeft mediation volgens de aan het woord zijnde leden als groot voordeel dat personen werkzaam in de rechterlijke macht hun kerntaak, het beslechten van geschillen, frank en vrij kunnen blijven vervullen.

Bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel hangt nauw samen met twee andere initiatiefwetsvoorstellen inzake mediation die initiatiefnemer tegelijkertijd heeft ingediend, namelijk het voorstel van wet van het lid Van der Steur tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Kamerstuk 33 727; hierna: de Wet bevordering mediation in het bestuursrecht) en het 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 (Kamerstuk 33 723; hierna: de Wet bevordering mediation in het burgerlijk recht).

De leden van de VVD-fractie zullen zich voor wat betreft hun inbreng met name richten op de Wet registermediator. Mochten bepaalde bemerkingen samenhangen met de voornoemde twee andere initiatiefwetsvoorstellen, zullen zij dit in deze inbreng expliciet aangeven.

Bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel beoogt het inrichten van een registermediator, met daaraan verbonden een aantal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) vast te stellen kwaliteitswaarborgen en uitgangspunten voor de registermediator. Voorts bevat het voorstellen voor een beëdiging en titelbescherming voor de geregistreerde mediator, een commissie mediation verantwoordelijk voor advisering van de minister van Veiligheid en Justitie over de aan de te registreren mediators te stellen eisen, een systeem van kwaliteitstoetsing en een systeem van tuchtrechtspraak. Verder is er een voorziening getroffen tot het opnemen van het verschoningsrecht van de registermediator en is het begrip mediation gedefinieerd in artikel 1 van bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden delen de mening dat het voor een succesvolle bevordering van mediation van groot belang is dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat een mediator die is opgenomen in het register voldoet aan de objectiveerbare eisen van kwaliteit en van integriteit. Vertrouwen in de registermediator bevordert het vertrouwen in de inzet van het instrument mediation als oplossing van een geschil. Het draagt daarmee bij aan de acceptatie van de uitkomst van het mediationproces en de naleving van de in dat kader gemaakte afspraken. Vanuit het veld is door enkele partijen gewezen op het gevaar van juridisering door de in het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Hoe kijkt initiatiefnemer daar tegenaan? Hoe reëel schat de initiatiefnemer de kans dat geschillen, waarbij een mediator regelmatig aan bod komt, terugvallen in de reguliere geschillenbeslechting zonder partijautonomie en zonder vrijwilligheid?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend initiatiefwetsvoorstel dat als doel heeft de kwaliteit van de registermediator te waarborgen. Deze leden willen allereerst de initiatiefnemer complimenteren met de initiatiefwetsvoorstellen. Zij zien in het algemeen een meerwaarde in mediation. Voornoemde leden zijn van mening dat onenigheid tussen de overheid en de burgers, bedrijven en burgers en burgers onderling in eerste instantie door middel van gesprekken opgelost dient te worden. Daarbij kan mediation een belangrijk instrument zijn teneinde dit te laten slagen. Ondanks de overtuiging van deze leden dat mediation een mooie aanvulling kan zijn in conflictoplossing, hebben zij nog enkele vragen.

Initiatiefnemer is van mening dat voorliggend initiatiefwetsvoorstel noodzakelijk is. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geeft echter in haar advies te kennen dat zij de opportuniteit van de voorgestelde regulering onvoldoende heeft kunnen vaststellen op basis van de bestaande motivering van de initiatiefnemer. Kan de initiatiefnemer de noodzaak en de voordelen van het initiatiefwetsvoorstel kort op een rij zetten? Zijn mogelijke voordelen te onderbouwen met behulp van onderzoeksresultaten?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat advocaten nog geen toegevoegde waarde zien in het instrument mediation. Deelt de initiatiefnemer de mening dat advocaten een belangrijke rol kunnen en wellicht zelfs moeten spelen als het gaat om het doorverwijzen naar mediation bij een geschil in plaats van de zaak aan de rechter voor te leggen? Hoe kunnen advocaten gemotiveerd worden aangaande het toepassen van mediation?

De initiatiefnemer stelt dat een trage behandeling van één van de drie initiatiefwetsvoorstellen niet mag betekenen dat daardoor de andere initiatiefwetsvoorstellen ook vertraging oplopen en mede daarom is gekozen voor het gescheiden indienen van de initiatiefwetsvoorstellen. Deelt initiatiefnemer de mening dat dit geen probleem hoeft te zijn als het initiatiefwetsvoorstel ter bevordering van mediation in het burgerlijk recht of het initiatiefwetsvoorstel ter bevordering van mediation in het bestuursrecht vertraging oploopt, maar dat dit wezenlijk anders is als het initiatiefwetsvoorstel registermediator later dan de andere twee initiatiefwetsvoorstellen in werking treedt? Voornoemde leden nemen aan dat de uitvoering van mediation in het bestuursrecht en in het burgerlijk recht nauw samenhangt met de voorwaarden en de kwaliteitsborging die zijn beschreven in de wet registermediator. Kan de initiatiefnemer hierop ingaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Afdeling advies heeft uitgebracht over de drie initiatiefwetsvoorstellen aangaande mediation. De Afdeling is van mening dat de in de initiatiefwetsvoorstellen opgenomen vormen van dwang en drang teneinde partijen eerst de weg van mediation te laten bewandelen afbreuk doen aan het vrijwillige karakter van mediation. Vrijwilligheid is een wezenlijk kenmerk van mediation en vrijwilligheid is essentieel wil mediation een redelijke kans van slagen hebben, aldus de Afdeling. De initiatiefnemer reageert hierop met de stelling dat als partijen een conflict hebben van hen verlangd mag worden dat ze eerst contact zoeken met een mediator. Maar daarmee raken de voorstellen aan de bepaling van de proceshouding van partijen en de vrije toegang tot de rechter. De initiatiefnemer stelt vervolgens dat een zekere drang wenselijk is en dat vrijwilligheid niet in alle gevallen essentieel is, verwijzend naar andere landen. Kan de initiatiefnemer beschrijven waarom het belang van het bewandelen van de weg van mediation in alle gevallen te prevaleren is boven de vrije keuze van partijen hun proceshouding te bepalen en toegang tot een rechter te krijgen? Waarom is er geen mogelijkheid voor partijen met behoud

hiervan alsnog te kiezen voor een directe gang naar de rechter, als het geschil zich daarvoor leent? Kan de initiatiefnemer daarbij ingaan op het uitgangspunt dat het partijen vrij staat te bepalen wat de beste ingang is voor een oplossing van hun geschil? Hoe wordt voorkomen dat de toegang tot de rechter door de genoemde initiatiefwetsvoorstellen wordt beperkt? Hoe kan voorts worden voorkomen dat partijen die slechts een antwoord op een rechtsvraag willen, eerst onnodig de gang naar de mediator moeten maken?

De leden van de PvdA-fractie missen een gedegen financiële onderbouwing bij deze initiatiefwetsvoorstellen. Waarschijnlijk is het moeilijk een financiële berekening te maken. Zij menen echter door de regels heen te lezen dat de initiatiefnemer verwacht dat, als mediation in de breedte wordt ingevoerd, dit een bezuiniging zal opleveren omdat de rechter minder belast wordt en daardoor minder aanspraak wordt gemaakt op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Kan de initiatiefnemer hierop reageren? De Afdeling erkent dat het moeilijk is nu al de financiële gevolgen van deze initiatiefwetsvoorstellen te benoemen. Voornoemde leden menen echter dat de gevolgen zowel positief als negatief kunnen uitpakken. Als de gevolgen negatief uitpakken en de druk op de rechterlijk macht dreigt toe te nemen, dan wil de Afdeling hierbij betrokken worden. Welke rol ziet de initiatiefnemer voor zichzelf in deze en welke rol zal de regering moeten spelen?

De leden van de PvdA-fractie merken voorts op dat de Afdeling vreest dat in gevallen waarin mediation geen resultaat oplevert dit tot onnodige vertraging en substantiële kostenverhoging zal leiden. In de reactie hierop schrijft de initiatiefnemer dat mediation kosteneffectiever zal zijn dan een gerechtelijke procedure omdat meestal geen advocaat door de partijen zal worden ingeschakeld maar enkel de mediator zal moeten worden betaald. Dat betekent toch nog steeds dat de kosten, als de mediation mislukt, hoger zijn dan wanneer direct een gerechtelijke procedure wordt gestart? Kan de initiatiefnemer motiveren waarom dit risico voor rekening van de partijen dient te komen? Deelt de initiatiefnemer de mening van de aan het woord zijnde leden dat dit effect ook betekent dat er nog meer druk op de partijen komt te staan teneinde tot overeenstemming te komen, omdat de kosten na mediation al substantieel zullen zijn? Hoe waardeert de initiatiefnemer dit? Is er een mogelijkheid partijen hierin tegemoet te komen? Zo nee, waarom niet? Waaruit leidt de initiatiefnemer af dat partijen zich niet zullen laten bijstaan door een advocaat tijdens de mediation? Is het wenselijk dat partijen zich laten bijstaan door een advocaat nu de mediation verder wordt gejuridiseerd doordat van de mediator wordt verwacht dat hij juridische handelingen gaat verrichten?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig initiatiefwetsvoorstel, maar hebben nog wel een aantal vragen.

Voor deze leden geldt en zal altijd blijven gelden dat de gang naar de rechter voor iedereen openstaat. De rechter vertegenwoordigt een van de belangrijkste waarden in onze samenleving. Daarom moet het altijd mogelijk zijn een geschil voor te leggen zodat de rechter daarover een objectief oordeel kan vormen. Dat alles neemt echter geenszins weg dat er ook andere manieren zijn teneinde geschillen te beslechten. Als het mogelijk is dat partijen die het met elkaar oneens zijn er door goede bemiddeling zonder tussenkomst van de rechter uitkomen, dan juichen deze leden dat zeker toe.

Deze leden constateren dat de initiatiefnemer een positief effect verwacht van de drie ingediende initiatiefwetsvoorstellen, gelet ook op de schets van het potentiële bereik in de memorie van toelichting. Als de initiatief-

nemer hierin gelijk heeft en de initiatiefwetsvoorstellen aangenomen zullen worden, zullen de kosten van de rechtspraak en kosten van de rechtsbijstand logischerwijs als gevolg hiervan dalen. Kan dit gekwantificeerd worden? Tot hoeveel besparingen zal dit kunnen leiden? Voornoemde leden stellen deze vraag met name, omdat er momenteel voorstellen van regeringszijde zijn ingediend die de toegang tot het recht beperken. Voorbeelden zijn de forse bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en het opnieuw verhogen van de griffierechten. Kan de initiatiefnemer de redenering van deze leden volgen dat deze maatregelen wellicht niet nodig zijn, indien alternatieve vormen van geschilbeslechting zoals bijvoorbeeld mediation gestimuleerd zullen worden? Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden vinden het een positieve ontwikkeling dat er een register komt voor mediators die aan bepaalde kwalificatie-eisen dienen te voldoen. Op dit moment is de mediator geen afgebakend beroep en zijn er geen eenduidige regels over hoe mediation moet verlopen. Toch zijn deze leden benieuwd waarom er niet voor is gekozen het te houden bij het vastleggen van de kernwaarden van mediation, zoals vrijwilligheid, vrijblijvendheid, vertrouwelijkheid, onafhankelijkheid, neutraliteit en respecteren van de partijautonomie. Waarom waarborgen deze elementen volgens de initiatiefnemer blijkbaar onvoldoende de kwaliteit van mediation?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Zij spreken hun waardering uit voor de door de initiatiefnemer ondernomen inspanningen die hebben geresulteerd in een drietal initiatiefwetsvoorstellen die dienen ter bevordering van mediation in het burgerlijk recht, in het bestuursrecht en van de kwaliteit van mediators. Deze leden vinden het een goede gedachte dat burgers, bedrijven en overheden onderling zelf zoveel mogelijk hun conflicten beslechten, zonder daarbij gebruik te maken van een gang naar de rechter. Zij beschouwen het als positief wanneer onderhavige initiatiefwetsvoorstellen hieraan een bijdrage kunnen leveren. Deze leden hebben wel bezwaren ten aanzien van de administratieve lasten en de bureaucratische rompslomp die deze initiatiefwetsvoorstellen mogelijk met zich meebrengen. De angst voor onnodige regulering, toename van juridisering, onnodige vertraging en kostenverhoging voor procesdeelnemers komt ook terug in enkele adviezen bij de onderhavige initiatiefwetsvoorstellen. Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen de administratieve lasten die de initiatiefwetsvoorstellen teweeg kunnen brengen? Voornoemde leden menen dat inzicht in de administratieve lasten en verhoging van de regeldruk zeer gewenst is teneinde onderhavige initiatiefwetsvoorstellen daadwerkelijk op hun waarde te kunnen schatten. Zij vragen de initiatiefnemer het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal), opdracht te geven onderzoek te verrichten naar onderhavige initiatiefwetsvoorstellen.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de initiatiefnemer de focus in zijn initiatiefwetsvoorstellen legt op het bevorderen van formele mediation. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat deze bevordering een doel op zich lijkt te worden en de initiatiefnemer daarmee voorbijgaat aan de vraag of het in een vroeg stadium beslechten van geschillen niet op een andere wijze kan geschieden. In het bijzonder missen zij de aandacht van de initiatiefnemer voor de vele alternatieve (informele) geschillenbeslechtingsmethodes die in de praktijk toepassing vinden, met name in het bestuursrecht. Is dit een bewuste keuze geweest van de initiatiefnemer? Wat is de balans tussen het bevorderen van mediation en de daadwerkelijke behoefte vanuit de praktijk teneinde meer gebruik te maken van formele mediation? Welke nadelen zijn verbonden

aan meer dwang voor bestuursorganen, burgers en mediators inzake mediation?

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat de initiatiefnemer in reactie op het commentaar van de Afdeling aangeeft dat vrijwilligheid geen essentieel onderdeel behoeft te zijn voor het slagen van mediation. Deze leden vragen evenwel de initiatiefnemer of hij, los van het slagen van een mediationstraject, de opinie van deze leden deelt dat een belangrijk uitgangspunt van mediation de vrijwilligheid betreft. Aantasting van dit uitgangspunt lijkt zichtbaar in onderhavige initiatiefwetsvoorstellen. Onder meer door de voorstellen in het burgerlijk recht ten aanzien van de verwijzing door de rechter en de verplichting de rechter uit te leggen waarom niet is gekozen voor mediation. Maar ook in het bestuursrecht stelt de initiatiefnemer vergaande eisen aan de wijze waarop bestuursorganen invulling moeten geven aan mediation. Het baart voornoemde leden in dit kader zorgen dat de Afdeling concludeert dat voor een degelijke inperking van het recht op toegang tot de rechter vooralsnog een draagkrachtige motivering ontbreekt. Zij vragen of de initiatiefnemer ten aanzien van het geheel aan initiatiefwetsvoorstellen, maar ook ten aanzien van bovenstaande specifieke punten, meer recht wil doen aan het -in hun ogen- onmiskenbaar vrijwillige karakter van mediation.

Hoewel zij zich realiseren dat de termen mediation en mediator inmiddels min of meer zijn ingeburgerd, vragen de leden van de CDA-fractie niettemin wat erop tegen is gewoon de Nederlandse termen «bemiddelaar» en «bemiddeling» te hanteren.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de drie initiatiefwetsvoorstellen inzake mediation. Voornoemde leden waarderen het vele werk dat door de initiatiefnemer in het initiatiefwetsvoorstel is gestoken. Deze leden onderschrijven dat een zo effectief mogelijke geschilbeslechting en waar mogelijk vroegtijdige voorkoming van verdere geschillen wenselijk is. Zij zijn tevens van opvatting dat toegang tot het recht altijd behouden moet blijven en niet door de wetgever beperkt dient te worden. In een democratische rechtsstaat dienen partijen te allen tijde het recht te hebben hun geschil zonder belemmeringen voor te leggen aan een onafhankelijk rechter. Zeker indien een overheidsorgaan partij is in een conflict. De aan het woord zijnde leden vragen dan ook of de voorliggende initiatiefwetsvoorstellen niet hun doel voorbij schieten en juist zullen leiden tot meer juridisering en een verminderde toegang tot het recht. Bovendien maakt voorliggend initiatiefwetsvoorstel thans onvoldoende duidelijk wat de noodzaak is mediation op dit moment zo vergaand wettelijk te regelen en zelfs verplicht te stellen. De aan het woord zijnde leden hebben nog een aantal vragen en kanttekeningen bij de door initiatiefnemer voorgestelde initiatiefwetsvoorstellen.

Deze leden zijn van mening dat mediation enkel succesvol kan geschieden wanneer de betrokken partijen, op basis van vrijwilligheid en met professionele onpartijdige begeleiding zelf tot een voor hen aanvaardbare oplossing komen. Wanneer een van de partijen mediation slechts ziet als een noodzakelijke tussenstap voordat behandeling van de zaak door de rechter kan plaatsvinden, is de kans op succes kleiner dan wanneer bij partijen de wil bestaat samen tot een oplossing te komen. De voorliggende vraag is dus vooral hoe worden mensen gestimuleerd hun problemen zelf op te lossen. Wat betreft de aan het woord zijnde leden betekent dit dat maatwerk en stimulering van het besef dat het – zeker in familiale zaken – zelf beslissen meestal een beter resultaat oplevert dan het aan een ander over te laten. Het is deze leden onvoldoende duidelijk waarom mediation als alternatieve vorm van geschillenbeslechting

verregaand in de wet moet worden verankerd. De memorie van toelichting stelt: ter bevordering van mediation. Maar dan zou het volgens de aan het woord zijnde leden voor de hand liggen aansluiting te zoeken bij eenvoudige wettelijke regelingen betreffende arbitrage en bindend advies. Dan worden immers minder drempels opgeworpen die potentieel belemmerend kunnen zijn voor de uitoefening van mediation. Ook blijft er dan meer ruimte voor de ontwikkeling van mediation en de verscheidenheid waarmee het wordt gekenmerkt. In het voorliggende initiatiefwetsvoorstel wordt aangesloten bij meer gecompliceerde wettelijke regelingen betreffende advocatuur, notariaat en deurwaarders, «instituten» met een wezenlijk andere rol in de samenleving dan rechters, arbiters, bindend adviseurs en mediators. Deelt de initiatiefnemer deze analyse?

Voor de leden van de D66-fractie is toegang tot het recht een essentieel onderdeel van de Nederlandse rechtsstaat. In de initiatiefwetsvoorstellen komen enige beperkingen op dat recht voor. Zo stelt de Wet registermediator een afnameplicht van registermediators in voor bepaalde overheidsinstanties. Ook wordt bij bepaalde categorieën civielrechtelijke geschillen vermoedt dat het geschil beter met mediation afgedaan kan worden. De aan het woord zijnde leden zijn benieuwd naar het concrete afwegingskader dat door de initiatiefnemer is gebruikt bij de afbakening welke voorwaarden er gesteld worden ten aanzien van het eerst gebruiken van mediation voordat de gewone rechtspraak openstaat. Waar is door de initiatiefnemer de grens gelegd tussen mediation, rechtspraak en andere vormen van geschilbeslechting en waarom precies daar? Het verplichten van mediation alvorens naar de rechter gestapt kan worden, wekt de indruk van een bezuinigingsmaatregel op de rechterlijke macht zoals dat ook bij de rechtsbijstand en de griffierechten reeds te zien is. Is een bezuinigingseffect ook de achterliggende gedachte bij de initiatiefnemer? De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Zij zien mediation als een van de waardevolle mogelijkheden van buitengerechtelijke geschiloplossing. Deze leden hebben echter weinig gegevens kunnen vinden over de effectiviteit van mediation in verhouding tot andere wijzen van buitengerechtelijke geschiloplossing. Voornoemde leden vragen de initiatiefnemer of de huidige voorgestelde wetgeving niet te gemakkelijk de keuze voor mediation maakt, waar andere vormen van buitengerechtelijke geschiloplossing eveneens zouden voldoen. Voorts vragen zij of er terreinen zijn waar de initiatiefnemer mediation als verplichting beschouwt alvorens een rechter uitspraak kan doen.

Deze leden stellen vragen bij de invulling van de commissie mediation. Zij merken op dat de huidige keuze voor benoeming in combinatie met het instrumentarium van de commissie tot bemoeienis van de overheid c.q. de minister leiden. Daarbij zijn vragen te stellen over de gewenste onafhankelijkheid en neutraliteit. Deze leden vragen de initiatiefnemer in te gaan op de bezwaren die zijn geuit bij deze betrokkenheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Zij vragen in het bijzonder in te gaan op de positie van de advocaatmediator en de discussie die gevoerd is in de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel tot aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur) (Kamerstuk 32 382). Voornoemde leden vragen waarom ten aanzien van een schorsing van een mediator niet is gekozen voor het bieden van de mogelijkheid bekend te maken voor welke registermediator is besloten tot (tijdelijke) doorhaling van de inschrijving.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Zij delen de opvatting dat het belangrijk is dat geschillen zo mogelijk onderling opgelost worden – zo nodig met hulp van anderen. Wel vragen deze leden in hoeverre overheidsregulering een noodzakelijke voorwaarde is voor succesvolle mediation. Zij willen daarom graag van de gelegenheid gebruik maken een aantal vragen te stellen over dit initiatiefwetsvoorstel. In de inleiding geeft de initiatiefnemer kort aan wat het verschil is tussen mediation en andere vormen van geschilbeslechting, zoals arbitrage en bindend advies. De leden van de SGP-fractie vernemen graag op welke punten mediation, arbitrage en bindend advies van elkaar verschillen. Kan hiervan een overzicht worden gegeven? Aangegeven wordt dat mediation vaker wordt toegepast dan deze andere vormen van geschilbeslechting. In hoeverre verdient mediation de voorkeur boven arbitrage en bindend advies? Waarom dient mediation voor veel geschillen het eerste alternatief te zijn? Is het vaker voorkomen van mediation dan andere vormen van geschilbeslechting een gevolg van betere kwaliteit of slechts een gevolg van het intussen wat breder bekend zijn van mediation? Is er niet bij al deze vormen van geschilbeslechting sprake van (relatieve) onbekendheid? Kunnen of moeten de andere vormen niet evenzeer bevorderd worden door de overheid?

De initiatiefnemer constateert dat bijvoorbeeld rechtsbijstandsverzekeraars te weinig bekend zijn met mediation. Ligt het niet meer voor de hand eerst in te steken op het bekender worden van de mogelijkheden die mediation biedt, in plaats van op een wettelijke regeling.

Voorts vragen deze leden naar de overtuigingskracht van een oordeel van een mediator ten opzichte van een rechterlijke uitspraak. Ervaren partijen beoordelingen van mediators in principe als gelijkwaardig en even gezaghebbend of wordt een rechterlijk oordeel in de praktijk toch serieuzer genomen?

2. Mediation als volwaardig alternatief

2.1. Overheidsbeleid inzake mediation

De leden van de SGP-fractie merken op dat er ook een mogelijkheid is voor informelere vormen van geschilbeslechting. Deze leden vragen of het risico niet aanwezig is dat er als gevolg van dit initiatiefwetsvoorstel sneller wordt gekeken naar een registermediator, terwijl wellicht eenzelfde resultaat bereikt kan worden door een informele afhandeling van een geschil. Hoe wordt dit gevaar voorkomen?

3. Het potentiële bereik

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het marktpotentieel zoals beschreven door de initiatiefnemer. Deze leden vragen of initiatiefnemer beschikt over meer geactualiseerd cijfermateriaal, aangezien verwezen wordt naar onderzoeksgegevens uit de periode 2009–2011.

4. Europese ontwikkelingen

De leden van de SP-fractie vragen welke aanvullende instrumenten de Europese Commissie op dit moment aan het ontwikkelen is ter bevordering van het gebruik van mediation? Komen deze tegemoet aan onderhavig initiatiefwetsvoorstel? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de initiatiefnemer aangeeft dat de huidige Europese regels onvoldoende duidelijk maken wat er precies van mediators verwacht mag worden en dat er hierdoor risico's ontstaan. Deze leden vragen in hoeverre de initiatiefnemer van mening is dat de Europese regels verder uitgebreid moeten worden of dat het juist vooral een thema is dat om nationale regels vraagt, afgestemd op de concrete situatie. Hoe wordt voorkomen dat de regels door ondernemers of andere betrokkenen worden gezien als overbodige bureaucratie, omdat het eenvoudiger is naar de rechter te stappen? Initiatiefnemer noemt de regels van de EU-richtlijn bureaucratisch. Op welke punten is er sprake van overeenkomsten en op welke punten van verschillen tussen het initiatiefwetsvoorstel en de beoogde voorstellen voor verbetering van de werking van de EU-richtlijn? Wat maakt dit initiatiefwetsvoorstel wezenlijk anders? Als een van de problemen signaleert de initiatiefnemer dat er sprake is van risico's op grond van de huidige regels, omdat er geen definitie bestaat van de mediator en dat de kwaliteit ook niet gewaarborgd is. Kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre dat in de praktijk heeft geleid tot problemen en ontevredenheid bij degenen die een traject van mediation zijn ingegaan? Ook signaleert de initiatiefnemer dat de keuze voor mediation veelal is ingegeven door kostenoverwegingen, teneinde ook de overbelaste rechtspraak te ontlasten. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre dit risico niet is gegeven met de keuze meer gebruik te maken van mediation. Hoe wordt voorkomen dat in verkeerde gevallen gebruik wordt gemaakt van mediation, terwijl rechtspraak beter geschikt zou zijn? Hoe wordt voorkomen dat toch kostenoverwegingen de doorslag geven?

5. Het totaalpakket aan wettelijke maatregelen

De leden van de D66-fractie onderschrijven de zorgen van de Afdeling dat de initiatiefwetsvoorstellen een juridisering van mediation dreigt op te leveren waarmee afbreuk wordt gedaan aan de informele behandeling van een geschil. In hoeverre deelt de initiatiefnemer de zorg van de aan het woord zijnde leden dat juridisering van mediation ertoe zal leiden dat de populariteit ervan juist af- in plaats van toeneemt? Daarmee verband houdende vragen zij of mediation niet teveel wordt opgetuigd voor wat het wezenlijk is: een alternatieve en informele methode voor geschillenbeslechting?

6. De Wet registermediator

6.1. Uitgangspunten

De leden van de SP-fractie delen de mening van de initiatiefnemer dat er kwaliteitseisen gesteld moeten kunnen worden aan mediators. Welke gecertificeerde opleidingen bestaan er op dit moment voor mediators en zijn deze voldoende voor inschrijving in het register? Zal er een zekere stroomlijning plaatsvinden als blijkt dat er veel opleidingen naast elkaar bestaan? Deze leden constateren dat er blijkbaar ook nog opleidingen worden ontwikkeld. Kan dit worden toegelicht? Waarom wordt ervoor gekozen alleen mensen toe te laten met een bepaalde graad zoals via het Nederlands Mediation Instituut (NMI) en de Mediatorsfederatie Nederland (MFN) terwijl er op dit moment ook registermediators zijn die een dergelijke graad niet hebben, maar wegens onder andere hun ervaring wel geschikt zijn? Wil de initiatiefnemer hen in de toekomst weigeren? In hoeverre kunnen partijen op dit moment controleren of een mediator voldoende gekwalificeerd is? Hoe zal dit gaan als er een register komt? Hebben alle rechtzoekenden dan toegang daartoe? De leden van de SP-fractie lezen dat er een eenduidige en duidelijke wettelijke regeling komt over onder andere gedragscodes en het tuchtrecht. Klopt het dat

deze wettelijke regeling wel zal blijven bestaan naast de verschillende regels van organisaties als de Vereniging van familierechten Advocaten Scheidingsmediators (VFAS), MFN, VMSM, Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV)? Zo ja, is dit wenselijk? Hoe zal eventuele afstemming c.q. samenwerking op dit punt plaatsvinden?

De leden van de CDA-fractie merken op dat bevordering van de kwaliteit van mediators lange tijd primair een taak van de marktpartijen is geweest, i.c. de beroepsgroep in samenspraak met de gebruikers. In dit verband noemt de initiatiefnemer organisaties als NMI inmiddels opgegaan in de MFN, Aternative Dispute Resolution (ADR), Centrum voor het Bedrijfsleven, Conflictmanagement & Mediation, VFAS, VMSM, NMV en de Nederlandse Vereniging van Mediation Advocaten (NVVMA), organisaties/marktpartijen die reglementen, gedragscodes, en andere instrumenten hebben ontwikkeld ter bevordering van de kwaliteit van mediators. Zij vragen of de initiatiefnemer kan aangeven hoe deze organisaties staan tegenover het thans voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Stemmen zij er volledig mee in, of zijn er punten waarover zij met de initiatiefnemer van mening verschillen en zo ja, welke zijn dat?

De leden van de D66-fractie stellen vast dat voor zowel de leden van het tuchtcollege, de commissie Mediation en de adviesraad de minister van Veiligheid en Justitie benoemingsbevoegdheid heeft. Daarmee komt de vraag naar voren hoe de onafhankelijkheid geborgd is. Temeer omdat het de vraag is of deze colleges en adviesraden wel noodzakelijk zijn voor de goede uitoefening van het mediation-ambt. Waarom wordt niet volstaan met een peer reviewed-systeem zoals ook bij andere onafhankelijke beroepsgroepen bestaat?

Deze leden constateren dat in de suggestie voor een AMvB, die door de initiatiefnemer aan het initiatiefwetsvoorstel is gehecht, hij voornemens is de kwalificatie als registermediator open te stellen voor diegenen die aan een bepaalde academische kwalificatie voldoen. Daarmee worden mediators die door de jaren heen er blijk van hebben gegeven het beroep goed en gedegen te kunnen uitoefenen uitgesloten van inschrijving in het register. De aan het woord zijnde leden zijn benieuwd welke voorziening of uitzondering de initiatiefnemer wil treffen voor deze groep? Hoe wordt ook hier ervoor gezorgd dat geen juridisering ontstaat van het mediatorkvak waarbij juist de gedragswetenschappelijke achtergrond preferenceert boven een juridische?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de initiatiefnemer aangeeft dat het tijd is voor een wettelijke vervolgstap na de eerder door de marktpartijen ingezette ontwikkelingen. Deze leden vragen in hoeverre de marktpartijen onvoldoende bereikt hebben of onvoldoende kwaliteit geleverd hebben. Is dit vooral vanwege het feit dat niemand verplicht is zich als mediator te houden aan de door de organisatie vastgestelde richtlijnen? In hoeverre verandert deze situatie nu als gevolg van dit initiatiefwetsvoorstel? Is het nog steeds mogelijk dat er mensen zijn die zich mediator noemen, zonder ingeschreven te staan in het register? In hoeverre levert dit initiatiefwetsvoorstel dan voor de «gemiddelde» rechtzoekende duidelijkheid over de vereiste kwaliteit? Is het risico nog steeds aanwezig dat burgers het onderscheid tussen een mediator en een registermediator niet zien, zoals nu ook onvoldoende bekendheid is met het verschil tussen de mediators die behoren tot een beroepsorganisatie die bepaalde kwaliteitseisen stelt en andere mediators?

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de gedachte dat het stellen van kwaliteitseisen door de overheid moet gebeuren. Zijn de kwaliteitseisen die de beroepsorganisaties stellen nog onvoldoende in de

praktijk doorgevoerd? Zijn die kwaliteitseisen als zodanig onvoldoende teneinde te kunnen spreken van een zorgvuldige vorm van mediation?

6.2 Verhouding tot andere regelgeving

De leden van de PvdA-fractie merken op dat op basis van het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken) (Kamerstuk 33 320) er geen verplichting bestaat een geregistreerd mediator in te schakelen. Deze leden begrijpen dat op basis van de initiatiefwetsvoorstellen dit ook niet verplicht wordt gesteld. Acht de initiatiefnemer het wenselijk dat als een mediator van Nederlandse bodem wordt ingeschakeld voor mediation, onafhankelijk van het feit of het grensoverschrijdende mediation betreft of niet, dit altijd een geregistreerd mediator moet zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom doet de initiatiefnemer daar geen voorstellen voor? Deze leden merken op dat de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) haar zorgen uitspreekt over de mogelijke aanwas van het aantal aanvragen voor rechtsbijstandstoevoegingen. Naast de mediationtoevoeging kunnen partijen ook een rechtsbijstandstoevoeging vragen. Dit zou een extra belasting zijn op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De RvR stelt daarom voor een extra prikkel in de vorm van bijvoorbeeld een proceskostenveroordeling in te bouwen. Kan de initiatiefnemer reageren op deze zorgen van de RvR en uitleggen wat hij met deze zorgen heeft gedaan?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer de mening is toegedaan dat verwacht mag worden dat na invoering van dit initiatiefwetsvoorstel ook in grensoverschrijdende geschillen vaker geregistreerde mediators zullen worden ingeschakeld, gelet op het vertrouwen in het mediationproces, dat is gediend met de inschakeling van kwalitatief goede en integere mediators. Deze leden vragen of in andere EU-lidstaten al wordt gewerkt met registermediators en wat de ervaringen daarmee zijn. Ook vragen zij of de initiatiefnemer gegevens bekend zijn waaruit blijkt dat bij grensoverschrijdende geschillen van zulke geregistreerde buitenlandse mediators gebruik wordt gemaakt.

6.3. Het register

De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer zich kan voorstellen dat er naast het wettelijke register behoefte kan bestaan aan registers die het gemakkelijk maken gespecialiseerde registermediators op bepaalde terreinen te vinden. Deze leden vragen of de initiatiefnemer kan aangeven hoe en door wie een en ander zou kunnen/moeten worden gerealiseerd?

De leden van de D66-fractie merken op dat er straks zowel registermediators bestaan die net als advocaten aan allerlei opleidingsvereisten moeten voldoen, als mediators die niet in het register ingeschreven staan. Welk verschil in bemiddelingsprijs verwacht de initiatiefnemer dat er gaat ontstaan als gevolg van dit verschil in kosten die beide groepen maken voor hun beroepsuitoefening? Deze leden vragen in hoeverre de veronderstelde vrije keuze tussen het gebruik van een niet-geregistreerde en een geregistreerde mediator blijft bestaan nu de initiatiefnemer eveneens voorstelt voor toevoegingen op basis van de Wet op de rechtsbijstand als uitgangspunt te nemen dat er gebruik gemaakt wordt van een registermediator. Voorts vragen zij of de vergoedingen die gebruikt worden voor de mediatorsessies in mindering zouden moeten worden gebracht op de vergoedingen voor eventueel latere gerechtelijke procedures over hetzelfde geschil of dat beiden los van elkaar gezien

dienen te worden? In het laatste geval verzoeken de aan het woord zijnde leden een specificatie van de financiële dekking van dit element van het initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie constateren dat de definitie van mediation in voorliggend initiatiefwetsvoorstel aanzienlijk afwijkt van de definitie die Europees is aanvaard in artikel 1 van de Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken. Hoe rijmt initiatiefnemer dat verschil met elkaar en is initiatiefnemer voornemens de Europese definitie over te nemen? De definitie die nu wordt gehanteerd is veel beperkter in haar reikwijdte en veronderstelt het hervinden van een gedeelde norm terwijl de essentie van mediation juist de geschilbeslechting is, ongeacht het wel of niet (her)vinden van een gedeelde norm. Deelt initiatiefnemer bij nader inzien deze beschouwing of handhaaft initiatiefnemer zijn opvatting zoals neergelegd in zijn voorstel en in dat geval met welke onderliggende overweging?

6.4. Tuchtrect

De leden van de SP-fractie constateren dat er een relatief groot gat is tussen toezicht en tucht. Er vindt een soort intercollegiale toetsing plaats door middel van bijvoorbeeld peer reviews, maar als de rechtzoekende zelf een klacht heeft kan deze alleen bij de mediator worden ingediend en vervolgens bij de tuchtrechter. Is er ook ruimte voor reactief toezicht, zodat het tuchtrect niet sneller wordt ingezet dan nodig? Welke andere instanties dan de tuchtrechter kunnen controleren of gedragscodes goed worden nageleefd? Kunnen rechtzoekenden hun klacht bijvoorbeeld ook indienen bij de commissie mediation? Vooral ook omdat de commissie zelf in onderhavig initiatiefwetsvoorstel de mogelijkheid heeft te besluiten wegens het algemeen belang een zaak aanhangig te maken bij de tuchtrechter.

Bovendien hoeft niet elke klacht te leiden tot een tuchtrechtelijke sanctie, zoals een klacht over een factuur. Worden tuchtrechtelijke uitspraken openbaar gemaakt? Zo ja, waar? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie constateren dat het initiatiefwetsvoorstel komt tot een wettelijke regeling van tuchtrechtspraak voor registermediators. Het streven om niet-functionerende mediators te kunnen berispen en waar nodig hun inschrijving in een register te kunnen doorhalen wordt door de aan het woord zijnde leden ondersteund. Zij vragen wel of het optuigen van een geheel tuchtrechtelijk systeem voor mediators niet een te zwaar middel is in verhouding tot het doel dat ermee wordt gediend. In de memorie van toelichting wordt door de initiatiefnemer de vergelijking gemaakt met de tuchtrechtspraak bij registeraccountants en het notariatsambt. Dat zijn ambten waarop een ander type verantwoordelijkheid rust. Een last van controle, juistheid, legitimiteit. Een mediator is bovenal een procesbegeleider, die zijn of haar kennis niet inzet om partijen te controleren, maar om die vooruit te helpen. Het lijkt ietwat ironisch bij een conflict met een mediator de formeel-juridische weg te bevorderen, het tuchtrect, terwijl zijn gehele werk eruit bestaat een geschil buiten formele procedures te beslechten. Zeker in bejegeningsskwesties, waarvan de initiatiefnemer aangeeft dat bij andere beroepsgroepen veel tuchtrechtelijke klachten daar naar hun aard over gaan.

7. De Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht

De leden van de SGP-fractie merken op dat de interne mediator bij de Belastingdienst een erkende plaats heeft. De initiatiefnemer wil deze praktijk continueren. Deze leden merken op dat in de reactie op het advies

van de Afdeling de initiatiefnemer een vergelijking maakt met een interne advocaat. Zij vragen of de functie van een advocaat die in principe partijdig is en die van een mediator, die geacht wordt de belangen van beide partijen in het oog te houden, helemaal vergelijkbaar is. Is in het algemeen bekend hoe de interne mediators worden gewaardeerd en of het hierbij meestal gaat om kleiner ervaren zaken of ook in grotere zaken waarbij sprake is van een conflict?

8. Consultaties

De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer aangeeft een groot aantal reacties/adviezen van verschillende organisaties op de initiatiefwetsvoorstellen te hebben ontvangen, dat deze doorgaans positief van toon waren en op een aantal punten hebben geleid tot aanpassing van de initiatiefwetsvoorstellen. Deze leden vragen of en zo ja op welke punten inzake het voorliggende wetsvoorstel er verschillen van inzicht zijn blijven bestaan tussen de initiatiefnemer en de geconsulteerde organisaties. Ook vragen zij hoe zwaar de initiatiefnemer het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) laat meewegen, specifiek met betrekking tot het initiatiefwetsvoorstel bevordering mediation in het bestuursrecht.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 (begripsbepalingen)

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer te beargumenteren waarom de gekozen definitie van mediation in dit artikel de enige juiste en de meest geschikte zou zijn. Is de definitie van de initiatiefnemer niet onnodig beperkend? Denkbaar is ook, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten heeft opgemerkt, dat gekozen wordt voor de Europees aanvaarde definitie die ook in de Nederlandse wet staat. Of dat gekozen wordt voor een andere definitie die beter de lading dekt, namelijk: «Mediation is het gestructureerde, buitengerechtelijke en vertrouwelijke proces, in opdracht van partijen begeleid door een onafhankelijke, onpartijdige en neutrale conflictbemiddelingsdeskundige, gericht op het door partijen zelf bereiken en consolideren van consensus in een kwestie die hen verdeeld houdt.» Kan de initiatiefnemer hierop reageren?

De leden van de CDA-fractie achten het een verstandige keuze van de initiatiefnemer naar aanleiding van de ontvangen adviezen een definitie op te nemen teneinde duidelijkheid te creëren over het begrip mediation. Deze leden vragen de initiatiefnemer hoe deze definitie tot stand is gekomen, temeer daar deze afwijkt van de gebruikte definities in de Wet op de rechtsbijstand alsmede de Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken. De gekozen definitie is van belang, zo menen deze leden, omdat dit deels richting geeft aan de vraag hoe onderhavig initiatiefwetsvoorstel moet omgaan met vormen en stijlen van mediation waarbij het bereiken van wilsovereenstemming niet (per se) het doel is. Behoeft de definitie op dit punt geen aanpassing? Zijn initiatiefnemer niet andere definities aangereikt die wellicht meer recht doen aan de gevolgen in de praktijk? In dit kader wijzen de leden van de CDA-fractie initiatiefnemer ook op een recent verschenen artikel over het belang van een heldere definitie.¹

¹ Tijdschrift Conflicthantering 2014, nr. 3.

De leden van de D66-fractie constateren dat in dit artikel in de definitie van mediation verwezen wordt naar het begrip «mediationovereenkomst». Die overeenkomst wordt vervolgens vastgelegd als de in artikel 424a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde overeenkomst. Kijkende naar dat artikel blijkt in de omschrijving van de mediationovereenkomst naar mediation verwezen te worden. Vindt de initiatiefnemer dit vanuit een oogpunt van helderheid een wenselijke situatie? Voorts vragen de aan het woord zijnde leden hoe het element «de door partijen te vinden of te hervinden gedeelde norm» uit de in dit artikel opgenomen definitie geduid moet worden? Het is immers mogelijk dat partijen succesvol een mediationovereenkomst sluiten zonder een door hen gedeelde norm te vinden of te hervinden. De wilsovereenstemming die uiteindelijk vastgelegd wordt, hoeft immers niet uit eenzelfde norm voort te komen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het initiatiefwetsvoorstel er in eerste instantie voor is gekozen geen definitie op te nemen van het begrip mediation, omdat dit begrip te weinig omlijnd is. Deze leden constateren voorts dat dit in het herziene initiatiefwetsvoorstel wel het geval is. Zij vragen of het niet logisch zou zijn te verwijzen naar het begrip mediation in het Wetboek voor burgerlijke rechtsvordering of dezelfde norm op te nemen. Komt het de duidelijkheid ten goede als er van verschillende definities gebruik gemaakt wordt? Wat is het verschil tussen die definitie en de gekozen definitie in het initiatiefwetsvoorstel?

Artikel 3 (eisen aan inschrijving)

De leden van de VVD-fractie merken op dat in dit artikel eisen worden geformuleerd waaraan een mediator moet voldoen voordat hij kan worden toegelaten tot het register voor mediators. Er worden onder andere eisen gesteld aan praktijkervaring, de zogenoemde vlieguren. Op grond van die bepaling moet een registermediator, teneinde ingeschreven te kunnen blijven in het register, in ieder volledig jaar van inschrijving tenminste 12 mediations van gemiddeld 10 uur begeleiden op basis van een mediationovereenkomst. Om ingeschreven te kunnen blijven staan, kunnen ook minder dan 12 mediations in een volledig jaar worden begeleid, wanneer aan die mediations tezamen tenminste 120 uur is besteed.

Deze leden delen het oordeel van initiatiefnemer dat het op regelmatige basis praktiseren van mediationvaardigheden bijdraagt aan de borging van kwaliteit van registermediators. Het is aanbevelenswaardig voldoende voeling te houden met de praktijk om mediationvaardigheden te ontwikkelen en te perfectioneren. Kan de initiatiefnemer ingaan op de in het initiatiefwetsvoorstel genoemde uren? Kan een onderbouwing worden gegeven waarom de kwaliteit van registermediators pas bij 12 mediations van gemiddeld 10 uur is gewaarborgd? De aan het woord zijnde leden hebben uit het veld vernomen dat voornoemde aantal mediations en uren relatief hoog zijn. Zou naar de mening van de initiatiefnemer bij een lager aantal uren en mediations de kwaliteit van deze mediations daadwerkelijk en substantieel afnemen? Ten aanzien van de eis neergelegd in artikel 3, vijfde lid, inhoudende dat alleen betaalde uitgevoerde mediations meetellen, staat in de memorie van toelichting op dit artikel dat hiermee wordt gewaarborgd dat de betreffende mediations een professioneel karakter hebben en tot een concreet en aantoonbaar eindresultaat hebben geleid. Deze leden vragen of alleen betaalde mediations een professioneel karakter kunnen hebben en tot een concreet resultaat kunnen leiden. Buurtbemiddeling maar ook andersoortige uitgevoerde mediation waarvoor veelal niet wordt betaald, dragen bij aan het doel mediators hun vaardigheden te doen ontwikkelen en perfectioneren. Hoe kijkt initiatiefnemer aan tegen de aanbeveling uit het veld, mede gelet op de relatief hoge uren- en aantalleneis neergelegd in artikel 3, eerste lid, van het

initiatiefwetsvoorstel, ook onbetaalde uitgevoerde mediations, voor zover deze kunnen worden aangetoond, te laten meetellen voor de uren-aantalleneis? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie, in relatie tot het voorgestelde aantal van minimaal 12 uitgevoerde mediations, of dit niet tot gevolg zal kunnen hebben dat het aantal evaluatieve mediators zal afnemen. Dit zou theoretisch een spijtige ontwikkeling zijn, aangezien deze mediators kennis van hun hoofdvak actief inbrengen in mediations. Wat is de verwachting van initiatiefnemer op dit punt?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de initiatiefnemer in dit artikel eisen heeft gesteld waaraan mediators moeten voldoen, indien zij in aanmerking willen komen voor de titel registermediator. Een van de eisen die wordt gesteld, is het aantal mediations die afgehandeld moeten zijn of het aantal uren dat aan mediations besteed moet worden. Deze aantallen liggen op 12 mediations of 120 uur. Kan de initiatiefnemer de keuze voor deze aantallen onderbouwen? Kan een overzicht worden gegeven hoeveel mediators werkzaam zijn? Hoe schat de initiatiefnemer de gevolgen in voor de bestaande mediator? Kan op basis van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel met zekerheid worden gezegd dat in alle delen van het land voldoende mediators voorhanden zullen zijn?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd welke eisen de RvR stelt aan mediators. Kan de initiatiefnemer dit toelichten en aangeven in hoeverre deze eisen overeen zullen of kunnen komen met de eisen gesteld aan een registermediator. De inschrijving als registermediator is in beginsel van onbepaalde duur, maar is er ook een maximumleeftijd? Bijvoorbeeld de pensioengerechtigde leeftijd? Zo nee, waarom niet?

Voorts vragen deze leden de initiatiefnemer te reageren op de brief van de Vereniging voor Fiscale Mediation (VFM) die kritische opmerkingen maakt over de eisen van dit artikel en de overgangsregeling van artikel 55. Met name ontvangen zij graag een reactie op de opmerking dat veel mediations in het belastingrecht korter duren dan «gemiddeld 10 uren».

De leden van de CDA-fractie merken op dat een mediator, om ingeschreven te kunnen worden en blijven, zie ook artikel 11, moet voldoen aan de in het tweede lid van dit artikel geformuleerde jaarlijkse eisen. Zij vragen of een mediator die als gevolg van het feit dat het aanbod van mediators (veel) groter zou kunnen zijn dan de vraag naar mediation, zijn inschrijving daardoor «automatisch» en eigenlijk «buiten zijn schuld» verliest. Deze leden vragen in hoeverre het derde lid van dit artikel in dit verband soelaas kan bieden.

Zij vragen met betrekking tot het vierde lid van dit artikel of de initiatiefnemer een limitering van het aantal stagiaires dat een patroon mag begeleiden in een bepaald tijdvak voor ogen heeft. Deze leden stippen dit punt aan in verband met de goede begeleiding die verwacht mag worden en ter voorkoming van excessen, bijvoorbeeld dat één patroon een dusdanig aantal stagiaires onder zich heeft, dat realiter onvoldoende invulling zal kunnen worden gegeven aan de materiële aspecten van een behoorlijk patronaat.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat initiatiefnemer volgens het vierde lid van dit artikel jo. artikel 6, tweede lid, van de voorgestelde AMvB alléén een tenminste reeds drie jaar in het wettelijke register ingeschreven registermediator de verantwoordelijkheid als patroon op zich kan nemen. Heeft dit praktisch als gevolg dat na de inwerkingtreding van de registerwet de eerste drie jaar echter nog niemand aan deze eis kan voldoen? Indien dat het geval is, is dit een bewuste bedoeling van de initiatiefnemer en welke gedachte zit hierachter? Of heeft de initiatiefnemer een overgangsregeling op dit punt in gedachten?

De leden van de SGP-fractie constateren dat om in het register opgenomen te worden sprake dient te zijn van ervaring, al dan niet onder begeleiding van een andere mediator. Zij vragen of uit de bepaling, dat voor maximaal twee jaar niet hoeft te worden voldaan aan de eisen van dit artikel, geconcludeerd kan worden dat er ten minste sprake dient te zijn van een ervaring van twee jaar teneinde als zelfstandig registermediator werkzaam te kunnen zijn? Is het ook voldoende als iemand één jaar heeft voldaan aan de normen voor het aantal zaken of het aantal uren? De initiatiefnemer geeft aan dat alleen vanwege zwaarwegende redenen een vrijstelling of ontheffing gegeven kan worden. Dit blijkt niet rechtstreeks uit de tekst van dit artikel. Er wordt in het algemeen gesproken over vrijstellingen of ontheffingen. Kan worden aangegeven aan wat voor gevallen wordt gedacht? Wanneer is de situatie voldoende zwaarwegend? Wordt hierbij bijvoorbeeld gedacht aan een situatie van langdurige ziekte of ook aan andere situaties? In het voorstel voor een AMvB is hierover geen bepaling opgenomen. Is de initiatiefnemer van mening dat het in principe niet gewenst is vrijstellingen of ontheffingen te regelen? Ook hebben deze leden een vraag over het jaar waarin sprake is van het voldoen aan de normen. Gaat het hierbij om het voorafgaande kalenderjaar of om het jaar dat direct voorafgaat aan de datum voor het concrete verzoek?

De leden van de SGP-fractie vragen wat het verschil is tussen de eisen die gesteld kunnen worden op grond van artikel 8, vierde lid, en op grond van dit artikel. Betreft dit niet deels of geheel dezelfde eisen die op grond van een AMvB gesteld kunnen worden?

Deze leden begrijpen de keuze om in specifieke gevallen de juridische kennis niet als eis te stellen voor mediation. Als zij het goed begrijpen zou in dat geval onder meer een beroep op een rechter gedaan kunnen worden. Zij vragen in hoeverre dit een doorkruising is van het onderscheid tussen mediation en rechtspraak. Betekent deze mogelijkheid wel een verbetering voor de kwaliteit van de mediation?

Artikel 4 (indiening aanvraag inschrijving)

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd welke strafbare feiten ertoe kunnen leiden dat een beoogd registermediator geen Verklaring omtrent gedrag (VOG) kan krijgen?

Kan de initiatiefnemer aangeven wat de kosten zullen zijn die beoogd registermediators moeten betalen voor de inschrijving? Wat is kostendekkend en zal er een maximumbedrag worden ingesteld teneinde te voorkomen dat er een onredelijk hoge drempel wordt gecreëerd?

De leden van de CDA-fractie merken op dat wordt aangegeven dat het register in principe kostendekkend zal moeten werken. Kan een indicatie worden gegeven van de kosten van het register, alsook van de hoogte van de leges die moeten worden voldaan voor de inschrijving in het register. De initiatiefnemer geeft aan dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat een registermediator altijd een afgestudeerd jurist is. Deze leden vragen in hoeverre de initiatiefnemer op dit punt getwijfeld heeft of dit toch geen vereiste zou moeten zijn. In het initiatiefwetsvoorstel komt nadrukkelijk naar voren dat naast psychologische en communicatieve, ook juridische vaardigheden worden verlangd van de registermediator en dat hij dan ook dient te beschikken over basiskennis van het recht. Deze leden weten dat er in de huidige praktijk mediators actief zijn die nagenoeg nauwelijks juridische kennis hebben maar, zoals initiatiefnemer ook aangeeft, toch uitstekend presteren op psychologisch en communicatief vlak. Echter, nu initiatiefnemer een wettelijk kader wil creëren voor de inschrijving als mediator, zou het dan niet wenselijk zijn voor toekomstige mediators op dit punt de lat wat hoger te leggen en wellicht een overgangsregeling voor bestaande mediators te creëren. Wat is de verwachting ten aanzien

van het aantal registermediators dat gebruik zal willen maken van de uitzonderingsclausule in artikel 22, tweede lid? Verwacht initiatiefnemer niet dat juist door het bevorderen van mediation in het privaot- en burgerlijk recht, basiskennis van het recht belangrijker wordt teneinde effectief te kunnen opereren als registermediator? En zou in het kader van dejuridisering niet een positief neveneffect van een dergelijk vereiste kunnen zijn dat in de rechtenopleiding, meer dan nu het geval is, mediation wordt gedoceerd en daarmee gestimuleerd? De leden van de CDA-fractie vernemen graag de zienswijze van initiatiefnemer op dit punt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat onder meer als eis is gesteld dat er sprake moet zijn van een geldige VOG. Zij vragen in hoeverre het in dat geval bijvoorbeeld mogelijk is dat iemand weliswaar een bepaald soort delict heeft gepleegd, maar op andere rechtsgebieden, waarvoor hij zich specifiek inschrijft, wel mediator zou kunnen zijn? Een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf geeft de mogelijkheid voor doorhaling in het register. Deze leden vragen in hoeverre dit in de praktijk zal gebeuren bij een veroordeling voor ten minste een bepaalde termijn.

Artikel 7 (erkenning buitenlandse opleidingen)

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer kan aangeven hoe het niveau van de Nederlandse mediationopleidingen in Nederland zich verhoudt tot die in de ons omringende landen.

Artikel 8 (gevolgen van de inschrijving)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt gecontroleerd of de registermediator een juiste opgave doet van de in het derde lid bedoelde gegevens.

Artikel 11 (doorhaling inschrijving)

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer of ook de mogelijkheid wordt geboden om bij het – tijdelijk – niet voldoen aan de vereisten in eerste instantie een waarschuwing af kan worden gegeven als bijvoorbeeld doorhaling niet proportioneel is. In hoeverre krijgt een registermediator derhalve de kans binnen een bepaalde periode de nodige actie te ondernemen teneinde aan de voorwaarden te voldoen? Bij doorhaling worden niet alle organen en instanties op de hoogte gesteld. Ligt het dan niet voor de hand vast te laten leggen dat er bij het gebruik van een registermediator altijd van tevoren moet worden gecheckt of deze nog ingeschreven staat? Zo nee, hoe wil de initiatiefnemer voorkomen dat onverhoopt gebruik wordt gemaakt van een mediator die niet meer in het register staat?

Artikel 16 (Commissie mediation) en artikel 17 (Adviesraad)

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd waarom er zowel een commissie als een adviesraad wordt ingesteld. Waarom worden er meerdere organen ingesteld? Kan de commissie bijvoorbeeld geen adviserende taken krijgen?

Deze leden willen weten in hoeverre het advies van de commissie en de adviesraad bindend is. De voorzitter mag geen registermediator zijn, maar zijn er meer beroepen op functies die de voorzitter niet mag bekleden teneinde belangenverstremming te voorkomen? Deze vraag geldt overigens ook voor de andere leden van de commissie en adviesraad. De minister van Veiligheid & Justitie benoemt en ontslaat de leden van de commissie. Vindt de initiatiefnemer niet dat hier sprake is van een te grote bemoeienis van de staat? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er in de artikelen 16 en 17 zowel een commissie mediation als een adviesraad worden ingesteld. Waarom is hiervoor gekozen? Zij vragen in hoeverre dit overeenstemt met de andere beroepsgroepen die door de initiatiefnemer min of meer op hetzelfde niveau worden geplaatst. Is daar ook sprake van twee van dergelijke organen? Is het logisch ook het adviserende orgaan nog eens een adviserend orgaan ernaast te geven?

Artikel 21 (kernwaarden)

De leden van de SP-fractie vragen of er aanleiding is te onderzoeken of een registermediator wel kan aanblijven als deze bijvoorbeeld als advocaat van het tableau is geschrapt. Wie gaat dit in de gaten houden en onderzoeken als het er daadwerkelijk op aankomt?

De leden van de CDA-fractie merken op dat wanneer iemand bijvoorbeeld van het advocatentableau wordt geschrapt wegens misdragingen in de uitoefening van de professie van advocaat, er in beginsel alle aanleiding is te onderzoeken of dit niet ook consequenties moet hebben in het kader van het geregistreerd staan als registermediator. Deze leden vragen of zulke misdragingen c.q. schrapping niet automatisch moet leiden tot onderzoek. Ook vragen zij hoe zulk onderzoek gestalte zou moeten krijgen en wie het zou moeten verrichten.

Initiatiefnemer geeft aan dat veel mediators naast hun professie ook een andere professie uitoefenen, zoals advocaat, notaris of psycholoog. De leden van de CDA-fractie delen met initiatiefnemer de verwachting dat bepaald gedrag in de uitvoering van die andere professie effect kan hebben op het beeld dat het publiek kan hebben van mediators. Maar behalve voor buitenstaanders, is het in de eerste plaats vooral voor betrokken partijen in een mediationzaak van belang dat de mediator zijn petten kan scheiden. Het vierde lid van dit artikel benoemt dit ook terecht. De leden van de CDA-fractie kunnen zich, beide elementen overwegend, indenken dat openbaarheid op dit punt van groot belang is. Zou het daarom niet wenselijk zijn in dit artikel op te nemen dat de aanvrager bij diens inschrijving dient te vermelden of hij een andere betaalde professie zal uitoefenen en zo ja welke, naast het mediatorschap?

Artikel 23 (afnameplicht)

De leden van de SP-fractie snappen dat er soms reden is een mediator aan te trekken die niet in het register staat vermeld. Maar hoe wordt op dat moment gecontroleerd of diegene integer is en de benodigde kennis en kunde heeft teneinde te bemiddelen in dat specifieke geschil?

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor bepaalde overheidsinstellingen de verplichting wordt geïntroduceerd voor mediationdiensten uitsluitend geregistreerde mediators in te zetten, maar dat, om aangegeven redenen, niet in alle gevallen verwacht kan worden dat de in het eerste lid van dit artikel genoemde organisaties uitsluitend gebruik maken van een geregistreerd mediator. Deze leden vragen hoe wordt zeker gesteld en gecontroleerd dat de bedoelde overheidsinstellingen op goede gronden hebben afgezien van het inschakelen van een mediator van buiten het register.

Voorts vragen deze leden hoe wordt zeker gesteld en gecontroleerd dat de bedoelde overheidsinstellingen op goede gronden hebben afgezien van het inschakelen van een mediator van buiten het register. Ook vragen zij hoe wordt zeker gesteld dat registermediators die in opdracht van de overheid werken redelijke tarieven rekenen en dat daarmee wordt voorkomen dat de overheid het slachtoffer wordt van schaarste dan wel enige vorm van prijsopdrijving. Kan een indicatie worden gegeven van de

huidige tarieven van mediators ten opzichte van die van advocaten? Wat is de verwachting inzake de ontwikkeling van de verschillen tussen de tarieven van geregistreerde en niet-geregistreerde mediators. Behalve enkele lopende pilots is het gebruik van mediation in het strafrecht momenteel beperkt. De leden van de CDA-fractie zijn naar aanleiding van art. 13 lid 1 sub c nieuwsgierig hoe initiatiefnemer de rol van mediation in het strafrecht in de toekomst ziet en of en op welke wijze worden. Zij waarderen het als initiatiefnemer, hoewel dit enigszins buiten het bereik ligt van de onderhavige initiatiefwetsvoorstellen, hier enige woorden aan wil wijden.

Artikelen 37 tot en met 46 (tuchtprocesrecht)

De leden van de SP-fractie zijn het er mee oneens dat een beroepsgroep volledig moet opdraaien voor de tucht- en toezichtskosten op het moment dat zij belangrijke taken opgelegd krijgen door de overheid. De overheid profiteert namelijk ook van de diensten die mediators leveren. Erkent de initiatiefnemer dit en is hij bereid ervoor te zorgen dat ook de overheid hieraan bijdraagt? Zo nee, waarom niet? Kan een indicatie worden gegeven hoeveel een mediator moet bijdragen? Voorkomen moet worden dat de kosten dusdanig hoog zijn, dat zij hun praktijk niet meer kunnen uitoefenen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer van mening is dat invoering van een (laag) griffierecht als voordeel heeft dat er een dempend effect uitgaat op bagatelklachten. Deze leden vragen of een griffierecht van € 75 daadwerkelijk het beoogde dempend effect zal hebben c.q. dat dit potentiële klagers ervan zal weerhouden een (bagatel-)tuchtklacht in te dienen. Kan de initiatiefnemer hierop ingaan?

Artikel 50 (kostenveroordeling)

De leden van de SP-fractie willen weten waarom ervoor is gekozen de kosten die een klager maakt aan het ministerie te vergoeden indien klager in het gelijk wordt gesteld. Deze kosten moeten wat hen betreft vergoed worden aan de in het gelijk gestelde klager. Daar wordt in de memorie van toelichting niet op ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer hoe de voorgestelde kostenverdeling, geen doorberekening naar de mediator bij een waarschuwing of een berisping, zich verhoudt tot het amendement van de initiatiefnemer bij de Wet positie en toezicht advocatuur (Kamerstuk 32 382, nr. 29). Het amendement bewerkstelligt, zo begrijpen deze leden, dat advocaten die tuchtrechtelijk een waarschuwing krijgen, ook de kosten hiervoor moeten dragen. Graag vernemen zij waarom de initiatiefnemer een dergelijke constructie bij mediation niet nodig acht.

Artikel 55 (overgangsrecht inschrijvingseisen)

De leden van de PvdA-fractie willen nog een opmerking maken over de overgangsregeling. Initiatiefnemer stelt dat mediators mogelijk niet kunnen toewerken naar de eisen zoals gesteld in artikel 3 bij de inwerking-treding van dit initiatiefwetsvoorstel. Daarom is onder andere gekozen voor het halveren van het aantal vereiste afgehandelde mediations of aantal besteedde uren aan mediation in het jaar voor aanvraag tot

registratie. Kan de initiatiefnemer onderbouwen waarom voor deze aanpassing is gekozen? Kan er dan nog worden gesproken van voldoende kwaliteit op grond van ervaring?

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels