

Vergaderjaar 2013–2014

**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. 7 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 15 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**

<b>I</b>	<b>ALGEMEEN DEEL</b>	<b>1</b>
1.	Inleiding	1
2.	Het potentiële bereik	6
3.	Europese ontwikkelingen	6
4.	De Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht	7
5.	Consultaties	8
<b>II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>8</b>

### **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

<sup>1</sup> Herdruk i.v.m. juiste weergave van het opschrift.

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.

De leden van de VVD-fractie constateren dat bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel nauw samenhangt met twee andere initiatiefwetsvoorstellen inzake mediation die initiatiefnemer tegelijkertijd heeft ingediend, namelijk het 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 (Kamerstuk 33 722; hierna: de Wet registermediator) 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). Mochten bepaalde bemerkingen samenhangen met de voornoemde twee andere initiatiefwetsvoorstellen, zullen zij dit in deze inbreng expliciet aangeven.

Voornoemde leden stellen vast dat het initiatiefwetsvoorstel onder meer een inspanningsverplichting voor bestuursorganen bevat om geschillen met burgers te voorkomen door vroegtijdige en actieve communicatie. Bestuursorganen worden verplicht gebruik te maken van registermediators en de rechter wordt verplicht de doorverwijzing naar een registermediator te overwegen. Ten aanzien van dit laatste, vragen deze leden of het feit dat de bestuursrechter reeds meer dan in het verleden aanstuurt op een minnelijke schikking ter zitting of buiten de rechtszaal, onder meer door de zogenoemde Nieuwe Zaaksbehandeling, niet al in voldoende mate tegemoet komt aan de doelstelling. Zal een imperatieve formulering van het thans voorgestelde artikel 7:3a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), ergo een verplichting voor het bestuursorgaan te onderzoeken of mediation mogelijk is, niet eveneens kunnen bijdragen aan de genoemde doelstelling? Hoe kijkt de initiatiefnemer hier tegenaan? Drang bij het bestuursorgaan tot het volgen van een de-escalerende en effectieve procedure waarbij de belangen van de burger niet uit het oog worden verloren, kan volgens deze leden ook bijdragen aan een rechtmatig besluit en het voorkomen van gerechtelijke procedures. Om het nobele en noodzakelijke streven van de initiatiefnemer nog verder kracht bij te zetten, vragen de aan het woord zijnde leden hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen enkele voorstellen van mr. dr. L.M. Koenraad gedaan in het artikel Ruimte voor mediation; enige kanttekeningen bij het door Kamerlid Van der Steur ingediende wetsvoorstel ten aanzien van het gebruik van mediation. Een suggestie van zijn hand is het ontslaan van de bezwaarmaker en de eiser van de plicht tot het aanvoeren van gronden tegen het bestreden besluit ex artikel 6:5, eerste lid, sub d, van de Awb indien kan worden aangetoond dat met behulp van een geregistreerd mediator wordt geprobeerd het geschil informeel te beslechten. Het aanvoeren van gronden tegen het bestreden besluit kan immers een conflictopwekkend effect hebben. Het indienen van gronden tegen het bestreden besluit wekt de behoefte bij de andere partij deze argumenten te weerleggen hetgeen alle betrokkenen in hun juridische loopgraven doet belanden. Hoe taxeert de initiatiefnemer de suggestie van mr. Dr. L.M. Koenraad? Voorts vragen deze leden of initiatiefnemer met het opnemen van een inspanningsver-

plichting teneinde geschillen met burgers te voorkomen door vroegtijdige en actieve communicatie, ook pre-mediation verstaat. Dit is een voorfase van mediation en beslaat een informeel overleg zonder een onafhankelijke neutrale derde, zoals een mediator, maar wel met de inzet van mediation-vaardigheden. Indien goed door het bestuursorgaan toegepast, zien de leden van de VVD-fractie pre-mediation als een verbetering van het contact met de bezwaarmaker en zal het bijdragen aan de oplossing van het geschil. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, vragen zij hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen de mogelijkheid deze vorm van mediation expliciet in het initiatiefwetsvoorstel te benoemen. Ten aanzien van het voorgestelde artikel 7:1b van de Awb vragen de aan het woord zijnde leden of dit artikel ook ziet op procedures waarin zienswijzen in plaats van een bezwaarschrift zijn ingediend. Zo nee, ziet de initiatiefnemer meerwaarde in een artikel van gelijke strekking voor gerechtelijke procedures die voortvloeien uit een uniforme openbare voorbereidingsprocedure?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel mediation regelt tussen de burger en een bestuursorgaan/overheid. Heeft de initiatiefnemer de indruk dat met name een bestuursorgaan in de praktijk vaak en wellicht bij voorkeur de geijkte stappen, van bezwaar en vervolgens beroep bij de rechter, zal willen bewandelen? Zo ja, hoe kan het bestuursorgaan worden overtuigd van het nut er onderling uit te komen, door de burger te bellen om het geschil op te lossen of door een mediator in te zetten teneinde tot een vergelijk te komen? Deze leden vragen dit omdat zij lezen dat slechts 1 op de 1.000 bezwaarschriften bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de belastingdienst worden afgedaan via mediation. Overigens lezen voornoemde leden dat de belastingdienst al een eigen traject van mediation, inclusief interne mediators, heeft opgezet. Ondanks de aandacht die de belastingdienst zelf al heeft ontwikkeld door via mediation zaken af te handelen worden er nog weinig zaken (1 op de 1.000) in de bezwaarprocedure afgedaan via mediation. Waarom handelt de belastingdienst zo weinig bezwaarschriften via mediation af terwijl zij wel de mogelijkheden daartoe heeft. Waar hapert het systeem bij de belastingdienst en zijn hier lessen uit te leren waar de initiatiefnemer rekening mee moet houden in verband met onderhavig initiatiefwetsvoorstel?

Welke stok achter de deur bestaat er in dit initiatiefwetsvoorstel om bestuursorganen te dwingen meer en vaker gebruik te maken van mediation? In tegenstelling tot het initiatiefwetsvoorstel bevordering van mediation in het burgerlijk recht, zien deze leden weinig dwingende regels in onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Kan de initiatiefnemer hierop reageren? Hoe schat de initiatiefnemer de bereidheid in van een bestuursorgaan om mee te werken aan mediation, als de griffierechten voor bestuursorganen substantieel worden verhoogd in geval van hoger beroep en in cassatie en het bestuursorgaan verliest deze zaken? Zal het bestuursorgaan door deze extra hoge griffierechten eerder geneigd zijn mee te werken aan mediation? Kan de initiatiefnemer zijn antwoord toelichten?

Bestuursorganen moeten motiveren waarom zij niet (willen) meewerken aan mediation. Volgens de initiatiefnemer zorgt deze motivering ervoor dat de toepassing van mediation of van een andere geschilbeslechtsingsmethode niet lichtzinnig wordt geweigerd. Deze leden vragen hoe zwaar de motivering moet zijn? Kan worden volstaan met een standaard motivering zoals: «er wordt geen oplossing verwacht via mediation» of «er kon geen contact worden gelegd met belanghebbende»?

Heeft de initiatiefnemer inzicht hoeveel gemeenten er een gewoonte van maken met de burger te bellen als zij verwachten dat er een conflict kan ontstaan of als er reeds een conflict bestaat?

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

Voor hen 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. Dit alles neemt echter geenszins weg dat er ook andere manieren zijn om 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.

Voor genoemde leden hebben de afgelopen jaren veel kritiek geuit op de wijze waarop bestuursorganen omgaan met geschillen met burgers. Volgens deze leden werd en wordt nog steeds te weinig de telefoon gepakt en daarmee te weinig gekeken hoe een procedure kan worden voorkomen. De starre houding van sommige bestuursorganen leidt nog steeds tot onnodig veel gerechtelijke procedures. De zogenaamde Nieuwe Zaaksbehandeling in het bestuursrecht heeft er al toe bijgedragen dat minder mensen in hoger beroep zijn gegaan, maar nog steeds vinden deze leden dat bestuursorganen meer oog moeten en kunnen hebben voor de menselijke maat. Uiteindelijk hebben ze daar ook zelf profijt van. De ambitie van de initiatiefnemer de bestuursorganen meer te stimuleren aan tafel te gaan zitten met burgers herkennen zij dan ook.

De leden van de SP-fractie stellen hier echter wel aan de orde dat er momenteel al een trend is ingezet in het bestuursrecht, die tegemoet komt aan de doelstellingen van dit initiatiefwetsvoorstel, waardoor de vraag aan de orde is of er nog behoefte is aan formele wetgeving. Graag ontvangen zij een reactie hierop van de initiatiefnemer. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wijst erop dat de initiatiefwetsvoorstellen in juridische zin niet veel toevoegen. Wat is de reactie hierop van de initiatiefnemer? Ook vernemen deze leden graag waarom het initiatiefwetsvoorstel met name spreekt over mediation in de fase van bezwaar en beroep. In hoeverre geldt dit ook in de fase hieraan voorafgaand? Kan de initiatiefnemer reageren op de vrees van de VNG dat dit initiatiefwetsvoorstel geen kosten zal besparen, omdat het inschakelen van een mediator geld kost en er doorgaans andere goedkopere wijzen van informele geschilbeslechting zijn?

Deze leden vragen de initiatiefnemer toe te lichten in hoeverre burgers en bedrijven zelf ook invloed hebben op de keuze van de mediator indien het bestuursorgaan het initiatief hiertoe heeft genomen. Wie dient uiteindelijk de kosten te betalen? Worden bestuursorganen voldoende gestimuleerd eerst zelf om de tafel te gaan zitten met burgers of bedrijven, nog voordat ze zich wenden tot een mediator? Dit om onnodige mediationkosten te voorkomen.

Kan de initiatiefnemer toelichten hoe een bestuursorgaan kan toetsen of er voldoende aanleiding bestaat voor mediation? Hoe zullen derde-belanghebbenden worden betrokken bij een keukentafelgesprek of mediation?

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemer een positief effect verwacht van de drie ingediende initiatiefwetsvoorstellen, gelet ook op de schets van het potentiële bereik in paragraaf 3 van de memorie van toelichting. Als de initiatiefnemer hierin gelijk heeft en de initiatiefwetsvoorstellen worden aangenomen, zullen de kosten van de rechtspraak en de kosten van rechtsbijstand logischerwijs als gevolg hiervan dalen. Kan dit gekwantificeerd worden? Tot hoeveel besparingen zou dit kunnen leiden? Voor genoemde leden stellen deze vraag met name, omdat er

momenteel voorstellen van regeringszijde zijn ingediend die de toegang tot het recht beperken, te weten forse bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en opnieuw een verhoging van de griffierechten. Kan de initiatiefnemer de redenering volgen dat deze maatregelen wellicht niet nodig zijn, indien alternatieve vormen van geschilbeslechting zoals bijvoorbeeld mediation gestimuleerd zouden worden? Zo nee, waarom niet?

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 advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aangeeft dat vrijwilligheid geen essentieel onderdeel hoeft te zijn voor het slagen van mediation. Deze leden vragen evenwel de initiatiefnemer of hij, los van het slagen van een mediationtraject, de opinie 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 voornoemde leden wat erop tegen is gewoon de Nederlandse termen «bemiddelaar» en «bemiddeling» te hanteren.

Inzake het onderhavige wetsvoorstel bevordering van mediation in het bestuursrecht hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen en opmerkingen die verder in dit verslag aan de orde komen.

De leden van de D66-fractie zijn voorstander van de huidige ontwikkeling waarbij bestuursorganen minder procedureel reageren, maar inzetten op een informele aanpak van klachten en bezwaren met persoonlijk contact om zo escalatie te voorkomen en wederzijds begrip voor elkaars standpunten te scheppen. Uit de memorie van toelichting begrijpen de aan het woord zijnde leden dat de initiatiefnemer dat uitgangspunt deelt. Zij vragen waarom er in de voorliggende initiatiefwetsvoorstellen voor gekozen wordt voor bepaalde overheidsinstanties een afnameplicht te introduceren bij toepassing van mediation ex artikel 23 Wet registermediator en bestuursorganen een drang tot mediation op te leggen onder het principe «pas toe, of leg uit». In het bestuursrecht blijft de reikwijdte van een geschil namelijk praktisch nooit beperkt tot twee partijen. Het is dan ook maar de vraag of het voldoende is de belanghebbende die bij de voorbereiding van het besluit zijn zienswijze naar voren heeft gebracht ex artikel 7:3a Awb voldoende bescherming biedt aan anderen. Derden moeten er immers op kunnen vertrouwen dat het recht wordt toegepast. Er bestaat bijzonder weinig ruimte voor afwijkingen ten nadele van een belanghebbende of derde. Maar aangezien er bij mediation in het bestuursrecht altijd een publiek belang aan de orde is, is het bijzonder lastig tot een uitkomst te komen waarbij dat niet het geval is. De aan het woord zijnde leden stellen nadere overwegingen van de initiatiefnemer op dit punt zeer op prijs.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Zij willen in deze bijdrage nog enkele vragen stellen die specifiek gaan over het voorstel mediation te bevorderen in het bestuursrecht.

## *2. 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.

## *3. Europese ontwikkelingen*

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

#### 4. De Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer een reactie op de bezwaren zoals die door de VNG zijn geuit. In het bijzonder vragen deze leden aandacht voor de opmerking over het ontbreken van de toegevoegde waarde van onderliggende initiatiefwetsvoorstellen voor bestuursorganen. Zij delen de mening van de VNG dat er een breed pallet aan mogelijkheden voor informele geschillenbeslechting bestaat, welke van nut kunnen zijn om in een vroeg stadium geschillen tussen burgers en overheden te beslechten. De kernvraag voor deze leden is hoe de conflictvermijdende houding van overheden en burgers verder bevorderd kan worden, zonder daarbij bestuursorganen en mediators op te zadelen met overbodige wetgeving. Uit de memorie van toelichting blijkt de initiatiefnemer de aandacht primair op de formele mediation te leggen. Kan uitleg worden gegeven over het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerde onderzoek in 2007 welke methoden hebben gezorgd voor het succes achter een toenemend vertrouwen in de overheden en het intrekken van bezwaarschriften. Wat is in dit onderzoek het aandeel geweest van formele mediation en in hoeverre hebben andere informele methoden hieraan bijgedragen? Kan de initiatiefnemer voorts schetsen van welke informele methoden bestuursorganen thans gebruik maken teneinde geschillen te beslechten?

De leden van de CDA-fractie vragen welke zwaardere verplichting de initiatiefnemer voor bestuursorganen in gedachten heeft als blijkt dat de motiveringsplicht niet leidt tot substantieel meer gebruik van mediation in het bestuursrecht. In navolging van hetgeen deze leden in de inleiding hebben opgemerkt bevreemdt deze formulering hen enigszins. Deelt de initiatiefnemer de mening dat het geen doel op zich zou moeten zijn meer mediation te bewerkstellingen in het bestuursrecht, maar dat het uitgangspunt zou moeten zijn zoveel mogelijk te voorzien in effectieve geschillenbeslechting tussen burgers en overheden. Initiatiefnemer is van oordeel dat ook in het belastingrecht mediation waar mogelijk en nuttig moet worden gestimuleerd. Voornoemde leden vragen een reactie op de kritieken die vanuit de wetenschap zijn geuit, in het bijzonder in een proefschrift betreffende dit onderwerp en een artikel in Het Register waarin het wetsvoorstel op dit punt becommentarieerd wordt.<sup>2</sup> Mediation in het belastingrecht maakt de zaken alleen maar ingewikkeld, zo wordt in het algemeen gesteld. Meer specifiek wordt aangegeven dat de geheimhoudingsplicht uit het initiatiefwetsvoorstel niet aansluit bij die voor belastingambtenaren, die verplicht zijn aangifte te doen van strafbare feiten. Voor een belastingplichtige blijft dus onduidelijk in hoeverre hij op de vertrouwelijkheid kan rekenen van een belastingmediator. Voorts wordt aangegeven dat de rechten en plichten van de belastingplichtige beter zijn gewaarborgd bij de rechter, dan bij een mediator. In het betreffende artikel wordt een voorbeeld aangehaald waarin de belastingplichtige te makkelijk akkoord gaat met een voorstel van de mediator, waar hij bij de rechter strafverminderende omstandigheden had kunnen aanvoeren. Zou de initiatiefnemer kunnen ingaan op bovenstaande kritieken en kunnen toelichten waarom ook in het belastingrecht mediation van toegevoegde waarde is? Verder willen de leden van de CDA-fractie op dit punt de initiatiefnemer verzoeken in te gaan op de oorzaken achter de aanzienlijke daling van het aantal rechterlijke verwijzingen naar mediation in belastingzaken, volgens het betreffende artikel vanaf 2011 van grofweg 500 naar 45 zaken per jaar, alsmede het (vermeende) dalende slagingspercentage.

<sup>2</sup> Proefschrift van mr. dr. Maria Bernarde Antonia (Diane) van Hout getiteld: *Mens, maatschappij en mediation in het belastingrecht. Een theoretisch, rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek*, december 2013, alsmede een interview in *Het Register*, februari 2014, nr. 1, p. 19–21.

De leden van de SGP-fractie delen de opvatting van de initiatiefnemer dat het belangrijk is dat een bestuursorgaan duidelijk communiceert richting burgers. Ook is een vroegtijdige oplossing van een conflict, op informele wijze, belangrijk. Wel vragen deze leden of het logisch is wettelijk vast te leggen dat de overheid vroegtijdig en actief communiceert richting burgers. Voorkomt dit daadwerkelijk dat burgers minder snel een conflict met de overheid zullen hebben? Het uitgangspunt als zodanig delen deze leden wel, maar een wettelijke verplichting is naar hun mening een wat bijzondere bepaling. Gaat het om een afdwingbaar recht? Wat biedt deze bepaling meer dan bijvoorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur, dan wel de opvolger daarvan?

De leden van de SGP-fractie zien dat in het bestuursrecht wordt gekozen voor een kan-bepaling bij het aanbieden van een mediationovereenkomst. Zij constateren dat in de praktijk in veel gemeenten in de bezwaarfase of om een bezwaar te voorkomen door ambtenaren bij een conflict informeel contact wordt opgenomen met de betrokken burgers. Vindt de initiatiefnemer dat dit in principe plaats dient te vinden in de vorm van een mediationovereenkomst of is het ook voldoende als een gemeente het op een meer informele wijze aanpakt? Is dat vanuit het oogpunt van kosten wenselijk? Hoe verhoudt dit zich tot de stelling van de initiatiefnemer dat er gekozen zal worden voor een zwaardere bepaling als er geen sprake is van een substantiële toename van mediation in het bestuursrecht? Deze leden constateren dat het ook nog wel eens voorkomt dat burgers weinig vertrouwen hebben in een aanbod voor mediation door de overheid, terwijl in de bezwaarfase bij een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie blijkt dat er toch vanuit de gemeente of bij de burger ruimte komt voor overleg en uiteindelijk een resultaat dat voor beide partijen bevredigend is. Is dit in de ogen van de initiatiefnemer een ongewenste situatie? Is dat wel in alle gevallen te voorkomen?

#### *5. 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 VNG laat meewegen, specifiek met betrekking tot het initiatiefwetsvoorstel bevordering mediation in het bestuursrecht.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I (Algemene wet bestuursrecht)**

#### *Onderdeel A (artikel 2:4a Awb)*

De leden van de CDA-fractie vragen of dit artikel zou kunnen leiden tot, eventueel ook bij de rechter ter beoordeling terechtkomende, verschillen van mening over de vraag of het bestuursorgaan zich daadwerkelijk en voldoende heeft ingespannen, gezien naar vroegtijdige en actieve communicatie, teneinde geschillen met burgers te voorkomen.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het voorgestelde artikel moeten zien als op gelijke voet met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals gecodificeerd in het derde hoofdstuk van de Algemene wet bestuursrecht, als een specificatie ervan of als overkoepelend eraan.



*Onderdeel C (Artikel 7:3a)*

De leden van de SP-fractie vragen waarom er is gekozen voor de formulering dat het bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid kan stellen deel te nemen aan mediation. Zou het niet beter zijn op te nemen: «Het bestuursorgaan stelt belanghebbenden...»? Graag ontvangen zij hierop een reactie van de initiatiefnemer.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in dit onderdeel wordt aangegeven dat een bestuursorgaan kan afzien van mediation als op voorhand duidelijk is dat er sprake is van een rechtsvraag die alleen door de rechter opgelost kan worden. Waarom heeft de initiatiefnemer er dan niet ook voor gekozen – net als in het initiatiefwetsvoorstel over het burgerlijk recht – de mogelijkheid te bieden een elektronische rechtsvraag in te dienen bij de rechter. Is dat in dit geval minder gewenst dan in het civiele recht? Deze leden missen samenloopbepalingen met de andere initiatiefwetsvoorstellen over mediation. Is het wenselijk deze samenloopbepalingen toch op te nemen of ziet initiatiefnemer het volledig als één pakket dat niet los van elkaar verkrijgbaar is?

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels