

Vergaderjaar 2003–2004

29 528

Mediation en het rechtsbestel

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2004

Inleiding

Zoals aangekondigd in het Tussenbericht ADR/mediation van 20 juni 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 352, nr. 66) zend ik u hierbij mijn notitie «Mediation en het rechtsbestel» (bijgevoegd) over de plaats van mediation in relatie tot het formele rechtssysteem.

Ik baseer mij daarbij mede op het eindrapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) «Ruimte voor Mediation» met de resultaten van de projecten met doorverwijzing naar mediation in de justitiële infrastructuur, die tussen maart 2000 en 1 januari 2003 hebben plaatsgevonden. Dit eindrapport heb ik op 29 oktober jl. aan uw Kamer gezonden. Daarnaast heeft in opdracht van Justitie een aantal andere wetenschappelijke onderzoeken plaatsgevonden waarvan de uitkomsten eveneens zijn meegewogen bij de totstandkoming van de in de notitie opgenomen voorstellen.

Tenslotte is door Justitie in genoemde periode op projectbasis subsidie verstrekt aan een aantal marktinitiatieven die tot doel hadden het gebruik van mediation in de betreffende sector te bevorderen, op voorwaarde dat de resultaten daarvan zouden kunnen worden betrokken bij het bovengenoemde WODC-onderzoek.

De notitie is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak en de Raden voor Rechtsbijstand. Zowel de Raad voor de rechtspraak als de Raden voor Rechtsbijstand hebben aangegeven te kunnen instemmen met het voorliggende voorstel en zijn bereid hun medewerking aan de uitvoering van een en ander te verlenen.

Naast onderzoek naar mediation is ook de aard en omvang van twee andere vormen van ADR in Nederland, te weten bindend advies en arbitrage, in kaart gebracht. Beide maken al langer deel uit van onze rechtspraak en zijn in meer of minder mate gereguleerd. Het grote verschil tussen mediation en andere vormen van ADR is dat in het eerste geval partijen de oplossing van hun conflict in eigen hand houden, terwijl in de andere gevallen uiteindelijk een derde een beslissing neemt in het geschil.

Nadat de resultaten van het lopende WODC onderzoek naar de geschillenbeslechtingdelta beschikbaar zijn, zal ik bezien in hoeverre een ruimer toepassingsbereik/hogere dekkinggraad van deze vormen van ADR wenselijk respectievelijk realiseerbaar is.

Voorts herinner ik op deze plaats aan het initiatief van prof. mr. A. J. van den Berg om in nauwe samenwerking met deskundigen uit wetenschap en praktijk een herziening van het arbitragerecht te concipiëren (zie de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg, Tweede Kamer 1999–2000, 26 855, nr. 5, blz. 3). De voorlopige resultaten daarvan voeden de verwachting dat zij kunnen leiden tot een verdere verbetering van de wetgeving op dit terrein.

Achtergrond

De projecten en onderzoeken zijn aangekondigd in de Beleidsbrief ADR 2000–2002 «Meer wegen naar het recht» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 352, nr. 19). In een eerder stadium hebben reeds experimenten plaatsgevonden met bemiddeling (mediation) op het terrein van de scheidings- en omgangsproblematiek. Het eindrapport van deze experimenten is u in oktober 2001 toegezonden. Ik verwijs in dit kader ondermeer naar de met u gevoerde overleggen en mijn brief van 4 december 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, 105) waarin de mogelijkheden van mediation (bemiddeling) bij scheidings- en omgangsproblemen zijn besproken.

Het gebruik van het instrument mediation is primair de verantwoordelijkheid van partijen zelf. Wel acht ik het van belang dat vanuit de overheid bepaalde stimulansen worden gegeven om van dit instrument effectief gebruik te kunnen maken. Dit mag niet verstarrend werken en dient niet te gebeuren vanuit een blauwdruk op basis waarvan mediation toegepast moet worden. Het instrument moet de ruimte krijgen om zich verder te ontwikkelen én te bewijzen.

Ook op Europees niveau wordt onderkend dat alternatieve vormen van conflictoplossing, mediation in het bijzonder, een belangrijke aanvulling kunnen vormen op de bestaande gerechtelijke systemen, mede gelet op de toename van het aantal grensoverschrijdende conflicten. Recent heeft de Europese Commissie een eerste concept gepubliceerd voor een richtlijn die tot oogmerk heeft de toegang tot het recht te vergemakkelijken door de toepassing van mediation in burgerlijke en handelszaken te bevorderen.

Bredere context; doorlichting wetgeving

Zoals ik in het Tussenbericht eveneens heb aangegeven plaats ik het beleid ten aanzien van mediation en andere alternatieve vormen van geschillenbeslechting in een bredere context. Het vormt onderdeel van een pakket aan maatregelen gericht op de wijze waarop we in onze samenleving met conflicten omgaan.

Op dit moment wordt een programma ontwikkeld waarin concrete wetgevingscomplexen worden doorgelicht en nieuwe wetgevingsconcepten worden ontwikkeld; dit om (de oorzaken van) overmatige regelgeving tegen te gaan.

Verder wordt op verschillende wetgevingsterreinen bezien welke eventuele belemmeringen voor het zelf oplossen van conflicten kunnen worden weggenomen en/of stimulansen kunnen worden ingebouwd die het zelfoplossend vermogen van partijen bevorderen.

Ik noem hier met name de bredere aanpak van het aansprakelijkheidsrecht. Inzet daarbij is het scheppen van meer duidelijkheid, het beheersen

van de omvang van schade, het hanteerbaar houden van transactiekosten en het beperken van conflicten in de samenleving. Belangrijk aandachtspunt voor de wetgever vormt de mate waarin het recht en rechtspraak voorspelbaar zijn aangezien dit de intensiteit van geschillen in de samenleving grotendeels beïnvloedt. Betere normering en standaardisering van schadevergoeding in stereotype gevallen in het materiële recht draagt bij aan het voorkomen van conflicten. In dit verband noem ik bijvoorbeeld het wetsvoorstel Affectieschade dat ziet op de ernstigste vormen van personenschade. Vaste normen voor smartegeldbedragen kan de afwikkeling van de geleden schade bespoedigen en vereenvoudigen. Een ander voorbeeld is de wetsvoorstel Collectieve afwikkeling massaschades. Dit wetsvoorstel beoogt de afwikkeling soepeler te laten verlopen door een collectieve schikking te bewerkstelligen, gesloten door een organisatie die de belangen van de gedupeerde behartigt, met de veroorzaker(s) van de schade. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om een dergelijke overeenkomst tot schadeafwikkeling verbindend te laten verklaren door de rechter voor de gehele groep van benadeelden, die aldus op eenvoudige wijze hun schadevergoeding kunnen verkrijgen.

Procesrechtelijke voorzieningen

In het rapport «Een nieuwe balans» inzake de fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de zeeffunctie van de voorfase van het proces ter voorkoming van onnodige processen alsmede aan de rol van mediation. Bij brief van mei 2003 heb ik u dit afrondend rapport van de eerste fase van de fundamentele herbezinning toegezonden (Kamerstukken II, 2002–2003, xxx). Tot deze herbezinning is besloten bij de recente herziening burgerlijk procesrecht (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 855, nr. 16, blz. 19). De fundamentele herbezinning wordt uitgevoerd door prof. mr. W.D.H. Asser, prof. mr. J.B.M. Vranken en prof. mr. H.A. Groen, met medewerking van mevrouw mr. I.N. Tzankova. De tweede fase van de fundamentele herbezinning is recentelijk afgerond. Daarin heeft een brede consultatie plaatsgevonden over het rapport «Een nieuwe balans». In de derde fase zullen de onderzoekers mede op basis van de reacties op het rapport tot meer concrete voorstellen komen.

Wat het bestuursprocesrecht betreft wijs ik er op dat dit reeds thans veel ruimte biedt voor mediation, bijvoorbeeld in het kader van de bezwaarschriftprocedure. Een mogelijk belemmerende factor is nog dat partijen bevreesd kunnen zijn voor tijdverlies als de mediation mislukt en alsnog de formele bezwaar- en beroepsprocedure moet worden gevolgd. Het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel rechtstreeks beroep (Kamerstukken I 2002/03, 27 563, nr. 236) neemt deze belemmering gedeeltelijk weg: binnenkort zullen partijen kunnen afspreken om in zo'n geval de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Of verdere aanpassingen nodig zijn, zal worden bezien in het kader van een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel tot verbetering en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht en bevordering van definitieve geschilbeslechting. Bij de gedachtevorming daarover zal ook het onlangs verschenen rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR) over de toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid worden betrokken¹.

Voorbeeldfunctie overheid

Het gaat niet alleen om wetgeving maar ook om hoe in de samenleving met conflicten wordt omgegaan. Ik vind dat de overheid daarin een voorbeeldfunctie heeft te vervullen. In het bestuursrecht zien we het

¹ Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR) «Van toetsing naar geschilbeslechting», maart 2004.

gebruik van mediation in de praktijk toenemen, zoals bijvoorbeeld in de bezwaarfase bij de Provincie Overijssel¹.

Overigens geldt deze voorbeeldfunctie naar mijn mening niet alleen voor conflicten tussen overheid en burger, maar ook in geval van conflicten tussen bestuursorganen onderling, interne conflicten binnen een bestuursorgaan (bijvoorbeeld arbeidsconflicten) of conflicten die voortvloeien uit een door het bestuursorgaan gesloten privaatrechtelijke overeenkomst.

Civielrechtelijke praktijk

Ook de praktijk kan conflicten voorkomen door meer zekerheid te bieden. Hierbij doel ik onder meer op het initiatief van het Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht van de Universiteit van Tilburg tot het stroomlijnen van het preprocesuele schaderegelingstraject door het ontwikkelen van duidelijke procedurele normen. Dit initiatief vindt plaats in nauwe samenwerking met de letselschadepraktijk, het Nationaal Platform Personenschade en belangenorganisaties als het Verbond van Verzekeraars, de Consumentenbond, Slachtofferhulp Nederland en de ANWB.

Dit initiatief sluit aan bij de aanbeveling van de rapporteurs van de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht die institutionele partijen oproept gedragscodes te ontwikkelen voor het behandelen van geschillen. Door een soort rules of best practices moet het bijdragen aan een mentaliteitsverandering. Zeker in geval van personenschade waarbij sprake is van ingrijpende emotionele gebeurtenissen dient escalatie van conflicten worden tegengegaan. Juristen moeten in die gevallen meer oog hebben voor de belangen van benadeelden bij snelle duidelijkheid, erkenning en genoegdoening en minder vasthouden aan juridische concepten als individuele rechtvaardigheid en volledige schadevergoeding.

Naar een slagvaardiger rechtspleging

Hoewel de druk op de rechterlijke macht, zoals ik reeds heb uiteengezet in het Tussenbericht, afhankelijk is van meerdere autonome factoren, mag worden verwacht dat bovengenoemde beleidsinitiatieven op termijn kunnen leiden tot een afname van het beroep op de rechter en daarmee bijdragen aan een reductie van de werkbelasting van de rechterlijke macht. In aansluiting op mijn toezegging in de Memorie van Toelichting op de Justitiebegroting te komen tot een plan van aanpak voor het terugdringen van de overbelasting van de rechtspraak, kunt u in het voorjaar van 2004 een nota tegemoet zien waarin maatregelen worden beschreven die de slagvaardigheid van de rechtspleging versterken.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ Bij de provincie Overijssel heeft een project plaatsgevonden waarin de mogelijkheden van mediation in de bezwaarfase zijn onderzocht. Daaruit is niet alleen gebleken dat mediation kan bijdragen aan een effectievere oplossing van conflicten tussen burger en bestuur, maar ook dat in veel gevallen zelfs geen mediation hoeft plaats te vinden om het conflict uit de wereld te helpen (één op de drie bezwaarschriften kon worden ingetrokken). Belangrijkste resultaat was wellicht dat de introductie van mediation bij het bestuursorgaan een omslag heeft teweeggebracht in het denken over hoe om te gaan met klachten, bezwaarschriften. Het project heeft inmiddels op initiatief van de provincie een vervolg gekregen.

1. Achtergrond

Met de Beleidsbrief ADR 2000–2002 is door mijn voorgangers het beleidskader geschetst voor de bevordering van alternatieve vormen van geschilafdoening. In de Beleidsbrief zijn vier doelstellingen voor de bevordering van ADR (alternatieve geschilbeslechting) op de langere termijn geformuleerd. Deze waren deels algemeen van aard en deels specifiek van toepassing op een meer gestructureerde introductie van mediation in de rechtspraak:

- dejuridisering van conflicten,
- het op de kwalitatief beste resp. meest effectieve wijze afdoen van conflicten,
- het tegemoetkomen aan de maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht,
- vermindering van de druk op de rechtspraak.

Kern van de beleidsvoornemens vormde de opzet van projecten met doorverwijzing naar mediation in de justitiële infrastructuur (gerechten en bureaus rechtshulp).

In deze notitie wil ik mede aan de hand van de uitkomsten van deze projecten (en de andere in de Beleidsbrief ADR aangekondigde onderzoeken) uiteenzetten welke rol ik voor mediation weggelegd zie in het rechtsbestel en welke concrete beleidsinitiatieven/acties ik daaraan wil verbinden in de nabije toekomst.

2. Beleidsdoel

Zoals ik ook al heb aangegeven in het Tussenbericht ADR/mediation van 20 juni 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 352, nr. 66), acht ik het van belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat conflicten escaleren en (onnodig) juridiseren. In dat kader streef ik ernaar de mogelijkheden om conflicten langs buitengerechtelijke weg op te lossen te bevorderen.

Hoe wezenlijk de toegang tot de rechter ook voor de beslechting van conflicten is, niet in alle situaties biedt de overheidsrechtspraak voor burgers die in een conflictsituatie verkeren de meest geëigende of meest doelmatige voorziening. Naar gelang de aard van de conflictsituatie varieert ook de aard van de meest bevredigende of doelmatige voorziening. Het beleid is er daarom op gericht om in die gevallen waarin andere vormen van conflictoplossing passend kunnen zijn te bevorderen dat zoveel mogelijk van die andere vormen gebruik wordt gemaakt.

Bevredigende en doelmatige oplossing van conflicten leidt tot tal van positieve maatschappelijke effecten en een daaraan gekoppelde afname van maatschappelijke kosten. Bij dit laatste doel ik niet alleen op de publieke en private kosten van het beslechten van geschillen maar bijvoorbeeld ook op de kosten van aan conflicten gerelateerd ziekteverzuim en de kosten die het gevolg zijn van een belemmerde samenwerking tussen betrokkenen in het maatschappelijke verkeer. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat de rechter onnodig wordt belast met zaken die ook en in sommige gevallen zelfs beter langs andere weg kunnen worden opgelost. Langdurige en kostbare procedures kunnen daardoor worden vermeden en de rechter kan zich concentreren op de zaken waarvoor rechterlijke interventie daadwerkelijk aangewezen is. Er bestaan geen algemene normen om te kunnen beoordelen wat de beste oplossingsmethode voor een bepaald conflict is en het is ook zeker niet mijn intentie om de toegang tot de rechtspraak te beperken. Uiteindelijk moeten partijen zelf, in samenspraak met andere betrokkenen zoals

bijvoorbeeld een ingeroepen advocaat, die keuze maken in een concrete conflictsituatie. Het gaat mij erom dat in die concrete conflictsituatie een meer bewuste afweging wordt gemaakt. Daarbij moet uiteindelijk altijd de weg naar de rechter open blijven staan.

Mediation is in het licht van het voorgaande één van de instrumenten die kunnen bijdragen aan een systeem van doelmatige conflictoplossing.

3. Het instrument nader toegelicht

Mediation is een vorm van conflictoplossing waarbij een onafhankelijke neutrale derde, de mediator, partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijk gedragen en een voor ieder van hen optimale oplossing van hun onderlinge conflict te komen. De mediator gaat daarbij methodisch te werk op basis van een met partijen gesloten mediationovereenkomst.

De kracht van mediation is gelegen in het feit dat partijen de oplossing van hun conflict in eigen hand houden. Daarmee verschilt mediation van andere vormen van geschilafdoening, waaronder niet alleen de rechtspraak maar ook de buitengerechtelijke instrumenten arbitrage en bindend advies, waarbij uiteindelijk een derde een beslissing treft in het conflict.

Mediation doet bij uitstek recht aan de door het kabinet bepleite eigen verantwoordelijkheid van burgers en instellingen, ook voor het oplossen van hun conflicten.

Bijkomend voordeel is dat de acceptatiegraad van een zelf gekozen oplossing veelal groter is. Afspraken worden vaker daadwerkelijk nagekomen, waardoor executiegeschillen en vervolgsprocedures kunnen worden vermeden. In geval van een geslaagde mediation kunnen partijen over het algemeen een snellere, duurzamere en ook goedkopere oplossing voor hun conflict krijgen dan wanneer zij een volledige gerechtelijke procedure inclusief de kosten van rechtsbijstand moeten doorlopen en financieren. Zelfs in geval van een mislukte mediation kan deze weg toch effectief zijn omdat vaak al veel ruis in het conflict is weggenomen waardoor een uitgekristalliseerd geschilpunt of rechtsvraag overblijft waarop slagvaardige rechtspraak kan volgen.

Niet alle conflicten lenen zich evengoed voor mediation. Naar zijn aard wordt bij mediation het eerst gedacht aan conflicten waarbij partijen de beschikking hebben over de in het geding zijnde belangen. Dat is doorgaans het geval in conflicten tussen privaatrechtelijke partijen. Of een zaak geschikt is voor mediation hangt vooral af van partijenmerken en niet zozeer zaakskenmerken. Met name de mate waarin partijen onderhandelingsbereid zijn is bepalend. Uitzonderingen daargelaten – bijvoorbeeld indien sprake is van dreigende insolventie van de wederpartij – is mediation minder doelmatig bij bijvoorbeeld eenvoudige incassozaken. Bij bestuursrechtelijke conflicten – waarin ook belangen van anderen en openbare belangen in het geding zijn – rijst de vraag in hoeverre de overheid onderhandelingsruimte heeft om deel te nemen aan mediation. Vanuit juridisch oogpunt valt er niets te onderhandelen waar het recht dwingend, van openbare orde of beide is en het recht ook helder antwoord geeft op de in het geding zijnde rechtsvragen. Echter, het resultaat van een mediation is lang niet altijd een compromis waarin beide partijen een beetje gelijk krijgen in hun juridische standpunt. Tijdens de mediation kunnen op basis van erkenning van over en weer spelende belangen creatieve oplossingsrichtingen in beeld komen. Veel vaker komt het voor dat partijen geen rechterlijke uitspraak over de toepassing van de dwingendrechtelijke bepaling meer nodig hebben, omdat ieder in de overeenkomst toch voldoende krijgt van waar het hem *in wezen* om te doen was¹.

¹ Zie het onlangs verschenen rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR) over de toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid, blz. 145.

Het is van belang de verschillende toepassingsmogelijkheden van mediation naar gelang de aard van het conflict te onderkennen en te realiseren dat mediation maatwerk is.

Resultaten WODC evaluatie-onderzoek «Ruimte voor mediation» en onderzoek naar de praktijk van mediation in de justitiële infrastructuur in ons omringende landen (Jagtenberg & De Roo, Erasmusuniversiteit)

Uit het evaluatie-onderzoek naar de projecten met doorverwijzing naar mediation bij vijf rechtbanken plus een hof en drie bureaus rechtshulp volgt het algemene beeld dat mediation een positief effect heeft op partijen die daarvoor kiezen. Mediation draagt bij aan het voorkomen van escalatie van conflicten. De bij de onderzochte instanties werkzame functionarissen zijn bereid en in staat partijen naar mediation door te verwijzen. Partijen blijken in veel gevallen bereid op dit aanbod in te gaan en zijn tevreden over het mediationproces en over de mediator. Ook na verloop van een periode van ten minste drie maanden zijn partijen nog steeds tevreden. 81% van de partijen die zijn verwezen door de rechterlijke macht (ZM), 85% van de partijen die zijn verwezen door de bureaus rechtshulp en 81% van de betrokken raadslieden zouden in de toekomst weer voor mediation kiezen. Opvallend is ook dat tenminste 80% van de partijen, die door de rechter zijn verwezen en die er na drie maanden niet onderling zijn uitgekomen, heeft aangegeven bij een soortgelijk conflict toch weer voor mediation te zullen kiezen en een nog grotere meerderheid zou het anderen aanraden.

De uitkomsten van de projecten tonen aan dat mediation in civielen bestuursrechtelijke zaken in veel gevallen tot oplossing van het conflict kan leiden.

Het totale aantal mediations bij de twee projecten bedraagt 973 (rechterlijke macht) resp. 171 (rechtsbijstand). Bij de rechterlijke macht is in 61% van de mediations overeenstemming bereikt, het project bij de gefinancierde rechtsbijstand kwam – mede gezien de strengere selectie bij de doorverwijzing – uit op 78%. De zaken bij dit laatste project zijn snel afgerond: een mediation duurde gemiddeld 2,6 uur en had een doorlooptijd van zeven dagen. Bij de rechterlijke macht namen de mediations meer tijd in beslag: gemiddeld zaten partijen 6,3 uur met elkaar aan tafel. De doorlooptijd bedroeg drie maanden. Dit laatste heeft te maken met het feit dat de zaken die zijn doorverwezen vanuit de rechterlijke macht over het algemeen complexer waren.

Zowel uit het evaluatie-onderzoek alsook uit het onderzoek naar de praktijk van mediation in de ons omringende landen volgt dat er geen harde criteria bestaan voor succesvolle doorverwijzing. Een succesvolle doorverwijzing bestaat uit drie onderdelen: de selectie door de aanbieder, adequate voorlichting over en aanbod van mediation en ten slotte de aanvaarding door partijen. Doorverwijzers bieden mediation vooral aan als zij vinden dat de juridische beslissing het werkelijke conflict niet kan oplossen en dat de partijen daarom meer baat zouden hebben bij een herstel van de onderlinge communicatie en een oplossing op basis van wederzijdse belangen. Dit is met name het geval als sprake is van een «duurzame relatie» (zoals bijvoorbeeld in familiezaken) en/of als het conflict voornamelijk een «verstoorde communicatie» betreft. In die gevallen is mediation vaak de meest geëigende en doelmatige voorziening. Hiermee is nog niet gegeven dat dit aanbod in het specifieke geval tot een succesvolle mediation zal leiden. Daarvoor is nodig dat partijen gemotiveerd zijn of worden hun conflict alsnog zelf op te lossen en dat zij daarvoor ook onderhandelingsruimte hebben. De meest succesvoorspellende motivatie van de partijen is gebleken te zijn dat zij de

conflictoplossing in eigen hand willen houden en daarbij snel resultaat willen bereiken.

Door effectieve voorlichting en gerichte vraagstelling kunnen doorverwijzers de (latente) aanwezigheid van onderhandelingsbereidheid achterhalen. Ook kunnen partijen aan de hand van gerichte vragen in een zelftest bepalen of mediation een reële optie is.

4. Maatregelen om de toepassing van mediation verder te bevorderen

In de praktijk blijkt dat burgers nog onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden van mediation (en andere conflictoplossingsmethoden) waardoor conflicten vaak onnodig uitmonden in een gerechtelijke procedure.

Niet alleen de onbekendheid met mediation maar ook het feit dat men onvoldoende besef heeft van de betekenis van mediation voor de eigen (conflict)situatie leidt ertoe dat het instrument nog onvoldoende wordt benut. Tegelijkertijd hebben burgers soms ook een verkeerde verwachting van wat een juridische oplossing/rechterlijke uitspraak kan bieden.

Om te bevorderen dat partijen een bewuste afweging (kunnen) maken bij het oplossen van hun conflicten en in daarvoor aangewezen gevallen kiezen voor mediation wil ik een aantal maatregelen treffen. Ik kies er daarbij voor de komende jaren met name in te zetten op positieve prikkels. Gelet op de relatieve onbekendheid met het instrument en het feit dat nog geen brede praktische ervaring met het instrument is opgedaan, ben ik van mening dat een dergelijke inzet in deze fase meer succes zal opleveren dan het opwerpen van drempels om de toegang tot de rechter te verzwaren of het achteraf «bestrafen» van partijen die geen poging tot mediation hebben ondernomen. Daarbij moet tevens in overweging worden genomen dat het succes van mediation gebaseerd is op de vrijwillige deelname van partijen. Niettemin kan ik mij voorstellen dat op termijn op bepaalde terreinen nadere voorwaarden worden verbonden aan de toegang tot de rechter. Ook mediation zou daarbij een rol kunnen vervullen. Daarbij denk ik – zoals ook in het Tussenbericht is aangegeven – niet aan een generieke verplichting tot mediation.

4.1 Informatievoorziening

In de eerste plaats is een adequate informatievoorziening met betrekking tot de (voor- en nadelen van de) verschillende mogelijkheden om een conflict op bevredigende en doelmatige wijze op te lossen van groot belang («gelijk speelveld creëren»).

Ik wil daartoe allereerst met gebruikmaking van diverse algemene informatiekkanalen burgers en instellingen in algemene zin informeren over de (on)mogelijkheden van mediation.

Naast algemene informatieverstrekking door Justitie acht ik het van belang dat diverse beroepsgroepen en instanties die met conflictpartijen in aanraking kunnen komen, partijen van informatie voorzien over de (on)mogelijkheden van het instrument. Daarbij valt te denken aan sociaal raadsliden, maatschappelijk werk, huisartsen, psychologen, maar ook aan Kamers van Koophandel, MKB Nederland e.d.

Ik wil deze beroepsgroepen/instanties betrekken bij de verdere uitbreiding van de informatievoorziening met betrekking tot mediation.

Uiteraard is ook een belangrijke rol weggelegd voor de beroepsgroep van mediators zelf. Bovendien is er het Nederlands Mediation Instituut dat het uitdrukkelijk tot zijn taken rekent de ontwikkeling van mediation in Nederland te stimuleren door onder meer de bekendheid ervan te vergroten.

In het geval dat een concreet conflict aan de orde is, wendt een groot deel van de partijen zich in eerste instantie rechtstreeks tot verschillende juridische beroepsgroepen voor juridische bijstand (advocaten, juridische adviseurs, rechtsbijstandverzekeraars, vakbondsjuristen). In veel gevallen spelen deze potentiële doorverwijzers dan ook een cruciale rol in de keuzen die partijen maken bij de oplossing van hun conflict.

Dat vergt een gerichte benadering van deze beroepsgroepen die betrokken (kunnen) zijn bij (het voorkomen, beheersen dan wel oplossen van) conflicten tussen partijen. Daarom wil ik de komende periode in overleg treden met de vertegenwoordigers van onder meer de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, maar ook met rechtsbijstandverzekeraars om te bezien op welke wijze zij in de toekomst zouden kunnen bijdragen aan een bewustere afweging met betrekking tot de wijze van conflictafdoening en om ook bij hen verder draagvlak te creëren voor voorlichting en advisering omtrent mediation.

4.2 Informatievoorziening en doorverwijzing naar mediation bij Juridisch Loket

Binnen de justitiële infrastructuur is voor voorlichting en advisering met betrekking tot de afdoening van conflicten bij uitstek een rol weggelegd voor het (nieuw in te richten) Juridisch Loket¹.

Dat krijgt immers tot taak cliënten binnen de doelgroep van informatie te voorzien, (kortdurend) te adviseren en door te verwijzen met betrekking tot de meest adequate oplossing voor het aangedragen probleem. Op deze wijze kunnen cliënten in een vroegtijdig stadium worden geïnformeerd over de mogelijkheden om hun conflict met behulp van mediation op te lossen. Het betreft in principe alle rechtsterreinen met uitzondering van het strafrecht.

De doorverwijzingsvoorziening naar mediation in het loket houdt in dat bij conflicten die daartoe geschikt worden bevonden een mediationvoorstel wordt gedaan. Dat betekent dat concrete zaken worden geselecteerd en dat na adequate voorlichting over de mogelijkheden van mediation en de motieven die bij dat specifieke geschil zouden pleiten voor mediation, een voorstel tot mediation wordt gedaan.

Omdat bij het Juridisch Loket zich in het overgrote deel van de gevallen slechts één partij meldt, dient extra aandacht besteed te worden aan het benaderen en motiveren van de wederpartij.

De ervaringen uit de projecten met doorverwijzing naar mediation bij de bureaus rechtshulp hebben duidelijk gemaakt, dat het niet raadzaam lijkt de cliënt zelf de wederpartij te laten benaderen met het verzoek een mediation te overwegen. De relatie tussen conflicterende partijen is vaak zodanig verstoord is dat dit (overleg over) de keuze voor mediation in de weg zal staan. Daarnaast is in conflicten waarbij minder draagkrachtigen partij zijn de wederpartij in veel gevallen een grote (institutionele) speler. Machtsongelijkheid tussen partijen zou dan de totstandkoming van een mediation in de weg kunnen staan. In de opzet van de loketorganisatie wordt er daarom in voorzien dat in geval van mediation de loket-medewerker tevens de wederpartij benadert.

Uiteraard zal in de opleiding van de loketmedewerkers aandacht worden besteed aan deze specifieke taak. Deskundigen uit de projecten wijzen er op dat de vaardigheden die vereist zijn voor het tot stand brengen van een doorverwijzing dermate specifiek zijn dat deze niet direct van iedere loket-medewerker mogen worden verwacht. Daarom zal in de implementatiefase op lokaal of regionaal niveau in ieder geval één in mediation gespecialiseerde functionaris aanwezig moeten zijn. Deze functionaris zal tevens vraagbaak/aanspreekpunt zijn voor de overige loketmedewerkers

¹ Zie hierover onder meer mijn brieven inzake de stelselherziening rechtsbijstand (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, nr. 142 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VI, nr. 6).

met betrekking tot mediation en de specifieke vaardigheden voor doorverwijzing.

Na verloop van tijd zullen per loket meerdere loketmedewerkers – als regulier onderdeel van hun takenpakket – over deze capaciteiten moeten beschikken en daardoor in staat zijn de doorverwijzing van partijen naar de mediator zelf tot stand te brengen.

Om de doorverwijzingsvoorziening bij alle juridische loketten in te voeren en te ontwikkelen is een landelijke coördinatie van belang. De kennis die in de projecten en bij het landelijk projectbureau is opgedaan zal binnen het landelijk loket gebruikt worden ten behoeve van de implementatie van een doorverwijzingsvoorziening naar mediation in juridische loketten. Daarom zal een coördinator worden aangesteld die zich specifiek zal bezighouden met de inbedding van mediation in het juridisch loket. Ik acht het van belang dat met behulp van een adequaat monitoringsysteem de resultaten (ontwikkeling zaaksvolume, slagingspercentages, proceduretoevoegingen, kosten) nauwlettend worden gevolgd en zondig wordt bijgestuurd.

De invoering van de doorverwijzingsvoorziening naar mediation in de juridische loketten zal gelijk opgaan met de uitrol van de loketten. De start van het eerste loket is voorzien voor dit voorjaar¹. Het streven is erop gericht om de uitrol van de loketten medio 2005 te voltooien.

4.3 Doorverwijzing naar mediation vanuit de gerechten

Ook wanneer een gerechtelijke procedure is gestart, kan het zinvol zijn dat partijen (alsnog) wordt gewezen op de mogelijkheid van mediation in hun concrete zaak. Mediation kan ook pas in een later stadium een geschikt instrument blijken te zijn om het conflict op te lossen. Sommige conflicten hebben een zekere «rijping» nodig. Vaak zijn partijen om hen moverende redenen in een eerder stadium nog niet toe aan mediation; men is gekwetst, men vreest dat eigen initiatief tot mediation overkomt als een zwakgebod dan wel men is van mening dat men in zijn juridisch gelijk staat. Een indicatie van de rechter kan voor die gevallen een goede aanvulling vormen. Het gezag van de rechter kan er bovendien toe bijdragen dat partijen die indicatie serieus nemen.

De projecten met doorverwijzing naar mediation bij de gerechten hebben aangetoond dat de rechterlijke macht bereid en in staat is zaken op adequate wijze door te verwijzen naar mediation en dat partijen en hun raadslieden ook tijdens de gerechtelijke procedure bereid zijn voor mediation te kiezen.

Hoewel het beleid er in principe op gericht is om mediation in een zo vroeg mogelijk stadium in te zetten, wil ik dan ook bevorderen dat de gerechten (rechtbank inclusief kantonsector, gerechtshoven) in de toekomst in civiel- en bestuursrechtelijke zaken de mogelijkheid van mediation in daarvoor geïndiceerde gevallen onder de aandacht van partijen brengen. Een goede informatievoorziening en advisering omtrent mediation bij de gerechten zal ertoe bijdragen dat de bekendheid met en het vertrouwen in het instrument verder zal toenemen, zodat op de langere termijn partijen en hun adviseurs steeds vaker al in een eerdere fase zelf gebruik zullen maken van dit instrument.

Mediation en rechtspraak blijven uiteraard twee verschillende disciplines. De mediation zelf wordt uitgevoerd door gekwalificeerde mediators en is geen taak van de gerechten. Wel kunnen de gerechten na bestudering van een voorgelegde zaak tot de conclusie komen dat het probleem bij uitstek geschikt is voor mediation en partijen op de mogelijkheid van mediation wijzen. Om in die gevallen de totstandkoming van succesvolle mediations te bevorderen acht ik het zeker in dit stadium van de ontwikkelingen van belang dat bij de gerechten een op verwijzing naar mediation gerichte voorziening wordt ingericht². Daarom zal bij ieder gerecht een aanspreek-

¹ Aangezien de implementatie van de loketten binnen afzienbare tijd een aanvang neemt, zal geen aparte implementatie van mediationvoorzieningen bij de huidige bureaus rechtshulp plaatsvinden.

² De doorverwijzingsvoorziening houdt in dat in zaken die daartoe geschikt worden bevonden een mediationaanbod wordt gedaan. Dat betekent dat concrete zaken worden geselecteerd voor dat mediationaanbod en dat vervolgens aan partijen de keus wordt voorgelegd na een adequate voorlichting over de mogelijkheden van mediation en de motieven die in die specifieke zaak zouden pleiten voor mediation. Dit aanbod kan schriftelijk of op de zitting worden gedaan. In de praktijk blijken beide methoden goed te werken. In het rapport «Ruimte voor mediation» wordt geadviseerd beide methoden in de komende tijd verder te ontwikkelen.

punt aanwezig moeten zijn voor informatie en deskundige uitleg over mediation en de (kwaliteit van de) beschikbare mediators en zal ondersteuning van partijen moeten plaatsvinden bij de keuze voor de mediator. Daarnaast zullen voor rechters en gerechtssecretarissen «doorverwijzingscursussen» moeten worden georganiseerd.

De wijze waarop de gerechten de voorziening met betrekking tot mediation precies organiseren zal op lokaal- of ressortsniveau worden overgelaten aan de gerechten zelf. Hierdoor kunnen best practices worden ontwikkeld die voor de structurele situatie verder bepalend kunnen zijn. Een goede monitoring (het volgen van resultaten, zaaksvolume en kostenontwikkelingen) is daarbij van groot belang.

Om deze voorziening bij alle gerechten op een gestroomlijnde wijze te laten indalen acht ik landelijke aansturing en coördinatie van groot belang.

De rechterlijke macht verwacht twee jaar nodig te hebben om bovengenoemde voorziening bij alle gerechten te installeren. Uitgaande van een start per 1 januari 2005 kan de landelijke uitrol per 1 januari 2007 zijn voltooid.

De periode die nodig is voor de werkelijke implementatie en consolidatie zal meer tijd vergen. Ik wil dan ook het ten behoeve van de projecten opgezette landelijk projectbureau met een landelijke projectleider en staf vooralsnog voor vijf jaar in tact laten. De kennis die in de projecten is opgedaan kan op deze wijze optimaal ten goede komen aan de gerechten waar de implementatie nog moet plaatsvinden. In de loop van die vijf jaar kunnen de activiteiten van het projectbureau worden afgebouwd.

De rechterlijke macht heeft de bereidheid uitgesproken mee te willen werken aan de bevordering van mediation in de daarvoor aangewezen gevallen. Ik wil dan ook in overleg met de Raad voor de rechtspraak afspraken maken over de na te streven doelen en de wijze van verantwoording.

Rechter als mediator

Mediation is geen taak van de rechterlijke macht. In de toekomst zal het daarom – anders dan in de projectfase – niet langer zijn toegestaan dat rechters in werktijd als mediator optreden¹. Ik acht het niet bezwaarlijk dat rechters in hun eigen tijd als mediator werkzaam zijn mits het geen zaken betreft die doorverwezen zijn door het gerecht waar de rechters werkzaam zijn. Hierbij zullen dezelfde kwaliteitseisen en zorgvuldigheidseisen gelden bij de keuze voor de mediator als voor andere mediators.

Uitoefening van het beroep van mediator beschouw ik in dit kader als een nevenfunctie.

4.4 Tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing door de rechter

Uitgangspunt is dat partijen zelf de kosten van de mediation voor hun rekening moeten nemen. Uitzondering daarop vormt de tegemoetkoming in de kosten van de mediation voor de minder draagkrachtige, zoals aangekondigd in het Tussenbericht (zie hierna onder 4.5).

Daarnaast wil ik om partijen te stimuleren het voorstel van de rechter tot mediation te volgen gedurende een aanlooperperiode voor elke mediation een (in omvang beperkte) financiële tegemoetkoming beschikbaar te stellen. Ik denk daarbij aan een vast bedrag per mediation dat rechtstreeks aan de mediator wordt overgemaakt, ongeacht de draagkracht van partijen.

Het is in dit stadium van de ontwikkelingen de vraag of partijen zonder zodanige tegemoetkoming een voorstel tot mediation door de rechter zullen volgen. Zij hebben immers reeds de keuze gemaakt voor een

¹ Tijdens de projectfase was dit wel toegestaan, ter bevordering van het draagvlak binnen de gerechten.

gerechtelijke procedure, griffiegeld betaald en kosten gemaakt voor de bijstand van een advocaat. Dit gevoegd bij de onbekendheid van mediation maakt dat waarschijnlijk weinig partijen voor mediation zullen kiezen. Ik stel de hoogte van deze financiële bijdrage vooralsnog op een forfaitair bedrag van € 200,- gebaseerd op het in de gefinancierde rechtsbijstand gehanteerde uurtarief (€ 95,-).

Daarmee beoog ik de kosten te dekken van de aanvangsfase van de mediation waardoor de totale kosten voor de deelnemende partijen beneden een acceptabele grens blijven en er geen onnodige drempel voor deelname wordt opgeworpen en partijen worden gestimuleerd tot hun – veelal eerste – kennismaking met mediation.

Met een dergelijke bijdrage wordt naar mijn mening geen aanzuigende werking gecreëerd ten opzichte van mediations die in een eerder stadium zouden kunnen plaatsvinden.

Ik wil via goede monitoring de effecten van deze maatregel van jaar tot jaar bezien en aan de hand daarvan bepalen of aanpassing noodzakelijk is (bijvoorbeeld voor wat betreft de hoogte van het bedrag) dan wel of de maatregel zou kunnen vervallen.

De uitvoering van deze tijdelijke stimuleringsmaatregel wil ik in handen leggen van (één van) de Raden voor rechtsbijstand.

Na acceptatie van het mediationvoorstel wordt dit in het gerechtelijk registratiesysteem vermeld. Na afloop van de mediation en na ontvangst van de monitoringformulieren verzendt het gerecht een brief aan de Raad voor rechtsbijstand waarin is vermeld dat de mediation heeft plaatsgevonden.

Het voorgaande vereist aparte wettelijke grondslag. Dit vereiste is voorgescreven in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het onderhavige geval is het mogelijk om gedurende een jaar, voorafgaande aan de totstandkoming van een dergelijke wettelijke grondslag, subsidie te verlenen. Gezocht zal worden naar een basis in een bestaande wet, waarbij de Wet op de Justitiesubsidies de meest aangewezen plaats lijkt, aangezien deze wet ook voor vergelijkbare subsidiestromen als slachtofferhulp en schuldsanering een wettelijke basis biedt.

4.5 Tegemoetkoming minder draagkrachtige in de kosten van mediation («mediationtoevoeging»)

Om te voorkomen dat uit financiële overwegingen van (de keuze voor) mediation wordt afgezien, wil ik voor minder draagkrachtigen¹, zoals reeds aangekondigd in het Tussenbericht ADR/mediation, een tegemoetkoming in de kosten van de mediation regelen. Hierbij wil ik zoveel mogelijk aansluiten bij het systeem van de huidige Wet op de Rechtsbijstand (WRb). Zo zullen het draagkrachtcriterium, de eigen bijdrage en het bereik geheel volgens de WRb-systematiek worden vastgesteld.

Het is echter mijn voornemen de eigen bijdrage vast te stellen op de helft van de hoogte van de eigen bijdrage voor een gerechtelijke procedure, rekening houdend met het feit dat partijen gezamenlijk gebruik maken van de diensten van één mediator en niet zoals in de reguliere procedure ieder (een bijdrage in) de kosten van een eigen advocaat heeft te dragen.

Ook voor wat betreft de vergoeding van de mediator wordt een parallel getrokken met de huidige WRb-systematiek, zijnde een forfaitair systeem gebaseerd op een aantal punten maal een uurtarief. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een kort- en een langlopend forfait.

Dit impliceert dat de mediator die beschikbaar is voor verwijzingen vanuit het juridisch loket, bereid moet zijn om voor het daarvoor geldende uurtarief te werken. Dit uurtarief wil ik gelijkstellen aan het uurtarief van de sociale advocatuur. In het geval dat slechts één van beide partijen draagkrachtig is, betaalt de minderdraagkrachtige naar analogie van het

¹ Dit geldt zowel voor minder draagkrachtigen die voorafgaand aan de gerechtelijke procedure naar mediation worden verwezen als degenen die op advies van de rechter voor mediation kiezen.

bovenstaande en betaalt de draagkrachtige partij de andere helft van de vergoeding van de mediator.

Het voorgaande vergt een wettelijke basis. Ik wil daartoe in de WRb een aparte voorziening treffen voor een mediationtoevoeging. In het kader van het wetgevingstraject zal ik een en ander nader uitwerken. Zoals ik al heb aangekondigd in het Tussenbericht is uitgangspunt dat een mislukte mediation op individueel niveau niet ten koste mag gaan van het recht op rechtsbijstand. Dat laat onverlet dat ik in de uitwerking specifieke aandacht wil schenken aan de mogelijke cumulatieve effecten van de mediationtoevoeging en de toevoeging in het kader van de rechtsbijstand. Ik wil ervoor waken dat de regeling er in de praktijk toe leidt dat in hoge mate dubbel gebruik wordt gemaakt van de betreffende voorzieningen. Een goede monitoring is daarvoor een belangrijke vereiste. Ik streef ernaar in de tweede helft van 2004 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. De Raden voor Rechtsbijstand zijn verantwoordelijk voor de uitvoering.

4.6 Borging kwaliteit mediators

Voor een succesvolle bevordering van het gebruik van mediation is het van belang dat burgers erop kunnen vertrouwen dat de mediator voldoet aan objectiveerbare kwaliteitscriteria. Wanneer de kwaliteit van mediators onvoldoende geborgd is bestaat het risico dat het gewenste vertrouwen in het instrument niet bereikt wordt. Dit wordt in deze fase nog eens versterkt door de relatieve onbekendheid van mediation. Daarnaast zullen rechters en loketmedewerkers de mogelijkheid van mediation niet aan de orde stellen wanneer zij onvoldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit van de beschikbare mediators.

Zoals ik ook al in eerdere brieven aan uw Kamer heb aangegeven acht ik kwaliteitsborging primair een taak van de beroepsgroep zelf, in samenwerking met de marktpartijen (gebruikers).

Een goede kwaliteitsborging door de sector bevat ten minste de volgende voorzieningen:

- objectieve en transparante eisen met betrekking tot de vakbekwaamheid van een mediator en ten bewijze daarvan een systeem van certificatie en accreditatie;
- een landelijke openbaar kwaliteitsregister van mediators;
- een systeem voor permanente educatie en intervisie
- beroepsregels voor mediators, een klachtenregeling en onafhankelijk tuchtrecht;
- terugkoppelmechanisme (monitoring)

Voorwaarde voor zelfregulering is dat de betrokken sector voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht heeft om de zelfregulering vorm en inhoud te geven. Een goede basis is voornamelijk gelegd door het eisenpakket zoals thans in opdracht van het Nederlands Mediation Instituut wordt ontwikkeld ten behoeve van het certificaat mediator. Daarnaast kent Nederland op het gebied van mediation een groeiend aantal beroepsorganisaties (belangenverenigingen, providers en matchmakers) met eigen kwaliteitsvoorzieningen. In de komende tijd zal moeten worden bezien of deze structuur voldoende is dan wel dat de branche nog stimulansen behoeft tot meer ordening. Zonodig kan Justitie in dat kader een brugfunctie vervullen.

Aangezien het beroep nog sterk in ontwikkeling is en het hierboven genoemde Certificaat Mediator vanwege een soepele overgangsregeling op dit moment nog onvoldoende zekerheid biedt wil ik in overleg met de gerechten, de loketorganisatie en de beroepsgroep bereiken dat voornamelijk additionele criteria worden gesteld aan mediators naar wie wordt

doorverwezen door de gerechten en juridisch loket. Ik denk daarbij aan extra-ervaring, juridische basiskennis, bereidheid mee te werken aan monitoring en directe beschikbaarheid.

Op die manier krijgt de beroepsgroep de tijd om verdere uitwerking te geven aan een adequaat systeem van integrale kwaliteitsborging. Wat het terugkoppelingsmechanisme betreft zullen zowel de gerechten als de loketorganisatie de werkzaamheden van de mediators blijven monitoren.

4.7 Geheimhoudingsplicht/verschoningsrecht

Vanuit de praktijk wordt van tijd tot aangedrongen op wettelijke regeling van de geheimhoudingsplicht voor mediators. Op basis hiervan kan de mediator zich verschonen van de verplichting om getuigenis af te leggen omtrent hetgeen hem in die hoedanigheid is toevertrouwd. Uiteindelijk is het aan de rechter om het verschoningsrecht van de mediator al dan niet te erkennen.

Ook tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2003 is dit punt door uw Kamer aan de orde gesteld.

Zoals ik destijds in reactie daarop heb aangegeven (onder meer in mijn brief van 4 december 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, 105) wil ik er in zijn algemeenheid voor waken dat het instrument mediation en het beroep van mediator aan zware regulering ten prooi vallen. De kracht van mediation is nu juist gelegen in het feit dat het zich los van wettelijke regels kan aanpassen aan behoeften en omstandigheden. Regeling van de wettelijke geheimhoudingsplicht voor mediators draagt het risico in zich als katalysator voor verdere regulering rondom mediation te gaan werken.

Ik ben bovendien van mening dat vooralsnog de noodzaak niet is aangetoond om tot wettelijke regeling van de geheimhoudingsplicht van de mediator over te gaan. Voor wat betreft de principiële argumentatie die daaraan ten grondslag ligt wil ik nog eens nadrukkelijk verwijzen naar de brief d.d. 20 maart 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 352, nr. 60) van de toenmalige staatssecretaris van Justitie, mevrouw Kalsbeek. In de praktijk blijken tot dusverre geen problemen te ontstaan door het ontbreken van een wettelijke geheimhoudingsplicht. Zo zijn er geen gevallen bekend waarin een mediator voor de rechter als getuige is opgeroepen en/of zaken waarin met succes een beroep gedaan is op informatie uit een mediation. De Nederlandse rechter pleegt bovendien een beroep op de vertrouwelijkheid van mediation te honoreren als er een reglement van toepassing is verklaard waarin dit is geregeld en een mediationovereenkomst is ondertekend.

Het onderzoek naar de praktijk van mediation in ons omringende landen leert tenslotte dat de geheimhoudingsplicht van mediators vrijwel nergens een wettelijke basis heeft gekregen- behalve in Frankrijk. In Noorwegen is een wetsvoorstel in voorbereiding. Een echt verschoningsrecht voor mediators bestaat nog in geen der onderzochte landen, veelal omdat het beroep van mediator nog niet beschermd is¹.

¹ A. De Roo en R. Jagtenberg, De praktijk van mediation in ons omringende landen. Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2003.

5. Financiële consequenties van de genoemde maatregelen

De in paragraaf 4 vermelde maatregelen hebben de volgende financiële consequenties voor de Justitiebegroting.

| | |
|--|------------|
| Structureel (* € 1 000,-) | |
| 4.3 Doorverwijzing naar mediation vanuit de gerechten: | 0,0 |
| Er is sprake van enige extra structurele kosten voor de gerechten (o.a. vast aanspreekpunt). Dit leidt niet tot meerkosten op de Justitiebegroting. Dekking vindt plaats uit eigen middelen (in het licht van de veronderstelling dat gemiddelde kostprijs voor civiele- en bestuurszaken voor de gerechten zal dalen, omdat een deel van de zaken aanzienlijk minder bewerkelijk wordt). In het vernieuwde bekostigingsstelsel voor de rechtspraak (i.h.k.v. baten-lasten stelsel) geënt op tijdmetingsonderzoeken zal een inderdaad optredende daling van de gemiddelde kostprijs in de bekostiging door het Ministerie van Justitie worden meegenomen. Op termijn zal dit kunnen leiden tot een toename van het aantal af te handelen zaken per gerecht c.q. verkorting van gemiddelde doorloop tijden en wachtlijsten. | |
| 4.5 Mediationtoevoeging minder draagkrachtigen: | 0,0 |
| Onderbrenging van mediation bij het juridisch loket leidt in verband met de toename van de gemiddelde behandeltijd tot een geringe toename van de behandelkosten. Daarnaast zullen de kosten van de minderdraagkrachtige worden vergoed. Vergoeding van beide componenten vindt plaats op basis van het systeem Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De extra lasten, geraamd op € 2,3 mln., vallen weg tegen te verwachten vermindering van uitgaven ten behoeve van reguliere proceduretoevoegingen (indien de mediation succesvol wordt afgerond behoeft geen proceduretoevoeging te worden afgegeven). | |
| <i>Totaal structurele kosten</i> | <u>0,0</u> |
| Tijdelijk (2005) | |
| 4.1 Informatievoorziening: | 1,0 |
| Ten behoeve van het vergroten van de bekendheid van het fenomeen «mediation» zijn extra kosten geraamd. | |
| 4.2 Doorverwijzing naar mediation door Juridisch Loket: | 1,3 |
| Kosten gespecialiseerde functionarissen/landelijk aansturing en coördinatie en kosten specifieke mediationopleidingen voor zittende medewerkers. | |
| 4.3 Doorverwijzing naar mediation vanuit de gerechten: | 1,5 |
| Tijdelijk kosten voor specifieke mediationopleidingen voor zittende medewerkers en landelijk aansturing en coördinatie. | |
| 4.5 Tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing door de rechter: | 1,0 |
| De kosten van deze maatregel zijn -uitgaande van een bedrag van € 200,- geraamd op € 1,0 mln. in het jaar 2005. | |
| Monitoring: | 0,4 |
| Een goede monitor (het volgen van resultaten, zaaksvolume en kostenontwikkeling) is ten behoeve van de inbedding van mediation bij de betreffende organisaties van groot belang. | |
| <i>Totaal incidentele kosten 2005</i> | <u>5,2</u> |

De tijdelijke kosten voor 2005 en verder worden gedekt uit bij het Ministerie beschikbare middelen ten behoeve van de bekostiging van projecten en onderzoeken ter stimulering hetzij versteviging van alternatieve vormen van geschillenbeslechting. Er zal ook een beperkt budget worden gereserveerd voor initiatieven uit de markt.

6. Gevolgen voor de regelgeving

De vraag is of aanpassing van de regelgeving nodig is om mediation naast rechtspraak vorm te geven op de wijze zoals beschreven in deze notitie. Het antwoord op de vraag hangt af van de gevolgen die men wil toekennen aan een mediationadvies van een gerechtssecretaris of rechter. Zolang dit advies volledig vrijblijvend is, is aanpassing van de regelgeving niet nodig. Dit wordt anders zodra de gerechtssecretaris of de rechter zijn bereidheid tot verdere afhandeling van het geschil afhankelijk mag stellen

van de reactie van partijen op het mediationadvies. In dat geval is een specifieke wettelijke grondslag vereist. Zoals aangegeven onder hoofdstuk 4 kies ik hier vooralsnog niet voor.

Mogelijke aanpassingen in het procesrecht die zouden kunnen bijdragen aan effectieve conflictoplossing en de toepassing van mediation bevorderen, worden nadrukkelijk meegenomen in het lopende traject Fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht. Voor het bestuursprocesrecht zal dit worden gezien in een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel tot verbetering en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht.

In dat kader zal tevens worden gezien of er in de huidige regelgeving belemmeringen voor mediation voorkomen en zullen voorstellen worden gedaan tot het opheffen daarvan.

Ter realisatie van bovengenoemde maatregelen is op enkele onderdelen regelgeving noodzakelijk:

1. In de Wet op de rechtsbijstand zal ten behoeve van de minder draagkrachtige een voorziening worden gecreëerd voor een mediationtoevoeging.;
2. Ten behoeve van de uitvoering van de tijdelijke stimuleringsmaatregel (in geval van mediation op advies van de gerechten) door de Raad voor Rechtsbijstand, zal een regeling worden vastgesteld.

7. Samenvatting en planning

Samenvattend wil ik de volgende maatregelen treffen om het gebruik van instrument mediation de komende jaren verder te bevorderen.

- In de eerste helft van 2004 zal met communicatie- en marketingdeskundigen overleg plaatsvinden opdat in de tweede helft van 2004 voorlichtingsplannen kunnen worden opgesteld ten behoeve van de opzet van de algemene informatievoorziening omtrent mediation. Deze voorlichtingsplannen zouden met ingang van 2005 moeten worden geëffectueerd.
- In de loop van 2004 zal in overleg met verschillende beroepsgroepen die betrokken zijn bij de oplossing van conflicten specifiek aandacht worden gevraagd voor hun mogelijke rol op het gebied van voorlichting en advisering met betrekking tot effectieve conflictoplossing.
- De inbedding van de informatievoorziening inzake mediation en de doorverwijzing naar mediation bij het juridisch loket maakt onderdeel uit van de implementatieplannen voor de loketten (als uitvloeisel van de stelselherziening rechtsbijstand). De start van het eerste loket is voorzien voor het voorjaar van 2004.
- Voor wat betreft de wijziging van de Wet op de Rechtsbijstand ten behoeve van een voorziening voor een mediationtoevoeging wordt ernaar gestreefd in de tweede helft van 2004 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.
- De inrichting van een doorverwijzingsvoorziening bij alle gerechten zal naar verwachting een periode van twee jaar bestrijken. Nadat bespreking van de voorstellen met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, zal de gerechten worden gevraagd daartoe implementatieplannen in te dienen. Het streven is de inrichting met ingang van 1/1/2005 te laten starten zodat deze 1/1/2007 kan zijn afgerond.
- Twee jaar na aanvang van de invoering van mediationvoorzieningen bij de gerechten en juridische loketten zal aan de hand van de resultaten van de monitor een tussentijdse evaluatie plaatsvinden en na vier jaar een eindevaluatie.
- Met de regeling van de tijdelijke stimuleringsmaatregel bij mediation op advies van de rechter, zal in de loop van 2004 worden aangevangen.

- In het voorjaar van 2004 zal met vertegenwoordigers van de beroepsgroep van mediators, Raad voor de rechtspraak en Raden voor rechtsbijstand overleg plaatsvinden over de vooralsnog te stellen extra eisen aan mediators waarnaar zal worden doorverwezen door gerechten en juridisch loket.
- Nadat bespreking van de voorstellen met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, zal ik in overleg treden met de Raad voor de rechtspraak over de na te streven doelen en de wijze van verantwoording rondom de doorverwijzingsvoorziening bij de gerechten.