

Vergaderjaar 1999–2000

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 november 1999

In aansluiting aan de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 352) zenden wij u hierbij de toegezegde beleidsbrief ADR. Deze brief geeft het beleidskader voor de bevordering van alternatieve vormen van geschilafdoening, als onderdeel van de (deel)moderniseringsoperatie rechtspraak op maat. In hoofdzaak zijn de beleidsvoornemens gericht op het meer gestructureerd introduceren van mediation in de rechtspraak, dat wil zeggen bij resp. annex aan de rechterlijke organisatie en binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In antwoord op de schriftelijke vragen bij de Justitiebegroting 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VI, vraag 96) hebben wij de start van de projecten mediation aangekondigd.

Wij zullen u afzonderlijk op de hoogte stellen van de uitwerking van de met de projecten gemoeide middelen voor 2000 t/m 2002. De voorbereidingen voor de concrete projectplannen bij de rechterlijke macht en de raden voor rechtsbijstand zijn thans gaande.

Uiteraard zijn wij graag bereid met de Kamer van gedachten te wisselen over de inhoud van deze brief, zoals reeds is aangekondigd in het nota-overleg over de Contourennota d.d. 19 april jl.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

**MEER WEGEN NAAR HET RECHT
BELEIDSBRIEF ADR 2000–2002**

Inhoudsopgave		blz.
1.	Inleiding	3
2.	ADR in de Nederlandse context	4
2.1.	Bindend advies en arbitrage	4
2.2.	Mediation	5
3.	Doelstellingen ADR op de lange termijn	7
4.	Mediation	9
4.1.	De stand van zaken	9
4.2.	Belemmeringen	10
4.3.	Strategische keuzes	11
4.3.1.	Rol van rechters respectievelijk de gerechten	11
4.3.2.	Toegang	12
4.3.3.	Kwaliteitswaarborging	13
4.3.4.	Juridische randvoorwaarden	13
5.	Overheid en markt: de (grenzen van de) verantwoordelijkheid van Justitie	14
6.	Beleidsinitiatieven en projecten 2000–2002	14
6.1.	Onderzoek	14
6.1.1.	Bindend advies en arbitrage	14
6.1.2.	Mediation	15
6.2.	Projecten mediation	15
6.2.1.	Projecten bij de rechterlijke organisatie	16
6.2.2.	Projecten bij de raden/stichtingen voor rechtsbijstand	17
6.2.3.	Overige projecten	17
6.2.4.	Monitoring van de projecten	17
6.2.5.	Communicatiebeleid	18
	Literatuur	19

1. Inleiding

In het regeerakkoord (Kamerstukken II, 1997–1998, 26 024, nr.10) is tegenover de juridiseringstendens in de samenleving de wenselijkheid van dejuridisering geplaatst. Niet omdat juridisering per definitie een ongewenst verschijnsel is, juridisering is een onvermijdbaar verschijnsel in een geëmancipeerde, geïndividualiseerde en geïnternationaliseerde samenleving, maar omdat er situaties zijn waarin gesproken kan worden van te ver doorgeschoten juridisering.

Het begrip juridisering wordt in verschillende contexten gebruikt. In zijn totaliteit is sprake van een complex samenstel van fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen die de onderlinge relaties tussen wetgever, bestuur, rechterlijke macht en (individuele) burger beïnvloeden¹. Deze ontwikkelingen manifesteren zich niet alleen in Nederland, maar in de gehele Westerse wereld. Tot nog toe heeft in het Nederlandse politiek-maatschappelijke debat de juridisering in het openbaar bestuur, het (bewaren van het) juiste evenwicht tussen democratisch gelegitimeerde besluitvorming door het openbaar bestuur enerzijds en rechtsbescherming van de justitiabele(n) anderzijds, de meeste aandacht gekregen.

Bij het stimuleren van alternatieve vormen van geschilafdoening gaat het om dejuridisering in de zin van het niet primair of niet uitsluitend juridisch inkaderen van geschillen waardoor het gebruik van resp. het beroep op formele rechtsregels afneemt. Op civiele en bestuursrechtelijke rechtsgebieden lijkt het stimuleren van alternatieven kansrijk². Het kabinet is van oordeel dat vooral mediation kansen biedt.

In de regeringsverklaring (Handelingen II, 1998–1999, blz. 92-6207) heeft het kabinet aangegeven dat bij de uitwerking van de plannen tot versterking van de rechterlijke organisatie en verbetering van de toegankelijkheid van de rechtspraak nadrukkelijk rekening zal worden gehouden met de mogelijkheden van het gebruik van alternatieve vormen van geschilafdoening. Gewaakt moet worden, aldus de regeringsverklaring, voor overgejuridiseerde verhoudingen die ertoe leiden dat problemen onnodig op het bord van de rechter terecht komen.

In de inleiding van de MvT bij de Justitiebegroting 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VI, nr. 3) wordt de verdere ontwikkeling van ADR genoemd als denkbaar element van een adequate, juridische infrastructuur die tegemoet komt aan de maatschappelijke behoefte, en waarbij partijen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor de oplossing van hun onderlinge geschillen. Bezien zou moeten worden welke rol ADR kan spelen in plaats van, voorafgaand aan danwel in de rechterlijke procedure (bijvoorbeeld via verwijzing). Geconstateerd wordt dat dit beleid, gericht op dejuridisering in de betekenis van het verminderen van de druk op de rechtspraak, nog minder ontwikkeld is.

In de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 352, nrs.1–2) is vervolgens uiteengezet dat toekomstig beleid onderdeel zal uitmaken van de ontwikkeling van rechtspraak op maat (m.m. geschilafdoening op maat). Toegezegd is daarbij dat mede op basis van het eindrapport van het Platform ADR – en de onderliggende onderzoeksrapporten – wordt bepaald hoe het beleid de komende jaren gestalte zal krijgen. Het Platform ADR, ingesteld door voormalig minister van Justitie Sorgdrager, heeft zijn eindrapport en de onderliggende onderzoeksrapporten d.d. 15 april jl. aan de minister aangeboden. Het Platform ADR concentreert zich in zijn eindrapport op de beleidsontwikkeling van mediation in de Nederlandse rechtspraktijk. U hebt het eindrapport van het Platform ADR en de onderliggende

¹ Verwezen zij naar het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» van 21 december 1998, Kamerstukken II 1998–1999, 26 360, nr. 1.

² Zie ook C. J. M. Schuyt in het Nederlands Juristenblad, juridiseringsspecial, 1997, afl. 21.

onderzoeksrapporten met begeleidend schrijven (759339/899) van ons ontvangen, voorafgaande aan het nota-overleg over de Contouren-nota d.d. 19 april jl. Tijdens dit nota-overleg heeft de staatssecretaris naar aanleiding van vragen van de Kamer aangegeven nader met u van gedachten te wisselen over de beleidsvoornemens met betrekking tot ADR op basis van het verschijnen van de toegezegde beleidsbrief.

Met de nu voorliggende beleidsbrief geven wij het toegezegde kader voor de beleidsontwikkeling van ADR in de periode 2000–2002.

Allereerst wordt de vraag beantwoord wat in de Nederlandse context onder «ADR» (Alternative Dispute Resolution) kan worden verstaan. Vervolgens worden de doelstellingen van ADR op de lange termijn uiteengezet. Hierna wordt dieper ingegaan op mediation: de stand van zaken, de belemmeringen, de strategische keuzes die voor de verdere beleidsvorming moeten worden gemaakt. Aansluitend komt de rol van de overheid resp. de markt bij het bevorderen van het gebruik van mediation aan de orde, in het bijzonder de specifieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, maar juist ook de grenzen van die verantwoordelijkheid. Tot slot worden de beleidsinitiatieven en de projecten mediation voor de periode 2000–2002 geschetst. In de Justitiebegroting voor het jaar 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VI) hebben wij de start van de projecten mediation aangekondigd.

2. ADR in de Nederlandse context

2.1 Bindend advies en arbitrage

De Nederlandse rechtspraktijk kent van oudsher alternatieven voor rechterlijke geschillenbeslechting, die wij samenvattend kunnen aanduiden met het Engelstalige begrip ADR. Wij willen de aanduiding ADR (Nederlands uitgesproken) ook in de Nederlandse context handhaven.

Het begrip is inmiddels sterk ingeburgerd in de binnenlandse discussie en in de internationale discussie vergemakkelijkt het gebruik van de term ADR eveneens het spraakgebruik.

De traditioneel sterk verzuilde Nederlandse maatschappij maar ook de huidige, meer marktgeoriënteerde samenleving bood en biedt een gunstig klimaat voor een uitgebreide praktijk van arbitrage en bindend advies. Arbitrage en bindend advies kunnen, immers feitelijk in de plaats tredend van rechtspraak, tot ADR gerekend worden. In Angelsaksische rechtstelsels is het gebruikelijk arbitrage als een vorm van ADR te beschouwen; in continentaal Europa wordt arbitrage vooral aangeduid als particuliere rechtspraak. Wij hechten eraan het begrip rechtspraak te reserveren voor rechtspraak uitgeoefend door de onafhankelijke rechterlijke macht. In deze beleidsbrief worden zowel arbitrage als bindend advies tot ADR gerekend.

Het bindend advies is een uitspraak door een of meer derden gegeven, waarvan partijen op voorhand zijn overeengekomen – in de zgn. vaststellings-overeenkomst, sinds 1 september 1993 gecodificeerd in de artt.7:900 e.v. BW – dat zij zich daaraan zullen binden. Bindend advies dateert uit het einde van de 19de eeuw en wordt specifiek in Nederland toegepast.

In het bijzonder geschillencommissies maken gebruik van deze vorm van geschillenbeslechting. Wettelijke processuele waarborgen zijn er niet. De procedure kan dus worden ingericht zoals bij het geschil past. Het bindend advies, de beslechting van het geschil, levert geen executoriale titel op: het bindend advies maakt deel uit van de overeenkomst tussen partijen zich te binden aan de vaststelling van wat rechtens tussen hen

geldt. Het voor de individuele burger wellicht bekendste voorbeeld van de toepassing van het bindend advies is de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken.

Arbitrage is een ook internationaal bekende wijze van geschillenbeslechting, die in het bijzonder in het bedrijfsleven wordt toegepast. De belangrijkste regels en waarborgen van arbitrage zijn in internationale regelgeving te vinden. Bij het Verdrag van New York van 1958, dat de erkenning en tenuitvoerlegging van arbitrale vonnissen regelt, zijn inmiddels ruim honderd landen aangesloten.

Op nationaal niveau is arbitrage in veel landen binnen de EU geregeld in de wet. Nederland kent sinds 1 december 1986 een geheel herziene arbitrageregeling in boek 4 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Arbitrageregelingen in de verschillende landen lopen uiteen, maar algemeen geldt dat het gaat om geschillenbeslechting door een derde (de arbiter) in een niet-openbare procedure. De rechter is onbevoegd als partijen rechtsgeldig arbitrage zijn overeengekomen (ofwel in een gerezen geschil ofwel met het oog op eventuele toekomstige geschillen). De rechter kan wel in beeld komen voor het verkrijgen van een zgn. verlov tot tenuitvoerlegging als een van de partijen zich niet aan het arbitraal vonnis houdt. Partijen bepalen zelf het (oneven) aantal arbiters. Ook de wijze van benoeming wordt primair door partijen bepaald. Afhankelijk van de overeenkomst kunnen partijen ad hoc een college formeren, of zich aansluiten bij een geïnstitutionaliseerd arbitragecollege. Nederland kent naast het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI), dat in juni 1999 zijn vijftigjarig bestaan vierde, een tiental (grotere of kleinere) arbitrage-instituten voor specifieke sectoren. Voorbeelden zijn de Raad van Arbitrage voor Bouwbedrijven, de Raad van Arbitrage voor Metaalnijverheid en de zgn. scheidsgerechten voor de productenhandel. Het NAI biedt het bedrijfsleven sinds 1 september 1995 ook een andere vorm van ADR: de zgn. minitriage, ontleend aan de in de V.S. (en ook daarbuiten) bekende minitrial. Doel van deze procedure is niet om tot een uitspraak te komen, maar juist tot een vergelijk tussen partijen. De bereikte overeenstemming kan vervolgens worden omgezet in een arbitraal vonnis, zodat een executoriale titel verkregen wordt.

2.2 Mediation

Naast de traditionele vormen van alternatieve geschillenbeslechting als alternatief voor rechterlijke geschillenbeslechting heeft zich meer recent de praktijk van alternatieve geschiloplossing, mediation, ontwikkeld. Wij stellen voor de term mediation (Engels uitgesproken) te gebruiken en niet conflictbemiddeling of kortweg bemiddeling, omdat het – in tegenstelling tot het ook wel gehanteerde begrip (conflict)bemiddeling – bij mediation duidelijk is dat het om een specifieke methode van conflictoplossing gaat die aan bepaalde eisen moet voldoen. Het begrip (conflict)bemiddeling wordt in meerdere contexten gebruikt en is dus minder bepaald. Het gebruik van de term mediation sluit ook aan bij de inmiddels gegroeide praktijk in Nederland.

Bij mediation gaat het niet om de beslechting van een geschil door een onafhankelijke derde (anders dan de rechter), maar om de oplossing van een geschil door partijen zelf, onder leiding van een onafhankelijke derde. Mediation is eind jaren zeventig in de Verenigde Staten tot ontwikkeling gekomen en van daaruit ook in de *common law* rechtsstelsels in Europa. De grote verschillen tussen die rechtssystemen en het Nederlandse, zowel institutioneel als ook cultureel, brengen met zich dat de ontwikkeling van mediation en de (uiteindelijke) plaats daarvan in de rechtspraktijk in Nederland niet parallel zullen verlopen. Een belangrijke factor in het ontstaan van het gebruik van ADR in de Verenigde Staten is bijvoorbeeld

het bestaan van juryrechtspraak in civiele zaken. In combinatie met de claimgerichte aard van het Amerikaanse aansprakelijkheidsrecht is de behoefte aan conflictoplossing waarbij partijen zelf de verantwoordelijkheid nemen (en houden) voor de uitkomst van hun onderling geschil van essentiële betekenis voor de ontwikkeling en plaatsbepaling van mediation in dat rechtssysteem.

Internationale ervaringen wijzen erop¹ dat het vanaf de introductie van mediation in de rechtspraktijk geruime tijd duurt voordat deze wijze van geschilafdoening ook een structurele plaats verwerft. Dat betekent dat ook de worteling van mediation in het Nederlandse rechtssysteem, nog afgezien van de vraag of zij (verder) aanslaat, de nodige tijd kan vergen. Alhoewel de ervaringen in ons omringende common law landen op zichzelf bijzonder bruikbaar zijn, hebben wij er behoefte aan de ontwikkeling en actuele plaatsbepaling van mediation in Europese landen met meer vergelijkbare rechtsstelsels (Duitsland, Frankrijk) nader te verkennen. Wij zullen daarnaar dan ook onderzoek laten verrichten.

Het reikt te ver in deze beleidsbrief uitputtend op de specifieke kenmerken, vaardigheden en technieken van mediation in te gaan. In Europese *common law* landen heeft zich inmiddels een breed scala aan vormen van mediation ontwikkeld. Gemeenschappelijk kenmerk van de methode is dat partijen in alle gevallen zelf bepalen of en hoe zij tot een oplossing van hun geschil komen, maar daarin worden begeleid door een onafhankelijke derde, de mediator. In de literatuur wordt voor de structuur van mediation uitgegaan van een opbouw in fasen.

Voor een geslaagde mediation is het essentieel dat de mediator ieder van deze fasen zorgvuldig doorloopt. Indien een mediation stagneert of voortijdig wordt beëindigd, is dit veelal te herleiden tot interventies van de mediator waarmee deze te snel overgaat naar de volgende fase, bijvoorbeeld naar het begeleiden van het onderhandelingsproces tussen partijen wanneer deze nog niet in staat zijn constructief met elkaar te communiceren. Veel hangt af van de kwaliteit van de mediator: deze moet in staat zijn de communicatie tussen partijen mogelijk te maken, de opties voor de oplossing van het geschil te doen verkennen op basis van expliciet gemaakte behoeften van partijen (en niet op basis van formeel-juridische standpunten) en in staat zijn de uiteindelijke onderhandelingen te faciliteren. Bij aanvang sluiten partijen en de mediator een mediationovereenkomst, waarin de regels die het proces van mediation beheersen (de vertrouwelijkheid van het besprokene, de verslaglegging, de wijze van eventuele beëindiging door een of beide partijen) zijn vastgelegd. Indien een mediation slaagt, wordt de bereikte overeenstemming – naar Nederlands recht – vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst (artt. 7:900 e.v. BW). De juridische afhechting van de mediation blijft dus van wezenlijk belang. Bij niet-nakoming van de overeenkomst kan de rechter worden geadieerd, maar ook dan heeft het – uiteraard – de voorkeur dat eerst opnieuw mediation tussen partijen wordt beproefd. Afgesproken wordt doorgaans dat partijen zich gedurende het proces van mediation onthouden van gerechtelijke stappen. De (standaard)mediationovereenkomst van het Nederlands Mediation Instituut (NMI) schrijft partijen voor zich daartoe te verplichten, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor het treffen van maatregelen tot bewaring van rechten. Het ADR Centrum voor het Bedrijfsleven kent een vergelijkbare bepaling.

Op de stand van zaken met betrekking tot mediation in Nederland, de belemmeringen tot nog toe en de strategische keuzes voor de toekomst wordt in paragraaf 4. ingegaan.

¹ Ook de International Conference on Mediation, georganiseerd door het Ministerie van Justitie, 25–28 maart 1998, heeft dit beeld nog eens bevestigd.

3. Doelstellingen ADR op de lange termijn

Aan de bevordering van ADR in deze kabinetsperiode ligt de volgende visie ten grondslag. Wij onderscheiden vier doelstellingen van ADR voor de lange termijn. Deze doelstellingen zijn deels algemeen van aard, deels zijn zij specifiek van toepassing op een meer gestructureerde introductie van mediation in de rechtspraak:

1. dejuridisering van geschilafdoening;
2. het op de kwalitatief beste resp. meest effectieve wijze afdoen van geschillen;
3. tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht, waarbij partijen (burgers, bedrijfsleven, overheden) in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de afdoening van hun onderlinge geschillen;
4. het verminderen van de druk op de rechtspraak.

ad 1. De doelstelling van het bijdragen aan de dejuridisering van geschilafdoening geldt in het bijzonder het bevorderen van de toepassing van mediation in de rechtspraak. Bij mediation gaat het erom achterliggende behoeften en belangen van partijen expliciet te maken en op basis daarvan een oplossing te bereiken die recht doet aan de toekomstige – of: achterliggende – relatie die partijen voor wenselijk houden. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen die hen verdeeld houden, maar juist hun gemeenschappelijk belang – voor zover aanwezig – vormt de basis voor de afdoening van het geschil. De vaststellingsovereenkomst (artt. 7: 900 e.v. BW), waarin de oplossing wordt neergelegd, biedt partijen die mogelijkheid. Op formele rechtsregels hoeft daarbij niet noodzakelijkerwijs een beroep te worden gedaan, mits het overeengekomene niet in strijd is met de openbare orde of de goede zeden. Strijd met dwingend recht is dus mogelijk.

ad 2. In de tweede plaats gaat het bij het bevorderen van geschilafdoening anders dan door rechtspraak om het bereiken van de kwalitatief beste resp. meest effectieve oplossing. De functie van rechtspraak is primair het beslechten van een tussen partijen gerezen geschil en niet het tot elkaar brengen van partijen. Beslechting van een geschil door middel van een rechterlijke uitspraak behoeft echter niet altijd de meest gereede oplossing voor partijen te zijn. De rechter hanteert om die reden het instrument van de schikking. Maar ook de mogelijkheden van geschilafdoening door middel van schikking zijn beperkt, zowel als gevolg van het feit dat het rechterlijk optreden in beginsel ingekaderd wordt door het voorgelegde juridische geschil als door het feit dat de schikking onderdeel blijft uitmaken van de gerechtelijke procedure en daardoor aan processuele waarborgen, zoals het beginsel van openbaarheid en hoor en wederhoor, moet voldoen.

Het proces van mediation maakt het juist mogelijk dat in beslotenheid met partijen gesproken wordt en dat partijen ook afzonderlijk kunnen worden gehoord, terwijl rekening kan worden gehouden met behoeften en belangen van partijen buiten het juridisch gekwalificeerde geschil om. Mediation biedt daardoor extra mogelijkheden voor de oplossing van een geschil die, uiteraard afhankelijk van de concrete situatie, meer recht kunnen doen aan de aard en de omstandigheden ervan en aan de relatie tussen partijen. De kwaliteit en de effectiviteit van geschilafdoening kunnen daardoor in voorkomende gevallen worden vergroot. Ook bindend advies en arbitrage kunnen bij bepaalde soorten geschillen door de specifieke deskundigheid van de desbetreffende adviseurs resp. arbiters en door het gemeenschappelijke draagvlak voor de keuze (vooraf) voor deze vorm van geschillenbeslechting voor een kwalitatief hogere en effectievere geschilafdoening zorgdragen dan bij rechtspraak het geval zou zijn.

ad 3. Justitie draagt verantwoordelijkheid voor het voorzien in een adequate juridische infrastructuur die tegemoet komt aan de maatschappelijke behoefte.

In een moderne rechtsstaat betekent dat het bestaan van toegankelijke en efficiënte rechtspraak enerzijds en mogelijkheden voor een infrastructuur waarbinnen partijen hun onderlinge geschillen afdoen (oplossen of laten beslechten) zonder tussenkomst van de rechter anderzijds. De toegenomen mondigheid van burgers ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de overheid impliceert dat de weg tot de rechter moet openstaan, terwijl tegelijkertijd moet worden voorkomen dat maatschappelijke verhoudingen tussen burgers, bedrijfsleven en overheden onderling resp. ten opzichte van elkaar onnodig worden gejuridiseerd. Daarbij spelen kostenoverwegingen uiteraard een rol, maar in essentie gaat het om de visie op een rechtscultuur waarin onwenselijke elementen uit een overgejuridiseerde en «claimgerichte» cultuur geen rol moeten spelen¹. Waar het beroep op recht toeneemt, wil dit niet noodzakelijkerwijs zeggen dat het beroep op rechtspraak moet toenemen. Een aanvullende infrastructuur die het mogelijk maakt geschillen door middel van mediation af te doen, kan voorzien in die maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht, waarbij partijen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de afdoening van hun onderlinge geschillen.

De bestaande justitiële infrastructuur biedt in aanleg goede mogelijkheden om deze doelstelling ook concreet te verwezenlijken. Zo kan via de bureaus voor rechtshulp worden gerealiseerd dat aangebrachte zaken worden afgeleid van een eventuele gang naar de rechter door mediation aan te bieden – uiteraard nog los van de inspanningen die de bureaus per definitie plegen om zaken buiten rechte af te doen – en is goed denkbaar dat door tussenkomst van de rechterlijke organisatie resp. de rechter aanhangig gemaakte zaken alsnog worden doorgeleid naar mediators. De uitvoering kan worden gerealiseerd door een aanvullende infrastructuur voor doorverwijzing op te zetten, die aansluit bij de inrichting van werkprocessen van bureaus voor rechtshulp en rechterlijke organisatie.

ad 4. Het bijdragen aan de vermindering van de druk op de rechtspraak zien wij als de vierde doelstelling van het bevorderen van ADR op de lange termijn. De capaciteit van de rechterlijke macht staat onder voortdurende druk. Het in gang gezette beleid gericht op de modernisering van de rechterlijke organisatie, zoals uiteengezet in de Contourennota, beschouwen wij als een van de beleidsprioriteiten in onze ambtsperiode. Door het scheppen van de voorwaarden voor een toegankelijke en efficiënte rechterlijke organisatie zou zich de paradoxale situatie kunnen voordoen dat het beroep op rechtspraak verder toeneemt waardoor de werklast van de rechterlijke macht – opnieuw – wordt vergroot. Om die situatie te helpen voorkomen is ondersteunend beleid, gericht op het verminderen van de afdoening van geschillen door middel van rechtspraak, gewenst. Waar in de huidige, meer marktgeoriënteerde samenleving partijen een toenemende eigen verantwoordelijkheid dragen voor het reguleren van hun onderlinge betrekkingen, is daarvan de implicatie dat partijen eveneens in toenemende mate bereid moeten zijn de eventuele conflicten die uit hun betrekkingen voortvloeien in beginsel in onderling overleg af te doen, waarbij zij (vooraf) afspraken kunnen maken over de wijze waarop geschillen worden opgelost zonder daarbij – onnodig – gebruik te maken van rechtspraak.

Of, en zo ja, in welke mate het (verder) bevorderen van geschilafdoening door middel van bindend advies, arbitrage en in het bijzonder mediation mogelijk blijkt en de druk op de rechtspraak op de lange termijn doet verminderen, is op dit moment niet te zeggen. Het is dan ook noodzakelijk de uit te voeren beleidsvoornemens op dit gebied zorgvuldig te monitoren

¹ Verwezen zij ook naar het kabinetsstandpunt «Claimcultuur» van 17 juni 1999, Kamerstukken II, 1998–1999, 26 630.

om een verantwoorde uitspraak over het bereiken van deze doelstelling op termijn te kunnen doen.

Enerzijds dienen daarbij de verwachtingen van de introductie van mediation in de rechtspraak op dit punt niet te hoog gespannen te zijn, anderzijds mag juist van een meer gestructureerde introductie van mediation resultaat worden verwacht, daar waar bindend advies en arbitrage in de Nederlandse rechtspraak al sterk verankerd zijn.

4. Mediation

4.1 De stand van zaken

Mediation vindt sinds enkele jaren ook in Nederland ruim ingang. In een paar jaar tijd zijn initiatieven ontwikkeld die de entree ervan illustreren: de oprichting van het NMI, de Nederlandse Vereniging van Advocaten-Mediators op initiatief van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Stichting Informele Geschillenoplossing Nevoa, opgericht door de Nederlandse Vereniging van Ondernemingsrechtadviseurs en de Stichting ADR Centrum voor het Bedrijfsleven (ACB). Het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen heeft een belangrijke rol gespeeld in het introduceren van mediation vanuit de Verenigde Staten en Engeland. De markt maakt dus, zij het in aantallen nog beperkt, steeds meer gebruik van de mogelijkheden van mediation. Interessant is in dit verband ook het voornemen van (de juridische werkgroep van) het Millennium Platform de zgn. millenniumgeschillen op te lossen o.a. door middel van mediation. Besprekingen met het ACB, het NAI en het NMI zijn hierover gaande.

De afgelopen jaren hebben enkele experimenten plaatsgevonden met mediation binnen de justitiële infrastructuur: bij gerechten en bureaus voor rechtshulp. In het eindrapport van het Platform ADR wordt een overzicht gegeven van experimenten bij twee rechtbanken en twee stichtingen rechtsbijstand (bureaus voor rechtshulp). Ook wordt ingegaan op projecten met buurtbemiddeling en herstelbemiddeling tussen dader en slachtoffer. Bij de laatste twee genoemde projecten is overigens geen sprake van mediation in de eigenlijke betekenis, maar van bemiddelingsvormen. Het is goed het onderscheid met mediation – o.m. bepaald door de start van het proces met een mediationovereenkomst tussen partijen en de mediator en het vastleggen van de oplossing van het geschil in een vaststellingsovereenkomst – zorgvuldig te maken.

Ook gaat het eindrapport van het Platform ADR in op de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling (wél mediation), waarover op 1 oktober 1998 afzonderlijk met de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer overleg is gevoerd.

Op beide laatste ontwikkelingen, bemiddeling in (de marge van) het strafrecht en de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling, wordt in deze beleidsbrief niet ingegaan.

Over de ervaringen met dading en de vergelijking met andere bemiddelingsvormen binnen het strafproces ontvangt u conform toezegging een afzonderlijke beleidsnotitie van de staatssecretaris. De staatssecretaris zal voorts, conform afspraak, over de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling een voortgangsrapportage aan u zenden, nog voor het einde van dit jaar.

Op basis van het eindrapport van het Platform ADR en het onderzoeksrapport over de experimenten kan een aantal naar ons inzicht elementaire aspecten van belang voor de beleidsontwikkeling van mediation binnen de justitiële infrastructuur worden geselecteerd. De kwantitatieve omvang van de onderzochte zaken is weliswaar bijzonder gering, maar in kwalitatieve zin kunnen naar ons inzicht richtinggevende uitspraken voor verdere beleidsvorming worden gedaan. Overigens moet bedacht worden

dat na afronding van het onderzoek de experimenten bij de rechtbanken zijn voortgezet en dat inmiddels bij de rechtbank Zwolle in tientallen zaken extra is bemiddeld, waarbij gemiddeld de helft slaagt.

Rechtbanken

Bij twee rechtbanken, Amsterdam (sector civiel/kort geding) en Zwolle (sector bestuur), vindt mediation plaats. De aard van de mediation bij de twee rechtbanken is verschillend: in het ene geval treedt een rechter op als mediator na doorverwijzing van een zaak door een collega-rechter, in het andere geval wordt door de rechter doorverwezen naar externe mediators van wie het honorarium door partijen zelf moet worden betaald. De zaken worden tijdens de mediation pro forma aangehouden. Het feit dat partijen zelf de kosten van de mediator (f 1500,- excl. BTW voor twee dagdelen) moeten betalen, naast griffierechten en kosten van een advocaat, speelt volgens de onderzoekers een belangrijke belemmerende rol in het experiment bij de rechtbank Amsterdam. Bij de rechtbank Zwolle zijn voor partijen geen extra kosten verbonden aan deelname. Het ministerie verleent tot op heden subsidie aan het experiment Zwolle. Aan het experiment Amsterdam wordt door het ministerie geen subsidie verstrekt aangezien hieraan geen specifieke kosten voor het gerecht verbonden zijn. Een uitspraak over de snelheid van mediation in relatie tot de doorlooptijd in een rechterlijke procedure kan op grond van het kleine aantal onderzochte zaken niet worden gedaan. Wel wordt door de onderzoekers gesteld dat een vergelijking van de tijdspanne die een geslaagde mediation gemiddeld omvatte met de tijd die een vergelijkbaar probleem via gerechtelijke procederes zou kosten, vermoedelijk wel enige winst oplevert. Dit geldt echter weer niet voor zaken die in kort geding worden behandeld zoals het geval is in Amsterdam: in die gevallen kan niet op tijdwinst worden gerekend. Ook doet het pas in een laat stadium van de procedure doorverwijzen weer afbreuk aan de veronderstelde tijdwinst.

Stichtingen voor rechtsbijstand (bureaus voor rechtshulp)

De experimenten met mediation bij de bureaus voor rechtshulp zijn niet voortgezet. Deze experimenten waren net als bij de rechtbank-experimenten naar hun aard verschillend: in het ene geval was sprake van verwijzing naar externe mediators, in het andere geval traden bureau-juristen zelf op als mediator. De desbetreffende raden voor rechtsbijstand dienden vooraf toestemming te geven voor de mediation, waarbij de eigen bijdrage voor de minderdraagkrachtige partij was bepaald op f 100,-. De overige kosten, in het bijzonder in verband met de vergoeding aan de mediator, waren voor rekening van het ministerie. Over het kostenaspect wordt door de onderzoekers opgemerkt dat mediation ten behoeve van minderdraagkrachtige justitiabelen een doodlopende weg is als niet wordt zorggedragen voor een vorm van overheidsfinanciering: mediation is anders onbetaalbaar.

4.2 Belemmeringen

Op grond van het onderzoek naar de experimenten en op basis van literatuuronderzoek kunnen met het Platform ADR de volgende belemmeringen onderscheiden worden: onbekendheid met mediation, het imago van mediation en de geringe (bereidheid tot) doorverwijzing.

Aan deze belemmeringen willen wij als afzonderlijke belemmering toevoegen het ontbreken van een aanvullende infrastructuur voor doorverwijzing. Juist deze belemmering zal voor ons leidend zijn bij het opzetten van concrete projecten met mediation in deze kabinetsperiode. Daarmee hebben wij zowel het oog op een organisatorische als op een financiële infrastructuur.

Adequate informatie over mediation aan de (potentiële) justitiabele en kennismaking met de kansen en technieken van mediation door de rechterlijke macht en de stichtingen rechtsbijstand is voorts conditio sine qua non voor de verdere ontwikkeling van mediation in de justitiële infrastructuur. Als die voorwaarde niet is vervuld zal ook doorverwijzing niet kunnen slagen.

Ook is het essentieel dat mediation als alternatieve vorm van geschilafdoening afrekenet met het daaraan toegeschreven «alternatieve» imago in de figuurlijke («softe») betekenis. Dat imago doet de mogelijke betekenis van mediation in het rechtssysteem tekort. Het feit dat tot nu toe wordt geëxperimenteerd met mediation kan dat imago versterken. Beter kan niet langer gesproken worden van experimenten met (conflict)-bemiddeling, maar van projecten mediation binnen de justitiële infrastructuur. De rechterlijke organisatie en de raden/stichtingen voor rechtsbijstand vervullen daarbij een sleutelrol: daar wordt bepaald of doorverwijzing naar mediators geïndiceerd is.

Met het Platform ADR zijn wij van mening dat mediation op vrijwillige basis moet plaatsvinden. De huidige wet- en regelgeving maakt verplichte doorverwijzing op dit moment ook onmogelijk. Wij onderschrijven het uitgangspunt van vrijwilligheid, maar achten het niet uitgesloten dat verplichte deelname aan mediation in de toekomst wettelijk mogelijk wordt gemaakt bij een bepaald type zaak of zaken, alvorens toegang tot de rechter wordt verleend.

4.3 Strategische keuzes

Wij onderscheiden de volgende punten ten aanzien waarvan voor de verdere beleidsontwikkeling van mediation strategische beleidskeuzes moeten worden gemaakt en volgen daarbij de indeling die het Platform ADR gemaakt heeft, zij het dat wij naast de positie van de rechter ook de positie van de gerechten als een afzonderlijk punt onderscheiden:

1. de rol van de rechter resp. de gerechten;
2. de toegang;
3. de kwaliteitswaarborging;
4. de juridische randvoorwaarden.

4.3.1 Rol van de rechter resp. de gerechten

Ten aanzien van de rol van de rechter kan het Platform ADR zich op de korte termijn vinden in de variant waarin de rechter die een zaak behandelt verwijst naar een collega-rechter die vervolgens als mediator optreedt. Door zelf ervaring op te doen als mediator raken rechters meer vertrouwd met de mogelijkheden en beperkingen van mediation. Voor de langere termijn acht het Platform ADR het minder voor de hand liggend dat de rechter ook als mediator kan optreden en wel om twee redenen. Ten eerste omdat de rechter er is om recht te spreken en als *geschillenbeslechter* reeds over mogelijkheden beschikt om partijen binnen de procedure tot een schikking te bewegen en in de tweede plaats omdat een belangrijk voordeel van ADR (i.c. mediation) – namelijk dat ADR de groei van de werklust van de rechterlijke macht kan beperken – grotendeels teniet wordt gedaan indien de rechter tevens optreedt als mediator.

Wij onderschrijven de zienswijze van het Platform ADR. Op de korte termijn, om de rechterlijke macht vertrouwd te maken met mediation in het kader van de projectfase 2000–2002, kan, naast doorverwijzing naar externe mediators, ook de rechter – indien daartoe opgeleid – als mediator optreden, maar alleen in een door een collega doorverwezen zaak. Het door de rechter beurtelings optreden als rechter en als mediator in een en

dezelfde zaak kan niet worden toegestaan, ook niet bij wijze van experiment. Varianten waarbij de rechter van rol kan verwisselen zijn dus per definitie ongewenst. Op de langere termijn, na ommekomst van de projectfase, zal de rechter uitsluitend kunnen doorverwijzen naar externe mediators. Uitgangspunt is voor ons dat de rechter rechtsprekt, met alle mogelijkheden die hem daarbij overigens ten dienste staan om partijen tot een schikking te brengen. De meer structurele inbedding van mediation in de justitiële infrastructuur mag ons inziens niet leiden tot een vervaging in de taakuitoefening van de onafhankelijke, rechtsprekende rechterlijke macht.

Over de positie van de gerechten als zodanig merken wij nog het volgende op. Op termijn achten wij het denkbaar dat de gerechten een rol spelen bij doorverwijzing naar externe mediators. In aansluiting op de inrichting van werkprocessen kan worden gedacht aan een voorziening voor de selectie van zaken op geschiktheid voor mediation.

De projectfase in deze kabinetsperiode is ervoor bedoeld op de vraag naar de verschillende modaliteiten hiervan een concreet antwoord te geven en dient er daarmee in hoofdzaak toe te onderzoeken, of een voorziening voor doorverwijzing naar externe mediators bij de rechterlijke organisatie structurele inbedding verdient.

4.3.2 Toegang

Met betrekking tot de toegang tot mediation is het Platform ADR van mening dat de overheid een taak heeft bij het verbeteren daarvan. Dat geldt zowel voor de verbetering van de kennisoverdracht over (de meerwaarde resp. de beperkingen van) mediation aan potentiële gebruikers en -doorverwijzers als voor het zorgdragen voor een financieringsstructuur bij mediation in geschillen waarbij minder-draagkrachtigen betrokken zijn.

Wij delen deze visie van het Platform ADR, zij het dat het thans niet mogelijk en overigens ook niet noodzakelijk is de financiering van mediation voor minderdraagkrachtigen structureel te regelen analoog aan de wettelijke voorziening voor gefinancierde rechtsbijstand (Wet op de rechtsbijstand, hierna Wrb). Voorlopig kan worden volstaan met een vergelijkbare vorm van overheidsfinanciering in het kader van concrete projecten.

Indien door de rechterlijke macht wordt doorverwezen naar externe mediators, dient dit voor partijen in beginsel kosteloos te zijn. Partijen is immers reeds toegang tot de rechter verleend. In het kader van concrete projecten zal in die gevallen voor een vorm van overheidsfinanciering worden zorggedragen. De gedachten gaan uit naar een forfaitaire vergoeding aan de mediator. Voor de vergoeding van eventuele bijstand tijdens de mediation door de toegevoegde advocaat van een Wrb-gerechtigde partij kan worden aangesloten bij het (herzien) Vergoedingenbesluit op basis van de Wrb. Voor de fase waarin (nog) geen procedure aanhangig is, zal de vergoedingssystematiek van de Wrb worden gevolgd, waarbij de Wrb-gerechtigde partij een eigen bijdrage betaalt en de eventueel niet-Wrb-gerechtigde wederpartij de helft van de kosten (forfaitaire vergoeding) van de mediator draagt. Ook hierover heeft het Platform ADR geadviseerd. Voor de vergoeding van eventuele bijstand van de minder-draagkrachtige partij door een bureaujurist of een toegevoegd advocaat tijdens de mediation zal eveneens de bestaande vergoedingssystematiek van de Wrb gevolgd kunnen worden.

Voor wat betreft de ontwikkeling van mediation in de rechtspraak zal in elk geval de mogelijkheid van vergoeding door rechtsbijstandverzekeraars moeten worden gestimuleerd, waarbij uiteraard de te verwachten kostenreductie voor de verzekeraar een belangrijk gegeven zal zijn.

4.3.3 Kwaliteitswaarborging

Ten aanzien van de kwaliteitswaarborging constateert het Platform ADR dat het aanbod van mediators gestaag groeit en dat die ontwikkeling valt toe te juichen, mits de kwaliteit van dit aanbod gewaarborgd wordt. Naarmate de toegang tot mediation in het rechtssysteem mogelijk wordt gemaakt door middel van overheidsfinanciering, aldus het Platform, neemt de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie toe.

Wij zouden ons uitgangspunt als volgt willen formuleren. In zijn algemeenheid berust de kwaliteitswaarborging van en het toezicht op mediators bij het NMI. Daarbij hoort, ons inziens, het voorzien in een kwaliteitsprotocol dat gegevens bevat over de vooropleiding, de feitelijke ervaring en de specialisatie (naar rechtsgebied) van de mediator en de ontwikkeling van een klacht- en tuchtrecht voor bij het NMI ingeschreven mediators. Het niveau van de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht die door het NMI dienen te worden gewaarborgd, zijn voor Justitie van groot belang. Door het waarnemerschap in het Algemeen Bestuur van het NMI wil het ministerie van Justitie het kwaliteitsbeleid van het NMI (incl. het toezicht) actief beïnvloeden. Het ministerie draagt echter geen verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsontwikkeling van mediators. Wanneer mediation plaatsvindt door tussenkomst van de rechterlijke organisatie of de raden voor rechtsbijstand in het kader van de concrete projecten behoudt Justitie zich het recht voor bepaalde eisen te stellen aan de deelnemende mediators naar wie wordt doorverwezen. De gerechten resp. de raden bepalen daarmee het in aanmerking komende aanbod van mediators in het kader van de projecten voor de uitvoering waarvan zij de verantwoordelijkheid dragen.

4.3.4 Juridische randvoorwaarden

Met betrekking tot de juridische randvoorwaarden voor mediation geeft het Platform aan dat het burgerlijk- en bestuursprocesrecht in de praktijk geen belemmeringen kennen voor het toepassen van (doorverwijzen naar) mediators tijdens een gerechtelijke procedure. Wij willen daaraan toevoegen dat op de lange termijn zal kunnen worden gezien of aanvullende wettelijke processuele voorzieningen ter ondersteuning van de introductie van mediation in de rechtspraak mogelijk en gewenst zijn. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de juridische afhechting van mediation door middel van de vaststellingsovereenkomst wettelijk geregeld wordt.

Het Platform ADR beveelt nadere studie aan naar de wenselijkheid resp. de mogelijkheid van het toekennen van verschoningsrecht aan mediators die als getuigen worden opgeroepen. Het wettelijk toekennen van verschoningsrecht is naar ons inzicht thans niet aan de orde. Dat laat onverlet dat de Hoge Raad, gelet op de rechtsontwikkeling, het verschoningsrecht kan toekennen aan een bepaalde beroepsgroep. Wij willen de ontwikkelingen afwachten.

5. Overheid en markt: de (grenzen van de) verantwoordelijkheid van Justitie

Waar de overheid er belang aan hecht het gebruik van mediation in de rechtspraak te bevorderen, kunnen verschillende aspecten van de verantwoordelijkheid die zij daarbij draagt worden onderscheiden.

In de Contourennota is aangegeven dat louter door de markt geregiseerde vormen van mediation de financiële toegankelijkheid ervan voor de individuele justitiabele zullen frustreren. Om die reden zal mediation, wil deze wijze van geschilafdoening überhaupt een structurele plaats in de rechtspraak verkrijgen, niet aan de markt alleen kunnen worden overgelaten. Een eerste aspect van de verantwoordelijkheid van de overheid betreft dus het scheppen van financiële randvoorwaarden waardoor de bredere toepassing van mediation, indien geïndiceerd, ook voor de minderdraagkrachtige justitiabele mogelijk wordt. Een tweede aspect van de overheidsverantwoordelijkheid betreft de wettelijke ruimte (de juridische randvoorwaarden) voor de toepassing van mediation. Op deze aspecten is in het voorgaande ingegaan.

Binnen de overheid is het de specifieke verantwoordelijkheid van Justitie zorg te dragen voor de – grondwettelijk gewaarborgde – effectuering van de toegang tot het recht. Mediation is in voorkomende gevallen een alternatief voor rechterlijke geschillenbeslechting en verleent in die zin eveneens toegang tot het recht.

Weliswaar wordt door de justitiabele – de burger, een bedrijf, een bestuursorgaan – geen verder beroep op geschillenbeslechting door de rechterlijke macht gedaan, wel zoekt deze zijn recht.

De specifieke verantwoordelijkheid van Justitie kent wel haar grenzen: het aanbod en de kwaliteit van mediators wordt primair overgelaten aan de markt, terwijl de facilitering van het gebruik van mediation uitsluitend plaatsvindt indien de justitiële infrastructuur (rechterlijke organisatie of raden/stichtingen voor rechtsbijstand) met een geschil wordt geconfronteerd en doorverwijzing geïndiceerd lijkt. Dat betekent dat, zoals hiervoor reeds is gezegd, de verantwoordelijkheid van Justitie voor het gebruik van mediation zich beperkt tot en verloopt door tussenkomst van de eigen justitiële infrastructuur. In die gevallen bewaakt Justitie de kwaliteit (door het aanbod van deelnemende mediators te bepalen aan wie bepaalde eisen worden gesteld) en draagt zij zorg voor een vorm van overheidsfinanciering.

Ook kan het tot de verantwoordelijkheid van Justitie worden gerekend om, in samenspraak met andere departementen, het gebruik van vormen van ADR te bevorderen door subsidiëring van primair door de markt opgezette institutionele voorzieningen, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij de Stichting Consumentengeschillen. Ook het verlenen van start- of horizonsubsidies aan marktinitiatieven die het gebruik van mediation bevorderen valt hieronder. De subsidies die Justitie verstrekt aan NMI en ACB zijn hiervan een voorbeeld.

6. Beleidsinitiatieven en projecten 1999–2002

6.1 Onderzoek

6.1.1 Bindend advies en arbitrage

Geschillenbeslechting door middel van bindend advies of arbitrage komt zowel voor op basis van allerlei overheidsregelingen als op grond van talloze (ad hoc) regelingen in de marktsector. De aard en omvang van de praktijk van arbitrage en bindend advies is moeilijk integraal in kaart te

brengen. Voor een meer gedegen inzicht in de kwantitatieve en kwalitatieve betekenis ervan ten opzichte van rechterlijke geschillenbeslechting kan een inventarisatie echter nuttig zijn. Dergelijke gegevens kunnen bijdragen aan de onderbouwing van mogelijke keuzes over eventuele uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden.

Onder meer de volgende onderzoeksvragen zijn relevant:

- a. Wat is bekend over de feitelijke aard en omvang van de verschillende soorten arbitrage en bindend advies?
- b. Is vast te stellen of, en zo ja, in welke mate deze rechtspraktijk tot een vermindering van de druk op de rechtspraak leidt?
- c. Bestaan er financiële belemmeringen voor de individuele justitiabele bij de toegang tot bindend advies resp. arbitrage, en zo ja, in welke mate?

De beantwoording van deze vragen is een omvangrijke operatie. Wij zullen de verschillende opties voor een dergelijke inventarisatie, de reikwijdte, de vraagstelling, de wijze van uitvoering e.d. nader uitwerken in overleg met andere departementen en externe partners.

6.1.2 Mediation

Zoals hierboven aangekondigd, vinden wij het van belang dat er meer inzicht ontstaat in de praktijk van de toepassing van mediation binnen de justitiële infrastructuur in ons omringende vergelijkbare rechtsstelsels en de rol die de overheid – al dan niet als wetgever – daarbij inneemt. Een internationaal vergelijkend onderzoek, waarvan in de eerste plaats een literatuurverkenning deel uitmaakt, is daarvoor noodzakelijk. Mogelijk kan daarvoor worden aangesloten bij danwel gebruik gemaakt worden van de expertise van supranationale of intergouvernementele Europese instellingen (zoals de Raad van Europa en de Europese Commissie).

6.2 Projecten mediation

Bij het opzetten van projecten met mediation gelden de volgende uitgangspunten die in een landelijk kader van doelstellingen en (subsidie)voorwaarden zullen worden uitgewerkt:

- a. de bestaande justitiële infrastructuur (gerechten, raden voor rechtsbijstand en stichtingen rechtsbijstand) en de inrichting van werkprocessen vormen het aanknopingspunt voor het opzetten van een aanvullende infrastructuur voor doorverwijzing naar (externe) mediators;
- b. in beginsel komen alle rechtsgebieden voor mediation in aanmerking, waarbij in de uitvoering prioriteiten (resp. posterioriteiten) kunnen worden gelegd bij bepaalde rechtsgebieden, afhankelijk van de inschatting van en de ervaringen met de mogelijkheden resp. de beperkingen bij bepaalde type zaken;
- c. de toegang tot mediation voor de minderdraagkrachtige justitiabele in het kader van concrete projecten binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wordt mogelijk gemaakt door een vorm van overheidsfinanciering analoog aan de Wet op de rechtsbijstand;
- d. de toegang tot mediation in geval van doorverwijzing door rechters in het kader van concrete projecten bij de rechterlijke organisatie is voor de justitiabele in beginsel kosteloos;
- e. het waarborgen van de kwaliteit van en het toezicht op mediators is de primaire verantwoordelijkheid van de markt;
- f. het door mediators in aanmerking komen voor een vorm van overheidsfinanciering (forfaitaire vergoeding) in het kader van concrete projecten binnen de justitiële infrastructuur gaat gepaard met het stellen van bepaalde eisen, waarbij de rechtbanken resp. de raden bepalen welke mediators kunnen deelnemen;

- g. het financieren van marktinitiatieven ter bevordering van mediation is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en markt; in beginsel worden door Justitie alleen start- of horizonsubsidies verleend.

6.2.1 Projecten bij de rechterlijke organisatie

De gemeenschappelijke vergadering van presidenten van hoven en rechtbanken heeft ons laten weten in beginsel bereid te zijn om mediation te bevorderen door deel te nemen aan een aantal – gestructureerd op te zetten – landelijke projecten bij de rechterlijke organisatie. De presidentenvergadering bepleit daarnaast de opzet van cursussen, waarin rechters – ook zij die niet aan de eigenlijke projecten meedoen – meer inzicht krijgen in mediation en de (on)mogelijkheden van doorverwijzing. De presidentenvergadering adviseert de projecten te spreiden over minimaal twee en maximaal vijf rechtbanken en per rechtbank verschillende varianten te starten: doorverwijzing naar rechtersmediator danwel doorverwijzing naar externe mediators. Ook zou gedifferentieerd kunnen worden naar het moment van doorverwijzing: onmiddellijk na antwoord danwel na comparitie na antwoord. Een en ander is geheel in lijn met onze gedachten over de verscheidenheid in opzet van de projecten, waar wij nog aan willen toevoegen, dat niet alleen het civielrechtelijk terrein maar ook het bestuursrechtelijk terrein in de projecten vertegenwoordigd moet zijn.

De presidentenvergadering vindt het essentieel dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze hebben onder meer betrekking op de kwaliteitswaarborging van de deelnemende externe mediators en op het toezicht op hun functioneren. De presidenten zijn van mening dat tenminste een klachtregeling van toepassing moet zijn. Eventuele klachten over het optreden van mediators naar wie door rechters in hun rechtbank is doorverwezen zullen door de presidenten worden doorgeleid. Aan de totstandkoming van een klachtrecht wordt door NMI en ACB gewerkt. Een andere voorwaarde is dat voorafgaande aan de start van een project in een bepaald arrondissement goed overleg is gevoerd met de plaatselijke orde van advocaten, de bureaus voor rechtshulp en andere betrokken partners. Over de kwaliteitsbewaking en het toezicht hebben wij in het voorgaande onze opvatting gegeven. Wij onderschrijven deze visie van de presidentenvergadering.

Ten aanzien van de rol van de rechter merkt de presidentenvergadering het volgende op. De presidentenvergadering is van mening dat een rechter niet in een en dezelfde zaak beurtelings mag optreden als rechter en als mediator, ook niet bij wijze van experiment. Vanuit het besef dat mediation een toegevoegde waarde kan hebben voor de rechtspraak en daarop een welkome aanvulling kan zijn, zal door de gerechten en de rechters die dat wensen kunnen worden meegewerkt aan projecten mediation om op die manier het fenomeen mediation ingang te doen vinden. Zoals uiteengezet onderschrijven wij deze visie van de presidentenvergadering.

Voor de langere termijn ziet de presidentenvergadering echter geen rol op dit terrein weggelegd voor rechters en mogelijk ook niet voor de gerechten. Hierover hebben wij in het voorgaande ook onze visie gegeven.

De presidentenvergadering heeft een landelijk projectleider uit de rechterlijke macht voorgedragen die leiding zal geven aan de projecten bij de rechterlijke organisatie. Wij hebben deze voordracht graag overgenomen. Diens aanstelling per 1 september jl., ten laste van het ADR-budget 1999 en volgende jaren, is inmiddels gerealiseerd. De

voorbereidingen voor de (deel)projecten en de cursussen zijn inmiddels gaande.

Wij zijn verheugd over de beginselbereidheid van de presidentenvergadering mee te werken aan projecten mediation als onderdeel van de (deel)moderniseringsoperatie rechtspraak op maat. De inzet van de dit jaar opgerichte Kring van rechters-mediator is eveneens van groot belang. Ook de president en de procureur-generaal van de Hoge Raad hebben wij over onze beleidsvoornemens geïnformeerd. De Hoge Raad heeft in zijn midden een ADR-commissie ingesteld. Zonder de bereidheid van de rechterlijke macht zou het niet denkbaar zijn op meer gestructureerde wijze dan voorheen ervaring op te doen met mediation in de justitiële infrastructuur, in het bijzonder bij resp. annex aan de rechterlijke organisatie.

6.2.2 Projecten bij de raden/stichtingen voor rechtsbijstand

Ook binnen de gefinancierde rechtsbijstand zullen de mogelijkheden voor het gebruik van mediation worden gestructureerd. De directeurs van de raden voor rechtsbijstand hebben eveneens hun bereidheid uitgesproken deel te nemen aan de opzet van projecten voor de uitvoering waarvan zij de verantwoordelijkheid dragen. Ook de Vereniging Rechtsbijstand-instellingen (VRI), waarbij vrijwel alle stichtingen rechtsbijstand (bureaus voor rechtshulp) zijn aangesloten, wil meewerken aan de opbouw van een aanvullende infrastructuur voor doorverwijzing naar externe mediators. De «routing» van de doorverwijzing naar externe mediators vergt zorgvuldige uitwerking. Ons standpunt is dat de doorverwijzing altijd door tussenkomst van rechtsbijstandverleners die deel uitmaken van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zal moeten verlopen en met toestemming van de desbetreffende raad voor rechtsbijstand, waarbij de eventuele deelname van de advocatuur op contractbasis zou kunnen worden geregeld. Bureaus voor rechtshulp en advocatuur zouden daartoe overeenkomsten kunnen sluiten. Het ligt in de rede dat de projecten bij de rechterlijke organisatie en – in de voorfase – binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in dezelfde arrondissementen worden georganiseerd. Integratie van de beide typen projecten bevordert de meer gestructureerde aanpak die wij noodzakelijk vinden zodat ook de monitoring van de projecten mediation substantiëlere resultaten zal kunnen opleveren.

6.2.3 Overige projecten

Een van de interessante mogelijkheden om mediation te introduceren in de rechtspraak is het daaraan systematisch aandacht besteden in de juridische (basis)opleiding. Over een initiatief van een aantal juridische faculteiten om een universitair pilotproject mediation te starten wordt op dit moment overleg gevoerd. Bezien zal worden hoe dit initiatief betrokken kan worden in het project ADR.

Het project zou gericht moeten zijn op het bevorderen van kennis over mediation binnen het universitair juridisch onderwijs- en onderzoeksgebied, het ontwikkelen van didactisch en praktijkgericht materiaal ten behoeve van studenten rechtsgeleerdheid, het overdragen van dit materiaal aan andere belangstellende juridische faculteiten en het ontwikkelen van een scholingsaanbod voor de postdoctorale rechtspraktijk.

6.2.4 Monitoring van de projecten

Om verantwoord beleidsconclusies te kunnen trekken op basis van de projecten zullen deze gelijktijdig worden gemonitord. Naast zaaks-

registratie wordt ook een procesevaluatie uitgevoerd, door betrokkenen (rechters, bureaujuristen, partijen, hun eventuele raadslieden, mediators) rechtstreeks te bevragen. Op die manier kan een beeld worden gevormd van de ontwikkeling van de verschillende (deel)projecten en kunnen deze ook onderling worden vergeleken. In elk geval de volgende vragen moeten worden gesteld: welke typen geschillen lijken «vatbaar» voor mediation, op grond van welke criteria kan dat worden vastgesteld, in welke fase is doorverwijzing het meest kansrijk, welke kosten zijn gemiddeld verbonden aan afdoening van het geschil door middel van mediation in vergelijking met afdoening in een gerechtelijke procedure. Op basis van de projectfase zal een uitspraak moeten worden gedaan over de eventuele structurele voortzetting van medaitionvoorzieningen in de justitiële infrastructuur en de daaraan verbonden kosten. Door of vanwege het Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie zal de monitoring worden uitgevoerd.

6.2.5 Communicatie

De introductie van mediation vraagt eveneens om een zorgvuldige communicatie met het algemeen publiek, waaronder zowel de potentiële justitiabele als eventuele intermediairs tussen publiek en justitiële infrastructuur moeten worden verstaan. Het gaat daarbij niet alleen om goede informatie over inhoud, werkwijze, voordelen en voorwaarden voor mediation, maar ook om een evenwichtige positionering ervan ten opzichte van bestaande rechtswegen. Het eenzijdig belichten van de voordelen van mediation werkt averechts en doet afbreuk aan de verscheidenheid van ons rechtssysteem; anderzijds dienen de voordelen optimaal gepresenteerd te worden, mede in het licht van de beoogde dejuridisering.

Dit betekent dat voorlichting over mediation enerzijds zal moeten worden verankerd in bestaande voorlichtingsuitingen van Justitie over geschilzaken en dat anderzijds specifieke acties nodig zijn om de beweegredenen van Justitie en de (on)mogelijkheden van mediation onder de aandacht te brengen van het algemeen publiek.

Het Platform ADR heeft nadrukkelijk gewezen op het belang van enkele communicatieve aspecten. Onder meer is gewezen op de noodzaak de bekendheid en het imago van mediation te verbeteren. Daarnaast vinden wij het van belang dat de rol van voorlichting wordt gezien in samenhang met andere voorwaarden, zoals de financiële voorwaarden voor toegang tot mediation in het kader van de concrete projecten. Samenwerking met het NMI en de beroepsorganisaties waaruit mediators afkomstig zijn is voor de communicatiestrategie wezenlijk. De gedachten gaan uit naar een voorlichtingscampagne met vooral regionale uitingen, aansluitend op de concrete projecten bij de onderscheiden rechtbanken, raden voor rechtsbijstand resp. stichtingen rechtsbijstand. In een communicatieplan zullen deze voornemens worden uitgewerkt. Over de publieke houding over ADR in het algemeen kan overigens worden gemeld dat in mei 1999 in de zgn. Justitie Issue Monitor het publiek de volgende stelling is voorgelegd: «Niet alle juridische zaken hoeven door een rechter behandeld te worden, maar kunnen ook op een alternatieve manier worden opgelost». 79% van de ondervraagden zei het hiermee eens te zijn.

Literatuur

- Rechtshulp, maandblad voor de sociale praktijk, themanummer AGB/ADR/BGGO, Alternative Dispute Resolution in het sociale recht?, 8/9, 1995, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Advocatenblad, de advocaat als bemiddelaar, ADR-special t.g.v. de 43e jaarvergadering van de Nederlandse Orde van Advocaten, 15, 1995, SDU
- Mediation, De notaris als professioneel conflictbemiddelaar?, verslag van het 31e Landelijk Notarieel Studentencongres, Utrecht 17 mei 1996, Kluwer
- Tussenrapportage Platform ADR, ministerie van Justitie, 1996
- Nederlands Juristenblad, juridiseringsspecial, 1997, afl. 21, Kluwer
- Van toetsing naar bemiddeling: alternatieve wijzen van beëindiging van conflicten in het bestuursrecht, red. Vlies, I.C. van der; Pront-Van Bommel, S., 1997, vakgroep bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam, Kluwer
- Alternatieve wegen naar het recht?, Een debat over de betekenis van Amerikaanse ontwikkelingen voor de Nederlandse rechtspraak, M.A.Kleiboer, N.J.H.Huls en H.J.de Kluiver (red.), 1997, AA Libri
- Praktisch opgelost: mediation als methode voor conflicthantering, Bruggen, Jet van (red.), Centrum voor Conflicthantering, 1997, SDU
- ADR en consument, Een rechtsvergelijkende studie naar de mogelijkheden van alternatieve geschillenoplossing, proefschrift, Jacobs, W.A., 1998, Kluwer
- Nederlands Burgerlijk Procesrecht, Snijders, H.J., Ynzonides, M., Meijer, G.J., tweede druk 1997, W.E.J. Tjeenk Willink
- Alternatieve geschillenbeslechting, P.Sanders in: AA 47, 1998, afl.5
- Geschiloplossing in commerciële relaties, Integratie van moderne conflicthanteringsmethoden in de regeling van de niet-nakoming en het procesrecht, Barendrecht, J.M. en Van Beukering-Rosmuller, E.J.M. in: Nederlands Juristenblad, 1998, afl.45/46, Kluwer
- Algemene beginselen van behoorlijke geschillenbeslechting: waarom, waarheen, waarvandaan?, A.F.M. Brenninkmeijer, gepubliceerd in de syllabus Postdoctorale beroepsopleiding ADR voor Juristen, 1999
- Conflictbemiddeling, Eindrapport van het Platform ADR, december 1998
- Kansen voor bemiddeling, Verslag van een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van conflictbemiddeling, B&A Groep, 1998
- Weg van het recht, Verslag van het evaluatie-onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie naar vier experimenten met bemiddeling bij Buro's voor Rechtshulp en Rechtbanken, C.L.B.Kocken & N.F.van Manen, 1998, Paul Scholten Instituut, Universiteit van Amsterdam