

Vergaderjaar 2002–2003

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2003

1. Inleiding

Op basis van de beleidsvoornemens ten aanzien van Alternative Dispute Resolution (ADR), neergelegd in de beleidsbrief ADR 2000–2002 «Meer wegen naar het recht» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 352, nr. 19) hebben gedurende die periode onder verantwoordelijkheid van Justitie verschillende projecten en onderzoeken plaatsgevonden.

Hoewel onder ADR verschillende vormen van buitengerechtelijke geschiloplossing worden verstaan, zijn de beleidsinitiatieven met name gericht op een meer gestructureerde introductie van mediation en de koppeling van mediation aan het formele rechtssysteem, te weten bij de rechtspraak en in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Door middel van deze brief wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken met betrekking tot de beleidsvorming op dit terrein.

Ik ben voornemens om u dit najaar, mede op basis van het eindrapport van het WODC over de resultaten van de projecten en onderzoeken, mijn uitgewerkte standpunt over de structurele plaats van mediation en de relatie tot het formele rechtssysteem te doen toekomen.

2. De brede context

In de discussies rond de mogelijkheden en toepassing van alternatieve (buitengerechtelijke) vormen van geschilafdoening dringt zich de vraag op hoe dergelijke alternatieven zich verhouden tot overheidsrechtspraak.

Uitgangspunt is dat iedere burger uiteindelijk een beroep op de rechter moet kunnen doen om de rechten die de wet hem biedt ook daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken. Het recht op rechtspraak is een grondwettelijk verankerd recht.

Justitie is verantwoordelijk voor de waarborging van de toegang tot het recht. Daarvoor is onder meer noodzakelijk dat we kunnen beschikken over een goed functionerend en toegankelijk gerechtelijk apparaat.

Probleem dat zich daarbij aandient is dat de rechterlijke macht de laatste jaren wordt geconfronteerd met een steeds grotere toestroom van zaken. Burgers, bedrijven en overheden doen in toenemende mate een beroep op de rechter om hun aanspraken te verwezenlijken. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, zoals de groei van de bevolking, individualisering, toegenomen mondigheid en zelfbewustzijn aan de kant van partijen, maar ook het feit dat in de loop der jaren steeds meer rechtsregels (onder meer vanuit Europa) tot stand zijn gebracht.

Daarnaast neemt het aantal straf- en bestuursrechtelijke zaken onder invloed van een strikter handhavings- en opsporingsbeleid naar verwachting toe.

Deze toestroom van zaken heeft het risico in zich dat het gerechtelijk apparaat steeds meer onder druk komt te staan en de werkvoorraden steeds verder oplopen.

Derhalve is het van belang te zoeken naar mogelijkheden om een toestroom van zaken te beperken. Hiertoe is het zaak allereerst te zorgen voor vermindering van regeldruk en beperking van conflictopwekkende regelgeving. Daarnaast is het van belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat conflicten escaleren en juridiseren. Ik wil tegen die achtergrond ook nadrukkelijk beziën welke mogelijkheden er zijn voor bevordering van alternatieve afdoening van geschillen. Naast de bekende vormen van ADR, te weten arbitrage en bindend advies, kan mediation daarbij een goede rol vervullen.

Daar waar mediation uitsluitend wordt gezien als instrument ter vermindering van de belasting van het gerechtelijk apparaat zal het die verwachting op voorhand niet kunnen waarmaken. De belasting van het gerechtelijk apparaat wordt immers sterk beïnvloed door bovenvermelde autonome factoren. Op termijn kan mediation in samenhang met andere maatregelen, zoals ook in het hoofdlijnenakkoord is aangegeven, wél bijdragen aan vermindering van de belasting van de rechterlijke macht.

Afgezien van efficiencyoverwegingen is het belang van mediation ook gelegen in de kwaliteit van de oplossing. Een rechterlijke uitspraak is lang niet in alle gevallen de meest geëigende oplossing voor een conflict. In verschillende zaken kan langs andere weg een kwalitatief betere oplossing worden bereikt. In feite gaat het erom dat geschillen daar worden opgelost waar ze thuishoren.

In die gevallen is het van belang dat er voorzieningen worden getroffen die het aantrekkelijk maken om deze alternatieve manier van conflictoplossing te kiezen.

Naast mediation – waarover meer onder paragraaf 3 – kunnen *arbitrage* en *bindend advies* bijdragen aan een meer op het specifieke conflict toegesneden afdoeningswijze.

Beide maken al langer deel uit van onze rechtspraktijk, zijn in meer of mindere mate gereguleerd en – niet minder belangrijk – bij deze vormen van ADR ligt de verantwoordelijkheid voor de oplossing van het geschil uiteindelijk nog wel in handen van een derde die een beslissing neemt. In het najaar zal ik nader ingaan op de mogelijke rol die arbitrage en bindend advies vanuit de visie van Justitie in de toekomst zouden kunnen (en eventueel moeten) spelen bij de realisatie van de eerder genoemde doelstellingen. Ik hanteer daarbij op voorhand als uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de werking en financiering van deze buitengerechtelijke oplossingsmechanismen bij marktpartijen zelf ligt.

Daarnaast wil ik om escalatie van conflicten zoveel mogelijk te voorkomen partijen ertoe aanzetten in een eerdere fase, voordat ook maar een begin van juridisering van het conflict heeft plaatsgevonden, naar gezamenlijke oplossingen te zoeken. Dit vergt een bezinning op de voor verschillende terreinen geldende materiewetgeving. Voor de langere termijn zal voor verschillende daarvoor in aanmerking komende terreinen moeten worden gezien of en zo ja, op welke wijze, in materiewetgeving specifieke voorzieningen kunnen worden getroffen en/of belemmeringen kunnen worden weggenomen om het zelfoplossend vermogen van conflictpartijen te vergroten. Vormen van drang en (wettelijke) prikkels kunnen daarbij behulpzaam zijn.

In mijn standpuntbepaling dit najaar zal ik daartoe een plan van aanpak presenteren.

Het is de bedoeling op de langere termijn een omslag te bewerkstelligen in de wijze waarop in zijn algemeenheid in onze samenleving met conflicten wordt omgegaan. Deze omslag zit vooral in het feit dat men een conflict minder gaat uitvechten op basis van feiten en juridische standpunten, maar meer creatief naar oplossingen zoekt op basis van wederzijdse belangen.

Met name daarom ook wordt mediation als een goed alternatief gezien. Uitgangspunt bij mediation is immers dat partijen, onder begeleiding (en niet: leiding) van een onafhankelijke derde, zelf een gezamenlijke oplossing voor hun onderlinge conflict op basis van hun wederzijdse belangen proberen te vinden. Deze vorm doet bij uitstek recht aan de eigen de verantwoordelijkheid van partijen voor de oplossing van hun conflict.

Om ervoor te zorgen dat conflicten daar worden opgelost waar ze thuishoren is een goede informatievoorziening van groot belang. In het kader van de stelselherziening rechtsbijstand wordt mede met het oog daarop gekoerst op de inrichting van een juridisch loket¹. Doel daarvan is onder meer te zorgen dat door een intensivering «aan de voorkant» een juiste selectie plaatsvindt zodat de instroom van zaken aan de «achterkant» (RM) kan worden beperkt. Zo kunnen partijen door het nieuw te vormen juridisch loket, dat met name zal voorzien in informatieverschaffing, vraagverheldering en doorverwijzing, worden gewezen op de mogelijkheid van alternatieve geschillenbeslechting.

Maar rechtzoekenden komen met hun conflict niet alleen terecht bij het juridische loket. Daarom zal eveneens met de advocatuur, het notariaat en de rechtsbijstandsverzekeraars moeten worden verkend wat zij kunnen bijdragen aan een meer bewuste afweging ter zake van de wijze van conflictafdoening resp. het bevorderen van alternatieve wegen.

3. Voorgenomen besluitvorming mediation

Zoals eerder is aangegeven, zijn de beleidsinitiatieven de afgelopen jaren met name gericht op het bevorderen van mediation in de rechtspraktijk.

Om na te gaan of structurele voorzieningen voor doorverwijzing naar mediation binnen de justitiële infrastructuur bestaansrecht hebben, hebben tussen maart 2000 en januari 2003 onder verantwoordelijkheid van Justitie bij vijf rechtbanken en drie stichtingen rechtsbijstand deelprojecten plaatsgevonden, waarbij rechtzoekenden – in daarvoor geïndiceerde gevallen – werden doorverwezen naar mediators. Naast deze projecten zijn subsidies verleend aan primair door de markt opgezette initiatieven, waarvan een drietal ook bij de eindevaluatie van het WODC betrokken wordt. Tevens is een aantal wetenschappelijke onderzoeken uitgezet.

Hoewel de eindevaluatie van het WODC met de definitieve resultaten nog moet volgen, wijzen de voorlopige resultaten van de projecten met door-

¹ Zie hiervoor mijn eerdere brief van 16 december 2002 (TK 2002–2003, 28 600 VI, nr. 119). Tijdens het Algemeen Overleg van 18 juni jl. over de gefinancierde rechtsbijstand heb ik u toegezegd u bij brief nader te zullen informeren over de voorgenomen stelselherziening terzake. Het juridisch loket is daar onderdeel van.

verwijzing naar mediation bij gerechten en bureaus rechtshulp uit dat mediation met name op civiel- en bestuursrechtelijk terrein tot goede resultaten kan leiden. Het instrument mediation lijkt een belangrijke aanvulling te kunnen vormen op het bestaande instrumentarium voor geschilafdoening. Een vergelijkbare positieve conclusie is eerder getrokken ten aanzien van de uitgevoerde experimenten inzake scheidings- en omgangsbemiddeling.

4. Doorverwijzingsvoorzieningen

Het voorgaande maakt dat structurele, landelijke invoering van een doorverwijzingssystematiek bij de rechterlijke macht in de rede ligt. Daarnaast moet worden bezien of een vergelijkbare voorziening kan worden gekoppeld aan het juridisch loket.

Dat betekent niet dat mediation daarmee ook *onderdeel* wordt van het formele rechtssysteem. Wel dat een zodanige koppeling met het formele rechtssysteem wordt gemaakt dat daarvan een impuls uitgaat om conflicten in de eerste plaats zelf op te lossen. Mediation is daarbij een middel en geen doel op zich.

Onder «doorverwijzingsvoorzieningen» versta ik de mogelijkheid dat partijen in civiel- en bestuursrechtelijke geschillen door de rechter of de loketmedewerker op vrijwillige basis kunnen worden doorverwezen naar voldoende gekwalificeerde mediators.

Wanneer partijen in toenemende mate succesvol worden doorverwezen neemt naar mag worden verwacht ook het vertrouwen in het instrument toe waardoor men in de toekomst eerder zelf, voordat men de oplossing in het juridische zoekt, een serieuze poging tot mediation zal ondernemen. Uit de voorlopige resultaten van de projecten blijkt al dat het merendeel van de partijen die in de projectfase aan een mediation hebben deelgenomen in de toekomst wederom voor mediation zou kiezen, zelfs als de mediation in het betreffende geval niet tot een oplossing heeft geleid.

Daarbij is van belang dat aandacht wordt besteed aan *voorlichting* aan rechtzoekenden en het *creëren van draagvlak* binnen de rechterlijke macht en in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en bij de juridische beroepsgroepen.

Het succes van mediation zal immers in belangrijke mate afhangen van enerzijds de bereidheid van partijen om (na doorverwijzing) op een constructieve wijze deel te nemen aan mediation en anderzijds de bereidheid van rechters en rechtsbijstandverleners partijen ook daadwerkelijk naar mediation te verwijzen en de bereidheid om hun cliënten te adviseren met behulp van mediation een gezamenlijke oplossing na te streven. Een goede bekendheid met het instrument is daarvoor een absolute voorwaarde.

Zoals ik u al in mijn brief van 4 december 2002 inzake de scheidings- en omgangsproblematiek (TK vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, nr. 105) heb gemeld is de daadwerkelijke inrichting van een doorverwijzings-systematiek slechts mogelijk onder voorwaarde dat daaruit voor Justitie (op macroniveau) geen meerkosten voortvloeien.

Op dit moment wordt onderzocht wat de precieze financiële consequenties zijn van invoering van doorverwijzingsvoorzieningen naar mediation en welke kostenontwikkelingen als gevolg daarvan in de keten optreden. Bij doorverwijzingsvoorzieningen gaat het met name om opleidings-faciliteiten (doorverwijzingscursussen) en enige logistieke voorzieningen (b.v. administratie) bij de gerechten en het juridisch loket.

Verdere uitgangspunten die ik daarbij op voorhand wil hanteren zijn:

- initiële investeringen en aanloopkosten mogen niet ten laste worden gebracht van het budget van de rechterlijke macht;

- inrichting van een eigen bijdrage- en vergoedingensysteem voor minder draagkrachtigen vindt zodanig plaats, dat de keuze voor mediation ten opzichte van de keuze voor procederen wordt bevorderd. De eigen bijdrage van minderdraagkrachtigen voor mediation zal in dat licht bezien lager moeten zijn dan de voor de rechtsbijstand gehanteerde norm;
- een mislukte mediation mag op individueel niveau niet ten koste gaan van het recht op rechtsbijstand.

5. Kwaliteit mediators

Zoals ook reeds gemeld in de eerder genoemde brief inzake de scheidings- en omgangsproblematiek is voldoende aanbod van gekwalificeerde mediators een absolute voorwaarde voor succesvolle bevordering van het gebruik van mediation.

De vaststelling van en controle op kwaliteitsnormen voor mediators acht ik primair een verantwoordelijkheid van de markt c.q. de beroepsgroep zelf.

Dit vergt een goede organisatie van de branche.

Wanneer Justitie het gebruik van mediation bevordert door invoering van een doorverwijzingssystematiek binnen de justitiële infrastructuur, neemt haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de mediator in dat verband toe.

Om te bepalen welke minimum kwaliteitscriteria dan zouden moeten gelden voor mediators waarnaar zal worden doorverwezen, vindt – mede aan de hand van de ervaringen uit de projecten – thans met diverse belanghebbenden overleg plaats.

6. Drang en prikkels

In het kader van de projecten vond mediation op volledig vrijwillige basis plaats, maar wanneer een instrument zowel de overheid als de conflicterende partijen zodanige voordelen biedt lijkt het niet onredelijk, meer dan tot nu toe het geval is van partijen te verlangen dat zij daarvan ook gebruik maken, zonder er een generieke verplichting van te maken. Vrijwilligheid mag niet leiden tot vrijblijvendheid. In overleg met het WODC wordt nagegaan in hoeverre uit het eindrapport van de projecten elementen van drang zijn te destilleren. Te denken valt bijvoorbeeld aan conclusies die getrokken kunnen worden uit het feit dat partijen als (enig) instemmingsmotief voor deelname aan mediation opgeven dat de doorverwijzing door de rechter doorslaggevend was.

Ook in het – in de Beleidsbrief ADR aangekondigde – onderzoek naar de praktijk van de toepassing van mediation binnen de justitiële infrastructuur in ons omringende landen wordt aandacht geschonken aan elementen van verplichting, drang en prikkels.

In samenhang met de vragen rond de financiering worden de mogelijkheden bezien om prikkels te ontwikkelen die partijen ertoe moeten bewegen zelf pogingen te ondernemen voor de oplossing van hun conflicten. Financiële prikkels kunnen daarbij een belangrijk instrument zijn.

Wel moeten dergelijke prikkels kritisch worden getoetst op uitvoerbaarheid. Onder meer moet worden voorkomen dat met de introductie van prikkels de werklast van en de druk op het gerechtelijk apparaat de facto toeneemt in plaats van vermindert.

Hiervoor noemde ik reeds de hoogte van de eigen bijdrage voor mediation in het kader van de rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen als voorbeeld van een financiële prikkel.

Bij rechterlijke doorverwijzing valt te denken aan de mogelijkheid tot restitutie van een deel van het reeds betaalde griffiegeld na een succesvolle mediation. Partijen hebben immers reeds – middels hun griffiegelden – betaald voor de toegang tot het recht. Daarnaast is de werklast voor de gerechten in die gevallen minder dan bij een volledig af te wikkelen procedure. Hoe een en ander precies kan worden vormgegeven en wat de precieze consequenties van een dergelijke regeling zouden zijn wordt momenteel nader uitgewerkt.

Naast financiële prikkels worden ook andere mogelijkheden om – al dan niet met behulp van mediation – het zelfoplossend vermogen van mensen te stimuleren, in kaart gebracht.

Daarbij kan worden gedacht aan wettelijke processuele voorzieningen, bijvoorbeeld in het burgerlijk procesrecht maar ook in specifieke materie-wetgeving. Een voorbeeld is het in het kader van de scheidings- en omgangsproblematiek voorgestelde document dat bij het verzoek tot echtscheiding moet worden gevoegd (te vergelijken met het «pre-action protocol» uit het Engelse systeem) waaruit moet blijken welke pogingen zijn ondernomen om het conflict buiten rechte op te lossen en met welk resultaat. Partijen leggen langs die weg verantwoording af over de pre-processuele fase. Het is aan de rechter om daarover in het concrete geval een oordeel te vellen.

Denkbaar is hieraan gevolgen te verbinden in de sfeer van motivering van de gerechtelijke uitspraak en proceskostenveroordeling.

7. Samenvattend

In deze brief heb ik de diverse wegen van geschiloplossing, waaronder mediation, in een bredere context geplaatst. Tevens heb ik een aantal uitgangspunten ten aanzien van mediation in het bijzonder geformuleerd.

Ik wil een en ander hanteren als kader voor mijn standpuntbepaling in het najaar met betrekking tot mediation en de plaats die mediation in het rechtsbestel dient in te nemen.

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