

Vergaderjaar 2009–2010

29 528

Mediation en het rechtsbestel

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2009

Inleiding

Met ingang van april 2005 is binnen het rechtsbestel een aantal voorzieningen ingevoerd om de toepassing van mediation te bevorderen, te weten: verwijzing naar mediation vanuit het Juridisch Loket en de rechtspraak, een tijdelijke stimuleringsbijdrage gekoppeld aan de verwijzing vanuit de rechtspraak en een tegemoetkoming in de kosten van mediation aan minder draagkrachtigen. Hiermee werd beoogd dat de burger een meer bewuste keuze zou gaan maken bij de oplossing van geschillen en in de daartoe aangewezen gevallen (alsnog) zou kiezen voor mediation. In zijn brief van 19 april 2004¹ «Mediation en het rechtsbestel» aan de Tweede Kamer heeft mijn voorganger toegezegd Uw Kamer na verloop van vier jaar te zullen informeren over de ontwikkeling en resultaten van deze voorzieningen en de daaruit voortvloeiende mediations. Deze evaluatie is uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), onder meer aan de hand van een speciaal daartoe ingerichte Mediation Monitor. Bij brief van 26 april 2007² heb ik u geïnformeerd over tussentijdse resultaten. Als bijlage bij deze brief bied ik u de eindrapportage aan.³ In mijn reactie hierop zal ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie aangeven wat de komende tijd de speerpunten zullen zijn voor het beleid ten aanzien van geschiloplossing.

Doelstelling en context van mediationbeleid

Conflictoplossing op maat

Zoals destijds in de beleidsbrief van 2004 aangegeven is het bevorderen van mediation geen doel op zich, maar past dit in de bredere context te bevorderen dat burgers hun onderlinge geschillen op een doelmatige en bevredigende wijze oplossen. Naargelang de aard van de conflictsituatie en de in het geding zijnde belangen varieert de aard van de meest bevredigende of doelmatige voorziening. Hoe wezenlijk de toegang tot de rechter ook voor de beslechting van conflicten is, biedt rechtspraak niet in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 528, nr. 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 528, nr. 5.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

alle gevallen uitkomst. Überhaupt zijn er grenzen aan wat het recht kan oplossen.

Oplossing van probleem

Toegang tot het recht houdt derhalve meer in dan alleen toegang tot de advocaat en rechter. Het gaat veeleer om toegang tot de oplossing van het probleem. Dat is ook de visie van waaruit de staatssecretaris van Justitie namens het kabinet een pakket van maatregelen uitwerkt om te komen tot een doelmatig systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand en geschiloplossing¹.

Zoveel mogelijk samen en zelf

Zonder het wezenlijk belang van het recht en de rechtsorde uit het oog te verliezen ligt het accent hierbij op het bevorderen van een gezamenlijke probleemoplossende aanpak van geschillen en het stimuleren van een proactieve houding bij de overheid en repeatplayers. Het zelfoplossend vermogen van de burger staat hierbij centraal. Vaak ligt de sleutel tot de oplossing bij hen zelf. Zij weten – al dan niet op basis van een daarop gerichte (zelf) diagnose – wat er speelt en wat aanknopingspunten zijn voor een oplossing die voor hen beiden het beste werkt. Deze verantwoordelijkheid van partijen houdt overigens niet op als zij de hulp van een advocaat of rechter inschakelen – zoals bijvoorbeeld noodzakelijk bij het regelen van een echtscheiding. Interventies binnen het rechtsbestel dienen er dan ook op te zijn gericht de oplossing van het conflict weer – als het even kan – terug te leggen bij partijen in plaats van hun problemen geheel uit handen te nemen. Dat is bijvoorbeeld ook de idee achter de deelgeschillenprocedure in letselschade zaken, die thans voor behandeling in de Eerste Kamer ligt.²

Mediation

Mediation, waarbij het bij uitstek draait om de zelfredzaamheid van partijen en de werkbaarheid van oplossingen, sluit naadloos hierbij aan. Mediation biedt een neutraal geleid forum voor partijen om problemen met elkaar uit te praten (zo krijgen bij echtscheiding de menselijke emotionele aspecten van de relatiebreuk de noodzakelijke aandacht) en op een constructieve wijze te onderhandelen over een oplossing voor het overgebleven geschil die voor hun beiden het beste werkt (zoals de zakelijke en juridische gevolgen van de scheiding, de beëindiging van het arbeidscontract of de afwikkeling van de letselschade).

Belang van immateriële belangen

De aanvullende werking van mediation is gelegen in het vermogen om ook de niet rechtens relevante belangen – die in het kader van een gerechtelijke procedure en/of onderhandeling niet juridisch kunnen worden vertaald – mee te nemen bij de oplossing van het geschil. Zo kan de werknemer bijvoorbeeld erkenning willen voor de jaren goede dienstvervulling en inzet. De verlaten echtgenoot kan de pijn erkend willen zien van het in de steek gelaten zijn en kan willen begrijpen hoe het zover heeft kunnen komen. Slachtoffers van verkeersongevallen of medische fouten kunnen willen weten wat er is gebeurd en behoefte hebben aan medeleven en excuses van degene die het letsel heeft toegebracht. Als deze behoeften in het proces voldoende aandacht krijgen, dan zijn partijen vaak beter in staat om onderlinge geschilpunten te regelen en goede afspraken voor de toekomst te maken. Het negeren of schenden van deze psychologische belangen daarentegen kan tot vergroten en «opkloppen» van materiële eisen leiden, met alle kosten van dien.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 753, nr. 1.

² Wetsvoorstel Aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering tot invoering van een procedure voor deelgeschillen ter bevordering van de buitengerechtelijke afhandeling van letsel- en overlijdensschade (Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade) (31 518).

Mediationvoorzieningen

Zoals ik in de inleiding al aangaf, heeft de eindrapportage van het WODC betrekking op de doorverwijzingsvoorziening bij A. het Juridisch Loket en B. de rechtspraak en een tweetal financiële voorzieningen, te weten C. een tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing vanuit de gerechten en D. een tegemoetkoming in de kosten van mediation aan minder draagkrachtigen, de zogenoemde mediantoevoeging.

Doel

Met de mediationvoorzieningen is beoogd binnen het arsenaal aan meer juridisch georiënteerde geschiloplossingsmethoden de positie van mediation te versterken, in de hoop dat in de gevallen waarin mediation passend is, ook daadwerkelijk daarvan gebruik wordt gemaakt. Er is ingezet op vergroten van bekendheid met en vertrouwen in mediation (informatie- en verwijzingsvoorzieningen) evenals op positieve financiële prikkels om het gebruik van mediation voor een ieder aantrekkelijk te maken (de mediantoevoeging en de tijdelijke stimuleringsmaatregel).

Bekendheid met mediation

Om er voor te zorgen dat burgers een meer bewuste afweging maken bij de methode van geschiloplossing is destijds aangegeven dat adequate en neutrale informatievoorziening nodig is over de (voor- en nadelen van de) verschillende mogelijkheden. Wat biedt rechtspraak, advocatuur, arbitrage, geschillencommissies, klachteninstanties en in het bijzonder mediation als nieuwe stroom in de geschilbeslechting? Informatievoorziening heeft langs verschillende kanalen plaatsgevonden, zoals onder meer de algemene publieksvoorlichting van het ministerie van Justitie, de gesubsidieerde rechtsbijstand, de Rechtspraak en het Nederlands Mediation Instituut.

Mijn ministerie heeft dit voorjaar een kleinschalig onderzoek – een internetenquête onder 1 000 Nederlanders – uitgevoerd naar de bekendheid van mediation¹. Daaruit komt naar voren dat meer dan de helft van de respondenten (53%) voor dit onderzoek al eens iets had gezien, gelezen of gehoord over mediation. Het aandeel dat bekend is met mediation is significant gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. In april 2004 lag het percentage op 36%. Ook het aantal mensen dat een buurtbemiddelaar inschakelt om een burenruzie zelfstandig op te lossen, beschouw ik als teken van bekendheid². Bij de rechtspraak blijken partijen en rechtsbijstandverleners volgens de WODC rapportage doorgaans ook al goed op de hoogte van mediation. Voor klanten van het Juridisch Loket is mediation vaak nog nieuw. De interactieve website Rechtwijzer (www.rechtwijzer.nl) van de Raad voor de Rechtsbijstand zal er aan bijdragen dat hier verandering in komt.

Resultaten WODC evaluatieonderzoek Mediation Monitor 2005–2008

Het WODC heeft in haar rapportage in beeld gebracht in hoeverre het gebruik van deze voorzieningen zich in de jaren 2005–2008 heeft ontwikkeld en wat de resultaten zijn van de mediations en welke factoren daarop van invloed zijn geweest.

A. Juridisch Loket

In de beleidsnotitie Mediation en het rechtsbestel dichtte mijn ambtsvoorganger binnen de justitiële infrastructuur bij uitstek een rol toe aan het Juridisch Loket.

¹ Rapport kwantitatief publiek opinie onderzoek onder burgers in opdracht van het Ministerie van Justitie, uitgevoerd door Intomart GfK bv, 1 juli 2009.

² Gemiddeld worden in een stad met 75 000 inwoners 89 zaken aangemeld. Bron: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (september 2009).

In de tussenevaluatie liet ik u weten dat de verwijzingsvoorziening al vrij gauw een integraal onderdeel is geworden van de reguliere werkwijze van het Juridisch loket. Inmiddels zijn er geen aparte mediationfunctionarissen of mediationspreekuren meer. Alle medewerkers nemen mediation mee in hun advisering. Het Juridisch Loket heeft over de volle breedte medewerkers opgeleid in mediationkennis- en vaardigheden. Dit heeft hen in staat gesteld tot een adequate vraagverheldering, een passend advies en gerichte verwijzing. Hieronder zijn begrepen de inspanningen die nodig zijn om daadwerkelijk een mediation tot stand te brengen (contact opnemen met de wederpartij en helpen bij het vinden van de juiste mediator).

Aantal voorstellen en verwijzingen door het Juridisch Loket

In de geëvalueerde periode 2005 – 2008 zijn in totaal 19 262 voorstellen voor mediation gedaan aan burgers met een juridisch probleem of conflict¹. In 7 393 zaken hebben beide partijen het voorstel geaccepteerd. Uiteindelijk zijn hiervan in 5 653 zaken partijen naar een mediator gegaan die staat ingeschreven in het register van de Raad voor Rechtsbijstand. Daarnaast zijn in 482 zaken partijen naar een mediator gegaan buiten het register². Opmerkelijk is dat in het resterende aantal zaken – 1 258 – partijen het probleem alsnog zelf hebben weten op te lossen, zonder mediator. De interventie van het Juridisch Loket is dus voor burgers vaak al voldoende. In het rapport staat dat de werkwijze van het Juridisch Loket door de jaren heen steeds effectiever wordt. Medewerkers krijgen steeds sneller door wat er aan de hand is en/of het conflict zich leent voor mediation dan wel dat beter andere wegen kunnen worden bewandeld, zoals rechtsbijstand door een advocaat. De verdiepende opleidingen en de aandacht voor mediation werpen duidelijk haar vruchten af.

Het WODC heeft ook gekeken naar de verhouding tussen verwijzingen naar een mediator en een advocaat. Lag deze verhouding in 2006 nog op 1:29, in 2008 werd nog maar 15 keer vaker naar een advocaat verwezen dan een mediator. Overigens is het onderscheid mediator en advocaat niet altijd duidelijk in familiezaken als de scheidingsafwikkeling wordt begeleid door een advocaat-scheidingsbemiddelaar/mediator. Ofschoon naar partijen gedurende het proces steeds helder moet zijn in welke hoedanigheid betreffende neutrale derde partijen bijstaat, valt dat uit de registraties minder goed te achterhalen.

Naast de ontwikkeling van de werkwijze van het Juridisch Loket stemmen ook de resultaten van de mediations mij positief. In 2008 ligt het percentage mediations dat eindigt in een volledige overeenstemming op 73%. Partijen zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden: in 78%.

Verankering mediationvoorziening binnen Juridisch loket en Rechtwijzer

In de bredere visie op geschiloplossing past dat het Juridisch Loket de verwijzing naar mediation integraal onderdeel van de reguliere dienstverlening heeft gemaakt. Daarnaast heeft de Raad voor Rechtsbijstand een interactieve website ontwikkeld – de Rechtwijzer – die burgers door middel van een zelftest en daaraan gekoppelde informatie handvatten biedt voor partijen om hun geschil zoveel mogelijk zelf op te lossen dan wel – indien nodig – passende begeleiding te kiezen. Momenteel werkt de Raad aan de uitbreiding van de Rechtwijzer met een interactieve scheidingsmodule. Hiertoe behoort een digitale format voor ouderschap- en scheidingsplan, een referentiekader (met objectieve criteria), een mediation-online applicatie en een pilot elektronische aanvragen toevoeging door de burger.

¹ Zie figuur 4.2 in Mediation Monitor 2005–2008, blz 43.

² Bijvoorbeeld een interne mediator bij het bestuursorgaan of een vrijwillige buurtbemiddelaar.

Diagnose en triage

De ervaring met de verwijzingsvoorziening bij het Juridisch Loket en de Rechtwijzer leert dat de kracht ligt bij de diagnose en triage. Dat heeft inmiddels de staatssecretaris van Justitie namens het Kabinet ertoe gebracht, in het kader van de eerder aangehaalde invulling van de structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand, deze werkwijze te versterken¹. De Staatssecretaris heeft aan de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd hiertoe een business case uit te werken, zowel voor het ontwikkelen van deze aanpak binnen het Juridisch Loket als binnen de digitale Rechtwijzer. Op deze manier wordt optimaal profijt getrokken van de investering in mediation.

B. Rechtspraak

Ook wanneer een gerechtelijke procedure is gestart, is het voor partijen mogelijk om alsnog voor mediation te kiezen. Vanaf april 2005² brengt de rechtspraak in civiel- en bestuursrechtelijke zaken de mogelijkheid van mediation onder de aandacht van procespartijen. Dat doet de rechter schriftelijk, per brief of per (tussen-)vonnis/beschikking of mondeling op zitting. Voor echtscheidingszaken is deze mogelijkheid inmiddels expliciet in de wet opgenomen³. Partijen zijn vrij het voorstel te accepteren.

Mediationvoorziening

De Rechtspraak heeft talrijke activiteiten ingezet om verwijzen naar mediation binnen de rechtspraak van de grond te krijgen. De implementatie en consolidatie werden begeleid door het ten behoeve hiervan opgerichte Landelijk bureau Mediation naast rechtspraak (LBM). Ik noem hier enkele voorzieningen die ook na inbedding in bestaande structuren een belangrijk onderdeel zullen uitmaken van de Rechtspraak: opleiden van verwijzers, inzet van mediationfunctionarissen, verspreiden en delen van kennis en ervaring.

- Opleiden Rechters en secretarissen krijgen kennis over de (on)mogelijkheden van mediation als methode van conflictoplossing, zodat zij adequaat kunnen verwijzen en de juiste informatie kunnen verschaffen. Daarnaast oefenen zij in vaardigheden die ter zitting nuttig kunnen zijn voor zowel verwijzen als schikken. Deze verwijzingscursus maakt thans deel uit van het reguliere curriculum van het Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) voor rechters in opleiding. Inmiddels heeft het LBM ook een cursus conflictdiagnose en zittingsvaardigheden ontwikkeld voor de drie verschillende sectoren. Deze cursus biedt rechters een handvat om ter zitting met de partijen en hun advocaten gestructureerd met een brede blik te onderzoeken welke afdoeningswijze – schikken, verwijzen naar mediation of beslissen – het meest past bij het aan hen voorgelegde probleem («diagnose en triage»⁴). Met deze «trriage» differentieert de rechtspraak bij de zaaksbehandeling niet alleen naar zaaksoort maar ook naar methode van geschilafdoening.
- Mediationfunctionaris De mediationfunctionaris is binnen de gerechten het eerste aanspreekpunt voor partijen die hun zaak via mediation willen oplossen of de mogelijkheden daartoe willen verkennen. De mediationfunctionaris adviseert hen over de gang van zaken bij een mediation en helpt hen bij het kiezen van een mediator. Tevens is hij verantwoordelijk voor de organisatorische, inhoudelijke en administratieve voortgangsbewaking en daarmee voor de kwaliteit van de verwijzingsvoorziening.
- Kennismanagement Het LBM heeft veel kennis en ervaring gebundeld en onderzoeken gegenereerd. Dit levert in combinatie met andere door de Rechtspraak geïnitieerde onderzoeken⁵ een schat aan informatie op

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 753, nr. 1.

² Vanwege fasegewijze invoer vanaf april 2007 bij alle gerechten.

³ Artikel 818, lid 2 Burgerlijke Rechtsvordering (wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige echtscheiding, inwerking getreden op 1 maart 2009).

⁴ R. Jagtenberg, «Maatwerk» de maat genomen, uit Research Memoranda, nr. 2, jrg. 5 (2009).

⁵ J. van der Linden, Zitten, luisteren en schikken – Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord (Research Memoranda nr. 5 jrg. 4), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008. R.J.J. Eshuis, De daad bij het woord – Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken (Research Memoranda nr. 5, jrg. 1), Den Haag: Raad voor de rechtspraak in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2009.

waarmee de rechtspraak haar belangrijke rol binnen het spectrum van geschiloplossing kan professionaliseren. Een belangrijk deel van de kennis- en aanjaagfunctie van het LBM wordt overgenomen door een expertgroep. Deze expertgroep bestaat uit rechters vanuit de verschillende sectoren, tevens zijnde experts op het gebied van verwijzen en mediation. De ondersteuning voor deze expertgroep is ondergebracht bij het landelijk stafbureau van het bureau van de Raad voor de rechtspraak.

Structurele verankering

De Rechtspraak heeft de verwijzingsvoorziening landelijk ingebed in de bestaande structuren. Naast de hiervoor genoemde overheveling van kennisontwikkeling en inhoudelijke ondersteuning aan de expertgroep en de onderbrenging van opleidingen in het curriculum van het SSR legt de Rechtspraak de verantwoordelijkheid voor de (uniforme) toepassing en de inhoudelijke ontwikkeling van de doorverwijzingsvoorziening bij de LOV's (landelijk overleg van sectorvoorzitters).

Resultaten verwijzingen en mediations

Wanneer beide partijen een voorstel voor mediation accepteren, is de verwijzing een feit. Het aantal verwijzingen naar een mediator vanuit de rechtspraak is gestegen van 830 in 2005 naar 2 133 in 2006, naar 3 396 in 2007 en naar 3 708 verwijzingen in 2008.

Bijna driekwart van de mediations die verwezen zijn door de rechtspraak betreft civiele zaken en een kwart betreft bestuurszaken. Opvallend is dat de meeste mediations in de bestuurssector via een schriftelijk voorstel totstandkomen. In de civiele sector komen de meeste mediations voort uit familiezaken en dan vooral scheidingsgerelateerde familiezaken (66%). Daar ligt het accent van verwijzing juist op zitting (82%). Dat is niet zo verwonderlijk, omdat juist bij echtscheiding partijen vaak in de voorfase al uit zichzelf een mediator inschakelen. In die gevallen waarin partijen nog geen overeenstemming hebben bereikt, is al gauw eerst een interventie van de rechter nodig om hen alsnog te kunnen ombuigen naar een oplossingsgerichte aanpak.

Dat geldt overigens ook bij andere geschillen. Zo vallen de kortdurende succesvolle mediations in bestuurszaken op. Een verdere doorwerking van een proactieve geschiloplossing door de Belastingdienst, de gemeenten en de UWV evenals de inzet van interne mediators zal steeds meer moeten kunnen voorkomen dat deze geschillen überhaupt nog bij de rechter terechtkomen.

Maar niet alle burgers (particulieren, ambtenaren en repeatplayers) zullen in staat zijn buitengerechtelijk die keuze voor mediation te maken. Het lukt namelijk alleen als beide partijen daarmee instemmen. Sommige conflicten hebben een zekere «rijping» nodig. Vaak zijn partijen om hun moverende redenen in een eerder stadium nog niet toe aan mediation¹. De ervaring met mediation naast rechtspraak leert dat een indicatie van de rechter voor die gevallen een goede aanvulling vormt. Het gezag van de rechter draagt ertoe bij dat partijen die indicatie serieus nemen. De UWV heeft aangekondigd met de Rechtspraak in gesprek te willen gaan om te kijken hoe het percentage verwijzingen vanuit de bestuursrechtspraak in sociale zekerheidszaken kan groeien.

De resultaten overtuigen mij dat verwijzing vanuit de gerechten werkt en als stok achter de deur ook nodig is.

¹ Zie de hieronder op bladzijde 12 aangehaalde belemmeringen die partijen in de weg staan bij de gezamenlijke keuze voor mediation.

C. Tijdelijke stimuleringsbijdrage

Mijn ambtsvoorganger heeft met ingang van april 2005 een stimuleringsbijdrage van 200 euro ingesteld voor partijen die door de rechter zijn verwezen naar mediation. De stimuleringsbijdrage brengt met zich mee dat de eerste 2,5 uur van de mediation kosteloos zijn voor partijen die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde mediation (een toevoeging). Bij het instellen van de regeling is aangekondigd dat deze een tijdelijk karakter heeft, bedoeld om in de fase waarin voor de meeste partijen mediation nog onbekend is de financiële drempel voor hen weg te nemen. Mijn ambtsvoorganger sprak in 2004 de verwachting uit dat door toegenomen bekendheid en ervaring met mediation partijen na verloop van tijd bereid zouden zijn ook zonder stimuleringsbijdrage aan mediation mee te werken.

De Rechtspraak vreest een terugval van het aantal verwijzingen als de stimuleringsbijdrage al per april 2010 komt te vervallen en heeft aan mij gevraagd deze te verlengen.

Vanuit verschillende perspectieven heb ik naar dit verzoek gekeken. De eindevaluatie toont aan dat de bekendheid van mediation is toegenomen en steeds meer partijen bereid zijn op het mediationadvies van de rechter in te gaan dan wel daarop te anticiperen en in de voorfase van de gerechtelijke procedure gebruik maken van de mediator. Dat zien we bij echtscheiding en ook bij bestuurszaken in het kader van de trajecten proactieve geschiloplossing door de overheid bij gemeenten, UWV en Belastingdienst.

Dat neemt niet weg dat nog lang niet bij iedereen de voordelen en de essentie van mediation zijn geland. Mediation en de probleemoplossende benadering zullen blijvend onder de aandacht moeten worden gebracht. Binnen het Justitie domein kan de ambassadeur proactieve geschiloplossing door de overheid mevrouw drs. J.M. de Vries een belangrijke rol spelen. Daarbuiten werken wij samen met andere departementen, waarbij de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een coördinerende rol vervult.

Uit de eindrapportage van het WODC kan ik niet opmaken dat de stimuleringsbijdrage een belangrijk verschil maakt. Effectief is het advies van de rechter, vanuit het motief dat een rechterlijke uitspraak geen oplossing voor het probleem biedt, gecombineerd met een (latente) bereidheid van partijen om er alsnog onderling uit te komen.

Inmiddels hebben voornoemde organisaties zelf voorzieningen getroffen om mediationvaardigheden dan wel interne mediators in te zetten en acht ik het verantwoord om de verantwoordelijkheid en de kosten voor partijen te laten, kosten die overigens voor het merendeel door de overheden worden gedragen.

Bij echtscheiding ligt de situatie enigszins anders. Op dat terrein heeft het kabinet een samenhangend pakket van financiële en beleidsmatige maatregelen aangekondigd die de gezamenlijke aanpak van de echtscheiding moeten bevorderen. Deze maatregelen worden in het kader van het programma rechtsbijstand en geschiloplossing verder uitgewerkt¹. Insteek daarbij is om binnen het totale systeem, dus niet alleen vanuit het perspectief van rechtsbijstand of de rechtspraak, te bekijken hoe financiële voorzieningen het beste zouden kunnen worden ingezet om doelmatige en effectieve geschiloplossing optimaal te bevorderen.

Afgezien van deze benadering ben ik ook van mening dat het geheel in de lijn van de overgang van stimulering naar verankering past om deze tijdelijke stimulering te beëindigen en – zeker in het licht van de aankomende financiële ombuigingen – niet structureel voort te zetten.

¹ Zie noot 1 op pagina 3 en noot 1 op pagina 5.

Tegelijkertijd leert mij de eindevaluatie dat de verankering van mediation in de bestaande structuren tijd nodig heeft. In overleg met de Rechtspraak heb ik besloten tot eind 2010 middelen te reserveren zodat de stimuleringsbijdrage nog tot die tijd kan worden verstrekt.

Dat geeft de Rechtspraak de tijd om te bekijken hoe zij zonder deze stimuleringsbijdrage een blijvende impuls aan (verwijzing naar) mediation kan geven, het geeft de (lagere)overheden de ruimte hun geschiloplossings- en mediationbeleid verder te ontwikkelen en het geeft de staatssecretaris van Justitie de tijd om onder andere de maatregelen op het gebied van gesubsidieerde echtscheiding uit te werken.

D. Mediationtoevoeging

Tegelijkertijd met de hiervoor beschreven verwijzingsvoorzieningen en de stimuleringsbijdrage is de mogelijkheid van gesubsidieerde mediation ingevoerd. Anders dan de hiervoor behandelde stimuleringsbijdrage is de mediationtoevoeging een structurele voorziening. Subsidiëring van mediation past bij de zorg die de overheid heeft voor een effectieve toegang tot het recht voor degenen die zelf niet in staat zijn om de kosten daarvan te dragen. Het ondersteunt partijen die hun geschil langs de probleemoplossende route willen oplossen. Voor deze regeling is aangesloten bij de systematiek van de Wet op de rechtsbijstand, zoals in herziene vorm van kracht per 1 juli 2009. Vooruitlopend op deze wettelijke grondslag heeft de Raad voor Rechtsbijstand de mediationtoevoeging afgegeven op grond van artikel 4:23, derde lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

Financiële prikkel

Het afwijkende systeem van eigen bijdrage – te weten niet naar draagkracht maar een lage forfaitaire bijdrage¹ – is bedoeld als financiële prikkel om het gebruik van mediation te bevorderen. Daarnaast is ter verlaging van de drempel geregeld dat wanneer een mediation niet tot overeenstemming leidt, voor de eventueel benodigde bijstand van een advocaat nooit meer dan de reguliere bijdrage in een procedure hoeft te worden betaald.

Resultaten uit de monitor

Het totale aantal afgegeven mediationtoevoegingen bedraagt 12 606. Dat is een stijging van 2 514 in 2006 naar 4 568 in 2007 en 5 524 in 2008. Dit aantal staat niet gelijk aan aantal mediations. Het is immers mogelijk dat binnen een zaak beide partijen een mediationtoevoeging aanvragen. De meeste mediationtoevoegingen worden afgegeven aan partijen die zijn verwezen door de rechtspraak². Het merendeel ligt op het terrein van personen- en familierecht, 83% van de mediationtoevoegingen in 2007 en 2008.

¹ Hij of zij die deelneemt aan mediation betaalt ongeacht zijn of haar inkomen de helft van de laagste eigen bijdrage. De eigen bijdrage bedroeg in 2006 € 45 voor de eerste vier uur mediation. Bij een langer durende mediation diende men nogmaals € 45 te voldoen (met uitzondering van de laagste inkomenscategorie). In 2007 zijn beide bijdragen geïndexeerd naar € 46, in 2008 naar € 47 en in 2009 naar € 49.

² In 2008 1 607 vanuit de rechtspraak ten opzichte van 1 124 vanuit het Juridisch Loket en 952 op basis van spontane keuze van partijen.

³ Bron: L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters, M. van Gammeren-Zoetewij, Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2008.

De mediationvoorziening voorziet in een behoefte, ook al is het gebruik in vergelijking met het totale gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand marginaal. In 2008 zijn op het terrein van civiel en bestuursrecht 195 491 reguliere toevoegingen afgegeven³. In geval van echtscheiding blijkt niet altijd duidelijk of een mediation heeft plaatsgevonden of dat alleen rechtsbijstand is geboden. Een advocaat-scheidingsbemiddelaar heeft de facto namelijk de keuze tussen een reguliere en een mediationtoevoeging. Uit de gegevens van de Raad voor rechtsbijstand blijkt dat in 2007 219 keer geen mediationtoevoeging, maar een toevoeging voor een advocaat is aangevraagd in een zaak die naar mediation was verwezen door het Juridisch Loket. Dat is te beschouwen als een signaal maar zegt verder nog niet of de advocaat een «verkeerd regime» heeft gekozen. Aan echtschei-

ding zit naast mediation altijd advocatuurlijk werk vast vanwege de juridische afhechting door de rechter.

Verrassend is dat de mediatie toevoeging nog zo weinig wordt toegepast bij andere typen geschillen. 1% van de mediatie toevoegingen lag op het terrein van verbintenissenrecht. De rechtsterreinen arbeidsrecht, sociale verzekeringen, huurrecht, sociale voorzieningen en erfrecht hadden elk minder dan 1% van de mediatie toevoegingen. Uit de eindrapportage van het WODC is niet op te maken waarom de vraag op deze terreinen achter is gebleven. Een denkbare verklaring is dat in de praktijk bij geschillen met werkgevers, overheden, verzekeraars, leveranciers of andere repeat-players, de betreffende organisaties de kosten voor mediation voor hun rekening nemen dan wel gebruik maken van interne mediators. In geval van burengeschillen wordt gebruik gemaakt van vrijwillige buurtbemiddelaars.

Cumulatie reguliere toevoeging en mediatie toevoeging

Mijn ambtsvoorganger heeft in de beleidsnotitie van 2004 aangegeven in de uitwerking van de mediatie toevoeging specifieke aandacht te willen schenken aan de mogelijke cumulatieve effecten van de mediatie toevoeging en de toevoeging in het kader van de rechtsbijstand. Uitgangspunt is namelijk dat de subsidiëring van de mediatie toevoeging budgettair neutraal is. Aan de ene kant worden kosten gemaakt voor de subsidiëring en aan de andere kant kunnen hierdoor kosten voor een reguliere toevoeging van advocaten worden voorkomen.

Indien een mediatie toevoeging is afgegeven in een zaak die is verwezen vanuit de rechtspraak – in totaal 3 253 – is sprake van cumulatie. Zoals eerder aangegeven betreft het hier in het merendeel echtscheidingsprocedures waarvoor partijen een advocaat nodig hebben.

Maar ook buiten de gerechtelijke fase zijn er situaties waarin het nodig kan zijn dat partijen zich in het kader van een mediation ook (kortstondig) laten adviseren door een advocaat. Het is namelijk inherent aan mediation dat de mediator – al dan niet met juridische achtergrond – partijen wel neutraal informeert over materiële normen, maar partijen daarover niet adviseert. De mediator is verantwoordelijk voor de geïnformeerde keuze van cliënten en zal partijen bij enige twijfel in de gelegenheid willen kunnen stellen zich te laten adviseren.

Gezien de omvang van het totale gebruik van gesubsidieerde mediation baart mij deze cumulatie nog geen zorgen. Indien ten behoeve van de oplossing van een geschil – bijvoorbeeld de afwikkeling van een echtscheiding, een ontslagzaak of letselschade – zowel een mediator als een advocaat nodig is, leidt dit tot dubbele kosten. Deze investering verdient zich ruimschoots terug als partijen een duurzaam resultaat bereiken en niet bij voortdurende in een juridisch conflict blijven verwickeld met alle kosten van dien. En zoals aangegeven komt het ook voor dat repeat-players de kosten van mediation dekken. Ik heb aan de Raad voor Rechtsbijstand verzocht de cumulatie nauwgezet te volgen.

Nieuw systeem voor gesubsidieerde echtscheiding

Zoals eerder aangegeven werkt het ministerie in het kader van het programma rechtsbijstand en geschiloplossing aan een doelmatige scheidingsprocedure en een daarbij passend vergoedingssysteem. Een systeem dat meer recht doet aan het optimale samenspel tussen een oplossing op basis van het recht en op basis van belangen. In het nieuwe model zullen de vergoedingen voor mediation en rechtsbijstand modulair worden ondergebracht, meer in de vorm van een voucher.

Kwaliteitsborging mediators

Uit de eindevaluatie mediation blijken partijen in het algemeen tevreden over de kwaliteit van de mediations en mediators. De keuze voor een passende mediator blijkt een lastige opgave. Conflictpartijen missen het onderlinge vertrouwen voor een gezamenlijke keuze. Dat wordt nog eens extra moeilijk vanwege het grote aanbod van mediators. Daar lopen niet alleen partijen zelf tegenaan maar ook de medewerkers van het Juridisch Loket en de mediationfunctionarissen bij de Rechtspraak die adviseren bij de match tussen partijen en mediator. Met name vanuit de rechtspraak wordt de behoefte gevoeld aan meer binding met de mediators om een goede match te kunnen maken. Bij de keuze voor een mediator gaat het hen niet alleen om de *capability* (kennis en ervaring) maar ook om de *suitability* van mediators (specifieke (on)geschiktheid voor een bepaalde zaak).

Basisvoorwaarde voor een goede match is het centrale register dat het Nederlands Mediation Instituut (NMI) bijhoudt van Gecertificeerde Mediators. De kwalificatie van NMI Gecertificeerd Mediator borgt dat de mediator voldoet aan een pakket objectieve, transparante en proportionele kwaliteitseisen. Een goede ontwikkeling is de aansluiting van de vereniging van familierechtadvocaten en scheidingsbemiddelaars aan dit kwaliteitssysteem. Het NMI heeft nu een groot segment van de mediationsector onder één dak. Dat draagt bij aan uniformiteit en eenduidigheid.

Mediators die willen deelnemen aan de mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel, dienen zich te laten inschrijven in het register van de Raad voor Rechtsbijstand. Voor inschrijving in het register gelden aanvullende voorwaarden. Deze aanvulling is nodig vanwege de specifieke context waarbinnen deze mediations plaatsvinden – het betreffen vaak gejuridiseerde en geëscaleerde conflicten – en voor het draagvlak bij de doorverwijzers binnen het rechtsbestel vanwege de verantwoordelijkheid die zij voelen voor de zaken die zich bij hun hebben aangediend. Met de invoering van de herziene Wet op de rechtsbijstand heeft de Raad een wettelijke bevoegdheid voor het beheer van dit register.

Inmiddels heeft het NMI ook veranderingen aangebracht in haar structuur en organisatie. Het NMI werkt aan een transparant en betrouwbaar centraal register van gecertificeerde mediators zodat voor alle afnemers het mogelijk is op eenvoudige wijze een in alle opzichten passende mediator te vinden.

De betekenis van mediation en de mediationvoorzieningen

Mediation helpt!

De ervaring met mediation en de voorzieningen om het gebruik van mediation te bevorderen, stemmen mij positief. Mediation heeft zich een eigen plek verworven in het rechtssysteem en de samenleving al dan niet in onderlinge wisselwerking met rechtsbijstand en rechtspraak. Het palet van geschiloplossing is met mediation voor alle niveaus in de samenleving in belangrijke mate uitgebreid. Het ondersteunt de burgers die geschillen op een constructieve wijze willen oplossen.

Kwantitatief gebruik is relatief bescheiden

Kwantitatief blijft het aandeel van mediation gering ten opzichte van het totale aantal zaken dat langs de juridische weg wordt afgehandeld. Dat komt overigens overeen met eerder door mij geuite verwachtingen¹. Als ik de ontwikkeling van deze mediations afzet tegen de ontwikkeling in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 528, nr. 5, blz. 2.

de ons omringende landen mag Nederland trots zijn. Het Nederlands mediationbeleid geniet een enorme belangstelling vanuit het buitenland.

Dat de toepassing van mediation geen grote vlucht neemt, heeft mogelijk te maken met (psychologische) belemmeringen die burgers ervaren bij de keuze voor mediation dan wel bij de keuze voor andere methoden van gezamenlijke geschilbeslechting (arbitrage, prorogatie van de kantonrechter op grond van artikel 96 Burgerlijke Rechtsvordering¹). Ik herhaal wat ik hierover in de Tussenevaluatie heb aangegeven². Belemmeringen om samen uit het onderlinge conflict te komen, staan partijen mogelijk ook in de weg bij de gezamenlijke keuze voor mediation. «Men vreest dat een eigen voorstel voor mediation overkomt als een zwaktebod en wantrouwt een eventueel voorstel van de ander. Mensen komen doorgaans niet gemakkelijk in beweging. Vaak behoudt één van de conflicterende partijen zo lang mogelijk de status quo. Partijen zijn vaak ook te optimistisch over een slagingskans in juridische onderhandeling en/of een gerechtelijke procedure. En partijen hebben doorgaans zelf ook onvoldoende besef van wat hen nu werkelijk drijft in het conflict, dan wel vinden het moeilijk hiervoor uit te komen, zeker in een situatie waarin sprake is van machtsongelijkheid.»

Positieve keerzijde is dat als partijen gemotiveerd zijn er samen uit te komen en ook anderszins «geschikt» zijn voor mediation, ook steeds meer in staat blijken te zijn zelf hun onderlinge geschil op te lossen. Zij zetten zelf de aangeleerde mediationvaardigheden in dan wel hun rechtsbijstandverlener en/of de rechter helpt hen bij deze probleemoplossende aanpak. Een gerechtelijke procedure eindigt dan bijvoorbeeld in een schikking.

Hiermee geef ik aan dat het succes van mediation niet zozeer samenhangt met het aantal formele mediations – ook al ligt de potentie vermoedelijk hoger³ – maar veeleer met de bijdrage die het instrument levert aan geschiloplossing.

Kwalitatieve betekenis is groot

Degenen die mediation hebben ervaren zijn in hoge mate tevreden over de kwaliteit en werkbaarheid van de oplossing. En ook zonder (gehele) overeenstemming heerst tevredenheid. Het helpt partijen verder als zij zich over en weer gehoord voelen en/of begrijpen wat hen nog verdeeld houdt.

Procedurele rechtvaardigheid

Dat partijen in het algemeen tevreden tot zeer tevreden zijn over mediation heeft te maken met de wijze waarop de informele mediationprocedure is ingericht. Het proces sluit nauw aan bij de rechtvaardigheidsbeleving van de betrokken partijen. Zij houden zowel invloed op de inhoud van het proces als op de uitkomst. Belangrijke elementen zijn de door partijen en mediator ondertekende mediationovereenkomst aan het begin van het proces, de onpartijdigheid van de mediator en de door partijen te ondertekenen vaststellingsovereenkomst. Zoals de Nationale ombudsman nog onlangs in het Nederlands Juristenblad heeft aangevoerd, beantwoordt een informele procedure vaak eerder aan eisen van procedurele rechtvaardigheid, zoals nu ook de ervaring is in het bestuursrecht, met de hiervoor genoemde andere – meer proactieve – aanpak van geschillen en/of bezwaren⁴.

Uitstralingseffect van mediation en de schaduwwerking van mediation naast rechtspraak

En niet alleen de methode zelf maar ook de benadering die er aan ten

¹ J.M. Barendrecht, the sound of one hand clapping, column in de *Ars Aequi*, oktober 2009.

² Zie Tussenevaluatie, noot 7, blz. 3.

³ F. van Tulder, Mediation naast rechtspraak: een economische analyse, Research Memorandum «Mediation naast rechtspraak: kosten en doorlooptijden», blz. 9.

⁴ A.F.M. Brenninkmeijer, Een eerlijk proces, *NJB*(2009), afl. 32, blz. 2055.

grondslag ligt (autonomie van partijen en werkbaarheid van oplossingen), de theoretische inzichten in conflicten (kennis over conflictstijlen, over mechanismen en belangen die in conflictsituaties een rol spelen, waardoor gedragingen beter kunnen worden verklaard) en de praktische vaardigheden die bij mediation horen (actief luisteren, probleemoplossend onderhandelen) dragen eraan bij dat er op allerlei terreinen meer oog is gekomen voor wat nodig is voor het bereiken van een passende oplossing van een geschil. Het helpt rechters bij de effectieve behandeling van de zaken en bij het schikken, het helpt advocaten bij hun aanpak, advisering en onderhandeling. Advocaten anticiperen op de mogelijkheid tijdens de gerechtelijke procedure te worden verwezen naar mediation. Het helpt medewerkers van het loket bij de advisering en passende verwijzing, het helpt ambtenaren aan een proactieve houding ten behoeve van een betere dienstverlening en beleidsmakers bij hun interactie met de omgeving. En niet in de laatste plaats helpt het burgers bewust te maken van wat hen drijft in het geschil en waar de sleutel ligt voor een doelmatige en bevredigende oplossing.

Van bekendheid naar internalisering

Het kost veel tijd en inspanning om partijen om te buigen van strijd naar onderhandelingsbereidheid. Dat is zowel de ervaring bij het Juridisch Loket als de rechtspraak. Mediation is nu bij steeds meer mensen bekend maar nog niet geïnternaliseerd. En zolang dat zich dan nog niet heeft verbreid, is – gegeven de hiervoor aan gegeven belemmeringen die partijen ervaren bij de gezamenlijke keuze voor de juiste methode van geschiloplossing – aandacht en verwijzing nodig.

Maar ook onder rechters, advocaten, ambtenaren en repeatplayers zal nog een paradigmawisseling moeten plaatsvinden om de essentie van de oplossingsgerichte aanpak door te hebben en deze als normale route te beschouwen. Zo werkt de zich bij de rechtspraak ontwikkelde triage ook nog niet over de volle breedte van de rechtspraak door. Van onbekendheid («onbewust onbekwaam») naar bekendheid («onbewust bekwaam»), niet alleen aangeleerde vaardigheden toepassen maar ook doorvoelen wat de methode mediation en verwijzen inhoudt, is nog een hele weg te gaan.

Van stimuleren naar verankeren

Met de afronding van het project mediation komt een einde aan een periode van geïsoleerde actieve stimulering van mediation. Nu mediation zich heeft ingenesteld in het rechtsbestel en daarbuiten, zal het zich binnen de diverse instituties verder moeten ontwikkelen als normale afdoeningsmethode en zullen de mediationvoorzieningen langs die weg worden ingebed.

Zoals aangegeven ligt het accent van het beleid bij de oplossingsgerichte aanpak van geschillen. Dit zal een impuls geven aan de vraag naar mediation. En dat is ook nodig voor de doorwerking naar de gewenste cultuuromslag.

Speerpunten van samenhangend beleid rondom geschiloplossing

Ketenbrede aanpak binnen een samenhangend rechtsbestel

Een oplossingsgerichte aanpak van geschillen en conflicten vraagt erom deze ketenbreed te bezien, dus niet geïsoleerd vanuit het perspectief van rechtsbijstand, mediation óf rechtspraak, maar juist in onderlinge samenhang. Dat zie ik als belangrijke opgave voor de komende jaren die in het teken zullen staan van schaarste aan publieke middelen en waarin de roep

om een doelmatig functionerend rechtsbestel alleen maar groter wordt. Een rechtsbestel waarin een optimaal samenspel plaatsvindt tussen recht en belangen en tussen de daarbij passende interventies en de bekostigingen.

Dat gaat niet vanzelf. Organisaties uit het rechtsbestel hebben een – te begrijpen – neiging primair het efficiënt functioneren van de eigen organisatie na te streven. Wil een rechtsbestel als geheel efficiënt functioneren is een betere onderlinge aansluiting en wisselwerking nodig, overigens onder volledig behoud van ieders onafhankelijke positie en eigen verantwoordelijkheid.

De opbrengst van het interactieve ketenbrede traject¹ dat in het kader van de invulling van de taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand² heeft plaatsgevonden sterkt mij in het vertrouwen dat deze aanpak werkt.

Protocollering van processen en kwaliteit binnen echtscheiding en andere rechtsterreinen

Op het terrein van echtscheiding zijn actoren binnen de echtscheidingsketen uitgenodigd om tot een gemeenschappelijke beschrijving te komen van de wijze waarop het proces van scheiding het beste kan worden afgewikkeld: bij welke problemen zijn er welke keuzes, wat zijn gebruikelijke of andere oplossingen, welke processtappen moeten daarbij worden gezet, welke interventies zijn passend en wie kunnen daarbij helpen en aan welke kwaliteitseisen moeten zij voldoen. Dit alles op een manier die het rechtsbestel zo weinig mogelijk belast en voor partijen een bevredigende oplossing biedt tegen zo weinig mogelijk kosten voor zowel burger als overheid. Het gaat erom dat gedragen werkwijzen worden geëxpliciteerd en ieders rollen en verwachtingen daarop worden afgestemd.

Naast echtscheiding zal bekeken worden of deze aanpak ook werkbaar is voor bestuursgeschillen en andere civiele geschillen waar behoefte aan vereenvoudiging van procesrecht het meest wordt gevoeld.

Prikkels voor oplossingsgerichte aanpak

Naast de hiervoor beschreven aanpak is het ook nodig dat de probleemoplossende route bij geschillen op meerdere fronten voor de onderscheidende actoren aantrekkelijker wordt dan de antagonistische weg, de juridische strijd op tegenspraak. Dit zie ik zowel in termen van kosten, toegankelijkheid en snelheid. De financiële keten moet de keuzen die gemaakt worden op basis van de hiervoor beschreven goede werkwijzen ondersteunen, zowel in de bekostiging van de verschillende instituties (de rechtspraak, de gesubsidieerde rechtsbijstand) als de prijsprikkels richting de burger (eigen bijdrage, griffierechten en/of stimuleringsbijdrage).

Versterking rol van de rechter als toezichthouder op geschiloplossing

Op het terrein van toegankelijkheid en snelheid benadruk ik de belangrijke rol die de rechter hierin kan vervullen, niet alleen door knopen door te hakken maar gewoonweg ook door beschikbaar te zijn. Een partij die graag de probleemoplossende route zou willen bewandelen maar op weerstand stuit bij de andere partij moet bij de rechter terecht kunnen voor regie, diagnose en triage en/of een beslissing in een deelgeschil (zoals binnenkort mogelijk is bij letselschade³). Partijen die gezamenlijk proberen hun geschil op te lossen maar niet in staat zijn om op alle punten tot overeenstemming te komen, moeten voor de overgebleven geschilpunten bij de rechter terecht kunnen als zij deze gemeenschappelijk en op neutrale wijze weten te formuleren (*agree to disagree*), zoals ter completering van het ouderschaps- en/of scheidingsplan. Voorbeelden

¹ Het Tilburg Institute for the Interdisciplinary Study of Contract Law and Conflict Systems heeft onder leiding van Prof. mr. J.M. Barendrecht een traject ingericht waarin zij in samenwerking met mijn ministerie en een grote groep experts vanuit rechtsbijstand en geschiloplossing per probleemgebied (echtscheiding, straf, schuld, geschillen met de overheid en consumentengeschillen) verbetervoorstellen gedefinieerd. Zie «Kitty's Ketens: meer voor minder rond rechtsbijstand», position paper opgesteld door Universiteit van Tilburg, Boom Juridische Uitgevers Den Haag, 2009.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 753, nr. 1.

³ Zie noot 1 op pagina 2.

van hoe rechtspraak en buitengerechtelijke afwikkeling van een geschil effectief op elkaar kunnen aansluiten.

Gevolgen voor de regelgeving

In de Tussenevaluatie heb ik aangegeven dat ik tot dusverre voldoende ruimte in de wet zie voor toepassing van en verwijzen naar mediation. In de nota Vertrouwen in wetgeving¹ is aangegeven dat wetgeving kaders en ruimte dient te bieden aan burgers om hun onderlinge conflicten op de voor hen meest passende wijze op te lossen. Wat zou aan de wet moeten worden toegevoegd en wat zou beter kunnen worden geschrapt?

Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting in de Tweede Kamer begin deze maand heeft het lid Van Vroonhoven-Kok van de CDA-fractie een motie ingediend² ertoe strekkende om mediation een meer verplichtend karakter te laten krijgen. In mijn reactie hierop heb ik, in lijn met deze brief, aangegeven hier geen voorstander van te zijn. Niet ieder geschil leent zich nu eenmaal voor mediation. Het blijft maatwerk.

Op het punt van een aantal juridische aspecten rondom mediation geldt sinds voorjaar 2008 een Europese richtlijn³. Mijn ministerie werkt momenteel aan de implementatie die uiterlijk in mei 2011 gereed moet zijn.

Experts vanuit de rechtspraak, de advocatuur en mediationsector zullen bij de implementatie worden betrokken. De richtlijn is van toepassing op grensoverschrijdende mediations. Bij de implementatie zal worden meegewogen in hoeverre er aanleiding is (bepaalde) aspecten ook van toepassing te verklaren voor nationale mediations. Daar kan ik nu nog niet op vooruit lopen.

Conclusies

- Mediation heeft zich een plek verworven binnen het rechtsbestel, maar ook in de samenleving als geheel.
- De verwijzingsvoorzieningen bij het Juridisch Loket en bij de rechtspraak zijn effectief en blijven nodig om ervoor zorg te dragen dat partijen hun verantwoordelijkheid voor de oplossing van hun conflict ook op zich nemen, al dan niet met behulp van een mediator. Deze voorzieningen worden structureel verankerd in het rechtsbestel.
- Financiële voorzieningen helpen partijen bij de keuze voor mediation, maar maken uiteindelijk niet het verschil. Belangrijke stimulansen zijn de diagnose en triage door de gesubsidieerde rechtsbijstand (de Rechtwijzer en het Juridisch Loket) en de rechtspraak.
- Mede vanwege de uitwerking van de maatregelen door de staatssecretaris van Justitie namens het kabinet in het kader van de invulling van de structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal mediation een belangrijke plaats krijgen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Nota Vertrouwen in wetgeving, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 731, nr. 1.

² 32 123-VI, nr. 34 (motie-Van Vroonhoven-Kok/Heerts). Deze motie is aangehouden.

³ Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken.