

Vergaderjaar 2006–2007

29 528

Mediation en het rechtsbestel

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2007

Inleiding

In de brief en de daarbij behorende notitie «Mediation en het rechtsbestel» van 19 april 2004¹ heeft mijn voorganger zijn visie op de plaats en functie van mediation in het rechtsbestel uiteengezet en zijn concrete voornemens om het gebruik van dit instrument in de daaropvolgende jaren te bevorderen kenbaar gemaakt. 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. De mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel betreffen doorverwijzing naar mediation vanuit het Juridisch Loket en de gerechten, een tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing vanuit de gerechten en een tegemoetkoming in de kosten van mediation aan minder draagkrachtigen.

In de brief kondigde mijn voorganger aan de mediationvoorzieningen te zullen monitoren en uw Kamer twee jaar na aanvang van de invoering van de voorzieningen in een tussenevaluatie te informeren over de resultaten van deze monitor.

Hierbij bied ik u de tussenrapportage van het WODC aan met de uitkomsten van de monitor over de periode van 1 april 2005 tot 31 december 2006². Tevens geef ik ook gevolg aan tijdens schriftelijk en algemeen overleg gedane toezeggingen, te weten: u informeren over de uitkomsten van de monitor met betrekking tot de invloed van mediation op de werklast van de Rechtspraak en op de effecten van stimuleringsbijdrage na verwijzing door de gerechten en terugkomen op de suggestie om griffiegelden te restitueren in geval partijen tijdens een gerechtelijke procedure kiezen voor mediation.

Ik benadruk dat het hier gaat om een tussenrapportage van nog betrekkelijk recent ingevoerde maatregelen. Er is voldoende materiaal voorhanden voor een conclusie over de voortgang van de mediationvoorzieningen. Over twee jaar zal meer en vollediger materiaal voorhanden zijn om meer omvattende conclusies te kunnen trekken.

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

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Algemeen beeld en conclusie

Mediation is niet meer weg te denken uit onze samenleving. Zowel binnen het rechtsbestel als daarbuiten nemen de aandacht voor mediation en het aantal mediations toe. Waar mediation al een plek had verworven in scheidings- en omgangskwesties en arbeidsverhoudingen, ziet het bedrijfsleven mediation ook steeds meer als een methode om efficiënt te ondernemen. Verzekeraars en slachtoffers van letselschade schakelen mediators in om een vastgelopen afwikkeling van letselschade vlot te trekken. Op lokaal niveau vinden op scholen en in buurten programma's plaats waarin respectievelijk leerlingen en buurtbewoners leren om voor hun belangen op te komen, rekening te houden met de belangen van een ander en om te gaan met conflicten binnen sociale relaties. Gaandeweg nemen universiteiten, beroeps- en managementopleidingen mediation op in hun lesprogramma.

Ook bij de overheid krijgt mediation steeds meer ingang. Mijn voorganger wees in zijn brief al op het toenmalige initiatief bij de provincie Overijssel. Sindsdien verkennen steeds meer bestuursorganen – in alle bestuurslagen – de mogelijkheden van mediation als effectieve methode van geschiloplossing en als bijdrage aan de lastenvermindering. Initiatieven hebben betrekking op de relatie overheid-burger, de interne arbeidsrelatie en/of op de interactieve beleidsvormingsprocessen. Ik noem hier bijvoorbeeld de Belastingdienst met mediation bij fiscale geschillen, het Ministerie van VROM met een leidraad voor bewonersgroepen over de mogelijke toepassing van mediation in de praktijk van milieuvergunningverlening, handhaving en ruimtelijke ontwikkeling en het UWV met de toepassing van mediation in WW-zaken. Hierbij valt op te merken dat deze initiatieven zich niet beperken tot het instrument mediation. De focus ligt op een andere aanpak van geschillen, een andere toon van burgerbrieven, een andere dienstverlening, een andere cultuur en werkwijze met toepassing van mediationvaardigheden en met gebruikmaking van de inzichten in de achterliggende geschiltheorie. Het UWV heeft onlangs de aanmoedigingsprijs «innovatieve afhandeling bezwaarschrift» met deze andere aanpak (snelle telefonische benadering van de bezwaarden met inzet van mediationvaardigheden) toebedeeld gekregen. Mediation is een belangrijke katalysator voor al deze ontwikkelingen. De Nationale ombudsman wijst de overheid met enige regelmaat op het belang van deze andere aanpak en van het instrument mediation bij de klachtafhandeling door bestuursorganen¹. Hierbij staat communicatie met de burger centraal. Dit draagt bij aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Deze andere benadering past in het streven van het huidige Kabinet naar een dienstbare overheid, één van de speerpunten van het Coalitieakkoord.

De aandacht voor mediation vanuit de overheid en de mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel geven een impuls aan deze ontwikkeling. Het veld waardeert dat de overheid (maar ook de rechtspraak) deze wijze van geschiloplossing uitdraagt, de samenleving hierover informeert, voorzieningen treft en – niet in de laatste plaats – steeds meer een voorbeeldfunctie vervult. Dit was ook de algemene teneur – mede vanuit internationale hoek – tijdens de door mijn ministerie georganiseerde Europese Expertmeeting in juni 2006 «The state of affairs of mediation in Europe, what can governments do (more)?»².

Tegelijkertijd wil ik waken voor al te hooggespannen verwachtingen. Voor mediation moeten partijen in beginsel onderhandelingsbereid zijn, zich kunnen openstellen naar de andere partij en over de competentie beschikken een en ander onder woorden te brengen. Niet iedere situatie leent zich voor mediation. Het kan heel goed zijn dat partijen juist baat hebben bij een rechterlijke uitspraak. Ook blijkt uit de nationale en internationale praktijk hoe lastig het is voor conflicterende partijen om spontaan

¹ Jaarverslagen 2005 en 2006 van de Nationale ombudsman.

² Special Tijdschrift Conflicthantering 2006.

gezamenlijk de keuze voor mediation te maken. Zoals Barendrecht en Van Zeeland¹ mijns inziens terecht opmerken vormen de factoren die belemmeren dat partijen onderling tot een oplossing van het geschil komen, kennelijk mede een barrière voor partijen om het gezamenlijk eens te worden over de methode van geschiloplossing. 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.

Genoemde belemmeringen maken dat in het stadium waarin mediation nu verkeert, de versteviging van het draagvlak nog zeker enkele jaren extra aandacht behoeft. Zoals in het algemeen geldt voor veranderingsprocessen, ontmoeten «drijvende krachten» achter initiatieven vaak nog aarzelingen in hun eigen organisatie. De ervaring is dat met interne mediationopleidingen veel van deze sceptici alsnog zijn te motiveren voor de ander aanpak van geschillen. Ook binnen de advocatuur groeit het draagvlak voor mediation. Uit de tussenrapportage blijkt bijvoorbeeld dat partijen in iets minder dan de helft van het aantal mediations dat tot stand is gekomen tijdens een gerechtelijke procedure, aangeven op advies van hun advocaat gekozen te hebben voor mediation².

Deze ontwikkelingen en resultaten van de mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel zijn aanleiding om het door mijn voorganger ingezette beleid voor de komende jaren te continueren. Positieve prikkels en signalen vanuit de overheid dragen bij aan het verkrijgen van een breder en steviger draagvlak binnen organisaties die de mediationvoorzieningen vorm moeten geven. Zoals uit de monitor naar voren komt, vinden burgers ook al rechtstreeks de weg naar de mediator, zoals met name al te zien is in scheidings- en omgangskwesties. Ik verwacht dat deze ontwikkeling verder zal doorzetten op het moment dat ouders in de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding³ worden verplicht bij de echtscheiding of ontbinding van hun geregistreerd partnerschap gezamenlijke afspraken te maken over de gevolgen van de scheiding voor de kinderen.

Mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel

Inleiding en conclusie

De tussenrapportage heeft betrekking op de doorverwijzingsvoorziening bij het Juridisch Loket en de Rechtspraak en een tweetal financiële voorzieningen, te weten een tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing vanuit de gerechten en een tegemoetkoming in de kosten van mediation aan minder draagkrachtigen, de zogenoemde mediationtoevoeging. De eerste resultaten stemmen mij positief. Ik wil deze voorzieningen graag op dezelfde voet continueren. In de praktische uitvoering zullen op basis van de eerste ervaringen kleine aanpassingen van de voorzieningen plaatsvinden.

Doorverwijzing naar mediation vanuit het Juridisch Loket

Het Juridische Loket beschikt sinds zijn start in 2005 over een doorverwijzingsvoorziening mediation. Medewerkers wijzen cliënten in geval van geschillen niet alleen de weg in het recht, maar informeren ze ook over andere manieren van geschiloplossing. Direct bij het eerste contact zoekt de medewerker samen met de cliënt naar de kern van de vraag. Mocht mediation een kansrijke optie zijn en het geschil zich daarvoor lenen, dan

¹ J.M. Barendrecht en C.M.C. van Zeeland, Precies procesrecht of kaders met kansen?, NJB 2007 1, blz. 3.

² Mediation Monitor 2007, tabel 4.6.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 145, nr. 1.

helpt de medewerker de cliënt verder door de wederpartij te benaderen met een mediationvoorstel.

De tussenrapportage van het WODC laat zien dat het aantal geaccepteerde mediationvoorstellen vanaf het begin van de implementatie is gegroeid van 134 in 2005 naar 1413 in 2006. Hieronder vallen ook de gevallen waarin partijen hebben gekozen voor een andere mediator dan van de lijst van de Raad voor Rechtsbijstand¹. Overigens leiden niet alle geaccepteerde voorstellen tot mediations. In sommige gevallen blijkt uiteindelijk dat geen mediationovereenkomst wordt gesloten of dat partijen om andere redenen afzien van mediation, bijvoorbeeld omdat zij alsnog zelf tot een oplossing zijn gekomen. In 79% van deze doorverwezen mediations is (gedeeltelijke) overeenstemming bereikt. Dit percentage is vergelijkbaar met de evaluatie van de mediationprojecten bij de gefinancierde rechtsbijstand in 2003, waarin respectievelijk 78% van de mediations eindigde met een (gedeeltelijke) overeenstemming². Dat dit percentage zo hoog ligt, heeft te maken met het feit dat geschillen die vanuit het Juridisch Loket bij de mediator terechtkomen, zich nog in een betrekkelijk pril stadium van het conflict bevinden. Het geschil is, in tegenstelling van zaken die reeds onder de rechter zijn, nog niet geëscaleerd en gejuridiseerd. De groei valt voornamelijk te verklaren door de gestage uitrol van de vestigingen. In de zomer van 2006 is de laatste vestiging geopend en daarmee ook de laatste doorverwijzingsvoorziening naar mediation. De groei die zich sindsdien laat zien, hangt samen met de kwaliteit van de doorverwijzing – de kennisopbouw binnen het Juridisch Loket – en de bekendheid en acceptatie van mediation als effectieve methode om conflicten op te lossen bij de burger.

Uit de eerste twee jaar ervaring komt naar voren dat de aangeleerde mediationvaardigheden de medewerkers helpen bij de vraagverheldering. Het merendeel van de medewerkers was afkomstig van het bureau rechtshulp en derhalve gewend aan een juridische benadering van de hun voorgelegde kwesties. Inzicht in de aard van de problematiek – zoals de achterliggende belangen, de mate van escalatie en onderhandelingsbereidheid – stelt de medewerkers in staat een meer op maat gesneden advies aan de cliënt te geven over de passende vorm van geschiloplossing en/of bijstandverlening. Daarbij komt dat de cliënt zelf inzicht krijgt in de aard van problematiek, hetgeen soms al voldoende is om het probleem verder zelf op te lossen³.

Met deze integrale benadering van geschillen levert het Juridische Loket een wezenlijke bijdrage aan het in het begin van deze brief aangehaalde doel te bereiken dat de burger een meer bewuste keuze gaat maken bij de oplossing van geschillen en in de daartoe aangewezen gevallen (alsnog) kiest voor een mediation. Om dit proces van (zelf)diagnose van conflicten kracht bij te zetten kunnen burgers vanaf mei 2007 terecht op de website van de Raad voor Rechtsbijstand en in het najaar op de website van het Juridisch Loket. Deze interactieve website licht de burger via het invullen van een set van vragen op een neutrale manier voor over stappen die hij kan ondernemen om zelf zijn geschil op te lossen of over de hulp die hij kan vragen als hij er zelf niet uitkomt.

Doorverwijzing naar mediation vanuit de Rechtspraak

Vanaf 1 april 2005 is ook een aanvang gemaakt met doorverwijzing naar mediation vanuit de Rechtspraak. Sindsdien brengen gerechten (rechtbanken inclusief kantonsectoren, gerechtshoven en College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep) in civiel- en bestuursrechtelijke zaken de mogelijkheid van mediation in daarvoor geïndiceerde gevallen onder de aandacht van partijen. Deze partijen kunnen tijdens een gerechtelijke procedure de keuze maken hun geschil door mediation af te doen. Rechters en secretarissen zijn speciaal opgeleid om te kunnen doorzien of een zaak geschikt is voor mediation. Zij doen dit voorstel op verschillende manieren en op verschillende tijd-

¹ Zie figuur 3.1 uit de Mediation Monitor 2007.

² L. Combrink-Kuiters, E. Niemeijer, M. ter Voert, Ruimte voor Mediation – Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand, Den Haag, WODC, 2003.

³ Zie hiervoor figuur 3.1 uit de Mediation Monitor 2007.

stippen in de procedure: door middel van een brief, door de rechter na een tussenvonnis/-beschikking of door de rechter op de zitting. De Rechtspraak streeft ernaar de keuze voor mediation zoveel mogelijk bij de partijen zelf te leggen. In toenemende mate nemen partijen tijdens de gerechtelijke procedure zelf het initiatief tot mediation, al dan niet op advies van hun raadslieden. In de praktijk blijken alle methoden goed te werken. Als partijen het voorstel aannemen en een mediationovereenkomst ondertekenen, is sprake van een gerealiseerde doorverwijzing.

Bij de Rechtspraak is de doorverwijzingsvoorziening geheel volgens schema ingevoerd. Het Landelijk bureau Mediation naast rechtspraak (LBM) heeft de implementatie gecoördineerd. Bij de vormgeving van de definitieve voorziening is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die in de projectperiode met doorverwijzen is opgedaan en van het onderzoeksrapport «Ruimte voor mediation»¹. Verder is veel geïnvesteerd in het versterken van het draagvlak, zowel intern door middel van cursussen en uitwisseling van ervaringen als extern door middel van onder meer voorlichtingsbijeenkomsten voor de lokale Balies. Deze bijeenkomsten zijn georganiseerd in samenwerking met de Nederlandse Orde van Advocaten.

Dit draagvlak heeft samen met de in het leven geroepen organisatie van de doorverwijzingsvoorzieningen in de gerechten geresulteerd in toegenomen aantallen mediations met slagingspercentages die gelijk zijn aan die in de projectperiode. In totaal zijn van april 2005 tot en met december 2006 ruim 2700 mediations gestart, waarvan er inmiddels ruim 1 700 ook zijn afgerond.

Van de mediations die door de gerechten zijn doorverwezen, eindigt 63% in gehele of gedeeltelijke overeenstemming. Het merendeel van de mediations is civielrechtelijk, te weten 71%. Bij civiele zaken leidt 56% en bij bestuurszaken 81% van de mediations tot gehele of gedeeltelijke overeenstemming. Dit verschil is te verklaren doordat veel zaken in civielrechtelijke procedures – in tegenstelling tot bestuurszaken – worden geschikt. Deze percentages zijn vergelijkbaar met de evaluatie van de mediationprojecten bij de Rechtspraak in 2003, waarin 61% van de mediations eindigde met een (gedeeltelijke) overeenstemming (zie Combrink-Kuiters, e.a., 2003).

Ik verwacht dat de doorverwijzing naar mediation bij de gerechten een belangrijke stimulans voor burgers zal blijven om in daartoe geëigende gevallen alsnog tijdens een procedure zelfstandig tot een goede oplossing voor hun conflict te komen. De rechter kan aldus een belangrijke bijdrage leveren aan een goede geschiloplossing op maat, omdat hij met een zekere autoriteit partijen kan wijzen op deze mogelijkheid. De komende tijd moet doorverwijzing naar mediation als geschilafdoening *via* de rechter verder worden ingebed, nevens geschikt aan de andere vormen van geschilafdoening door de rechter (beslissen en schikken).

Effecten van de voorzieningen op de werklust van de rechter

Mijn voorganger wees er al op dat het lastig is het effect van het gebruik van mediation op de werklust van de rechter op een verantwoorde wijze te meten en zichtbaar te maken. Dit wordt nog eens versterkt door de nog relatief beperkte omvang van de huidige voorziening.

Het staat buiten kijf dat elke vanuit de gerechten verwezen zaak die eindigt met een overeenstemming, dan wel met een gedeeltelijke overeenstemming, verdere inspanningen van de Rechtspraak bespaart. Zaken hoeven niet meer op een zitting behandeld te worden of terug op een zitting geplaatst te worden², dossiers hoeven niet meer nader te worden bestudeerd, vonnissen hoeven niet te worden uitgewerkt en/of meerdere proce-

¹ L. Combrink-Kuiters, E. Niemeijer, M. ter Voert, Ruimte voor Mediation – Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand, Den Haag, WODC, 2003.

² Bij schriftelijke doorverwijzing blijft – na acceptatie van het voorstel en bereikte overeenstemming tijdens de mediation – de zitting geheel achterwege.

dures blijven uit. Het blijft daarentegen echter moeilijk hard te maken hoe zaken zouden zijn verlopen als het geschil op andere wijze zou zijn afgedaan.

Ook van zaken die in een vroeg stadium na verwijzing door het Juridisch Loket of op eigen initiatief door middel van mediation zijn opgelost, valt niet te zeggen of zij in het andere geval bij de rechter terecht waren gekomen. Het merendeel van de geschillen lossen partijen op door middel van onderhandeling, zo valt af te leiden uit de door het WODC onderzochte Geschilbeslechtingsdelta 2003¹.

Tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing door de rechter

Voor partijen die binnen een gerechtelijke procedure kiezen voor mediation en niet al in aanmerking komen voor een mediationtoevoeging, geldt een stimuleringsbijdrage van 200 Euro, exclusief BTW. Het bedrag staat gelijk aan twee en een half uur mediation. De Raad voor Rechtsbijstand, die de maatregel uitvoert, verrekent het bedrag direct na afronding van de mediation met de mediator. Met de bijdrage wordt beoogd partijen ertoe te bewegen een advies van de rechter te accepteren. Het vormt een brug tussen de verwachting van partijen dat de rechter de zaak zal afdoen en de – voor het merendeel van partijen nogal onverwachte – aansporing door diezelfde rechter eerst nog eens zélf te kijken of er ruimte is voor het zelfstandig vinden van een oplossing. De kosteloze aanvangsfase van twee en half uur blijkt voldoende voor partijen om te ervaren wat mediation hun kan brengen, om een weerstand te overwinnen en om vertrouwen te krijgen in elkaars bereidheid serieus naar een oplossing toe te werken. Gezien het vorenstaande wil ik de maatregel voorlopig op dezelfde voet voortzetten. Een besluit om de tijdelijke stimuleringsmaatregel een structureel karakter te geven acht ik prematuur. Op grond van artikel 37 C van het bij uw Kamer aanhangige «Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van mediation»², krijgt de Raad voor Rechtsbijstand de bevoegdheid om subsidies te verstrekken voor bijzondere doeleinden, zoals een stimuleringsbijdrage als deze.

Stimuleringsbijdrage in plaats van teruggave griffierechten

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer over mediation en het rechtsbestel van 20 januari 2005 heeft u mijn voorganger gevraagd waarom hij er niet voor koos om griffierechten aan partijen terug te betalen als zij kiezen voor mediation ná verwijzing door de rechter. Bij die gelegenheid heeft mijn voorganger u aangegeven waarom hij daar geen voorstander van is. Conform zijn toezegging ga ik hier nader in op de argumentatie.

Griffierechten hebben het karakter van drempelbedrag, dat verschuldigd is bij de aanvang van een procedure en dat slechts op een hoog abstractieniveau een relatie heeft met de aard van de zaak. Met andere woorden, de zaakscategorie bij aanvang van de procedure is bepalend voor de hoogte van het griffierecht. Niet van belang is hoe ná inschaling de procedure verloopt en evenmin de bewerkelijkheid van de individuele casus. Vanuit dit perspectief staat doorverwijzing van partijen naar mediation los van de (inmiddels voldane) griffierechten. Dit geldt niet alleen in geval van verwijzing naar mediation maar in al die gevallen waarbij partijen hangende de gerechtelijke procedure er onderling uit weten te komen. Griffierecht wordt immers evenmin terugbetaald wanneer de rechter bij schikking van de zaak of royement niet tot een vonnis komt, of wanneer er bijvoorbeeld sprake is van referte. En als zaken tijdens een zitting of in een nog later stadium van de procedure – tot in hoger beroep aan toe – naar mediation gaan, heeft de Rechtspraak al tijd gependend aan de zaak. Voorts keren er ook zaken na mediation terug op de rol en

¹ B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, Geschilbeslechtingsdelta 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) Juridische problemen van burgers. WODC.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 346, nr. 4.

wordt de procedure voortgezet. Het kan ook zijn dat partijen na een geslaagde mediation een executoriale titel van de rechter willen krijgen op de vaststellingsovereenkomst. Scheidingsprocedures komen altijd na mediation nog voor een formele beschikking terug bij de rechter. Ten slotte past een uitzondering voor mediation ook niet in het nieuwe griffierechtenstelsel dat mij voor ogen staat en zoals mijn voorganger heeft geschetst in zijn brief van 11 mei 2006¹. Een van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel is om – ten behoeve van de vereenvoudiging – juist het aantal uitzonderingen en aparte categorieën te verminderen.

Mediationtoevoeging

Om te voorkomen dat minder draagkrachtige partijen om financiële redenen afzien van hun keuze voor mediation bestaat met ingang van 1 april 2005 de mogelijkheid van gesubsidieerde mediation. De Raad voor Rechtsbijstand kan sindsdien op dezelfde wijze als het toekennen van een toevoeging ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand een toevoeging toekennen voor mediation. De regelingen wijken van elkaar af op het punt van de eigen bijdrage. In geval van mediation is gekozen voor een eigen bijdrage die in alle gevallen gunstig is voor de rechtzoekende. Hij of zij die deelneemt aan mediation betaalt ongeacht zijn of haar inkomen de helft van de laagste eigen bijdrage. Dit was op 1 april 2005 € 45. Per 1 januari 2007 is het bedrag geïndexeerd op € 46. Om de drempel naar mediation verder te verlagen is geregeld dat wanneer een mediation niet tot overeenstemming leidt, voor de eventuele benodigde bijstand van een advocaat nooit meer dan de reguliere bijdrage in een procedure behoeft te worden betaald. En, in het geval de rechter de minder draagkrachtige partij naar een mediator verwijst, is laatstgenoemde – naast de eigen bijdrage die men al voor de advocaat heeft betaald – niet nogmaals een eigen bijdrage voor de mediator verschuldigd.

Voor de regeling van de mediationtoevoeging is gekozen voor aansluiting bij de systematiek van de Wet op de rechtsbijstand. De mediationtoevoeging krijgt hierin een wettelijke grondslag. Vooruitlopend hierop geeft de Raad voor Rechtsbijstand op grond van artikel 4:23, derde lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht mediationtoevoegingen af. De Raad voor Rechtsbijstand heeft de regeling neergelegd in de Beleidsregel subsidiëring conflictbemiddelaars (25 april 2005, Stcrt 2005, nr. 79, blz. 23).

De subsidiëring van de mediationtoevoeging is budgettair neutraal. Aan de ene kant worden kosten gemaakt voor de subsidiëring van de mediationtoevoeging, aan de andere kant worden door deze vorm van subsidiëring kosten voor een gewone toevoeging voorkomen. Degenen van wie het probleem door middel van mediation wordt opgelost, behoeven immers niet meer de rechtsbijstand van een advocaat.

Kwaliteitsborging mediators

Voor een succesvolle bevordering van mediation is het van belang dat burgers erop kunnen vertrouwen dat de mediator voldoet aan objectieerbare kwaliteitscriteria. Dit geldt zowel voor mediations die binnen het rechtsbestel plaatsvinden als daarbuiten. Het is immers een goede zaak als burgers uit zichzelf, zonder een beroep te hoeven doen op het rechtsbestel, de weg naar een gekwalificeerd mediator weten te vinden en daarmee hun conflict op een bevredigende wijze weten op te lossen. In het segment van de markt is kwaliteitsborging primair een taak van de marktpartijen, dat wil zeggen de beroepsgroep in samenspraak met de gebruikers. De betrokken sector kent een instituut – het Nederlands Mediation Instituut (NMI) – dat in een onafhankelijke kwaliteitsborging voorziet en niet tegelijkertijd belangen van specifieke doelgroepen behartigt. Aangezien het beroep van mediator en het proces van mediation niet

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 151.

wettelijk is gereguleerd, vervult het NMI een onmisbare functie voor de zelfregulering van mediation.

In dat kader bestaat er sinds 2003 een persoonscertificaat (het Certificaat Mediator). Dit is ontwikkeld door het NMI in samenwerking met een geaccrediteerde certificeringsinstelling en valt onder rechtstreeks toezicht van een maatschappelijk draagvlak vertegenwoordigende deskundigencommissie (de Waarborgcommissie). Het NMI houdt een openbaar register bij van gecertificeerde mediators.

Mediators die willen deelnemen aan de mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel, dienen zich te laten inschrijven in het register van de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad krijgt voor het beheer van dit register een wettelijke bevoegdheid in het bij uw Kamer aanhangige «Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van mediation»¹.

Voor inschrijving in het register gelden aanvullende voorwaarden. Deze maken deel uit van een kwaliteitssysteem dat de Raad voor Rechtsbijstand hanteert in samenspraak met het LBM en in nauw overleg met het ministerie van Justitie. Het Certificaat Mediator en registratie bij het NMI staan derhalve centraal. De kwalificatie van NMI Gecertificeerd Mediator borgt dat de mediator voldoet aan een pakket objectieve, transparante en proportionele kwaliteitseisen. Daarbij draagt aansluiting bij één kwaliteitsinstituut bij aan uniformiteit en eenduidigheid. Op het NMI rust de taak om dit systeem van kwaliteitsborging de komende jaren – in samenspraak met de andere marktpartijen – tot verdere wasdom te laten komen. Daarbovenop stelt de Raad voor Rechtsbijstand aanvullende eisen, onder meer op het gebied van praktijkervaring. Deze aanvulling is nodig vanwege de specifieke context waarbinnen deze mediations plaatsvinden. Er zijn publieke middelen mee gemoeid en het betreffen vaak gejuridiseerde en geëscaleerde conflicten. Daarnaast is deze kwaliteitsborging nodig voor het draagvlak bij de doorverwijzers binnen het rechtsbestel vanwege de verantwoordelijkheid die zij voelen voor de zaken die zich bij hun hebben aangediend.

Het aanbod van mediators in het register van de Raad voor Rechtsbijstand is voldoende en divers van aard. Dat partijen doorgaans tevreden zijn over de kwaliteit van de mediator komt ook naar voren uit de monitor.

Mediation in wet- en regelgeving

Net als mijn voorganger ben ik terughoudend aangaande regelgeving rondom mediation. Het argument dat de kracht van mediation nu juist gelegen is in het informele karakter en het vermogen zich los van regels en procedures aan te passen aan behoeften en omstandigheden geeft daarbij de doorslag. Ik voel mij hierin gesterkt door de steun van de wetenschappers Asser, Vranken en Groen in hun eindrapport inzake de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht, zoals u kunt nalezen in mijn brief aan uw Kamer met mijn visie op het civiele procesrecht als reactie op het eindrapport². Voor wat betreft de regeling van de vertrouwelijkheid zal punt van aandacht blijven in hoeverre de praktijk van mediation daadwerkelijk belemmerd wordt door het ontbreken van een dergelijke regeling. Tot nu toe is mij dat niet gebleken.

Op dit punt wil ik nu ook eerst de onderhandelingen in Brussel afwachten met betrekking tot de ontwerp-mediationrichtlijn. Tijdens de onderhandelingen is de ontwerp-tekst van de richtlijn – mede door de Nederlandse inbreng – bescheidener van inhoud geworden. De wijze waarop en de mate waarin de reikwijdte van de richtlijn beperkt wordt tot grensoverschrijdende geschillen (met het oog op artikel 65 EG-Verdrag) is nog

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 346, nr. 4.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 951, nr. 1, blz. 10, ev.

onderwerp van onderhandeling in Brussel. Nederland bepleit hier zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de definitie van «grensoverschrijdende gevallen» in bestaande instrumenten, zoals de verordening voor een Europees betalingsbevel van 12 december 2006 (1896/2006).

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