

Samenvatting

Achtergrond

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer in oktober 2011 een innovatieagenda aangeboden voor verbeteringen in gerechtelijke procedures, buitengerechtelijke procedures en het bredere rechtsbestel. Uitgangspunt daarbij is dat geschillen eenvoudig, snel en effectief worden opgelost. In de innovatieagenda is in dat kader een onderzoek aangekondigd naar het afhandelen van civiele geschillen via een (al dan niet verplichte) voorprocedure voordat een rechtszaak wordt gestart. Het gaat hierbij om de verzoeningsprocedure bij het vrederecht in België, en civielrechtelijke voorprocedures bij de *Forliksråd* in Noorwegen en het *Schiedsamt* in Duitsland. Dit zijn bemiddelingsprocedures die Nederland niet kent, die in sommige gevallen moeten worden doorlopen voordat een rechtszaak kan worden gestart, die als goedkoop en snel te boek staan en wellicht een aanvulling kunnen vormen binnen ons huidige rechtsbestel.

Vraagstelling

Zijn de verzoeningsprocedure bij het vrederecht in België en procedures bij de *Forliksråd* in Noorwegen en het *Schiedsamt* in Duitsland, eenvoudige, snelle en effectieve wijzen van afdoening van civiele geschillen die bruikbaar kunnen zijn in de Nederlandse context?

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

- 1 In welke mate en voor welke zaken wordt gebruikgemaakt van deze procedures? Is het gebruik vrijwillig of verplicht?
- 2 Wat is er bekend over de eenvoud, snelheid en effectiviteit van de procedures?
- 3 Hoe is de organisatie en bedrijfsvoering ingericht en wat zijn de overheidskosten?
- 4 Wat zijn overige voor- en nadelen van deze procedures?
- 5 Kan er gezien de antwoorden op de vorige vragen een uitspraak worden gedaan over de bruikbaarheid van de procedures voor het Nederlandse stelsel?

Ten aanzien van de tweede en derde onderzoeksvraag is gekeken naar de indicatoren in tabel S1.

Tabel S1 Overzicht indicatoren voor eenvoud, snelheid, effectiviteit, organisatie en bedrijfsvoering, overheidskosten

| Eenvoud | Snelheid | Effectiviteit |
|--|--------------|--|
| Wijze van starten | Wachttijd | Slagingspercentage |
| Verloop procedure | Doorlooptijd | Executoriale titel |
| Kosten voor partijen | | Beroepsmogelijkheden |
| Procesvertegenwoordiging | | Tevredenheid partijen |
| Organisatie en bedrijfsvoering | | Kosten overheid |
| Aantal locaties (per 100.000 inwoners) | | Kosten voor locaties |
| Aantal werkzame personen | | Kosten voor personeel |
| Kenmerken geschilbeslechter | | Kosten voor rechtsbijstand lagere inkomens |

Methode van onderzoek

Voor het onderzoek is een literatuurstudie verricht, zijn diverse websites geraadpleegd en zijn gegevens opgevraagd bij ministeries en/of andere instanties in de betreffende landen. Tevens zijn per land gesprekken gevoerd met experts. Uit de literatuurstudie en gesprekken bleek dat er naar de werking van de procedures in de praktijk in de betreffende landen geen of geen recent onderzoek is verricht. Door dit gebrek aan informatie konden niet alle onderzoeksvragen worden beantwoord of goed worden onderbouwd.

De verzoeningsprocedure bij het Belgische vrederecht

Een verzoeningsprocedure kan worden aangevraagd voordat een gerechtelijke procedure in eerste aanleg wordt gestart. Een rechtzoekende kan de aanvraag mondeling of schriftelijk indienen bij de griffie van het vrederecht. De vrederechter roept de partijen vervolgens op voor een verzoeningszitting en probeert de zaak minnelijk te schikken. De vrederechter kan geen beslissing nemen of verzoening afdwingen.

De verzoeningsprocedure kan vrijwillig worden aangevraagd voor alle typen zaken die een vrederechter behandelt en is voor landpachtzaken verplicht voordat een gerechtelijke procedure kan worden gestart. In 2011 zijn er 81.000 verzoeningsprocedures geweest bij de vrederechters, dit komt neer op 740 procedures per 100.000 inwoners. Het aantal procedures is de afgelopen jaren afgenomen. Eén van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat de verplichte verzoening voor huurgeschillen in 2008 is afgeschaft.

Vanuit het perspectief van de gebruikers is de verzoeningsprocedure eenvoudig te noemen: de aanvraag en het verloop van de procedure zijn niet ingewikkeld, er is geen advocaat vereist en er zijn geen kosten mee gemoeid. Over de snelheid van de procedure zijn geen empirische gegevens voorhanden. Er zijn echter aanwijzingen dat de wachttijd sterk kan verschillen per vrederecht: de tijd tussen aanvraag en zitting kan tussen ongeveer twee weken tot drie-zes maanden liggen. De doorlooptijd is doorgaans snel (één zitting met wel of geen verzoening). De procedure is effectief in die zin dat een proces-verbaal van verzoening een definitief akkoord is dat een geschil beëindigt zonder dat hierop nog kan worden teruggekomen en het voorziet in een executoriale titel. De procedure is niet effectief in die zin dat maar 20% van de verzoeningen slaagt. Vaak komt de tegenpartij niet opdagen.

De vrederechters zijn per kanton georganiseerd. België kent 1,7 vrederechters en 2,1 vrederechters per 100.000 inwoners. Elk vrederecht heeft meerdere griffiers en griffiepersoneel. In 2007 zijn ongeveer 122.000 verzoeningszaken behandeld. De overheidskosten daarvoor bedroegen 7,68 miljoen euro (ongeveer 9% van de totale kosten van de vrederechters). Twee derde daarvan bestond uit personeelskosten en een derde uit gebouwgerelateerde en andere materiële kosten. De overheidskosten per zaak lagen destijds op gemiddeld € 86 voor een niet-verplichte verzoening en op € 60 voor een verplichte verzoening.

Samengevat, is de verzoeningsprocedure voor rechtzoekenden een eenvoudige, goedkope procedure die, afhankelijk van het vrederecht, snel tot een schikking kan leiden. Het geschil wordt hiermee finaal beslecht in die zin dat geen hoger beroep mogelijk is en het proces-verbaal van verzoening executoriale werking heeft. Er zijn echter ook belangrijke kanttekeningen bij te plaatsen:

- Slechts 20% van de verzoeningen slaagt. Het brengt in die zin veel werklast met zich mee voor de gerechten zonder dat het resultaat oplevert.
- Een verzoeningsprocedure is bij sommige vrederechters niet snel. De wachttijd tussen de aanvraag en de zitting kan meerdere maanden duren.
- De procedure kan strategisch worden gebruikt om een rechtszaak uit te stellen.

- Een procedure bij de rechtbank kan een probleem onnodig in het 'juridische' trekken. Tevens kan de dubbele rol van de rechter – die van verzoener en die van beslisser – voor verwarring zorgen en de vertrouwelijkheid schaden.

De Forliksråd in Noorwegen

In Noorwegen moeten de meeste civiele zaken eerst worden voorgelegd aan een *Forliksråd* voordat de zaak kan worden aangebracht bij de rechter. De *Forliksråd* probeert met behulp van bemiddeling tussen partijen het conflict tot een oplossing te brengen. De raad kan in bepaalde situaties echter ook een beslissing nemen. Een rechtzoekende kan een procedure starten door mondeling of schriftelijk een *forliksklage* in te dienen bij een *Forliksråd*. De *Forliksråd* verzoekt vervolgens de wederpartij schriftelijk of mondeling te reageren. Als binnen twee weken geen reactie is ontvangen, wordt een verstekvonnis gewezen. Als de gedaagde de claim accepteert, wordt eveneens direct vonnis gewezen. Als de gedaagde de claim niet accepteert, worden partijen uitgenodigd voor een mondelinge behandeling van de zaak. Dit kan uitlopen op een schikking tussen partijen en als dat niet lukt, kan de raad in bepaalde gevallen een vonnis wijzen.

De procedure via de *Forliksråd* is voor veel civiele geschillen (behalve onder andere familierechtelijke zaken) verplicht. In 2011 hebben per 100.000 inwoners ongeveer 2.300 Noren een beroep op een *Forliksråd* gedaan.

Het aanvragen en het verloop van de procedure bij de *Forliksråd* is redelijk eenvoudig, hoewel meer uitwisseling van schriftelijke stukken en documenten nodig is dan bij bijvoorbeeld de verzoeningsprocedure of de bemiddeling door *Schiedspersonen*. De procedure vergt meer handelingen en wellicht vaardigheden van partijen. Een advocaat inschakelen, is niet verplicht. De kosten van de procedure kunnen variëren afhankelijk van de afloop van de zaak. De griffierechten bedragen € 111,50 en men kan in de proceskosten worden veroordeeld. De procedure hoeft dus niet altijd goedkoop te zijn.

De procedure kan in sommige gevallen snel zijn, maar in andere gevallen niet. De procedure is meestal snel als de tegenpartij niet reageert of de claim erkent. De raad kan dan direct vonnis wijzen. Komt er echter een zitting dan kunnen de wachttijden per *Forliksråd* sterk verschillen en oplopen tot een jaar. Voor complexe en niet bemiddelbare zaken vormt de raad een extra stap die moet worden genomen om uiteindelijk de zaak bij de rechtbank aan te kunnen brengen.

De procedure is ook niet in alle opzichten effectief. In 2011 heeft 72% van de zaken betrekking op onbetwiste vorderingen en is afgerond met een vonnis. Daarnaast is 4% van de zaken met een schikking geëindigd en 3% met een vonnis na een zitting. De meeste overige zaken werden ingetrokken of doorverwezen naar de rechtbank. Een vonnis of schikking betekent echter niet altijd een finale beslechting van het geschil. Een schikking of vonnis heeft executoriale werking, maar partijen kunnen wel in hoger beroep gaan. Aangezien in hoger beroep de juridische aspecten van de zaak centraal staan, terwijl dit bij de *Forliksråd* niet het geval hoeft te zijn, kan een oordeel van de rechtbank anders uitpakken dan een vonnis of schikking bij een *Forliksråd*.

De raden zijn lokaal beschikbaar: elke gemeente heeft minstens één *Forliksråd*. Per 100.000 inwoners zijn er ongeveer negen raden. Een *Forliksråd* bestaat uit drie leden, drie plaatsvervaarders en een secretariaat. Ze zijn gehuisvest in lokale politiebureaus. De raad bestaat bij de behandeling van een zaak uit drie lekenrechtters. Ze worden door de gemeenteraad voor een periode van vier jaar gekozen en hebben vaak een achtergrond in de politiek. Om lid te worden van een *Forliksråd* is geen specifieke opleiding of bemiddelingsvaardigheid vereist. Het zijn vaak parttime functies.

Het Noorse ministerie van Justitie heeft in 2012 ongeveer € 12.500 per raad uitgegeven aan vergoedingen, opleidingen en reiskostenvergoeding voor de leden van de *Forliksråd*.

Belangrijke andere kanttekeningen die bij de *Forliksråd* worden geplaatst, zijn:

- Bij de raden komen veel zaken binnen, meer dan bij de rechtbank in eerste aanleg. De raden beëindigen ongeveer 80% van de zaken met een vonnis of een schikking. In die zin ontlasten ze de rechtbanken met veel zaken. De raden werken echter niet altijd efficiënt. Dit gezien ook de lange wachttijden die kunnen optreden. Het behandelen van onbetwiste vorderingen zou veel simpeler en efficiënter kunnen door een professionele organisatie.
- De leden van de raad zijn leken waar geen opleidingseisen aan worden gesteld; de kwaliteit van de leden van de raad wordt in twijfel getrokken, zowel wat betreft juridische kennis als bemiddelingsvaardigheden.
- Van bemiddeling is maar in een beperkt aantal zaken sprake. De benaming 'bemiddelingsraad' lijkt in dit opzicht geen vlag die de lading dekt.

Het Schiedsamt in Duitsland

Twaalf van de zestien Duitse deelstaten kennen een civiele bemiddelingsprocedure via gemeentelijke *Schiedspersonen*. Voor bepaalde civielrechtelijke zaken is deze procedure verplicht voordat men een zaak kan aanspannen bij de rechter. De wettelijke regeling van het *Schiedsamt* is per deelstaat verschillend. De onderzoeksgegevens hebben vooral betrekking op het *Schiedsamt* in Nordrhein Westfalen (NRW). De aanvraag voor een bemiddeling kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij de plaatselijke *Schiedsperson*. De *Schiedsperson* nodigt vervolgens de partijen uit voor een gesprek (meestal in de privéwoning van de *Schiedsperson*). Het doel van de bijeenkomst is tot een minnelijke schikking tussen de partijen te komen. De *Schiedsperson* bemiddelt alleen en kan niets afdwingen. Als partijen tot overeenstemming komen, worden de afspraken vastgelegd in een protocol.

Bij alle twaalf *Schiedsamtländer* kan men vrijwillig een beroep doen op een *Schiedsamt* voor alle vermogensrechtelijke geschillen, ongeacht de hoogte van het bedrag. Voor bepaalde civielrechtelijke zaken is de bemiddeling via een *Schiedsperson* verplicht op basis van paragraaf 15a *Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung* (EGZPO). Deze wet biedt deelstaten de gelegenheid om voor bepaalde geschillen een verplichte bemiddelingsronde voor te schrijven voordat een civiele rechtszaak kan worden gestart. Dit kan voor vier categorieën zaken:

- vermogensrechtelijke geschillen tot een waardegrens van € 750;
- burenruzies (bijvoorbeeld over perceelgrenzen, overhangend groen);
- kwesties over de aantasting van eer en goede naam;
- discriminatie volgens paragraaf 3 *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*.

In NRW geldt de verplichte bemiddelingsronde alleen voor burenruzies, aantasting van eer en goede naam en discriminatie. NRW heeft de verplichting voor de kleine vermogensrechtelijke geschillen in 2008 afgeschaft omdat rechtzoekenden uitweken naar het *Mahnverfahren* en er vaak geen bemiddeling mogelijk was bij dit type geschillen.

De verplichte bemiddelingsdiensten kunnen slechts door bepaalde organisaties worden verricht. In NRW kan dit onder andere door *Schiedsämter*, maar ook door bijvoorbeeld advocaten of notarissen gebeuren.

In NRW hebben in 2011 ongeveer 23 bemiddelingen op 100.000 inwoners plaatsgevonden door *Schiedspersonen*.

Een bemiddelingsprocedure bij een *Schiedsamt* is voor rechtzoekenden eenvoudig te noemen. Het aanvragen en het verloop van de procedure zijn niet ingewikkeld. De toegang is laagdrempelig, een advocaat is niet nodig en de kosten voor partijen zijn

gering. De kosten van een bemiddelingsprocedure bij een *Schiedsam*t kunnen afhankelijk van de uitkomst variëren tussen de € 10 (bij geen overeenstemming) en € 40 exclusief administratiekosten (bij overeenstemming). Bij een overeenstemming kunnen de kosten ook nog worden gedeeld met de andere partij.

De bemiddeling via een *Schiedsperson* kan ook snel verlopen. Er zijn *Schiedspersonen* in elke gemeente die ook buiten kantooruren voor mensen bereikbaar zijn. Een bemiddelingsgesprek kan snel plaatsvinden en blijft doorgaans beperkt tot één gesprek van een uur.

De procedure is redelijk effectief in die zin dat ongeveer de helft van de bemiddelingsgesprekken eindigt met een schriftelijke overeenkomst tussen de partijen. Het geschil wordt daarmee finaal beslecht, in die zin dat in beroep gaan tegen de overeenstemming niet mogelijk is en de overeenkomst 30 jaar lang executeerbaar blijft. Partijen zijn meestal tevreden over het optreden en de rechtvaardigheid van de *Schiedsperson*.

Het *Schiedsam*t is gemeentelijk georganiseerd. In NRW zijn er 6,5 *Schiedspersonen* op 100.000 inwoners. De gesprekken vinden in de privéwoning van de *Schiedsperson* plaats. De gemeenteraad kiest een *Schiedsperson* voor een periode van vijf jaar. Een specifieke beroepsachtergrond of opleiding in bemiddeling of mediation is niet vereist. Via de beroepsvereniging (*Bund Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen*) worden wel cursussen over civiel recht en bemiddeling/mediation aangeboden. Een *Schiedsperson* staat onder direct toezicht van de leiding van het *Amtsgericht*.

De materiële kosten (onder andere boeken, cursussen, reiskosten, telefoonkosten met ambtenaren) van het *Schiedsam*t komen ten laste van de gemeente. Over de hoogte van deze kosten hebben we geen gegevens. De gemeenten en *Schiedspersonen* ontvangen beide doorgaans de helft van de vergoeding die de rechtzoekende betaalt. In NRW hebben de *Schiedspersonen* in 2011 in totaal ruim € 55.000 aan vergoedingen ontvangen voor hun bemiddelingswerkzaamheden in civiele en strafzaken en de gemeenten ruim € 49.000.

Al met al is de bemiddelingsprocedure via het *Schiedsam*t voor rechtzoekenden eenvoudig, goedkoop en snel. De procedure is redelijk effectief in die zin dat ongeveer de helft van de bemiddelingen slaagt. De schikking heeft executoriale werking en in beroep gaan is niet mogelijk.

Er zijn echter ook belangrijke kanttekeningen bij te plaatsen:

- In Duitsland leidt het *Schiedsam*t een kwijnend bestaan. Voor civiele zaken is de toeloop naar *Schiedspersonen* nooit groot geweest. In Duitsland is het *Schiedsam*t een instituut dat al eeuwen bestaat en daardoor is het ingeburgerd in de cultuur. In Nederland heeft een dergelijk instituut geen wortels en zou het daarom nog lastiger zijn om bestaansgrond op te bouwen.
- *Schiedspersonen* zijn leken. Zowel op juridisch als op bemiddelingsgebied worden er geen opleidingseisen aan hen gesteld. Hun kwaliteit staat ter discussie.
- Bemiddeling via *Schiedspersonen* is geen middel om het aantal rechtszaken te verminderen. Ten eerste vanwege het geringe aantal zaken dat *Schiedspersonen* behandelen en ten tweede omdat niet alle geschillen die bij de *Schiedspersonen* terechtkomen, anders bij de rechtspraak zouden belanden.
- Het invoeren van een verplichte bemiddelingsprocedure heeft in Duitsland niet geleid tot minder rechtszaken, een andere geschilcultuur of een duurzame oplossing van geschillen. Voor bepaalde geschillen, waarin partijen geen bereidheid hebben om overeenstemming te bereiken en een 'machtsoordeel' willen, werkt de verplichting niet. Dit leidt tot lagere slagingspercentages en onnodige hobbels die vertraging en extra tijd en kosten met zich meebrengen.

Bruikbaarheid voor het Nederlandse rechtsstelsel

In de voorgaande beschrijvingen zijn de voor- en nadelen van de betreffende procedures al voor het voetlicht gebracht. Of de procedures een aanvulling kunnen vormen binnen het Nederlandse stelsel voor bepaalde geschillen waar nu geen eenvoudige, snelle en effectieve voorzieningen voor zijn, is niet op basis van dit onderzoek te zeggen. Wel zijn er bij de drie procedures een aantal aandachtspunten naar voren gekomen.

Ten eerste de kwaliteit van de bemiddeling. Bij geen enkele procedure heeft de 'bemiddelaar' hier een opleiding toe gevolgd of is er een bepaalde *best practice* ontwikkeld. De kwaliteit van de bemiddeling lijkt sterk te variëren en moet zeker niet worden aangemerkt als 'mediation'. Gezien de tijd die voor de gesprekken wordt uitgetrokken, is het de vraag of de meerwaarde die vaak aan bemiddeling wordt toegekend (zoals het zoeken naar niet-juridische, creatieve oplossingen, wederzijdse belangen en de aanpak van oorzaken van het geschil), in deze procedures tot wasdom komt. Het zou tevens kunnen dat het aantal succesvolle bemiddelingen toeneemt als meer aandacht wordt besteed aan de vaardigheden van de bemiddelaar.

Ten tweede zijn er verschillende kanttekeningen te plaatsen bij een *verplichte* bemiddeling voordat een zaak bij de rechter kan worden aangebracht. De ervaringen laten zien dat niet alle zaken voor bemiddeling geschikt zijn en dat voor sommige zaken de verplichting weer is afgeschaft vanwege de negatieve consequenties. Een verplichting voor onbemiddelbare zaken kan leiden tot onnodige stappen die vertraging, extra tijd en extra kosten voor zowel de rechtzoekende als de overheid met zich meebrengen. De verplichting kan er tevens toe leiden dat de procedure strategisch wordt gebruikt om een rechtszaak uit te stellen. Daarnaast geldt de verplichting niet voor de gedaagde partij. In veel procedures komt de gedaagde dan ook niet opdagen. Het opleggen van financiële sancties in dit soort situaties, blijkt ook niet altijd de gewenste uitwerking te hebben.