



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2013-1

Civielrechtelijke voorprocedures in België, Noorwegen en Duitsland

M.J. ter Voert

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Samenvatting – 5

1 Inleiding – 11

- 1.1 Vraagstelling – 11
- 1.2 Methode van onderzoek – 13

2 De verzoeningsprocedure in België – 15

- 2.1 Soort en aantal zaken bij vreedegerechten – 16
- 2.2 Eenvoud, snelheid en effectiviteit – 19
 - 2.2.1 Eenvoud – 19
 - 2.2.2 Snelheid – 20
 - 2.2.3 Effectiviteit – 21
- 2.3 Organisatie en kosten – 23
- 2.4 Overige voor- en nadelen – 25
- 2.5 Bruikbaarheid voor het Nederlandse rechtsstelsel – 27

3 De *Forliksråd* in Noorwegen – 31

- 3.1 Soort en aantal zaken – 31
- 3.2 Eenvoud, snelheid en effectiviteit – 32
 - 3.2.1 Eenvoud – 32
 - 3.2.2 Snelheid – 34
 - 3.2.3 Effectiviteit – 35
- 3.3 Organisatie en kosten – 37
- 3.4 Overige voor- en nadelen – 37
- 3.5 Bruikbaarheid voor Nederlandse rechtsstelsel – 39

4 Het *Schiedsamt* in Duitsland – 43

- 4.1 Soort en aantal zaken – 43
- 4.2 Eenvoud, snelheid en effectiviteit – 46
 - 4.2.1 Eenvoud – 46
 - 4.2.2 Snelheid – 48
 - 4.2.3 Effectiviteit – 48
- 4.3 Organisatie en kosten – 49
- 4.4 Overige voor- en nadelen – 50
- 4.5 Bruikbaarheid voor Nederlandse rechtsstelsel – 53

Summary – 57

Literatuur – 61

Bijlage

- 1 Leden Klankbordgroep – 65
- 2 Tabellen bij hoofdstuk 2 – 67
- 3 Andere vormen buitengerechtelijke geschilbeslechting België – 69
- 4 Tabellen bij hoofdstuk 3 – 71
- 5 Andere vormen buitengerechtelijke geschilbeslechting Noorwegen – 73
- 6 Tabellen bij hoofdstuk 4 – 75
- 7 Deelstaten met *Obligatorische Streitschlichtung* – 77
- 8 Andere vormen buitengerechtelijke geschilbeslechting Duitsland – 79

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 vrederechten, 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 vrederechten zijn per kanton georganiseerd. België kent 1,7 vrederechten 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 vrederechten). 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 vrederechten 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 plaatsvervangers 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 *Schiedsamt* 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 *Schiedsamt* 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 *Schiedsamt* 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 *Schiedsamt* 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 *Schiedsamt* een kwijnend bestaan. Voor civiele zaken is de toeloop naar *Schiedspersonen* nooit groot geweest. In Duitsland is het *Schiedsamt* 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.

1 Inleiding

In oktober 2011 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer een innovatieagenda aangeboden.¹ De innovaties die worden voorgesteld hebben tot doel om verbeteringen aan te brengen in gerechtelijke procedures, buitengerechtelijke procedures en het bredere rechtsbestel. Uitgangspunt daarbij is dat geschillen van burgers en bedrijven eenvoudig, snel en effectief kunnen worden opgelost. In de innovatieagenda wordt tevens aangekondigd dat een aantal denkrichtingen nog verder zal worden uitgezocht. Een daarvan is het afhandelen van civiele geschillen via een (al dan niet verplichte) voorprocedure voordat een rechtszaak wordt gestart. 'In een aantal ons omringende landen (België, Noorwegen en Duitsland) heeft men daar al ervaring mee opgedaan. Ik heb het WODC opdracht gegeven hier onderzoek naar te doen.' (Innovatieagenda Rechtsbestel, brief 31 oktober 2011, p. 15). Het gaat hierbij om de verzoeningsprocedure bij het vreedegerecht in België en civielrechtelijke voorprocedures bij de *Forliksråd* in Noorwegen en het *Schiedsam* in Duitsland. Dit zijn procedures die Nederland niet kent en wellicht een aanvulling kunnen zijn op ons huidige rechtsbestel.

In België kan men voordat een civiele rechtszaak begint, gratis beroep doen op een rechtbank (meestal het vreedegerecht) om tot een minnelijke schikking (verzoening) te komen. De rechter kan de besprekingen leiden en de partijen proberen te verzoenen, maar hij kan geen oplossing afdwingen. Indien een schikking is bereikt, heeft het proces-verbaal dat wordt opgemaakt executoriale werking.

In Noorwegen dient men voordat een civiele zaak (met enkele uitzonderingen) kan worden aangebracht bij de rechter de kwestie voor te leggen aan een *Forliksråd* (Bemiddelingsraad). De *Forliksråd* probeert met behulp van bemiddeling tussen partijen het conflict tot een oplossing te brengen. In bepaalde gevallen kan de *Forliksråd* ook een uitspraak doen. Zowel het bereikte akkoord tussen partijen alsook de uitspraak van de *Forliksråd* hebben executoriale werking.

In diverse Duitse deelstaten kent men in elke gemeente een *Schiedsam* (of *Schiedsstelle* afhankelijk van de deelstaat). Voor een aantal civiele geschillen is deze bemiddelingsprocedure verplicht voordat een zaak bij de rechtbank kan worden aangebracht. De wijze waarop een en ander is ingericht en wordt uitgevoerd, verschilt per deelstaat.

Doel van het onderhavige onderzoek is na te gaan of de genoemde procedures in de Nederlandse situatie een bijdrage kunnen leveren om burgers en bedrijven eenvoudige, snelle en effectieve oplossingsmodaliteiten te bieden naast het aanbrengen van een geschil bij de civiele rechter.

1.1 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

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

¹ Innovatieagenda Rechtsbestel, brief 31 oktober 2011.

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

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

Eenvoud, snelheid en effectiviteit

Voor het vaststellen van de eenvoud, snelheid en effectiviteit van de procedures kijken we naar de aspecten die in tabel 1.1 zijn weergegeven. De kenmerken 'executoriale titel' en 'beroepsmogelijkheden' verwijzen naar de finaliteit van een geslaagde geschilbeslechting.

Tabel 1.1 Indicatoren voor eenvoud, snelheid en effectiviteit

Eenvoud	Snelheid	Effectiviteit
Wijze van starten	Wachttijd	Slagingspercentage
Verloop procedure	Doorlooptijd	Executoriale titel
Kosten voor partijen		Beroepsmogelijkheden
Procesvertegenwoordiging		Tevredenheid partijen

Organisatie en bedrijfsvoering

De organisatie en bedrijfsvoering worden beschreven aan de hand van het aantal locaties, het aantal personen dat bij de procedures werkzaam is en de beroepsachtergrond en selectie van geschilbeslechters. Wat betreft de overheidskosten is gekeken naar beschikbare gegevens over de uitgaven voor locaties en personeel en de eventuele vergoeding van rechtsbijstandkosten die voor het gebruik van de procedures zijn verstrekt (zie tabel 1.2).

Tabel 1.2 Indicatoren voor organisatie, bedrijfsvoering en overheidskosten

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

Overige voor- en nadelen

De overige voor- en nadelen worden beschreven aan de hand van aspecten die worden genoemd in literatuur en/of empirisch onderzoek. Daarbij gaan we niet in op de voordelen die in zijn algemeenheid worden toegeschreven aan bemiddelingsprocedures. Voordelen die veelal aan bemiddeling worden toegeschreven in vergelijking met een gerechtelijke procedure zijn:²

- Bij een rechtszaak krijgt een van de partijen gelijk en de ander niet. Bij een schikking kunnen beide partijen winnen. Door erkenning van wederzijdse belangen zijn bovendien creatieve oplossingen mogelijk.

² Zie onder andere Pel (2008) en Röhl en Weiss (2005).

- Partijen houden de oplossing van het conflict in eigen hand. De verwachting is dat de bereikte oplossing beter geaccepteerd zal worden dan een opgelegde rechterlijke beslissing.
- Bemiddeling kan conflicten omvattender oplossen. De rechter oordeelt op basis van juridische aspecten. De oorzaak van het conflict ligt vaak in relationele en/of communicatieve aspecten. Als daarop wordt aangegrepen kan het conflict bij de wortel worden aangepakt, kan de communicatie tussen partijen worden hersteld en kunnen toekomstige conflicten worden vermeden.
- Een bemiddeling is vertrouwelijk. Rechtszaken zijn openbaar, bemiddelingen niet. Daardoor kan (bedrijfs)gevoelige informatie beter worden beschermd.

Bemiddeling gebruiken we in dit rapport niet als synoniem voor mediation. Mediation zien we als een specifieke vorm van bemiddeling volgens een bepaalde methode uitgevoerd door een daartoe opgeleide mediator. Mediation definiëren we als een vorm van conflictoplossing waarbij een onafhankelijke neutrale derde, de mediator, partijen begeleidt om vanuit hun belangen tot een gezamenlijk gedragen en een voor ieder van hen optimale oplossing van hun onderlinge conflict te komen. De mediator is faciliterend (Harvard methode) en niet evaluatief.

Bruikbaarheid voor het Nederlandse stelsel

De bruikbaarheid van de procedures voor het Nederlandse stelsel wordt afgewogen tegen de uitkomsten van de voorgaande onderzoeksvragen. Dat wil zeggen, hoe zijn de ervaringen in de drie landen met a) het gebruik, de snelheid, eenvoud en effectiviteit van deze procedures; b) de overige voor- en nadelen die zich in de praktijk voordoen; c) de organisatie en de overheidskosten.

1.2 Methode van onderzoek

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- Er is naar literatuur gezocht in de bestanden van de OPC Catalogus van de bibliotheek van het InformatieCentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie, Picarta, Data juridica, Sage, Wiley, Springer, Jstor, Web of knowledge, en met de zoekmachines Google en Google Scholar. De volgende trefwoorden zijn gebruikt al dan niet in combinatie met de naam van het land (België, Duitsland, Noorwegen): Vrederechter/vredegerecht, verzoening, *Schiedsstelle*, *Schiedsamt*, *Obligatorische Streitschlichtung*, *Vorprozessualer Schlichtung*, alternatieve geschillenbeslechting, *alternative dispute resolution*, bemiddeling, *reconciliation*, minnelijke schikking, *Forliksråd*, *Conciliation Board Norway*.
- Diverse websites zijn geraadpleegd (Zie Literatuur).
- Er zijn gegevens opgevraagd bij ministeries en/of andere instanties in de betreffende landen.

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van bestaande (onderzoeks)gegevens. Naast het opvragen van cijfers over aantallen zaken is er geen nieuw onderzoek verricht in de betreffende landen. Voor alle drie landen geldt dat de literatuur over het functioneren van de betreffende procedures in de dagelijkse praktijk van oudere datum is. Daarom zijn in elk land experts geraadpleegd (wetenschappers, beleidsambtenaren, mensen die werkzaam zijn of waren bij de betreffende geschilbeslechtingsinstanties) om de actuele stand van zaken en discussies over de betreffende instanties weer te geven.

In Duitsland is het *Schiedsamt* per deelstaat geregeld. Het onderzoek zal zich voornamelijk richten op het *Schiedsamt* in Nordrhein Westfalen, omdat daar in het verleden empirisch onderzoek is verricht en het land qua omvang en inwonertal het meest op Nederland lijkt.

2 De verzoeningsprocedure in België

België kent sinds 1795 de rechterlijke verzoening (De Roo & Jagtenberg, 2004). Een verzoeningsprocedure kan worden aangevraagd voordat een gerechtelijke procedure in eerste aanleg wordt gestart.³ De bevoegde rechter wordt dan verzocht om de partijen op te roepen en te proberen de zaak minnelijk te schikken. De algemene regels over verzoening zijn in het Gerechtelijk Wetboek (GW) te vinden onder de titel 'minnelijke schikking' (artikel 731 tot 734).

'Art. 731 Onverminderd het bepaalde in de artikelen 1724 tot 1737 (de bepalingen over bemiddeling) kan iedere inleidende hoofdvordering tussen partijen die bekwaam zijn om een dading aan te gaan en betreffende zaken welke voor dading vatbaar zijn, op verzoek van een partij of met beider instemming vooraf ter minnelijke schikking worden voorgelegd aan de rechter die bevoegd is om in eerste aanleg ervan kennis te nemen. Behoudens in de gevallen bij de wet bepaald, kan de poging tot minnelijke schikking niet verplicht worden gesteld.'

Civiele geschillen (uitgezonderd arbeidsgeschillen) kunnen in België in eerste aanleg worden aangebracht bij de vrederechters, de Rechtbanken van eerste aanleg⁴ en de Rechtbanken van Koophandel.⁵ De laatste twee rechtbanken behandelen ook beroepszaken tegen beslissingen van de vrederechter (zie ook figuur 2.1). Arbeidsgeschillen worden in eerste aanleg behandeld door de Arbeidsrechtbank. Een verzoeningsprocedure kan bij alle gerechten in eerste aanleg worden aangevraagd voordat een gerechtelijke procedure wordt gestart (art. 731 GW). Verzoeningsprocedures vinden echter vooral plaats bij de vrederechters. Bij de Rechtbanken van eerste aanleg, de Rechtbanken van Koophandel en bij de Arbeidsrechtbanken is deze werkwijze veel minder gebruikelijk.⁶

Het Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting (VBSW) dat de jaarlijkse statistieken van de gerechten samenstelt, publiceert alleen cijfers over het aantal verzoeningsprocedures bij de vrederechters. In de navolgende paragrafen zullen we ons dan ook alleen concentreren op de verzoeningsprocedure bij vrederechters.

Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde:

- het gebruik van de verzoeningsprocedure;
- de eenvoud, snelheid en effectiviteit;
- de organisatie, bedrijfsvoering en overheidskosten;
- overige voor- en nadelen;
- de bruikbaarheid voor het Nederlandse stelsel.

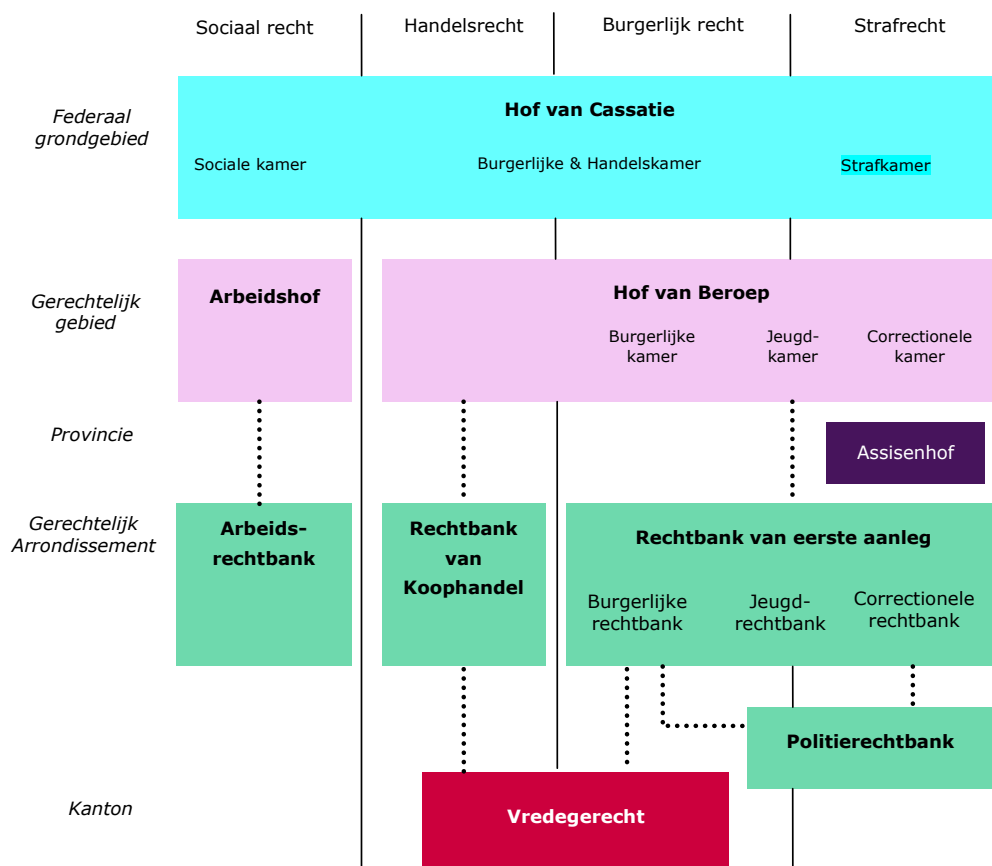
³ Incidenteel komt het ook voor dat de rechter verzoening tijdens de behandeling van de zaak nastreeft (Allemeersch & Gayse, 2005, p. 18). Over verzoening tijdens een rechtszaak gaat dit hoofdstuk uitdrukkelijk niet.

⁴ Behandelen strafzaken en civiele geschillen over onder andere bedragen boven de € 1.860, echtscheidingen, erfenissen.

⁵ Behandelen onder andere geschillen tussen handelaars over bedragen hoger dan € 1.860.

⁶ Zie onder andere www.omnibus.be/publicaties_detail.php?id=1.

Figuur 2.1 Gerechtelijke hiërarchie in België



Bron: [http://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Gerechtelijke_Hi%C3%ABrarchie_\(Belgi%C3%AB\)1.jpg](http://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Gerechtelijke_Hi%C3%ABrarchie_(Belgi%C3%AB)1.jpg)

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van gegevens van het VBSW en de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde (CMRO), is een literatuurstudie verricht en is een gesprek gevoerd met een vrederechter. Uit de zoektocht naar literatuur blijkt dat er geen empirisch onderzoek is verricht naar de werking van de verzoeningsprocedure in de praktijk.⁷ Deze constatering werd bevestigd tijdens contacten met de Federale Overheidsdienst Justitie en wetenschappers.

2.1 Soort en aantal zaken bij vrederechten

Soort zaken

Vrederechters zijn bevoegd om uiteenlopende civiele geschillen te behandelen. In de artikelen 590 tot 601 van het Gerechtelijk Wetboek zijn een tachtigtal uiteenlopende bevoegdheden van vrederechters beschreven.⁸ Ze doen onder andere uit-

⁷ In 1989 zijn wel dossiers (uit de periode 1971-1984) geanalyseerd van rechtszaken bij de vrederechten, maar zijn verzoeningsprocedures voorafgaand aan deze rechtszaken buiten beschouwing gelaten (zie onder andere Langerwerf, Van Loon & Wouters, 1989).

⁸ Voor een opsomming zie onder andere www.vrederechtheist-op-den-berg.be/materiele_bevoegdheid.html.

spraken in de volgende geschillen tussen burgers (echtgenoten, huurders en eigenaars, klanten en handelaars, burenen):⁹

- burgerlijke geschillen over bedragen lager dan € 1.860;
- handelsgeschillen over bedragen lager dan € 1.860: conflicten tussen klanten en handelaars over prijzen, kwaliteit, ... ;
- huurgeschillen: conflicten tussen huurders en eigenaren over huurcontracten, wanbetaling, ...;
- burengeschillen: conflicten tussen burenen over lawaai, geurhinder, grond;
- geschillen over erfdiensbaarheden;
- geschillen over onteigeningen;
- geschillen over voorlopige maatregelen tussen echtgenoten.

In principe kan ieder geschil dat tot de bevoegdheid van de vrederechter behoort en voor dading vatbaar is, op verzoek van een of beide partijen voor bemiddeling aan de vrederechter worden voorgelegd. Het Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting heeft geen cijfers over het type zaken waarvoor verzoeningsprocedures zijn aangevraagd. Ook de vredegerechten registreren deze gegevens niet. Volgens de informatiefolder van de Federale Overheidsdienst Justitie¹⁰ wordt echter voor de volgende geschillen het meest een beroep gedaan op verzoening:

- Huurgeschillen, bijvoorbeeld wanneer de huurder niet meer betaalt of het goed niet onderhoudt, of wanneer de verhuurder weigert om reparaties te doen. Dit geldt voor de huur van onder andere woningen, handelspanden, tweede verblijven en garages;
- Problemen in verband met mede-eigendom (appartementengebouwen);
- Burengeschillen over bijvoorbeeld geluidsoverlast, afstand van beplantingen, erfdiensbaarheden, discussies over muren, afpalingen;
- Bewoningen zonder recht of titel (krakers, familie of een ex-vriend(in) die men weg wil hebben);
- Consumentenkredieten (zoals persoonlijke leningen);
- Echtelijke moeilijkheden (zoals onderhoudsgelden);
- Diverse kleine geschillen. Dit zijn alle geschillen over zaken met een waarde van ten hoogste € 1.860. Dit geldt bijvoorbeeld voor een reparatie die slecht zou zijn uitgevoerd of voor vergoeding van schade die men door de fout van de tegenpartij heeft opgelopen;
- Landpachten (huur van gebouwen en/of gronden voor landbouwexploitatie).

Voor landpachten is een verzoening *verplicht* voordat gedagvaard mag worden. Dit gold in het verleden ook voor huurgeschillen. Tot 24 juli 2008 moesten zaken over woninghuur, hoofdvorderingen voor de aanpassing van de huur, invordering van huurachterstanden of huisuitzetting verplicht worden voorgelegd aan de vrederechter met het oog op een verzoening. De verplichte verzoeningspoging in huurzaken is afgeschaft omdat de huurder vaak niet kwam opdagen. Dit leidde tot extra werklast voor de vredegerechten, nodeloze vertraging van de procedure, oplopende huurachterstanden (Cauffman, 2008) en/of langere verwaarlozing van de gehuurde woning (informatie vrederechter). Bij huurgeschillen probeert de vrederechter nu de partijen te verzoenen aan het begin van de rechtszaak. Het initiatief voor de verzoeningspoging ligt nu dus bij de rechter en de poging vindt niet meer plaats op een afzonderlijke zitting voorafgaand aan de rechtszaak maar tijdens de rechtszaak. Het is de bedoeling dat partijen op die manier tijd winnen, dat kosten niet verder oplopen en dat de agenda van de vredegerechten wordt ontlast (Cauffman, 2008).

⁹ www.justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/hoven_en_rechtbanken/vredegerecht/.

¹⁰ Zie www.belgium.be/nl/publicaties/publ_verzoening_minnelijke_schikking.jsp.

Aantal zaken

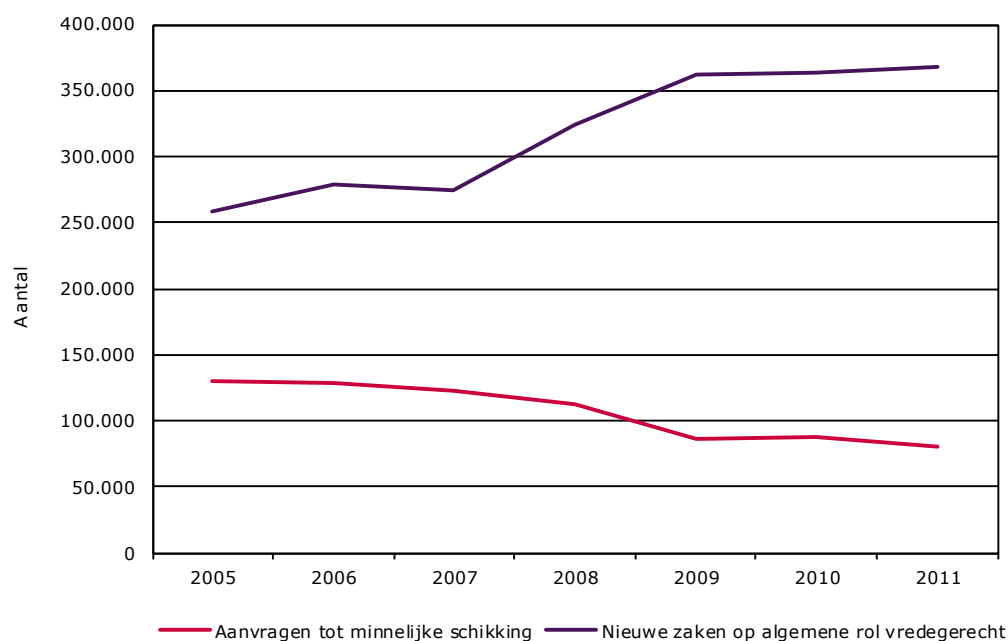
Tussen 2005 en 2011 is het aantal aanvragen voor minnelijke schikkingen, ofwel verzoeningsprocedures sterk gedaald. Waren er in 2005 nog bijna 130.000 aanvragen, in 2011 ligt het aantal ongeveer 49.000 aanvragen lager, op bijna 81.000 (zie figuur 2.2). In 2011 komt dit ongeveer neer op 738 verzoeningsaanvragen per 100.000 inwoners.

De sterke daling van het aantal verzoeningsprocedures doet zich vooral voor vanaf 2008 en is waarschijnlijk gedeeltelijk toe te schrijven aan de afschaffing van de verplichte verzoeningsprocedure bij huurgeschillen in juli 2008. Een andere mogelijke oorzaak die een vrederechter tijdens een interview noemde, is dat in zijn kanton en in de regio Antwerpen vanaf die tijd de Commissie Juridische Bijstand wekelijks een spreekuur heeft in het vredegerecht. Rechtzoekenden kunnen tijdens dit spreekuur gratis informatie en een eerste advies krijgen van een advocaat. Indien nodig verwijzen ze cliënten door naar een tweedelijnsadvocaat. Voordien werden deze rechtzoekenden als ze bij het vredegerecht aanklopten naar een verzoeningspoging geleid. Nu komen ze bij een advocaat terecht die waarschijnlijk eerder op een rechtszaak aanstuurt.

Van een daling van het aantal verzoeningsprocedures is niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin sprake. Relatief gezien is er over de jaren heen een daling van het aantal verzoeningsaanvragen ten opzichte van de instroom aan rechtszaken (zie figuur 2.2 en bijlage 2, tabel b2.1). De instroom van rechtszaken is tussen 2007 en 2009 juist sterk toegenomen (zie figuur 2.2). Ook Nederland kent in die periode een sterke toename van het aantal kantonprocedures (Eshuis, Sprangers & Diephuis, 2011), wellicht door de toename van betalingsachterstanden als gevolg van de economische crisis. Volgens informatie van een vrederechter wordt voor geschillen over kleine betalingsachterstanden maar weinig een beroep gedaan op de verzoeningsprocedure en spant men hiervoor vaak direct een rechtszaak aan. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat het aantal rechtszaken wel toeneemt en het aantal verzoeningsprocedures niet.

De stijging van de instroom van het aantal rechtszaken bij de vredegerechten zou ook veroorzaakt kunnen worden doordat minder zaken worden weggevangen door succesvolle verzoeningsprocedures. De toegenomen instroom van rechtszaken is echter groter dan het aantal succesvolle verzoeningen in de voorafgaande jaren (tussen 2005 en 2007 ongeveer 27.000).

Figuur 2.2 Instroom zaken en aanvragen minnelijke schikkingen bij vrederechters België



Voor corresponderende cijfers zie bijlage 2, tabel b2.1.

Bron: Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting, De jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken

De dalende vraag naar verzoeningsprocedures zou ook veroorzaakt kunnen worden door een groter aanbod en gebruik van alternatieve geschilbeslechtsprocedures. Om dit precies na te gaan zou te ver voeren voor dit onderzoek. Wel hebben we in bijlage 3 een overzicht gegeven van het aanbod van alternatieve geschilregelingen in België. Sinds 2005 is er een wettelijk gereguleerde bemiddeling: een gestructureerde procedure waarin partijen zelf proberen op vrijwillige basis met de hulp van een bemiddelaar/mediator hun geschil te schikken (zie ook bijlage 3). Voor consumentengeschillen zijn er verschillende instanties die men kan inschakelen voor bemiddeling, arbitrage of verzoening. Ook zijn er in een aantal sectoren gratis ombudsdiensten die proberen een minnelijke regeling te treffen.

Het aanbod aan alternatieve buitengerechtelijke geschilprocedures lijkt in Nederland breder dan in België. Voor huurgeschillen kent België niet zoals in Nederland een instantie zoals de Huurcommissie. Ook het aanbod aan laagdrempelige geschillencommissies voor consumentenzaken is in Nederland uitgebreider (zie jaarverslag De Geschillencommissie, 2011).

2.2 Eenvoud, snelheid en effectiviteit

2.2.1 Eenvoud

Als maat voor de eenvoud van de procedure kijken we naar de wijze waarop een procedure gestart moet worden en verloopt, de kosten om een procedure te starten en of een advocaat nodig is.

Start en verloop procedure

Het aanvragen van een verzoeningsprocedure is eenvoudig te noemen. De aanvraag kan mondeling op de griffie van het vredegerrecht of per brief gebeuren. In de brief moet het volgende vermeld staan:

- naam, voornaam en adres;
- naam, voornaam en adres van de tegenpartij(en) die men wil laten oproepen;
- een korte uiteenzetting van de feiten;
- verzoek om de partijen op te roepen om te proberen een verzoening te bereiken.

Enkele vredegerrechten bieden via hun website ook modelverzoeken aan die men kan invullen.¹¹

Na de aanvraag ontvangen alle partijen een brief van het vredegerrecht. Daarin staat wanneer ze moeten verschijnen voor de vrederechter.¹² Partijen kunnen zich ook door een advocaat of, mits door de rechter toegestaan, een gevolmachtigde huwelijkspartner of familielid laten vertegenwoordigen. Komen beide partijen (of hun vertegenwoordigers) opdagen, dan kan de verzoeningspoging beginnen. De rechter hoort in de raadkamer (dit wil zeggen met gesloten deuren zonder toeschouwers) de beide partijen. Eerst komt elke verzoekende partij aan het woord en dan de wederpartij(en). De vrederechter zal horen wat het probleem is, welke standpunten er zijn en nagaan of een regeling mogelijk is. De vrederechter bemiddelt alleen, hij kan niets afdwingen. Het zijn uiteindelijk de partijen die uit vrije wil tot een schikking moeten komen.

Wordt een verzoening bereikt, dan wordt dit vastgelegd in een proces-verbaal van verzoening dat alle partijen met de vrederechter en de griffier ondertekenen.

Is een verzoening onmogelijk, dan wordt in een proces-verbaal vastgesteld dat er geen verzoening is. De partij die het geschil verder wil beslechten kan dan een gerechtelijke procedure starten via een dagvaarding of verzoekschrift.

Het kan ook zijn dat de tegenpartij niet komt opdagen. Er wordt dan een proces-verbaal van niet-verzoening opgesteld. Ook in dit geval kan men vervolgens een gerechtelijke procedure starten.

Kosten

Een verzoeningsprocedure is gratis. Omdat de zaak bij een poging tot minnelijke schikking voor de rechter nog niet in rechte aanhangig wordt gemaakt, is geen rolstelling vereist. Partijen hoeven dus geen griffierechten (in België rolrechten geheven) te betalen. Pas als zij na de verzoeningsprocedure besluiten een rechtszaak te starten, moeten ze € 35 rolrecht betalen.

Procesvertegenwoordiging

Procesvertegenwoordiging door een advocaat is niet verplicht, maar mag wel.

Partijen kunnen zich ook door een gevolmachtigde huwelijkspartner of familielid laten vertegenwoordigen als de rechter dit toelaat (art. 728 GW).

2.2.2 Snelheid

De verzoeningsprocedure wordt aangeprezen als een snelle manier om een geschil aan te pakken ter voorkoming van een mogelijk slepende gerechtelijke procedure. De verzoeningszitting zelf vergt in de meeste gevallen één zitting waarbij de uit-

¹¹ Zie onder andere <http://vredneerpeltlommel.weebly.com/documenten.html>; www.vredegerrecht.be/formulieren/web.verzoek.verzoening.pdf.

¹² De gedaagde kan eventueel schriftelijk reageren op de claim, maar met deze reactie wordt voor de zitting niets gedaan. Er vindt geen schriftelijke uitwisseling van stukken plaats.

komst direct vaststaat. De duur van de gehele procedure wordt vooral bepaald door de wachttijd tussen de aanvraag en de verzoeningszitting en de eventuele verdaging van de zitting.

Artikel 732 GW bepaalt de termijn die in acht genomen moet worden tussen de datum van de vermoedelijke ontvangst van de brief door de opgeroepen partijen en de verzoeningszitting. Dit komt neer op een dagvaardingstermijn van acht dagen plus ongeveer twee dagen voor het bezorgen van de post. Deze minimale wachttijd dient ertoe dat partijen zich op de zitting kunnen voorbereiden.

Over de wachttijd tussen de aanvraag en de daadwerkelijke zitting zijn geen empirische gegevens te vinden. Ook het VBSW heeft hier geen gegevens over. Wel blijkt uit parlementaire stukken uit 2008 over het afschaffen van de verplichte verzoeningsprocedure bij huurgeschillen dat de wachttijden als problematisch worden ervaren en variëren per kanton.¹³ Tijdens de hoorzitting in de Belgische Senaat worden, afhankelijk van het kanton, wachttijden genoemd van twee weken, zes weken, drie maanden en zes maanden (wegens personeelsproblemen). Ook uit een gesprek met een vrederechter blijkt dat er grote verschillen tussen kantons zijn. Bij het betrokken vredegerecht zelf is de wachttijd ongeveer tien dagen.

Verder blijkt de verzoening niet altijd beperkt te blijven tot één zitting. Tussen 2005 en 2011 is in ongeveer 6.000 tot 9.000 gevallen per jaar een proces-verbaal van verdaging opgesteld. Jaarlijks is dat bij ongeveer 7% van de verzoeningsaanvragen het geval (zie tabel 2.1 en figuur 2.3). De zitting wordt dan uitgesteld. Uitstel van behandeling kan worden gevraagd om bijvoorbeeld het dossier te bestuderen, documenten aan te vullen, een advocaat te raadplegen, om ter plaatse te gaan kijken (bijvoorbeeld in geval van schade in een woning), om eerst buiten het vredegerecht samen te praten of om een akkoord op schrift uit te werken.

Tabel 2.1 Uitkomsten van verzoeningsprocedures bij vrederechters (in % van jaarlijkse afgehandelde zaken)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pv van verzoening	21%	21%	21%	22%	21%	21%	21%
Pv van niet-verzoening	79%	79%	79%	78%	79%	79%	79%
Pv van verdaging	7%	7%	7%	8%	8%	7%	7%

Bron: Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting, bewerking WODC

2.2.3 Effectiviteit

Als indicaties voor de effectiviteit van de verzoeningsprocedure kijken we naar de uitkomst van de zaak (verzoening of niet) en de finaliteit van een succesvolle verzoening, dat wil zeggen kan men in beroep tegen een verzoeningsafpraak en heeft een pv van verzoening executoriale werking. Over de vierde indicator – de tevredenheid van partijen – zijn geen onderzoeksgegevens gevonden.

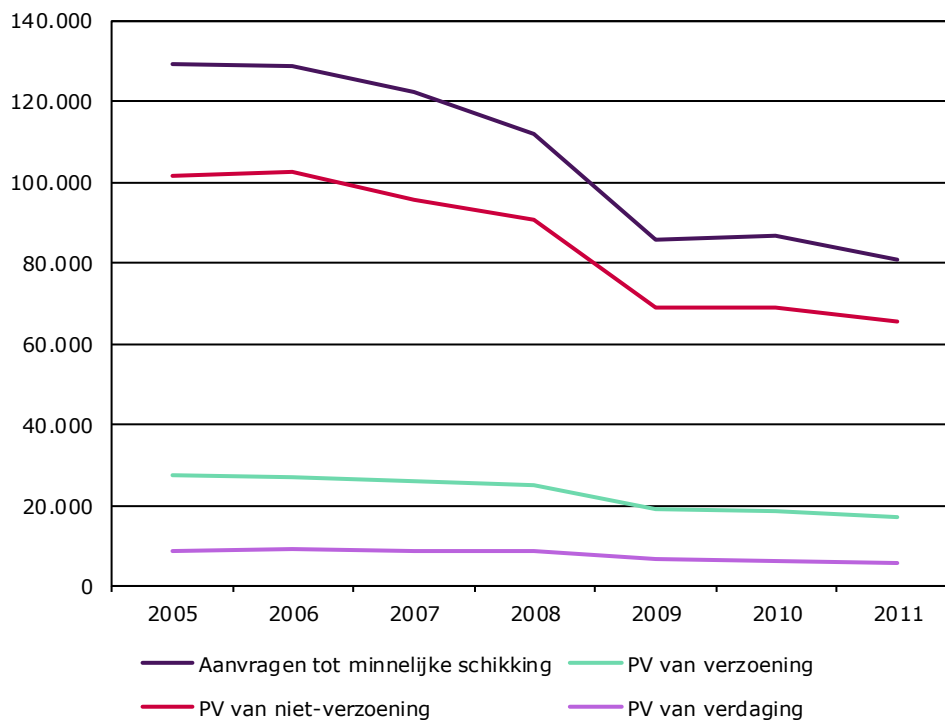
De uitkomst: slagingspercentage

Jaarlijks komt bij ongeveer 21% van de verzoeningsaanvragen daadwerkelijk een verzoening tot stand en bij ongeveer 79% niet (zie tabel 2.1).

In 2011 is bij ruim 17.000 zaken een pv van verzoening opgesteld en bij bijna 66.000 zaken een pv van niet-verzoening (zie figuur 2.3).

¹³ Wetgevingsstuk nr. 4-693/5, Belgische Senaat, zitting 2007-2008, 4 juni 2008, Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft de procedure inzake huurgeschillen.

Figuur 2.3 Aanvragen en uitkomsten van minnelijke schikkingen bij vrederechters België



Voor corresponderende cijfers zie bijlage 2, tabel b2.1.

Bron: Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting, De jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken

Men zou kunnen verwachten dat door het afschaffen van de verplichte verzoening bij huurgeschillen het aantal (bij voorbaat) zinloze verzoeningsprocedures zou afnemen waardoor het percentage succesvolle verzoeningen zou stijgen. De cijfers wijzen echter niet in die richting. Na 2008 blijft het verzoeningspercentage rond de 21% (zie tabel 2.1).

Bij een groot deel van de niet-succesvolle zaken blijkt de tegenpartij niet op de zitting te verschijnen. Er zijn geen exacte cijfers bekend maar in sommige literatuur wordt gesproken van een schatting van 70 tot 80% van de verzoeningsprocedures.¹⁴ In deze gevallen is er nodeloos tijdsbeslag gelegd op de rechtbank en is de verzoekende partij voor niets verschenen. Er worden verschillende verklaringen genoemd voor het niet verschijnen van de tegenpartij. Ten eerste kan de drempel naar het gerecht voor sommige burgers zeer hoog zijn. Mensen weten niet altijd het onderscheid tussen de vrederechter en de andere rechtbanken. De grote gebouwen en juridische taal die wordt gebruikt, schrikken hen af. Ten tweede zijn burgers zich niet altijd bewust van het belang van de minnelijke schikking. Ze begrijpen de taal die in de oproepingsbrief wordt gebruikt niet. Ten derde kan er sprake zijn van vluchtgedrag. Men durft de confrontatie niet aan en wil het probleem omzeilen.¹⁴

Beroep en executoriale werking

Na een succesvolle verzoening is het geschil finaal beslecht in die zin dat tegen een proces-verbaal van verzoening geen beroep kan worden aangetekend. Een pv van

¹⁴ Zie Wetgevingsstuk nr. 4-693/5, Belgische Senaat, zitting 2007-2008, 4 juni 2008, Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft de procedure inzake huurgeschillen; Van Broekhoven (2006).

verzoening is een definitief akkoord dat een geschil beëindigt zonder dat hierop nog kan worden teruggekomen.¹⁵

Het proces-verbaal van verzoening heeft tevens dezelfde waarde als een vonnis en daarmee executoriale werking. Indien een schikking tot stand komt, worden de beoordelingen ervan opgetekend in het proces-verbaal, waarvan de uitgifte wordt voorzien van het formulier van tenuitvoerlegging (artikel 733 GW). Indien een partij de bepalingen ervan niet nakomt, kan het proces-verbaal van verzoening ter uitvoering worden aangeboden aan een gerechtsdeurwaarder. Daarvoor moet eerst de grosse (een officieel getekend afschrift) worden besteld op de griffie.

In de praktijk zijn er blijkbaar wel problemen geweest met de tenuitvoerlegging van pv's van verzoening. Een vrederechter meldt dat de praktijk leert dat gerechtsdeurwaarders weigerachtig staan tegen de uitvoering van een proces-verbaal van verzoening (Lievens, 1992, p. 60). De tenuitvoerlegging is alleen mogelijk als de bewoordingen van de titel duidelijk en niet mis te verstaan zijn. Gerechtsdeurwaarders zouden een pv slechts willen uitvoeren als er duidelijk sprake is van een veroordeling. Tevens kan de bron van een conflict een houding of bepaald gedrag zijn waaraan de aanvrager zich stoort (een zoon die thuiskomt wanneer het hem past, een echtgenoot die veel uithuizig is), maar dat niet is om te zetten in een uitvoerbaar proces-verbaal (Lievens, 1992).

2.3 Organisatie en kosten

Organisatie

In totaal zijn er 187 vredegerechten met 229 zetels. In principe is er één vrederechter per kanton en telt elk kanton één zetel. Een kanton omvat een of meerdere gemeentes en telt ongeveer 50.000 inwoners. Enkele kantons hebben meer dan één zetel. De zetel is de plaats waar zitting wordt gehouden en waar een griffie is. Elk vrederecht heeft een griffie die bestaat uit een hoofdgriffier, een griffier, één of meerdere adjunct-griffiers en griffiepersoneel.¹⁶

Omgerekend naar aantallen per 100.000 inwoners zijn er in België in 2011 1,7 vredegerechten en 2,1 vrederechters per 100.000 inwoners. De vredegerechten zijn talrijker in aantal dan de Nederlandse locaties voor de sector kanton (54 zittingsplaatsen, wat neerkomt op 0,2 kantonlocaties per 100.000 inwoners).

Vrederechters krijgen in hun opleiding geen methode aangereikt hoe ze een verzoeningsprocedure het beste kunnen leiden. De aanpak kan dan ook sterk verschillen per vrederechter (informatie vrederechter). Wellicht is dit gedeeltelijk een verklaring voor het feit dat de slagingspercentages voor de verzoeningsprocedure per kanton sterk kunnen verschillen.¹⁷

Overheidskosten

Over de overheidskosten voor locaties en personeel in het kader van verzoeningsprocedures zijn alleen gegevens beschikbaar voor het jaar 2007. In dat jaar heeft het CMRO het zogeheten JustPax onderzoek uitgevoerd (CMRO, 2010; zie ook bijlage 2). Uit dat onderzoek zijn voor het WODC specifieke gegevens geleverd over de

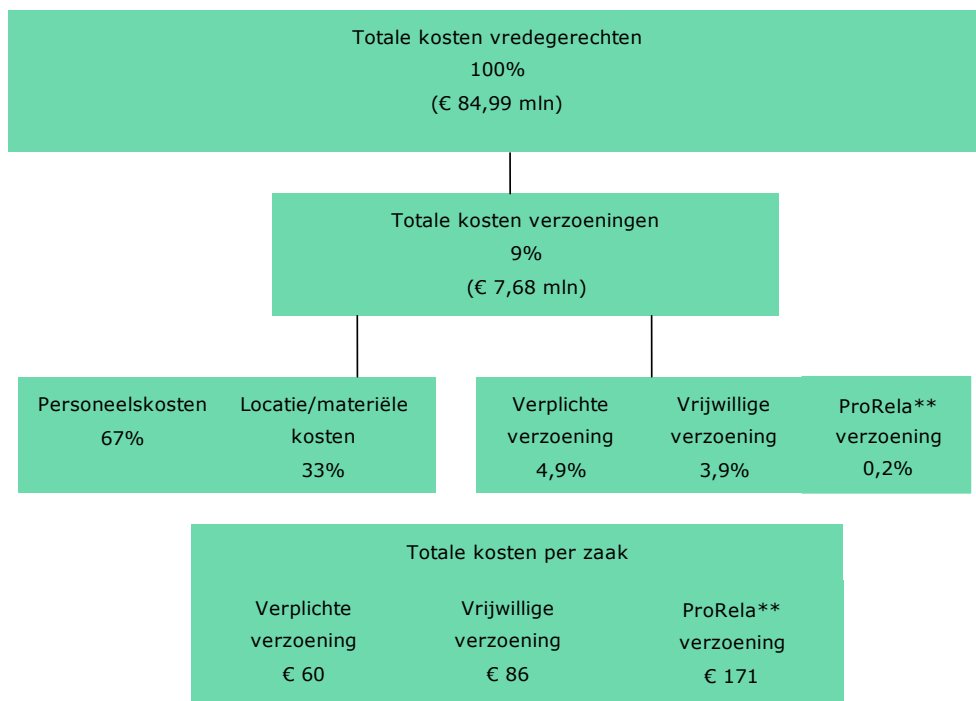
¹⁵ Een vordering tot nietigverklaring is mogelijk op grond van wilsgebrek (artikel 20 GW). Tegen een akkoordvonnis (artikel 1043 GW) staat voor de gedingvoerende partijen ook geen voorziening open, tenzij de overeenkomst niet wettelijk is tot stand gekomen en behoudens de wijzen van uitlegging en van verbetering, bepaald in de artikelen 793 tot 801, indien daartoe grond bestaat.

¹⁶ Zie www.belgium.be/nl/justitie/Organisatie/rechtbanken/vrederecht/, geraadpleegd op 17 augustus 2012.

¹⁷ Zie de statistieken van de vredegerechten per kanton (FOD, 2011). www.moniteur.be., geraadpleegd op 17 augustus 2012.

verzoeningsprocedure. In 2007 zijn ongeveer 122.000 verzoeningsaanvragen behandeld. De kosten voor de verzoeningsproducten bedroegen in dat jaar 7,68 miljoen euro (zie figuur 2.4). Dit bedrag bestaat voor ruim twee derde uit personeelskosten, voor een zesde uit gebouwgerelateerde kosten en voor een zesde uit andere materiële kosten.

Figuur 2.4 Totale kosten* verzoeningsprocedure vredegerichten in 2007



* Personeelskosten, gebouwgerelateerde kosten en andere materiële kosten. De hier gepresenteerde kosten hebben betrekking op 'de eenvoudige extrapolatiemethode': de totale kosten van een steekproef van 19 vredegerichten werden gedeeld door 19 en vermenigvuldigd met 187 (dit is) het totale aantal vredegerichten).

** Verzoening in strafzaken, zie bijlage 2.

Bron: Justpax, CMRO, zie bijlage 2

De verzoeningsproducten beslaan 9% van de totale kosten (circa 84,99 miljoen euro) van de vredegerichten. Van deze 9% gaat 4,9% naar de verplichte verzoeningsprocedure (vooral huurgeschillen) en 3,9% naar de vrijwillige verzoeningsprocedure. De hier genoemde cijfers zullen in 2011 niet meer van toepassing zijn. Ten eerste is het totale aantal verzoeningsaanvragen in 2011 zowel absoluut als relatief (ten opzichte van het aantal rechtszaken dat de vredegerichten behandelt) gedaald (zie tabel b2.1, bijlage 2). Zowel absoluut als relatief zullen er in 2011 dus minder kosten worden gemaakt voor verzoeningsprocedures. Ten tweede is in 2008 de verplichte verzoening voor huurgeschillen afgeschaft; huurgeschillen betroffen het overgrote gedeelte van de verplichte verzoeningen. De tijd die vredegerichten reserveren en uittrekken voor een verzoeningszitting kan sterk verschillen per vredegerecht. Bij een van de vredegerichten waarmee contact is geweest, wordt om het kwartier een nieuwe zitting gepland. Daarbij houdt men rekening met het feit dat partijen niet altijd komen opdagen. De daadwerkelijke zitting duurt meestal tussen de 15 tot 30 minuten. Het CMRO heeft voor het WODC tevens de tijd berekend die verschillende personeelscategorieën per zaak aan een verzoeningsprocedure besteden. Deze cijfers zijn

gebaseerd op standaardpersoneelskosten (zie bijlage 2). Er is geen onderscheid gemaakt naar het al of niet slagen van de verzoeningsprocedure. Per zaak wordt de meeste tijd besteed aan een vrijwillige verzoeningsprocedure: in totaal ongeveer 158 minuten, waarvan 19 minuten door de rechter, drie kwartier griffiewerk en anderhalf uur administratief werk (zie tabel 2.2). De totale personeelskosten per zaak zijn op twee manieren berekend: volgens de standaardkostenmethode en de werkelijke kostenmethode (zie bijlage 2, tabel b2.3). Volgens de 'standaardkostenmethode' bedragen de totale personeelskosten per niet-verplichte verzoening € 94 en volgens de 'werkelijke kostenmethode' € 60 (zie bijlage 2, tabel b2.3). Een verplichte verzoening neemt gemiddeld minder tijd in beslag. Dit komt waarschijnlijk doordat de tegenpartij vaak niet komt opdagen. De totale personeelskosten per verplichte verzoeningspoging bedragen volgens de 'standaardkostenmethode' € 48 en volgens de 'werkelijke kostenmethode' € 39.

Tabel 2.2 Tijd per zaak (in minuten) van twee verzoeningsproducten naar personeelscategorie in 2007

	Rechter	Griffier	Administratief personeel	Totaal
Verplichte verzoeningsprocedure	8,46	25,49	49,71	83,66
Vrijwillige verzoeningsprocedure	19,03	48,15	91,14	158,32

Bron: Justpax, CMRO, zie bijlage 2, tabel b2.3

Het is niet te zeggen of de verzoeningsprocedure de werklast van de rechtbank verhoogt of verlaagt. Het is namelijk niet bekend bij hoeveel zaken de verzoeningsprocedure werkelijk voorkomt dat er een rechtszaak wordt gestart. Van de geslaagde verzoeningen is immers onduidelijk of ze anders een rechtszaak zouden zijn geworden. Ook niet-geslaagde verzoeningen hoeven niet automatisch door te stromen in een gerechtelijke procedure. Het is niet bekend hoe vaak eisers een rechtszaak starten na een niet-geslaagde verzoening.

Voor een verzoeningsprocedure is de inschakeling van een advocaat niet verplicht, maar het kan wel. Iemand die onvoldoende inkomsten heeft, kan in aanmerking komen voor volledige of gedeeltelijke kosteloze juridische bijstand. Deze zogenoemde juridische tweedelijnsbijstand kan worden aangevraagd ongeacht de aard van de procedure (burgerlijk, administratief of strafrechtelijk) en de stand van de zaak (advies, bemiddeling, procedure). Hoe vaak in het kader van een verzoeningstraject gebruik wordt gemaakt van juridische bijstand wordt niet geregistreerd. De overheidskosten hiervoor zijn dan ook niet bekend.

2.4 Overige voor- en nadelen

Zoals gezegd is er weinig empirisch onderzoeksmateriaal over verzoeningsprocedures voorhanden. Hieronder worden enkele aspecten vermeld die in literatuur worden genoemd, maar die niets zeggen over de omvang van het genoemde probleem of over de mate waarin een bepaalde mening wordt onderschreven.

Extra voordelen van de verzoeningsprocedure naast de hiervoor genoemde zijn we weinig tegengekomen in de literatuur. In het debat in 2008 over de afschaffing van de verplichte verzoeningsprocedure bij huurgeschillen kunnen we er wel een aantal afleiden uit de argumenten voor een verplichte verzoening: het feit dat het verzoek van de rechtbank komt, maakt indruk en zet mensen in beweging. Tevens noemt

één van de vrederechters het feit dat vredegerechten deze dienst voor verzoening aanbieden imago-versterkend voor het vrederecht.

Het meest komen we echter nadelen tegen in de literatuur. Hieronder hebben we ze op een rij gezet.

Strategisch gedrag om proces te vertragen

Partijen kunnen een verzoeningsprocedure strategisch gebruiken. Door het aanvragen van een verzoening of door niet te reageren op een oproeping, kunnen ze tijd rekken en de start van een gerechtelijke procedure uitstellen. Zo kunnen huurders bijvoorbeeld proberen een huisuitzetting uit te stellen.¹⁸

Het voorwerp van oproeping in verzoening is soms te algemeen

Volgens Lievens (1992, p. 59-60) gaat het bij sommige verzoeningspogingen om een houding van de tegenpartij waardoor de aanvrager zich benadeeld voelt en niet zozeer om een afdwingbare verplichting. Als voorbeeld noemt hij onder meer 'Een buurman wordt gestoord door de uitdagende houding van zijn buur, die hem door allerlei kleine pesterijen het leven moeilijk maakt'. Verzoenen is in dergelijke gevallen moeilijk evenals het omzetten van eventuele afspraken in een uitvoerbaar proces-verbaal.

Passieve rol van de rechter

De rol van de rechter in de verzoeningspoging is een passieve. De rechter heeft geen beslissingsbevoegdheid, hij kan geen verzoening afdwingen, hij kan geen advies geven, geen advies van een deskundige inwinnen en ook geen verweerders sanctioneren die niet verschijnen. Deze 'machteloze' verzoeningsrol van de rechter, kan ook tot verwondering bij partijen leiden. 'Op het gezicht van mensen is ongeloof te lezen als hen wordt medegedeeld dat de rechter geen enkele maatregel kan treffen als hun tegenpartij niet verschijnt' (Lievens, 1992, p. 59). Er wordt ook gepleit voor een verschijningsplicht voor partijen en om een rechter de mogelijkheid te geven een sanctie op te leggen als een partij niet verschijnt (Laenens & Henquin, 2003).

Rolvermenging

Anderen pleiten ervoor om de rol van de verzoeningsrechter en de rechter die de bodemprocedure behandelt beter te scheiden. Een rechter moet zowel in een verzoeningsprocedure als in een gerechtelijke procedure onpartijdig en onbevooroordeeld opereren. Vertrouwelijkheid moet worden gewaarborgd, zo niet dan zullen partijen niet geneigd zijn hun kaarten op tafel te leggen. Om de schijn van partijdigheid te voorkomen zou een rechter die in de verzoeningsprocedure heeft kennisgenomen van de zaak niet de bodemprocedure mogen behandelen (Laenens & Henquin, 2003).

De oproeping in verzoening wordt ervaren als de aanzet van een proces

Voordat partijen een verzoening aanvragen hebben ze vaak al geprobeerd het geschil op te lossen: er zijn gesprekken gevoerd of brieven geschreven of andere contactpogingen geweest. Volgens vrederechter Lievens (1992) wordt de gespannen toestand tussen beide partijen nog versterkt door een oproeping in verzoening. Ze hebben niet het gevoel dat de oproeping in verzoening een poging is om zonder verdere kosten het geschil op te lossen. Integendeel ze hebben het gevoel in een proces te zijn verwickeld en nemen daardoor soms nog strakkere standpunten in.

¹⁸ Zie Wetgevingsstuk nr. 4-693/5, Belgische Senaat 2007-2008, 4 juni 2008.

Verzoeningen vragen veel tijd

Om goed te kunnen verzoenen moet de rechter luisterbereid zijn en de partijen hun verhaal laten doen. Partijen moeten vertrouwen krijgen in de rechter, die onbevooroordeeld kennis neemt van de standpunten van partijen. Een dergelijke aanpak vergt veel tijd. Volgens Lievens (1992) zijn de taken van de vrederechter in het verleden dermate uitgebreid dat hij steeds minder tijd kan vrijmaken voor de pogingen tot verzoening. Bovendien is bij niet-verzoening de gependeerde tijd verloren tijd.

De verzoening kan invloed hebben op bepaalde termijnen

Voor sommige proceshandelingen is er een termijn. Dat kan belangrijk zijn voor de beslissing om een verzoening aan te vragen. Een verzoek tot verzoening schorst de termijnen van de handelshuurwet en de landpachtwetgeving. Er is gewoonlijk geen schorsing van de termijnen in andere rechtsdomeinen. Wanneer dan eerst een verzoening wordt aangevraagd, loopt men het risico dat de dagvaardingstermijn verstreken is en men geen procedure meer kan beginnen. In een dergelijk geval is het beter om niet tot verzoening op te roepen, maar de tegenpartij direct te dagvaarden.¹⁹

Verplichte verzoening werkt niet

Er zijn verschillende periodes in de Belgische wetgeving geweest waarin de verzoeningsprocedure in huurgeschillen verplicht was: tussen 2003 en 2008 en ook in de jaren zeventig van de vorige eeuw. De invoering van de verplichting in 2003 had dejuridisering van huurgeschillen tot doel (Cauffman, 2008). In 2008 is die verplichting onder andere afgeschaft omdat het volgens de toenmalige minister niet het beoogde effect had en 'aldus nutteloos en tijdrovend is en enkel een overbelasting meebrengt van de vredegerechten'.²⁰ Dit is mede ingegeven door het feit dat huurders vaak niet komen opdagen voor de verzoeningszitting. Ook uit een enquête onder vrederechters in de jaren zeventig bleek dat een van de partijen bij verplichte verzoening in huurgeschillen vaak niet verscheen. Dit leidde tot tijdsverlies van de eiser, rechter en griffie (Laenens & Henquin, 2003).

Bij landpachtzaken is de verplichte verzoeningspoging niet afgeschaft. In tegenstelling tot huurzaken gaat het meestal over principiële geschillen en niet zozeer over louter financiële problemen. Het probleem dat de pachter niet komt opdagen, komt bij deze zaken dan waarschijnlijk ook minder voor (informatie vrederechter).

2.5 Bruikbaarheid voor het Nederlandse rechtsstelsel

Een aantal gegevens is nog eens samengevat in tabel 2.3.

Vanuit het perspectief van de gebruikers van de verzoeningsprocedure is deze procedure inderdaad eenvoudig te noemen, bovendien is de doorlooptijd doorgaans snel (één zitting) en het pv van verzoening is een definitief akkoord dat een geschil beëindigt zonder dat hierop nog kan worden teruggekomen en voorziet in een executoriale titel.

De verzoeningsprocedure kent echter ook belangrijke minpunten of risico's:

- Er zijn veel verzoeningsaanvragen en maar een klein gedeelte daarvan is succesvol. Dit roept de vraag op of de (financiële) drempel om een verzoeningsprocedure aan te vragen niet te laag is en opweegt tegen de werklast en overheidskosten die niet-geslaagde procedures met zich meebrengen.

¹⁹ Zie informatiefolder 'De verzoening of minnelijke schikking'.

²⁰ Zie Wetgevingsstuk nr. 4-693/5, Belgische Senaat 2007-2008, 4 juni 2008.

- De aanpak van de verzoeningszitting kan per rechter sterk verschillen. Er is geen methode ontwikkeld of aangeleerd in de rechtersopleiding over hoe een verzoeningsgesprek geleid moet worden of eventueel het beste resultaat kan opleveren.
- Tevens is er het risico van strategisch gebruik van de procedure om een rechtszaak uit te stellen. Dit speelt vooral als de wachttijd tussen de aanvraag en de uiteindelijke verzoeningszitting lang is.
- Hoewel er geen gegevens over voorhanden zijn, zijn er in het verleden wel voorbeelden genoemd van vrederechters met wachttijden (tussen verzoeningsaanvraag en zitting) van enkele maanden.
- Een laagdrempelige procedure bij de rechtbank kan een probleem onnodig in het 'juridische' trekken. Het Nederlandse beleid is er juist op gericht om burgers en bedrijven te stimuleren niet te snel naar de rechter te gaan, maar eerst proberen er zelf uit te komen. Conflictoplossing kan dan beter eerst in een niet-juridische context worden geprobeerd door personen in te zetten waarvan niet meteen een juridisch oordeel wordt verwacht en die in staat zijn om achterliggende problemen naar boven te halen en op te lossen.
- Bij een procedure in een gerechtelijke context schuilt het risico dat burgers de neiging hebben zich te laten bijstaan door een (toegevoegd) advocaat. Dit kan tot verdere kosten en wellicht onnodige juridisering leiden. Tevens kan de dubbele rol van de rechter – die van verzoener en die van beslisser – voor verwarring zorgen en de vertrouwelijkheid schaden.

Of de verzoeningsprocedure een laagdrempelige toegang voor bepaalde geschillen biedt waar in Nederland geen laagdrempelige voorzieningen voor zijn, is lastig te zeggen. Het Nederlandse aanbod aan buitengerechtelijke vormen van geschilbeslechting is breder dan in België. Nederland kent bijvoorbeeld de Huurcommissie waar jaarlijks ruim 13.000 klachten worden behandeld (zie Zwenk, 2011). Deze geschillen zullen waarschijnlijk in België bij het vrederecht belanden. Ook het aanbod aan laagdrempelige geschillencommissies voor consumentenzaken is in Nederland uitgebreider.

Tabel 2.3 Samenvatting verzoeningsprocedure

Gebruik	2011
Aantal procedures, trend (per 100.000 inwoners)	81.000, dalend 738 per 100.000 inwoners
Type zaken	'Woongeschillen' (huur, buren, mede-eigendom), financiële geschillen (onder € 1.860)
Vrijwillig-verplicht	Vrijwillig, alleen verplicht bij landpachtzaken
Eenvoud	
Start en verloop procedure	Eenvoudig
Kosten	Gratis
procesvertegenwoordiging	Advocaat niet verplicht, mag wel
Snelheid	
Wachttijd	Wisselend, 10 dagen tot 3-6 maanden
Doorlooptijd	1 zitting, 7% van de zaken wordt verdaagd
Effectiviteit	
Slagingspercentage	20%
Beroepsmogelijkheden	Nee
Executoriale titel	Ja
Tevredenheid partijen	Onbekend
Organisatie en bedrijfsvoering	
Aantal locaties (per 100.000 inwoners)	187 vrederechten 1,7 vrederecht per 100.000 inwoners
Aantal werkzame personen	229 vrederechters 2,1 vrederechter per 100.000 inwoners Meerdere griffiers en griffiepersoneel per gerecht Zijn niet alleen met verzoeningsprocedures (81.000 zaken) bezig maar vooral met rechtszaken (370.000 zaken)
Kwaliteit geschilbeslechter	- Vrederechter - Geen vastomlijnde verzoeningsmethode
Kosten overheid	
Kosten voor personeel/locaties/anders materieel	In 2007 122.000 zaken: 7,68 miljoen euro Per verplichte verzoening € 60, per vrijwillige € 86
Kosten voor personeel	Afhankelijk van rekenmethode, in 2007 per verplichte verzoening € 39 of € 48, per vrijwillige € 60 of € 94
Kosten voor juridische tweedelijnsbijstand	Onbekend
Pluspunten	
Minpunten	
Eenvoudige aanvraag en verloop, gratis, geen advocaat nodig	Veel aanvragen: een te lage drempel?
Korte wachttijd (afhankelijk van kanton)	Strategisch gebruik om rechtszaak uit te stellen
Korte doorlooptijd	Mogelijk lange wachttijd (afhankelijk van kanton)
Finale beslechting (geen beroep, executoriale titel)	Slagingspercentage 20%
Lokale beschikbaarheid	Kosten/Werklast gerechten Gerechtelijke context Rolvermenging rechter Geen vastomlijnde verzoeningsmethode, wisselende kwaliteit verzoeningsaanpak

3 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. Deze bemiddelingsraad bestaat al sinds eind 18^e eeuw. Vanaf het eind van de 19^e eeuw heeft de *Forliksråd* ook beperkte rechtsprekende bevoegdheden. Sinds 1 januari 2008 wordt de *Forliksråd* aangemerkt als een bijzonder gerecht en maakt de raad geen deel meer uit van de gewone rechterlijke macht (Kjellevoid Hoegee, 2011).

De civiele procedures en organisatie van de *Forliksråd* zijn geregeld in § 6 *Tvistelov* (Geschillenwet) en de *Lov om domstolene* (Wet inzake rechtbanken). Het Noorse kostenstelsel van civiele procedures is geregeld in de *Rettsgebyrloven* (Wet griffierechten).

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- het gebruik van de procedure;
- de eenvoud, snelheid en effectiviteit;
- de organisatie, bedrijfsvoering en overheidskosten;
- de overige voor- en nadelen;
- de bruikbaarheid voor het Nederlandse stelsel.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gegevens opgevraagd bij het Noorse ministerie van Justitie en het *Politidirektoratet*. Tevens is literatuur bestudeerd en is een expert (wetenschapper) geraadpleegd. Er is geen recent onderzoek naar het functioneren van de *Forliksråd* in de praktijk.

3.1 Soort en aantal zaken

Soort zaken

De basisregel van het Noorse civiele recht is dat in principe een civiele zaak eerst moet worden voorgelegd aan een *Forliksråd*. Op deze basisregel zijn echter uitzonderingen die beschreven worden in § 6-2 *Tvistelov*. Geschillen die niet door een *Forliksråd* worden behandeld, zijn onder andere de meeste familierechtelijke geschillen en geschillen met een overheidsinstantie die niet louter privaatrechtelijk van aard zijn. Ook kunnen bijvoorbeeld geschillen waarbij al een mediationtraject of een andere buitengerechtelijke procedure is doorlopen, of geschillen met een financieel belang boven de NOK 125.000 (ongeveer € 14.000) waarin beide partijen worden bijgestaan door een advocaat direct bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt.

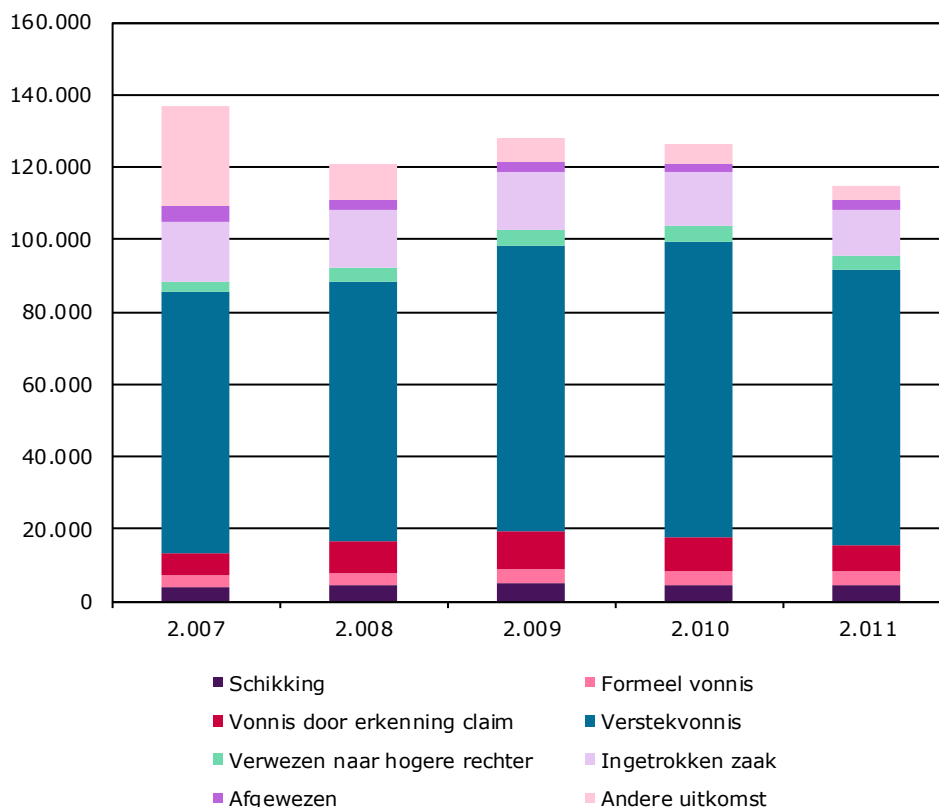
Aantal zaken

De afgelopen jaren hebben de raden tussen de 115.000 en 137.000 zaken per jaar behandeld (zie figuur 3.1 en bijlage 4). In 2011 waren er 115.000 zaken op 4,9 miljoen inwoners. Dit komt neer op 2.330 zaken per 100.000 inwoners. De raden handelen meer civiele zaken af dan de rechtbanken in eerste aanleg (*tingretten*). De rechtbanken behandelden in de periode 2007-2011 tussen de 13.000 en 16.000 civiele zaken per jaar.²¹

²¹ Zie www.ssb.no/domstol_statres_en/, geraadpleegd op 18 november 2012.

In bijlage 5 staan tevens andere buitengerechtelijke procedures voor civiele geschillen. Over het aantal zaken dat via deze procedures wordt afgehandeld, zijn geen cijfers voorhanden.

Figuur 3.1 Aantal afgehandelde zaken door de *Forliksråd* naar wijze van afhandeling



Voor corresponderende cijfers zie bijlage 4, tabel b4.1.

Bron: Politidirektoratet

3.2 Eenvoud, snelheid en effectiviteit

3.2.1 Eenvoud

De eenvoud van de procedure bepalen we aan de hand van de wijze waarop een procedure moet worden gestart en verloopt, de kosten om een procedure te starten en of een advocaat nodig is.

Start en verloop van de procedure

Een procedure wordt aanhangig gemaakt door het indienen van een *forliksklage* bij de *Forliksråd* in de gemeente waar de eisende partij woont of is gevestigd. Een *forliksklage* kan zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend en moet de volgende gegevens bevatten (§ 6-3 lid 1 en 2 *Tvistelov*):

- naam en adres van de partijen en hun eventuele vertegenwoordigers of gemachtigden;
- de vordering;

- de grondslag van de vordering;
- het gewenste resultaat van de procedure;
- de naam van de betreffende *Forliksråd*.

In onder andere de Noorse boekhandels zijn standaardformulieren te koop voor het indienen van een *forliksklage*. Het secretariaat van de *Forliksråd* kan de eisende partij eveneens helpen bij het indienen van een bemiddelingsaanvraag. De eisende partij wordt er op gewezen dat het verstandig is zijn vordering met stukken te onderbouwen (§ 6-3 lid 3 *Tvistelov*).

De *Forliksråd* stuurt een kopie van de *forliksklage* naar de wederpartij met het verzoek binnen een termijn van meestal twee weken schriftelijk of mondeling te reageren (§ 6-4 *Tvistelov*). De raad moet de nodige hulp bieden bij de vereiste inhoud van de reactie. Als binnen de termijn geen reactie is ontvangen en geen reden is om aan te nemen dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, wordt een verstekvonnis gewezen. Als wel tijdig een reactie is ontvangen en de gedaagde accepteert de claim dan wordt eveneens direct vonnis gewezen. Als tijdig een reactie is ontvangen en de gedaagde accepteert de claim niet, dan worden partijen uitgenodigd voor een mondelinge behandeling van de zaak. De wet vermeldt dat het voor de gedaagde raadzaam is in zijn schriftelijke reactie aan te geven waarom hij de claim niet accepteert en dit eventueel te onderbouwen met documenten. Voor de zitting schrijft de *Forliksråd* de partijen nogmaals aan, om ze erop te wijzen dat ze minstens een week voor de zitting kopieën van eventuele nieuwe documenten naar de raad en de tegenpartij moeten opsturen (§ 6-5 *Tvistelov*).

De mondelinge behandeling van de zaak is in beginsel openbaar, maar als partijen van te voren aangeven dat ze geen vonnis van de raad willen, kan de behandeling achter gesloten deuren plaatsvinden (§ 6-9 *Tvistelov*). Het primaire doel van de behandeling is een schikking te realiseren. Als de bemiddeling slaagt, wordt deze opgenomen in een protocol en door beide partijen ondertekend.

Als de bemiddeling niet slaagt, kan de *Forliksråd* in bepaalde gevallen een uitspraak doen. Dit is onder andere mogelijk als één (indien financieel belang lager dan NOK 125.000) of beide partijen hiermee instemmen (§ 6-10 *Tvistelov*).

Als de *Forliksråd* van oordeel is dat de zaak te complex is, verwijst zij door naar de rechtbank. Tevens kan de raad onder bepaalde condities besluiten dat de behandeling wordt gestopt (§ 6-11 *Tvistelov*).

Kosten

De griffierechten voor civiele procedures zijn geregeld in de *Rettsgebyrloven*. Het stelsel gaat uit van een 'ingangstarief' dat de start van een procedure en de eerste zittingsdag dekt. Als meerdere zittingsdagen nodig zijn, lopen de kosten op.

De berekening van het ingangstarief is gekoppeld aan een basisbedrag dat in 2012 € 111,50 (NOK 860) bedraagt. Het starten van een procedure bij de *Forliksråd* bedraagt één maal het basisbedrag ongeacht de lengte van de behandeling (Kjelle-vold Hoegee, 2012).²²

De verliezer van de procedure loopt het risico de proceskosten van de tegenpartij te moeten vergoeden. Het gaat hierbij onder andere om het griffierecht, reiskosten en kosten voor rechtshulp. Aan die kosten zijn wel beperkingen opgelegd (zie § 6-13 *Tvistelov*) en ze bedragen in de praktijk zelden meer dan € 650 tot € 700 (Kjelle-vold Hoegee, 2012).

²² Bij de rechtbank bedraagt het ingangstarief doorgaans vijf maal het basisbedrag. Als de zaak eerst bij de *Forliksråd* is behandeld, wordt op het ingangstarief één maal het basisbedrag in mindering gebracht (Kjelle-vold Hoegee, 2012).

Voor de kosten van een advocaat kunnen personen met een laag inkomen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Als subsidie wordt verleend voor juridisch advies, bedraagt de eigen bijdrage ongeveer € 118. Als subsidie wordt verleend voor rechtsbijstand, bedraagt de eigen bijdrage 25% van de totale kosten aan subsidie, met een maximum van ongeveer € 586 (Kjellefold Hoegge, 2012).

Procesvertegenwoordiging

Er geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. Een advocaat mag bij de procedure aanwezig zijn, maar het hoeft niet. Partijen kunnen zich echter niet in alle gevallen laten vertegenwoordigen door een advocaat of andere hulpverlener zonder zelf aanwezig te zijn. Partijen die in de betreffende of een aangrenzende gemeente wonen zijn in beginsel verplicht persoonlijk aanwezig te zijn bij de behandeling van de zaak (de wet maakt een uitzondering voor bedrijven als partij. Die mogen een medewerker sturen). In andere gevallen bestaat de mogelijkheid zich te laten vertegenwoordigen (§ 6-6 *Tvistelov*).

3.2.2 Snelheid

Voor de snelheid waarmee een zaak wordt behandeld, kijken we naar de wachttijd, dat wil zeggen de tijd tussen de aanvraag en de daadwerkelijke behandeling van de zaak, en de doorlooptijd, dat wil zeggen de tijd tussen de start van de behandeling en de afwikkeling van de zaak.

Wachttijd

De wachttijden zijn afhankelijk van de wijze waarop de klacht wordt afgedaan en kunnen sterk verschillen per *Forliksråd* (informatie wetenschapper). Zaken waarbij de tegenpartij niets van zich laat horen of de tegenpartij de claim accepteert, zullen in de regel snel worden afgehandeld. Als een *forliksklage* is ingediend, stuurt de raad een kopie ervan naar de wederpartij met het verzoek binnen een bepaalde termijn (meestal twee weken) te reageren. Reageert de tegenpartij niet of accepteert deze de claim dan wordt direct vonnis gewezen. Reageert de tegenpartij wel dan worden de partijen in beginsel 'binnen een termijn van drie maanden' opgeroepen voor de mondelinge behandeling van de zaak (§ 6-5 *Tvistelov*). Die drie maanden blijken in de praktijk niet altijd te lukken. Uit informatie van een expert blijkt dat de wachttijd voor een mondelinge behandeling enorm kan verschillen per *Forliksråd* en in de praktijk kan variëren van enkele maanden tot een jaar. Zie ook box 3.1 voor een voorbeeldcasus.

Doorlooptijd

Over de doorlooptijd zijn geen gegevens gevonden. Dit zal ook afhangen van de wijze waarop de zaak is afgedaan en de efficiency van de *Forliksråd* waar de zaak dient.

Box 3.1 Is de procedure bij een *Forliksråd* volgens u goedkoop, eenvoudig en snel?

Een geïnterviewde expert (wetenschapper) antwoordde als volgt:

'Cheap and simple it is in most cases, swift depends on where you live. Then there is the downside, and that is when you mediate or decide a legal case with mediators/judges who are not lawyers and parties who might be unrepresented, or where one party is not represented. I will give you an example from the *Forliksråd* in T. An 80-year old man parked his car, prepaid his parking, but forgot to put the parking ticket in a visible place in his car. He was fined for not paying for parking. He complained to the parking company, but his case was dismissed. He thought he should not pay as he is an old man, moves slowly and he had actually paid for parking. So, he filed a complaint in *Forliksrådet*. The company sent their lawyer, which costs money. And as there are long queues in T, he waited for almost a year for his case to be decided. He won in *Forliksrådet*. The parking company appealed the case to the local District Court. Here, the parking company won. Now the 80-year old had to pay the fine, and the cost for the lawyer in *Forliksrådet* and the District Court. The case took more than a year. I think simple, swift and cheap for many, but for others it is simple, slow, expensive and unreliable.'

3.2.3 Effectiviteit

De uitkomst: slagingspercentage

De *Forliksråd* kan een zaak op verschillende wijzen afdoen (zie figuur 3.1). Zoals eerder opgemerkt, kan de raad een verstekvonnis wijzen als de wederpartij niet verschijnt (§ 6-6 *Tvistelov*). Tevens wordt een vonnis uitgesproken als de tegenpartij de claim erkent (§ 6-4 *Tvistelov*).

Vervolgens kan een schikking tussen de partijen worden bereikt. Als de bemiddeling niet slaagt, kan de *Forliksråd* in bepaalde gevallen ook een formeel vonnis uitspreken of de behandeling staken. Het wijzen van een formeel vonnis is onder andere mogelijk als beide partijen hiermee instemmen en als de tegenpartij de vordering van de eisende partij accepteert. In zaken met een financieel belang onder NOK 125.000 (ongeveer € 14.000), is het voldoende dat een van de partijen de raad verzoekt om een uitspraak te doen (§ 6-10 *Tvistelov*). De raad kan ook een formeel vonnis uitspreken als de gedaagde als verweer enkel aanvoert dat hij niet de middelen heeft de vordering te betalen of het verweer (anderzijds) evident ongegrond is (§ 6-10 lid 3 *Tvistelov*).

Het staken van de behandeling van de zaak kan zich voordoen indien de zaak te moeilijk is voor de raad om te beslissen, de bemiddeling mislukt en de raad niet mag beslissen, of als de behandeling meer dan drie uur in beslag neemt. De procedure wordt dan stopgezet (§ 6-11 *Tvistelov*). De raad kan ook direct van oordeel zijn dat de zaak te complex is en doorverwijzen naar de rechtbank. Voorts kan een zaak worden afgewezen, bijvoorbeeld wanneer de eisende partij zonder geldige reden niet ter zitting verschijnt, of wanneer de zaak bij de verkeerde *Forliksråd* is aangebracht (§ 6-3 *Tvistelov*).

De meeste jaren laten grofweg hetzelfde patroon zien in de afhandeling van de zaken (zie tabel 3.1). Het slagingspercentage van de *Forliksråd* kan men op verschillende manieren benaderen. Concentreren we ons op 2011 dan blijkt dat bij 66% van de zaken die de raad behandelt, een verstekvonnis wordt gewezen omdat de gedaagde niet reageert of niet komt opdagen. Vervolgens wijst ze vonnis in 6% van de zaken waarin de gedaagde de claim erkent. In totaal wordt dus 72% van de

zaken veelal schriftelijk afgehandeld.²³ Volgens een geraadpleegde expert zijn dit meestal onbetwiste geldvorderingen.

In 4% van de zaken weet de raad door bemiddeling een schikking te bereiken en in 3% van de zaken wijst ze een formeel vonnis. In 11% van de zaken trekt de eiser de zaak in. In de overige 9% van de zaken wordt de zaak doorverwezen (4%), afgewezen (2%) of op een andere wijze afgehandeld (3%).

De *Forliksråd* is dus vooral een instantie waar een executoriale titel gehaald kan worden voor onbetwiste vorderingen; bemiddeling vindt maar in een beperkt aantal zaken plaats. In hoeveel zaken precies, is niet goed uit de cijfers te halen. In ieder geval is er bemiddeld in de zaken die zijn afgesloten met een schikking. In 2011 kwam dit neer op ongeveer 4.200 zaken. Tevens kan er zijn bemiddeld in de zaken waarin de raad uiteindelijk een formeel vonnis heeft gewezen. In 2011 betrof dit bijna 3.900 zaken. In totaal zou de raad dan dus in ongeveer 8.100 zaken (7% van het totale aantal zaken) een bemiddelingspoging hebben gedaan.

Tabel 3.1 Wijze van afdoening van zaken door de *Forliksråd* in percentage van totale aantal afgehandelde zaken

	2007	2008	2009	2010	2011
Formeel vonnis	2	3	3	3	3
Vonnis door erkenning claim	5	7	8	7	6
Verstekvonnis	53	60	62	64	66
Schikking	3	3	4	4	4
Zaak ingetrokken	12	13	13	12	11
Verwezen naar hogere rechter	2	3	3	3	4
Afgewezen	3	2	2	2	2
Andere uitkomst	20	8	5	4	3

Voor corresponderende cijfers zie bijlage 4, tabel b4.1.

Bron: *Politidirektoratet*

Executoriale werking en beroep

Een uitspraak of schikking van de *Forliksråd* heeft executoriale werking en dezelfde rechtskracht als een rechterlijke uitspraak. Tegen een uitspraak of schikking van de raad kan men echter wel in beroep gaan bij de rechtbank. Bij de rechtbank kunnen partijen een vordering tot vernietiging of wijziging van de schikking indienen (§ 19-12 *Tvistelov*). Ook na een uitspraak van de *Forliksråd* hebben partijen de mogelijkheid om binnen een maand in beroep te gaan bij de rechtbank (§ 6-14 *Tvistelov*). Uit een onderzoek uit 2001 blijkt echter dat ontevreden partijen vaak niet in beroep gaan vanwege de kosten die daarmee gepaard (kunnen) gaan (Knoff, 2001).

Een ander probleem dat zich bij hoger beroep voordoet, is dat de jurisdictie verschilt voor de *Forliksråd* en de rechtbank. De raad kan uitspraken doen op basis van de wet en wat ze als 'een redelijke oplossing' beschouwt. Rechtbanken kunnen zich alleen op de wet baseren (Buck, 2004). Hierdoor kan de uitspraak in hoger beroep nogal eens anders uitpakken, zoals de casus in box 3.1 illustreert.

Tevredenheid partijen

Uit een onderzoek uit 2001 blijkt dat partijen, op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden), hun 'tevredenheid over de overeenkomst' gemiddeld een 3,3 geven. Partijen die meer tevreden zijn over de uitkomst van de zaak, zijn

²³ Erkenning van de claim door de gedaagde kan ook tijdens een zitting plaatsvinden.

bovendien meer tevreden over allerlei aspecten van de behandeling van hun zaak (Knoff, 2001).

Partijen noemden de volgende vijf aspecten het vaakst als reden voor het mislukken van de bemiddeling (Knoff, 2001):

- de zaak was niet geschikt voor bemiddeling;
- het was geen echte bemiddeling;
- de leden van de *Forliksråd* waren niet goed genoeg;
- het was belangrijk om een rechterlijke uitspraak te krijgen;
- er was te veel verwarring over de feiten.

3.3 Organisatie en kosten

Organisatie

Elke gemeente heeft minstens één *Forliksråd* (§ 27 *Lov om domstolene*). Het huidige aantal raden bedraagt ongeveer 440 (Kjellefold Hoegee, 2011). Dat komt neer op ongeveer negen raden per 100.000 inwoners.

Een *Forliksråd* bestaat uit drie leden, drie plaatsvervangers en een secretariaat. Ze zijn gehuisvest in lokale politiebureaus. Het zijn vaak parttime functies. De bezetting van een secretariaat kan bijvoorbeeld variëren van minder dan een volle dag per week tot vijf dagen per week (Knoff, 2001).

De raad bestaat bij de behandeling van een zaak uit drie leden. Deze leden zijn leken die meestal niet juridisch zijn geschoold. Ze worden door de gemeenteraad voor een periode van vier jaar gekozen (§ 57 *Lov om domstolene*) en hebben vaak een achtergrond in de politiek (Kjellefold Hoegee, 2011). Om lid te worden van een *Forliksråd* is geen specifieke opleiding of bemiddelingsvaardigheid vereist. De leden moeten een goede mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid hebben, tussen de 25 en 70 jaar oud zijn en in de betreffende gemeente wonen (§ 56 *Lov om domstolene*). Bovendien moet de raad uit zowel mannen als vrouwen bestaan. De duur van een zitting kan sterk variëren per *Forliksråd* en per zaak. Uit het onderzoek van Knoff (2001) blijkt dat voor een zitting minder dan een kwartier tot ongeveer een uur uitgetrokken kan worden. Dit gegeven wordt bevestigd door een van de experts (wetenschapper). Deze meldt verder dat raden doorgaans tussen de 10 en 30 minuten reserveren voor een zitting.

Kosten

Het Noorse ministerie van Justitie heeft aangegeven dat in 2012 het budget voor vergoedingen, opleidingen en reiskostenvergoeding voor de leden van de *Forliksråd* NOK 41,219 miljoen (€ 5.544.163) bedraagt. Dit komt neer op ongeveer € 12.500 per raad en, uitgaande van 115.000 afgehandelde geschillen, ongeveer € 48 per zaak. Daar staan inkomsten vanuit griffierechten (€ 111,50 per zaak) tegenover. Kosten voor de locaties kan het ministerie niet specifiek geven. Het secretariaat van de *Forliksråd* is gevestigd in lokale politiebureaus en er is geen apart budget voor uitgaven die betrekking hebben op de raad.

Ook de overheidskosten voor eventuele gesubsidieerde rechtsbijstand voor zaken bij de *Forliksråd* zijn niet bekend.

3.4 Overige voor- en nadelen

Hieronder zijn enkele aspecten weergegeven die in de literatuur of door de onderzochte experts zijn genoemd. Deze aspecten zeggen niets over de mate waarin de genoemde voor- of nadelen in de praktijk worden onderschreven of zich voordoen.

Voordelen

Als voordelen worden de volgende aspecten opgesomd (Buck, 2004):

- het is in sommige gevallen een goedkope en relatief snelle manier om een geschil op te lossen;
- de raden zijn voor partijen dicht bij huis; het probleem wordt lokaal opgelost;
- niet alleen juridische overwegingen kunnen in een beslissing of overeenstemming worden meegewogen maar ook 'reasonable considerations';
- een zaak aanhangig maken bij een *Forliksråd* werkt minder conflictescalerend dan iemand voor een gerecht dagen; partijen nemen daardoor minder extreme posities in tegenover elkaar.

Kritiek op het verplichte karakter

De *Forliksråd* kan voor bepaalde zaken een onnodige drempel zijn die het proces alleen maar vertraagt. Soms is de juridische situatie bijvoorbeeld helder en heeft bemiddeling geen enkele meerwaarde, soms is de zaak juridisch te complex voor een raad en moet de zaak worden doorverwezen (Buck, 2004). Daarnaast vinden sommigen dat bemiddeling in principe niet samengaat met een verplichting. Bemiddeling werkt alleen op vrijwillige basis (Backer, 2007).

Niet efficiënt voor het afhandelen van onbetwiste vorderingen

Zoals in paragraaf 3.2.3 is vermeld, verschaft de *Forliksråd* vooral executoriale titels voor onbetwiste vorderingen. Volgens een van de ondervraagde experts zijn ze echter geen efficiënte, professionele instantie voor het afhandelen van dergelijke vorderingen. In verschillende landen, waaronder Zweden, kunnen dergelijke vorderingen eenvoudig elektronisch worden ingediend en afgehandeld. Ook de schuldenaar ontvangt standaardformulieren en kwalitatief goede informatie over hoe te handelen. Bovendien is het administratieve personeel in die landen professioneel opgeleid en kunnen ze in voorkomende gevallen een jurist raadplegen. Bij de *Forliksråd* zijn mensen meestal op een parttime basis werkzaam, met weinig of geen opleiding op dit gebied. Van een gestroomlijnd proces voor het afhandelen van vorderingen is geen sprake. Bovendien is de bereikbaarheid van sommige raden waar alleen parttime wordt gewerkt, beperkt. Voor onbetwiste vorderingen verschaft de raad dus een executoriale titel, maar niet op een professionele, gestroomlijnde, gebruikersvriendelijke manier.

Beperkte kwaliteit

Verschillende juristen in Noorwegen staan sceptisch tegenover de *Forliksråd*. Ze vinden dat de leden van de raad de wet verkeerd interpreteren en toepassen, en dat procedurele regels of basale rechtsprincipes niet worden opgevolgd. Juristen hebben in het verleden verschillende voorstellen gedaan om de *Forliksråd* op te heffen, maar politici staan hier niet achter en hebben hier geen gehoor aan gegeven (Backer, 2007).

Ook over de wijze waarop de raden bemiddelen, zijn kritische geluiden te horen. Er is geen scholing in bemiddelingsvaardigheden vereist. Er is geen specifieke methodiek die wordt toegepast. Volgens een geïnterviewde expert heeft een werkgroep in het verleden voorgesteld om de diensten van de *Forliksråd* en de *Konfliktrådet* (een instantie die mediation aanbiedt) te bundelen. Dit zou de kwaliteit van de bemiddeling ten goede komen. Dit plan is echter nog niet concreet uitgewerkt. Daarnaast staat men kritisch tegenover het feit dat leden van de raad vaak een achtergrond in de politiek hebben. Dat uit de politiek gerekruteerde leden recht spreken wordt als bedenkelijk beschouwd (Kjellevold Hoegee, 2012).

3.5 Bruikbaarheid voor Nederlandse rechtsstelsel

De belangrijkste uitkomsten zijn samengevat in tabel 3.2.

De procedure via de *Forliksråd* is voor veel civiele geschillen verplicht. Bij de raden komen dan ook 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. Een procedure bij de raad is voor rechtzoekenden echter niet zonder meer eenvoudig, snel en effectief te noemen.:

- Wat betreft de eenvoud van de procedure is gekeken naar de manier van aanvragen en het verloop van de procedure, de kosten en of procesvertegenwoordiging verplicht is. Het aanvragen en het verloop van de procedure bij de *Forliksråd* is redelijk eenvoudig, hoewel met meer formaliteiten omgeven dan bijvoorbeeld de verzoeningsprocedure in België of de bemiddeling door *Schieds-personen*. Er is meer uitwisseling van schriftelijke stukken en documenten nodig en de procedure vergt in die zin 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. Dit hangt onder andere af van de opstelling van de tegenpartij, de specifieke *Forliksråd* waar de zaak wordt ingediend en de aard van de zaak. Als de tegenpartij niet reageert of de claim erkent, kan de raad direct vonnis wijzen. Komt er 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;
- Ook over de effectiviteit van de procedure is geen eenduidig antwoord te geven. Omdat de *Forliksråd* vonnis kan wijzen als de tegenpartij niet komt opdagen, de tegenpartij de claim erkent, of in sommige gevallen als de bemiddeling mislukt, kan drie kwart van de zaken op deze wijze worden afgerond. Daarnaast eindigt 4% van de zaken met een schikking. De benaming 'bemiddelingsraad', lijkt in dit opzicht niet goed gekozen voor de activiteiten die de raad daadwerkelijk verricht. De procedure is niet eenduidig effectief als naar de finaliteit van de beslechting wordt gekeken. 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*.

Daarnaast zijn er ook andere kanttekeningen naar voren gebracht:

- Het verplichte karakter van de procedure is voor verschillende geschillen een extra vertragende stap die moet worden genomen. Vooral als bij voorbaat duidelijk is dat een gerechtelijke procedure zal worden gestart;
- De raden werken niet efficiënt. Het behandelen van onbetwiste vorderingen zou veel simpeler en efficiënter kunnen als het door een professionele organisatie wordt afgehandeld;
- Omdat het parttime functies betreft kan de beschikbaarheid van het secretariaat sterk verschillen per raad;
- 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 be-

treft juridische kennis als bemiddelingsvaardigheden. De leden hebben ook vaak een politieke achtergrond.

De plus- en minpunten overziend, is het de vraag of een instantie zoals de *Forliksråd* voor rechtzoekenden in Nederland meerwaarde zou hebben. De raden lijken voor rechtzoekenden vooral eenvoudig, snel en effectief als het om onbetwiste vorderingen gaat. Maar dit zou volgens sommigen nog eenvoudiger, sneller en effectiever kunnen als deze zaken door een gestroomlijnde, geprofessionaliseerde organisatie zouden worden behandeld.

Tabel 3.2 Samenvatting Forlikråds 2011

Gebruik	2011
Aantal procedures, trend (per 100.000 inwoners)	115.000, dalend 2.330 per 100.000 inwoners
Type zaken	Alle civiele zaken, behalve uitzonderingen zoals familiezaken
Vrijwillig-verplicht	Verplicht
Eenvoud	
Start en verloop procedure	Redelijk eenvoudig
Kosten	€ 111,50 griffierecht en risico proceskostenveroordeling
Procesvertegenwoordiging	Advocaat niet verplicht, mag wel. Partijen moeten veelal in persoon verschijnen
Snelheid	
Wachttijd	- Verschilt per type afhandeling en per raad. - Bij onbetwiste vorderingen korte wachttijd. - Bij zaken met zitting enkele maanden tot een jaar.
Doorlooptijd	Binnen een week moet vonnis worden gewezen. Onbekend of dit in de praktijk zo is.
Effectiviteit	
Slagingspercentage	4% schikking 3% vonnis via zitting 72% (verstek)vonnis onbetwiste vorderingen 21% ingetrokken, doorverwezen of anderszins
Executoriale werking	ja
Beroepsmogelijkheden	ja
Tevredenheid partijen	- Gemiddeld niet tevreden/niet ontevreden - Afhankelijk van uitkomst zaak
Organisatie en bedrijfsvoering	
Aantal locaties (per 100.000 inwoners)	Ongeveer 440 (in elke gemeente) gevestigd in politiebureaus Ongeveer 9 per 100.000 inwoners
Aantal werkzame personen	Geen absolute aantallen bekend. Drie lekenrechters per zitting, drie plaatsvervangers en een secretariaat per raad.
Kwaliteit geschilbeslechter	- Leken, gekozen door gemeenteraad - Vereisten: 25-70 jaar, woonachtig in gemeente, geen opleidingseisen - Geen voorgeschreven bemiddelingsmethodiek
Kosten overheid	
Kosten voor locaties	onbekend, gedeeld met politiebureaus
Kosten voor personeel	5,5 miljoen euro (ongeveer € 12.500 per raad, € 48 per zaak) Inkomsten uit griffierecht (€ 110 per zaak)
Kosten voor rechtsbijstand lagere inkomens	onbekend
Pluspunten	
Redelijk eenvoudig	Kosten kunnen oplopen door proceskostenveroordeling
Korte wachttijd, afhankelijk van afdoeningswijze en efficiency van de raad	Wachttijd kan oplopen tot een jaar bij sommige raden
Executoriale titel	Geen finale beslechting: men kan in hoger beroep waar jurisdictie verschilt
Lokale beschikbaarheid	Geen kwaliteitseisen voor juridische kennis, geen voorgeschreven bemiddelingsmethode
Lage overheidskosten, ontlasting rechtbank	Geen professionele organisatie, parttime medewerkers

4 Het *Schiedsamt* in Duitsland

Verschiedene Duitse deelstaten kennen een civiele bemiddelingsprocedure via *Schiedspersonen*. Voor bepaalde civielrechtelijke zaken is deze procedure verplicht voordat men een zaak kan aanspannen bij de rechter. De bemiddeling door *Schiedspersonen* kent een lange traditie. Al in 1827 bestond het *Schiedsmannswesen* in Pruisen. Daarna heeft het zich uitgebreid naar andere gebieden. Tegenwoordig zijn *Schiedspersonen* in de gemeenten van twaalf deelstaten actief. De deelstaten Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg en Bayern kennen dit instituut niet. De benaming kan per gebied verschillend zijn. In de meeste deelstaten spreekt men van 'Schiedsfrauen' en 'Schiedsmänner'. In Sachsen worden ze 'Friedensrichterin' of 'Friedensrichter' genoemd. De gemeenschappelijke term is 'Schiedsperson'. In de Oost-Duitse deelstaten zijn de *Schiedspersonen* werkzaam in 'Schiedsstellen', in de West-Duitse deelstaten in 'Schiedsämtler'. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het woord '*Schiedsamt*' als gemeenschappelijke term gebruikt voor beide benamingen.

De wettelijke regeling van het *Schiedsamt* is per deelstaat verschillend. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen op deze verschillen ingegaan. De meeste aandacht wordt besteed aan het *Schiedsamt* in Nordrhein Westfalen (NRW), omdat daar in het verleden empirisch onderzoek is verricht en deze deelstaat qua omvang en inwonertal het meest op Nederland lijkt. Met betrekking tot het *Schiedsamt* in NRW zijn de volgende wetten van belang:

- *Justizgesetz Nordrhein-Westfalen* (JustG NRW), §§ 44-56 (GV NRW 2010 S38-40);
- *Schiedsamtsgesetz* (SchAG NRW);
- § 15a *Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung* (EGZPO);
- *Gesetz zur Änderung Ausführungsgesetz § 15a EGPZO* (AG § 15a EGZPO) van 20 november 2007 (GV NRW 2005 S 583).

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- het gebruik van de procedure;
- de eenvoud, snelheid en effectiviteit;
- de organisatie, bedrijfsvoering en overheidskosten;
- de overige voor- en nadelen;
- de bruikbaarheid voor het Nederlandse stelsel.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gegevens opgevraagd bij het ministerie van Justitie in NRW. Tevens is literatuur bestudeerd en zijn twee experts (wetenschapper en beleidsambtenaar) geraadpleegd. Het meest recente onderzoek naar het functioneren van het *Schiedsamt* in de praktijk dateert uit 2005.

4.1 Soort en aantal zaken

Soort zaken

Schiedspersonen behandelen civielrechtelijke en strafrechtelijke²⁴ zaken. Bij alle twaalf *Schiedsamtländer* kan men vrijwillig een beroep doen op een *Schiedsamt* voor alle vermogensrechtelijke geschillen, ongeacht de hoogte van het bedrag.

²⁴ Belediging, letsel, materiële schade, betreden verboden terrein, bedreiging, schending van het briefgeheim en overtredingen op voorgaande gebieden onder invloed van drank of drugs.

Voor bepaalde civielrechtelijke zaken is de bemiddeling via een *Schiedsperson* verplicht. Op 1 januari 2000 trad in Duitsland de wetwijziging inzake paragraaf 15a EGZPO in werking. Deze wijziging hield in dat aan deelstaten de gelegenheid werd geboden om, voordat een civiele rechtszaak kan worden gestart, een verplichte bemiddelingsronde voor te schrijven voor drie categorieën zaken:

- vermogenrechtelijke geschillen tot een waardegrens van DM 1.500;
- burenruzies (bijvoorbeeld over perceelgrenzen, overhangend groen);
- kwesties over de aantasting van eer en goede naam.

Volgens de wetgever zouden dit typisch gebieden zijn waar het meestal niet zozeer om rechtsvragen gaat, maar om interpersoonlijke problemen die onnodig beslag leggen op de tijd van de overheidsrechter (De Roo & Jagtenberg, 2004). Het doel achter paragraaf 15a EGZPO was een filter in te bouwen ter ontlasting van de overheidsrechtspraak, het oprichten van een snellere en goedkopere procedure voor geschilbeslechting, een duurzame oplossing bewerkstelligen en het ontwikkelen van een nieuwe cultuur om met geschillen om te gaan (Röhl & Weiss, 2005).

De verplichte bemiddelingsdiensten moeten door bepaalde organisaties worden vericht: door '*anerkannte Gütestellen*' (onder andere *Schiedsämter*) of door '*sonstige Schlichtungsstellen*'.²⁵ Welke instanties hiertoe gerekend worden, verschilt per deelstaat. Naast *Schiedsämter* kunnen bijvoorbeeld ook advocaten of notarissen als *anerkannte Gütestelle* in aanmerking komen.

Van de mogelijkheden om een verplichte bemiddelingsronde voor te schrijven hebben eind 2012 13 van de 16 deelstaten gebruikgemaakt (zie bijlage 7). Twee deelstaten waar *Schiedspersonen* actief zijn, Berlin en Thüringen, maken geen gebruik van de mogelijkheden van paragraaf 15a EGZPO. In deze staten kan wel vrijwillig een beroep worden gedaan op een *Schiedsamt* en daar wordt ook gebruik van gemaakt.²⁶

In 2006 is een vierde type zaak toegevoegd aan paragraaf 15a EGZPO: civielrechtelijke aanspraken volgens paragraaf 3 *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz* (AGG). Dit type zaken is volgens de wetstoelichting geschikt om op te nemen in de wet omdat het om eenzelfde type geschillen gaat als kwesties over de aantasting van eer en goede naam²⁷ (BT-Drs. 16/1780 S. 58).

In Bayern²⁸, Niedersachsen, NRW en Schleswig-Holstein moet nu ook voor deze geschillen een procedure via een *Gütestelle* (bijvoorbeeld het *Schiedsamt*) worden doorlopen (Väth, 2010). In NRW is deze verplichting per 1 november 2008 ingegaan (Stutzmann, 2010).

Volgens informatie van een van de geraadpleegde experts geldt de verplichte voorprocedure voor financiële geschillen tot een waardegrens van € 750 tegenwoordig alleen nog in Baden-Württemberg. In NRW is deze verplichting per 1 november 2008 geschrapt.²⁹ Dit is mede naar aanleiding van bevindingen uit het evaluatieonderzoek van Röhl en Weiss (2005) waaruit bleek dat bij kleine geldvorderingen partijen de verplichte voorfase vermijden door voor het *Mahnverfahren*³⁰ te kiezen. Bovendien waren er bij deze zaken vaak geen 'schlichtbare componenten' of was er al een overlegfase geweest.

²⁵ *Sonstige Schlichtungsstelle* zijn bijvoorbeeld: *Verbraucherberatungsstellen, Schlichtungsstellen des Kfz-Gewerbe, Ombudsmänner der Banken, Bauschlichtungsstellen der Handwerkskammern.*

²⁶ Informatie afkomstig van www.schiedsamt.de, geraadpleegd op 19 juni 2012.

²⁷ Zie www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/017/1601780.pdf, pagina 58, geraadpleegd op 4 december 2012.

²⁸ In Bayern wordt jaarlijks slechts een handvol van dergelijke zaken behandeld. Zie Bayerischer Landtag, 16/9582, 14.09.2011.

²⁹ Änderung AG § 15a EGZPO van 20 november 2007 (GV NRW 2005 S 583).

³⁰ Het *Mahnverfahren* is een verkorte procedure om een gerechtelijk dwangbevel te krijgen. Het gebruik van deze procedure nam toe met 20% punten.

In Brandenburg wordt ongeveer drie kwart van de zaken die *Schiedspersonen* behandelen in het kader van een verplichte bemiddelingsprocedure gevoerd. In de overige zaken wordt vrijwillig van het *Schiedsam*t gebruikt gemaakt (informatie expert).

Aantal zaken

Het evaluatieonderzoek van Röhl et al. (2005) geeft een overzicht van het aantal zaken dat tussen 1950 en 2002 door alle *Schiedsämter* in Duitsland is afgehandeld onder de kop 'Niedergang des Schiedsamts'. De neergang heeft vooral betrekking op de strafrechtelijke zaken; het aantal civielrechtelijke zaken is nooit erg hoog geweest. In 1950 behandelden de *Schiedsämter* nog ruim 100.000 strafzaken, in 2002 is dat geslonken tot nog geen 8.000. Een verklaring voor deze daling hebben de onderzoekers niet gevonden. Uit recente gegevens blijkt dat dit aantal verder is afgenomen naar bijna 3.400 strafzaken in 2008 (zie bijlage 6, tabel b6.2). Het aantal civielrechtelijke zaken lag in 1950 op ongeveer 3.600, in 1999 ligt het op hetzelfde niveau. Daarna stijgt het aantal zaken, waarschijnlijk door de invoering van §15a EGZPO. In de jaren 2004-2007 ligt het aantal zaken boven de 12.000. In 2008 is het gedaald naar ruim 11.000 (zie bijlage 6, tabel b6.2).

De ontwikkeling in de deelstaat NRW over de jaren 1950-2000 laat dezelfde trend zien zoals hiervoor is beschreven. In de jaren 2004-2007 ligt het aantal zaken op ruim 5.000, daarna daalt het aantal naar ongeveer 4.000 in de jaren 2010 en 2011 (zie figuur 4.1). Die daling wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een wetwijziging per ingang van 1 januari 2008 waardoor de verplichte bemiddelingsprocedure voor vermogensrechtelijke geschillen tot € 750 is vervallen.³¹ NRW heeft in 2010-2011 ongeveer 17,9 miljoen inwoners. Een aantal van 4.000 civiele zaken komt dan neer op ongeveer 23 bemiddelingen per 100.000 inwoners.³²

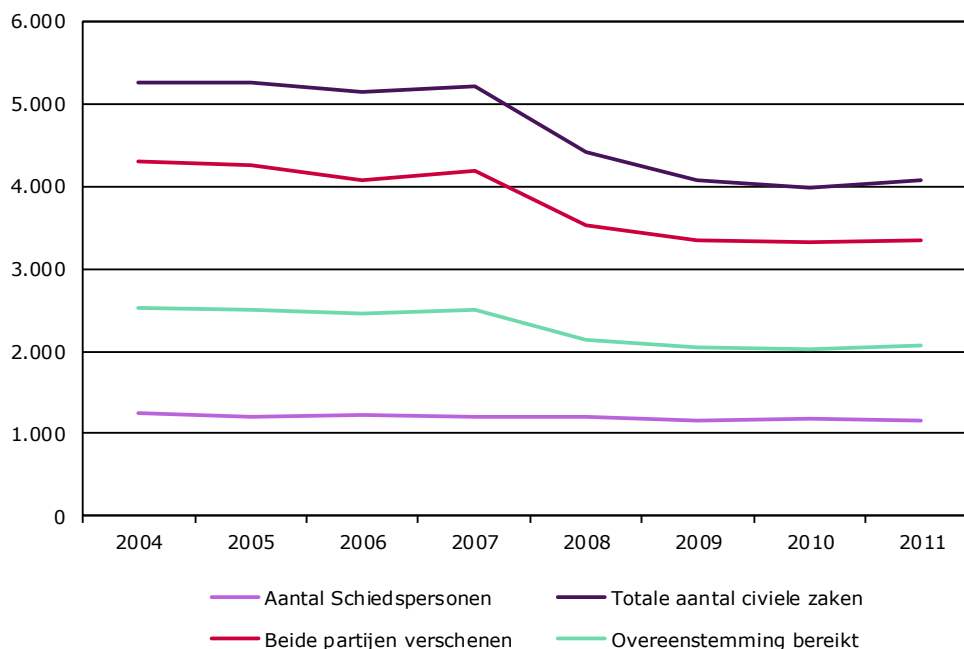
De ondervraagde experts noemen de volgende mogelijkheden als oorzaken van het geringe aantal zaken: de geringe bekendheid van het *Schiedsam*t bij burgers en het waarschijnlijk grotere vertrouwen van burgers in de rechtspraak. Voor de daling van het aantal zaken noemen ze ook een aantal mogelijke oorzaken: het wegvallen van de verplichte bemiddeling voor kleine geldvorderingen in de meeste deelstaten, de mogelijke afname van conflicten (het aantal civiele rechtszaken is de laatste jaren ook gedaald) en de toename van het aanbod aan andere buitengerechtelijke geschilprocedures (voor een overzicht van procedures zie bijlage 8).

In 2001-2002 werden burengeschillen het meest voorgelegd, gevolgd door laster en huurgeschillen (Röhl et al., 2005). Belangrijke motieven van de aanvrager om voor bemiddeling via een *Schiedsam*t te kiezen, waren: omdat het een verplichte voorprocedure is, omdat rechtspraak meer tijd en geld kost, omdat je het wilt goedmaken met elkaar of bang bent de relatie te verstoren door een rechtszaak. Maar er werd ook voor bemiddeling gekozen omdat het geschil niet voor een rechtszaak geschikt was, vanwege het ontbreken van harde bewijzen, juridische onduidelijkheid, of omdat het om een juridisch zwakke zaak ging die men waarschijnlijk zou verliezen (Röhl et al., 2005, p. 201).

³¹ Gesetz zur Änderung AG § 15a EGZPO van 20 november 2007 (GV NRW 2005 S 583).

³² Ter vergelijking: bij het Amtsgericht in NRW kwamen in 2010 ongeveer 306.000 civiele zaken binnen. In vergelijking met 2005 is de instroom van zaken met bijna 14% gedaald. (Justizministerium NRW, 2010).

Figuur 4.1 Aantal *Schiedspersonen* en aantal behandelde civiele zaken Nordrhein Westfalen



Voor corresponderende cijfers zie bijlage 6, tabel b6.1.

Bron: SchiedsambtsZeitung, vanaf 2009 Justizministerialblatt NRW

Naast de formele bemiddelingsverzoeken, behandelen *Schiedspersonen* ook zogeheten *Tür und Angel-Fälle* die niet in de registratie terechtkomen (Röhl et al., 2005, p. 69). Dit zijn contacten met burgers die niet uitmonden in een bemiddelingsverzoek, maar waarin ze wel hulp bieden. Het zijn gevallen waarin bijvoorbeeld wel een gesprek is gevoerd met een van de partijen of telefonisch om informatie is verzocht.

4.2 Eenvoud, snelheid en effectiviteit

4.2.1 Eenvoud

Als maat voor de eenvoud van de procedure kijken we naar de wijze waarop een procedure gestart moet worden en verloopt, de kosten om een procedure te starten en of een advocaat nodig is.

Start en verloop procedure

De aanvraag voor een bemiddeling kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij de plaatselijke³³ *Schiedsperson*. In 2002 bleek 57% van de aanvragen mondeling te gebeuren (Röhl et al., 2005). Volgens informatie op de website van de beroepsvereniging (www.Schiedsamt.de) zijn *Schiedspersonen* ook buiten kantooruren bereikbaar. Ze hebben spreekuren, maar kunnen telefonisch op alle dagen van de week (dus ook op zaterdag en in noodgevallen op zondag) worden benaderd. Voor een bemiddelingsaanvraag moet het volgende worden overlegd:

- naam, voornaam en adres;
- naam, voornaam en adres van de tegenpartij(en);

³³ In NRW is het in de plaats waar de tegenpartij woont (§ 14 Abs. 1 SchAG NRW).

- een korte uiteenzetting van de feiten;
- de betaling van een voorschot dat de verwachte kosten dekt.

Over de hoogte van het voorschot bestaan geen bindende voorschriften. De beroepsvereniging van *Schiedspersonen* adviseert een voorschot van € 50 te vragen. Als de verzoekende partij geen of weinig inkomen heeft, kan geheel of gedeeltelijk van het voorschot worden afgezien.

De bemiddelingsgesprekken vinden meestal in de privéwoning van de *Schiedsperson* plaats. Alle partijen worden voor de bemiddeling uitgenodigd. De partijen moeten persoonlijk verschijnen en kunnen zich doorgaans niet laten vertegenwoordigen. Als een partij niet verschijnt, kan dit met een boete worden bestraft. Regelgeving hierover verschilt echter per deelstaat. Zo kan het in sommige deelstaten uitmaken of de aanvrager of de tegenpartij verstek laat gaan. Tevens kan de sanctie verschillen voor straf en civiele zaken. In NRW krijgen partijen geen boete als ze niet verschijnen bij civiele zaken.

De bemiddelingsbijeenkomst is niet openbaar en de *Schiedsperson* heeft een geheimhoudingsplicht. Het doel van de bijeenkomst is tot een minnelijke schikking tussen beide partijen te komen. Er wordt naar gestreefd om de zaak in één keer zonder onderbreking af te handelen. Uitstel is echter wel mogelijk.

Een *Schiedsperson* kan ook afzonderlijk met de partijen praten. De partijen moeten uit vrije wil tot een schikking komen. De *Schiedsperson* bemiddelt alleen en kan niets afdwingen. Uit een onderzoek uit 1988 blijkt dat in drie kwart van de gevallen de *Schiedsperson* een eerste bemiddelingsvoorstel doet en niet de partijen (Jansen, 1988). Als partijen tot overeenstemming komen worden de afspraken door de *Schiedsperson* vastgelegd in een protocol. Als de bemiddelingspoging niet lukt dan ontvangt de verzoekende partij daarvan een certificaat in de landen waarin de bemiddelingspoging verplicht is voordat een zaak bij de rechtbank kan worden aangespannen.

Kosten

Een bemiddelingspoging kost in NRW ongeveer € 10. Als het wordt afgesloten met een minnelijke schikking ongeveer € 25. Deze vergoeding kan in sommige situaties worden verhoogd tot maximaal € 40. Bovendien kunnen er nog administratiekosten (bijvoorbeeld portokosten) bijkomen. Een minnelijke schikking kost in het gunstigste geval ongeveer € 28 (vergoeding plus administratiekosten). Daarbij is het ook nog mogelijk dat beide partijen overeenstemming bereiken over een bepaalde verdeling van de kosten over de beide partijen.

Als er geen overeenstemming wordt bereikt of de tegenpartij komt niet opdagen, dan zijn de kosten (€ 10 en eventuele administratiekosten) voor de aanvrager. Burgers die de kosten niet zelf kunnen dragen, kunnen deze vergoed krijgen van de overheid (*Beratungshilfegesetz*). Dit geldt zowel voor de kosten van de bemiddelaar als voor de eventuele kosten van een advocaat die hen heeft bijgestaan. Ze moeten daarvoor een *Beratungshilfebescheinigung* aanvragen bij het *Amtsgericht*. Voor de advocaat geldt een eigen bijdrage van € 10.³⁴

Procesvertegenwoordiging

Een advocaat is niet verplicht. Partijen moeten in persoon verschijnen bij een bemiddeling en mogen een advocaat meenemen ter ondersteuning (§ 19 SchAG NRW). De regelgeving over vertegenwoordiging verschilt tussen deelstaten. In NRW kunnen partijen zich in bepaalde situaties laten vertegenwoordigen (bijvoorbeeld bedrijven) of een gevolmachtigde sturen (§ 22 SchAG NRW), zonder zelf aanwezig te zijn.

³⁴ www.ratgeber-recht24.de/Obligatorisches_Schlichtungsverfahren_in_NRW, geraadpleegd 4-12-2012.

4.2.2 Snelheid

Nadat de *Schiedsperson* het voorschot heeft ontvangen, zal hij in overleg met beide partijen een tijdstip afspreken voor de bemiddeling. Er moet minstens twee weken tussen de aanvraag en de bemiddelingsbijeenkomst zitten. Bij dringende zaken kan deze termijn korter zijn (§ 21 SchAG NRW).

Röhl et al. constateerden in 2005 dat in NRW 96% van alle zaken binnen zeven weken was afgerond. Ruim een derde van de zaken was binnen twee weken afgehandeld. De gemiddelde tijd tussen de aanvraag en de afhandeling van de zaak lag op iets meer dan drie weken. Doorgaans vond er één bijeenkomst plaats die ongeveer een uur duurde.

4.2.3 Effectiviteit

De uitkomst: slagingspercentage

De afgelopen jaren wordt bij ongeveer 50% van de bemiddelingsprocedures overeenstemming bereikt. Dit geldt zowel voor de landelijke gegevens als voor NRW (zie figuur 4.1 en bijlage 6, tabellen b6.1 en b6.2).

Voor de invoering van de verplichte bemiddeling in 2001 lag het percentage hoger (56%; Röhl et al., 2005). Waarschijnlijk is ook door het afschaffen van de verplichte bemiddeling voor kleine vermogensrechtelijke geschillen in NRW het slagingspercentage iets toegenomen: van 48% in de jaren voor 2008, naar 51% in 2011.

Bij ongeveer 20% van de bemiddelingszaken komt één van de partijen – meestal de tegenpartij (Röhl et al., 2005) – niet opdagen (zie figuur 4.1 en bijlage 6, tabellen b6.1 en b6.2). Dit is dan ook een van de belangrijkste redenen waarom er geen schikking tot stand komt. Volgens *Schiedspersonen* zelf is een belangrijke oorzaak dat bij een of beide partijen geen bereidheid is om overeenstemming te bereiken (Röhl et al., 2005, p. 239).

Over de vraag of de bemiddelingsprocedure bij bepaalde type geschillen meer vruchten afwerpt dan bij andere, kunnen Röhl et al. (2005, p. 65) geen uitsluitel geven. De slagingspercentages voor verschillende soorten geschillen leveren geen eenduidige resultaten op. Deze variëren per type geschil per jaar.

Beroep en executoriale titel

Tegen een overeenkomst die door een *Schiedsperson* is vastgesteld, kan geen beroep worden aangetekend. Het is een definitief akkoord dat een geschil beëindigt zonder dat hierop nog kan worden teruggekomen.³⁵

Een overeenkomst die door een *Schiedsperson* is vastgesteld, levert een executoriale titel op volgens paragraaf 794 *Zivilprozessordnung*. De daarin opgenomen verplichtingen blijven, zoals bij een vonnis, 30 jaar lang executeerbaar.

Als de afspraken uit de minnelijke schikking niet worden nagekomen door een van de partijen, kan de eiser een kopie van de minnelijke schikking opvragen bij de *Schiedsperson*. Dit afschrift moet de eiser bij de bevoegde rechtbank van een executoriale titel laten voorzien. Hiermee kan vervolgens de gerechtsdeurwaarder worden ingeschakeld.

Röhl et al. stelden vast dat drie kwart van de afspraken van succesvolle bemiddelingen zonder meer werd nageleefd. Het aanvragen van een executoriale titel gebeurde maar weinig, waaruit de onderzoekers afleidden dat er waarschijnlijk weinig problemen met de naleving van afspraken waren. Het kwam wel in enkele gevallen voor dat schikkingen die door *Schiedspersonen* waren opgesteld, zo waren geformuleerd

³⁵ Volgens een van de geraadpleegde experts kan een akkoord wel worden aangevochten bij de rechtbank als er sprake is van fouten en/of misleiding. Dit gebeurt echter zelden.

leerd dat ze niet executeerbaar waren. Dit probleem deed zich echter ook voor bij schikkingen die door advocaten waren opgesteld. Het niet altijd executeerbaar zijn van bepaalde afspraken is volgens Röhl et al. ook in zekere mate inherent aan de soort afspraken die worden gemaakt via buitengerechtelijke geschiloplossingsmethodes.

Tevredenheid partijen

Uit het evaluatieonderzoek van Röhl et al. (2005, p. 249-255) blijkt dat partijen over het algemeen positief tot zeer positief over het optreden en de rechtvaardigheid van de *Schiedsperson* oordeelden. Vrijwel alle geïnterviewden waren van mening dat de *Schiedsperson* geen onredelijk, incorrect of vooringenomen gedrag vertoonde. Ze waren (zeer) te spreken over aspecten zoals het heldere taalgebruik, de tijd die aan de zaak werd besteed, het verzamelen van informatie door de *Schiedsperson*, de mate waarin ze hun standpunt naar voren konden brengen en de gelijke behandeling van beide partijen. De aanvragers oordeelden wel positiever dan de tegenpartijen. Ook advocaten die bij de bemiddeling aanwezig waren, waren tevreden over de hiervoor genoemde aspecten. Zij stonden tevens positief tegenover de wijze waarop de *Schiedspersonen* de zaak juridisch beoordeelden. Röhl et al. (2005) stellen daarnaast vast dat *Schiedspersonen* in NRW vaker overeenstemming weten te bereiken en meer tevreden partijen achterlaten dan advocaten die hetzelfde werk doen. Zij vermoeden dat dit komt doordat *Schiedspersonen* meer tijd besteden aan een individuele zaak dan advocaten.

4.3 Organisatie en kosten

Organisatie en bedrijfsvoering

Zoals al in de inleiding vermeld, zijn er *Schiedsämter* in twaalf van de zestien deelstaten. In die twaalf deelstaten is het aantal actieve *Schiedspersonen* tussen 2004 en 2008 gedaald van ruim 4.900 naar 4.600 (zie tabel b6.2 in bijlage 6). In NRW neemt het aantal *Schiedspersonen* ook af. In 2004 waren er nog ruim 1.200, in 2011 is dat aantal gedaald naar ruim 1.100 (zie figuur 4.1). Op een bevolkingsomvang in NRW van 17,9 miljoen komt dit neer op 6,5 *Schiedsperson* per 100.000 inwoners. In NRW bemiddelen *Schiedspersonen* gemiddeld in 3 à 4 civiele zaken per jaar.

Er is geen specifieke locatie ingericht voor het *Schiedsamt*. De gesprekken vinden meestal in de privéwoning van de *Schiedsperson* plaats. Het *Schiedsamt* is gemeentelijk georganiseerd. Als er een plaats vrijkomt voor een nieuwe *Schiedsperson* vinden er verkiezingen plaats. De Raad en/of de deelraad van een gemeente kiest voor elk *Schiedsamtsbezirk* een *Schiedsperson* voor een periode van vijf jaar (§ 3 SchAG NRW).

Om voor het *Schiedsamt* in aanmerking te komen, kan men zich verkiesbaar stellen. Een specifieke beroepsachtergrond of opleiding in bemiddeling of mediation is niet vereist. Als vereiste geldt in de meeste deelstaten dat men tussen de 30 en 70 jaar moet zijn en dat men in het betreffende *Schiedsamtbezirk* moet wonen (§ 2 SchAG NRW). Verder moeten de persoonlijkheid en de vaardigheden van de kandidaat voor de functie geschikt zijn. Op de website van de beroepsvereniging (*Bund Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen*) worden de volgende kenmerken en vaardigheden genoemd: speciale kennis is niet vereist, wel belangrijk is mensenkennis, enige levenservaring, veel geduld, tijd, het kunnen opstellen van schriftelijke schikkingenprotocollen en de bereidheid om deel te nemen aan opleiding en nascholing. In termen van tijd, moet men gemiddeld ongeveer tien uur per maand beschikbaar zijn (meestal 's avonds).

De beroepsvereniging biedt verschillende cursussen aan waarvoor *Schiedspersonen* zich via de gemeente kunnen aanmelden. Er is een oriëntatiecursus en er worden modules aangeboden voor mediation, burendrecht en civiel recht.

De beëdiging vindt plaats door de leiding van het bevoegde *Amtsgericht*. Een *Schiedsperson* staat ook onder direct toezicht van de leiding van het betreffende *Amtsgericht*. De toezichthouder treft de nodige maatregelen om *Schiedspersonen* tot een goede taakuitvoering aan te sporen. De leiding kan berispingen uitdelen en klachten behandelen over *Schiedspersonen* (§ 7 SchAG NRW). De *Schiedspersonen* moeten over hun werkzaamheden een jaaroverzicht en een boekhouding overleggen aan de leiding van het *Amtsgericht* en hebben jaarlijks of tweejaarlijks een functioneringsgesprek.

Overheidskosten

De materiële kosten (onder andere boeken, cursussen, reiskosten, telefoonkosten met ambtenaren) van het *Schiedsamt* komen ten laste van de gemeente. Over de hoogte van deze kosten hebben we geen gegevens. In een artikel uit 2005 wordt vermeld – zonder daarbij overigens een bron aan te geven – dat de gemiddelde kosten dat jaar op € 790 per *Schiedsamt* liggen (Loode, 2005).

Kosten voor locaties zijn er niet in die zin dat de bemiddelingen doorgaans bij de *Schiedsperson* thuis plaatsvinden.

De functie van *Schiedsperson* is een 'Ehrenamt'. Dat betekent dat *Schiedspersonen* hun vrije tijd voor een beperkte geldelijke vergoeding ter beschikking stellen voor deze functie. *Schiedspersonen* krijgen doorgaans de helft van de vergoeding die de rechtzoekende betaalt. De andere helft gaat naar de gemeente. Dit betekent bijvoorbeeld dat zowel de *Schiedsperson* als de gemeente bij een mislukte bemiddelingspoging € 5 ontvangen, ongeacht de soort of duur van de zaak. De regelgeving hierover verschilt echter per deelstaat. 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 (zie tabel b6.1 in bijlage 6).

Hoeveel de overheid in dit kader heeft bijgedragen aan rechtsbijstandskosten voor lagere inkomensgroepen is niet bekend.

4.4 Overige voor- en nadelen

Geringe ontlasting van de rechtspraak

In 2010 lag de instroom van civiele zaken bij de *Amtsgerichte* van NRW op ruim 300.000.³⁶ Gezien het aantal zaken dat *Schiedspersonen* bemiddelen, is de ontlasting van de rechtspraak gering te noemen: in NRW hebben ze in 2011 ongeveer 4.000 civiele zaken behandeld waarvan 2.000 eindigden met een overeenstemming tussen partijen. Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden dat niet alle zaken die zich aandienen bij het *Schiedsamt* bij de rechtspraak zouden belanden als het *Schiedsamt* er niet zou zijn.

Dejuridisering en oorzaken aanpakken van het geschil is beperkt

Röhl et al. (2005) stelden vast dat het bemiddelingsproces bij de *Schiedsämter* doorgaans de volgende fasen bevat: de openingsfase waarin de kennismaking en afwikkeling van formaliteiten plaatsvindt, dan volgt een informatiefase waarin partijen de gelegenheid krijgen hun standpunt toe te lichten en de bemiddelaar vragen stelt. Daarna vindt de onderhandelingsfase plaats waarin voorstellen worden be-

³⁶ Zie Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2010).

sproken/afgewezen/gewijzigd en al dan niet geaccepteerd. De onderzoekers misten een fase waarin de wederzijdse belangen van partijen worden verkend. Ze constateerden dat de onderhandelingen 'in de schaduw van het recht' gebeurden en van dejuridisering maar beperkt sprake was. Vaak werd een juridische oplossing van het geschil voorgesteld.

Ook het feit dat regelmatig advocaten meekomen, draagt bij aan een juridische behandeling van de zaak. Dit wordt mede veroorzaakt door het toenemende aantal burgers met een rechtsbijstandverzekering, waardoor advocaatkosten gedekt zijn (Mangold, 2004; Röhl et al., 2005).

De korte duur van de bemiddeling (gestreefd wordt naar één bijeenkomst zonder onderbreking) geeft volgens sommigen eveneens aan dat van een echte oplossing van het conflict geen sprake kan zijn. Het zoeken naar dieperliggende oorzaken kan in de relatief korte bemiddelingstijd niet tot wasdom komen. Vooral bepaalde burencollicten laten zich niet in één bemiddelingspoging regelen (Trenczek, 2009).

Voorbehoud voor lekenbemiddeling

Er zijn geen scholingseisen voor *Schiedspersonen*. Dit leidt ertoe dat zowel vanuit de juridische hoek als vanuit het mediationcircuit kritisch wordt gekeken naar de kwaliteit van hun werk. Er worden vraagtekens gezet bij de rechtskennis van *Schiedspersonen*, hun kennis van en ervaring met bemiddelingstechnieken en er wordt gesproken van een 'tweedeklasse justitie voor kleine geschillen' (Röhl et al., 2005). *Schiedspersonen* kunnen verschillende bemiddelingsstijlen hanteren en evaluatief als een quasi-rechter optreden (Jansen, 1988) of meer faciliterend te werk gaan, en meer of minder nadruk op juridische aspecten leggen. De laatste jaren wordt mediation binnen de beroepsvereniging meer benadrukt. Maar niet alle *Schiedspersonen* dragen die ontwikkeling een warm hart toe (zie bijvoorbeeld Trommer, 2009). De kritiek is ook dat de wetgever voor bepaalde geschillen een verplichte bemiddelingsprocedure voorschrijft, maar geen kwaliteitseisen stelt aan de bemiddelaars (Fischer & Schmidtleicher, 2005; Trenczek, 2009).

In de praktijk blijken *Schiedspersonen* echter op een aantal punten wel betere resultaten te behalen dan de juristen. Röhl et al. (2005) hebben vastgesteld dat in vergelijking met advocaten de bemiddelingen via *Schiedspersonen* vaker tot overeenstemming tussen partijen leiden en meer tevreden partijen opleveren. Dit was niet alleen binnen NRW het geval maar ook in vergelijking met deelstaten waar de verplichte bemiddeling alleen door juristen (advocaten of notarissen) gebeurt zoals in Baden-Württemberg en Bayern. In Baden-Württemberg, waar alleen advocaten bemiddelen, ligt het slagingspercentage rond de 20% (Knodel et al., 2008). In Bayern liggen de slagingspercentages de afgelopen jaren tussen de 29% en 44% (Bayerische Landtag, 2011). In NRW zijn verplichte bemiddelingen via advocaten (als *anerkannte Gütestelle*) veel minder succesvol dan via *Schiedspersonen*. Het slagingspercentage ligt bij advocaten op 16%. Dit kan aan het verschil in type zaken liggen dat ze behandelen. Advocaten behandelen vaker vermogensrechtelijke zaken en minder burengeschillen, en partijen zijn er vaker niet persoonlijk aanwezig maar laten zich vertegenwoordigen. Röhl et al. (2005) stellen echter ook vast dat een mondelinge, persoonlijke bemiddeling tussen partijen niet tot de routine van de advocaat behoort en bovendien nemen advocaten veel minder tijd voor een bemiddelingsgesprek.

Bemiddeling via advocaten in plaats van door *Schiedspersonen* is bovendien financieel nadelig voor burgers. In Baden-Württemberg bedraagt de vergoeding voor advocaatbemiddelaars bijvoorbeeld voor een bemiddelingsverzoek € 80, een bemiddelingsgesprek € 100 en een gesprek dat wordt afgesloten met een overeenkomst € 130 (Knodel, 2008). In Bayern bedragen deze kosten respectievelijk, € 50, € 100 en € 120 (Bayerische Landtag, 2011).

Bevoorrechting aanvrager?

Röhl et al. (2005) stellen vast dat de meeste schikkingen die tot stand komen gunstiger voor de aanvrager uitpakken dan voor de tegenpartij. Zij noemen de volgende punten die voor aanvragers voordelig zijn: zij hebben al een voorgesprek gehad met de *Schiedsperson*, de tegenpartij niet. Aanvragers krijgen daardoor meer informatie over de procedure en bemiddelaars meer eenzijdige informatie. De *Schiedsperson* doet meestal een schikkingsvoorstel, dit voorstel is meestal in het voordeel van de aanvrager en ook de uitkomsten van de daaropvolgende onderhandelingen pakken vaak gunstiger uit voor aanvragers. Dergelijke bevindingen zijn ook in eerder onderzoek vastgesteld (Jansen, 1988). Röhl et al. maken hierbij wel de kanttekening dat ook bij rechtszaken de eisers vaker winnen dan de gedaagden. Tevens blijkt uit hun onderzoek dat tegenpartijen – hoewel iets minder dan aanvragers – overwegend tevreden zijn over het optreden en de rechtvaardigheid van de *Schiedsperson*. Tegenpartijen voelen zich blijkbaar niet achtergesteld bij aanvragers.

Wel of geen boete bij niet-verschijnen

In deelstaten die een boete opleggen bij niet-verschijnen, is de opkomst hoger. Volgens Röhl et al. (2005) zou bij het invoeren van een boete de aanwezigheid van beide partijen toenemen met ongeveer 5%. Daartegenover staat echter het risico dat *Schiedspersonen* de boete als drukmiddel gebruiken. Daardoor kan de tegenpartij de rechtvaardigheid en onpartijdigheid van de *Schiedsperson* in twijfel trekken wat een succesvolle bemiddeling in de weg kan staan. Het invoeren van een boete brengt bovendien administratieve rompslomp met zich mee voor de *Schiedsperson*.

Verplichte bemiddeling is niet effectief

In de literatuur is inmiddels de conclusie getrokken dat de *obligatorische Streitbeilegung* uit hoofde van § 15a EGZPO niet beantwoordt aan de hoge verwachtingen (de Roo en Jagtenberg, 2004). De gedachte achter het verplichtstellen van de buitengerechtelijke voorprocedure is dat, door de geringe bekendheid met deze procedures, burgers deze weg niet vanzelf zullen kiezen. Een verplichte route wordt in het begin noodzakelijk beschouwd om een nieuwe geschilcultuur te bewerkstelligen (Röhl et al., 2005).

De *obligatorische Streitbeilegung* uit hoofde van § 15a EGZPO is door deelstaten verschillend ingevuld. Een verschil is onder andere dat in Baden-Württemberg en Bayern de bemiddelingen uitsluitend worden uitgevoerd door juristen (advocaten of notarissen), terwijl dit in NRW door *Schiedspersonen*, advocaten en *sonstige Schlichtungsstellen* (bijvoorbeeld *Schlichtungsstellen der Industrie- und Handelskammern*) gebeurt. Verder is in Baden-Württemberg de inname van zaken gecentraliseerd en loopt dit via het *Amtsgericht*. Ook in Bayern en in Baden-Württemberg zijn in 2005 evaluatieonderzoeken geweest. De resultaten daarvan hebben Röhl et al. (2005) verwerkt in hun evaluatie van § 15a EGZPO. Zij concluderen onder andere:

- In de Duitse deelstaten die deze wet hebben toegepast, heeft geen merkbare ontlasting van de civiele rechtspraak plaatsgevonden. Ook de invoering van de verplichte bemiddelingsprocedure via *anerkannte* en *sonstige Gütestelle* in NRW heeft geen merkbare verlichting voor de rechtspraak teweeggebracht.
- Mensen die eerst naar een advocaat stappen, komen meestal niet bij een bemiddelingsprocedure terecht. Advocaten proberen deze procedures om verschillende redenen te vermijden. Ten eerste is hun vergoeding voor bemiddelingswerkzaamheden laag, vooral bij niet-succesvolle bemiddelingen. Zij zullen eerder aansturen op een rechtszaak omdat hun vergoeding dan hoger is. Ten tweede zit bemiddeling niet in hun routine. Ten derde staan ze niet positief tegenover bemiddeling door niet-juristen.

- De bemiddelingsprocedure kan voor de aanvrager verplicht zijn, voor de tegenpartij is dat niet het geval. Deze verschijnt dan ook regelmatig niet. In 20% van de bemiddelingen is een van de partijen niet komen opdagen; dit is meestal de tegenpartij. Voor tegenpartijen maakt het dan ook niet uit of de procedure verplicht is of niet.
- Na de invoering van de verplichte bemiddelingsprocedure is het slagingspercentage bij de *Schiedsämter* gedaald. De zelfselectie die aanvragers maken – een zaak waarin ze zelf geen bemiddelingspoging willen of overeenstemming verwachten, zullen ze niet starten – valt dan weg.
- Van een andere 'Streitkultur' is nog geen sprake.
- Bij kleine geldvorderingen kunnen partijen aan de verplichte voorfase ontkomen via 'die Flucht in das Mahnverfahren'.
- Voor specifieke geldvorderingen is de verplichte bemiddelingsprocedure ongeschikt. Bij claims van elektriciteitsbedrijven verscheen bijvoorbeeld meer dan 90% van de gedaagden niet. En als ze verschenen viel er niets te onderhandelen omdat dit vooraf al was gebeurd. In deze gevallen is de verplichte bemiddelingsfase een nutteloze hobbel die extra tijd en geld kost.

Zoals al eerder aangegeven, geldt de verplichte bemiddelingsprocedure voor kleine geldvorderingen alleen nog in Baden-Württemberg. De overige deelstaten hebben deze afgeschaft of nooit verplicht gesteld.

4.5 Bruikbaarheid voor Nederlandse rechtsstelsel

De belangrijkste uitkomsten voor NRW zijn samengevat in tabel 4.1.

Het *Schiedsamt* in NRW is een eenvoudige en snelle wijze van geschiloplossing te noemen voor burengeschillen, laster en sommige vermogensrechtelijke geschillen. De toegang is laagdrempelig, de kosten voor partijen zijn gering en een advocaat is niet nodig. 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. Die overeenkomst blijft 30 jaar lang executeerbaar. Partijen zijn bovendien meestal tevreden over het optreden en de rechtvaardigheid van de *Schiedsperson*.

Er is echter ook een aantal minpunten of aandachtspunten te noemen:

- In Duitsland leidt het *Schiedsamt* een kwijnend bestaan. Diverse initiatieven van de overheid hebben daar niets aan kunnen veranderen. Röhl et al. hebben geen duidelijke oorzaak gevonden voor de neergang van het aantal bemiddelingsverzoeken. Vooral voor civiele zaken is de toeloop naar *Schiedspersonen* nooit groot geweest. In Duitsland is het *Schiedsamt* een instituut dat al eeuwen bestaat en daardoor ingeburgerd is in de cultuur. In Nederland heeft een dergelijk instituut geen wortels en zou het daarom nog lastiger zijn om bestaansgrond op te bouwen.
- De kwaliteit van de dienstverlening van *Schiedspersonen* is niet onomstreden. *Schiedspersonen* bemiddelen, maar er is geen vast omschreven methode die zij daarbij toepassen. Vooraf worden geen opleidingseisen aan hen gesteld. Eenmaal werkzaam als *Schiedsperson* behandelen ze maar weinig zaken per jaar, zodat het opbouwen van ervaring ook langzaam gaat. Daartegenover staat dat het vrijwilligers zijn, die makkelijk bereikbaar en tegen een geringe vergoeding diensten verlenen. Daardoor zijn de kosten voor zowel de burger als de overheid laag.

- De voordelen die aan bemiddelingsprocedures worden toegeschreven zoals het zoeken naar niet-juridische, creatieve oplossingen, compromissen, wederzijdse belangen en de aanpak van oorzaken van het geschil, zijn niet vanzelfsprekend aangetroffen in de handelingswijzen van *Schiedspersonen*. Er is geen vastomlijnde bemiddelingsmethode die wordt voorgeschreven en *Schiedspersonen* kunnen hun eigen accenten leggen.
- 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.
- Mogelijke oorzaak voor het teruglopende aantal bemiddelingsverzoeken bij *Schiedspersonen* zou de toename van rechtsbijstandverzekeringen kunnen zijn, waardoor burgers eerder naar juridische middelen grijpen.
- 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.

Tabel 4.1 Samenvatting *Schiedsamt* NRW

Gebruik	2011 NRW
Aantal procedures, trend (per 100.000 inwoners)	4.000, dalend 23 per 100.000 inwoners
Type zaken	Burengeschillen, discriminatie, schending eer, vermogensrechtelijke geschillen
Vrijwillige-verplichte voorprocedure	Verplicht voor burengeschillen, discriminatie, schending eer
Eenvoud	
Start en verloop procedure	Eenvoudig, <i>Schiedsperson</i> ook buiten kantooruren bereikbaar.
Kosten	Minimaal €10 (excl. adm.kosten) bij geen overeenstemming en minimaal € 40 (excl. adm.kosten) bij overeenstemming.
Procesvertegenwoordiging	Partijen moeten in persoon verschijnen (vertegenwoordiging in bepaalde situaties mogelijk). Advocaat mag, hoeft niet.
Snelheid	
Wachttijd	Kort, formeel minstens 2 weken
Doorlooptijd	In 2005 gemiddeld 3 weken. Doorgaans één bijeenkomst van een uur.
Effectiviteit	
Slagingspercentage	51%
Beroepsmogelijkheden	nee
Executoriale werking	ja
Tevredenheid partijen over <i>Schiedsperson</i>	Tevreden over optreden en rechtvaardigheid
Organisatie en bedrijfsvoering	
Soort locatie	Meestal privéwoning <i>Schiedsperson</i>
Aantal locaties	Gelijk aan het aantal <i>Schiedspersonen</i> Gemeentelijk georganiseerd
Aantal werkzame personen (per 100.000 inwoners)	1.161 <i>Schiedspersonen</i> 6,5 per 100.000 inwoners
Kwaliteit geschilbeslechter	- vrijwilligers, gekozen door gemeenteraad - vereisten: 30-70 jaar, woonachtig in gemeente, geen opleidingseisen - geen vastomlijnde bemiddelingsmethodiek - toezicht door <i>Amtsgericht</i>
Kosten overheid	
Kosten voor locaties	geen
Kosten voor personeel	- Gemeenten dragen alleen materiële kosten (cursussen, boeken, reiskosten, ed.) - Inkomsten gemeenten vanuit vergoedingen bedraagt € 49.000
Kosten voor rechtsbijstand lagere inkomens	onbekend
Pluspunten	
Minpunten	
Eenvoudige aanvraag en verloop, goedkoop, geen advocaat nodig	Weinig bemiddelingsaanvragen en het aantal daalt over de jaren.
Snel, <i>Schiedsperson</i> is makkelijk bereikbaar, dichtbij de burger	Weinig kwaliteitseisen voor bemiddelaars, geen voorgeschreven bemiddelingsmethode
Finale beslechting (geen beroep, executoriale titel)	Gering effect op vermindering rechtszaken
Partijen zijn tevreden over optreden en de rechtvaardigheid van de <i>Schiedsperson</i>	Geen aanpak van de oorzaken van geschil
Lage overheidskosten	

Summary

Civil pre-court proceedings in Belgium, Norway and Germany

Background

In 2011 the Minister of Security and Justice drew up an innovation agenda for improvements in judicial proceedings and the broader legal system. One of the aims of this agenda is to develop proceedings to resolve civil disputes more easily, quickly and effectively. In the context of this agenda, an investigation was announced into civil pre-court proceedings in three countries. These procedures pertain to conciliation proceedings at the Justice of the Peace Court in Belgium, the *Forliksråd* in Norway and the *Schiedsamt* in Germany. These reconciliation procedures precede court proceedings, do not exist in the Netherlands, are recommended as cheap, simple and quick, and might play a complementary part within the current Dutch legal system.

Research question

Are reconciliation proceedings at the Justice of the Peace Court in Belgium, the *Forliksråd* in Norway and the *Schiedsamt* in Germany simple, fast and effective modes of settlement of civil disputes, which may be useful in the Dutch context?

The following questions were addressed:

- 1 To what extent and in which cases are these procedures used? Are the procedures voluntary or mandatory before starting a lawsuit?
- 2 What is known about the simplicity, speed and effectiveness of these procedures?
- 3 How are the procedures organized and managed and what are the public costs?
- 4 What are other advantages and disadvantages of these procedures?
- 5 Might these procedures be useful for the Dutch system?

The second and third research questions were examined by the indicators in table s1 below.

Table s1 Summary of indicators for simplicity, speed, effectiveness, organisation and management, public costs

Simplicity	Speed	Effectiveness
Way of starting proceeding	Waiting period	Success rate
Course of proceeding	Duration of proceeding	Writ of execution
Costs for parties		Possibility of appeal
Legal representation		Satisfaction of parties
Organization and management		Public costs
Number of locations (per 100,000 inhabitants)		Location expenses
Number of persons employed (per 100,000 inhabitants)		Staff expenses
Quality of the conciliator		Legal aid expenses

Research method

The study is based on information from literature and websites, information from ministries and/or organizations and interviews with experts in each country.

The conciliation procedure at the Justice of the Peace Court in Belgium

A conciliation procedure at the Justice of the Peace Court may be requested before a lawsuit is started. The Justice of the Peace attempts to settle the matter amicably at a conciliation meeting. The conciliation procedure is a simple and cheap (free) procedure for litigants, and, depending on the court, may lead to a rapid settlement. The dispute is settled definitively, in the sense that no appeal is possible and the minutes of conciliation are enforceable. However, the following comments can be given:

- Only 20% of the conciliations is successful. In this respect the procedure increases the workload of courts, whereas it often does not lead to effective results;
- At some courts the conciliation procedure is not fast. The waiting period between the application and the conciliation meeting may last several months;
- The procedure can be used strategically to postpone a lawsuit;
- The dual role of the Justice of the Peace – that of conciliator and that of judge – may cause confusion and give rise to confidentiality claims.

The *Forliksråd* in Norway

In Norway, most civil cases have to be submitted to a *Forliksråd* (Conciliation Board) before the case can be brought before the court. A Conciliation Board is allocated to each municipality. Each Conciliation Board consists of three laymen and an equal number of deputies, elected or appointed by the town council for terms of four years. Conciliation Boards try to settle the dispute and are authorised to pronounce a judgement in certain cases. In 2012, the Boards dealt with a total of 115,000 cases. A settlement was reached in 4% of the cases, a judgement was delivered in 75% (mostly judgement by default), while 4% was referred to the court. In that sense, the Boards relieve the workload of the civil courts. However, proceedings are not necessarily easy, fast and effective for litigants. The costs, delays and effectiveness of the procedure vary, depending on the way the dispute is dealt with by the Board, to which Board the dispute is submitted, and whether an appeal is lodged.

Important comments are:

- The Boards do not always work effectively; there may be long waiting times. Treating undisputed claims could be done much simpler and more efficiently by a professional organization;
- The members of the Board are laymen. The quality of the members is called into question, in terms of both legal and conciliation skills;
- Only 4% of the cases is concluded by settlement. In this respect the term 'Conciliation Board' seems deceptive.

The *Schiedsamt* in Germany

Twelve of the sixteen German federal states have a conciliation procedure through municipal *Schiedspersonen*. For certain civil cases, this procedure is mandatory before the dispute can be brought to court. The legislation with respect to the *Schiedsamt* is different in each federal state.

The conciliation procedure via the *Schiedsamt* is simple, cheap and fast. The procedure is fairly effective in the sense that about half of the conciliations is successful. The dispute is settled decisively, which means that no appeal is possible and the settlement agreement is enforceable.

However, there are comments to post:

- *Schiedspersonen* deal only with a few cases per year (23 per 100,000 inhabitants). In Germany, the *Schiedsamt* is an institution that has existed for centuries and therefore is well established in the culture. In the Netherlands, a similar

institute does not have such roots, making it even more difficult to get off the ground;

- *Schiedspersonen* are laymen. No legal or conciliation qualifications are required. Their quality is under discussion;
- The introduction of a mandatory conciliation procedure in Germany did not lead to fewer lawsuits, a new culture to solve problems or durable solutions of disputes. For disputes in which parties are not willing to reach an agreement and want a 'power' judgment, the obligation to conciliate leads to lower success rates and unnecessary hurdles that cause delay and additional costs.

Usefulness for the Dutch legal system

In addition to the aforementioned advantages and disadvantages of the procedures, the following points emerged.

The first is that attention has to be paid to the quality of the conciliators. In all three proceedings, the conciliator did not have to qualify with regard to conciliation skills. The quality of the conciliation is therefore variable. The success rate of the proceedings might increase if more attention is paid to the skills of the conciliator.

Secondly, the pros and cons of mandatory procedures have to be considered. The experiences show that not all cases are suitable for conciliation, while in some cases mandatory conciliation was lifted because of the negative consequences. It may lead to unnecessary steps that cause delay, extra time and extra costs for both litigants and public bodies. It may also lead to strategic behaviour to postpone a lawsuit. In addition, the obligation does not apply for the defendant. As a consequence, in many mandatory procedures the defendant does not show up.

Literatuur

- Alleweldt, F. et al. (2009). *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*. EPEC. Geraadpleegd op 10 oktober 2012: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf.
- Backer, I.L. (2007). *The Norwegian Reform of Civil Procedure: Scandinavian studies in law vol. 51*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law. Geraadpleegd op 20 november 2012: www.domstol.no/upload/DA/Internett/domstol.no/Aktuelt/Backer.pdf.
- Bayerischer Landtag (2011). *Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Schlichtungsgesetzes*. Wahlperiode Drucksache, 16/9582. Geraadpleegd op 19 oktober 2012: www1.bayern.landtag.de/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000006000/0000006265.pdf.
- Belgische Senaat (2007-2008). *Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft de procedure inzake huurgeschillen*. Zitting 2007-2008, Wetgevingsstuk nr. 4-693/5, 4 juni 2008.
- Broekhoven, K. van (2006). *De huur moet je betalen of de deurwaarder komt je halen*. Scriptie Katholieke Hogeschool Kempen.
- Buck, T. (2004). *European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany*. Londen: Dept. for Constitutional Affairs. DCA Research Series 2/04.
- Cauffman, C. (2008). Hervorming van de verzoeningspoging bij hoofdvorderingen inzake huur van woningen. *Rechtskundig Weekblad*, 6, 252-254
- CRMO (2010). *Bepaling van de kostprijs van de gerechtelijke producten van de vredegerechten*. Geraadpleegd op 18 december: Justpax. www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/JustPax_rapport_NL.pdf
- Eshuis, R.J.J., Sprangers A.H., & Diephuis, B.J. (2011) Civiele rechtspraak. In R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, & B.J. Diephuis (red.), *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010* (pp. 95-121). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 301.
- Federale Overheidsdienst Justitie (z.j.). *De verzoening of minnelijke schikking*. Geraadpleegd op 11 september 2012: http://justitie.belgium.be/nl/publicaties/verzoening_of_minnelijke_schikking.jsp?referer=tcm:265-149405-64.
- Federale Overheidsdienst Justitie (2012). *De jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken: Gegevens 2011: Vredegerechten*. Geraadpleegd op 11 september 2012: www.moniteur.be/nl_htm/informatie/statistiek/docs/2011/Pubvrede_2011_NL.pdf.
- Fischer, N., & Schmidtbleicher, R. (2005). Lieber richten statt schlichten? *Anwaltsblatt*, 4, 233-238.
- Greger, R. (2004). *Abschlussbericht zum Forschungsprojekt: Außergerichtliche Streitbeilegung in Bayern*. Geraadpleegd op 18 september 2012: www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/abschlussberichtbayschlg.pdf.
- Hodges, Ch.J.S., Benöhr, I., & Creutzfeldt-Banda, N. (2012). *Consumer ADR in Europe*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Jansen, D. (1988). Parteiautonomie im Vermittlungsverfahren? Empirische Ergebnisse zum Güteverfahren vor dem Schiedsmann. *Zeitschrift für Soziologie*, 17(5), 328-348.
- Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2010). *Justiz in Zahlen: Ausgabe 2010*. Düsseldorf: Justizministerium NRW.

- Kjellevoid Hoegge, L.A. (2011). *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden*. Deventer: Kluwer.
- Kjellevoid Hoegge, L.A. (2012). De gevolgen van hoge kosten verbonden aan de gerechtelijke procedure in Noorwegen. *Themis*, 3, 123-128.
- Knodel, H., & Winkler, T. (2008). Obligatorische Streitschlichtung – hilfreich oder lästig? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 6, 183-186.
- Knoff, R.H. (2001). *Vel forlikt? Erfaringer med forliksrådsbehandling*. Oslo: RH Knoff AS.
- Laenens, J., Henquin, M. (2003). De verplichte minnelijke schikking in huurgeschillen. *Rechtskundig Weekblad*, 66(42), 1652-1655
- Langerwerf, E., Loon, F. van, Wouters, Y. (1989). De afhandeling van huurgeschillen door de vrederechter: Een empirisch onderzoek. *Tijdschrift voor privaatrecht*, 26(1), 1-23.
- Lievens, F. (1992). *Bevoegdheid en onbevoegdheid van de vrederechter inzake minnelijke schikking*. In G. Benoit, F. Lievens & L. Lousberg (red.), *Bevoegdheden van de vrederechters en politierechters* (pp.53-64). Brugge: die Keure, .
- Loode, S. (2005). An experiment with small claims mandatory conciliation. *ADR Bulletin*, 8(1), 1-8.
- Mangold, H-D. (2004). Zur Leistungsfähigkeit von Schiedsstellen in den neuen Bundesländern. *Schiedsamtzeitung*, 75(5), 97-100.
- Morasch, H. & Blankenburg, E. (1985). Schieds- und Schlichtungsstellen - ein noch entwicklungsfähiger Teil der Rechtspflege. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 18(8), 217-223.
- Pel, M. (2008). *Verwijzen naar mediation*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Röhl, K.F. & Weiss, M. (2005). *Die obligatorische Streitschlichtung in der Praxis*. Münster: Literatur Verlag.
- Roo, A. de, & Jagtenberg, R. (2004). *Europese mediationpraktijken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (2011). *Jaarverslag consumentenzaken 2011*. Den Haag: SGC. www.degeschillencommissie.nl.
- Stutzmann, H. (2010). *Das Verfahren vor dem Schiedsamt/der Schiedsstelle'. Informationen für Antragsteller und Antragsgegner*. Bochum: Bund Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen.
- Trenczek, T. (2009). Obligatorische Streitschlichtung in Niedersachsen. *Spektrum der Mediation*, 35, 1-6.
- Trommer, K. (2009). Mediation Gefahr oder Chance? *Schiedsamtzeitung*, 80(4), 73-80.
- Väth, E. (2010). *Über die Bedeutung der vorgerichtlichen Streitschlichtung' Informationen über Schiedsamt/Schiedsstelle für Bürger und Medien*. Bochum: Bund Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen.
- Zwenk, F. (2011). *Buitengerechtelijke geschilprocedures*. In R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, & B.J. Diephuis (red.) *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010* (pp. 65-94). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 301.

Geraadpleegde websites

- Geraadpleegd op 11 september 2012: www.just.fgov.be, onder de sectie 'Statistieken'.
- Geraadpleegd op 11 september 2012: <http://statbel.fgov.be/>.
- Geraadpleegd op 11 september 2012: www.cmro-cmoj.be.
- Geraadpleegd op 11 september 2012: www.moniteur.be/.
- Geraadpleegd op 12 september 2012: www.schiedsamt.de.
- Geraadpleegd op 18 september 2012: www.streitschlichtung.nrw.de/.

Geraadpleegd 18 september 2012: www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1155584/#f.

Geraadpleegd op 18 september 2012: www.justiz.bayern.de/.

Geraadpleegd op 18 september 2012: www.lexsoft.de/lexisnexis/.

Geraadpleegd op 20 november 2012: www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20050617-090-eng.pdf.

Geraadpleegd op 20 november 2012: www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2001/nou-2001-32/66.html?id=379352.

Geraadpleegd op 20 november 2012: www.domstol.no.

Bijlage 1 Leden klankbordgroep

Leden

Dhr. prof. E.R. Blankenburg	Emeritus hoogleraar Rechtssociologie VU
Mw. mr. C.C. Flaes	Raad voor de rechtspraak
Dhr. prof. dr. B. Hubeau	Universiteit Antwerpen
Mevr. mr. dr. L.A. Kjellevold Hoegge	Hekkelman advocaten
Mevr. mr. dr. A. de Roo	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. mr. S. Rutten	Universiteit Antwerpen
Dhr. mr. J.M.M. Wijnen	Directie Rechtsbestel Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage 2 Tabellen bij hoofdstuk 2

Tabel b2.1 Instroom zaken en aanvragen minnelijke schikkingen bij vredegerichten België

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aanvragen minnelijke schikking	129.427	128.644	122.412	111.846	85.966	86.962	80.780
Nieuwe zaken algemene rol vredegerecht	258.805	278.230	274.803	324.460	361.530	362.844	367.892
Aanvraag schikking t.o.v. nieuwe zaken	0,50	0,46	0,45	0,34	0,24	0,19	0,22

Bron: Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting, De jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken

Tabel b2.2 Aanvragen en uitkomsten van minnelijke schikkingen bij vredegerichten België

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aanvragen minnelijke schikking	129.427	128.644	122.412	111.846	85.966	86.962	80.780
Afgehandelde zaken	129.079	129.298	121.760	115.516	87.836	87.796	82.796
pv van verzoening	27.430	26.795	26.166	24.861	18.871	18.728	17.251
pv van niet-verzoening	101.649	102.503	95.594	90.655	68.965	69.068	65.545
pv van verdaging	8.727	8.998	8.814	8.869	6.761	6.146	5.960

Bron: Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting, De jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken

Tabel b2.3 Personeelskosten^a (in €) en tijd per zaak (in minuten) van drie verzoeningsproducten,^b naar personeelscategorie in 2007

	Rechter	Griffier	Administratief personeel	Totaal
Personeelskosten per zaak volgens methode werkelijke kosten (in €)				
Verplichte verzoening	10	14	14	39
Niet-verplichte verzoening	18	22	20	60
ProRela	80	32	23	135
Personeelskosten per zaak volgens methode standaardpersoneelskosten (in €)				
Verplichte verzoening	12	18	18	48
Niet-verplichte verzoening	27	34	33	94
ProRela	81	26	24	131
Tijd per zaak (in minuten)				
Verplichte verzoening	8,46	25,49	49,71	83,66
Niet-verplichte verzoening	19,03	48,15	91,14	158,32
ProRela	57,08	36,82	66,28	160,18
Uitgangspunten berekening standaardpersoneelkosten				
Standaardpersoneelskosten 2007				
(in €)	102.173	50.844	26.070	
Aantal minuten per € 1 (bij 1.200 uren per jaar aan producten)	0,70	1,42	2,76	

^a In het JustPax onderzoek (CMRO, 2010) werd de kostprijs van verschillende producten van de vredegerichten (waaronder verzoeningen) berekend. Voor personeelskosten zijn twee varianten berekend: de ene met als uitgangspunt de werkelijke kosten (rekening houdend met anciënniteit, taalpremies, enz.), de andere uitgaande van standaardkosten (dezelfde kosten voor eenzelfde personeelscategorie). De berekeningsmethode volgens de werkelijke kosten gaat uit van de totale personeelskosten van een bepaald product bij de 19 vredegerichten en deelt dit door het totale volume van dat product bij diezelfde vredegerichten. De berekeningsmethode volgens de standaardpersoneelkosten gaat uit van de standaardkosten die onder in de tabel staan. Daarbij worden eerst de kosten per vredegerecht berekend en vervolgens wordt over alle vredegerichten het gemiddelde berekend.

^b Het onderzoek onderscheidt de volgende verzoeningsproducten: (a) verplichte verzoeningen. In 2007 was een verzoeningspoging bij huurgeschillen verplicht, zelfs als de partijen daar niet toe bereid waren; (b) vrijwillige verzoeningen; (c) ProRela verzoeningen. ProRela staat voor 'project relatieproblemen' (een initiatief van enkele vrederechters). De zaken vallen strikt genomen buiten de bevoegdheden van de vrede rechter, omdat er sprake is van strafbare feiten (bijv. huiselijk geweld). Er is geen onderscheid gemaakt naar het al of niet slagen van de verzoeningspoging.

Bron: CMRO, Justpax

Bijlage 3 Andere vormen buitengerechtelijke geschilbeslechting België

Bemiddeling

Naast de verzoeningsprocedure kent België sinds 2005 de wettelijk geregelde bemiddeling. Bemiddeling in de zin van het Gerechtelijk Wetboek is een gestructureerde procedure, waarin twee of meer partijen bij een geschil zelf proberen op vrijwillige basis met de hulp van een bemiddelaar/mediator hun geschil te schikken. Deze procedure kan op eigen initiatief van partijen worden ingeleid (al dan niet in de context van een rechtszaak) of door een rechterlijke instantie worden voorgesteld.³⁷ In alle gevallen is de deelname van de partijen vrijwillig. De wet voorziet drie soorten van bemiddeling³⁸:

- familiezaken: voor geschillen over een (echt)scheiding, nalatenschap, samenwonen en generatieconflict;
- burgerlijke zaken en handelszaken: voor geschillen tussen klant en leverancier, tussen aandeelhouders, bij betaling van een factuur, geschillen in verband met huisvesting of mede-eigendom;
- sociale zaken: voor geschillen in verband met het ontslag van een werknemer of collectief arbeidsconflict.

De bemiddelaar is een onpartijdige en neutrale persoon. Naast een opleiding hoger onderwijs, moet hij een specifieke opleiding in 'bemiddeling' en permanente educatie volgen.

Als er een akkoord tot stand komt tussen de partijen kunnen zij het ondertekende akkoord door een rechter laten homologeren om een executoriale titel te verkrijgen.

Consumentengeschillen

In tabel b3.1 staan verschillende instanties weergegeven die consumentengeschillen kunnen beslechten. De ombudsdiensten en de vrederechter zijn gratis, voor de overige diensten varieert het tarief. Daarnaast is er een platform voor *online* buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen: Belmed. Belmed werkt samen met instanties die genotificeerd zijn bij de Europese Commissie of met bemiddelaars die erkend zijn door de FOD Justitie.

Een overzicht van buitengerechtelijke instanties op het gebied van consumentengeschillen en het aantal zaken dat diverse instanties afhandelen, is te vinden in Hodges, Benöhr en Creutzfeldt-Banda (2012, p. 25-36) en Alleweldt et al. (2009).

³⁷ Artikel 1730 GW: 'elke partij mag, onverminderd elke gerechtelijke of arbitrale procedure, voor, tijdens of na een rechtspleging aan de andere partijen voorstellen om een beroep te doen op de bemiddelingsprocedure.'

³⁸ Informatie afkomstig van <http://justitie.belgium.be>, geraadpleegd op 18 augustus 2012.

Tabel b3.1 Instanties voor geschillenregelingen consumentenzaken België

<i>Arbitrage</i>
Kamer van verzoening, arbitrage en bemiddeling inzake onroerend goed Commissie voor Arbitrage Consumenten en Textielverzorgers Geschillencommissie Meubelen vzw Geschillencommissie Reizen vzw
<i>Verzoening</i>
Kamer van verzoening, arbitrage en bemiddeling inzake onroerend goed Geschillencommissie Reizen vzw Verzoeningscommissie Bouw vzw Vrederechters Verzoeningscommissie Tweedehandsvoertuigen
<i>Bemiddeling</i>
Kamer van verzoening, arbitrage en bemiddeling inzake onroerend goed Bemiddelingsdienst Banken – Krediet – Beleggingen Erkende bemiddelaar Belgisch Centrum voor het Beheer van Conflicten (CEBEGECO) Federale ombudsdienst 'Rechten van de patiënt'
<i>De Ombudsman</i>
Ombudsdienst voor de postsector Ombudsman van de verzekeringen Ombudsman voor de treinreizigers Ombudsdienst voor Telecommunicatie Ombudsdienst voor Energie
<i>Europees Centrum voor de Consument (ECC)</i>

Bron: http://economie.fgov.be/nl/geschillen/Consumentengeschillen/Belmed/wat/mogelijke_alternatieve_geschillenregeling/, geraadpleegd op 18 augustus 2012

Bijlage 4 Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel b4.1 Aantal afgehandelde zaken door de *Forliksråd* 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Afgehandelde zaken	136.955	120.678	128.243	126.217	114.620
Waarvan:					
Afgewezen/niet-ontvankelijk	4.245	2.849	2.935	2.676	2.615
Verstekvonnis	72.106	71.936	79.044	81.354	76.117
Vonnis door erkenning claim	6.373	8.867	10.263	9.256	7.330
Formeel vonnis	2.800	3.511	4.266	4.028	3.855
Schikking	4.118	4.203	4.720	4.506	4.215
Procedure stopgezet/ingetrokken	16.819	16.207	16.052	14.894	12.422
Verwezen naar hogere rechter	2.720	3.421	4.076	4.362	4.113
Andere uitkomst	27.774	9.684	6.887	5.141	3.953

Bron: *Politidirektoratet*

Bijlage 5 Andere vormen buitengerechtelijke geschilbeslechting Noorwegen

Arbitrage-instanties³⁹

Omvangrijke, complexe commerciële geschillen (bijvoorbeeld olie- en gasindustrie, scheepsvaart) worden eerder via arbitrage afgewikkeld dan via de rechtbanken.

Het *Oslo Chamber of Commerce Arbitration and Dispute Resolution Institute* is de belangrijkste arbitrage-instantie voor commerciële geschillen. In dit instituut wordt overigens ook mediation toegepast.

Voor geschillen over loon en arbeidsomstandigheden die niet in collectieve overeenkomsten zijn opgenomen kan men voor vrijwillige of verplichte arbitrage terecht bij de *National Wages Board*.

Konfliktrådet

Dit is een landelijke mediationdienst waar partijen in contact worden gebracht met mediators voor zowel civiele als strafrechtelijke zaken. Voorwaarden zijn onder andere dat partijen persoonlijk aanwezig zijn tijdens de mediation en de aanwezigheid van advocaten is veelal niet toegestaan.⁴⁰ Buitengerechtelijke mediation is wettelijk vastgelegd in paragraaf 7 *Tvisteloven*.

Arbeidsgeschillencommissie: Tvisteløsningsnemnda

Deze geschillencommissie behandelt conflicten over arbeidsomstandigheden. Het betreft tussen de 30 en 50 geschillen per jaar.⁴¹

Consumentengeschillencommissie: forbrukertvistutvalget

Het doel van deze commissie is snelle, kosteloze en betrouwbare beslissingen te geven in consumentengeschillen. Bij lokale consumentenraden moeten partijen eerst proberen via bemiddeling tot overeenstemming te komen, als dat niet lukt, kan de commissie een bindend advies geven.⁴²

³⁹ Een Engelse vertaling van de Lov om voldgift (Arbitragewet) is te vinden via:

http://burns.idium.net/oslohandelskammer.no/admin/filestore/PDF/voldgiftslovpengelsk.pdf?bcsi_scan_B0A38A178AE5B708=QQy/CXsZyg1Qc+EIgSV2kLRtcK/AAAAHPeZZQ==&bcsi_scan_filename=voldgiftslovpengelsk.pdf

⁴⁰ Zie ook www.konfliktraadet.no en www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19910315-003-eng.pdf.

⁴¹ Zie www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/no0910039q.htm, geraadpleegd 19 november 2012.

⁴² Zie www.forbrukertvistutvalget.no/xp/pub/hoved/english/489330.

Bijlage 6 Tabellen bij hoofdstuk 4

Tabel b6.1 Activiteiten *Schiedspersonen* in Nordrhein-Westfalen Duitsland

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal <i>Schiedspersonen</i>	1.239	1.215	1.217	1.200	1.197	1.170	1.176	1.161
<i>Civielrechtelijke zaken</i>								
Totale aantal zaken	5.269	5.253	5.153	5.221	4.425	4.079	3.990	4.086
Zaken waarbij beide partijen verschenen	4.297	4.248	4.069	4.197	3.539	3.357	3.313	3.337
Zaken met overeenstemming	2.531	2.505	2.450	2.495	2.144	2.042	2.017	2.074
% waarbij beide partijen verschenen	82	81	79	80	80	82	83	82
% met overeenstemming	48	48	48	48	48	50	51	51
<i>Strafzaken</i>								
Totale aantal zaken	2.465	2.094	1.820	1.741	1.515	1.349	1.501	1.298
Zaken waarbij beide partijen verschenen	2.174	1.874	1.581	1.526	1.330	1.137	1.286	1.110
Zaken met overeenstemming	1.247	1.085	910	916	743	655	722	656
% waarbij beide partijen verschenen	88	89	87	88	88	84	86	86
% met overeenstemming	51	52	50	53	49	49	48	51
<i>Vergoedingen (in €)</i>								
Vergoeding ontvangen door gemeente						49.315	51.126	49.304
Vergoeding ontvangen door <i>Schiedsamt</i>						55.144	57.284	55.559

Bron: *SchiedsambtsZeitung* online archiv, vanaf 2009 Justizministerialblatt NRW

Tabel b6.2 Activiteiten *Schiedspersonen* Bondsrepubliek Duitsland

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal <i>Schiedspersonen</i>	4.941	4.820	4.676	4.699	4.642
<i>Civielrechtelijke zaken</i>					
Totale aantal zaken	12.459	12.154	12.194	12.587	11.243
Zaken waarbij beide partijen verschenen	10.231	9.837	9.608	10.012	9.094
Zaken met overeenstemming	6.577	6.349	6.178	6.513	5.938
% zaken beide partijen verschenen	82	81	79	80	81
% zaken met overeenstemming	53	52	51	52	53
<i>Strafzaken</i>					
Totale aantal zaken	4.839	4.273	3.755	3.616	3.382
Zaken waarbij beide partijen verschenen	3.955	3.470	3.026	2.900	2.653
Zaken met overeenstemming	2.238	2.016	1.742	1.720	1.502
% zaken beide partijen verschenen	82	81	81	80	78
% zaken met overeenstemming	46	47	46	48	44

Bron: *SchiedsambtsZeitung* online archiv

Bijlage 7 Deelstaten met *Obligatorische Streitschlichtung*

De volgende Duitse deelstaten hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om op basis van § 15a EGZPO een verplichte voorprocedure in te stellen voor bepaalde civiele geschillen:⁴³

- Baden-Württemberg (*Gesetz zur obligatorischen außergerichtlichen Streitschlichtung – Schlichtungsgesetz – SchIG*);
- Bayern (*Bayerisches Gesetz zur obligatorischen außergerichtlichen Streitschlichtung in Zivilsachen und zur Änderung gerichtsverfassungsrechtlicher Vorschriften (Bayerisches Schlichtungsgesetz – BaySchIG)*);
- Brandenburg (*Brandenburgisches Schlichtungsgesetz – BbgSchIG*);
- Hamburg (*Gesetz über die Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle – ÖRA-Gesetz*);
- Hessen (*Gesetz zur Regelung der außergerichtlichen Streitschlichtung – HSchIG, HE*);
- Mecklenburg-Vorpommern (*Schiedsstellen- und Schlichtungsgesetz – SchStG M-V*);
- Niedersachsen (*Niedersächsisches Schlichtungsgesetz (NSchIG)*);
- Nordrhein-Westfalen (*Gütestellen- und Schlichtungsgesetz – GüSchIG NRW; §§ 10 ff. GüSchIG NRW*);
- Rheinland-Pfalz – *keine gesetzliche Regelung, aber Anerkennung einer Gütestelle durch Justizministerium möglich*;
- Saarland (*Landesschlichtungsgesetz – LSchIG*);
- Sachsen (*Sächsisches Schieds- und Gütestellengesetz – SächsSchiedsGütStG*);
- Sachsen-Anhalt (*SchStG; §§ 34a ff. SchStG*);
- Schleswig-Holstein (*Landesschlichtungsgesetz – LSchliG*).

⁴³ Bron: www.juraforum.de/lexikon/obligatorische-streitschlichtung, geraadpleegd 18 november 2012.

Bijlage 8 Andere vormen buitengerechtelijke geschilbeslechting Duitsland

Naast een gerechtelijke procedure kent men in Duitsland verschillende alternatieve manieren om geschillen op te lossen. De volgende *Schlichtungsverfahren* worden onderscheiden:⁴⁴

- *Das Verfahren nach dem Schlichtungsgesetz;*
- *Das Verfahren bei Ausbildungsstreitigkeiten;*
- *Das Sühneverfahren;*
- *Das Verfahren vor Schiedsgerichten;*
- *Die Einholung von Schiedsgutachten;*
- *Das Verfahren vor anerkannten Gütestellen;*
- *Das Verfahren vor Schlichtungsstellen;*
- *Die Mediation;*
- *Grenzüberschreitende Verbraucherstreitigkeiten.*

Zie ook de link www.streitschlichtung.nrw.de/streit/streitsuch.php waarbij men per type geschil wordt doorverwezen naar verschillende instanties.

In juli 2012 is een nieuwe wet over mediation en buitengerechtelijke conflictoplossing in werking getreden.⁴⁵

Een wijziging die via deze Mediationwet tot stand kwam, was dat artikel 253 lid 3 nr. 1 ZPO advocaten verplicht zich in hun inleidend processtuk te verantwoorden over de pogingen die zij in het werk hebben gesteld om voorafgaand aan de procedure een minnelijke regeling te bereiken.

Een overzicht van buitengerechtelijke instanties op het gebied van consumentengeschillen en het aantal zaken dat diverse instanties afhandelen, is te vinden in Hodges, Benöhr en Creutzfeldt-Banda (2012, p. 73-115) en Alleweldt et al. (2009).

⁴⁴ Bron: www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1155584/#f, geraadpleegd op 11 oktober 2012.

⁴⁵ Zie *Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung* 21 Juli 2012. *Bundesgesetzblatt* Jahrgang 2012 Teil I Nr. 35, ausgegeben zu Bonn am 25 Juli 2012, geraadpleegd op 18 oktober 2012.