

9

Justitiële verkenningen Jaargang 26 2000 Mediation

W

O

9 00

# Mediation

## Justitiële verkenningen

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 26 december

D

*Justitie*



Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Gouda Quint

C

9 00

# Mediation

jaargang 26 december

# Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Kluwer. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

## Redactieraad

drs. A.C. Berghuis  
prof. dr. W.L. Buitelaar  
prof. dr. H.G. van de Bunt  
mr. drs. J.M. Nelen  
mr. dr. E. Niemeijer  
drs. I. Passchier  
mr. drs. P.J.J. van Voorst

## Redactie

drs. M.A.V. Klein-Meijer  
dr. B.A.M. van Stokkom  
mr. P.B.A. ter Veer

## Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
fax: 070-370 79 48  
tel.: 070-370 71 47  
e-mail: pveer@best-dep.minjus.nl

## WODC-documentatie

Voor inlichtingen:  
Infodesk WODC, 070-370 65 53  
e-mail: infodesk@wodc.minjust.nl  
Internet-adres: [www.minjust.nl/wodc](http://www.minjust.nl/wodc)

## Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot:  
Libresso BV, Postbus 23  
7400 GA Deventer  
tel.: 0570-63 31 55

## Administratie en adreswijzigingen

De abonnenementenadministratie wordt verzorgd door:  
Libresso BV  
Postbus 23  
7400 GA Deventer  
tel: 0570-63 31 55  
Adreswijzigingen kunnen worden doorgegeven door het adresstrookje toe te zenden aan Libresso.

## Advertentie-exploitatie

Bureau Van Vliet BV  
Postbus 20248  
7302 HE Apeldoorn  
tel.: 055-5 34 21 21, fax: 055-5 34 11 78

## Beëindiging abonnement

Betaalde abonnementen kunnen tot uiterlijk 31 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

## Abonnementsprijs

De abonnementsprijs bedraagt f 120,- per jaar; studenten en AIO's f 95,- (gedurende maximaal vijf jaar). Betaling geschiedt bij voorkeur met de te ontvangen acceptgirokaarten.

## Nabestellingen

Losse nummers kunnen worden nabesteld bij Libresso BV. De prijs van losse nummers bedraagt f 18,50 (exclusief verzendkosten).

## Ontwerp

Hans Meiboom, Amsterdam

ISSN: 0167-5850

*Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van Justitie weergeeft.*

**Voorwoord 5**

dr. M.A. Kleiboer

**De onstuimige opmars der bemiddelaars; mediation praktijken in Nederland 9**

mr. M. Pel

**Mediation naast rechtspraak; uitvoering landelijk project Mediation Rechterlijke Macht 25**

dr. B. Peper en dr. F.C.P.P. Spierings

**Buurtbemiddeling als panacee? Reflectie op de praktijk 41**

dr. R.W. Jagtenberg en dr. A.J. de Roo

**Mediation in het bedrijfsleven; belang, effectiviteit en vooruitzichten 54**

drs. G.J.A. Al

**Beleidsbemiddeling; het terrein van milieu en ruimtelijke ordening 70**

dr. C.L.B. Kocken

**De waarde van geschilbeslechting-modellen; de claim van neutraliteit 87**

prof. dr. N.J.H. Huls

**De aanbodeconomie van ADR; mediation kritisch beschouwd 99****Summaries 108****Jaarboek 111****Literatuuroverzicht 117**

Algemeen 117

Strafrecht en strafrechtspleging 117

Criminologie 119

Gevangeniswezen/tbs 124

Jeugdbescherming en -delinquentie 126

Politie 127

Verslaving 127

Slachtofferstudies 128

Preventie van criminaliteit 129

**Boeken en rapporten 130**

**Tijdschriftenlijst WODC-documentatie 134**

**Register Justitiële verkenningen jaargang 2000 137**

Bij ruzies en geschillen schakelen partijen (bedrijven; beroepsgroepen; particulieren) steeds vaker een onafhankelijke mediator in. Deze buitengerechtelijke geschiloplossing – ook wel Alternative Dispute Resolution (ADR) genoemd – is inmiddels een heuse groeimarkt. Er zijn momenteel meer dan 1600 geregistreerde mediators in Nederland werkzaam en de laatste tijd komen er maandelijks gemiddeld honderd bij. Het aantal rechters (eveneens 1600; ondersteunend personeel niet meegerekend) is in sneltreinvaart overvleugeld. Het Nederlands Mediation Instituut (NMI), een onafhankelijke stichting die in 1995 van start ging, heeft zich ontwikkeld tot een koepelorganisatie die in alle maatschappelijke sectoren mediation aanbiedt.

Tot de vele mediation-praktijken behoort sinds kort ook de zogenaamde court-annexed mediation: doorverwijzing naar mediators van zaken die daarvoor geschikt zijn bevonden door rechters. Als de bemiddeling niet slaagt wordt de zaak terugverwezen naar de rechter (zie de bijdrage van Pel in dit nummer). Justitie toont zich een warm pleitbezorger van deze en andere vormen van mediation en steekt er veel geld in. Het departement beoogt daarmee onder andere de kwaliteit van geschilbeslechting te vergroten en de juridisering van de samenleving tegen te gaan.

Bij mediation of bemiddeling wordt door partijen een onafhankelijke derde ingeschakeld. Deze helpt als gespreksleider de partijen zelf oplossingen te bedenken. De partijen lossen het conflict dus op eigen kracht op. Na afloop wordt een en ander meestal in een overeenkomst vastgelegd. Mediation mag dan ook niet gelijkgeschakeld worden met de al langer bestaande informele geschilbeslechtingsprocedures, waaronder arbitrage. In arbitrage-lichamen zoals huurcommissies en cao-geschillencommissies wordt door de onafhankelijke derde – net als de rechter – een bindende uitspraak gedaan. De besluitvorming ligt dus niet bij de partijen.

Dit nummer probeert vooral te inventariseren welke mediationvormen zich de laatste jaren hebben ontwikkeld, variërend van buurtgeschillen tot geschillen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. In welke maatschappelijke sectoren is mediation het meest geëigend? Welke typen conflicten laten zich mediëren? Wat zijn de slaag- en faalkansen? Over dader-slachtoffer bemiddeling wordt in dit nummer met opzet weinig vermeld. In de geplande special over slachtoffers (JV3 2001) zal dat thema uitvoerig aan bod komen.

In het openingsartikel vestigt M.A. Kleiboer de aandacht op de sterke groei van de 'bedrijfstak' en geeft een overzicht van mediation-praktijken in verschillende sectoren. Het overzicht richt zich vooral op projecten in de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke sfeer. Sommige zijn door Justitie gefinancierd, andere hebben een startsubsidie gekregen of zijn geheel particulier gefinancierd. Tot de eerste groep behoren scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling. Tot de projecten met startsubsidie behoren: peer mediation op scholen, buurtbemiddeling, arbeidsge-

schillen in de publieke sector en ADR Centrum voor het Bedrijfsleven. Wat strafrechtelijke zaken betreft richt Kleiboer de aandacht onder andere op herstellbemiddeling en 'Echt Recht conferenties'. Tenslotte plaatst ze enkele kanttekeningen bij de snelle opmars van mediation. Welke instanties borgen de kwaliteit van mediation? En waarom zou het ministerie van Justitie eigenlijk aanjager van mediation moeten zijn?

Vervolgens gaat N.M. Pel nader in op het landelijk project Mediation Rechterlijke Macht waarin de partijen door de rechtbank worden doorverwezen naar mediators. Het project bestaat uit vijf deelprojecten die dit jaar in Arnhem, Amsterdam, Assen, Zwolle en Utrecht van start zijn gegaan. De auteur gaat in op de doorverwijzingsmomenten (tijdens of voor de zitting of eerder?) en -indicaties (onderhandelingsbereidheid en -ruimte; gemeenschappelijk toekomstig belang; vertrouwelijke private afwikkeling; enzovoort) en de geschikte rechtsgebieden (met name financiële familiezaken, arbeidszaken en medische zaken). Vervolgens bespreekt ze de aspecten van kwaliteitsborging zoals de selectie van mediators, de informatie-uitwisseling en de monitoring van het project. Afgaande op de eerste ervaringen en resultaten rekent Pel voorlopig op een succespercentage van ongeveer 40% in civiele zaken en 50% in bestuurszaken. Veel mislukte mediations zijn te wijten aan het feit dat de partijen al jaren in een harde rechtsstrijd verwickeld zijn. Maar ook in die uitzichtloze gevallen leidt mediation er soms toe dat de partijen toch weer met elkaar gaan praten.

B. Peper en F. Spierings gaan in op hun evaluatieonderzoek naar experimenten met buurtbemiddeling in Zwolle, Rotterdam en Gouda die plaatsvonden tussen 1996 en 1999. Buurtbemiddeling geschiedt niet door professionele mediators maar door vrijwilligers uit de betreffende buurt. Niet verwonderlijk is dat burenruzies vaker voorkomen in sociaal-cultureel heterogeen samengestelde buurten. Volgens de auteurs kan buurtbemiddeling in die buurten bijdragen aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal tussen burens. Uit het onderzoek blijkt dat het oplossingspercentage – afhankelijk van het soort effect, direct oplossen tot indirect resultaat (zoals inschakeling hulpverlening) – varieert tussen de 22 en 64 %. Voor de zware problematiek (de aanhoudende probleemgevallen) blijkt bemiddeling niet geschikt te zijn. Een ander effect is dat de projecten goed uitwerken op vrijwilligers: zij ontwikkelen hun kwaliteiten, leggen nieuwe contacten en bouwen aan sociale relaties. De auteurs concluderen dat buurtbemiddeling in de behoefte aan een leefbare buurt voorziet en goed aansluit bij de recent ontwikkelde vraaggestuurde zorg.

R.W. Jagtenberg en A.J. de Roo spitsen de aandacht toe op bemiddeling in het bedrijfsleven en constateren net als Kleiboer een snelle groei van mediation. Na een zekere 'incubatietijd' waarin de diverse beroepsgroepen zich met het nieuwe fenomeen vertrouwd maakten, is mediation ingeburgerd geraakt. Op enkele specifieke gebieden lijken er spectaculaire mogelijkheden voor uitbreiding van mediation te bestaan, met

name op het vlak van arbeidsgeschillen (wao, ziekte). Voor internationale business-to-business geschillen en consumentengeschillen gelden ook verdere groeiverwachtingen. Ondanks deze groei blijft het aantal geschillen dat via mediation wordt opgelost gering. De bijdrage van mediation aan een ontlasting van de rechterlijke macht moet volgens de auteurs dan ook niet overschat worden, temeer omdat van mediation een aanzuigende werking kan uitgaan op conflictpartijen die een beroep op de rechter voorheen niet hebben overwogen. Wel blijkt uit een enquête dat 67 % van de bedrijven met eigen standaard mediation clausules in contracten werken, met name om de commerciële relatie te kunnen behouden. G.J.A. Al betoogt vervolgens dat er op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu vaak alternatieven mogelijk zijn voor traditionele vormen van conflicthantering. Hij brengt eerst een ordening aan in de complexiteit van beleidsconflicten en beleidsbemiddeling en gaat in op de vraag welk conflicten in de diverse fasen van het beleidsproces – van de erkenning van een probleem, via de beleidsformulering en de besluitvorming tot en met de beheersfase, als het probleem onder controle is – kunnen voorkomen. Vervolgens worden vrije onderhandeling (interne oplossing) en rechtspraak (externe oplossing) geconfronteerd met conflicten in de fasen van besluitvorming en uitvoering. De auteur concludeert dat bemiddeling in het complexe veld van het openbaar bestuur zeker kansen heeft, met name in de besluitvormingsfase. Bovendien ligt het toepassen van bemiddeling voor de hand wanneer onderhandelingen in interactieve projecten dreigen te verzanden of op conflicten uitdraaien.

Na deze beschrijvingen van mediation in diverse maatschappelijke sectoren volgen twee meer beschouwelijke bijdragen. Volgens C.L.B. Kocken wordt op een veelal a-politieke en technische wijze gesproken over geschilbeslechting. De discussie over de waarde van de verschillende vormen van geschilbeslechting kan zijns inziens op drie manieren worden verbeterd. Op de eerste plaats zou de politieke aard van conflictoplossing moeten worden onderkend: welke private en publieke belangen worden er mee gediend? Ten tweede zouden op basis van inzichtelijke modellen belangrijke claims als neutraliteit, onpartijdigheid en eerlijkheid kunnen worden verduidelijkt. Deze claims kunnen worden gebaseerd op de opinies van professionals maar kunnen ook verwijzen naar het filosofische en politieke debat over de inhoudelijke betekenis van die claims. Ten derde zouden de claims in de volle breedte geoperationaliseerd moeten worden. De auteur bespreekt de centrale claims van het rechtspraak-model en het mediation-model, en spitst de aandacht vervolgens toe op een centrale claim van het mediation-model, namelijk neutraliteit. Zodra men het begrip neutraliteit probeert te expliciteren, concludeert Kocken, stoot men op grote moeilijkheden; in vele opzichten lijkt de claim onrealiseerbaar.

Tenslotte plaatst Prof. N.J.H. Huls een aantal kanttekeningen en vraagtekens bij de theorieën en praktijken van mediation. Ten eerste kritiseert



hij het idee dat ADR een middel zou zijn om de werkdruk van de rechterlijke macht te verminderen. Volgens hem is het niet uitgesloten dat het tegenoverhgestelde gebeurt: 'door de 'probleemverbreding' die zo kenmerkend is voor het mediationproces komen er juist meer rechtsvragen in beeld.' Op de tweede plaats is de ADR-markt een typisch voorbeeld van supply side economics: het product wordt met veel enthousiasme gelanceerd door de aanbieders van opleidingen. Volgens de auteur zou doorverwijzing door de rechter in een 'multi-door courthouse' kunnen worden ondergebracht, een voorportaal van de rechtbank waar de partijen kunnen kiezen uit arbitrage, rechtshulp en mediation. Tenslotte verwacht Huls de nodige kritiek bij rechters:

ADR zou in hun ogen tot een verwatering van de professionele habitus leiden, hetgeen ten koste zal gaan van de besliskracht van het recht. De auteur acht ADR beslist geen modegril; mediation is – mede gezien de dominante aanwezigheid van juristen in de ADR-beweging – een 'interessante verrijking van het juridisch repertoire'.

Na het lezen van de artikelen kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat er een mediation à la Hollandaise is ontstaan. Een mediation-type dat afscheid heeft genomen van top-down overlegvormen en naadloos aansluit bij het 'poldermodel' van horizontaal interactief overleg waarin allerlei commerciële bureaus uitstekend de weg weten te vinden. Er resteren dan ook vele vragen waarvan een tweetal zich snel opdringt. Wat voegt mediation nu werkelijk toe aan de dejuridisering van de samenleving? Welke risico's brengt de commercialisering van mediation met zich mee?

# De onstuimige opmars der bemiddelaars

## Mediation praktijken in Nederland

dr. M.A. Kleiboer\*

Nederland kent momenteel meer dan zestienhonderd geregistreerde mediators en maandelijks komen er gemiddeld honderd bij. Zij hebben een van de zeven opleidingen doorlopen die door het Nederlands Mediation Instituut (NMI) worden erkend en hebben zich in het register laten opnemen. Nadat het NMI in 1995 van start ging, waren het in eerste instantie vooral advocaten die een opleiding tot mediator volgden. Anno 2000 bestaat het overgrote deel van de mediators in het NMI-register nog uit juristen (dat wil zeggen notarissen, rechters, juridisch adviseurs), maar is minder dan 25% advocaat.<sup>1</sup> De opleiding is niet alleen populair onder juristen, ook organisatie-adviseurs, P&O functionarissen en sociaal-juridische dienstverleners zijn er in geïnteresseerd. Op internet bieden talloze advocatenkantoren, opleiding- en trainingsinstituten (al dan niet erkend door het NMI), advies-, coaching- en interim-managementbureaus, stichtingen (bijvoorbeeld de Stichting Mediation voor de Collectieve Sector), en particulieren hun mediationdiensten aan.

De vraag dringt zich op in welke maatschappelijke sectoren deze mediators hun kennis en vaardigheden in praktijk brengen en hoe vaak inmiddels een beroep op hen wordt gedaan. Bij het NMI zijn hierover geen centrale gegevens beschikbaar. Hoewel het instituut alle mediators vraagt hun activiteiten als mediator terug te koppelen aan het NMI, gebeurt dit in de praktijk lang niet altijd. Het *aantal* aanmeldingen is evenwel sterk gestegen. Waren het de eerste jaren samen ongeveer 100, dit jaar alleen al werden er rond de 450 gevallen van mediation gerapporteerd.<sup>2</sup> Hieruit valt niet af te leiden of er nu meer wordt bemiddeld, of dat mediators hun activiteiten vaker melden aan het NMI. Hetzelfde geldt voor het aantal aanvragen van partijen voor een mediator om hen te helpen bij de oplossing van hun geschil. Partijen kunnen zelf het NMI register op internet raadplegen om een geschikte mediator uit te kiezen, maar kunnen ook een aanvraag indienen bij het NMI. Het aantal aanvragen bleef de eerste vier/vijf jaar beperkt tot ongeveer 150. Voor dit jaar alleen waren dit er al 225. Maar ook deze gegevens zeggen weinig over de fre-

\* De auteur werkt bij Merlijn BV (Nuland) waar zij onder meer mediation trainingen geeft. Daarnaast is zij als freelance onderzoeker werkzaam op onderzoeksterreinen als het bestuursrecht, rechtspleging, mediation en interactief beleid.

**Figuur 1: Mediation praktijken in Nederland anno 2000**

	<i>Volledige financiering ministerie van justitie</i>	<i>Startsubsidie of gedeeltelijke financiering ministerie van justitie of gemeenten</i>	<i>Volledige financiering door (semi) particuliere sector</i>
<i>Civiele zaken</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Project Mediation RM</li> <li>- Project Mediation GR</li> <li>- Project Scheidingsbemiddeling</li> <li>- Project omgangsbemiddeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peer mediation op scholen</li> <li>- Buurtbemiddeling</li> <li>- Nicoa (arbeidsgeschillen publieke sector)</li> <li>- ADR Centrum voor het Bedrijfsleven (ACB)</li> <li>- KvK-projecten</li> <li>- (Mediation in de huursector)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raden van Expertise in de bouw</li> <li>- Mediation Centre voor arbeidsgeschillen</li> </ul>
<i>Strafzaken</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herstelbemiddelingsproject Den Haag en Den Bosch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buurtbemiddeling</li> <li>- Echt Recht conferenties</li> <li>- O.M. experiment Amsterdam</li> </ul>	

quentie waarmee mediators betrokken worden bij de oplossing van geschillen.

In 1996 maakte de auteur een stand van zaken overzicht van oude en nieuwe vormen van ADR in Nederland (Hertogh en Kleiboer, 1996). Sinds die tijd heeft een explosie van nieuwe projecten en experimenten plaatsgevonden. Dit artikel biedt hiervan een beknopt overzicht (zie figuur 1).<sup>3</sup> Deze mediationpraktijken zijn zeer divers van aard: sommige zijn gericht op civiel- of bestuursrechtelijke geschillen, andere op strafzaken (buurtbemiddeling ligt op het grensvlak en kan zowel gaan om civiele geschillen als om potentieel strafrechtelijke zaken); sommige zijn geheel door de overheid gefinancierd, andere hebben slechts een startsubsidie gekregen of zijn geheel particulier gefinancierd. Dit is allerminst een uitputtende opsomming, maar een en ander geeft wel een beeld van de verscheidenheid aan terreinen en manieren waarop mediation wordt toegepast.

1 Telefonisch interview directeur NMI.

2 Telefonisch interview directeur NMI.

3 We willen graag het overzicht blijven behouden; nieuwe, of bestaande projecten die hier niet zijn genoemd, kunnen daarom worden aangemeld op het volgende adres: Marieke Kleiboer, Herenstraat 118, 2313 AN Leiden, 071-5145046, kleiboer@hotmail.com.

## Civiele en bestuursrechtelijke zaken

### *Project alternatieve geschilafdoening en mediation 2000-2002*

Om te onderzoeken welke plaats mediation in de rechtspraktijk zou kunnen innemen, zijn voor de periode 2000-2002 onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie twee landelijke projecten met doorverwijzing naar mediation gestart. In beide projecten vindt bemiddeling plaats op vrijwillige basis en is deze kosteloos.

Binnen het project *Mediation voor de rechterlijke macht* kan de rechter die een zaak in behandeling heeft ter zitting de partijen doorverwijzen naar een mediator. Deze mediator kan zowel een (andere) rechter zijn als een externe NMI-erkende mediator die geselecteerd is voor dit project.<sup>4</sup> Mocht de mediation niet slagen dan wordt de procedure bij de rechter hervat. Het kan ook voorkomen dat gedeeltelijke overeenstemming wordt bereikt. De punten van geschil die nog overblijven kunnen dan alsnog apart aan de rechter worden voorgelegd in een eenvoudiger en verkorte procedure. De rechter krijgt geen informatie over wat er tijdens de mediation is besproken. Indien beide partijen instemmen met mediation kunnen zij dit ook meteen via hun advocaten of gemachtigden doorgeven aan de afdeling van het kantongerecht, de rechtbank of het hof waar mediation als service wordt aangeboden. Sinds maart 2000 zijn er vijf projecten gestart: in Amsterdam (rechtbank), Arnhem (kantongerecht, rechtbank en hof), Assen (kantongerecht en rechtbank), Utrecht (rechtbank), en Zwolle (rechtbank). Per gerecht komen verschillende zaken in aanmerking voor doorverwijzing: handelszaken, familiezaken en/of bestuursrechtelijke geschillen. Elders in dit themanummer zal de projectleider mr. M. Pel dieper ingaan op de vormgeving en de resultaten van het project *Mediation voor de rechterlijke macht*.

In het project *Mediation gefinancierde rechtsbijstand* kan voorafgaand aan een eventuele gerechtelijke procedure worden doorverwezen naar een mediator. Als voorwaarde geldt dat ten minste een van beide partijen in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. Het project bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase. Doel van het project is te bekijken of een structurele voorziening voor doorverwijzing naar mediators binnen de gefinancierde rechtsbijstand bestaansrecht heeft en hoe die voorziening het best vormgegeven kan worden. Daarvoor wordt een aantal (naar alle waarschijnlijkheid drie) deelprojecten opgezet bij bureaus voor rechtshulp waarin de doorverwijzing naar mediation in een vroeg stadium (voordat een rechterlijke procedure is gestart) wordt geregeld. De plaatsen waar de deelprojecten zullen plaatsvinden staan nog niet definitief vast en ook de rechtsgebieden waarop zal worden verwezen, zijn

4 Deze rechter-mediators hebben ook een mediation opleiding gevolgd. Het beleidsvoornemen is echter dat na afloop van de projectperiode rechters niet meer als mediator zullen worden ingezet. Zie voor redenen Eindrapport Platform ADR (1997).

nog onderwerp van discussie. In de deelprojecten worden rechtzoekenden in een vroeg stadium geattendeerd op de mogelijkheid van mediation. Zodra zij telefonisch of via het spreekuur in contact komen met een bureau voor rechtshulp en de zaak geschikt lijkt te zijn voor mediation, neemt de bureaumedewerker contact op met een bij het bureau werkzame mediationfunctionaris. Als de cliënt belangstelling heeft voor mediation wordt de tweede partij benaderd en kan worden doorverwezen naar een aan het project verbonden mediator. Voor doorverwijzing binnen de deelprojecten is een vereiste dat tenminste één van de partijen aanspraak kan maken op gefinancierde rechtsbijstand. Aan de doorverwijzing naar de mediator zijn voor partijen kosten verbonden. Uitgangspunt is echter dat deze voor de WRb-gerechtigde nooit hoger mogen zijn dan de eigen bijdrage die bij bijstand door een rechtshulpverlener wordt betaald, ook niet indien er tijdens of na de mediation rechtsbijstand wordt verleend. De binnen de projecten werkzame mediators zullen via een speciale selectieprocedure worden geworven en beoordeeld op bepaalde kwaliteitsvereisten: NMI-registratie, vervolgoopleidingen, ervaring en het deelnemen aan intervisie, coaching en supervisie. Tussen de deelprojecten kunnen variaties plaatsvinden in de organisatorische vormgeving en in de keuze van de rechtsgebieden. Ten tijde van afronding van dit artikel (oktober 2000) is de verwachting dat het eerste deelproject nog dit najaar van start zal gaan.

### *Echtscheidings- en omgangskwesties*

Vanaf december 1998 lopen in acht arrondissementen (Amsterdam, Assen, Breda, Den Bosch, Groningen, Leeuwarden, Middelburg en Utrecht) proefprojecten met scheidings- en omgangsbemiddeling. Deze projecten worden door het ministerie van justitie gesubsidieerd. Het doel van de experimenten met echtscheidingsbemiddeling is om na te gaan of scheiden ook mogelijk is zonder uitgebreide rechtbankprocedure. Echtgenoten die willen voorkomen dat hun conflict onnodig escaleert, kunnen – indien zij nog geen gerechtelijke procedure bij een van bovengenoemde rechtbanken aanhangig hebben gemaakt – onder begeleiding van een door het NMI-erkende mediator zelf hun zaken regelen.

Daarnaast heeft de rechter ook de mogelijkheid in het kader van een voorlopige voorzieningsprocedure partijen naar een scheidingsbemiddelaar door te verwijzen. De uitkomst van de mediation wordt vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst, die vervolgens door een advocaat – een mediator kan tevens advocaat zijn, maar dit hoeft niet – wordt omgezet in een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding bij de rechtbank. De rechter beschouwt dit vervolgens als hamerstuk. Op dit moment is het (nog) niet mogelijk geheel zonder tussenkomst van de rechter te scheiden.

In dezelfde arrondissementen zijn in april 1999 proefprojecten met omgangsbemiddeling gestart. De rechter kan partijen doorverwijzen

naar een NMI-erkende mediator om afspraken te maken over de omgangsregeling met kinderen. Dit kan onderdeel zijn van een scheidingsprocedure, maar kan ook onderdeel uitmaken van een afzonderlijke omgangsprocedure, waarin om het nakomen, wijzigen of beëindigen van de omgangsregeling wordt verzocht. Deze doorverwijzing kan op verschillende momenten tijdens een gerechtelijke procedure plaatsvinden: op het moment van een voorlopige voorziening, bij een definitieve voorziening bij de rechtbank en bij hoger beroep.<sup>5</sup> In afwachting van de uitkomsten van bemiddeling wordt de gerechtelijke procedure tijdelijk geschorst. Na een succesvolle bemiddeling zal de bemiddelaar de overeengekomen omgangsregeling melden aan de rechter. Partijen kunnen de rechter verzoeken de overeenkomst vast te leggen in een beschikking. Het doel van deze experimenten is te bekijken of deelname aan bemiddeling een positief effect heeft op de oplossing van het omgangsgeschil. Tevens wordt onderzocht in welke fase van de gerechtelijke procedure verwijzing het meeste effect sorteert en of het zinvol is ouders te verplichten tot deelname aan bemiddeling.

De huidige stand van zaken van de experimenten laat zien dat de instroom van de door partijen en bemiddelaars in te sturen vragenformulieren de laatste maanden aanzienlijk is toegenomen.<sup>6</sup>

### *Geschillen in de onderwijssector*

Ook in de onderwijssector is mediation een rol gaan spelen. Ten eerste is in Nederland geïntroduceerd wat men in de Verenigde Staten *peer mediation* noemt: mediation voor en door leerlingen in met name het voortgezet onderwijs.<sup>7</sup> Het afgelopen jaar is op vier middelbare scholen in Utrecht met subsidie van de gemeente dit Amerikaanse idee vertaald naar de Nederlandse situatie. Per school is een aantal docenten getraind in het geven van lessen in conflicthantering en mediation. Het is de bedoeling dat in de volgende fase een aantal leerlingen tot mediator zullen worden getraind om geschillen tussen medeleerlingen te kunnen helpen oplossen. Afgelopen september zijn opnieuw vier scholen aan het project toegevoegd. In september 2001 zal een handboek gereedkomen dat

5 In hoger beroep is doorverwijzing naar bemiddeling mogelijk bij het gerechtshof in Amsterdam, Den Bosch, Den Haag en Leeuwarden.

6 Deze proefprojecten worden geëvalueerd door de Vrije Universiteit in Amsterdam en het Verwey-Jonker instituut van de Universiteit Utrecht. In mei 2000 zijn namens de beide begeleidingscommissies die het onderzoek naar de experimenten begeleiden, twee voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer verzonden. De voortgangsrapportages geven een overzicht van de stand van zaken van de experimenten na één jaar. De eindrapportage moet voorjaar 2001 gereed zijn.

7 In maart 2000 organiseerde het European Centre for Conflict Prevention in Utrecht een internationaal seminar over *peer mediation*. Het verslag van deze bijeenkomst getiteld 'Conflict Resolution in Schools' is tegen betaling van fl.10,- op te vragen (030-253 75 28). Het verslag bevat tevens nuttige websites en adressen.

ook ter beschikking van andere scholen zal worden gesteld. Ook in andere steden (onder meer Eindhoven, Groningen, Rotterdam, en Zwolle) zijn projecten van start gegaan of in voorbereiding. *Peer mediation* beperkt zich echter niet alleen tot het voortgezet onderwijs; ook op een aantal lagere scholen is men begonnen lessen in conflicthantering en mediation te geven.

Daarnaast heeft een aantal hogescholen in hun klachtenregeling in-middels een mediationclausule opgenomen, die het mogelijk maakt in geval van conflict een NMI-mediator in te schakelen. Ook heeft het Participatie/Vervangingsfonds voor primair en voortgezet onderwijs, dat in geval van ziekte een vervangende leerkracht financiert, mediation als instrument tegen ziekteverzuim geïntroduceerd via het Aanvullend Pakket Bedrijfsgezondheidszorg. Schoolbesturen die te maken hebben met een ernstig conflict – dat wil zeggen een conflict dat de verhoudingen op hun school zodanig heeft verslechterd dat het functioneren van de school als geheel in gevaar dreigt te komen – kunnen een aanvraag indienen voor mediation. Daarnaast kan in het kader van reïntegratie van een zieke leerkracht die door een conflict op school in de ziektewet is beland, een verzoek tot mediation worden ingediend. Indien het verzoek van een schoolbestuur voldoet aan de criteria die door het vervangingsfonds worden gesteld, neemt het fonds de kosten van de mediation goeddeels voor haar rekening. Ook belangenverenigingen van schoolbesturen bieden steeds vaker mediation aan als vorm van dienstverlening aan hun leden. Zo kunnen Bijzondere Neutrale Scholen zoals Montessori, Jena-plan en Vrije Scholen aangesloten bij de Verenigde Bijzondere Scholen (VBS) in geval van conflict hierop een beroep doen.

### *Huurgeschillen*

Voor de *huursector* ligt een uitgewerkt – maar nog niet formeel goedgekeurd – plan klaar voor een experiment met mediation, althans waar het gaat om het oplossen van geschillen waarbij een beroep wordt gedaan op de huurcommissies. De 61 huurcommissies die Nederland op dit moment nog rijk is, doen uitspraken en geven advies over geschillen betreffende huurprijzen, betalingsverplichtingen bijkomende kosten (i.e. servicekosten), onredelijke bedingen en huursubsidiezaken. Met deze bevoegdheden kunnen veel van de voorgelegde geschillen echter wel beslecht, maar niet opgelost worden. Het merendeel van de geschillen betreft bijvoorbeeld zaken waarin huurverhoging en achterstallig of gebrekkig onderhoud van de woning een rol spelen. Door de huurprijs te verlagen (afhankelijk van de ernst van de tekortkomingen kan de huurcommissie deze verlagen tot 55% van de maximale huurprijs) kan de huurcommissie de verhuurder financieel aanmoedigen iets aan het onderhoud van de woning te doen, maar zij kan de verhuurder hier niet toe dwingen. De verwachting is dat veel conflicten beter en sneller opgelost kunnen worden door middel van mediation, waarbij de verhuurder en

huurder samen aan tafel zitten en hun problemen bespreken. Indien het plan formeel wordt goedgekeurd en de omvangrijke reorganisatie van de geschillencommissies – waarbij de elf regionale secretariaten die de huurcommissies ondersteunen worden samengevoegd tot een centraal secretariaat in Den Haag – is voltooid, zal het experiment met mediation voorjaar 2001 van start gaan.

### *Conflicten in de bouw*

Sinds een decennium zijn de zogenaamde 'Raden van Experts' of 'Raden van Deskundigen' als Nederlandse variant van de 'Dispute Review Boards' actief bij grote bouwprojecten. In contracten wordt een dergelijke Raad in het leven geroepen, bestaande uit – doorgaans – drie deskundigen. In Nederland ziet men daarin soms ook vertegenwoordigers van partijen. De Raad treedt veelal preventief op: waar geschillen dreigen worden problemen vroegtijdig informeel besproken met en bemiddeld tussen partijen. Indien de problemen hiermee niet van de baan zijn, doet de Raad een uitspraak. Het karakter van een dergelijke uitspraak is alleen voor de duur van het werk bindend. Er bestaan echter veel varianten. Soms meldt de overeenkomst dat, indien niet binnen een zekere termijn na de uitspraak de meest gerede partij heeft gemeld zich niet bij een afspraak te zullen neerleggen, de uitspraak van de Raad de kracht heeft van bindend advies (Wassenaer, 1997; Bosch, 2000). Deze procedure neemt partijen niet de mogelijkheid naar een bevoegde geschilbeslechter, meestal een arbiter, te stappen. De uitspraken van de raad zijn te beschouwen als voorlopige voorzieningen en hebben het doel orde-maatregelen te kunnen treffen. Zij lijken dus wel enigszins op een kort geding. De Raad van experts heeft dus zowel een bemiddelende als een arbitrerende rol. In Nederland heeft een dergelijke Raad een rol gespeeld bij onder meer de bouw van de Willemstunnel en de bouw van de Maeslantwaterkering.

### *Burenruzies*

Burenruzies worden door betrokken bewoners, woningbouwcorporaties, politie en lokaal bestuur meer en meer als een probleem ervaren waarvoor zij zelf geen oplossing weten te vinden. Als gevolg van deze gevoelde onmacht werden in Zwolle (in 1995), Rotterdam (in 1996) en Gouda (eveneens in 1996) buurtbemiddelingsprojecten opgezet, geschoeid op Amerikaanse leest: vrijwilligers die een representatieve afspiegeling vormden van de etnische en sociale samenstelling van steden of buurten waar het project werd opgezet, werden getraind om als mediator op te



treden in conflicten op buurtniveau.<sup>8</sup> De opzet van de projecten was in de drie steden op hoofdlijnen hetzelfde. De verschillen betroffen de geografische reikwijdte en de doelstellingen die met buurtbemiddeling werden nagestreefd. In Gouda en Zwolle is een stedelijk bemiddelingsproject beproefd, waarbij is aangehaakt bij bestaande welzijnsinstellingen op stedelijk niveau. Vrijwilligers bemiddelen in burenruzies uit de gehele stad met het primaire doel deze geschillen op buurtniveau op te lossen. In Rotterdam daarentegen wordt door buurtbewoners bemiddeld tussen buurtbewoners in drie wijken: de Homerusbuurt (Rotterdam-Lombardijen), de Gerrit van der Lindebuurt (Rotterdam-Nieuwe Westen) en Schiemond (Delfshaven). Buurtbemiddeling zou hier mogelijk ook als normstellend en relatievormend instrument kunnen werken. In een periode van drie jaar (1996-1999) waren er voor alle drie projecten gezamenlijk in totaal 362 aanmeldingen voor buurtbemiddeling. In het Rotterdamse buurtmodel werden relatief meer burenruzies aangemeld dan in het stedelijke model van Zwolle en Gouda. Het aantal zaken dat aangemeld werd, steeg naarmate de experimenten langer bestonden. Elders in dit tijdschrift zal een van de onderzoekers die deze drie projecten heeft geëvalueerd (zie het artikel van Peper en Spierings in dit themanummer) de opbrengsten van buurtbemiddeling nader bespreken.

Ook in andere steden zijn inmiddels buurtbemiddelingsprojecten van start gegaan.<sup>9</sup> Half januari 1997/1998 is een stedelijk project begonnen in Almere. In de eerste twee jaar werden 187 zaken aangemeld. Rond de honderd geschillen kregen een vervolg, een derde daarvan leidde tot een gesprek met beide partijen aan tafel. In Amsterdam (Oud-Zuid, inclusief De Pijp) is in het najaar van 1998 een wekelijks spreekuur onder leiding van drie professionele mediators van start gegaan, waar buurtbewoners die verwickeld zijn in een burenruzie zich kunnen aanmelden voor mediation.<sup>10</sup> In Leiden is in 1998/1999 in twee wijken (De Mors en de Stevenshof) een bemiddelingproject opgezet. Het eerste jaar waren er 34 aanmeldingen waarvan er negen hebben geleid tot een mediationbijeenkomst met beide partijen. Tenslotte is in Amersfoort in februari 2000 een projectleider aangesteld en is inmiddels een groep vrijwilligers getraind om te bemiddelen in de buurten Kruiskamp Koppel en Kattenbroek. Gegevens over het al dan niet slagen van mediation in die gevallen waar het tot een gesprek heeft geleid, ontbreken echter. Onderzoek kan zo niet aantonen of de experimenten ook effect hebben gesorteerd en voortgezet moeten worden.

8 Zie voor een beschrijving en evaluatie van deze drie projecten: Peper, B. e.a., *Bemiddelen bij conflicten tussen burens; een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met buurtbemiddeling in Nederland*, Delft, Eburon, 1999.

9 Er is een website waarop gegevens over de verschillende projecten vermeld staan: [www.twiceatonce.nl/midbuurt.html](http://www.twiceatonce.nl/midbuurt.html).

10 Over het aantal bemiddelingen, al dan niet geslaagd, waren geen gegevens beschikbaar bij het buurtcentrum.

Het ministerie heeft in de zomer van 2000 gemeenten uitgenodigd een buurtbemiddelingsplan in te dienen voor een startsubsidie. De voorstellen uit Zutphen, Zaandam, Tilburg, IJsselstein, Montfoort, Herenveen, Den Haag (twee deelgemeenten) en Rotterdam (twee deelgemeente en de gemeente Rotterdam IJsselmonde) zijn in oktober 2000 gehonoreerd en zullen in 2001 van start gaan.

### *Geschillen in arbeidsverhoudingen*

Ook op het terrein van arbeidsverhoudingen is mediation inmiddels geïntroduceerd. Hieraan liggen verschillende beweegredenen ten grondslag. We noemen er twee en zullen bij allebei een voorbeeld geven.

Een eerste reden mediation te introduceren bij het oplossen van arbeidsgeschillen is om een betere aansluiting te vinden bij moderne arbeidsverhoudingen. Een van de belangrijkste maatschappelijke veranderingen op de arbeidsmarkt is de individualisering en flexibilisering van de arbeidsrelatie. Werknemers willen arbeidscontracten die aansluiten bij hun individuele voorkeuren en leefomstandigheden. Werkgevers zoeken naar mogelijkheden werknemers flexibeler in te zetten. Bij deze moderne arbeidsverhoudingen past een methode van conflictantering waarin partijen zelf gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de oplossing van mogelijke arbeidsgeschillen die tussen hen zijn gerezen. Om dit te stimuleren hebben de sociale partners binnen de overheid, binnen het Centrum Arbeidsverhoudingen (Caop), medio 2000 het Nederlands Instituut Conflictmanagement Overheid en Arbeid (Nicoa) opgericht. Het Nicoa bevordert de toepassing van alternatieve vormen van conflictoplossing op het terrein van arbeidsverhoudingen in de publieke sector op vier manieren.

Ten eerste is er een ADR-desk opgericht die fungeert als een soort *gatekeeper* voor partijen die verwickeld zijn in een geschil en die gebruik willen maken van de diensten van het Nicoa. Hier wordt de intake verricht en wordt voor de verschillende typen geschillen gezocht naar de meest geschikte oplossingsmethode. In geval gekozen wordt voor mediation kent het Nicoa een register van NMI-mediators, die beschikken over specifieke ervaring of deskundigheid op het terrein van arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector. Dit register is niet openbaar. Een voordracht van een of meer mediators geschiedt door het Nicoa. Ten tweede treedt het Nicoa op als kenniscentrum voor mediators. Dit houdt in dat er een databank met geanonimiseerde gegevens over bemiddelingen beschikbaar is voor onderzoek, dat er een bibliotheek ingericht is, die ook via de website toegankelijk is, en dat bijeenkomsten georganiseerd zullen worden waarin ervaringen kunnen worden uitgewisseld.<sup>11</sup> Ten derde verzorgt het Nicoa een aantal opleidingen voor mediators, potentiële afnemers van deze diensten en hun adviseurs, alsook studenten van

11 Zie [www.nicoa.nl](http://www.nicoa.nl).

instellingen voor hoger onderwijs. Tenslotte beoogt het Nicoa als instituut voor conflictmanagement in de publieke sector onderzoek op dit terrein te (laten) verrichten.

Een tweede reden om gebruik te maken van mediation in verstoorde arbeidsrelaties is een financiële. Een arbeidsconflict kan het functioneren van de werknemer in aanzienlijke mate *beïnvloeden*. Ziekteverzuim kan het gevolg zijn. Een zieke werknemer kan gedurende twee jaren niet ontslagen worden. Als werknemers ziek worden en mogelijk na een jaar arbeidsongeschikt raken is dat niet alleen voor hen een probleem. Sinds de privatisering van de Ziektewet en het bestaan van een Pambawetgeving, hebben werkgevers hun eigen verantwoordelijkheid als het om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van hun personeel gaat. Gedurende twaalf maanden moet het loon worden doorbetaald. Komt de werknemer daarna in de WAO, dan stijgt de WAO-premie voor de werkgever aanzienlijk. Zowel werknemer als werkgever hebben, kortom, belang bij een snelle oplossing van hun probleem. Het Mediation Centre is een van de particuliere initiatieven die hier een mogelijkheid voor mediation zag weggelegd. Het centrum is in 1998 opgericht als samenwerkingsverband van dertien mediators gespecialiseerd in arbeidsgeschillen. Zij krijgen hun zaken doorverwezen via arbo-diensten (en in enkele gevallen verzekeringsmaatschappijen). De afgelopen twee jaar hebben 105 bemiddelingen plaatsgehadt. In 45 gevallen werd de mediation afgebroken door een van de partijen en door hen gezamenlijk. 29 maal werd de werknemer gereïntegreerd, dat wil zeggen dat hij of zij weer aan de slag is gegaan bij de werkgever of elders werk heeft gevonden. In 27 gevallen werd een exit-oplossing gevonden, vaak via de kantonrechter, maar soms ook niet (als de werknemers een uitkering wenst aan te vragen is de weg naar de kantonrechter verplicht). In twee zaken was het resultaat van de mediation dat de werknemer in de WAO belandde.

### *Handels- en bedrijfsgeschillen*

In 1998 werd op initiatief van het bedrijfsleven en verschillende (juridische) beroepsgroepen het ADR Centrum voor het Bedrijfsleven (ACB) opgericht. ACB is een non-profit organisatie, die de toepassing van mediation in het bedrijfsleven stimuleert voor zowel interne als externe conflicten. Het ACB bemiddelt niet zelf, maar beheert een bestand van NMI-mediators die aan een aantal kwaliteitseisen moeten voldoen: affiniteit met het bedrijfsleven; specifieke kennis op het gebied van handelszaken en/of bedrijfsconflicten; bekendheid met het sturen van onderhandelings- en mediationprocessen; en het vermogen om complexe problemen adequaat te interpreteren.<sup>12</sup> Zowel grote internationale

12 Het register van het ACB bevat ook een aantal mediators dat niet geregistreerd is bij het NMI. Dit zijn vooral buitenlandse mediators die ingezet worden bij grensoverschrijdende conflicten.

conflicten tussen bedrijven als kleine detailhandelzaken of (interne) arbeidsconflicten kunnen worden aangebracht. Bij de mediations zijn meestal ook de advocaten van partijen betrokken. Er wordt gestreefd in drie tot vier bijeenkomsten tot een oplossing te komen. Ten behoeve van de minder draagkrachtigen hanteert het ACB voor kleine bedrijven een gehalveerd tarief van maximaal driehonderd gulden per uur. Het aantal mediations die via het ACB tot stand komt stijgt gestaag: van twee gevallen in 1998, via zeven in 1999, tot ongeveer twintig voor het jaar 2000. Bijna negentig procent van de zaken waarin mediation wordt beproefd, eindigt in een vaststellingsovereenkomst. Vooral de zorgvuldige selectie van specifiek gekwalificeerde mediators wordt als belangrijke factor voor dit succes gezien.

Om mediation als methode van conflicthantering onder de aandacht te brengen bij het bedrijfsleven in de regio Rotterdam, is in het vroege voorjaar van 2000 een pilotproject van start gegaan, waarin de Rotterdamse Kamer van Koophandel (KvK) en een aantal mediators uit de NMI-regiogroep Rotterdam samenwerken. Medewerkers (voorlichters) van de KvK hebben hiervoor een korte mediation training gevolgd. Bij de KvK aangesloten bedrijven en organisaties worden – in conflicten die zich daarvoor lenen – gewezen op de mogelijkheden van mediation. Er kan vervolgens telefonisch contact worden opgenomen met één van de mediators die zich voor enkele uren per maand voor dit project beschikbaar hebben gesteld. Deze mediators zijn afkomstig uit verschillende beroepsgroepen waaronder advocaten, accountants en ingenieurs. Daarnaast bestaat een tweemaandelijks, vrijblijvend inloopspreekuur en wordt op andere wijzen aan publieksvoorlichting gedaan, bijvoorbeeld door middel van publicaties en presentaties voor ondernemers. Ondernemers kunnen uiteindelijk tegen gereduceerd tarief (fl. 250,-) in aanmerking komen voor een volledige mediation. Om het project laagdrempelig te houden, wordt voorts gegarandeerd dat een volledig traject maximaal tien uur duurt. De hoeveelheid informatie-aanvragen bij de KvK loopt min of meer gestaag. Gemiddeld volgt daaruit tweemaal per maand een verzoek tot nader contact met een mediator. Daarvan zijn er tot nu toe vijf in een bemiddeling uitgemond. Eén mediation is inmiddels met een vaststellingsovereenkomst afgesloten. Slechts één voorgelegde zaak betrof een extern probleem; alle overige bestonden uit problemen *binnen* een onderneming, veelal tussen vennoten. Een viertal betrof arbeidsverhoudingen. Het KvK-project in Rotterdam heeft inmiddels navolging gekregen: in april 2000 is het 'mediation Project Haaglanden' van start gegaan.

### **Strafrechtelijke zaken**

Anders dan in onder meer de Verenigde Staten, Australië, New Zeeland, en binnen Europa in België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, kende Nederland tot

voor kort nauwelijks experimenten met mediation in het strafrecht.<sup>13</sup> De schaderegelingen in het kader van de Wet en richtlijn Terwee (ten onrechte schadebemiddeling genoemd) en de experimenten met dading betreffen immers geen bemiddeling waar dader en slachtoffer met elkaar aan tafel zitten.<sup>14</sup> Anders dan bij mediation waar partijen zelf besluiten of zij hun geschil samen willen oplossen, hangt het daarnaast bij zowel schaderegelingen als bij dading van het openbaar ministerie af of een poging wordt ondernomen om partijen tot een overeenstemming te brengen (Smolders en De Lange, 2000).

Sinds twee jaar is er echter ook in Nederland een aantal initiatieven ontplooid waarin de verdachte of de dader en het slachtoffer in de gelegenheid worden gesteld om op vrijwillige basis actief mee te werken aan de oplossing van problemen die het gevolg zijn van het delict. Deze zullen kort worden besproken.

### *Mediation als aanvulling op het strafrecht: herstelbemiddeling*

Met subsidie van het ministerie van justitie werd in 1997 in het arrondissement Den Haag en omringende arrondissementen een project met herstelbemiddeling opgezet door Reclassering en Slachtofferhulp Nederland. Het project betrof een verkenning van de behoefte, methodische ontwikkeling en randvoorwaarden voor een structurele vorm van bemiddeling tussen dader en slachtoffer. In deze vorm van mediation staan schuld- en leedverwerking van de dader respectievelijk het slachtoffer centraal. Het is dan ook een *aanvulling* op in plaats van vervanging van het strafrecht en vindt in de regel pas plaats na de strafzitting en veroordeling van de dader. In tegenstelling tot sommige bemiddelingsprogramma's in het buitenland is deelname aan het project voor zowel dader als slachtoffer vrijwillig en bestaat er geen 'strafrechtelijke stok achter de deur.' Dat maakt dat in principe elk slachtoffer en elke dader voor herstelbemiddeling in aanmerking kan komen, ongeacht de aard van het delict. Wel is er een aantal voorwaarden opgesteld waaraan voldaan moet zijn wil een ontmoeting zinvol zijn (Van Barlingen, Slump e.a., 2000). In de periode augustus 1997 en februari 2000 werden 118 zaken aangemeld. Daarvan waren 68 aanmeldingen op initiatief van de dader en 50 op initiatief van het slachtoffer. In 19 gevallen werd er direct

13 Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft in september 1999 procedurele regels opgesteld voor landen die mediation in het strafrecht toepassen of dit in de toekomst willen gaan doen. Zie 'Recommendation concerning mediation in penal matters' (nr. 9, 15 september 1999). Ook is er een European Forum for Victim- Offender Mediation and Resorative Justice opgericht met als doel onderlinge informatie-uitwisseling en ondersteuning. Het secretariaat bevindt zich in Leuven, België (jolien.willemsens@law.kuleuven.ac.be).

14 Zie voor een overzicht van bemiddelingsvormen voor, tijdens en na het strafproces: *Bemiddeling tussen dader en slachtoffer* (2000), rapport van de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, ministerie van justitie.

bemiddeld; in 25 gevallen werd er indirect bemiddeld; in 14 gevallen werd er geen contact gelegd met de andere partij, maar ondervond de initiatiefnemer wel een positieve ervaring. De overige werden afgewezen, teruggetrokken of waren nog in behandeling ten tijde van de evaluatie. Uit de afgenomen interviews blijkt dat de betrokkenen het resultaat van herstelbemiddeling als zeer positief ervaart. In januari 2001 wordt een vergelijkbaar project gestart in Den Bosch.

*Mediation in plaats van strafrecht: experiment O.M. Amsterdam*

Om de werklast van de rechter te verlichten is het openbaar ministerie in Amsterdam in de zomer van 2000 begonnen met een experiment om mediators in te zetten die daders en slachtoffers helpen tot een vergelijk te komen. Het gaat vooral om relatief kleine vergrijpen: straatroof, mishandeling, vernieling. Het is de bedoeling dat daders zich beter gaan realiseren wat zij hun slachtoffers hebben aangedaan. De verwachting is dat zij dan niet zo snel meer in herhaling zullen vervallen. Het slachtoffer krijgt tevens de kans tot genoegdoening. In dit experiment komt bemiddeling voor de eerste maal *in plaats van* een strafzaak. De veertien mediators die het O.M. in de hoofdstad wil inzetten zijn vooral pedagogen en psychologen van Marokkaanse, Antilliaanse en Turkse afkomst. Zij zijn goed op de hoogte van de problemen in die culturen. De bemiddelaars werken samen met de drie kantoren van Justitie in de Buurt (JIB's) in stadsdeel Oud Zuid, Amsterdam Zuidoost en Slotervaart/Overtoomse Veld.<sup>15</sup>

Slachtofferhulp Noord-Branbant in Den Bosch is eveneens een project met mediation voor de zitting gestart. Ook hier gaat het om kleine overtredingen en wordt in bepaalde gevallen afgezien van strafvervolgning.

*'Echt Recht conferenties'*

In Nieuw Zeeland werd aan het eind van de jaren tachtig de 'Family Group Conference' in de wet opgenomen.<sup>16</sup> In geval van kleine strafbare feiten gepleegd door minderjarigen biedt de wet de mogelijkheid deze zaken niet voor de rechter maar in een groepsmediation proces af te handelen. Dader en slachtoffer van een geschil en hun respectievelijke

15 De JIB's zijn in het leven geroepen om de objectieve veiligheid en de veiligheidsgevoelens in buurten met ernstige veiligheidsproblemen te vergroten. Dit wordt getracht door de snelheid van justitiële interventies te bevorderen; meer zichtbaarheid te geven aan justitiefuncties voor burgers en partners; en de samenwerking met en sturing van relevante partners te stimuleren.

16 De introductie van 'Family Group conferencing' en de wet waarin dit wordt opgenomen, kwamen voort uit de ontevredenheid van de Maori's, de inheemse bevolking van Nieuw-Zeeland, met de manier waar Justitie omging met hun jongeren in zaken betreffende criminaliteit en welzijn. Door de invoering van deze wet is 'Family Group Conferencing' nu van toepassing op alle kinderen en jeugdigen in Nieuw-Zeeland.

families en sociale netwerken komen onder leiding van bemiddelaar en volgens een vast stramien bijeen. Na het horen van de dader en het slachtoffer is er gelegenheid tot een brainstorm met alle aanwezigen over herstel van de schade, wat vervolgens in een vaststellingsovereenkomst wordt vastgelegd. Een en ander wordt afgerond met een informeel gedeelte waarbij emoties worden gebruikt voor herstellen van de banden.

In navolging van Nieuw-Zeeland (en later Australië, de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk) is ook in Nederland het model van 'Family Group Conferencing' geïntroduceerd.<sup>17</sup> Onder de naam 'Echt Recht conferentie' wordt sinds het begin van dit jaar op kleine schaal (onder meer in Den Haag op een middelbare school, in het ressort Leeuwarden in het kader van Halt, en in Drente door de Stichting Werkverband Jeugdzorg) geëxperimenteerd. De bedoeling is dat een dergelijke bijeenkomst de dader inzicht geeft in de effecten die de wandaad heeft voor het slachtoffer, maar ook wat dit betekent voor zijn eigen familie en netwerk. Voor het slachtoffer en zijn of haar familie biedt de bijeenkomst de mogelijkheid hun gevoelens en gedachten te uiten in het bijzijn van de dader. Ook kunnen zij zo invloed uitoefenen op het herstelplan. Binnen het justitiële systeem kan de 'Echt Recht conferentie' beschouwd worden als een andere manier van afdoening, bruikbaar in de Halt-sfeer, maar ook in de jeugdreclassering. Het kan gebruikt worden los van een eventuele dagvaarding, maar het resultaat van de conferentie kan ook ter zitting worden ingebracht. Conferenties zijn ook gebruikt als een herintegratie-ceremonie nadat de straf is uitgezeten.<sup>18</sup>

### **Mediation: leren door experimenteren?**

Mediation is 'in'. Er wordt driftig op los geëxperimenteerd in alle uithoeken van de samenleving. Hebben we hier te maken met wildgroei van een modeverschijnsel, of met een doelgericht, collectief leerproces op het gebied van geschilbeslechting? Een eenduidig antwoord op die vraag kan op dit moment niet worden gegeven. Een systematische evaluatie is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen leren van ervaringen. Zeker in de aanvangsfase van de huidige mediationgolf waren de evaluatiecriteria noch de randvoorwaarden die nodig waren om een experiment te laten slagen, voldoende gearticuleerd. Onmiskenaar is dat er op sommige plaatsen vooruitgang is geboekt in de wijze waarop mediation-experimenten worden opgezet en beoordeeld. In het geval van mediation bij rechtbanken werd aanvankelijk een experiment gestart zonder dat duidelijk was onder welke voorwaarden het geslaagd zou kunnen heten. Het huidige rechtbank project heeft hiervan lering getrokken: in samenwerking met Justitie is een uitgebreid monitoring- en evaluatie-

17 Hoofdinspecteur van Politie in Tilburg en de directeur van de stichting Op Kleine Schaal (Voorhout), zijn de aanjagers van dit project.

18 Volgens de website [www.echt-recht.nl](http://www.echt-recht.nl).

systeem ontworpen. Bij de opzet van buurtbemiddelingsprojecten was van meet af aan al rekening gehouden met evaluatie en konden onderzoekers in een vroegtijdig stadium hun inbreng hebben. De 'best practices' die deze evaluatie heeft opgeleverd dienen als voorbeeld voor andere steden die een buurtbemiddelingsproject door Justitie gesubsidieerd willen krijgen. Dat zijn hoopvolle ontwikkelingen, maar zij bieden op zichzelf geen garantie dat dit over de volle breedte gebeurt. Het zou daarom wenselijk zijn een meta-evaluatie (een evaluatie van de verschillende evaluaties) te laten uitvoeren.

Hoe kunnen we meer in het algemeen deze explosieve groei van mediation duiden? We zullen niet lang stilstaan bij de vraag hoe de snelle opkomst van mediation kan worden verklaard. In de literatuur wordt een groot aantal motieven en groeifactoren benoemd, variërend van de wens tot ontlasting van de rechter en reductie van de kosten tot 'empowerment' van geschilpartijen.<sup>19</sup> Minstens zo interessant zijn de institutionele vragen die deze mediationexplosie oproept.

Ten eerste: welke instanties borgen de kwaliteit van al deze mediators en mediation procedures, en welke professionele normen en waarden vormen daarbij het uitgangspunt? Op dit moment vervult het NMI een rol als koepelorganisatie. Mediation is echter nog een jonge professie. Er bestaan nog zeer uiteenlopende opvattingen onder haar beoefenaren over wat een mediator moet kennen en kunnen (vergelijk de discussie tussen advocaten en psychologen die zich met mediation bezighouden). Daarachter ligt onder meer de vraag welke rol daarbij is weggelegd voor ervaring respectievelijk formele opleidingen en welke beginselen ten grondslag liggen aan certificeringsprocedures.

Ten tweede: hoe wordt mediation ingebed binnen het palet aan geschiloplossingsmogelijkheden dat in verschillende sectoren reeds voorhanden is: is mediation vooral op te vatten als een aanvulling of als een substituut voor traditionele methoden? In de civiele sfeer is de vraag relevant of het een tegengif is tegen de door sommigen gevreesde juridisering en claimcultuur, of dat het deze juist onbedoeld versterkt. In het strafrecht zal veel intensiever dan tot nu toe het geval is geweest, moeten worden gediscussieerd over de vraag in welke fasen van de strafrechtelijke keten mediation een plaats kan krijgen en hoe het zich daarbij steeds verhoudt tot de reguliere afdoeningsmodaliteiten.

Ten derde: waarom is het ministerie van justitie op dit ogenblik eigenlijk de aanjager van mediation binnen de rijksoverheid? Uit bovenstaande beschouwing blijkt immers dat in alle uithoeken van de publieke sector mediation een plaats heeft verworven. Justitie benadert geschillen in beginsel als casus. Mediation is een nieuwe methode om die casus op te lossen. In andere delen van de publieke sector is conflictoplossing ingebed in bredere processen van beleidsvorming en onderhandelend be-

19 Zie De Roo, A.J. en R.W. Jagtenberg, 'De A van ADR' in *Nederlands juristenblad*, 70<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1995, pp. 81-87.



stuur. Een proactiever opstelling van andere departementen zou kunnen bijdragen tot een verbreding en differentiatie van subsidiestromen en mediation experimenten. Deze vergroting van variëteit zou immers op termijn ook een betere selectie van mediationpraktijken mogelijk maken. Zo ligt het voor de hand om de mogelijkheden te verkennen die mediation biedt in het kader van interactieve beleidsvorming.

## Literatuur

**Barlingen, M. van, G.J. Slump e.a.**

*Tussenevaluatie herstelbemiddeling*

2000, p. 14

**Bosch, J.**

*Alternatieve geschilbeslechting bij grote bouwprojecten*

Tijdschrift voor mediation, nr. 2, 2000,

p. 20

**Hertogh, M., M.A. Kleiboer**

*Anders dan rechtspraak(ADR);*

*alternatieve geschilbeslechting in Nederland*

Beleid en maatschappij, nr. 6, pp.

312-321

**Smolders, A., A. de Lange**

*Mediation in strafzaken; het belang van herstel*

Nederlands juristenblad, afl. 28, 2000,

pp. 1375-1382

**Wassenaer, A.**

*ADR structuren in de bouw*

Tijdschrift voor mediation, nr. 2, 1997,

p. 31

# Mediation naast rechtspraak

## Uitvoering landelijk project Mediation Rechterlijke Macht

mr. M. Pel\*

Doorverwijzing naar mediation tijdens een gerechtelijke procedure lijkt paradoxaal. De partijen hebben immers hun conflict, waar zijzelf al dan niet met behulp van hun adviseurs in overleg met de wederpartij niet zijn uitgekomen, binnen een gerechtelijke procedure aan de rechter voorgelegd. De juridische stellingen zijn betrokken en de zaak is gejuridiseerd. De weg van de verharding van de standpunten en het betrekken van stellingen is al een heel eind bewandeld. Is het mogelijk en wenselijk dat de partijen alsnog op hun schreden terugkeren? Dat is de vraag die in het project 'Mediation naast rechtspraak' wordt onderzocht. In dit artikel zal ik de volgende thema's rond het project bespreken: doelstellingen en uitgangspunten van het project, waarbij kort de verschillen tussen mediation en schikken zullen worden besproken; doorverwijzingsvariabelen waaronder doorverwijzingsmomenten en -indicatoren; de kwaliteitsborging van het project waaronder selectie van mediators, monitoring van het project en informatie-uitwisseling; en ten slotte de eerste resultaten van het project.

### Doelstelling en uitgangspunten van het project

In de beleidsbrief ADR<sup>1</sup> 2000-2002 van november 1999 aan de Tweede Kamer geven de bewindslieden van Justitie het kader voor beleidsontwikkeling van ADR in de periode 2000-2002. In deze brief ('Meer wegen naar het recht', 1999, p. 7) onderscheiden de bewindslieden vier doelstellingen voor ADR op de lange termijn, te weten de dejuridisering van geschilafdoening, het op de kwalitatief beste, respectievelijk meest efficiënte wijze afdoen van geschillen, een meer pluriforme toegang tot het recht waarbij partijen meer eigen verantwoordelijkheid dragen voor de afdoening van hun onderlinge geschillen en het verminderen van de druk op de rechtspraak.

De bewindslieden kondigen in de brief onder andere een project met mediation aan binnen de rechterlijke macht. De doelstellingen van het project zijn nader uitgewerkt in het Landelijk Kader Project ADR/Mediation 2000-2002. Krachtens dit kader moet door het ontwikkelen en opzetten van een aantal gevarieerde en variabele doorverwijzingsprojecten binnen de rechterlijke organisatie inzicht worden verkregen

\* De auteur is projectleider van het landelijk project 'Mediation naast rechtspraak', vice-president van het Hof Arnhem en NMI-mediator.

in de vraag of een structurele doorverwijzingsmogelijkheid binnen de rechterlijke organisatie bestaansrecht heeft en zo ja, op welke wijze deze het meest effectief kan worden georganiseerd. Met deze opdracht zijn vanaf september 1999 de voorbereidingen voor het landelijk project Mediation R.M. 'Mediation naast rechtspraak' begonnen.

### *Uitgangspunten*

Bij de opzet en organisatie hebben heel veel verschillende inzichten, doelen en uitgangspunten een rol gespeeld. Ik noem er daarvan vier. Een eerste gegeven is dat het hier een onderzoeksproject betreft. Alles wat in het project wordt gedaan moet meetbaar en verifieerbaar zijn. Dat stelt hoge eisen aan organisatie, communicatie en verslaglegging. Bovendien moet het project voldoende materiaal opleveren voor het onderzoek. Naast kwalitatieve eisen geldt er dus ook een kwantitatieve eis van duizend doorverwijzingen in alle projecten, dus bij de rechterlijke organisatie en de gefinancierde rechtsbijstand, gedurende de projectperiode die loopt tot en met 2002.

Een tweede aandachtspunt is de presentatie van het project. Aansluitend bij de doelstellingen van de introductie van mediation in de beleidsbrief en de kaderstelling is er voor gekozen om het aanbieden van mediation binnen het project te introduceren als het verlenen van extra service aan de partijen, te weten het geven van een extra mogelijkheid om hun conflict op te lossen. Vandaar ook de naam van het project 'Mediation naast rechtspraak'. Dit is een doelstelling die breed gedragen wordt binnen de rechterlijke organisatie. Daarentegen wordt het verminderen van de druk op de rechtspraak door velen in dit kader op korte termijn niet als realistisch dan wel als een oneigenlijke doelstelling beleefd. Als vermindering van de werklast op den duur een neveneffect van het project zou blijken te zijn dan zou dat uiteraard bij weinigen op bezwaren stuiten.

In de derde plaats wijs ik op het feit dat mediation in elk geval bij de aanvang van het project en waarschijnlijk nog steeds relatief onbekend en dus ook onbemind is bij alle spelers in dit veld: de doorverwijzers, de justitiabelen, de advocaten en gemachtigden. Goede voorlichting en communicatie zijn noodzakelijk om iedereen aan te moedigen ten minste mee te werken aan het onderzoek naar de vraag of deze extra service door het publiek zal worden gewaardeerd en of er andere gunstige dan wel ongunstige neveneffecten gaan optreden. Juist de tegenstanders en twijfelaars zouden mee moeten doen om hun eigen hypothesen te verifiëren.

Ten slotte wijs ik op de noodzaak van differentiatie van de deelprojecten. Dit brengt mee dat binnen de deelprojecten een aantal variabelen in doorverwijzingsmethoden, doorverwijzingsmomenten en

rechtsgebieden moeten worden getest, waarbij ook nog tussentijdse variatie kan optreden en waarbij van de ervaringen geleerd moet worden. De projectorganisatie als geheel is daarom een zogenaamde 'lerende' organisatie. Dat wil zeggen dat op basis van de ervaringen de methodiek van doorverwijzing (èn ook: stijl van mediation) telkens tussentijds zal worden (en inmiddels ook al is) aangepast. Gelukkig hoeven we niet helemaal bij nul te beginnen. Bij de opzet en organisatie is en wordt geprofiteerd van de ervaringen die in binnen- en buitenland zijn opgedaan, van bezoek aan buitenlandse projecten en van onderzoeksresultaten (De Roo, 1999; Chin-a-Fat, 2000; Kocken en Van Manen, 1998; Kocken, 2000; Brown and Marriot, 2000, pp. 32 e.v., 85 e.v.; Genn, 1997).

### *Verschillen tussen schikken en mediation*

Een vraag, die dikwijls rijst bij rechters en advocaten die de methode van mediation niet kennen, is of er wel verschil is tussen beide manieren van conflictbehandeling en of het wel zin heeft om aan schikken door de rechter nog een andere bemiddelingsmethode toe te voegen. De verkenning van de grens tussen schikken en mediation is een van de heel interessante zoektochten in het project. Vooropgesteld moet worden dat het doel van het project niet is om de schikkingsactiviteit van de rechter terug te dringen. Integendeel. Wat zijn globaal de verschillen tussen schikken en mediation? Mediation is een specifieke vorm van conflictbemiddeling waarbij de mediator als onafhankelijke derde de partijen behulpzaam is bij het vinden van een oplossing die gebaseerd is op wederzijds belang. Deze vorm van bemiddeling heeft twee hoofdkenmerken. De eerste is dat veel aandacht wordt gegeven aan het herstel van de verstoorde communicatie tussen partijen en daarmee aan de achterliggende emoties en verstoorde relaties, telkens voor zover die emoties en verstoorde relaties een oplossing in de weg staan (zie voor de noodzaak en methode daartoe: Stone, Patton e.a., 2000). Het andere hoofdkenmerk van mediation is de daarin gebruikte onderhandelingsmethode, namelijk de Harvard-methode. Deze methode houdt in dat er op basis van belangen en niet op basis van (on)gelijk hebben of krijgen wordt onderhandeld (Fisher, Ury e.a., 1997). Kenmerk van vrijwel ieder conflict is dat het partijstandpunt ofwel de vordering c.q. eis (de zelf gekozen oplossing voor het conflict) niet door de ander acceptabel wordt geacht. Achter ieder standpunt liggen echter dikwijls één of meerdere belangen die – eenmaal bekend – de sleutel voor een mogelijk wel effectieve oplossing kunnen vormen. Een simpel voorbeeld daarvan is een werknemer die een dienstauto wenst. Tot de mogelijk achterliggende belangen behoren: ik heb (dagelijks) vervoer nodig; ik vind dat een dienstauto bij mijn status past; ik wil niet onderdoen voor mijn collega's elders; ik wil erkenning voor al mijn extra werk; ik wil goede sier maken bij mijn partner.

Daarnaast is al hetgeen in de mediation wordt besproken tussen partijen vertrouwelijk, ook als de mediation zou mislukken. De mediator is

neutraal en heeft – als de partijen er niet uitkomen – geen beslissingsmacht en stuurt ook tijdens de mediation niet op inhoud.<sup>2</sup> Dit heeft als gevolg dat de partijen het achterste van hun tong kunnen laten zien, zonder het risico te lopen op hun mededelingen of voorstellen vastgepind te worden als de onderhandelingen zonder resultaat zouden blijven. De partijen zijn volledig vrij de mediation te verlaten als ze menen er niet beter van te zullen worden.

Een aantal van deze kenmerken hebben de schikkingsonderhandelingen tijdens een gerechtelijke procedure niet. Daarmee heeft schikken al een ander karakter. Tijdens het project is door middel van enquêtes onder rechters onderzocht hoe zij hun schikkingen aanpakken. Sommigen houden zich vrij strak aan de juridische standpunten bij het zoeken naar een passende oplossing en anderen neigen veel meer naar het onderzoeken van de onderliggende belangen. Dit bevestigt het al eerder bestaande beeld dat schikken niet één bepaalde methode is, maar qua inhoud en uitvoering wordt bepaald door de persoon van de rechter, waarbij van invloed is of de rechter beginnend of gevorderd is en of deze vooral is geïnteresseerd in de juridische inhoud of juist in de achterliggende belangen. Het werk van de rechter wordt echter wel begrensd door de kenmerken van de gerechtelijke procedure, waar het innemen van standpunten en het beargmenteren daarvan noodzakelijk is, terwijl de partijen ook weten dat de rechter zal beslissen als zij er zelf niet uitkomen, hetgeen ook bepaalde gevolgen heeft (zie voor een uitgebreidere uiteenzetting: Pel, 2000; Gijbels, 1999; meer algemeen: Bush en Folger, 1994; Brown en Marriot, 2000).

Op de doorverwijzingscursus die in het kader van het project aan de deelnemende rechters en secretarissen wordt gegeven hebben zij de verschillen zelf als volgt in kaart gebracht. De schikkende rechter stuurt op inhoud; heeft macht en beslist als de partijen het niet eens worden; is georiënteerd op geschil en argumenten; heeft beperkte tijd voor een zitting en is professional in het recht. De mediator daarentegen stuurt volgens een bepaalde methodiek op proces; heeft geen macht en beslist zelf niet; is georiënteerd op het conflict en de belangen van de partijen en heeft ruim de tijd; is een professional in conflictbemiddeling. De doorverwijzende rechters hebben dus inmiddels een beeld van de overeenkomsten en verschillen tussen schikken en mediation en de grens daarvan zal zeker verder worden verkend binnen het project.

## Doorverwijzingsvariabelen

Binnen de rechterlijke organisatie vinden op dit moment heel veel verschillende experimenten en vernieuwingen plaats. Dat gaf beperkingen

2 Wel kan de mediator soms aangeven hoe bepaalde rechtsregels luiden of partijen wijzen op de noodzaak inhoudelijk advies aan een derde te vragen. Deze vorm van mediation heet evaluatieve mediation.

**Schema 1: Overzicht van de gestarte deelprojecten**

Gerecht	Start	Sector	Doorverwijzingsmethoden en tijdstip
Rechtbank en Hof Arnhem	1 maart 2000	Civiel en financiële familiezaken (=ff), Hof alleen ff	Door de rechter ter zitting Op gemeenschappelijk verzoek van partijen
Rb Zwolle	1 april 2000 NB voortzetting van eerder experiment sinds 1997	Bestuur	Door de rechter ter zitting Selectie door de secretaris bij voorlopige voorzieningen, bepaalde zaken. Schriftelijke uitnodiging at random
Rechtbank en kantonrechters Assen	1 juli 2000	Rb: Civiel en ff Kantonrtrs: civiel, speciaal arbeids- en huurzaken	Door de rechter ter zitting
Rb Utrecht	1 juli 2000	Civiel en ff, met speciale aandacht voor medische aansprakelijkheids- en grote handelszaken.	Door de rechter ter zitting Door de rechter bij bepalen voorlopig getuigenverhoor Door de secretaris in bouw- en accountantszaken na dupliek en ondernemingszaken en medische aansprakelijkheidszaken na antwoord of dupliek
Rechtbank Amsterdam	1 september 2000	Bestuur	Door de rechter ter zitting Screening van bepaalde zaken vóór de zitting met daarop eventueel volgend mediationaanbod (o.a. ruimtelijke ordening zaken, alle ambtenarenzaken en voorlopige voorzieningen) Op gemeenschappelijk verzoek van partijen.

voor de ontwikkeling van alweer een nieuw project. Desondanks was het niet moeilijk een aantal rechterlijke instanties bereid te vinden om een deelproject te ontwikkelen. Sinds maart 2000 zijn vijf deelprojecten van start gegaan die in schema 1 beknopt worden gekenschetst.<sup>3</sup>

3 Daarnaast is nog in ontwikkeling het deelproject 'Mediationweek'. Daarbij wordt gedacht aan het openen van een speciale mogelijkheid voor procespartijen bij een deelnemende rechtbank (dat kunnen andere rechtbanken zijn dan de hier genoemde projectrechtbanken) om zich in een bepaald tijdvak aan te melden voor vrijwillige mediation. In speciale perspublicaties of via persoonlijke benadering zullen de partijen gewezen worden op de mogelijkheid voor een bepaald aantal (stel: vijftig) procespartijen om zich te melden voor mediation. Vanzelfsprekend moeten alle bij een geschil betrokken partijen dit willen. Er zullen dan, volgens bepaalde criteria geselecteerde, mediators bereid moeten zijn zich vrijwillig beschikbaar stellen om een of twee mediations te doen in de desbetreffende week. De ervaringen in het buitenland leren dat een groot aantal partijen gebruik maakt van deze mogelijkheid en ook dat meer dan de helft van deze mediations tot beëindiging van de procedure leidt.

Het is helaas binnen het bestek van dit artikel onmogelijk alle aspecten van de keus voor de rechtsgebieden en de doorverwijzingsmomenten en -methoden te bespreken. Over de rechtsgebieden kan ik kort zijn. Het strafrecht valt buiten de opdracht. Alle andere rechtsgebieden zijn in twee of drie deelprojecten betrokken, zij het dat van de familiezaken alleen de zogenaamde financiële familiezaken worden doorverwezen omdat de 'gewone' scheidings- en omgangsbemiddeling (Chin-a-Fat, 2000) al in andere projecten worden onderzocht.

De keus voor het doorverwijzingsmoment en de doorverwijzingsmethode is gecompliceerder. Uit onderzoek in buiten- en binnenland blijkt dat doorverwijzing door de rechter op de zitting de meeste kans op succes biedt, terwijl dat tegelijkertijd het meest arbeidsintensief is (Brown en Marriot, 2000; Genn, 1997; Kocken, 2000). Bij de opzet van het project is besloten om bij deze gunstige ervaring aan te sluiten en om tegelijkertijd en successievelijk ook andere methoden en momenten voor doorverwijzing te testen. Zolang mediation relatief onbekend is bij de rechtshulpverleners en nog onbekender bij het gros van de rechtzoekenden is goede voorlichting noodzakelijk, zowel over wat mediation is als over de keus voor mediation in de specifieke zaak. Deze vrij uitgebreide voorlichting blijkt het beste via mondelinge overdracht gegeven te kunnen worden. Uit onderzoek naar doorverwijzing in Engeland is gebleken dat de partijen die in de procedure werden vertegenwoordigd of begeleid door een advocaat significant minder vaak voor mediation kiezen dan de zelf procederende partijen (Genn, 1997). Ik kom hierop terug.

Over het meest gunstige tijdstip van de keus voor mediation bestaan verschillende opvattingen. Volgens de één moet de keuze zo snel mogelijk worden gemaakt voordat de standpunten zijn verhard en de hakken in het zand zijn gezet. Volgens de ander heeft ieder conflict een zeker stadium van rijping nodig voordat mensen besluiten om van de arena naar de onderhandelingstafel terug te keren. En in elk geval is bekend dat ook in vastgelopen conflicten er een stadium kan aanbreken waar de partijen het nutteloze van nog meer acties en procedures inzien en waar bij zij terugkeren naar het oorspronkelijke onderliggende geschilpunt. Maar anderzijds zijn er ook mensen die de escalatieladder zover beklimmen dat zij liever met de tegenstander samen de afgrond ingaan dan ook maar iets aan de ander toe te geven. Alle zaken die binnen het project voor mediation in aanmerking komen verkeren in enig stadium van escalatie en jurisdisering. Het minst gejuridiseerd kunnen zijn de zaken waarin een voorlopige voorziening of een voorlopig getuigenverhoor wordt gevraagd, alsmede sommige korte gedingen. Het meest geëscaleerd zijn meestal de zaken in hoger beroep en de procedures waarin partijen elkaar voor de zoveelste maal tegenkomen. In al die zaken kunnen er aanknopingspunten zijn voor doorverwijzing, maar het is de kunst deze te vinden! Er zijn overigens ook zaken die zich naar hun aard niet lenen voor mediation. Daarmee kom ik op de volgende vraag, die naar de doorverwijzingsindicaties.

*Doorverwijzingsindicaties*

Bij een doorverwijzing moet de doorverwijzer nagaan of de desbetreffende zaak zich leent voor mediation. In dit artikel ga ik ervan uit dat de lezer (al dan niet door lezen van de andere artikelen in dit themanummer en/of door mijn eigen summiere uiteenzetting hierboven) bekend is met mediation als conflictoplossende methode. Voor degenen die daarover, ook en juist in verband met doorverwijzing door de rechter, meer willen lezen, verwijs ik naar een ander artikel van mijn hand (Pel, 2000). Uit eerdere projecten en onderzoeken (Brown en Marriot, 2000; Kocken, 2000) is komen vast te staan dat er geen eenduidige criteria bestaan voor doorverwijzing naar mediation, daarom wordt gesproken over doorverwijzingsindicaties.

De belangrijkste indicatie is de onderhandelingsbereidheid van partijen. Ervaren mediators zijn het erover eens dat niet het soort zaak bepalend is voor de slagingskansen van mediation maar de attitudes en inzichten van de partijen. Zij moeten bereid en in staat zijn met elkaar in gesprek te komen over een oplossing van hun conflict, terwijl zij daarbij ook nog oog moeten kunnen ontwikkelen voor de wederzijdse belangen.

Een andere belangrijke indicatie is dat er enige onderhandelingsruimte is. Als het conflict echt alleen maar gaat om het verdelen van een som geld lijkt mediation niet de beste weg (zij het dat er dan toch nog redenen kunnen zijn daarvoor wel te kiezen). Als aan deze basisvoorwaarden niet wordt voldaan kunnen de andere indicaties buiten beschouwing blijven. Bij de doorverwijzing zal de rechter het 'commitment' van de partijen testen en hen erop wijzen dat afwijzen van het voorstel of eventueel niet lukken van de mediation geen enkel gevolg voor hun rechtspositie in de procedure heeft. Doorverwijzen is echter een delicaat moment: enerzijds kan een 'zetje' van de rechter bij doorverwijzing als opluchting worden ervaren omdat geen van de partijen zonder gezichtsverlies zelf bemiddeling durft voor te stellen, maar anderzijds kan dat leiden tot onwillige partijen met wie niets te bereiken valt in de mediation. Schema 2 geeft de indicaties en contra-indicaties globaal weer.

Door middel van de monitoring van het project wordt in elke zaak gevraagd naar de gebruikte of gebleken doorverwijzingsindicaties, zowel aan de doorverwijzer, de partijen, hun advocaten, de advocaat als aan de mediator. Door vergelijking van de antwoorden zullen we kunnen nagaan of de verschillende antwoorden met elkaar te rijmen zijn of dat er discrepanties bestaan. De resultaten zullen ook tussentijds steeds worden doorgegeven aan alle betrokkenen wat bijstelling van de gehanteerde doorverwijzingsindicaties mogelijk maakt.



**Schema 2: Doorverwijzingsindicaties**

Indicaties	Contra-indicaties
Andere uitkomst wenselijk dan via een vonnis mogelijk	Eerder mislukte mediation
Belangen vallen buiten een juridisch kader	Partijen getrouwd met hun conflict (te ver op escalatieladder)
Snelle oplossing gewenst	Precedent gewenst
Procesmoeheid	Openbare uitspraak gewenst
Duurzame relatie (familie, buren, zakenrelatie, maatschap, langlopend contract enzovoort)	(Te) grote machtsongelijkheid (NB: de mediator is getraind om machtsverschillen te compenseren)
Gemeenschappelijk toekomstig belang	Partijen met een culturele achtergrond waarbinnen mediation niet past
Meerdere procedures of meer conflicten dan in de procedure voorgelegd	Pure procedure (zie Pel, 2000) waarin uitsluitend rechterlijke uitspraak de oplossing kan brengen
Belang bij vertrouwelijke behandeling, met mogelijkheid afzonderlijke gesprekken	
Meer partijen bij conflict betrokken dan procespartijen zelf	
Duurzaamheid oplossing noodzaak	

**De kwaliteitsborging binnen het project: een leerproces***Selectie van de mediators*

Voor het welslagen van mediations is naast de wil en inzet van conflicterende partijen de kwaliteit van de mediator van groot belang. Wanneer rechters – vanuit hun gezagspositie – , of anderen namens de rechterlijke organisatie, mediation voorstellen, dan moet de kwaliteit van de mediator boven elke twijfel verheven zijn. In het kader van dit project zijn in samenspraak met rechters, vertegenwoordigers van het NMI en diverse mediators kwaliteitseisen ontwikkeld betreffende opleiding, ervaring en deskundigheid van de betrokken mediators, eisen die uitgaan boven de minimumeisen die worden gesteld aan inschrijving in de erkende registers van de stichting NMI. Naast het vereiste van inschrijving in het NMI-register is als eis gesteld dat de projectmediators beschikken over ervaring in tenminste vijf à tien mediations, plus ervaring in het omgaan met partijen in conflictsituaties alsmede zicht op de gang van zaken in juridische procedures en de impact daarvan op het conflict en partijen. Het is voor het vertrouwen van partijen en de doorverwijzers ook relevant dat de mediator bij een geslaagde mediation in staat is een goede vaststellingsovereenkomst op te (doen) stellen, die in voorkomende gevallen later in een vonnis of beschikking zal worden vastgelegd. Dit zou een voorkeur voor de mediator-jurist kunnen betekenen. Anderzijds

kunnen de advocaten van partijen ook toezien op de juridisch juiste afwikkeling en is bekend dat partijen in bepaalde soort zaken (bouwconflicten, arbeidszaken, medische fouten) meer vertrouwen stellen in een mediator met een andersoortige beroepsopleiding dan (weer een) jurist. Te denken valt aan een ingenieur, architect, arts, arbeidsdeskundige, accountant enzovoort.

Dit heeft ertoe geleid dat er binnen het project mediators met verschillende vooropleiding en beroepservaring zijn aangetrokken. De juristen vormen uiteindelijk binnen de 56 geselecteerde mediators wel het grootste percentage maar daarnaast zijn ook mediators aangetrokken uit onder andere de volgende beroepsgroepen: accountancy, consultants, onderwijs en medische sector. Van de mediators wordt bovendien gevraagd dat zij elk jaar een vervolgtraining doen of aantoonbaar bezig zijn vaardigheden en kwaliteit te verbreden of te verdiepen en bovendien dat zij deelnemen aan de intervisie en coachingstrajecten binnen het project. De mediations geschieden allemaal volgens de regels van het NMI-reglement. De partijen committeren zich daaraan door het ondertekenen van een mediationovereenkomst dan wel een afsprakenlijst. Wat tijdens de mediations wordt besproken mag later niet in een procedure worden gebruikt, tenzij de partijen dat tijdens de mediation afspreken.<sup>4</sup> Over de consequenties van de geheimhouding en het thans nog ontbrekende verschoningsrecht van de mediator is veel meer te zeggen. Binnen het project vindt hierover op dit moment discussie plaats, waarna die noties nader zullen worden omschreven. Het project heeft verder een eigen klachtenregeling, waarvan tot nu toe nog geen gebruik is gemaakt.

### *Voorlichting*

Alle deelnemers aan het project moeten weten waar zij aan toe zijn en hebben specifieke informatie nodig. De doorverwijzers, partijen en advocaten behoren allemaal op de hoogte te zijn van de (on)mogelijkheden van mediation en de doorverwijzingsindicaties, terwijl de partijen en hun advocaten zich ook nog moeten kunnen bezinnen op geboden keuze voor mediation en de mogelijke gevolgen daarvan. Binnen het project is een communicatieplan ontwikkeld waarin de doelgroepen en de communicatiemiddelen zijn omschreven. Daarvan wil ik er nu enkele nader toelichten.

Voor rechters en secretarissen is een doorverwijzingscursus ontwikkeld met een bijbehorende syllabus (Barendrecht, Kamminga e.a., 2000). In deze driedaagse cursus maken rechters en secretarissen kennis met de (on)mogelijkheden van mediation. De bedoeling is dat zij na afloop in staat zijn adequaat door te verwijzen en daarbij de juiste informatie aan de partijen te verschaffen. Daarnaast wordt tijdens de cursus ook geoefend met mediatorsvaardigheden die ook op de gewone zitting van pas

4 Zie K.G. 2000, 65.

kunnen komen. Dit jaar zijn er acht cursussen gegeven en voor volgend jaar staan er tenminste drie op stapel. Ook is er schriftelijk voorlichtingsmateriaal ontwikkeld, waaronder een brochure voor de procespartijen en hun advocaten (brochure 'Mediation naast rechtspraak'<sup>5</sup>) en worden er geregeld voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd bijvoorbeeld met de balie. Uit onderzoek in het buitenland is gebleken dat advocaten en gemachtigden niet snel geneigd zijn hun cliënten te adviseren in te stemmen met doorverwijzing naar mediation (Genn, 1997; Brown en Marriot, 2000). De oorzaak daarvan is onder andere onbekendheid met mediation en het gevoel dat de 'zaak' hen wordt ontnomen.

Daarnaast kunnen er andere weerstanden bestaan tegen de doorverwijzing. Het is noodzakelijk dat hierover meer informatie wordt verkregen, met name in de beginfase van de projecten. Nu al is gebleken dat de advocaten moeite hebben met hun nieuwe rol van adviseur en dat zij soms moeilijker dan partijen het machtsspel of de strijd om het gelijk/ongelijk in willen ruilen voor het zoeken naar een oplossing in wederzijds belang. Ook is voor sommige advocaten wèl maar voor andere nog niet duidelijk wat hun positieve rol kan zijn in een mediation (Schmidt auf Altenstadt, 2000; Ynzonides, 2000). Daarom zullen informatieve contacten worden onderhouden met de procesvertegenwoordigers van partijen die aan een mediation hebben deelgenomen om van hun ervaringen en hun meningen te leren. Daarnaast zal worden bevorderd dat advocaten een informatieve cursus over mediation volgen.

### *Monitoring*

Doelstelling van het Landelijk project mediation rechterlijke macht is – als gezegd – na te gaan of een structurele voorziening voor doorverwijzing naar mediation binnen de rechterlijke organisatie bestaansrecht heeft. Het onderzoek tijdens de looptijd van het project is bedoeld om vast te stellen of er bij partijen behoefte is aan doorverwijzing naar mediation tijdens de duur van een gerechtelijke procedure en om vast te stellen of deze doorverwijzing succesvol is. De behoefte wordt vooral gemeten aan het aantal van de aan de gerechten voorgelegde zaken dat is doorverwezen en waarbij partijen het aanbod van mediation ook accepteren. Het succes wordt vooral gemeten aan de hand van het aantal zaken dat na doorverwijzing eindigt in een gehele of gedeeltelijke overeenstemming tussen partijen. In samenwerking met het WODC is een monitoringstelsel ontwikkeld dat informatie moet verschaffen over de doorverwijzingen en de mediations in het project. Met behulp van vragenlijsten wordt na iedere mediation onder meer onderzocht: de duur;

5 'Mediation naast Rechtspraak' is een brochure van het landelijk project 'Mediation rechterlijke macht'. Deze is op te vragen bij het Landelijk projectbureau mediation voor de rechterlijke macht. Postbus 9030, 6800 EM Arnhem. Tel.: 026-3592805; fax: 026-3592692; email: mediation@hetnet.nl

de doorlooptijd; de validiteit van de doorverwijzingsindicatie; de verwachtingen van partijen; de tevredenheid bij partijen over de uitkomst; en het oordeel van partijen over de mediator.

Door het monitoringstelsel worden gegevens verkregen over de doorverwijzingsindicaties en over de successen van de mediations. Hiermee is niet alle relevante informatie voorhanden. Interessant is dat de tevredenheid van de partijen over de mediation niet altijd parallel loopt met de uitkomst. In vergelijkbare projecten in het buitenland waren ook de partijen die niet tot overeenstemming waren gekomen in het algemeen heel tevreden over de mediator en de mediation. Dit hangt samen met het begin van herstel van de communicatie tussen de partijen tijdens de mediation dat niet altijd meteen kan of moet uitmonden in een overeenkomst. Bij andere projecten is de invulling van monitoringformulieren en andere gegevensverzameling problematisch gebleken (Kocken, 2000; Chin-a-Fat, 2000). Reden waarom nu duidelijke procedures zijn gemaakt over de informatieverschaffing, die tot nu toe goed lijken te werken. Te beginnen met het laatste kwartaalverslag over dit jaar zullen alle monitoringgegevens daarin verwerkt worden en tevens gebruikt worden voor tussentijdse sturing.

### *Informatie-uitwisseling*

Eventuele specifieke obstakels bij doorverwijzen of tijdens de mediation worden niet in de monitoring gemeten terwijl bovendien behoefte bestaat aan nadere kwalitatieve informatieverschaffing over de 'niet geslaagde' mediations. Deze gegevens kunnen samen met de monitoringgegevens de basis vormen om de opgedane ervaringen om te zetten in leerpunten aan de hand waarvan de kwaliteit van de doorverwijzingen en de mediations tussentijds verder kan worden verhoogd. Aannemelijk is dat bij de aanvang van het project nog een relatief hoog percentage van de doorverwijzingen niet tot geslaagde mediations zal leiden. Die veronderstelling is gebaseerd op de gedachte dat de doorverwijzingsindicaties tijdens een gerechtelijke procedure in Nederland nog niet (civiele zaken) dan wel in kwantitatief nog onvoldoende mate (bestuurszaken) (Kocken, 2000) zijn getest om de validiteit daarvan te kunnen voorspellen. Daarnaast hebben de meeste projectmediators nog geen ervaring met mediations die tijdens een gerechtelijke procedure zijn doorverwezen, terwijl de aanpak daarvan beslist bijzondere aspecten heeft. Met name door het feit dat partijen al een heel traject van (juridische) onderbouwing van hun standpunten hebben doorlopen en door de betrokkenheid van hun belangenbehartigers. De ervaringen in het buitenland met de zogenaamde *court-annexed mediation* leren dat de mediator snel wordt verleid tot een bepaalde mediationstijl: de evaluatieve, die verwantschap vertoont met schikken door de rechter, op basis van rechtsregels en de prognose van de uitkomst van de procedure. Ook in dit project is al gebleken dat die neiging bestaat, terwijl wij voorlopig

de voorkeur hebben voor een faciliterende stijl van mediation. Hierbij wordt in de eerste plaats gestreefd naar een oplossing met respect voor wederzijdse belangen, terwijl rechtsregels en andere objectieve maatstaven worden ingezet als alle mogelijke oplossingen zijn bedacht en vergeleken. Op dat moment zal een zogenaamde realiteitstest worden uitgevoerd om na te gaan of de gekozen oplossingen houdbaar en verkiezelijk zijn, ook in het licht van objectieve maatstaven (zie Pel, 2000). Door specifieke informatieverzameling en –uitwisseling zal vooral in de eerste anderhalf jaar van het project veel aandacht worden besteed aan de kwaliteitsbevordering van selectie en behandeling van de mediations, om aan het eind van het project de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden. Binnen het project zullen daarom afzonderlijke impulsen worden gegeven aan: informatieverzameling over obstakels bij het doorverwijzen; informatieverzameling over specifieke kenmerken en daarbij passende aanpak van tijdens een procedure doorverwezen mediations; en, gebruik van die gegevens voor verdere kwaliteitsbevordering van verwijzing en mediation. Voor de kwaliteitsbevordering en de bijsturing tijdens het project, en daarmee voor het welslagen van het project, is het noodzakelijk de hiervoor bedoelde informatie te verkrijgen van en door te geven aan de beroepsgroepen die cruciaal zijn voor het welslagen van het project. Dat zijn de volgende groepen: de doorverwijzers (rechters of andere functionarissen); de mediators; en, de advocaten of gemachtigden van partijen. In een plan van aanpak worden voor elk van de onderscheiden doelgroepen instrumenten ontwikkeld om de vermelde doelen te bereiken. In dat kader vindt onder meer intervisie en coaching plaats van de mediators: zij krijgen intervisietraining, zijn allen lid van een intervisiegroep waaraan ook telkens een coach is verbonden. Alle leerpunten die ook voor anderen relevant zijn worden doorgegeven aan het landelijk bureau, die deze informatie vervolgens bundelt en doorgeeft. Ook vinden contacten plaats tussen rechters en doorverwijzers om te voorkomen dat irritatie ontstaat ofwel bij rechters over mislukte mediations, ofwel bij mediators over ‘verkeerde’ doorverwijzingen. In die contacten wordt uiteraard niet inhoudelijk op de doorverwezen zaken ingegaan. Wel wordt besproken of er over en weer aanwijzingen of tips gegeven kunnen worden voor de voorlichting aan partijen door de rechter en eventuele precisering en betere herkenning van doorverwijzingsindicaties.

## **De eerste ervaringen binnen het project**

### *De doorverwijzingen*

De verwachting voor dit jaar was dat er in totaal ongeveer 125 zaken naar mediation zouden worden verwezen. Dit aantal is op 1 november al ruim overschreden. Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat de procespartijen wel bereid zijn zich te laten doorverwijzen. Wel is gebleken dat

**Tabel 1: Aantal doorverwezen zaken tot 1 november 2000**

Gerecht	Aantal mediations
Amsterdam (start 1-10)	3
Arnhem (start 1-3)	62
Assen (start 1-7)	10
Utrecht (start 1-7)	35
Zwolle (start 1-4)	46*
Totaal	156

\* Inclusief 17 vóór 1-4 doorverwezen zaken

in een aantal gevallen de partijen tussen de doorverwijzing en de eerste mediation alsnog afzagen van de mediation. Daarbij kan een rol spelen dat de partijen soms instemmen met doorverwijzing op gezag van de rechter in de veronderstelling dat weigeren een ongunstige invloed zou kunnen hebben op de beslissing van de rechter. Aan dit aspect wordt daarom nu veel aandacht besteed. Benadrukt wordt dat mediation vrijwillig is en volstrekt geen gevolgen kan hebben voor de procedure zelf. Het is iets extra's maar neemt niets weg.

Op bijeenkomsten van rechters en secretarissen wordt geëvalueerd welke belemmeringen er zijn bij het doorverwijzen en ook die informatie wordt verder uitgewisseld. In civiele procedures is van belang dat partijen inzien wat een mediation kan toevoegen aan de ook bestaande mogelijkheid van schikken door de rechter (zie daarvoor Pel, 2000). In bestuursrechtelijke procedures bestaan specifieke problemen: de machtsongelijkheid tussen bestuursorgaan en burger, de kwestie van het mandaat en de vraag of mediation mogelijk is in gevallen van gebonden beschikkingen. Brenninkmeijer (in: Barendrecht, Kamminga e.a., 2000) en Pach (Pach, 1999) wijzen hierin de weg: er kan meer dan op het eerste gezicht lijkt. Al deze aspecten zullen verder worden onderzocht en daarvan zal nader verslag worden gedaan. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven per deelproject van de tot 1 november 2000 doorverwezen zaken.

De tot op heden doorverwezen civiele zaken betreffen voornamelijk: ontbinding van maatschappen, verdelingen, medische aansprakelijkheid, wanprestatie, arbeidsgeschillen, financiële gevolgen van echtscheiding, conflicten in familiebedrijven, burenc conflicten, en huurzaken. De doorverwezen zaken in het bestuursrecht betreffen voornamelijk: ambtenarenzaken, sociale verzekeringszaken, ex-arob zaken en voorlopige voorzieningen.

### *De resultaten van de mediations*

Wat zijn de verwachte en inmiddels behaalde resultaten? De meeste doorverwezen mediations zijn uiteraard nog niet afgerond, zodat nog

geen valide prognose voor het verloop van de mediations kan worden gegeven. Voorlopig rekenen wij op een succespercentage van ongeveer 40% in de doorverwezen civiele zaken. De score in bestuursrechtzaken in Zwolle – waar in de verwezen zaken geen schikking door de rechter is 'beproefd' – is nu ruim 60% en was in het begin 50%. Daarom rekenen wij voorlopig ook in bestuursrecht op een score van 50%, terwijl de score in het huidige project waarschijnlijk na het begin enigszins zal oplopen in alle categorieën.

De percentages lijken misschien laag. Dat heeft te maken met het volgende. In de eerste plaats moeten de nieuwe mediators wennen aan de verharding van de standpunten bij *court-annexed mediation*; hierbij passen speciale mediationvaardigheden waarmee nog meer ervaring moet worden opgedaan. Verder hebben de civiele deelprojecten nog de bijzonderheid dat pas wordt doorverwezen als er in de desbetreffende zaak niet geschikt kan worden. Alle zaken die door de rechter geschikt worden<sup>6</sup> vallen buiten de doorverwijzingen. Dit betekent dat de mediator te maken krijgt met de moeilijker zaken waarin de emoties heel hoog zijn opgelopen, terwijl de partijen de weg terug van standpunten naar belangen toch al moeten afleggen op een moment dat hun zaak sterk is gejuridiseerd. Dat is in dit stadium vaak extra moeilijk. Daarbij is voor de prognose ook gekeken naar resultaten in het buitenland met *court-annexed mediation*. Ook daar is gebleken dat het in een mediation niet altijd mogelijk is binnen korte tijd tot een wederzijds bevredigende oplossing te komen als partijen al jaren in een escalerende rechtsstrijd verwickeld zijn. Maar hoopgevend is wel dat in een aantal 'mislukte' mediations partijen naderhand alsnog zelf gaan regelen, omdat ze door de mediation toch weer aan de praat zijn geraakt. Tot op heden wordt het verwachte percentage aan 'successen' gehaald, terwijl er ook al procedures zijn geroeyeerd doordat partijen na een mediation zonder overeenkomst wel tot onderlinge onderhandelingen zijn gekomen, alsnog leidend tot volledige overeenstemming.

Daarnaast is een specialiteit van dit project dat mediatoren en rechterlijke beslissing harmonieus kunnen samengaan: als partijen het vrijwel geheel eens worden maar één kwestie willen laten afhangen van de beantwoording van een rechtsvraag, kan de procedure vervolgens tot die ene vraag worden beperkt (wat zich al heeft voorgedaan). Intussen hebben 'tevreden' partijen de volgende uitspraken genoteerd, ook na een 'mislukte' mediation:

- We hadden twee jaar geen conversatie meer, dat is door deze mevrouw weer op gang gekomen;
- Ik koos voor mediation omdat ik de strijdbijl wilde begraven;
- Dit is voor zakenmensen een goede oplossing, want je moet met elkaar door;

6 Dat ligt bij de meeste rechtbanken op ruim 50% van de zaken die op de comparitie na antwoord komen.

– De gesprekken waren zwaar, maar het is me wel duidelijk geworden hoe ik zelf aan een oplossing kan bijdragen.

Dit zijn de tevreden klanten. Daarnaast zijn er zeker partijen, advocaten en doorverwijzers die twifelen aan het nut van mediation, zeker als het in hun eigen zaken geen resultaat heeft opgeleverd. De kunst is nu om in het vervolg te leren van de opgedane ervaringen en de ‘verkeerde’ verwijzingen tot een minimum terug te brengen en vervolgens na te gaan of de ‘goede’ verwijzingen voldoende rendement opleveren. Aan het enthousiasme van de projectleiders, de projectcommissies, doorverwijzers en de mediators zal het niet liggen. Zij zetten zich enorm in om de kwaliteit van doorverwijzingen en mediations te waarborgen en te verhogen.

## De conclusies

In hoeverre voldoet de gang van zaken aan de geschetste uitgangspunten? De verzameling van het onderzoeksmateriaal loopt. Binnen het project wordt een schat aan informatie over mediationstijlen en -technieken verzameld. Het lijkt waarschijnlijk dat het project slaagt in die zin dat er eind 2002 voldoende materiaal ligt om de beslissing over het al dan niet structureel invoeren van doorverwijzing naar mediation tijdens een procedure te kunnen nemen. Wel zullen nog enkele beginproblemen met de software van de dataprogramma's moeten worden overwonnen. De boodschap dat hier sprake is van een extra service lijkt (voorzichtig) aan te slaan. Het project heeft een voedingsbodem binnen de rechterlijke organisatie. De partijen en advocaten zijn bereid voor mediation te kiezen, misschien nog niet altijd met de juiste verwachtingen of uitgangspunten. Nu al staat vast dat er goede redenen kunnen zijn om nog tijdens een gerechtelijke procedure te kiezen en dat dit tot goede en duurzame oplossingen kan leiden, waarbij soms meerdere procedures kunnen worden geroeyeerd. De differentiatie tussen en binnen de deelprojecten levert nieuwe inzichten op en de eerste ervaringen hebben al geleid tot tussentijdse wijziging en aanvulling van de gekozen aanpak, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorlichting aan partijen door de doorverwijzers. De vraag is of de kwantiteit, kwaliteit en de resultaten van de doorverwezen mediations zodanig zullen zijn dat die een structurele invoering van doorverwijzing zullen rechtvaardigen. De toekomst zal het leren.

## Literatuur

**Barendrecht, J.M., P. Kamminga e.a.**

*Mediation en verwijzing door de rechter*  
(Syllabus voor de doorverwijzingscursus)  
Landelijk Projectbureau Mediation voor  
de Rechterlijke Macht, 2000



**Brenninkmeijer, J.M.**

*Dilemma's rond mediation in het bestuursrecht*

In: Barendrecht, J.M. en P. Kamminga e.a., *Mediation en verwijzing door de rechter; (syllabus voor de doorverwijzingscursus)*  
Landelijk Projectbureau Mediation voor de Rechterlijke Macht, 2000

**Brown, H.J., A.L. Marriot**

*ADR principles and practice*  
London, Sweet & Maxwell 2000

**Bush, R.A.B., J.P. Folger**

*The promise of mediation; responding to conflict through empowerment and recognition*

San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994

**Chin-a-Fat, B.E.S**

*De rechter als verwijzer bij (omgangs)-bemiddeling*

Trema, 2000, pp. 97-99

**Doesschate, B. ten**

*Mediationproject Utrecht*  
Utrecht, 2000 (baliebulletin)

**Genn, H.**

*The Central London County Court Pilot Mediation Scheme*

London, 1997, Research Papers nr. 5/98

**Gijbels, L.H.H.**

*Van scheidingsbemiddeling naar mediation; ervaringen van een (scheidings)bemiddelaar/mediator*

Tijdschrift voor arbitrage, 1998, pp. 133 e.v.

**Kocken, C.L.B.**

*Verwijzing naar mediation; een onderzoek betreffende de verwijzing van partijen naar mediation bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zwolle*  
Amsterdam, 2000, Faculteit der rechtsgeleerdheid UvA

**Kocken, C.L.B., N.F. van Manen**

*Weg van het recht; verslag van het evaluatie-onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie naar vier experimenten met bemiddeling bij Buro's voor Rechtshulp en Rechtbanken*  
Amsterdam, 1998, Paul Scholten Instituut, Universiteit van Amsterdam

**Meer wegen naar het recht**

*Beleidsbrief ADR*

Kamerstukken II 1999/2000 26352, nr. 19

**Pach, M.A.**

*Mediation en de lagere overheid; ervaringen uit de praktijk*  
De Gemeentestem, 1999

**Pel, M.**

*Doorverwijzing naar mediation in de civiele procedure; extra service of branchevervaging?*

Tijdschrift voor civiele rechtspleging, 2000

**Pel, M.**

*Mediation naast rechtspraak? Onderzoeksvoorstellen voor de toepassing van mediation binnen of buiten het burgerlijk procesrecht*

In: Barendrecht, J.M., Brenninkmeijer, A.F.M., e.a. (red), *Rechtspleging, samenleving en bestuur; een gerichte onderzoeksagenda*, Utrecht, Lemma, 2000, pp. 85-89

**Roo, A. de**

*De individuele conciliatiepraktijk van het Britse Advisory Conciliation & Arbitration Service – een lichtend voorbeeld voor Nederland?*

Tijdschrift voor mediation, 1999, pp. 81-83

**Schmidt auf Altenstadt, P.J.M. von**

*Het sap en de schillen*  
Advocatenblad, 2000, 23 juni

**Stone, D., B. Patton e.a.**

*Difficult conversations*  
Harvard Negotiating Project, Penguin Books, 2000

**Ynzonides, M.**

*Ronde Tafelgesprek mediation*  
Advocatenblad, 2000

# Buurtbemiddeling als panacee?

## Reflectie op de praktijk

dr. B. Peper en dr. F.C.P.P. Spierings\*

Het is een algemeen bekend maar waarschijnlijk onderschat gegeven, dat sluimerende conflicten tussen buren een ernstige ondermijning kunnen betekenen van het welzijn van bewoners. Die ondermijning van het welzijn kan zelfs leiden tot criminaliteit. Zo werd in november 1996 voor de Rotterdamse rechtbank vijftien jaar gevangenisstraf geëist tegen de 56-jarige J.V. wegens doodslag. Hij werd ervan verdacht – en dat is door de rechtbank ook bewezen verklaard – dat hij in augustus van datzelfde jaar het achtjarige jongetje Marcello Jansen van de achtste verdieping van de flat te Schiedam – waar zij beiden woonden – had gegooid, tengevolge waarvan de jongen overleed (*De Volkskrant*, 22 november 1996). Uit berichten in de media kon men opmaken dat er in het betreffende flatgebouw al langere tijd spanningen bestonden tussen verschillende volwassen bewoners en J.V., met name over het spelen van kinderen op de galerijen van de flat. Sommigen vonden de man onaanspreekbaar en het conflict bleef smeulen tot de beschreven fatale tragedie plaatsvond. Er zijn andere gevallen bekend. Zo rende een volwassene op een kwade dag met een honkbalknuppel zijn huis uit om voetballende jongeren waaraan hij zich stoorde een lesje te leren. En we kennen de gevallen van conflicten tussen buren zoals ze aan de orde kwamen in de televisie-documentaire *Buren* van Frans Bromet.

In deze bijdrage staat de inzet van het beleidsinstrument buurtbemiddeling voor het aanpakken van burenruzies en het voorkomen van escalaties centraal. Buurtbemiddeling behelst het bemiddelen *door* bewoners bij ruzies *tussen* bewoners. De gegevens in dit artikel zijn gebaseerd op evaluatieonderzoek<sup>1</sup> naar experimenten met buurtbemiddeling in drie steden (Zwolle, Rotterdam en Gouda), die plaatsvonden van 1996 tot en met 1999.<sup>2</sup> Het onderzoek had betrekking op een vijftal buurtbemiddelingsprojecten. Drie buurtprojecten in Rotterdam, te weten het Nieuwe Westen (een stadsvernieuwde oude wijk), Schiemond (een stadsvernieuwings-nieuwbouwwijk) en Lombardijen (een na-oorlogse

\* De auteurs zijn verbonden aan respectievelijk de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Capaciteitsgroep Emancipatie-onderzoek/Vrouwenstudies van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht.

flatwijk in de overgang). In Zwolle en Gouda zijn de andere twee – stedelijk gerichte – projecten gesitueerd.<sup>3</sup>

Aan de hand van een casus gaan wij hieronder nader in op burenp Problemen. Vervolgens laten we zien dat burenruzies vaker voorkomen in heterogene leefsituaties. Dit gegeven relateren we aan leefstijlverschillen en sociaal-culturele competenties om daarmee om te gaan. Daarna schetsen we de behoefte van professionals en bewoners aan manieren om burenc conflicten aan te pakken. Vervolgens stellen we de introductie van buurtbemiddeling in Nederland centraal. Een en ander wordt gevolgd door een beknopte beschrijving van de effecten van de inzet van buurtbemiddeling als middel voor conflictoplossing. Daarna wordt de praktijk van buurtbemiddeling kritisch beschouwd in het licht van de toekomst. Wij besluiten met een conclusie en enkele discussiepunten.<sup>4</sup>

## Ruzie met je burens

*Mevrouw Evers en mijnheer Baars hebben al geruime tijd onenigheid over de erfafscheiding. Mevrouw Evers heeft een dagboek bijgehouden over de pesterijen van haar buurman, mijnheer Baars. Zij heeft een nieuwe schutting neergezet en hij graaft nu kuilen onder de schutting zodat deze scheef komt te staan.*

Irritaties en conflicten kunnen in het samenleven van alledag blijven sluimeren omdat mensen geen wegen zien om aan negatieve gevoelens en situaties een positieve draai te geven. Of omdat zij de sociale vaardigheden missen om het probleem op te lossen of omdat ze angstig zijn voor een confrontatie met de ‘tegenpartij’. Onbekendheid met (wisse-

- 1 Het onderzoek is van 1996 tot 2000 uitgevoerd in opdracht van het ministerie van justitie en het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties door onderzoekers verbonden aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, te weten: Vanessa van Altna, John Blad, Stijn Hogenhuis, Wiebe de Jong en beide auteurs.
- 2 Naast de experimenten in de genoemde drie steden, is er ook een experiment met burenbemiddeling te Gorinchem geweest (Hogenhuis, Peper e.a., 1999). In de drie steden is men na 1999 verder gegaan met buurtbemiddeling. Daarnaast komen er steeds meer plaatsen in Nederland waar buurtbemiddeling wordt opgestart, onder andere Almere, Leiden, Amersfoort, de randgemeenten rond Gouda en nieuwe wijken/buurten in Rotterdam (zie voor Rotterdam: Thiel, 2000).
- 3 Als onderzoeksteam waren wij van mening dat deze projecten alleen goed onderzocht konden worden als er gelijktijdig vanuit verschillende gezichtspunten naar werd gekeken en als daarbij een multi-methodische strategie werd toegepast: een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het onderzoek zelf bevatte ondermeer een enquête onder ruim 500 bewoners, diepte-interviews met ruim 140 professionals, (participerende) observaties bij de training van de vrijwilligers en interviews met bemiddelaars en bemiddelden.
- 4 De geïnteresseerde lezer verwijzen wij verder naar het eindrapport van het evaluatieonderzoek (Peper e.a., 1999).

lende) buurtgenoten en vooroordelen kunnen ook een rol spelen bij het blijven bestaan van grote en kleinere ongenoegens. Men hoeft daarbij slechts te denken aan oudere wijkbewoners die zich ergeren aan bijvoorbeeld voetballende jongeren. Niet zelden zijn deze ouderen te angstig om die jongeren op hun gedrag aan te spreken. Daardoor kan de ergernis een permanent karakter krijgen. Het komt voor dat zij de door de jongeren veroorzaakte overlast bij de politie melden waardoor, al dan niet terecht, dit soort kleine voorvallen terecht komen in de veiligheidsstatistieken. Anderzijds leiden dit soort sluimerende conflicten soms tot ernstige strafbare feiten we hierboven zagen. Ze leiden echter voornamelijk tot een aantasting van de kwaliteit van (samen)leven. Mensen voelen zich onprettig in hun sociale omgeving – misschien zelfs wel onveilig – wat ertoe kan leiden dat ze op zoek gaan naar een andere woonbuurt (de *exit*-optie) of het contact met hun burens verbreken.

### **Burenproblemen zijn geen buurtproblemen**

Buren en hun relaties staan recent weer in de belangstelling en op het niveau van de lokale overheid is de buurt en/of de wijk herontdekt (zie onder anderen Völker en Verhoeff, 1999). Met betrekking tot de wijk-gerichte aanpak moet er evenwel onderscheid worden gemaakt tussen een buurtprobleem en burenenproblemen. Buurtproblemen zijn nog geen burenenproblemen. Met burens worden doorgaans bedoeld degene(n) die in dezelfde straat naast je wonen. Het begrip buurt daarentegen duidt op een groter verband. In het kader van de momenteel populaire gebiedsgerichte aanpak krijgt dit verschil een belangrijke betekenis. Duyvendak en Schuyt laten zien dat de aandacht van veel bestuurders voor de wijk-aanpak als oplossing voor geconcentreerde sociaal-economische problemen, te beperkt is (Duyvendak en Schuyt, 2000).<sup>5</sup> Die aanpak zou niet alleen gericht moeten zijn op probleemwijken. Voor toepassing van buurtbemiddeling geldt dit eveneens. Immers: de aanwezigheid van sociaal-economische problemen impliceert namelijk niet direct dat er dús ook veel burenenproblemen zijn.

De veronachtzaming van het buurt/buren-onderscheid kan een verklaring vormen voor de vraag waarom een instrument als buurtbemiddeling in de ene wijk wél aanslaat en in de andere niet. Het blijkt dat de mate van sociaal-culturele homogeniteit samenhangt met het wel of niet voorkomen van burenenproblemen. Naarmate de buurt homogener is zijn er minder burenenconflicten. Veel van de burenenconflicten die wij hebben onderzocht, blijken leefstijlconflicten te zijn. Als we naar de buurt kijken blijkt dat zich in de meer heterogene buurten die wij hebben onderzocht, meer burenenconflicten voordoen dan in de meer homogene buurten. Dit geldt zowel voor de rijkere als voor de armere buurten.

<sup>5</sup> Vergelijk Goris voor een soortgelijke conclusie ten aanzien van het momenteel ook zeer populaire veiligheidsbeleid (Goris, 1996).

Deze bevinding is strijdig met het denkbeeld dat homogene buurten in de zin van burenrelaties niet geschikt zijn, zoals door veel lokale politici nog steeds wel wordt gedacht. Buurtbemiddeling blijkt een instrument te zijn dat vooral in sociaal-cultureel heterogene buurten waar zich stabiele sociale relaties nog (of opnieuw) moeten vormen, kan bijdragen aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal tussen burenen.

### **Welke burenen hebben ruzie?**

De belangrijkste factoren die van invloed zijn op burenruzies zijn opleiding en woningtype. We hebben op geen van de onderzoekslokaties een verband gevonden tussen burenruzies en sociaal-economische status, geslacht, leeftijd, etniciteit, huishoudtype, politieke voorkeur, inkomen en woonlasten. Als we deze laatst genoemde kenmerken opvatten als 'structuur-variabelen' (dimensies van sociaal-economische positie of klasse) dan heeft dit geen verklarende waarde voor burenruzies. Kortom, burenruzies hangen niet samen met klasse. Dit is naar ons idee een sociologisch interessante conclusie, zeker gezien de wél belangrijke factor opleiding. Wij denken dat het verband tussen burenruzies en opleiding niet zozeer voortkomt uit de sociaal-economische dimensie van opleiding, maar uit de sociaal-culturele dimensie van opleiding (vergelijk Houtman, 1994). Nadere bestudering van het verband toont aan dat, enerzijds, mensen met een lage opleiding vaker géén problemen hebben met de burenen dan mensen met een middelbare en hoge opleiding, maar dat anderzijds mensen met een lage opleiding vaker burenproblemen hebben met een hoge intensiteit. Daartegenover staat dat mensen met een hogere opleiding zich vaker aan hun burenen ergeren, doch minder vaak ruzie maken. Mogelijke 'escalatie' van een burenruzie hangt dus samen met opleiding. Hoe beter men is opgeleid des te mondiger men is, waardoor fysiek geweld waarschijnlijk minder snel een optie is. Voor de beantwoording van de vraag of er binnen de groep hoog opgeleide mensen een samenhang bestaat tussen type opleiding (meer of minder aandacht voor sociaal-culturele competenties) en het al dan niet voorkomen van burenruzies is nader onderzoek vereist.

Als we verder kijken naar de factor 'woningtype' dan blijkt dat bewoners van vrijstaande huizen minder problemen hebben met hun burenen dan bewoners van rijtjeshuizen, etagewoningen en galerijwoningen. Naarmate mensen minder dicht op elkaar wonen en in mindere mate genoodzaakt zijn aspecten van het wonen met elkaar te delen, hebben zij niet alleen minder vaak problemen met de burenen maar ook minder 'intense' problemen. Dit verband heeft nog een andere kant: etagewoningen grenzen niet alleen links en rechts aan de burenen, maar ook boven en onder. Bewoners van etagewoningen hebben dus eenvoudigweg meer burenen, waarmee de kans op problemen met één van die burenen toeneemt. Ook van belang is het gegeven dat etagewoningen over het algemeen minder goed geïsoleerd zijn dan rijtjeshuizen en vrijstaande woningen,

zodat feitelijke overlast en ergernissen, bijvoorbeeld door geluiden, ook vaker zullen voorkomen.

De twee noties betreffende opleiding en woningtype zijn interessant in het licht van de momenteel populaire zogenaamde wijkaanpak. Sluimerende conflicten tussen burens kunnen als gezegd het welzijn van bewoners ondermijnen. Voor een belangrijk deel is dit soort problemen te voorkomen door het aanleren van sociale competenties, door het stimuleren van communicatie tussen mensen en door verbetering van de huisvesting (met name geluidsisolatie) op plaatsen waar mensen dicht op elkaar wonen en vaker thuis zijn.

### **Behoeftte aan een laagdrempelige, extra-juridische methode voor conflictoplossing**

Uit de interviews onder professionals – de institutionele omgeving – blijkt dat de kansen van buurtbemiddeling vooral liggen in de aard van de problematiek en het ontbreken van kanalen om deze problematiek tegemoet te treden. Irritaties en controversen tussen burens en buurtbewoners bestaan en worden als sociaal probleem ervaren. De respondenten zien goede mogelijkheden voor buurtbemiddeling als bijdrage aan de aanpak van deze problematiek. De door respondenten genoemde voordelen van buurtbemiddeling betreffen de laagdrempeligheid, toegankelijkheid, snelheid, lage kosten en de voorbeeldfunctie voor andere conflicten. Daarnaast wordt ook nog als voordeel genoemd de effectiviteit op langere termijn. Immers: de sociale vaardigheden van de betrokken partijen en vrijwilligers wordt vergroot en ten slotte wordt het juridisch apparaat mogelijk ontlast.

Bedreigende factoren worden ook genoemd. De genoemde factoren betreffen de aard van de ruimere sociale problematiek, de aard van de te behandelen conflicten, de kansen op frustraties van bemiddelden, de specifieke vormgeving van het project, de functie-eisen die aan de vrijwilligers gesteld moeten worden, de veiligheid van de vrijwilligers en de verhouding tot andere instellingen. De respondenten benadrukken tevens dat er tot dusverre geen specifieke institutionele voorziening is om irritaties tussen burens tegemoet te treden. Er is sprake van een 'gat in de markt', hetgeen in het bewonersonderzoek bevestigd wordt. Tussen de 11 en 46 procent van de ondervraagde bewoners ziet voldoende problemen voor een nieuw instrument als buurtbemiddeling. Tevens blijken bewoners nauwelijks in staat om hun onderlinge ruzies zelf op te lossen (zie verder Peper e.a., 1999 met name hoofdstuk 8).

### **Buurtbemiddeling in Nederland**

*Via de woningstichting komt mevrouw Evers bij Buurtbemiddeling. Naast de klacht over de schutting zijn er tientallen andere klachten. Mijneer*

*Baars heeft ook een klacht over mijnheer en mevrouw Evers. Zij hebben hem de sloot ingeduid.*

Buurtbemiddeling is een niet-juridische wijze van conflictoplossen waarbij getrainde buurtbewoners op vrijwillige basis bemiddelen bij conflicten tussen andere buurtbewoners. Bij burenruzies lopen emoties vaak zo hoog op dat de burens alleen nog maar kunnen zien hoezeer hun leven door de burens verziekt wordt. In die gevallen kan een neutrale en onafhankelijke bemiddelaar uitkomst bieden. Door te zoeken naar de achterliggende motieven en behoeften bij beide partijen, kan de bemiddelaar een basis vinden van waaruit een gemeenschappelijk belang en begrip kan ontstaan. Buurtbemiddeling richt zich op verzoening van deze onderliggende motieven en belangen.

Het idee van *community mediation*, oftewel buurtbemiddeling, komt uit de Verenigde Staten en is diep geworteld in de idealen van ADR, *alternative dispute resolution*. Deze vorm van informele geschillenbeslechting staat tegenover de formele geschillenbeslechting waarbij een autoriteit, zoals een rechter, in het kader van een procedure een beslissing neemt waaraan de partijen gebonden zijn (Sander, 1985). Zowel de gene die rechtspreekt als de arbiter beschikt over formele bevoegdheden om een oplossing door te drukken. Partijen kiezen zelf voor arbitrage en hebben veelal inspraak in de persoon van de arbiter. Rechtspraak door een rechter en arbitrage zijn vormen van *evaluatieve* bemiddeling, bij buurtbemiddeling gaat het om *faciliteren* (vergelijk Mackie, Miles e.a., 1995).

Het bemiddelingstraject zelf is onder te verdelen in vier fasen. In de eerste fase wordt een klacht c.q. probleem bij een kantoor van buurtbemiddeling aangemeld. Het is meestal de projectleider die een eerste selectie maakt. Hij is als enige professional belast met de contacten met de institutionele omgeving: de politie, woningbouwcorporaties, gemeente, opbouwwerk, enzovoort. Hij of zij begeleidt de vrijwillige buurtbemiddelaars en is het eerste aanspreekpunt voor klachten.

In de tweede fase krijgt de aanmeldende partij (ook wel eerste of klagende partij genoemd) de mogelijkheid om de problematiek vanuit zijn of haar eigen gezichtspunt uitgebreid te schetsen. In fase drie wordt – na overleg met de klagende partij – vanuit buurtbemiddeling contact gezocht met de tweede (beklaagde) partij. Aan deze partij wordt eveneens de mogelijkheid geboden om zijn/haar kant van de zaak uitvoerig te belichten. Als beide partijen te kennen geven dat zij – onder begeleiding van een buurtbemiddelaar – met elkaar aan tafel willen zitten, dan volgt fase vier: het bemiddelingsgesprek.

*Mijnheer Baars heeft grote moeite met het idee dat hij met mevrouw Evers rond de tafel zal moeten zitten. Hij stemt met enige aarzeling toe. Mijnheer en mevrouw Evers komen gezamenlijk naar het gesprek. Mijnheer Baars komt zonder zijn vrouw. Wanneer de beide burens uitgenodigd wor-*

*den hun verhaal te vertellen, leest mevrouw Evers de ellenlange lijsten klachten voor. Mijnheer Baars heeft maar één klacht. De emoties lopen hoog op. Dan loopt mijnheer Baars weg omdat hij de lawine van klachten niet aan kan, terwijl de klacht die hij heeft totaal ontkend wordt. De vrijwilligers spreken dan apart met de beide burens. Wanneer ze weer bij elkaar komen, doen de vrijwilligers het voorstel om het verleden te laten rusten en vragen zij beide partijen om een beeld te geven hoe zij zouden willen dat de toekomst eruit ziet. Hier blijken ze over te kunnen praten. Bij het afscheid zeggen ze tegen elkaar dat ze blij zijn met elkaar gesproken te hebben.*

Hoewel beide partijen in de bovenstaande casus niet tot een oplossing via bemiddeling komen, heeft buurtbemiddeling wel degelijk een effect. Tijdens het bemiddelingsgesprek lijkt een inventarisatie van problemen de situatie in eerste instantie te verergeren. Dit leidt ertoe dat de vrijwilligers de beide partijen apart nemen en met hen praten zonder dat de ander daarbij aanwezig is. Omdat te veel emoties de partijen verhinderen naar elkaar te luisteren, richt men zich, wanneer de partijen weer bij elkaar aan tafel zitten, op de vraag hoe een wenselijke toekomst er uit zou zien. Door een antwoord te formuleren op die vraag komen meer constructieve opmerkingen op tafel. Wanneer de burens later gebeld worden is de toestand rustig. Het bemiddelingsgesprek heeft de partijen het gevoel gegeven niet geheel machteloos te zijn in de aanpak van hun problematiek.

### **Doel en effect van buurtbemiddeling**

Het project buurtbemiddeling beoogt conflicten in woonwijken op te lossen door op horizontaal niveau – tussen de buurtgenoten onderling, bijgestaan door andere buurtgenoten – problemen en frustraties uit te spreken en vervolgens om te zetten in een positief resultaat, waarmee werkelijk *samen*leven tussen de betrokken partijen wordt bevorderd. Allereerst wordt beoogd een sociale bemiddelingsprocedure op wijkniveau op te zetten, waardoor samenlevingsconflicten voor de betrokkenen op een relatief bevredigende manier kunnen worden ‘opgelost’. Dit is het eerste geoperationaliseerde doel van het buurtbemiddelingsproject.

Een tweede geoperationaliseerde doel – het tot stand brengen van zulke ‘oplossingen’ voor samenlevingsconflicten – ligt hierin besloten. De gedachte hierachter is dat aan het welzijn op wijkniveau kan worden bijgedragen. Hierdoor kan escalatie van irritaties en conflicten tot het niveau van ernstige misdragingen – die meestal strafbare feiten zullen zijn – zoveel mogelijk worden voorkomen.

Wat is het effect van buurtbemiddeling? De vraag naar het effect van buurtbemiddeling valt uiteen in een aantal deelvragen. De eerste vraag is of het in theorie aantrekkelijke idee van buurtbemiddeling überhaupt wel werkt in de praktijk. Deze vraag kan overwegend positief beantwoord



worden. Er is sprake van een gestaag toenemende stroom aanmeldingen en de bemiddelden en bemiddelaars hebben het gevoel dat zij daadwerkelijk iets kunnen doen voor en met elkaar. We kunnen in dit verband spreken van *empowerment*.

Voorts hebben we in ons onderzoek een onderscheid gemaakt naar drie soorten effecten: een primair, een secundair en een tertiair effect. We spreken van een primair effect als er daadwerkelijk bemiddeling heeft plaatsgevonden en er een bemiddelingsovereenkomst tussen de partijen is gesloten (22% van de aangemelde zaken). Het secundaire effect omvat het primaire effect plus de cases waarin men zelf een oplossing heeft gevonden voordat het tot een bemiddeling kwam (40%). Het tertiaire effect omvat het primaire en secundaire effect en de cases die zijn doorverwezen (64%). Tot slot zijn er ook cases die niet bemiddeld, zelf opgelost of doorverwezen (kunnen) worden. Deze categorie wordt aangeduid als 'geen effect' (36% van alle aangemelde zaken).

Hoewel er geen direct vergelijkingsmateriaal aanwezig is, kan worden gesteld dat buurtbemiddeling een oplossingspercentage tussen de 22 en 64 procent te zien geeft. Een ander opmerkelijk effect is de positieve uitwerking van het project op de vrijwilligers. Zij leren nieuwe kwaliteiten aan, leggen nieuwe contacten in de buurt en bouwen aan sociale relaties: *empowerment*. Daarnaast is het overall gelukt om een representatieve buurtraad of stedelijk panel te realiseren, met leden uit de diverse lokale sociale en etnische groepen. Vooral hierover bestond vooraf binnen de institutionele omgeving nogal wat scepsis.

## De toekomst van buurtbemiddeling

Nu de experimentele fase is afgelopen is de vraag welke lessen we kunnen trekken uit de praktijk van buurtbemiddeling. Welke zaken vallen op of behoeven extra aandacht bij het voortzetten en voorbereiden van buurtbemiddeling? Hieronder volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Bij veel bemiddelingen bleek dat het gezegde 'onbekend maakt onbemind' een belangrijke verklaring vormt voor miscommunicatie en het daaruit vloeiende burencflict. Op een andere manier blijkt dit gezegde ook goed toepasbaar in relatie tot de positie en het belang van buurtbemiddeling in de ogen van de overige instellingen en professionals in de buurt. Allereerst is het van groot belang het bestaan van mogelijke buurtbemiddeling bekendheid te geven onder de bewoners zelf. Het gaat er nog niet eens zozeer om dat men weet dat buurtbemiddeling bestaat, maar vooral dat men 'in het veld' weet wat buurtbemiddeling wel en vooral ook niet kan. Dit voorkomt overspannen verwachtingen. Voorbeelden hiervan zijn wij onder meer tegengekomen bij woningbouwcorporaties waar de gedachte leefde dat probleemgevallen waar niemand meer raad mee wist, wel even door buurtbemiddeling zouden worden opgelost. Een beter idee over de (on)mogelijkheden om door

middel van buurtbemiddeling zware overlast aan te pakken kan een dergelijke irreële verwachting tot aanvaardbare proporties terugbrengen.

Belangrijk is voorts dat projectleiders zich bewust zijn en blijven van de uitgangspunten van het bemiddelingsproject dat zij hebben ontwikkeld en dat het gemotiveerd gekozen model goed wordt bewaakt. Ook op dit punt kan van de Amerikaanse ervaringen worden geleerd. Zo zijn in San Francisco op den duur de buurtbewoners-bemiddelaars steeds vaker aangevuld en soms zelfs geheel vervangen door rechtenstudenten en anderen, die vanuit geheel andere motieven (zoals het opbouwen van een bemiddelingscarrière) bemiddelingen deden.<sup>6</sup> Ook in Nederland hebben getrainde mediators van bijvoorbeeld het Nederlands Mediation Instituut (NMI) interesse getoond om mee te doen in buurtbemiddeling om de vaardigheden op te doen en op peil te houden. Als men het bemiddelingsproject als een soort van professionele dienstverlening ziet op stedelijk niveau dan is tegen een dergelijke verandering van het bemiddelingspersoneel niet veel bezwaar. Maar wanneer men op buurtniveau opereert en bij wil dragen aan wijkwelzijn en sociale cohesie, dan is de betrokkenheid van buurtbewoners als bemiddelaars een cruciaal element van de methode en vormt de instroom van 'vreemde' bemiddelaars een zeker risico en dreigt aldus een verlies aan effectiviteit. De training van de buurtbewoners behoort dan immers op zichzelf tot de gewenste en beoogde verbetering van sociale vaardigheden en kwaliteiten in de buurt.

De kwaliteit van de projectleider is voor het functioneren van buurtbemiddelingsprojecten van groot belang. De permanente aanwezigheid en beschikbaarheid van een centrale figuur is op zichzelf al een belangrijke voorwaarde voor continuïteit en voortgang van de projecten, maar de bijzondere kennis en vaardigheden van de persoon voegen nog veel toe en bepalen voor een deel ook hoe projecten zich ontwikkelen. Zo is in een multiculturele omgeving van groot belang hoeveel verwantschap met of belangstelling de projectleider voelt voor verschillende culturen en of de leden van de verschillende culturele groepen hem of haar als toegankelijk ervaren. Hierbij moet worden aangetekend dat door de persoonlijke inzet van de projectleider het project ook afhankelijk wordt van deze persoon.

De projectleider moet ook bijzondere aandacht blijven besteden aan de toevoer van bemiddelingsgevallen en aan het bevorderen en in stand houden van verwijzingsbereidheid bij andere instituties. Met name op het gebied van communicatieproblemen tussen jongeren en ouderen liggen goede kansen. Beroepskrachten bij instituties die conflicten naar buurtbemiddeling verwijzen, worden regelmatig vervangen door anderen, die dan opnieuw moeten worden voorgelicht en overtuigd van het nut en de waarde van bemiddeling in bepaalde gevallen. Het bewust re-

6 Thomson en Dubow spreken van 'very self-interested people' (Thomson en DuBow, 1993, p. 191).

presenteren en present stellen van het beleidsinstrument buurtbemiddeling is een belangrijke vorm van continuïteitszorg.

Het uitwisselen van ervaringen tussen de projecten onderling is van groot belang. Het instellen van een landelijk punt waar informatie en kennis wordt verzameld over (buurt)bemiddeling<sup>7</sup> is een volgende stap in de ontwikkeling van buurtbemiddeling. Daarnaast is het de moeite waard om de verantwoordelijken voor en de uitvoerders van de huidige Nederlandse en Angelsaksische projecten samen te brengen. Uitwisseling van kennis en ervaring is zowel op nationaal als op internationaal vlak van belang voor de ontwikkeling van buurtbemiddeling als methode voor conflictoplossing.

De ervaring van de vrijwilligers dient te worden benut. Er kan bewust worden gewerkt aan een lange termijn binding van die vrijwilligers aan het project, door bijvoorbeeld rolwisselingen (*job rotation*) binnen het project, scholing, training en overdracht van kennis en vaardigheden door 'senior-bemiddelaars' aan junioren en dergelijke. Hierbij moet eveneens bedacht worden dat er nog weinig strategisch is nagedacht over hoe het opgebouwde sociaal kapitaal van de vrijwilligers opnieuw kan worden geïnvesteerd.

Het is ook van belang actief op zoek te gaan naar voorspelbare problemen. Buurtbemiddeling kan bijvoorbeeld op het gebied van problemen tussen individuele jongeren en ouderen een belangrijke bijdrage gaan leveren. Veel van de problemen die jongeren tegenwoordig veroorzaken hebben naar onze overtuiging nog steeds het karakter van kattenkwaad. Ze worden door gebrekkige communicatie en sociale controle echter snel tot problemen die er veel ernstiger uitzien. We zien een ontwikkeling waarbij het kind wat al te gemakkelijk het etiket van jeugdcrimineel krijgt opgeplakt. Er wordt nagedacht om jongeren in bepaalde situaties gedwongen te laten participeren in preventieve programma's, zowel ten aanzien van opvoedingsondersteuning als intensieve gezinsbegeleiding (Junger-Tas, 1999). Preventie betekent ook het in de kiem smoren van gepercipieerde problemen. Hier ligt voor buurtbemiddeling een interessant terrein tussen het politie/justitie-traject aan de ene kant en het onderwijs/zorg-traject aan de andere kant.<sup>8</sup>

Buurtbemiddeling wordt vaak gezien als een middel om de leefbaarheid in de buurt te vergroten, met name doordat het ingezet kan worden bij de aanpak van overlast. Nu is het begrip overlast op velerlei wijze te interpreteren en is een differentiatie naar de aard van de overlastproblematiek derhalve gewenst. Wij onderscheiden hier twee soorten overlastproblematiek tussen burens, waarvoor via de bestaande kanalen

7 Een financiële bijdrage hiervoor is reeds toegezegd door het ministerie van Justitie tijdens de presentatie van het eindrapport op 27 januari 2000 te Bodegraven.

8 Gedacht kan ook worden aan buurtbemiddeling in combinatie met *peer mediation* (bemiddeling tussen scholieren).

geen directe oplossing te bieden is, namelijk de zware of complexe problematiek en de kleine ergernissen en irritaties tussen burenen.

Bij de zware overlast wordt over de veroorzakers gesproken in termen van 'zeer moeilijk plaatsbaren', 'niet plaatsbaren', 'meervoudige probleemgevallen', 'zorgwekkende zorgvermijders' en dergelijke (Grünhagen, Hees e.a., 1993; Grünhagen, Hommersen e.a., 1996). Dergelijke problematiek is te zwaar voor burenbemiddeling. Om een dergelijke complexe problematiek het hoofd te kunnen bieden lijkt het instellen van een meldpunt extreme overlast zoals in Amsterdam bestaat een goed idee (Dienst Binnenstad Amsterdam, 1998). Het is belangrijk om de aandacht te concentreren op samenwerking tussen politie, gemeente, woningbouwverenigingen, Riagg/RIBW, verslavingszorg, huisartsen en eventuele overige zorginstellingen. Dergelijke samenwerking kan leiden tot een adequate en op maat gesneden zorg voor de overlast van multiprobleemgevallen. Snelle uitwisseling van informatie kan voorkomen dat relevante gevallen buiten de boot vallen en dat overlast tot escalatie leidt. De dagelijkse kleinere irritaties tussen burenen is bij uitstek het werkteerrein voor buurtbemiddeling, des te meer gezien het 'gat' bij de bestaande instellingen.

## Conclusie en discussie

De experimenten met buurtbemiddeling tot dusverre bevestigen dat buurtbemiddeling voorziet in de behoefte zoals die zowel door bewoners als door de institutionele omgeving was geformuleerd. Voor het tot ontwikkeling brengen van buurtbemiddeling is het van belang te weten hoe dit instrument het beste kan worden ingezet, stedelijk of op buurtniveau, en voorts of het zelfstandig moet opereren danwel bij voorbeeld moet aanhaken bij het welzijnswerk. Een andere mogelijkheid is het aanhaken bij gemeente, politie of woningbouwcorporaties. Het belangrijkste hierbij is de waarborg dat het een neutrale en onafhankelijke functie kan vervullen bij het helpen oplossen van conflicten tussen burenen. En ten tweede is het belangrijk dat de plaats waar mogelijk voor buurtbemiddeling geschikte zaken kunnen worden aangemeld, ook daadwerkelijk op de hoogte is van de mogelijkheid van buurtbemiddeling. Concreet kan hier gedacht worden aan de meldkamer van politie, woonconsulenten en dergelijke. Op deze plaatsen moet men goed door-drongen zijn van wat buurtbemiddeling is, maar vooral ook van wat buurtbemiddeling wel en niet kan op het gebied van de aanpak van conflicten.

Als methode van conflictoplossing vult buurtbemiddeling een gat dat is ontstaan als gevolg van een toegenomen juridisering en professionalisering van de moderne samenleving. Als idee en methode vertoont het verwantschap met ideeën als sociale vernieuwing en sociaal investeren.<sup>9</sup>

9 Ook bij buurtbemiddeling treft men een gepacificeerde spanning aan tussen de 'bottom-up'

Buurtbemiddeling kan worden beschouwd als een mogelijk voorbeeld voor een nieuwe manier van werken binnen het sociaal-cultureel – en opbouwwerk. De buurtbemiddelingsmethodiek sluit namelijk nauw aan bij de recent op gang gekomen beweging in de hulpverlening naar een vraaggestuurde en dienstverlenende aanpak van problemen (onder anderen Boon, 1997; Dekker, 1998).

In een utopische variant zou buurtbemiddeling deel kunnen uitmaken van een zogenaamd burger informatie- en dienstencentrum oftewel een *civil center*. Hierbij kan aangehaakt worden bij de Nederlandse traditie van het dorps- of buurthuis. In Duitsland maakt Mediation al jaren onderdeel uit van het *Bürgerhaus*. Dergelijke centra zijn er in veel Duitse steden, zoals Bremen. Recent wordt er ook gewerkt aan *Médiation sociale* in de Franse steden. De opzet in dat land is breder: tussen burgers en instituties, tussen burgers onderling en tussen culturen. In Nederland zou buurtbemiddeling in een *burgerhuis* of *civil center* kunnen functioneren naast bijvoorbeeld een buurtkantoor van de gemeente, een afdeling van de sociale dienst, een wijkpost van politie, een medewerker ambulante zorg, een kantoor van Justitie in de Buurt, een medewerker van het arbeidsbureau en bijvoorbeeld een gezondheidscentrum. Voor buurtbemiddeling zal er dan een projectleider of coördinator moeten zijn als casemanager en contactpunt voor andere instellingen in het centrum. Vrijwilligers kunnen hierbij hun waardevolle – en bewezen – bijdrage leveren aan talloze conflicten tussen bureaus. Dit idee sluit aan bij de één loket-gedachte (scheiding front-office en back-office) die momenteel bij overheidsloket 2000 wordt ontwikkeld: één loket waar de burger<sup>10</sup> zijn vraag kan neerleggen en waar vervolgens door de verschillende instellingen in overleg gezocht wordt naar de best passende oplossing. Te denken valt aan een nieuwe vorm en functie van wijkcentra, waarbij verschillende zorginstellingen en overheidsdiensten op wijk- of buurtniveau vraaggestuurd in plaats van aanbodgericht gaan werken. Een dergelijke vorm van organiseren kan ertoe leiden dat er bij zware overlast sneller en effectiever ingegrepen kan worden. Maar ook bij lichte overlast-problematiek kan de burger sneller geholpen worden.

Naarmate buurtbemiddeling meer erkend wordt als een zinvolle bijdrage aan de leefbaarheid van de woningomgeving moet gedacht worden aan buurtbemiddeling als een volwaardig onderdeel van integrale aanpak van overlast. Het instrument buurtbemiddeling is weliswaar geen panacee voor alle conflicten, maar als het wordt ingebed zoals hierboven is uiteengezet, kan het een belangrijke bijdrage leveren aan het samen leven.

opzet en de institutionalisering met bijbehorende professionals, hetgeen wij niet als problematisch zien zolang er maar aandacht voor deze spanning is.

10 We spreken hier expliciet van de burger en niet van de klant, aangezien achter deze twee termen – die hedentendage veelal als synoniem gezien worden – twee geheel verschillende verwachtingspatronen schuilen.

## Literatuur

**Boon, L. (red.)**

*Vraaggestuurde zorg*  
Amstelveen, Stichting Sympoz, 1997

**Dekker, E.**

*Het beleid beleefd; vraaggerichtheid van de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg (Trimbos-lezing 1998)*  
Utrecht, Trimbos Instituut, 1998

**Dienst Binnenstad Amsterdam**

*Bestrijding extreme overlast binnenstad; jaarverslag 1997*

Amsterdam, Sector Welzijn, Dienst Binnenstad, Gemeente Amsterdam, 1998

**Duyvendak, J.W., C.J.M. Schuyt**

*De wijkaanpak en de problemen in het grotestedenbeleid*

In: Hendriks en Tops (red.), *Stad in spagaat; institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorcum, 2000, pp. 151-162

**Goris, P.**

*Justitiële anteneposten in kwetsbare wijken; gesitueerd en geëvalueerd vanuit Braithwaite's theoretische concepten*

Tijdschrift voor criminologie, 38<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1996, pp. 382-392

**Grünhagen, H., C. van Hees e.a.**

*De strijd tegen burenoverlast wordt breder en feller*

Woningraad-magazine, 53<sup>e</sup> jrg., nr. 16-17, 1993, pp. 30-45

**Grünhagen, H., D. Hommersen e.a.**

*Burenoverlast leiders 'pakkie-an'*

Woningraad-magazine, 56<sup>e</sup> jrg., nr. 20, 1996, pp. 49-60

**Hogehuis, S., B. Peper e.a.**

*Burenbemiddeling in Gorinchem; evaluatie en beleidsadvies*

Rotterdam, Interdisciplinair Centrum voor Buurtbemiddeling, 1999

**Houtman, D.**

*Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid; oordelen over de rechten en plichten van werklozen*

Amsterdam/Meppel, Boom, 1994

**Junger-Tas, J.**

*Predictie van criminaliteit en preventief ingrijpen*

In: J.R.M. Gerris (red.), *Verantwoordelijk jeugdbeleid, opvoedingsondersteuning en intensieve gezinsbegeleiding*, Van Gorcum, 1999, pp. 4-22

**Mackie, K., D. Miles e.a.**

*Commercial dispute resolution; an ADR practice guide*

London, Butterworths, 1995

**Peper, B., F. Spierings e.a.**

*Bemiddelen bij conflicten tussen burenen; een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met buurtbemiddeling in Nederland*

Delft, Eburon, 1999

**Sander, F.E.A.**

*Alternative methods of dispute resolution; an overview*

University of Florida law review, 37<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1985, pp. 1-18

**Thiel, A. van**

*Buurtbemiddeling Rotterdam; monitor 1999-2000*

Rotterdam, Stedelijke Stuurgroep Buurtbemiddeling Rotterdam, 2000

**Thomson, D.R., F.L. DuBow**

*Organizing for community mediation; the legacy of community boards of San Francisco as a social movement organization*

In: S.E. Merry, N. Milner (red.), *The possibility of popular justice; a case study of communist mediation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, pp. 169-199

**Völker, B., R. Verhoeff**

*Buren en buurten; Nederlands onderzoek op het snijvlak van sociologie en sociale geografie*

Amsterdam, SISWO, 1999 (Siswo-publicatie nr. 406)

# Mediation in het bedrijfsleven

## Belang, effectiviteit en vooruitzichten

dr. R.W. Jagtenberg en dr. A.J. de Roo \*

Bedrijven kunnen betrokken raken bij zeer diverse soorten conflicten. In de eerste plaats valt te denken aan commerciële geschillen in enge zin: *business-to-business* kwesties, die op zichzelf genomen weer kunnen variëren van een simpele handeldkoop, tot uiterst gecompliceerde overnames of andersoortige investeringsgeschillen. Daarnaast zijn er de geschillen met eindgebruikers, de consumenten. Gezien de bijzondere rechtspositie van consumenten, kan men in die gevallen spreken van een aparte conflictcategorie. Voorts zijn conflicten binnen het bedrijf denkbaar zoals bijvoorbeeld geschillen met aandeelhouders, of geschillen tussen bestuurders onderling. Individuele en collectieve arbeidsgeschillen vormen daarnaast (weer) een aparte categorie wegens de bijzondere rechtspositie van werknemers. Om het beeld te completeren, dienen nog mogelijke conflicten met overheidsinstanties en met derden, zoals omwonenden, genoemd te worden. Hier variëren de onderwerpen van milieuvergunningen tot fiscale *rulings*.

Aangezien het Nederlandse bedrijfsleven internationaal georiënteerd is, kunnen de genoemde conflicten ook een internationaal karakter hebben. Bedrijven verschillen in omvang, van MKB tot multinational, en zij opereren in talloze, onderling vaak sterk verschillende branches. Ook dit zijn factoren die aantal en soort van geschillen mede bepalen. Zo ligt het voor de hand dat binnen een groot concern meer *intra-company* geschillen zullen voorkomen dan in een eenmanszaak. En zullen banken en verzekeringbedrijven weer op een andere wijze betrokken zijn bij *business-to-business* conflicten dan industriële ondernemingen.

Gezien het bovenstaande is het dus riskant om algemene uitspraken te doen over conflicten in 'het' bedrijfsleven evenals over de kansen voor mediation in dit uiterst gevarieerde landschap. De afbakening van conflictgebieden kan verschillen. Men vergelijkte slechts de benadering die de B&A Groep koos in het rapport *Kansen voor conflictbemiddeling* met de hierboven geschetste indeling (B&A Groep, 1998). Elk conflictgebied heeft een eigen mediationmarkt. De vragende partijen op deze mediationmarkten zijn echter nog niet op grote schaal en voldoende diepgaand in kaart gebracht.

In deze bijdrage wordt het bedrijfsleven als vragende partij dan ook slechts met grove penseelstreken weergegeven, waarbij vooral geput is

\* De auteurs zijn beiden werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, sectie Rechtsvergelijking en tevens NMI mediator.

uit de resultaten van een mini-enquête onder bedrijven en hun adviseurs in een viertal branches: de ICT-sector, de agrarische sector, de chemie, en de bouw. Zowel kleine familiebedrijven als grote multinationals werden benaderd. Specifiek voor arbeidsgeschillen werden de verkregen gegevens nog aangevuld met bevindingen uit twee rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers uit de rechtshulp, het bedrijfsleven, en de zittende magistratuur tijdens de conferentie 'Mediation, the alternative?' (ministerie van justitie, 1999).

Het aanbod van mediationdiensten is eenvoudiger in kaart te brengen. De opeenvolgende initiatieven tot institutionalisering van mediationdiensten kan men onder meer traceren in de literatuur. Desalniettemin strekte de mini-enquête zich ook uit tot de aanbieders. Zodoende kan er thans 'iets' worden gezegd over de mate van afstemming tussen vraag en aanbod. Tussen vraag en aanbod in, bewegen zich intermediaire organisaties of 'middenvelders'. Hier kan men denken aan brancheorganisaties zoals de Bovag of Fenit, of faciliterende organisaties zoals de Kamers van Koophandel. Enkele van deze middenvelders werden geënquêteerd. Zij spelen vaak een belangrijke rol bij het 'op het mediation-spoor zetten' van hun leden en vervullen dus een verwijzingsfunctie.

### Initiatieven in Nederland en daarbuiten

Bedrijven lopen op talloze manieren het risico bij conflicten betrokken te raken en elk conflict betekent in principe een kostenpost. Bij kosten kan men denken aan honoraria van advocaten en/of arbiters, mogelijk negatieve publiciteit, *opportunity costs* en *opportunities lost*.

Met name in gecompliceerde *business-to-business* geschillen kan de rekening hoog oplopen. Het wekt daarom geen verwondering dat juist op dit terrein al vele jaren een praktijk bestaat van geschilbehandeling anders dan door de overheidsrechter (Van Delden, 1988). Bij deze geschillen lijkt arbitrage vanouds de favoriete methode, zowel binnenslands, als in geschillen over de grens. In dat laatste geval speelt uiteraard het vermijden van onzekerheid over rechterlijke bevoegdheid, en erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen een belangrijke rol.

Ook voor consumentengeschillen bestaan sinds de jaren zeventig hier te lande alternatieve fora, waarbij niet zozeer gearbitreerd, als wel geadviseerd pleegt te worden, in al dan niet bindende vorm (Jacobs, 1998). Voor de behandeling van arbeidsgeschillen in de private sector bestaan er diverse regelingen, zoals de procedure voor de Bedrijfscommissies op grond van de Wet op de Ondernemingsraden en de procedures voor verschillende CAO-commissies. Daarnaast is er nog steeds het fenomeen van de ontslagvergunningprocedure bij de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening. In deze procedures wordt, soms in combinatie, onderzocht, bemiddeld, geadviseerd, gearbitreerd of beschikt (Van Horne, 1997).



Voeg naast dit bestaande palet aan extra-judiciële mogelijkheden voor geschilbehandeling nog een bij tijd en wijle bemiddelende overheidsrechter, en de conclusie dat het met de juridisering in Nederland wel meevalt en er dus aan Amerikaanse nieuwlichterij als ADR weinig behoefte bestaat, is snel getrokken. (Bruinsma, 1997; vergelijk ook Blankenburg, 1999). Desondanks lijkt deze Amerikaanse 'nieuwlichterij' wortel te schieten in Nederland.

Voor wat betreft het Amerikaanse bedrijfsleven ving een en ander aan met de oprichting, in 1979, van het Institute for Dispute Resolution binnen het Center for Public Resources (CPR). CPR is een non-profit organisatie met als doel de bevordering van geschillenbehandeling buiten de rechter om, in het bijzonder langs de weg van mediation. De initiatiefnemers, bedrijfsjuristen afkomstig van een aantal grote ondernemingen, handelden uit onvrede over de steeds tragere en duurere afdoening van geschillen door de overheidsrechter en door arbiters. Men ging op zoek naar snellere en goedkopere alternatieven, die tevens de continuïteit van de zakelijke relatie beter zouden kunnen waarborgen. Hiertoe ondertekenden de initiatiefnemers de zogeheten *CPR pledge*, een verklaring waarin zij zich verbonden te proberen om geschillen met andere ondernemingen-ondertekenaars in eerste instantie via mediation op te lossen. CPR stelde zich mede tot doel de kwaliteit van mediation te bevorderen door training en certificering van mediators.

Het aantal deelnemende bedrijven groeide snel. Tien jaar later, in 1989, hadden meer dan 350 bedrijven (waarvan meer dan de helft geclassificeerd in de Fortune 500) de *CPR pledge* ondertekend. Geschat werd dat alleen al de zestig grootste van de aangesloten bedrijven in 1988 ruim honderd miljoen gulden hadden bespaard op proceskosten dankzij het gebruik van mediation (*Financial Times*, 12 november 1990). Vanaf het midden van de jaren tachtig begonnen ook Amerikaanse advocatenkantoren tot de ondertekenaars van de *pledge* te behoren.

Vervolgens woei het CPR initiatief over naar het Verenigd Koninkrijk. Hier werd in 1990 het Centre for Dispute Resolution (CEDR) opgericht, ten kantore van de Confederation of British Industry. Hoewel CEDR in vele opzichten het CPR-initiatief volgde, was er een verschil. Bij CEDR hadden zich, naast een aantal toonaangevende ondernemingen, meteen ook grote advocatenkantoren als *founder-member* aangesloten. Volgens cynici was hier zelfs sprake van *defensive marketing*.

Het CPR/CEDR-initiatief vervolgde zijn weg in oostelijke richting, naar vaderlandse bodem (De Roo, 1997). Bij de oprichting van het Nederlands Mediation Instituut (NMI) in 1993, leek aanvankelijk de advocatuur zelfs het voortouw te nemen. Net als CPR en CEDR, streeft het NMI als onafhankelijke stichting stimulering en kwaliteitsbevordering van mediation na. Ook hier is er echter een verschil. Terwijl CPR en CEDR zich overwegend met *business-to-business* conflicten bezig houden, heeft het NMI zich veel meer dan haar Anglo-Amerikaanse voorbeelden ontwikkeld tot

een koepelorganisatie, die landelijk via haar register een kwaliteitsstructuur biedt voor mediation in alle maatschappelijke sectoren.

Naast het NMI, ontstond in 1998 het ADR Centrum voor het Bedrijfsleven (ACB), een stichting die is opgericht op initiatief van het bedrijfsleven en verschillende beroepsgroepen. Zij heeft tot doel het bedrijfsleven een eigen infrastructuur voor mediation te bieden. Het ACB opereert tot op zekere hoogte onder de NMI-paraplu. Zo moeten de bij het ACB geregistreerde mediators NMI-gekwalificeerd zijn. Verder richt het ACB zich expliciet en concreet op de commerciële sector door van ACB mediators een brede ervaring en bekendheid met het bedrijfsleven te eisen.

Overigens had dit overzicht van initiatieven, wat *business-to-business* mediation in Nederland betreft, chronologisch moeten beginnen met de Stichting Geschillenoplossing Automatisering (SGOA), die al in 1989 werd opgericht. SGOA biedt partijen bij ICT-conflicten een infrastructuur voor arbitrage, bindend advies, deskundigenberichten of minitrial.

Zoals aangestipt, hebben CPR en CEDR zich minder gemanifesteerd op het terrein van consumenten- en arbeidsgeschillen. Een verklaring is dat voor deze geschillen institutionalisering reeds had plaatsgevonden, op instigatie van belangenorganisaties, vaak met medewerking van de overheid.

Voor arbeidsgeschillen had institutionalisering (Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS) in de Verenigde Staten, Advisory Conciliation and Arbitration Service (Acas) in het Verenigd Koninkrijk) al in een veel vroeger stadium plaatsgevonden. In dit opzicht wijkt de situatie in Nederland nogal af. Mogelijk heeft de interventionistische rol van de overheid – zowel in de laatste decennia voor, als in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog – bedrijfsleven en vakbonden hier te lande kopschuw gemaakt voor geïnstitutionaliseerde derdeninterventie, zelfs in de vorm van mediation (De Roo en Jagtenberg, 1994). Deze historische derdeninterventie, welke was opgedragen aan het College van Rijksbemiddelaars, werd gekenmerkt door een dwingend karakter.

Institutionalisering is belangrijk. Het creëert een aanspreekpunt, een mogelijkheid tot het opbouwen en doorgeven van expertise, en directe beschikbaarheid van expertise. De praktijk van certificering – door kritische toeschouwers wel eens bestempeld als marktafscherming – lijkt de betrokkenen in ieder geval te dwingen tot explicitering van kwaliteitscriteria en ethische dilemma's. Daarnaast is het belangrijk dat in het kader van stimulering van het gebruik van mediation, de verwijzing van toekomstige geschillen naar mediation wordt gestandaardiseerd en verbreid in model-geschillenclausules. Potentieel belanghebbenden kunnen deze overnemen en invoeren, zonder dat dit meteen als een zwakke bod door de tegenpartij zal worden opgevat (De Jonge, 2000).

Bij het institutionaliseringsproces van mediation in het bedrijfsleven hebben verschillende actoren een rol gespeeld. Zo vond er kruisbestuiving van ideeën plaats via Nederlandse multinationals, die in de Verenigde Staten actief zijn.

Tevens spelen relevante beroepsorganisaties een belangrijke rol. Het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen (NGB) wijdde haar laatste plenaire vergadering in 1995 geheel aan het thema ADR. Een zelfde activiteit vond plaats bij de Nederlandse Vereniging van Ondernemingsrecht Adviseurs (NeVoa). Bij andere beroepsgroepen zoals accountants en (organisatie-)psychologen is 'iets' vergelijkbaars gebeurd. De talrijke informele overlegstructuren die Nederland rijk is, voegden daar nog het nodige aan toe. Vaktijdschriften wijdde speciale afleveringen aan mediation (bijvoorbeeld: het tijdschrift *Rechtshulp* in 1995, het *Advocatenblad*, eveneens in 1995, het tijdschrift *Arbeidsrecht* in 1997) en sinds 1 januari 1997 is er het gespecialiseerde *Tijdschrift voor mediation*.

De bal is aan het rollen, en de volgende, belangwekkende vragen dienen zich aan. Wat is er inmiddels (concreet) gebeurd? Welke cijfers zijn bekend? Hoe denken de vragende partijen – de gebruikers – eind 2000 over mediation?

### **De praktijk: het belang van mediation**

Thans bespreken wij de uitkomsten van onze mini-enquête onder enkele (grote en kleine) bedrijven in een viertal sectoren, enkele intermediaire organisaties, en de drie voor het bedrijfsleven relevante organisaties die mediationdiensten aanbieden. De resultaten van deze mini-enquête zijn niet noodzakelijkerwijs representatief, maar geven zeker een impressie van de huidige stand van zaken. De *response rate* was 77%. In de mini-enquête kwamen zes thema's aan bod: met een viertal vragen werd getracht het belang en de meerwaarde van mediation voor bedrijven en brancheorganisaties in beeld te brengen; verder werd gevraagd wie binnen het bedrijf beslist of een geschil voor mediation zal worden geselecteerd; aan zowel de bedrijven als de aanbieders werd gevraagd wat de onderwerpen zijn van mediations; voorts waren er twee vragen over de (selectie van) mediator(s); zowel bedrijven als aanbieders werden gevraagd naar het aantal door, respectievelijk bij hen aangebrachte, en via mediation opgeloste zaken, en de daarmee gemoeide tijd; en tenslotte werd aan alle geënquêteerden gevraagd hoe zij de toekomst van mediation inschatten. Op deze zes thema's gaan we hieronder in.

#### *Het belang en de meerwaarde van mediation*

Volgens zowel bedrijven als brancheorganisaties bestaat het belang en de meerwaarde van mediation uit de mogelijkheid tot behoud van de commerciële relatie (genoemd werd ook de wederzijdse afhankelijkheid van bedrijven bij langlopende projecten), uit de besparing van tijd en kosten en uit de geboden beslotenheid (of informaliteit).

Deze aspecten vormen ook de grondslag voor het besluit een geschil via mediation op te lossen. Sommige respondenten gingen op dit punt echter verder en gaven aan dat de keuze voor mediation regel was, tenzij

van duidelijke contra-indicaties sprake zou zijn. Als contra-indicaties werden genoemd: er is met spoed een executoriale titel benodigd; een van de partijen is niet te goeder trouw; een van de partijen heeft baat bij vertraging; het is belangrijk dat het rechtens gelijk in het openbaar wordt aangetoond c.q. dat er een precedent wordt gecreëerd.

Het antwoord 'altijd mediation, tenzij' hangt ongetwijfeld samen met de vraag of het bedrijf of de organisatie in kwestie een preferentieel beleid voert, en bijgevolg in 'eigen' contracten een standaard geschillen-clausule hanteert met mediation als eerste optie. Van de bedrijven die de mini-enquête beantwoordden, gaf 67% aan dat zij inderdaad met eigen (standaard-)mediation clausules werken. Alle brancheorganisaties gaven aan over een eigen model mediationclausule te beschikken, die zij aan hun leden aanbevelen. De Kamer van Koophandel die als faciliterende organisatie aan het onderzoek meewerkte, gaf aan ondernemers op de mogelijkheid van mediation te wijzen via een brochure en fysiek ruimte te bieden voor een mediation-spreekuur ten behoeve van ondernemers. In het algemeen blijken brancheorganisaties op velerlei manieren aandacht te vragen voor mediation: van telefonische adviezen aan leden en websites, tot en met lezingen in het land.

Terugkerend naar de argumenten voor mediation: uit een andere vraag in de enquête bleek dat voor bedrijven ook de technische en/of commerciële *know how* bij mediators een belangrijke overweging vormt. Een overweging die niet uit de antwoorden naar voren kwam, maar die in de literatuur wordt genoemd als een (extra) voordeel van mediation, is de mogelijkheid om mediation als *management-tool* aan te wenden. In Nederland is hierover geschreven door onder meer Labohm (Labohm, 1998).

### *Wie beslist binnen het bedrijf?*

Hier waren wij geïnteresseerd in middelgrote en zeer grote ondernemingen, en vooral in de vraag of, en zo ja welke, andere afdelingen dan die, waar het conflict ontstond, bij het besluit tot mediation betrokken zijn. Uit de antwoorden bleek dat steeds de stafafdeling juridische zaken bij een dergelijke beslissing betrokken is, in voorkomende gevallen zelfs de Raad van Bestuur. Men zou ook het noodzakelijk *consent* van een Chief Financial Officer verwachten, maar deze werd nergens genoemd. Bij het MKB blijkt het vaak de externe adviseur te zijn die mediation als optie ter sprake brengt.

De betekenis van deze vraag ligt in het potentieel van goed functionerende organisaties, om door interne checks and balances irrationeel gedrag 'uit te filteren'. Management-expert Kets de Vries heeft over irrationele onderstromen binnen bedrijven het nodige gepubliceerd. In 'dramatische organisaties' kunnen (lijn-)directies bij gebrek aan tegenspel veel (conflict-)schade aanrichten (Kets de Vries, 2000).

### *De onderwerpen van geschil*

De antwoorden die de bedrijven op deze vraag gaven laten een gevarieerd beeld zien. Nu eens worden specifieke *intra-company* geschillen genoemd, zoals bedrijfsopvolging, dan weer typische *business-to-business* geschillen zoals tussen aannemer en opdrachtgever, dan weer wordt geantwoord met 'alle' geschillen.

Bij deze vraag is uiteraard het gezichtspunt van de drie aanbieders relevant. Bij SGOA zijn dit alle soorten *business-to-business* ICT-geschillen, bij het ACB alle commerciële geschillen (van octrooigeschillen tot en met de verkoop van bedrijfsonderdelen). Ook arbeidsgeschillen worden echter genoemd. Een ruim scala van onderwerpen (familie, arbeid, commercieel, maatschappen, gezondheidszorg) werd genoemd door het NMI.

### *De mediator(s)*

Bedrijven vinden het belangrijk dat de mediator(s) juridische, technische en commerciële expertise in zich verenigen. De mediator dient (zoals een van de bedrijven omschreef) een 'bruggenbouwer' te zijn. De mediator moet derhalve (zoals een andere respondent aangaf) interne machtsverhoudingen kunnen inschatten.

De aanbieders beschikken uiteraard over hun lijsten met gecertificeerde mediators, waaruit partijen kunnen kiezen. Met betrekking tot de persoon van de mediator vinden zij naast de voorkeur van partijen, ook belangrijk: expertise, talenkennis, (hoofd)beroep (NMI); ervaring, gezag, integriteit (ACB). Belangwekkend is dat het ACB nadruk legt op ervaring en gezag. Men kan zich voorstellen dat mediators die met ervaren *repeat-players* uit grote ondernemingen te maken krijgen, zich ervoor moeten hoeden niet tot speelbal te worden in een acte waarvan zij de regie niet (meer) in handen hebben. Interessant is dat de aanbieders, net als de bedrijven, aanvullende expertise belangrijk vinden en derhalve regelmatig co-mediators inzetten. Naast de noodzaak van aanvullende expertise, speelt het belang dat de mediators onderling kunnen overleggen en reflecteren, en dat minder ervaren co-mediators aldus ervaring kunnen opdoen.

### *De aantallen aangebrachte en opgeloste zaken*

Hier zijn vooral de gegevens van de aanbieders relevant. Bij SGOA zijn sinds 1989 in totaal 82 minitrials gestart, waarvan 80% daadwerkelijk resulteerde in een oplossing. De doorlooptijd van deze minitrials was twaalf weken. Dit gemiddelde wordt echter vertekend doordat in enkele zaken relatief veel tijd is besteed aan deskundigenonderzoek en nazorg. Normaal is de doorlooptijd korter.

Bij het NMI is sinds 1998 sprake van een explosieve toename van het aantal verzochte mediations. Het gaat om een cumulatieve stijging van

67 zaken in 1998 tot 421 in de eerste zes maanden van 2000. Het percentage opgeloste zaken kon niet verstrekt worden. Vanuit het NMI is er op gewezen dat het aantal werkelijke mediations aanzienlijker groter is. De conflictpartijen nemen namelijk vaak rechtstreeks contact op met een NMI mediator. Het ACB kon geen gegevens verstrekken over de aantallen aangebrachte zaken, maar gaf wel aan dat de gemiddelde doorlooptijd drie bijeenkomsten van 3,5 uur bedraagt.

Het patroon van een plotselinge stijging van het aantal mediations, na een matte aanloopperiode van enkele jaren, heeft zich eveneens in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk voorgedaan. Een zekere 'incubatielijd', waarin de diverse beroepsgroepen zich met het fenomeen vertrouwd maken en het toekomstig gebruik van mediation via geschillenclausules wordt gestandaardiseerd, is kennelijk nodig. Na zo'n periode dienen zich de eerste geschillen aan, die het uitgezette mediation parcours gaan volgen. De eerste succesverhalen worden uitgebreid gedocumenteerd en leiden tot een groeiend vertrouwen in mediation en een toename van het aantal aangebrachte zaken.

Ondanks de stijging van het aantal mediations in Nederland, blijft het aantal geschillen dat via mediation wordt opgelost gering in vergelijking met het aantal bij de overheidsrechter aanhangig gemaakte procedures. De overheid dient zich hier rekenschap van te geven – gezien het top-down perspectief van 'verlegging van conflictstromen' – en zich niet bij voorbaat rijk te rekenen. In dit verband lijkt er sprake van een verschil van inzicht tussen rechtseconomen en rechtssociologen. Rechts-sociologen leggen vooral de nadruk op de piramidestructuur van (potentiële) conflicten. Elke verandering in de baseline veroorzaakt een aardverschuiving in het midden en aan de top (Felstiner, Abel e.a., 1980).

Rechtseconomen lijken echter vooral geïnteresseerd in ontlasting binnen het smalle topje – de overheidsrechtspraak – van de piramide door bij het voorportaal van het gerechtsgebouw bepaalde stimuli voor alternatieven in te bouwen. Het exceptionele karakter van overheidsrechtspraak in het totaalbeeld van conflictontwikkeling (rechtspraak is EDR, Exceptional Dispute Resolution) wordt hiermee echter miskend en de verhoudingen raken daardoor vertekend (Barendrecht e.a., 2000, en de reactie daarop van onder meer Van Velthoven, 2000).

### *De toekomst*

Over de toekomst van mediation zijn bedrijven, brancheorganisaties en aanbieders eensgezind: die toekomst ziet er rooskleurig uit. Zij ervaren allemaal een groeiend aantal mediations en verwachten een verdere toename in de nabije toekomst. Soms worden daarvoor concrete verklaringen gegeven zoals het propageren van model-mediationclausules door brancheorganisaties.

## Mediation in arbeidsconflicten

Vanuit het top-down perspectief van verlegging van conflictstromen en een nog steeds groeiende instroom in de WAO, ligt het voor de hand in het kader van deze bijdrage stil te staan bij de beslechtting van arbeidsgeschillen. Zoals reeds aangegeven, werden in 1998 meningen op dit punt door ons geïnventariseerd via twee rondetafelgesprekken met rechtshulpverleners, en vertegenwoordigers van werkgevers en zittende magistratuur (ministerie van justitie, 1999).

Begin jaren negentig hadden VNO-NCW en FNV mat gereageerd op het zich nieuw aandienende fenomeen mediation. Als argument werd aangevoerd: kwesties waarover onderhandeld kan worden, kunnen ook door beide partijen samen uit-onderhandeld worden; wat vervolgens overblijft zijn geschillen waar een knoop moet worden doorgehakt, in casu door de rechter. Het FNV had al wel in 1997 mogelijkheden gezien voor mediation in geschillen tussen werknemers onderling (Van der Molen, 1997).

De deelnemers aan de rondetafelgesprekken in 1998 zagen echter nog meer mogelijkheden, zoals in conflicten rond beëindiging van het dienstverband. Men achtte mediation in dit stadium zinvol, ondanks de noodzaak voor de werknemer om een uitkering veilig te stellen, en ondanks het bestaan van de kantonrechtersformule. Wat het eerste punt betreft, is geweest op het hardnekkige misverstand als zouden onderlinge afspraken tussen werknemer en werkgever over beëindiging ook automatisch verwijtbare werkloosheid voor de werknemer impliceren (Boot, 1997). Wat het tweede punt betreft, bestond overeenstemming over het feit dat mediation de mogelijkheid biedt om ook tot afspraken te komen over andere zaken dan een financiële vergoeding, zoals het schrappen van een concurrentiebeding of hulp bij het starten van een eigen onderneming.

Verschil van mening bleek te bestaan over de vraag wie als mediator zou kunnen fungeren. Een meerderheid was uiteindelijk van mening dat P&O functionarissen binnen bedrijven hiervoor de vereiste onafhankelijkheid missen (anders Kousen, 2000).

Voor wat betreft de procedurele 'inbouw' mogelijkheden voor mediation, reageerde men positief op het Britse Acas-model voor individuele arbeidsgeschillen. Meteen na indiening, ontvangt Acas automatisch een kopie van ieder verzoekschrift, waarna een Acas-mediator meestal telefonisch contact zoekt met de werknemer en de werkgever. Voor Nederland werd een standaard schriftelijke interventie na aanvang van de kantongerechtoprocedure raadzaam geacht, terwijl in plaats van permanente mediators zoals bij Acas, een NMI databank met in het arbeidsrecht gespecialiseerde mediators voor de Nederlandse situatie adequaat werd geacht.

## Effectiviteit van mediation

Tegenover de tot nu toe besproken verwachtingen van een betrekkelijk select groepje Nederlandse respondenten, belichten wij thans enkele uitkomsten van grootschalig Amerikaans mediation onderzoek. Daarbij is gekozen voor de analyse van onderzoeksresultaten die Kressel en Pruitt in 1989 publiceerden op basis van zeventien empirische mediation studies op diverse gebieden (Kressel en Pruitt, 1989). Op deze wijze kunnen de (nog) schaarse Nederlandse gegevens in een ruimer kader geplaatst worden.

Centraal in de analyse van Kressel c.s. staat de effectiviteit van mediation. Amerikaanse onderzoekers attenderen op methodologische haken en ogen met betrekking tot dergelijk effectiviteits-onderzoek. Bestaand onderzoek schiet nogal eens te kort in de mate van aandacht voor controlegroepen, placebo-effecten en analyse van de fase voorafgaand aan mediation – de zogenaamde *pre-treatment phase*.

Kressel c.s. destilleren vervolgens uit de door hen vergeleken onderzoeksresultaten een aantal indicatoren op basis waarvan de effectiviteit van mediation afgelezen zou kunnen worden. Genoemd worden: gebruikersoordelen, het percentage opgeloste c.q. beëindigde conflicten, nakoming van de gemaakte schikkingsafspraken, de inhoud van die afspraken, de snelheid en kosten van mediation, de mate waarin door mediation de rechterlijke macht ontlast wordt, en de gevolgen van mediation voor het *post-dispute* klimaat tussen partijen.

Twee constatering van Kressel c.s. zijn met name interessant. Uit geen der onderzoeken blijkt dat de overheidsrechter significant ontlast wordt door mediation programma's. Er zijn mogelijke verklaringen voor dit gegeven. Van mediation kan een aanzuigende werking uitgaan op conflictpartijen die een beroep op de overheidsrechter niet als een serieuze optie hebben overwogen. Voorts belanden geschillen waarbij mediation niet succesvol bleek toch vaak op het bord van de rechter.

De andere interessante constatering betreft verbetering van de verhoudingen in langdurige relaties. De Nederlandse respondenten achten dit een belangrijk pluspunt van mediation. Het door Kressel c.s. besproken onderzoek wijst echter uit dat zulke relaties toch vaak niet te redden zijn. De interventies van de mediator zijn veelal eenmalig en (te) kortstondig.

Kressel c.s. gaan verder uitgebreid in op de vraag onder welke voorwaarden mediation effectief kan zijn. Zij maken daarbij een onderscheid tussen *dispute characteristics* en *social context characteristics*. Bij *dispute characteristics* worden de volgende, gunstige voorwaarden onderscheiden:

- de verhoudingen zijn nog niet geheel verstoord;
- er is een sterke prikkel om te komen tot een regeling (ook wel aangeduid als *hurting stalemate*; bijvoorbeeld schadelijke stakingsacties);



- wanneer beide partijen om mediation verzoeken; pressie wordt in het algemeen niet geapprecieerd (onder anderen Hiltrop, 1989; afwijkend Pearson & Thoenes, 1989, welke laatstgenoemde studie in Nederland relatief veel aandacht heeft gekregen);
- er moet iets te verdelen zijn (financiële of andersoortige reserves);
- er staat geen principe kwestie op het spel;
- er is sprake van een machtsevenwicht tussen partijen (*mediation between unequals is unequal*; afwijkend wederom Pearson & Thoenes, 1989); en
- er heerst geen interne verdeeldheid binnen het kamp van ieder der conflictpartijen (een punt dat met name voor grotere bedrijven van belang kan zijn).

Bij *social context characteristics* worden de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- wie neemt het initiatief; vindt mediation ad hoc plaats, of op basis van een contractueel beding;
- is er een institutionele kwaliteitsstructuur;
- is er sprake van omgevingsdruk; onderzoek van Kolb heeft aangetoond dat binnen bedrijven nogal eens *conflict-avoiding strategies* worden gevolgd door managers, indien deze er niet zeker van zijn of hun bemiddelingsinitiatieven beloond zullen worden door hun hiërarchisch hogergeplaatsten. In zulke gevallen worden conflicten vaak (weg)-gedefinieerd als persoonlijkheidsprobleem, gemedicaliseerd, of 'opgelost' via een reorganisatie (Kolb, 1989). Deze bevinding is mogelijk van belang voor het huidige WAO-debat in Nederland, in het bijzonder gezien de recente voorstellen van de Commissie Donner, en de tegenvoorstellen van onder meer Compernolle.
- hoe schatten partijen alternatieven voor mediation in; en
- hoe percipiëren partijen de mediator; wellicht verrassend is dat gezag van de mediator over de tegenpartij, soms als een belangrijker eigenschap wordt gezien dan strikte onpartijdigheid. Als schoolvoorbeeld geldt president Sadats verzoek aan Henry Kissinger in 1974 om te bemiddelen in het conflict met Israël. De nadruk die het ACB legt op 'gezag' dient wellicht ook in dit licht begrepen te worden. Een open vraag blijft hoe dit aspect zich verhoudt tot de door onderzoekers algemeen geconstateerde aversie tegen dwang.

Sinds de meta-studie van Kressel c.s. is er in de Verenigde Staten op diverse specifieke terreinen nieuw empirisch onderzoek verricht naar de effectiviteit van mediation. Een voorbeeld is Wisslers vergelijking van mediation en overheidsrechtspraak (Wissler, 1995). Daarnaast verschenen (verdergaande) theoretische aanzetten voor de bestudering van bottom-up barrières bij onderhandelingen en mediation (Arrow, Mnookin e.a., 1995), en analyses van de wijze waarop mediation aan kostenbeheersing kan bijdragen (Slaikeu en Hasson, 1998). Het betreft

hier steeds kleinere deel-onderwerpen en men kan dan ook niet stellen dat de bevindingen van Kressel c.s. thans in hun algemeenheid zijn bevestigd, of weerlegd. Vermeldenwaard is de nationale onderzoeksconferentie gewijd aan ADR die in januari 1999 plaatsvond aan North-Western University. Hier kwamen vele ideeën naar voren over de wijze van aanpak van evaluatief mediation onderzoek, en met name de verbreding hiervan (McEwen, 1999; Sacks e.a., 1999).

### **Problemen, kansen en vooruitzichten**

Hieronder willen wij graag ingaan op de moeilijkheden en mogelijkheden die zich op de volgende vier terreinen lijken aan te dienen: *business-to-business* geschillen (met name als gevolg van globalisering); intra-company geschillen (conflicten rond het beleid en bedrijfsbelangenbehartiging); arbeidsgeschillen (met name rond de WAO); en consumentengeschillen (met name in het kader van e-commerce).

#### *Business-to-business geschillen*

In deze categorie kan een verdere groei van mediation verwacht worden, indien men uitgaat van recente cijfers van het Britse CEDR (Carroll, 2000). Mediation zal in deze sector naar verwachting geen principiële problemen opleveren. Partijen zullen weliswaar niet altijd even sterk zijn, maar zullen in de regel wel beide als min of meer professionele *repeat players* kunnen worden aangemerkt. De steeds complexere financieringstechnieken, die men thans overal kan ontwaren, kunnen echter – ook – mediation tot een gecompliceerde opgave maken (Dalhuisen, 1999).

In de categorie *business-to-business* conflicten kan vooral een toename worden verwacht van geschillen met een internationale dimensie. In de mini-enquête werd bij herhaling gewezen op het daadwerkelijk voorkomen van internationale mediations. Bij dergelijke mediations kunnen zich specifieke problemen voordoen. Zo kunnen alle uit het internationaal privaatrecht bekende complicaties rond rechterlijke bevoegdheid en toepasselijk recht zich bij een mislukte mediation in versterkte mate voordoen. In Europees verband, hebben wij elders reeds aandacht gevraagd voor dergelijke problemen (Jagtenberg, 1998/2000).

Een van die internationale complicaties kan echter voor Nederland gunstig uitpakken: namelijk de breed gedragen wens, zoals neergelegd in artikel 7 van de ADR Europe Mediation Rules, dat partijen die in verschillende staten gevestigd zijn een mediator afkomstig uit een neutrale derde staat kunnen selecteren. Het feit dat Nederland relatief veel 'buitenland' heeft en een goede (zij het enigszins afbrokkelende) reputatie waar het gaat om internationale oriëntatie en taalbeheersing, kunnen

ons land op termijn tot een gewild forum voor internationale mediations maken.

### *Intra-company geschillen*

De golf van internationale fusies, overnames en afslank-operaties die de afgelopen jaren onder regie van ondernemingsbesturen over het land spoelde, heeft bij andere *stakeholders* binnen desbetreffende ondernemingen geleid tot toenemende irritatie. Zowel aandeelhouders als werknemers voelen zich steeds vaker op een zijspoor gezet. De commotie rond Hoogovens/British Steel is slechts een voorbeeld uit vele; het Duitse UMTS avontuur van KPN vormt een nieuwe variant met (bittere) nasmaak.

Centraal in dit soort geschillen staat de vraag of het belang van de onderneming wel optimaal wordt gediend door haar bestuurders en het door hen gevoerde beleid. Het gaat hier om gecompliceerde belangengeschillen, waar feitelijk drie partijen tegenover elkaar staan: het bestuur van de rechtspersoon, de andere *stakeholders* betrokken bij die rechtspersoon, en de rechtspersoon zelf als belanghebbende. Zulke geschillen kunnen lang niet altijd binnen de geijkte fora 'binnenshuis' (de aandeelhoudersvergadering of de ondernemingsraad) worden opgelost. Nu staat in zo'n situatie voor bepaalde belanghebbenden in Nederland, in het kader van het recht van enquête, de gang naar de ondernemingskamer binnen het Hof Amsterdam open. Men kan zich afvragen of een ervaren mediator in dit soort geschillen niet meer zou kunnen betekenen dan de overheidsrechter. Dat zou zeker het geval zijn indien de instantie, die mediationdiensten aanbiedt, tevens professionele adviseurs kan inzetten om – indien partijen hiermee instemmen – onderliggende, structurele problemen binnen de onderneming op te sporen. Een dergelijke combinatie van mediation- en adviesdiensten treft men aan bij Acas en FMCS. Met name bij een opeenvolging van collectieve arbeidsconflicten binnen een onderneming blijken de onafhankelijke adviseurs nuttige diensten te kunnen verlenen. Men spreekt hier wel van *preventive mediation*. Zeker is dat het debat over de hier besproken *intra-company* geschillen voorlopig niet zal verstommen, met alle recente aandacht voor 'klokkenluiders', de voortgaande *corporate governance* discussie en de daarin veelvuldig gehoorde roep om meer transparantie.

### *Arbeidsgeschillen*

De discussies over de WAO instroom zouden kunnen resulteren in een belangrijke 'groeimarkt' voor mediation. Inmiddels is immers komen vast te staan dat een aanzienlijk percentage WAO'ers vooral psychische klachten heeft, die op hun beurt vaak het gevolg zijn van arbeidsconflicten. Tegenover de onlangs door de Commissie Donner bepleite aanpak van gedeeltelijke blokkering van de WAO voor dergelijke gevallen, heeft

met name Compernolle gepleit voor een grotere rol van mediators, die, daartoe in staat gesteld door een Wet op de Arbeidsconflicten (WAC), de ware oorzaken van de problemen zouden moeten trachten op te lossen. Het plan-Compernolle lijkt goed gevallen te zijn in de diverse media. Indien een aanpak in deze richting gezocht zou worden, zou hier een van de omvangrijkste werkterreinen voor mediators kunnen ontstaan, met perspectieven voor kostenbesparing door zowel de betrokken werknemers en werkgevers, als door de overheid.

Een probleem dat zich bij individuele arbeidsconflicten voordoet is de ongelijke machtspositie van werknemer en werkgever. Zuiverder zou het overigens zijn te spreken van ongelijkheid tussen 'werkvloer' en 'management' – ook managers zijn immers werknemers. Hier zal de mediator bedacht moeten zijn op de wenselijkheid van ongelijkheidscompensatie. Goede mediators beschikken over de nodige, subtiele handgrepen om een deel van deze machtsongelijkheid te mitigeren, zonder partijdig over te komen. Overigens wagen wij te betwijfelen of de overheidsrechter zich nu per definitie beter op dit gladde ijs weet staande te houden.

### *Consumentengeschillen*

Niet alleen *business-to-business* geschillen, maar ook consumentengeschillen zullen naar verwachting steeds meer een internationaal karakter krijgen. Aan de grensoverschrijdende consumentenkoop, en met name de behandeling van daaruit voortvloeiende geschillen, wijdde de Europese Commissie reeds in 1993 het groenboek *De consument en zijn verhaalsmogelijkheden*, en de *Beslechting van consumentengeschillen in de interne markt* (Joustra, 1997).

Grensoverschrijdende transacties door consumenten zullen pas echt een grote vlucht gaan nemen met de komst van e-commerce. Kenmerk van e-commerce is immers dat niet langer op locatie gekocht hoeft te worden. Het lijkt niet zo vergezocht om juist voor geschillen voortvloeiend uit e-commerce ook e-mediation programma's op te zetten (De Roo, 2000). Uit de mini-enquête bleek dat de Nederlandse aanbieders van mediation de ontwikkelingen op dit gebied inmiddels nauwlettend volgen. Men ziet de toekomst van mediation ook op dit gebied vol spanning tegemoet.

### **Enkele conclusies**

De voornaamste conclusies van deze bijdrage zijn dat het gebruik van mediation de laatste jaren duidelijk stijgt, mogelijk als gevolg van de toenomen bekendheid met het fenomeen en het toenemend gebruik van standaard mediation clausules in contracten; dat zowel bedrijven als mediation aanbieders overtuigd zijn van een verdere toename in het gebruik van mediation in de nabije toekomst; dat er op enkele specifieke gebieden zelfs – spectaculaire – mogelijkheden voor mediation lijken te

bestaan, al dan niet na enig voorwerk door de wetgever; maar dat desalniettemin de mogelijke bijdrage van mediation aan een ontlasting van de rechterlijke macht niet overschat moet worden.

## Literatuur

**Arrow, K.J., R. H. Mnookin, R.H. e.a.**

*Barriers to conflict resolution*

New York/London, 1995

**Barendrecht, J.M., A.F.M. Brenninkmeijer e.a.**

*Rechtspleging, samenleving en bestuur; een gerichte onderzoeksagenda*

Utrecht, 2000

**Blankenburg, E.H.**

*The Netherlands*

In: Zuckerman, A. (red.), *Civil justice in crisis; comparative perspectives of civil procedure*, Oxford, 1999

**Boot, G.C.**

*WW; schrikken of schikken?*

Arbeidsrecht, 4<sup>e</sup> jrg., nr. 8-9, 1997, pp. 18-21

**Bruinsma, F.**

*ADR als praktijk in Nederland en als mode uit Amerika*

In: Kleiboer, M.A., N.J.H. Huls (red.), *Alternatieve wegen naar het recht?*, Nijmegen, 1997

**Carroll, E.**

*How is quality assurance of mediation and mediators shaped and provided for in Great Britain?*

Zeist, toespraak NMI Mediation Day, 2000

**Dalhuisen, J.H.**

*Modern insolventierecht*

In: E.H. Hondius, *De meerwaarde van de rechtsvergelijking*, Geschriften van de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, Deventer, 1999

**Delden, R. van**

*Handelskooparbitrage*

In: Snijders, H.J., C. Fijnaut e.a. (red.), *Overheidsrechter gepasseerd; conflictbeslechting buiten de overheidsrechter om*, Arnhem, 1988, pp. 31-43

**Felstiner, W.L., R.L. Abel e.a.**

*The emergence and transformation of disputes; naming, blaming, claiming*

Law & society review, 1980

**Geveke, H., Plant, E. e.a. (B&A Groep)**

*Kansen voor conflictbemiddeling*

Den Haag, 1998

**Hiltrop, J.M.**

*Factors associated with succesful labor mediation*

In: Kressel, K., D.G. Pruitt, *Mediation research the process and effectiveness of third-party intervention*, San Francisco/London, 1989

**Horne, J.C.M. van**

*In het voorportaal van de rechter*

Den Haag, 1997

**Jacobs, W.A.**

*ADR en consument*

Utrecht, 1998

**Jagtenberg, R.W.**

*Cross-border mediation in Europe; prospects and pitfalls* In: Barrett, G., W. Heusel (red.), *Creating a European judicial space*, Keulen, 2000

**Jonge, P.C. de**

*Mediation; het proberen waard!*

De ACB Gazet, 1e jrg., nr. 2, 1999, pp. 2-3

**Joustra, C.A.**

*De internationale consumenten-overeenkomst*

Deventer, 1997

**Kets de Vries, M.F.R.**

*Worstelen met de demon; over emoties, irrationaliteit en onbewuste processen in mens en organisatie*

Amsterdam, 2000

**Kolb, D.M.**

*Labor mediators, managers, and ombudsmen; roles mediators play in different contexts*

In: Kressel, K., D.G. Pruitt, *Mediation research the process and effectiveness of third-party intervention*, San Francisco/London, 1989

**Kousen, F.P.M**

*Reactie op: M. Schyns Hoe onafhankelijk is de mediator?*

Tijdschrift voor mediation, nr. 3, 2000, pp. 57-58

**Kressel, K., D.G. Pruitt**

*Mediation research the process and effectiveness of third-party intervention*

San Francisco/London, 1989

**Kruijer, H.S.M.**

*Standaardbedingen inzake de beslechting van automatiseringsgeschillen*

Trema, nr. 3, 2000, pp.102-107

**Labohm, A.L.**

*Mediation in zakelijke conflicten; 'in ontwikkeling'*

Tijdschrift voor mediation, nr. 2, 1998, pp. 28-32

**Mackie, K.**

*The use of commercial mediation in Europe*

Genève, voordracht WIPO Conference on Mediation, 1996

**McEwen, C.A.**

*Toward a program-based ADR research agenda*

Negotiation journal, 15<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1999, p. 325

**Ministerie van justitie**

*Mediation, the alternative? conference book*

The Hague, 1999

**Molen, E.J. van der**

*Beperkte betekenis van mediation voor de rechtspraak van de rechtskundige dienst FNV*

Tijdschrift voor mediation, nr. 4, 1997, pp. 65-66

**Pearson, J., N. Thoennes**

*Divorce mediation; reflection on a decade of research*

In: Kressel, K., D.G. Pruitt (red.), *Mediation research the process and effectiveness of third-party intervention*, San Francisco/London, 1989

**Roo, A.J. de**

*Mediation via het internet*

Tijdschrift voor mediation, nr. 3, 2000, pp. 59-60

**Roo, A.J. de**

*Some reflections on recent ADR development in Great Britain and the Netherlands*

In: Mikami, T., A. Ishikawa (red.), *ADR*, Tokyo, 1997, pp. 217-236

**Roo, A. de, R. Jagtenberg**

*Settling labour disputes in Europe*

Deventer/Boston, 1994

**Sacks, M.A., K.S. Reichart,**

*Broadening the evaluation of dispute resolution: context and relationships over time*

Negotiation journal, 15<sup>e</sup> jrg. , nr. 4, p. 339

**Staikeu, K.A., R.H. Hasson**

*Controlling the costs of conflict how to design a system for your organization*

San Francisco, 1998

**Velthoven, B.C.J. van**

*Rechtspleging en economie; enkele kanttekeningen bij een onderzoeksagenda in wording*

Trema, nr. 4, 2000

**Wissler, R.L.**

*Mediation and adjudication in the small claims court; the effects of process and case characteristics*

Law & society review, 29<sup>e</sup> jrg., 1995, pp. 323 e.v.

# Beleidsbemiddeling

## Het terrein van milieu en ruimtelijke ordening

drs. G.J.A. Al\*

'Het uitgangspunt van het primaat van de politiek brengt met zich dat bestuursorganen in beginsel hun onderlinge conflicten zelf, althans binnen de bestuurskolom oplossen. Zij moeten in staat zijn tot een eensluidende oordeel te komen', aldus minister De Vries van Binnenlandse Zaken in zijn notitie over de alternatieve afdoening van bestuursgeschillen (De Vries, 2000).

De minister ziet goede mogelijkheden om via bemiddeling bestuursgeschillen van beleidsinhoudelijke aard op te lossen. Ik deel deze visie van harte. Zij is het logische gevolg op eerdere uitspraken van het kabinet in het kader van de discussie over 'dejuridisering' dat er alternatieven zijn voor de gang naar de rechter als er een geschil dreigt te ontstaan tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

In mijn bijdrage aan dit themanummer over conflictbemiddeling zal ik betogen dat er op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu vaak alternatieven mogelijk zijn voor traditionele vormen van conflicthantering. Vanuit eigen ervaringen in de beleidspraktijk zal ik een ordening trachten aan te brengen in de complexiteit van beleidsconflicten en beleidsbemiddeling. Om te beginnen zal ik het beleidsproces en de daarin voorkomende conflicten bespreken. Daarbij zal ik ingaan op de verschillende fasen van het beleidsproces, van de erkenning van een probleem, via de beleidsformulering en de besluitvorming tot en met de beheersfase, als het probleem onder controle is. Vervolgens beschrijf ik verschillende methoden om met conflicten om te gaan, van vrije onderhandeling tot rechtspraak, en confronteer ik deze methoden met de conflicten in de beleidsfasen.

Juist op dit sterk bestuurlijk getinte terrein doen zich valkuilen voor die meestal kunnen worden vermeden. Denk aan de vermenging van de rol van bemiddelaar en die van bindend adviseur, aan de voordelen van vertrouwelijkheid tegenover de eisen vanuit de openbaarheid van bestuur. Maar ook aan de veel voorkomende onduidelijkheid van het mandaat van ambtelijke onderhandelaars in het licht van het 'primaat van de politiek'. Veel hangt af van de methode en degenen die hem toepassen: de bemiddelaar en de partijen. Maar soms biedt bemiddeling gewoon geen

\* De auteur is directeur van Berenschot Bemiddeling, aanbieder van conflictbemiddelingsdiensten. Hij is tevens geregistreerd NMI-mediator en bestuurslid van de Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening.

oplossing en is dat te voorzien. Tenslotte ga ik in op de institutionalisering van conflictbemiddeling.

Maar eerst een tweetal begripsbeschrijvingen, om misverstanden te voorkomen. Met 'conflict' bedoel ik elke situatie waarin schijnbaar onverenigbare standpunten van twee of meer partijen al dan niet expliciet tegenover elkaar staan of dreigen te komen staan. Latente conflicten horen daar dus uitdrukkelijk bij. Onder bemiddeling versta ik elke vorm van het in der minne oplossen van een conflict door partijen met behulp van een onafhankelijke en neutrale derde. Op deze begrippen zal ik in het vervolg nog terugkomen.

## Beleidsproces en beleidsconflicten

### *Fasen van de beleidscyclus*

De kern van het beleidsproces bestaat uit het aanpakken van een maatschappelijk probleem als gevolg van (het uitblijven van) menselijk handelen. Op milieugebied zijn dat problemen zoals geluidshinder, de risico's van het omgaan met gevaarlijke stoffen of de overmaat aan afvalproductie. Bij de ruimtelijke ordening gaat het om de verdeling van schaarse ruimte of het scheiden of juist samengaan van verschillende functies, zoals wonen, werken, natuur enzovoort. Deze beleidsvelden zijn ook illustratief voor vele andere terreinen van overheidsbeleid.

Het beleidsproces voltrekt zich in doorsnee in een aantal fasen die door de toenmalige minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer Pieter Winsemius (Winsemius, 1986) als volgt zijn benoemd:

- de *erkenning* is de fase waarin een probleem op de (politieke) agenda terechtkomt door de toegenomen perceptie van gevolgen. Door geleidelijke verbreding van de kennis of plotseling, doordat er bijvoorbeeld een ramp plaatsvindt, neemt de belangstelling sterk toe. Er zijn in deze fase veel verschillende meningen over de zwaarte van het probleem en mogelijke oplossingen;
- een kenmerk van de volgende fase, de *beleidsformulering*, is dat de meningen over de inhoud en de urgentie van het probleem gaan convergeren en zich gaan toespitsen op wat er bereikt moet worden. De politieke belangstelling stijgt naar een hoogtepunt, en het debat gaat over het stellen van doelen en normen;
- in de *oplossings- of besluitvormingsfase* worden de knopen doorgehakt. De 'princiële' meningsverschillen zijn dan al overbrugd, en het debat gaat over de benodigde instrumenten, zoals wetgeving of geld en over de voorwaarden waaronder de uitvoering gaat plaatsvinden;
- de laatste fase is de *beheersfase* waarin het probleem voor wat betreft de beleidsmakers en de wetgever onder de knie is, en de uitvoering alle aandacht vergt, zij het als regel niet van de politiek, maar van de ambte-



lijke diensten. In de beheersfase worden (als het goed is) de voortgang van de uitvoering en de effecten van maatregelen bewaakt.

Omdat een maatschappelijk probleem zich in de regel niet zo makkelijk laat onderdrukken steekt het vaak na verloop van tijd opnieuw de kop op en doorloopt dan hetzelfde proces, zij het soms sneller en minder heftig. Dat maakt het beleidsproces in hoge mate cyclisch. Elke fase van de beleidscyclus heeft van oudsher zijn eigen conflictkenmerken en zijn eigen conflicterende partijen.

### *Verschuivingen in de cyclus*

Kenmerkend voor de afgelopen jaren is dat confrontaties tussen partijen hoe langer hoe eerder in de beleidscyclus plaatsvinden. Het bedrijfsleven, veelal bij monde van VNO/NCW, claimt en krijgt meer invloed bij de discussie over de formulering van de normen, en wordt zelfs regelmatig als speler in de fase van de erkenning gesignaleerd, zoals bij het onderzoek naar oorzaken en gevolgen van de verzuring en het broeikaseffect.

Men kan ook de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening als voorbeeld nemen. De meeste maatschappelijke organisaties wilden al bij de beleidsformulering invloed kunnen uitoefenen. Dat blijkt uit de aankondiging van MKB Nederland (zomer 2000) dat men niet meer mee wenst te doen in een consultatieproces als de eigen belangen onvoldoende over het voetlicht blijven komen.

Ook binnen de overheid, tussen de beleidsmakende en uitvoerende diensten, is de trend herkenbaar. Was bijvoorbeeld vroeger de Inspectie voor de Milieuhygiëne alleen betrokken bij de handhaving van genomen besluiten (beheersfase), in de afgelopen tien jaar is zij meer en meer betrokken geraakt bij de discussie over de oplossingen en de beleidsformulering. Deze ontwikkeling is het gevolg van welbegrepen eigenbelang: hoe later men in het proces betrokken wordt, hoe minder de invloed is die men heeft op het eindresultaat, terwijl men wel de brokken mag opruimen.

### *Interactieve beleidsprocessen*

Voor een ander deel stoelt bovengenoemde ontwikkeling op de overtuiging dat het beleid niet meer alleen in Den Haag gemaakt wordt, maar de resultante is van een proces waarin de maatschappelijke actoren uitdrukkelijk betrokken zijn. We hebben het in die gevallen dan over 'interactieve beleidsvorming of besluitvorming', 'onderhandelend bestuur' en 'open planprocessen'. Vaak neemt de overheid het initiatief voor zo'n proces, soms ook een van de marktpartijen.

Een belangrijk instrument in die ontwikkeling vormen de publiek-private convenanten tussen overheid en maatschappelijke sectoren. De milieuconvenanten met de industrie en de landbouw over de verminde-

ring van milieuvervuiling zijn daar voorbeelden van. Maar ook in de categorie bestuurlijke convenanten zijn goede voorbeelden te noemen: de rom-gebiedsconvenanten (ruimtelijke ordening en milieu-gebieden), de afspraken over het inhalen van achterstanden in de vergunningverlening tussen rijk en gemeenten en de provinciale handhavingsconvenanten op milieugebied.

### *Conflicten bij interactieve processen*

Ook tijdens en na interactieve beleidsprocessen komen conflicten voor. Het conflict over de landbouwbestrijdingsmiddelen was de apotheose van maanden, zo niet jaren getouwtrek over de vraag of het landbouwbedrijfsleven en de bestrijdingsmiddelenproducenten zich aan het eerder afgesloten convenant hadden gehouden en of er wel of geen vermindering van het gebruik van landbouwbestrijdingsmiddelen was opgetreden.

Er is volop conflictstof, maar conflicten worden vaak niet als zodanig benoemd. Het is alsof de partijen na het (interactief) maken van afspraken of het sluiten van een convenant niet meer weten hoe ze ruzie moeten maken over problemen bij het nakomen van die afspraken. Dat is de aanleiding van veel latente conflicten.

### **Conflictoplossing in het beleidsproces**

Als problemen niet expliciet worden, kunnen er ook geen echte oplossingen worden gevonden. Dat is een element van kritiek op het overigens veelgeprezen poldermodel: er wordt veel tijd besteed aan overleg, het zoeken van compromissen, maar tot besluiten waarover standpunten kunnen worden ingenomen en het doorhakken van knopen komt het maar moeilijk. En als dat dan gebeurt, zo luidt de kritiek, dan duren mede als gevolg van de mogelijkheden van bezwaar en beroep de procedures lang en zijn de uitkomsten onbevredigend, zoals bij aanleg van infrastructuur maar al te vaak blijkt. Voldoende reden, kortom, om de verschillende methoden van conflictoplossing op een rij te zetten en vervolgens te bezien hoe ze passen bij de fasering van het beleidsproces.

### *Breed scala van oplossingen*

Het scala van oplossingsmechanismen voor conflicten is breed. In dit kader is het nuttig een onderscheid te maken tussen die mechanismen waarbij het vinden van de oplossing aan een derde wordt overgelaten en die waarbij de partijen dat zelf doen. Situaties waarbij er sprake is van een uitspraak door een onafhankelijk derde vinden wij bij rechtspraak, arbitrage en bindend advies. In de gevallen van mediation en bemiddeling, faciliteren bij onderhandeling en vrij onderhandelen lossen partijen het conflict zelf op.

Hierbij worden in het algemeen de volgende betekenissen gehanteerd. Bij *bindend advies* leggen partijen hun geschil voor aan één of meer (vaak drie) vakinhoudelijke adviseurs die op basis van een combinatie van *factfinding* en haalbaarheid een bindende uitspraak doen. Het nakoemen van deze uitspraak is afdwingbaar. Bij *mediation* of *bemiddeling* wordt door partijen een onafhankelijke derde ingeschakeld. Deze helpt als voorzitter de partijen zelf de oplossingen bedenken. Soms zal de bemiddelaar suggesties voor oplossingen (laten) aandragen, maar slechts wanneer partijen daaraan behoefte hebben. De uitkomst is in principe afdwingbaar. De term 'mediation' hanteer ik voor die bemiddelingen die volgens de spelregels van het Nederland Mediation Instituut NMI plaatsvinden. In het geval van *gefaciliteerde onderhandeling* woont een derde veelal in de hoedanigheid van procesbegeleider de gesprekken bij en adviseert de partijen over proces en zonodig inhoud. Hij kan suggesties voor oplossingen aandragen.

De volgorde binnen en tussen de twee categorieën is niet willekeurig gekozen. Hij is gebaseerd op de betrokkenheid van derden en de mate waarin het proces aan regels is gebonden. Bij vrij onderhandelen is er geen derde in het spel, zijn er geen andere dan eventueel onderling afgesproken regels en trachten de partijen geheel op eigen kracht het conflict op te lossen. Aan de andere kant van het scala staat rechtspraak waarbij de rechter volkomen dwingend is in de inhoud van de oplossing en de procedure is ontdaan van elke flexibiliteit: een rechter mag alleen flexibel zijn in het proces voor zover de regels dat toelaten of voorschrijven. Kan bij onderhandelen naar verleden en toekomst worden gekeken, bij rechtspraak telt in principe alleen de rechtmatigheid zoals die blijkt uit het verleden. Bij uitspraken (bijvoorbeeld in kort geding) ter voorkoming van handelingen van een partij is in wezen sprake van 'ex ante evaluatie'. In het bestuursrecht heeft in bepaalde gevallen een beroep op de rechter automatisch een opschortende werking. De invloed van de partijen zelf op de inhoud van de oplossing is bij rechtspraak en arbitrage vrijwel nihil.

Extrapolerend zou de mening kunnen postvatten dat in een vrije onderhandeling de invloed van de partijen het grootst is. Er zit echter in dat geval een addertje onder het gras. Bij vrije onderhandelingen is het verschil van macht tussen partijen van groot belang: zowel positionele macht als bijvoorbeeld het hebben van meer geld of een langere adem. Het valt niet mee een compensatiemechanisme te verzinnen dat er voor zorgt dat de invloed van partijen in de onderhandeling feitelijk toch gelijk is.

Het gevolg van dat verschil is dat na veel vrije onderhandelingen bij minstens een van de partijen het gevoel achterblijft dat met zijn belangen onvoldoende rekening is gehouden. Een neutrale bemiddelaar kan partijen helpen om wel die noodzakelijke balans aan te brengen.

*Proces, draagvlak en duurzaamheid*

De aard van het proces bepaalt in hoeverre partijen zelf invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst ervan. En de hoeveelheid (wezenlijke) invloed is weer een bepalende factor voor het draagvlak voor de uitkomst. Als partijen zelf intensief zijn betrokken bij het vinden van de oplossing zullen zij ook de voordelen van die oplossing beter kunnen waarderen dan als deze door een derde is opgelegd. Ook zal er dan geen aanleiding zijn om in een later stadium alsnog iets 'terug te krijgen' van het verloren terrein, waardoor de duurzaamheid van de oplossing in gevaar zou komen.

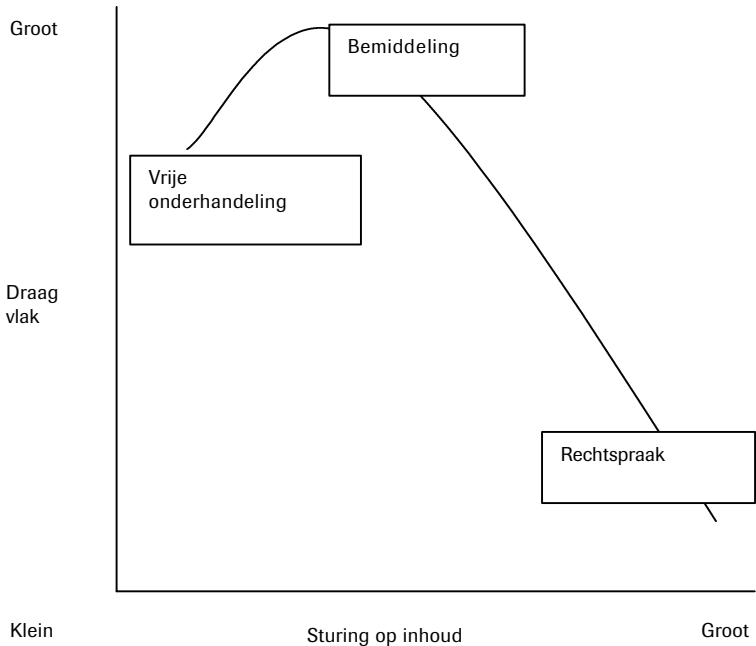
Uit een groot aantal (geslaagde) bemiddelingen dat door de Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening op haar werkgebied in kaart is gebracht in opdracht van het ministerie van VROM (Stichting Mediation, 2000), blijkt onder andere dat juist de duurzaamheid van de oplossing, in samenhang met de duurzaamheid van de relatie tussen partners, als belangrijke toegevoegde waarde van bemiddeling wordt ervaren. Soms is het herstel van de relatie zelfs de voornaamste aanleiding om bemiddeling en niet rechtspraak als conflictoplossingsoptie te kiezen.

Uiteraard moet men eisen stellen aan dit soort onderhandelingen. Zo was de milieubeweging lange tijd partner in het discussieplatform over Schiphol maar verliet zij uiteindelijk de discussie. Het gevoel onvoldoende tegemoet te worden gekomen op de inhoud was slechts een van de redenen voor de milieubeweging om uit het overleg te stappen. Een andere reden was ongetwijfeld het gevoel dat er voor een wezenlijke participatie in de besluitvorming onvoldoende waarborgen bleken te zijn. Of dat waar was is minder belangrijk dan het feit dat het zo werd ervaren.

In schema 1 is de relatie tussen sturing op inhoud en draagvlak voor het resultaat indicatief in beeld gebracht en zijn daarin enkele oplossingsmechanismen gepositioneerd.

*Geconditioneerde reflex: hiërarchie inschakelen*

Hoe plausibel het ook kan overkomen, er moet rekening mee worden gehouden dat dit beeld zeker nog geen gemeengoed is in het dagelijkse beleidsproces van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. In geval van een conflict is doorgaans de geconditioneerde reflex niet het zoeken naar een gemeenschappelijke oplossing door bemiddeling, maar het inroepen van een hogere macht om de eigen standpunten kracht bij te zetten. In de traditionele, hiërarchische opbouw van de besluitvormende organen van zowel overheid als bedrijfsleven is dat niet verwonderlijk. Ook zelf heb ik als overheidsonderhandelaar bij dreigende conflicten wel eens de macht van een (soms onwetende) minister of Tweede Kamer ingeroepen. De kreet 'mijn minister vindt ...' wordt veel misbruikt!

**Schema 1: Relatie tussen sturing op inhoud en draagvlak voor resultaat**

Aan de andere kant gebeurt dat overigens precies zo. Een en ander verklaart waarom veel interdepartementale beleidsconflicten in de fase van de beleidsformulering en de oplossing vroegtijdig terechtkomen op het bordje van de (onderraden van de) ministerraad en waarom veel conflicten over de uitvoering van beleid, hoe klein ook, op de tafel van de bestuursrechter belanden. Soms wordt zelfs geen poging gedaan tot het vinden van een oplossing en wordt de tijd en energie van hiërarchische tussenlagen en tussenfase besteed aan het goed in beeld brengen van het conflict, waardoor de loopgraven vaak nog dieper worden uitgegraven dan ze al waren.

En dan blijkt de cirkel rond. Want zo ontstaat overbelasting van de rechterlijke macht en gaan er, ook vanuit de regering, stemmen op om alternatieve vormen van geschillenbeslechting te bevorderen, zoals in de regeringsverklaring van Paars II (Regeringsverklaring, 1998). Dat kan arbitrage zijn, bemiddeling, mediation, of een keur aan mengvormen die deels in de marge van het Angelsaksische rechtsverkeer zijn ontwikkeld (Dragtsma, 2000, pp. 45-51).

## Een alternatief: beleidsbemiddeling

### *Beleidsfasen en conflictoplossing*

Van de vele methoden die tot de familie van de alternatieve geschillenbeslechting behoren zal ik bemiddeling een structurele plaats toebedelen. Om dit te rechtvaardigen moet bemiddeling op efficiënte wijze bij kunnen dragen aan effectieve en duurzame oplossingen. Daartoe zal ik hieronder de procesfasen en bijbehorende conflicten met enkele oplossingsmechanismen confronteren en de werking aan de hand van enkele praktische voorbeelden illustreren.

In het bestek van dit artikel zal zo'n confrontatie niet anders dan schetsmatig kunnen zijn. Ik simplificeer daarom het beleidsproces tot slechts twee fasen: die van de besluitvorming en de uitvoering. De oplossingsmechanismen verdeel ik onder in 'zelf doen' (bemiddelen) en 'uit handen geven' (rechter beslist). Hierdoor ontstaat kwadrant met vier categorieën (zie schema 2).

### *Besluitvorming aan derden overlaten (I)*

Een voorbeeld van de eerste categorie is dat van een gemeente die de bestemming van een bedrijfsterrein gedeeltelijk wilde wijzigen in een woonbestemming. Het bedrijfsleven stelde zich daartegen teweer. Een poging tot bemiddeling liep op niets uit. De gemeente besloot door te zetten en bracht een bestemmingswijziging in procedure. De externe oplossing houdt in dat het bedrijf, zoals in dit geval ook daadwerkelijk gebeurde, in beroep gaat tegen het besluit tot wijziging van het bestemmingsplan.

De effectiviteit van het mechanisme is in dit geval onomstreden. Het project ligt stil terwijl de bestuursrechter de criteria toepast op grond van de wet en beslist of de gemeente tot deze wijziging mocht besluiten op basis van de voorliggende feiten. Dit leidt tot volledige duidelijkheid, zij het op termijn. Daarmee kunnen tegelijkertijd vraagtekens worden gesteld bij de efficiëntie. Een beroepsprocedure duurt in de praktijk zeer lang en leidt daardoor in alle gevallen tot schade, onafhankelijk van wat de uitkomst ook is. Immers: lopende de procedure zal geen nieuwe bedrijvigheid worden ontwikkeld op de omstreden locatie. Ook tussenoplossingen zijn als regel niet mogelijk: de rechter beslist over het conflict zoals hem dat is voorgelegd.

Het is de vraag of dit mechanisme tot bevredigende oplossingen leidt. Men mag veronderstellen dat tenminste één partij vindt van wel. Toch blijkt dat vaak een illusie. Afgezien van de materiële schade (waarover mogelijk weer afzonderlijk moet worden geprocedeerd) kan er immateriële schade ontstaan door het verslechteren van de relatie. Krijgt het bedrijf gelijk, dan ligt er voorlopig nog geen nieuw plan en het is de vraag hoe enthousiast de gemeente in de tussentijd met vergunningen zal om-

**Schema 2: Vier categorieën van conflictoplossing**

Soort oplossing	Besluitvorming externe oplossing  I	Uitvoering externe oplossing  IV
	Besluitvorming bemiddelde oplossing  II	Uitvoering bemiddelde oplossing  III

Fase

gaan. Krijgt de gemeente gelijk, dan kan het bedrijf nog steeds voor een flinke vertraging zorgen. Als ook de bestuurlijke organen zich voegen in het koor van appellanten tegen een besluit van een hoger orgaan (onder de ruim 170 appellanten tegen de PKB Betuwelijn waren meer dan twintig bestuursorganen) komt de efficiëntie wel heel zwaar onder druk te staan.

Nu is er in dit voorbeeld sprake van een bestuurlijk besluit dat vatbaar is voor beroep. Het komt echter ook voor, en misschien zelfs wel vaker, dat er niet zo'n besluit ligt. Of dat een conflict niet een zodanig karakter heeft dat er iets is om voor naar de rechter te stappen. Arbitrage kan dan als alternatief dienen. De weging zal echter in mijn ogen niet veel anders uitvallen. Veel ervaringen waarbij besluitvorming over beleid echt aan een 'commissie van wijze mannen' (arbiters of bindend adviseurs) is overgelaten zijn er niet, en een enkele die er in de buurt komt blijkt zelfs in de praktijk niet alleen weinig efficiënt maar ook niet effectief te zijn geweest (zie ook Al, 2000).

*Besluitvorming met hulp van bemiddeling (II)*

De tweede categorie uit het schema ligt dicht aan tegen onderhandelend bestuur en kan worden geïllustreerd aan de hand van het hierboven reeds ter sprake gekomen fenomeen milieuconvenant. Zo is het milieuconvenant voor de glastuinbouw tot stand gekomen vanuit de overtuiging van partijen dat het voorkomen van conflicten rond de uitfasering van bepaalde teelt- en grondreinigingstechnieken de voorkeur verdiende boven een langdurig conflict over een wettelijke regeling met onzekere uitkomst. Een efficiënte oplossing, zo blijkt, en in dit geval redelijk effectief, die tot nu toe ook duurzaam is gebleken.

De overtuiging dat er wederzijds voordeel te behalen is bij een gemeenschappelijke oplossing is in zo'n geval wel cruciaal. Als een van de partijen meent dat een beslissing door een derde uiteindelijk zijn belang

beter dient dan een overeenkomst die in een onderhandeling tot stand komt, is het moeilijk onderhandelen. In het Engelstalige vakjargon wordt deze afweging aangeduid met de term 'Best alternative to a negotiated agreement' (Batna). Met sommige bedrijfstakken zijn om die reden geen milieuconvenanten tot stand gekomen, zoals in het geval van de raffinagesector.

Het goed voeren van het proces is naar mijn mening in deze categorie van belang. Eerder heb ik een aantal succesfactoren van dit soort processen beschreven (Al, 2000). Daartoe behoort het inschakelen van een bemiddelaar of neutrale katalysator. Met wie anders kan een onderhandelaar immers spreken over zijn werkelijke belangen en alternatieven, zonder dat hij zijn onderhandelingspositie weggeeft? Dat geldt ook voor conflicten tussen overheden onderling.

Op een aantal terreinen heeft bemiddeling zijn waarde bewezen doordat draagvlak voor controversiële besluiten kon ontstaan. Het is onder andere met succes toegepast in arbeidsconflicten, bij conflicten rond uitvoering van contracten, in echtscheidingen. Het verplicht stellen van deze oplossingsmethode wordt weliswaar door Van der Vlies (Van der Vlies, 1999, pp. 193 e.v) afgewezen, maar de (beperkte) ervaringen in de sfeer van milieu en ruimtelijke ordening (Stichting Mediation, 2000) lijken te bevestigen dat versnelling van besluitvorming en kostenbesparing in gevallen van bemiddeling wel degelijk optreden. Reden genoeg dus om er meer ervaring mee op te doen.

Wordt het spel niet goed gespeeld, dan glijdt onderhandelend besturen onherroepelijk af naar touwtrekkerij en leidt het tot uitstel van noodzakelijke besluiten. Daarom moeten goede afspraken worden gemaakt over spelregels, over de inschakeling van neutrale partijen, facilitators en dergelijke. In dat verband is ook van belang hoe met de rol van de politiek wordt omgegaan als gekozen wordt voor een maatschappelijk onderhandelingsproces (vaststellen mandaat voor onderhandelaars). Ik ga daar straks op in.

### *Bemiddelde uitvoeringsconflicten (III)*

De derde categorie is aan de orde van de dag. Illustratief is het schuurtje dat een van mijn burens bouwde en waartegen de burens aan de andere zijde in het geweer kwamen. Hun bezwaar dreigde tot een volwaardig conflict op te lopen. Het schuurtje was, zo bleek, vergunningplichtig en het bouwen ervan als zodanig dus illegaal. Volgens de regelgeving zou het (zo nodig onder bestuursdwang) moeten worden afgebroken. Een bemiddelende rol van, in dit geval, de gemeente voorkwam escalatie: het schuurtje staat er nog en is nu groen geveerd en begroeid met klimop. Daarmee is tegelijk aangegeven dat een bemiddeling een alternatief kan vormen voor de twee uitersten: zonder meer gedogen aan de ene kant en de formele weg bewandelen tot aan de rechter aan de andere. De gevaren zijn ook evident. Het verwijt van 'slappe knieën' of voorkeursbehan-



deling, precedentwerking en dergelijke liggen op de loer. De kracht van de bemiddeling zat hier in het wegnemen van de behoefte bij de partijen om de formele weg te bewandelen.

Er zijn daarnaast talloze voorbeelden van conflictsituaties in de uitvoering die zich niet lenen voor de formele weg. Neem twee partijen die een bestuursovereenkomst moeten uitvoeren. Als een van hen in gebreke blijft is beroep op de rechter mogelijk. Dat is een lange weg die in elk geval de realisatie van de afspraken als zodanig niet dichterbij brengt. Nog ingewikkelder wordt het als er voor de uitvoering een (onafhankelijke of gemengde PPS) uitvoeringsorganisatie is opgericht. En wat te denken van een overeenkomst die een belangenorganisatie namens honderden leden met de overheid heeft afgesloten (zoals milieuconvenanten in de metaalindustrie of met de Land en Tuinbouworganisatie LTO).

Soms is in dat soort situaties een vorm van bemiddeling voorzien. Meestal wordt daarmee een arbitrage of bindend advies bedoeld, zoals in het Handhavingsconvenant van de provincie Zuid-Holland. Daarbij wijzen partijen elk een arbiter aan en samen wijzen die een derde (als voorzitter) aan. Volgt een bindende uitspraak over het geschil. Uit het geheel van oplossingsmethoden zou ik daar vaker bemiddeling aan toegevoegd willen zien.

#### *Rechterlijke beslissing over uitvoeringsconflicten (IV)*

In de beschouwing van het kwadrant mag de categorie uitvoeringsconflicten waarover de rechter beslist zeker niet ontbreken. Er zijn nu eenmaal gevallen waarin een geschil niet in der minne kan of moet worden geschikt. In de eerste plaats zijn daar de moedwillige (en soms ernstige) overtredingen van de regels en de situaties waarin derden ernstige schade ondervinden van het (niet) handelen van een partij. Met name als het strafrecht in zicht komt kan bemiddeling een hachelijke zaak worden.

In de tweede plaats kan het bestaan van bemiddeling niet als reden worden aangedragen om geen beslissingen te nemen in gevallen waarin in redelijkheid mag worden verwacht dat een partij, bijvoorbeeld de overheid, die juist wel neemt. De mogelijkheid van bemiddeling is nooit een excuus voor slecht bestuur.

In de derde plaats zijn er situaties denkbaar waarin het behoud of herstel van de relatie door een of meer partijen niet op prijs wordt gesteld, of als volstrekt ongeschikt wordt gezien aan een principiële uitspraak. In die gevallen is de kans op succesvolle bemiddeling uiterst klein en moet daarvan alleen uitstel van executie worden verwacht.

#### *Samenvattend*

Het beeld uit deze beschouwing over de verhouding tussen beleidsfasen en conflictoplossing is dat bemiddeling zowel bij de besluitvorming als

de uitvoering van het ruimtelijk en milieubeleid kansen biedt voor efficiënte, effectieve en duurzame oplossingen.

Als de oplossing aan derden wordt overgelaten zal daar in de besluitvormingsfase meestal onwil of onmacht aan ten grondslag liggen. Bij conflicten in de uitvoering van beleid kan bemiddeling een risico inhouden en is een beroep op dit instrument soms nutteloos. Efficiënt zal een beroep op een derde in dit beleidsveld zelden zijn.

### **Enkele valkuilen nader bezien**

Bij een zo duidelijk uitgesproken voorkeur voor bemiddeling in de beleidsfasen hoort in dit gecompliceerde beleidsveld een aantal kanttekeningen die ik in de vorm van valkuilen wil beschrijven. Ik ga er daarbij van uit dat een geschil is herkend en erkend en dat partijen in beginsel voor bemiddeling kiezen om hun geschil op te lossen.

#### *De deskundige bemiddelaar*

De eerste valkuil hangt samen met de status en de kennis van de bemiddelaar of mediator. Eerst de kwestie van de kennis. In mijn hoedanigheid als 'matchmaker' tussen conflicterende partijen en bemiddelaars kom ik wel eens bemiddelaars tegen zonder ervaring met het openbaar bestuur die desondanks menen in bestuurlijke conflicten te kunnen bemiddelen. Zij menen dat naar mijn idee ten onrechte.

Daar staat tegenover dat de doorsnee overheidsmanager of politicus, als er bemiddeld wordt, het liefst met een neutrale 'prof. dr. mr. ir. Bekendheid' te maken heeft, maar toch met de correcte politieke kleur(en). Nu zijn dit soort personen uiteraard schaars, maar interessanter is de beweegreden achter de voorkeur. Men veronderstelt bij zo'n Bekendheid een bepaald overwicht, een bepaalde status die de uitkomst van de onderhandeling beïnvloedt.

De valkuil is echter evident. Er ontstaat gemakkelijk een vermenging van de rol van bemiddelaar en (bindend) adviseur. De bemiddelaar wordt met een van de partijen of met de uitkomst geïdentificeerd, en de uitkomst (of het uitblijven ervan) wordt dan ook op diens conto geschreven. Dat beïnvloedt zeker het verloop van de onderhandeling. Partijen krijgen de kans om zich te verschuilen achter het gezag van hun voorzitter bij het uitblijven van een oplossing. Dit wordt nog versterkt als de bemiddelaar door een van de partijen is 'aangesteld' in plaats van door de verschillende partijen gevraagd.

In het Amsterdamse taxi-conflict zijn veel herkenbare elementen van deze rolvermenging te zien. Zo legde de bemiddelaar zelf voorstellen op tafel en stelde op zeker moment (namens de opdrachtgever?) een ultimatum aan de partijen (Ouwerkerk, 2000).

### *Vertrouwelijkheid en openbaarheid*

De tweede valkuil hangt direct samen met de vorige en is gerelateerd aan de openbaarheid van het bestuur. De afspraken die aan het begin van een bemiddelingsproces worden gemaakt dienen ook de vertrouwelijkheid van de tijdens de bemiddeling beschikbaar komende informatie aan te gaan. Voor een mediation is dit essentieel. De standaard reglementen van het Nederlands Mediation Instituut (NMI) voorzien in volstrekte vertrouwelijkheid.

Mede als gevolg van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ligt dat bij beleidsbemiddeling aanzienlijk genuanceerder. In de publicatie *Mediation* van L.F. Wiggers-Rust wordt daarover het volgende geconcludeerd: 'In geval van onderhandelend bestuur ... zal voor een goed verloop van de besluitvorming openbaarheid van alle relevante gegevens verzekerd moeten zijn. ... Bij mediation tussen private partijen waartoe ook de overheid kan behoren ... dan wel in strikt bestuurlijke kring kan vertrouwelijkheid onder omstandigheden wenselijk en haalbaar zijn' (Wiggers-Rust, 1999, p. 48).

Het is in elk geval duidelijk dat bij de start van elke bemiddeling in een publieke of publiek-private setting de vertrouwelijkheid uitdrukkelijk een punt van aandacht moet zijn en dat vermeden moet worden dat de partijen direct of indirect 'op de Bühne' gaan onderhandelen. Dat stelt uiteraard ook weer eisen aan de bemiddelaar.

### *Primaat van de politiek*

Bij onderhandelingen in relatie tot het openbaar bestuur wordt het 'primaat van de politiek' wel als reden opgevoerd om geen derden te betrekken bij het proces, dus ook niet in een bemiddelende rol. Dat beroep op het politieke primaat kan voortkomen uit de wens om democratisch gekozen organen niet voor voldongen feiten te stellen. Dat is legitiem, maar staat los van de vraag of er kan worden bemiddeld. Immers, een wethouder die een conflict over een wijziging van een bestemmingsplan zonder bemiddelaar oplost zal zich ook nadien in de gemeenteraad moeten verantwoorden en sluit (als hij verstandig is) een overeenkomst onder voorbehoud. Met een dergelijk voorbehoud kan ook bij een bemiddeling rekening worden gehouden. Dat is niet anders dan een CAO die ter beoordeling aan een achterban wordt voorgelegd.

De valkuil bij bemiddeling zit in het te beperkte of onduidelijke mandaat van de onderhandelaar als gevolg van het 'politieke spel' dat nu eenmaal onderdeel is van het openbaar bestuur. Aangezien ministers niet alles zelf kunnen, worden veel onderhandelingen aan ambtenaren overgelaten. Het komt echter geregeld voor dat zelfs hoge ambtenaren menen in de geest van hun politieke baas een 'compromis' te sluiten dat diezelfde baas vervolgens afkeurt. Dat kan te maken hebben met het veel gehoorde verwijt van de onbetrouwbaarheid van de politiek of gewoon

met slechte voorbereiding. Vaker zal het zo zijn dat pas na de onderhandeling een verbreding van de politieke afweging plaatsvindt. Daarom is het vaststellen van het mandaat van de partijen in deze setting nog belangrijker dan in een civiel conflict.

### **Soms kan het niet, hoe kan het wel**

Conflicten kunnen niet altijd bemiddeld worden. Daarop vormen beleidsconflicten in milieu en ruimtelijke ordening geen uitzondering. In een drietal situaties die ik hieronder kort aanduid is bemiddeling niet kansrijk en misschien niet mogelijk, hoewel ook hier de schijn kan bedriegen.

#### *Precedentwerking en bemiddeling*

Voorop staat de situatie waarin een van de partijen een principiële uitspraak wenst. Zoals in het geval van een partij die meende dat een keer toegeven aan een bestemmingsplanwijziging een hele reeks soortgelijke wijzigingen zou inluiden. Precedentwerking willen bereiken is wel een sterke contra-indicatie voor bemiddeling. Maar pas op! Bij een conflict treedt al snel een inflatie van principiële argumenten op. En vaak is met een eenvoudige afspraak precedentwerking uit te sluiten. Een degelijk onderzoek voorafgaand aan een bemiddeling kan inzicht verschaffen in de ernst van dat vaak vermeende gevaar.

#### *Fatale termijnen*

Ook als een van de partijen grote haast heeft, bijvoorbeeld als gevolg van het verlopen van 'fatale' termijnen, is bemiddeling vaak niet geschikt. Hoewel het opbouwen van een duurzame relatie niet altijd het doel is van de bemiddeling, kost het begrip krijgen voor elkaars belangen tijd. 'Even bemiddelen' bestaat dus niet. Dat is niet in tegenspraak met de tijdwinst die met bemiddeling wordt bereikt ten opzichte van rechtspraak. Het is een waarschuwing voor het onder druk laten zetten van het proces. Overigens is het tijdens gerechtelijke procedures nog heel goed mogelijk om een bemiddelingspoging te doen, zoals blijkt uit het sterk in opkomst zijnde fenomeen 'court-annexed mediation' (zie de bijdrage van M. Pel in dit nummer).

#### *Machtsverschillen*

Tenslotte is de situatie denkbaar dat het machtsverschil tussen de partijen zo groot is dat het niet kan worden overbrugd. Denk aan een infra-structureel werk waarvan democratisch is besloten dat het er moet komen: een bemiddeling daarover met een belangengroep van gedupeerden heeft geen zin meer want de macht van het democratisch

besluit is per definitie groter dan dat van de gedupeerden. Hetzelfde doet zich voor als een partij op geen enkele manier gebaat is bij een relatie met de ander en toch bij machte is het door hem gewenste resultaat te bereiken. De aanleiding voor het bereiken van overeenstemming vervalt dan en daarmee de grond voor een bemiddeling.

Onnodig te zeggen dat dit soort situaties zich in Nederland weinig zal voordoen. Vaak zullen besluiten over de hoofdlijnen van beleid nog ruimte bieden om op het niveau van de uitvoering alsnog een grote mate van gemeenschappelijkheid te verwerven. Die kans wordt groter naarmate het proces over de hoofdlijn zorgvuldiger en meer op draagvlak gericht is geweest.

### **Institutionalisering?**

Blijft de vraag of het Nederlandse ruimtelijk – en milieubeleid zit te wachten op bemiddeling en mediation voor het voorkomen en oplossen van geschillen. Het zou van gebrek aan realiteitszin getuigen om te veronderstellen dat bemiddeling zichzelf wel zal 'verkopen', hoezeer het ook al in Angelsaksische landen tot en met de wetgeving is doorgedrongen. In sommige situaties zal een rechter daar, maar ook in sommige Lander van de Bondsrepubliek, een geschil niet ontvankelijk verklaren als niet eerst een poging is gedaan tot bemiddeling. Die bemiddeling moet dan wel voldoen aan de regels der bemiddelingskunst, die in Nederland zijn opgesteld door het Nederlands Mediation Instituut NMI. Daartoe behoren ook kwaliteitseisen aan mediators en mediations, standaard mediation clausules en –contracten en dergelijke.

In Nederland is er op sommige beleidsterreinen nog veel te doen om belanghebbenden bekend te maken met deze aanvulling op de instrumenten voor geschillenbeslechting. Mede om die reden, en vanwege het hiervoor uiteengezette specifieke karakter van bemiddeling in het beleidsveld van milieu en ruimtelijke ordening, is in 1999 door een aantal belangstellenden de Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening opgericht. Bij het bestuur en de raad van aanbeveling van die stichting is een groot aantal maatschappelijke partijen uit het veld betrokken, zowel aanbieders van als (potentiële) vragers naar mediation.

Uiteindelijk bepalen partijen zelf wat en wie ze willen. Dat kan een mediation zijn, een bemiddelaar van naam en faam, een commissie van deskundigen of welke andere variant dan ook. Het blijft een kwestie van maat- en mensenwerk. Vandaar dat in het spel van vraag en aanbod meer aandacht moet worden besteed aan de analyse van de situatie waarin een conflict dreigt te ontstaan of is ontstaan en is openheid nodig over de methoden en de toegevoegde waarde van bemiddeling.

Onafhankelijke aanbieders van bemiddelingsdiensten spelen daarbij een belangrijke rol omdat ze ervaringen en kennis verzamelen en een basis kunnen vormen van waaruit bemiddelaars, ook al zijn ze verbonden aan een organisatie, in neutraliteit kunnen opereren.

Aan de andere kant is er ook een rol weggelegd voor de overheid om in de praktijk te brengen wat er in de discussies over dejuridisering en bestuursgeschillen door opeenvolgende kabinetten is geschreven. Experimenten en pilots met beleidsbemiddeling kunnen naast 'court annexed mediation' helpen de drempels te slechten die nog bestaan voor het inschakelen van een neutrale derde.

## **Conclusie**

Bemiddeling – en in het bijzonder de geformaliseerde variant 'mediation' – is zich een positie aan het verwerven als alternatief voor juridische procedures waar het gaat om het oplossen van civiele conflicten. Naar mijn mening heeft het instrument ook de potentie om een grote rol te gaan spelen bij de oplossing van bestuurlijke – en beleidsconflicten. Dat beperkt zich niet tot uitvoeringsconflicten, maar strekt zich uit tot conflicten en impasses in de fase van de beleidsvorming. Het toepassen van bemiddeling is door zijn aard in mijn ogen een logische stap als 'sluitstuk' van onderhandelen in interactieve processen, als deze dreigen te verzanden of op conflicten uitdraaien. Bovendien kan geprofiteerd worden van de ruimte die een bemiddelingsproces biedt voor het vinden van creatieve, nieuwe beleidsoplossingen en als zodanig bijdragen aan het creëren van draagvlak voor omstreden besluiten.

Daar waar beleidsbemiddeling wordt toegepast moet wel bijzondere aandacht worden geschonken aan de problematiek van de openbaarheid van bestuur en de gevoelens rond het behoud van het politieke primaat in het openbaar bestuur. Hoewel bemiddeling zich de komende jaren ongetwijfeld als commerciële activiteit zal ontwikkelen, kan een beperkte vorm van institutionalisering bijdragen aan versnelling van die ontwikkeling. Het stimuleren van experimenten en pilot projecten door de overheid zal een welkome bijdrage leveren aan die versnelling.

## Literatuur

**Al, G.J.A.**

*Mediation als instrument voor management*

Alphen aan den Rijn, Samsom, 2000

**Dragtsma, B.**

*Kader Cahier; Conflictmanagement*

Deventer, Salland de Lange, 2000

**Ouwerkerk, R.**

*Dialoog; de kunst van de stilte*

BAAK! 07/8, 2000, pp. 6-7

**Regeringsverklaring 25 augustus 1998**

Den Haag, SDU, 1998

**Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening**

*Toepassing van mediation bij conflicten in het leefomgevingsbeleid; praktijkverkenning*

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2000 (in productie)

**Vlies, I.C. van der (red.)**

*Bestuursgeschillen*

Deventer, Tjeenk Willink, 1999

**Vries, K.G. de**

*Alternatieve beslechting van bestuursgeschillen; brief aan de Voorzitter van de Staten-Generaal*

Den Haag, 11 september 2000

**Wiggers-Rust, L.F. (red.)**

*Mediation; een nieuw instrument in het speelveld van milieu en ruimtelijke ordening*

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 1999

**Winsemius, P.**

*Gast in eigen huis; beschouwingen over milieumanagement*

Alphen aan den Rijn, Samsom, 1986

# De waarde van geschilbeslechting-modellen

## De claim van neutraliteit

dr. C.L.B. Kocken \*

In de discussie over geschilbeslechting in Nederland bestaat weinig aandacht voor de centrale kwaliteiten die de verschillende vormen van geschilbeslechting, formeel en informeel, zouden (kunnen) hebben. Dat is vreemd omdat juist de centrale claims van te onderscheiden modellen van geschilbeslechting de belofte vormen voor de behartiging van publieke belangen. Waardering van vormen van geschilbeslechting is dus een politieke zaak in de zin dat wij instituties (zoals rechtspraak) instellen omdat wij daarvan verwachten dat zij die publieke belangen inderdaad dienen.

Het wordt hoog tijd dat centrale claims zoals de onpartijdigheid van de rechter of de *neutraliteit* van de mediator, claims die een onmisbare rol spelen in de rechtvaardiging van wijzen van geschilbeslechting, worden onderzocht. Wat verstaan wij onder neutraliteit of onpartijdigheid, welke publieke belangen zijn ermee gediend en wat komt er van die neutraliteit en onpartijdigheid in werkelijkheid terecht?

Voordat ik aan de hand van een voorbeeld van zo'n centrale claim, de neutraliteit van de mediator in het mediationmodel, uiteenzet hoe deze vragen kunnen worden beantwoord, bespreek ik eerst de uitgangspunten van mijn aanpak. Het eerste uitgangspunt is dat de discussie over geschilbeslechting moet worden benaderd als een politieke kwestie, die kan worden geïnformeerd door sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Ik put daarbij inspiratie uit het werk van Rick Abel. Mijn tweede uitgangspunt is dat het begrip model, dat ook in de Nederlandse literatuur wordt gebruikt, nadere uitwerking behoeft. Het ontwikkelen van modellen is alleen zinvol als zij worden gebruikt om daaruit precieze aanspraken te destilleren die empirisch kunnen worden onderzocht. Het onderzoek zou zich daarbij niet enkel moeten richten op makkelijk meetbare kwaliteiten zoals kosten van procedures in guldens en de duur van procedures in uren (tijdsbesteding) en maanden (periode van start tot einde). Juist de operationalisering van veel verder strekkende en abstracter geformuleerde claims (neutraliteit, fairness, enzovoort) is nodig. Dat is moeilijk maar nuttig werk.

\* De auteur is als universitair docent en onderzoeker verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.



De neutraliteit van de mediator is een voorbeeld van een claim uit een geschilbeslechtingmodel (i.c. mediation). Het belang van neutraliteit voor de waarde(ring) van dit model is groot; de aanspraak op neutraliteit is een centrale claim. De claim van neutraliteit van de mediator moet worden geformuleerd aan de hand van praktische, politieke, filosofische en methodologische vragen. Die claim kan daarna wel dienen als toetssteen van de te onderzoeken praktijk, waardoor wij veel beter geïnformeerd kunnen praten over de voors en tegens van formele en informele, van bestaande en van wellicht gewenste vormen van geschilbeslechting.

### The politics of ...

De twee bundels *The politics of informal justice*, onder redactie van Rick Abel, vormen een hoogtepunt van de rechtssociologische beschouwingen over informele (én formele) geschilbeslechting. Het artikel van Abel zelf, *The contradictions of informal justice*, heb ik als inspiratiebron genomen voor deze beschouwing. Abel uit felle kritiek op het informele karakter van nieuwe vormen van geschilbeslechting als mediation en bemiddeling bij strafbare feiten. De achtergrond daarvan is vermoedelijk dat daarmee in zijn ogen de toendertijd zwaar bevochten toegang van grote groepen burgers tot de rechter (formele geschilbeslechting) weer in gevaar zou komen en, ten tweede, dat de bescherming die verdachten van strafbare feiten aan het strafprocesrecht kunnen ontnemen, in informele procedures zou afnemen. Abel waardeert de bescherming van de formeelrechtelijk georganiseerde procedure (impliciet) hoog en ziet in de informele procedure vooral veel ruimte voor dwang door de staat en voor manipulatie van de uitkomst door de sterkste partij in disputen. De door voorstanders van informaliteit geziene voordelen daarvan, zoals een grotere rol van partijen en het zoeken naar een gemeenschappelijke uitkomst, gooien bij Abel geen hoge ogen.

Abel spreekt mij vooral aan door bepaalde aspecten van zijn aanpak en niet door zijn uiteindelijke waardering van de door hem waargenomen praktijken. Zijn waardering van voor- en nadelen van de verschillende vormen van geschilbeslechting vormt in mijn ogen juist zijn zwakke punt. Die waardering steunt sterk op zijn niet altijd heldere (en veelal impliciete) politieke theorie en mist mede daardoor soms onderbouwing. En juist om een betere onderbouwing van die waardering van geschilbeslechtigingspraktijken is het mij in dit artikel te doen. De aanpak van Abel spreekt mij wel aan. Hij sterkt mij in de gedachte dat de discussie over de waardering van wijzen van geschilbeslechting ernstige manco's vertoont. Abel beschouwt de discussie over geschilbeslechting, als een politieke kwestie, die het best empirisch geïnformeerd en betrokken op de maatschappelijke contexten van geschilbeslechting moet worden besproken.

Ten eerste is zijn benadering van informele geschilbeslechting vanuit de *politics* van dat veld een houvast voor een kritiek op de veelal

a-politieke en technische wijze waarop wordt gesproken over wijzen van geschilbeslechting. De verschillende vormen van geschilbeslechting krijgen hun waarde niet door een al of niet goede technische uitvoering daarvan of door de kennis die de betrokken professionals inbrengen. De waarde krijgen zij juist door te kijken naar welke en in welke publieke en private belangen worden gediend. Een wijze van geschilbeslechting kiezen is immers vormgeven aan een niet onbelangrijke maatschappelijke institutie die ieder van ons in meer of mindere mate raakt. Een politieke kwestie bij uitstek. De verleiding echter om vanuit een politieke visie snel te oordelen moet vervolgens wel worden weerstaan. Welke belangen betrokken zijn en in welke mate zij worden gediend is niet eenvoudig vast te stellen.

Abel inspireert ook omdat hij een empirisch gefundeerde benadering van de discussie kiest: hij citeert in zijn artikel een groot aantal onderzoeksgegevens. Op dit moment worden oordelen over vormen van geschilbeslechting in Nederland te snel en te gemakkelijk gegeven. De deelnemers aan de discussie, geschilbeslechtsers, beleidsmakers en wetenschappers nemen opvallend gemakkelijk aan dat zij een adequaat beeld hebben van de maatschappelijke praktijken waarover zij oordelen. Aan die adequaatheid van dat beeld twijfel ik ernstig. Die inzichten zijn immers veelal alleen gestoeld op veralgemenisering van (enige) ervaringsdeskundigheid en schematische kennis van het veld. *Common sense* noties winnen het dan makkelijk van empirisch geïnformeerde oordelen.

Over geschilbeslechtingspraktijken in Nederland is wel wat, maar niet veel bekend. Studies van het handelen van rechters, advocaten en mediators en andere geschiloplossers en beslechtsers zijn aanwezig maar bestrijken slechts een fractie van de bestaande maatschappelijke praktijken. Kennis die er wel is, is afkomstig van deelnemers met specifieke belangen bij bepaalde geschilbeslechtingspraktijken en is veelal verzameld vanuit een normatieve blik. Geschilbeslechtsers raken bovendien snel verzeild in rechtvaardigingen van door hen toegepaste wijzen van geschiloplossing. Een derde punt is van belang. Abel wijst op de betekenis van de specifieke contexten waarin vormen van geschilbeslechting zich ontplooiën. Hij ontkomt daarmee aan de neiging algemene uitspraken te doen over wijzen van geschilbeslechting als ware deze eenvoudig los te denken van de specifieke maatschappelijke contexten waarin zij functioneren. Dat is een drukbeganen dwaalweg die probeert vormen van geschilbeslechting op basis van intrinsieke kwaliteiten te beoordelen. Niet zelden worden op die manier normatieve modellen van geschilbeslechtingspraktijken verkocht als beschrijving van werkelijk bestaande praktijken.

Ieder die de moeite neemt zich te verdiepen in de praktijk van geschilbeslechting weet beter. Echtscheidingsbemiddeling en buurtbemiddeling zijn sterk verschillend. Het optreden van de rechter in civiele zaken is heel anders dan in het strafproces. Makkelijke

generalisaties en verwarring van feiten met normen dient te worden vermeden. Iedere vorm van geschilbeslechting vormt niet meer dan een paar draden in een lokaal weefsel. Mediation, rechtspraak, arbitrage en bindend advies kunnen dus niet los worden beoordeeld van de concrete maatschappelijke contexten waarin zij functioneren. De aard en formulering van het geschil, aard en samenstelling van partijen, hun onderlinge verhouding en talloze andere factoren maken eenvoudige generalisering onmogelijk.

### **Het construeren van modellen van geschilbeslechting**

De waardering van vormen van geschilbeslechting is dus politiek van aard, vereist onderzoek naar actuele praktijken en mondt niet uit in simpele antwoorden. De eerste twee eisen zouden moeten worden verwerkt in een politiek geïnformeerde onderzoeksaanpak. Het ontwikkelen van modellen van geschilbeslechting biedt op dit punt mogelijkheden, mits zij duidelijk maakt welke publieke belangen men wil dienen en op welke wijze, en mits zij leidt tot gedetailleerde en onderzoekbare beweringen over de handelingspraktijk.

De zin van het bouwen van geschilbeslechtingsmodellen is dus vooral gelegen in het feit dat uit die modellen beoordelingsmaatstaven kunnen worden gedistilleerd om bestaande praktijken te beoordelen. In de modellen die ik voorsta, worden de centrale aspiraties van een bepaalde vorm van geschilbeslechting verzameld. Die aspiraties fungeren niet alleen als idealen maar worden tevens door de deelnemende professionals beschouwd als haalbaar of zelfs als gerealiseerd. De aspiraties of claims spelen een belangrijke rol bij de rechtvaardiging van bepaalde vormen van geschilbeslechting en vooral van de rol van de professionals daarin. Zij bevatten daarom bij uitstek beloften in termen van publieke belangen die zij zullen dienen.

In deze lijn formuleerde ik het begrip geschilbeslechtingsmodel elders (Kocken, 1999) als volgt: '... een *model* is een reconstructie van een door groepen professionals binnen een bepaalde praktijk geformuleerde aanspraak die op basis van veronderstellingen over de aard van geschillen, aanwijzingen en rechtvaardigingen geeft voor een succesvolle praktijk van geschiloplossing.'

Het gaat hierbij niet om een subjectieve zelfdefinitie van een groep belanghebbenden omdat de aspiraties van de verschillende geschilbeslechtingspraktijken deels worden ontleend aan het positieve recht, dan wel op een andere manier een deels publieke oorsprong heeft. Zo wordt de rechter bijvoorbeeld niet alleen afgerekend op basis van zijn of haar subjectieve criteria voor goed rechterschap, maar ook op basis van het kenmerk onpartijdigheid in zijn of haar optreden. De formulering van dat kenmerk kan daarbij natuurlijk niet aan de betrokken professionals worden overgelaten. Zij kunnen wel aan het proces van formulering deelnemen. Nog een voorbeeld. De mediator zal niet ontkomen aan een

beoordeling van de mate of aard van de neutraliteit van zijn of haar optreden. Professionals die zich onttrekken aan de beoordeling op deze centrale criteria zullen hun legitimiteit in gevaar zien komen.

Een geschilbeslechtingsmodel is dus niet alleen een reconstructie van datgene wat een deel van de deelnemers aan een praktijk als claims van die praktijk formuleert, maar tevens een reflectie op filosofische, politieke en praktische problemen. Centrale claims als onpartijdigheid en neutraliteit weerspiegelen immers waarden waarover belangwekkende filosofische en politieke debatten zijn gevoerd en nog zijn te voeren. Die debatten worden gevoerd omdat deze waarden van enorm belang zijn voor de inrichting en rechtvaardiging van onze publieke instituties voor geschilbeslechting.

De centrale claims uit een model zijn niet alleen zeer abstract geformuleerde idealen, maar zij zijn ook realiseerbaar. Althans dat zullen (en moeten) degenen die de claims uit de modellen verdedigen, aannemen. De claims zouden logisch gezien anders nimmer handelingspraktijken kunnen legitimeren. Onpartijdigheid en neutraliteit, ik blijf bij mijn voorbeelden, moeten daarom te realiseren zijn. Slagen wij er in het geschilbeslechtingsmodel van dat handelen gedetailleerd op te bouwen en zijn wij in staat een en ander te onderzoeken dan hebben wij bereikt wat wij wilden: een politiek geïnformeerde onderzoeksanpak van de centrale claims van geschilbeslechters.

### **Rechtspraak en mediation: de modellen met de centrale claims**

In het onderzoek naar geschilbeslechtingspraktijken valt op dat de onderzoekers zich opvallend vaak beperken tot het onderzoek van eenvoudig kwantificeerbare aspecten van een geschilbeslechtingsprocedure. Bijvoorbeeld de kosten van procedures in gulden, de tijdsbesteding van betrokkenen in uren en de verstreken tijd tussen start en einde van de procedure (doorlooptijd) krijgen daarbij aandacht. Ik meen dat modellen in hun volle breedte moeten worden ontwikkeld en kunnen worden geoperationaliseerd. Juist moeilijk kwantificeerbare claims als bijvoorbeeld neutraliteit en onpartijdigheid staan centraal in de modellen en geven de modellen hun legitimiteit.

In politiek en wetenschap zouden wellicht bezwaren tegen dat voornemen kunnen rijzen. Kringen van beleidsmakers en politici vragen vaak om cijfermatige voorstellingen van zaken. De daarmee verkregen helderheid is echter dubbelzinnig, doordat zij reductie van de achterliggende werkelijkheid verbergt. Wetenschappers stellen zich nogal eens op het standpunt dat neutraliteit en onpartijdigheid sociaal wetenschappelijk gezien niet goed kunnen worden onderzocht. Dit bezwaar snijdt iets meer hout, ware het niet dat kentheoretische en methodologische problemen zich over de hele breedte voordoen en zich dus ook uitstrekken tot kwantificeerbare aspecten van handelingspraktijken. De mogelijkheden van sociaal-wetenschappelijke methoden moeten in zijn algemeen-

heid niet worden overschat, maar de aanspraak op een zinvolle bijdrage aan deze debatten blijft recht overeind.<sup>1</sup>

Ik heb eerder (Kocken, 1999) de contouren geschetst van twee modellen: rechtspraak en mediation. Ik wijs er nog eens op dat het gaat om normatieve modellen, waarvan de realisering op belangrijke punten verre van vast staat. Zij vormen de bodem waarop kan worden gestaan bij de gedetailleerdere uitwerking van centrale claims. Een voorbeeld van zo'n uitwerking volgt aan het eind van dit artikel. Eerst kort de twee modellen. De modellen zijn samengesteld aan de hand van zes vragen. De antwoorden op die vragen schetsen de contouren van een geschilbeslechtingsmodel. De vragen zijn niet noodzakelijk de enig juiste of zinvolle. Ze luiden als volgt:

– Wie bepaalt wanneer van een geschil sprake is en wie bepaalt de inhoud van het geschil? Deze eerste vraag weerspiegelt het idee dat een conflict geen natuurlijk gegeven is maar steeds opnieuw vanuit verschillende perspectieven kan worden beschouwd. In de verschillende manieren van geschilbeslechting worden onderling verschillende aannames gebruikt over dat wat een geschil constitueert, wie daarvan de inhoud bepaalt en wie op welke manier partij daarbij is.

– Welke normen spelen een rol bij de beslechting/hantering van het geschil? De conflicten spelen zich af in een normatieve omgeving die per model sterk kan verschillen, maar die steeds een grote invloed heeft op verloop en eventueel afloop van een geschil. Het kan bijvoorbeeld gaan om verschillende soorten normen (juridisch – niet-juridisch), en zij kunnen bijvoorbeeld impliciet of expliciet worden gesteld.

– Op welke wijze en door wie worden de normen vastgesteld? De normatieve omgeving ligt deels in de macht van partijen, geschilbeslechter en andere betrokkenen. De invloed die de verschillende posities kunnen uitoefenen op het stellen van normen tijdens het conflict verschilt per model aanzienlijk.

– Welke rol speelt de niet aan partijen gelieerde derde in het geschil? Alle hier bedoelde modellen gaan er van uit dat er naast de als zodanig aangewezen partijen een niet aan partijen gelieerde derde een rol speelt. De derden spelen in ieder model een andere rol. Soms is de derde werkelijk beslechter, soms is de derde slechts een partijbegeleider die geacht wordt buiten het geschil te blijven.

– Op welke wijze wordt een geschil beëindigd? Anders dan bepaalde sociologische en psychologische inzichten beweren veronderstellen alle modellen dat binnen de beoogde afhandeling het geschil ook daadwerkelijk wordt beëindigd. Het einde heeft in ieder model een eigen karakter.

– Welke algemene rechtvaardiging bestaat er voor deze praktijk? Deze slotvraag is toegevoegd om te laten zien dat ieder model een heel alge-

1 Voor een kentheoretische en methodologische rechtvaardiging van mijn aanpak, zie Kocken 1997.

mene rechtvaardiging kent waarin de andere aanspraken als het ware zijn samengebaldd. Men refereert aan heel algemene mens- en wereldbeelden om het maatschappelijk nut van het model te onderstrepen. Op dit heel algemene niveau is de concurrentie tussen de verschillende modellen en de publieke en private belangen waaraan zij appelleren, het meest zichtbaar.

### *Rechtspraak*

Passen wij nu deze punten toe op rechtspraak en mediation dan krijgen wij voor rechtspraak de volgende kernaanspraken:

- *Het geschil en de partijen.* Een geschil gaat steeds over de vraag: wat is de betekenis van de rechtsregels die op deze concrete situatie slaan? Partijen zijn diegenen die toegang hebben gekregen tot de rechter en vragen zich af wat hun onderlinge rechten en verplichtingen zijn. Zij worden geacht beiden geïnteresseerd te zijn in de uitkomst van bovenstaande vraag, omdat deze hun onderlinge rechtsposities vaststelt. Partijen hebben een bescheiden rol bij de uitkomst van het geschil, immers zij kunnen er samen niet uitkomen en vragen iemand anders te beslissen. Partijen worden bovendien meestal vertegenwoordigd door juristen.
- *Normen.* De beoordeling van het geschil geschiedt op basis van rechtsnormen. Via democratische processen worden normen gevormd die uitdrukking geven aan de gewenste maatschappelijke orde. Grondrechten beschermen daarbij tegen inbreuken op fundamentele aanspraken van de burger. Procesrechtelijke normen zorgen voor een met waarborgen omgeven procedure.
- *Normvaststelling.* De normen worden door de rechter vastgesteld door middel van interpretatie van de bestaande rechtsnormen. De vaststelling van rechtsnormen heeft een publiek karakter. De rechter wordt geacht het recht zoveel mogelijk te vinden en niet zelf te vormen.
- *De derde.* De derde is de rechter. Hij/zij is een professionele jurist die op grond van opleiding en ervaring is geselecteerd en is benoemd voor het leven. De rechter is onafhankelijk en onpartijdig. De rechter legt in zijn of haar uitspraak de uitkomst van het juridische geschil op aan partijen.
- *Einde conflict.* Met de uitspraak over het juridische geschil wordt het conflict tussen partijen verondersteld te zijn geëindigd.
- *Rechtvaardiging.* De algemene rechtvaardiging van rechtspraak luidt ongeveer als volgt. Rechtspraak vormt het sluitstuk van democratische rechtsstaat. Een onafhankelijke en onpartijdige rechter die in het openbaar beslist aan de hand van direct of indirect democratisch gevormde normen garandeert de beste bescherming van alle rechtsgenoten tegenover inbreuken op zijn of haar rechten en belangen.

## Mediation

Het mediationmodel ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

– *Het geschil en de partijen.* Het geschil is een conflict over behartiging van tegengestelde belangen. Partijen oriënteren zich op belangen en niet op rechten. Wat hun belangen zijn, definiëren partijen zelf. Een geschil is het begin van een onderhandeling. Partijen (die een mediator benaderen) zoeken assistentie bij het onderhandelen over een uitkomst waarbij aan belangen van beide partijen recht wordt gedaan.

– *Normen.* Partijen moeten in onderlinge interactie vaststellen welke normen tussen hen zullen gelden. De normen voor de procedure worden ontleend aan onderhandelingsprotocollen.

– *Normvaststelling.* Welke 'materiële' normen gelden wordt bepaald door de vaststelling daarvan door partijen tijdens het onderhandelingsproces. De procedurele normen worden bewaakt en zonodig eerst geïntroduceerd door de mediator. De normen worden niet in het openbaar vastgesteld.

– *De derde.* De derde is de mediator. De mediator is een in het begeleiden van onderhandelen getrainde professional, meestal jurist of psycholoog, die partijen te hulp roepen. De mediator is neutraal, beperkt zich tot het op gang brengen en houden van het onderhandelingsproces en bemoeit zich niet met de inhoud van de mogelijke uitkomsten van dat proces.

– *Einde conflict.* Het conflict eindigt als partijen vrijwillig tot overeenstemming komen. Géén van de partijen delft het onderspit.

– *Rechtvaardiging.* Het verdient de voorkeur dat mensen, als zij daarvoor vrijwillig kiezen, hun geschillen zoals zij die zelf formuleren, aan de hand van onderling overeengekomen normen en maatstaven, onder elkaar en zelfstandig beslissen. De gevonden oplossingen zijn niet alleen vaak snel en goedkoop, maar bovenal voor beide partijen acceptabel en dus duurzaam.

## Het belang van neutraliteit

Het belang van bepaalde claims in de geschilbeslechtsingsmodellen is groot omdat zij in direct contact staan met de publieke belangen die geschilbeslechtsingsinstituties behoren te dienen. Belangrijke centrale claims zijn bijvoorbeeld de in bovengenoemde modellen genoemde onpartijdigheid van de rechter in het rechtspraakmodel en de neutraliteit van de mediator in het mediationmodel.

Als voorbeeld bespreek ik de claim waarvan de beoordeling in mijn ogen van groot belang is voor het slagen van de introductie van mediation in Nederland: neutraliteit van de mediator. Acht men deze claim realistisch dan zal de zelfstandige waarde van mediation als vorm van geschilbeslechting moeilijk kunnen worden ontkend. Acht men de claim onrealistisch dan vermindert het publieke belang van bijvoorbeeld het toegang scheppen tot mediation aanzienlijk. Uiteraard gaat het hier om

één aspect van het model waaraan niet bij voorbaat door iedereen evenveel waarde wordt toegekend; een onderzoek naar neutraliteit zal geen uitsluitsel geven over de discussie over de waarde van het héle model. Uitgangspunt is echter dat de claim van neutraliteit sterk verweven is met andere claims uit het mediationmodel zoals de autonomie van partijen en de vrijwillige instemming met het eindresultaat. Verwerpt men de aanspraak op neutraliteit dan stort het mediationmodel als een kaartenhuis ineen.

Leest men de Engelstalige onderzoeksliteratuur over mediation dan blijkt dat neutraliteit inderdaad als een centrale claim wordt beschouwd. Men oordeelt globaal op drie wijzen over de neutraliteit. Ten eerste door een uiterst negatieve beoordeling van de neutraliteitsclaim. De aspiraties van het mediationmodel worden bij voorbaat als *onrealistisch* bestempeld. De neutraliteit wordt in iedere situatie als onhaalbare claim gezien. De neutraliteitsaanspraak van de mediator is dan slechts een verhullende slogan, die een praktijk aan het oog onttrekt die een per definitie niet-neutrale mediator zou laten zien. Neutraliteit wordt op een tweede wijze besproken, weer in negatieve zin, als een kenmerk van een praktijk die door de inrichting van die praktijk nooit gerealiseerd kan worden. Bijvoorbeeld omdat het commerciële karakter van mediation met zich mee zou brengen dat de mediator altijd zal proberen een resultaat te halen. Snelheid en een hoge succesratio, goed voor het aantrekken van nieuwe cliënten, zouden daarbij ten koste gaan van bijvoorbeeld neutraliteit van de mediator. Een derde oordeel beschouwt neutraliteit, in positieve zin, als feitelijk onderdeel van de bestaande mediationpraktijk. Neutraliteit wordt dan beschouwd als een aspect van het handelen van de mediator dat ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze positieve beoordeling van de mediationpraktijk vergezelt men vaak met een aantal aanwijzingen over bijvoorbeeld inrichting van opleiding, van beroeps- en ereregels en van tuchtrechtelijke procedures.

In geen enkel artikel in de mij bekende literatuur over mediation vond ik echter een gedetailleerde aanpak die voor een grondig empirisch onderzoek naar neutraliteit noodzakelijk is. Hieronder geef ik de hoofdlijnen van een onderzoeksaanpak die wel zoden aan de dijk kan zetten.

### **Neutraliteit: een onderzoeksaanpak**

Wil men onderzoek doen naar de neutraliteit van de mediator dan moeten verschillende stappen worden genomen om een geloofwaardige onderzoeksuitkomst te bereiken. Drie stappen moeten worden gedaan. Ten eerste moet de inhoud van de claim worden geëxpliciteerd. Wat verwachten wij voor een houding en gedrag van de neutrale mediator? Ten tweede moeten wij ons afvragen hoe wij kunnen onderzoeken of deze houding en dit gedrag inderdaad worden vertoond. De uitgewerkte claim moet worden geoperationaliseerd. Tenslotte moeten wij ons afvragen



wat de waarde van de uitkomst van zo'n soort onderzoek is voor de beoordeling van mediation.

De eerste stap die wij moeten zetten is een explicitering van de claim van neutraliteit. Van belang is een afbakening van het gedrag dat wij willen onderzoeken. Voor welke gedragingen wordt de claim van neutraliteit gemaakt? Mijn uitgangspunt is dat neutraliteit een algemene houding is die zich in allerlei soorten gedragingen zou kunnen uiten. Bij voorbaat, dus voordat wij nader hebben geformuleerd wat neutraliteit zou kunnen zijn, sluiten wij geen gedrag uit. Een ruime keuze voor alle gedrag van de mediator tijdens alle contacten die ook maar iets met het door partijen geschetste geschil te maken heeft ligt daarom voor de hand.

Het is duidelijk dat er een inhoudelijke explicitering nodig is. Wat betekent het om neutraal te handelen? Filosofisch gezien een moeilijke kwestie, die meer antwoorden toelaat. Een beargumenteerde keuze is het hoogst haalbare. Wij zouden bijvoorbeeld kunnen kiezen voor de formulering: de mediator bevoordeelt geen der partijen als partijen hun belangen articuleren, mogelijke oplossingen formuleren en beslissen over een onderlinge afspraak. In deze formulering sluipt een groot aantal keuzes en zij roept bijvoorbeeld de volgende vragen op. Zijn belangen en hun articulatie wel de kern van wat partijen doen om een geschil op te lossen of introduceren wij een normatief model voor geschiloplossing? Wanneer is er sprake van bevoordelen? Is articulatie van belangen een element van de partij-autonomie die moet worden gerespecteerd of moeten partijen juist op dit punt gecompenseerd worden voor ongelijkheid (in vaardigheden)?

Dat laatste is een typisch politieke vraag, die wij gezien het politieke belang van geschilbeslechting niet kunnen negeren. Wat is de rol van een derde bij een geschil tussen partijen die ongelijk zijn? Welke ongelijkheden zijn van belang? Dient de mediator bepaalde ongelijkheden (zoals bijvoorbeeld verschil in vaardigheid de eigen positie te formuleren en te verdedigen) te compenseren of niet? Zo ja, welke ongelijkheden zijn dat en op welke wijze zou dat compenseren moeten en kunnen geschieden? Kan een derde/mediator wel buiten die ongelijkheden blijven of is zijn eigen gelijkheid of ongelijkheid met partijen een element in zijn gedrag waardoor ongelijkheden dreigen te worden versterkt?

Al deze vragen vereisen antwoorden. Die antwoorden kunnen worden gegeven. Over de antwoorden zal verschil van mening kunnen (blijven) bestaan, dat is bij deze vragen onvermijdelijk. Het vormt evenwel geen onoverkomelijk bezwaar. Indien de gegeven antwoorden helder en onderbouwd zijn, kunnen zij dienen als grondslag voor de inhoud van de claim.

Een volgende praktisch-politieke vraag met betrekking tot de explicitering van de claim van neutraliteit is meer het vormgeven van een voorwaarde. Kan het door de claim geformuleerde gedrag wel worden vertoond? Eisen wij geen *ommenselijke* handelingen van mediators? Concluderen wij dat neutraliteit voor mensen onhaalbaar is dan kunnen

wij de claim bij voorbaat verwerpen. Willen wij echter instituties met behulp van zulke waarden nieuwe vorm geven, dan zullen wij moeten waken over de realiseerbaarheid daarvan. Als wij uit onderzoek concluderen dat mediators nu eenmaal, net als bijvoorbeeld rechters, in hun werk een beroep doen op de eigen subjectieve waardenoordelen, dan is het handig bij de schets van een gewenste praktijk rekening te houden met het nu eenmaal nooit volledig uit te vlakken element van menselijk handelen. Kortom, noodzaak is dat wij een idee hebben welke mogelijke concrete handelingen wij neutraal achten en welke niet.

Die eis anticipeert op de tweede stap: het operationaliseren van de claim. Op welke manier kan het handelen van mediators worden onderzocht op neutraliteit als kenmerk van dat handelen? Hoe kunnen wij de maatstaf van neutraliteit omwerken tot een bruikbaar instrument voor het onderscheiden van waargenomen handelingen in neutraal en niet-neutraal? De uitwerking van ons politiek-filosofisch concept is hier noodzakelijk. Ook hier zullen weer (conceptuele) keuzes moeten worden gemaakt. Is bijvoorbeeld het feit dat de mediator regels voor communicatie in de mediation stelt een neutrale actie? Ongeacht het antwoord zal daarbij moeten worden gekeken naar de capaciteiten en belangen van partijen, hun onderlinge relatie, de aard van het geschil en zo meer.

Een nauwkeurig onderzoek middels participerende observatie met aanvullende interviews is nodig om een precies beeld te krijgen van het handelen van de mediator in specifieke contexten. Operationalisering van neutraliteit kan bijvoorbeeld verder geschieden via het precies in kaart brengen van de globaal op voorhand te onderscheiden fasen van: het articuleren van belangen, het genereren van opties en het onderhandelen over mogelijke afspraken. Een reconstructie van belangenposities van partijen, van de aard van hun onderlinge relatie en het geschil en van de tussen partijen bestaande ongelijkheden is, zoals gezegd, noodzakelijk. Een zeer precies volgen van het handelen van de mediator kan vervolgens inzicht geven in de aard en omvang van de interventies van de mediator in het geschil en de effecten daarvan op dat proces.

## Slot

Een nader onderzoek naar modellen van informele en formele geschilbeslechting is hard nodig. Wij weten weinig en veronderstellen te veel en te makkelijk. De kwaliteit van de discussie is daarom laag. Een serieus nemen van geschilbeslechting als een politieke kwestie, omdat wij het bestaan en ontstaan van instituties willen beoordelen vanuit de publieke waarden en belangen die daarbij zijn gediend, vereist een andere aanpak. De moeilijke kwesties zoals de neutraliteit van de mediator en de onpartijdigheid van de rechter moeten worden aangepakt. Dat dat niet eenvoudig is zal ieder duidelijk zijn.

Mijn voorstel is om geschilbeslechting in detail te onderzoeken als handelingspraktijken waarin de door ons gewenste publieke belangen

moeten worden behartigd. In de claims van de geschilbeslechtsingsmodellen zitten de beloften van deze modellen verpakt. Als wij willen weten of deze claims enige geldigheid hebben, moeten wij ze onderzoeken. Als wij ze onderzocht hebben zijn wij beter dan nu in staat een waardering te geven aan de verschillende wijzen van geschilbeslechting.

## Literatuur

### **Abel, R.**

*The contradictions of informal justice*

In: Abel, R. (red.), *The politics of informal justice; volume I: the American experience*

New York, Academic Press, pp. 267-320

### **Kocken, C.L.B.**

*De hand van de notaris; een rechtssociologisch onderzoek naar de onpartijdigheid en de invloed van de Nederlandse notaris*

Deventer, Kluwer, 1997

### **Kocken, C.L.B., N.F. van Manen**

*Weg van het recht*

Amsterdam, Paul Scholten Instituut, 1998

### **Kocken, C.L.B.**

*De strijd tussen verzoeners; rechter versus mediator*

In: C.L.B. Kocken en A. Schreiner (red.), *Onverzoenlijkheid*, Den Haag, Elsevier, 1999, pp. 77-93

### **Kocken, C.L.B.**

*Methoden van verwijzing*

Amsterdam, Paul Scholten Instituut, 2000

# De aanbodeconomie van ADR

## Mediation kritisch beschouwd

prof. dr. N.J.H. Huls\*

In dit artikel reflecteer ik op de het ADR-offensief dat het ministerie van Justitie heeft ontketend, mede op basis van de gedachtenwisseling op een internationaal congres dat het departement in maart 1998 organiseerde (zie Schoenmakers e.a., 2000). Er is veel overheidsgeld beschikbaar gesteld voor mediation en andere vormen van ADR, maar ook het bedrijfsleven is geïnteresseerd. De politiek, het departement en een kleine groep enthousiastelingen, opleiders en opgeleiden, *true believers* volgens Kleiboer e.a. (1997), verwachten er veel goeds van. Als kritische buitenstaander plaats ik een aantal kanttekeningen en vraagtekens bij de theorieën en praktijken van mediation.

### Waarvoor is ADR een alternatief?

ADR betekent *alternative dispute resolution*. Een eerste vraag die rijst is: een alternatief waarvoor? De eerste associatie van mijn generatie betreft natuurlijk de jaren zeventig, de periode na 1968, toen 'alles anders moest'. Symbool hiervoor staat de alternatieve rechtshulpbeweging, de tegenbeweging die radicale rechtenstudenten als reactie op de leemte in de rechtshulp ontketenden (Prakken, 1985). Deze associatie heeft een uitgesproken sympathieke weerklank, maar critici associëren ADR met alternatieve geneeskunde en kwakzalverij.

Is ADR een alternatief voor de rechter of voor een vorm van geschilbeslechting op basis van juridische beginselen en regels? Het departement van Justitie is primair in ADR geïnteresseerd als een middel om de werkdruk van de rechterlijke macht te verminderen. Deze benadering getuigt echter van een te beperkte, instrumentele kijk op dit fenomeen. ADR impliceert ook een vorm van inhoudelijke rechtskritiek.

Verder is belangrijk om vast te stellen of de huidige 'hype' inderdaad iets toevoegt aan de Nederlandse rechtspraktijk. De rechtssociologen Bruinsma en Blankenburg (1998) menen dat er in onze consensuele en pragmatische rechtscultuur helemaal geen behoefte bestaat aan import van ADR. Zij zien het als een remedie tegen een typisch Amerikaanse kwaal. Dit hangt samen met het rechtssociologische inzicht dat in de wereld van de rechtshulp het aanbod de vraag bepaalt. De manier waarop

\* De auteur is hoogleraar rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Leiden. Tevens lid van het Platform ADR. Dit artikel is een bewerking van zijn bijdrage 'Some afterthoughts', verschenen in Schoenmakers e.a., 2000.

de juridische infrastructuur is georganiseerd bepaalt de omvang van de juridische dienstverlening en niet de behoefte aan recht en rechtvaardigheid van de justitiabele.

De Nederlandse rechtscultuur heeft een hoog poldermodelgehalte. Wij kennen talloze informele voorportalen die fungeren als een zeef voor de toegang tot de rechter. Omdat wij nog geen Amerikaanse toestanden kennen en niet leven in een overgejuridiseerde en litigieuze samenleving, is ADR een medicijn voor de Amerikaanse ziekte waar we in Nederland nog geen last van hebben. Bovendien hebben wij verschillende informele alternatieven voor de gang van de rechter (Von Hoyningen-Huene, 1998). Volgens Blankenburg en Bruinsma is het enthousiasme voor ADR niet meer dan een modegril.

### **Wat is het nieuwe van ADR en mediation?**

De aanhangers van ADR stellen hier tegenover dat het inderdaad iets nieuws is. Robert Mnookin, een van de eloquente vertegenwoordigers van de beroemde Harvard methode, geeft als definitie van mediation '*assisted negotiation*'. Er is weliswaar een derde betrokken bij de onderhandelingen, maar die functioneert vooral als *facilitator*. Het zijn partijen zelf die vrijwillig op zoek gaan naar een win-win situatie. Zij houden zeggenschap over de richting waarin het conflict zich ontwikkelt. Daarmee is inderdaad een belangrijk onderscheid gegeven ten opzichte van vormen van onze nationale niet-rechterlijke geschilbeslechting als arbitrage, huurcommissies, RBA's, consumentengeschillencommissies en dergelijke. Deze zijn weliswaar minder formeel dan de officiële gerechtelijke procedure, maar het laatste woord heeft de derde, die eenzijdig de beslissing geeft.

Bij ADR houden partijen zeggenschap over hun conflict. Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan *empowerment* van de burger, die zijn problemen niet laat afpakken door een professional. Dit argument vindt ook weerklank in het bedrijfsleven, waar het management graag zeggenschap houdt over de conflicten die men heeft met afnemers en concurrenten. De zakelijke belangen verdragen zich dikwijls niet met escalatie van het conflict. Mediation eindigt vaak met een door beide partijen ondertekend contract. In deze benadering is mediation een *management-tool*.

Verder wordt ADR gekenmerkt door een informele aanpak die bovendien vaak gepaard gaat met geheimhouding. Dat past ook bij het private karakter van de geschilbeslechting. Beide partijen hebben er vaak alle belang bij dat de vuile was niet buiten wordt gehangen. Op grond van deze verschillen staat het voor mij vast dat mediation en ADR inderdaad iets anders is en niet gelijkgeschakeld moet worden met de bestaande Nederlandse informele geschilbeslechtingsprocedures en -methoden.

## Vier domeinen

Het is niet eenvoudig om een eenduidig oordeel over mediation te geven, omdat het op nogal verschillende terreinen toepassing vindt. Naar mijn indruk zijn er ook verschillen in de sterke en zwakke kanten, al naar gelang het domein waar ADR toepassing vindt. Daarom eerst een korte excursie naar de vier meest genoemde rechtsgebieden.

### *Echtscheidingsbemiddeling*

De scheidingsbemiddelaars vormen een stroming van de ADR beweging waarbinnen de meer idealistisch geïnspireerde mediators zich bevinden. Zij benadrukken dat exgenoten niet als antagonisten tegenover elkaar moeten staan en zich niet moeten vastbijten in hun eigen ongeluk, maar samen naar een goede afwikkeling van de relatie moeten zoeken. Deze fractie van de beweging heeft dikwijls een feministische component. Als typisch vrouwelijke waarden (*the ethics of care*) een grotere plaats krijgen in de echtscheiding, dan ontstaat een compleet ander soort recht. Ook voor de kinderen uit het huwelijk is het veel beter als de zachte krachten zegevieran.

Van de rechtshulpverlener wordt bij deze benadering verwacht dat zij 'meer mens is dan jurist'. In deze aanpak – die we met enig recht *therapeutic justice* kunnen noemen – herkennen we nog iets van het idealisme uit de beginperiode van de alternatieve rechtshulpbeweging, de strijd voor een betere wereld zonder recht en juristen. Ik meen dat ADR op dit domein goede toepassingsmogelijkheden heeft, ook als men niet deelt in het idealisme van de protagonisten. 'Het belang van het kind' noopt als het ware tot een benadering waar de menselijke maat centraal staat. Maar ook overigens kom je in de regulering van intermenselijke conflicten met formeel-juridische stellingnamen dikwijls niet heel erg ver. Het is dan ook toe te juichen dat met de nieuwe benadering geëxperimenteerd wordt in de personen-en familierechtsector van rechtbanken, onder andere om partijen die maar blijven procederen (alimentatieveteranen) op een gezonder spoor te krijgen. De evaluatie van deze experimenten zal moeten uitwijzen of de in het vooruitzicht gestelde verbeteringen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

### *Buurtbemiddeling*

Een tweede belangrijk domein voor mediation is het afhandelen van kleine conflicten tussen buurtbewoners. Ook in de discussies over de heilzame werking van buurtbemiddeling weerklinkt duidelijk een verlate nagalm van 1968 en San Francisco. Deze toepassing van ADR strookt goed met het project Justitie in de Buurt (JIB) met zijn nadruk op sociale cohesie, gedeelde waarden en normen enzovoort.

Een belangrijk punt van kritiek is of het begrip 'buurt' heden ten dage nog wel enige bindende kracht heeft, bij voorbeeld in probleem-accumulatiegebieden in de grote steden. Critici vragen zich af of er bij buurtbemiddeling niet een band tussen bewoners verondersteld wordt die al lang verdwenen is. Daar staat tegenover dat de eerste ervaringen met de recent gestarte experimenten uitwijzen dat het wel degelijk goede zin heeft om te bemiddelen ter preventie van strafbare feiten en overlast (zie hierover Peper en Spierings in dit nummer).

### *Dader slachtoffer bemiddeling*

Het slachtoffer eist tegenwoordig nadrukkelijker zijn plaats op in het strafproces. In dat kader komt ook dader-slachtoffer bemiddeling als een vorm van *restorative justice* of herstelrecht (Walgrave, 1996) nadrukkelijker in beeld. Deze nieuwe benadering raakt aan de wortels van het strafrechtelijk systeem, dat traditioneel op de dader is gericht. Volgens sommigen hebben we minder gevangenisstraffen nodig, als we inspelen op de behoefte aan verzoening die leeft bij sommige slachtoffers. Anderen vrezen daarentegen dat de inbreng van het slachtoffer alleen maar tot strengere straffen zal leiden (Kelk, 1996; Peters, 1996).

### *Commerciële geschillen*

In het bedrijfsleven bestaat belangstelling voor een manier van conflictoplossing waarbij het management een grotere zeggenschap houdt en die bovendien sneller werkt. In deze sfeer spelen de commerciële aspecten een prominenter rol. Het voortbestaan van de zakelijke relatie is soms veel belangrijker en profijtelijker dan de incidentele storing die tot een conflict leidde. De Amerikaanse klanten van de grote Nederlandse advocatenkantoren vragen soms om mediation. Dus wordt deze vorm van dienstverlening toegevoegd aan het pakket. Ook de toepassing van ADR bij de conflicten rond de Kanaaltunnel en Eurodisney hebben veel belangstelling getrokken bij de commerciële voorhoede van de internationaal georiënteerde advocatuur. Maar inmiddels verschijnen ook de eerste publicaties over ADR in grote Nederlandse bouwprojecten, zoals de Maeslantwaterkering in de Nieuwe Waterweg (Bosch, 2000)

In Nederland ontwikkelt ACB Conflictmanagement voor het Bedrijfsleven zich tot de centrale instantie voor deze sector, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de ervaring van het Nederlands Arbitrage Instituut (Beekhuis, 2000). Het tijdschrift voor Arbitrage kent tegenwoordig drie afdelingen: arbitrage, bindend advies en alternatieve geschillenbeslechting.

## Perspectieven

Het landschap van mediation en ADR is rijk geschakeerd en de bewoners vormen een bont gezelschap met een zeer uiteenlopende signatuur. Dit is in overeenstemming met de observatie van Abel (1982) dat de ADR beweging vreemde kostgangers kent. De belangrijkste protagonisten zijn idealistische wereldverbeteraars uit de echtscheidingsbemiddeling en buurtprojecten enerzijds, en bekeerde oudere rechters en advocaten anderzijds, die na een lange praktijk van traditioneel juridisch blaffen en bijten, op latere leeftijd het alternatieve licht hebben zien schijnen. Maar ook op de jonge generatie oefent ADR veel aantrekkingskracht uit. Het *Tijdschrift voor Mediation* biedt hun allen een platform voor discussie.

De verschillen tussen de vier domeinen zijn groot. Het verbindend element wordt – hier en elders – gevormd door de opleidingen. De ADR markt is een typisch voorbeeld van *supply side economics*. Het product wordt met veel enthousiasme gelanceerd door de aanbieders van opleidingen en door recent ‘omgeturnden’. Degenen die een van de erkende opleidingen hebben gevolgd, willen graag als mediator aan de slag om hun nieuw verworven vaardigheden toe te passen. De ervaringen in het buitenland leren echter dat er nogal wat hindernissen zijn om anderen van het nut van mediation te overtuigen. De vers opgeleide mediators moeten rekening houden met een beperkte vraag naar de nieuwe dienst. De geruststellende mededeling van de buitenlandse collega's is, dat er weliswaar een lange periode verstrijkt voordat de samenleving aan ADR toe is, maar dat cliënten, als ze eenmaal ADR geproefd hebben, nooit meer iets anders willen.

Het belangrijkste positieve effect van niet formeel-juridische geschilbeslechting is een op de-escalatie gerichte gezamenlijke probleemoplossing door partijen zelf. Het zou kunnen zijn dat door de groei van ADR de belasting van de rechterlijke macht afneemt doordat partijen hun geschil vaker in het voortraject al oplossen. Dit is de optimistische lijn uit de *Contourennota*, de visie van het ministerie van Justitie op de toekomst van de rechterlijke macht.

Maar ik acht het helemaal niet uitgesloten dat het tegenovergestelde verschijnsel zich zal gaan voordoen. Door de ‘probleemverbreding’ die zo kenmerkend is voor het mediation proces komen er juist meer rechtvragen in beeld. ADR brengt onderdelen van het maatschappelijk leven in de sfeer van het recht die vroeger ‘rechtsvrij’ waren. Bij buurtbemiddeling bij voorbeeld worden bepaalde hinderlijke gedragingen van buurtbewoners, waartegen de politie niets kan doen, maar die door buren wel als hinderlijk worden ervaren, voorwerp van overheidszorg en van afspraken, die eventueel ten uitvoer gelegd kunnen worden. Verder ben ik ben er vrij zeker van dat het toekennen van rechten aan het slachtoffer in het strafproces tot een geweldige juridisering van de relatie tussen slachtoffer en dader zullen gaan leiden



Door de druk van de aanbieders die hun nieuw verworven technieken willen toepassen, kan ADR ook resulteren in een toename van de juridisering van intermenselijke verhoudingen.

In navolging van de wet van de communicerende vaten voorspelt Priest (1989) dat zaken die nu buiten de rechtspraak blijven vanwege de lange wachttijden, weer bij de rechtbanken worden aangebracht, zodra de doorlooptijden daar korter zijn geworden, bijvoorbeeld vanwege het succes van ADR. Hier dringt zich de vergelijking met het verkeer op, waar ook iedere nieuw aangelegde weg tot nieuwe files leidt.

## Vier thema's ter nadere overdenking

### *De rol van de jurist*

Als mediation een grotere plaats krijgt bij echtscheiding, zal dat gevolgen hebben voor het domeinmonopolie van de advocatuur. Als de echtscheiding in een bredere sociaal-psychologische context wordt geplaatst, waar emoties meer erkenning krijgen, is het niet langer vanzelfsprekend dat een advocaat als een *dominus litis* opereert. Ook rijst de vraag of een verdachte door een strafrechtsadvocaat moet worden bijgestaan als partijen afkoersen op verzoening in het kader van herstelrecht. De eenzijdigheid van het bestaande juridische repertoire schiet tekort als de rol van de raadsman een andere wordt.

Voor de commerciële geschillen staat de betrokkenheid van juristen niet ter discussie, want zij zorgen voor de toevoer van zaken. De juridische dimensie en de inbreng van juristen kan daar niet worden gemist. Ook voor de precieze formulering van de gemaakte afspraken, die vaak de vorm van een contract hebben, is de assistentie van juristen aangewezen. Volgens ervaren insiders moet een advocaat die mediator wil worden, vooral een aantal gedragingen en eigenschappen afleren. De mediator moet niet rigide en defensief zijn, niet strikt juridisch maar pragmatisch redeneren en moet vooral goed kunnen luisteren. Niet bij alle advocaten zijn deze gaven van nature ontwikkeld. Daarom ligt het volgens sommigen bij dit soort geschillen veel meer voor de hand om vooral ex-zakenlieden in te schakelen als mediator. Zij zijn oplossingsgericht en niet gewend conflicten door een juridische bril te bezien.

### *ADR en de rechtspraak*

In de *Contourennota* wordt veel ruimte gereserveerd voor ADR in het kader van de reorganisatie van de rechterlijke macht. In Amerika wordt 'Court annexed mediation' ook gebruikt om achterstanden bij de rechtbanken terug te dringen. ADR is dan niet meer vrijwillig en heeft primair ten doel om de wachtlijsten bij de rechtbanken terug te dringen (Smith, 1996). Door partijen in bepaalde zaken te dwingen tot een schikking krijgt de rechterlijke macht weer wat meer lucht. Dit is echter een onei-

genlijk gebruik van ADR volgens sommigen, omdat er van partij-autonomie geen sprake meer is.

Ik zie meer perspectief in het 'multi-door courthouse', het concept waarbij de rechtbank een voorportaal introduceert, dat bepaalt welk traject de zaak in gaat. Een van de mogelijke trajecten is dan 'court annexed mediation', namelijk voor zaken die daarvoor geschikt bevonden zijn door de rechter. Ik zie mogelijkheden voor de bureaus voor rechtshulp om zich in dit voorportaal te gaan profileren.

Maar het is ook goed erop te wijzen dat er bij de rechterlijke macht nogal wat weerstanden bestaan tegen deze nieuwigheden. ADR raakt aan de kern van het rechtersvak en het zelfbeeld dat veel rechters hebben. Zij zien zichzelf als een beslisser voor de gevallen dat partijen er niet meer uit komen, en niet als een begeleider van partij-onderhandelingen.

### *Grote overheidsprojecten en ADR*

In Amerika worden mediationstechnieken ook gebruikt voor gecompliceerde politieke onderwerpen als de besluitvorming rond afvalstortplaatsen en de verplaatsing van ziekenhuizen en dergelijke. Mediation kan dan een alternatief zijn voor de klassieke rechtsbescherming waarbij burgers alle procedures aanwenden die ze maar kunnen verzinnen om hun gelijk te halen (Al, 1998; Van der Vlies, Pront van Bommel, 1997).

In Nederland gaan er ook stemmen op om te experimenteren met ADR in het bestuursrecht, bijvoorbeeld in het milieurecht of bij grote infrastructurale projecten als Schiphol. Dit past ook in de ontwikkeling naar onderhandelend bestuur (Hoekema e.a., 1998), het verschijnsel dat de overheid niet vanuit de hoogte haar wil oplegt aan de maatschappij, maar door middel van onderhandelen in netwerken probeert een duurzaam draagvlak voor beleid en uitvoering te creëren (zie de bijdrage van Al in dit nummer).

### *Rechtskritiek*

Ten slotte is ADR een tamelijk fundamentele kritiek op het officiële rechtssysteem. Enige centrale waarden van rechtspraak in de rechtsstaat (openbaarheid, jurisprudentievorming) verdwijnen naar de achtergrond. Partijen hebben het geduld niet meer om lang op een beslissing te wachten en wenden zich af van het rechtssysteem.

Verder sluiten het soort antwoorden dat de rechter geeft, en de antagonistische manier waarop in een gewone procedure wordt gewerkt, vaak niet aan bij de verwachtingen die partijen hebben over de manier waarop hun conflict behoort te worden behandeld. Het recht is te formalistisch en beantwoordt te weinig aan de behoeften van (bepaalde groepen in) de maatschappij. In die zin is ADR een beweging 'weg van het recht' (Kocken en Van Manen, 1998).

Terwijl de legitimiteit van juridische procedures volgens Luhmann (1969) wordt gevormd door de specifieke reductie van complexiteit (de jurist selecteert de juridische relevante feiten teneinde een oplossing te vinden) is ADR juist gericht op verbreding van het probleem en het creëren van win-win situaties. In mediation wordt de problematiek niet verengd tot de juridische dimensie, maar integendeel op een zodanige wijze verbreed dat er creatieve andere oplossingsmogelijkheden binnen handbereik raken.

Veel juristen vrezen dat hun basiscompetenties niet aansluiten bij deze grensverlegging. Zij zien het recht als een beperkt, maar binnen de eigen beproefde grenzen adequaat werkend systeem. De verbreding van ADR en mediation zien zij als een verwatering van hun professionele habitus, wat beslist ten koste zal gaan van de besliskracht van het recht.

## Conclusie

Ik verwacht niet dat ADR een effectief instrument zal zijn tegen de voortgaande juridisering van de samenleving. Het lijkt mij eerder een nieuwe vorm van juridische dienstverlening, die de leveranciers met veel verve aan de man proberen te brengen. Gezien de dominante aanwezigheid van juristen in de ADR-beweging verwacht ik eerder een verdere juridisering. Dat neemt niet weg dat ik mediation en ADR beschouw als een interessante verrijking van het juridisch repertoire die een faire kans verdient om verder te worden ontwikkeld. Het heeft daarbij goede zin om onderscheid te maken naar rechtsgebied, want de verschillen zijn niet onaanzienlijk. ADR raakt de kern van het denken en doen van de juridische professe en verdient alleen daarom een plaats op de juridische onderzoeksagenda. Verder biedt het nieuwe fenomeen tal van kansen om nieuwe vraagstellingen, vaardigheden en technieken in de juridische opleiding te incorporeren (Jagtenberg, 2000). Het antwoord op de vraag of ADR voor de burger ook daadwerkelijk de verbeteringen gaat brengen die haar aanhangers beloven, moet te zijner tijd langs empirische weg worden vastgesteld.

## Literatuur

### Abel, R.L. (red.)

*The politics of informal justice*  
New York, Academic Press, 1982

### Al, G.J.A.

*Bemiddeling als instrument voor conflictbeheersing in verschillende fasen van het milieubeleid*  
Tijdschrift voor mediation, nr. 2, 1998, pp. 22-27

### Beekhuis, H.

*ACB conflictmanagement voor het bedrijfsleven*

Tijdschrift voor arbitrage, nr. 3, 2000, pp. 87-94

### Blankenburg, E., F. Bruinsma

*Dutch legal culture*  
1998 (tweede druk)

**Bosch, J.**

*Alternatieve geschilbeslechting bij grote bouwprojecten; de rol van ADR bij de aanleg van het vliegveld van Hong Kong en de Maeslantwaterkering in de Nieuwe Waterweg*

Tijdschrift voor mediation, nr. 2, 2000, pp. 39-43

**Hoekema, A.J. e.a.**

*Integraal bestuur; de behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*

Amsterdam University Press, 1998

**Hoyningen-Huene, D. von**

*Die Vorteile einer pragmatischen Rechtskultur; Was kann man von der Niederländischen Rechtskultur lernen?*  
Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Duitsland Instituut, 17 april 1998

**Jagtenberg, R.**

*ADR-onderwijs in Nederland*

Tijdschrift voor mediation, nr. 3, 2000, pp. 50-54

**Kelk, C.**

*Daders en slachtoffers*

Delikt en delinquent, 1996, pp. 97-103

**Kleiboer, M.A., N.J.H. Huls e.a.**

**(red.)**

*Alternatieve wegen naar het recht; een debat over de betekenis van Amerikaanse ontwikkelingen voor de Nederlandse rechtspraak*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1997

**Kocken C.L.B., N.F. van Manen**

*Weg van het recht; verslag van het evaluatieonderzoek in opdracht van het ministerie van justitie naar vier experimenten met bemiddeling bij buro's voor rechtshulp en rechtbanken*  
Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Paul Scholten Instituut, 1998

**Lord Woolf**

*Acces to justice; final report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*

London, Home Office, 1996

**Luhmann, N.**

*Legitimation durch Verfahren*  
Neuwied, 1969

**Peters, T.**

*Probleemoplossing en herstel als functies van straf*

Panopticon, 1996, pp. 555-569

**Prakken, T.**

*Rechtshulp en juridies aktivisme; een vergelijkend onderzoek naar recente ontwikkelingen in het gebruik van recht*  
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1985

**Priest, G.**

*Private litigants and the court congestion problems*

Boston university law review, 69<sup>e</sup> jrg., 1989, pp. 527 e.v.

**Schoenmakers, J.M. e.a. (red.)**

*Mediation the alternative? The conference book international conference on mediation, organized by the ministry of justice, march 25-28, 1998*

Den Haag, ministerie van justitie, 2000

**Smith, R. (red.)**

*Achieving civil justice; appropriate dispute resolution for the 1990's*  
Londen, LAG, 1996

**Vlies, I.C. van der, S. Pront-Van**

**Bommel (red.)**

*Van toetsing naar bemiddeling; alternatieve wijzen van beëindiging van conflicten in het bestuursrecht*  
Deventer, Kluwer, 1997

**Walgrave, L.**

*Over reintegrative justice en restorative justice*

Tijdschrift voor criminologie, nr. 4, 1996, pp. 346-359

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with the publishing house Gouda Quint BV. Each issue focuses on a central theme related to criminal law, criminal policy and criminology. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue is (vol. 26, nr. 9, 2000): *Mediation*.

### **Current mediation practices in the Netherlands**

*M.A. Kleiboer*

In the last five years more than 1600 mediators have requested to be registered by the Netherlands Mediation Institute. Their number is growing rapidly: in the second half of 2000, each and every month a hundred newcomers have been welcomed. Most of them have a background in law, but recently other professions have entered the field: psychologists, consultants, human resource and interim managers. In what sectors of society do these mediators apply their skills in conflict management? This article presents an overview of mediation practices within civil (i.e. experiments with mediation in the housing and construction sector, divorce and custody mediation, community mediation projects and mediation in business and labour relations) and penal law (family conferencing, restorative justice programs). In the conclusion attention is given to a series of questions that beg for an answer when mediation is bound to be institutionalised within Dutch society.

### **Mediation along side the courts; execution of the national project 'mediation judiciary'**

*M. Pel*

In March 2000 the project 'mediation along side the courts' started. The goal of this research project is to decide whether the structural provision of so called 'court referred mediation' within the existing judicial system is justified, and if so, to determine the most effective way to organise this. The project will run from 2000-2002. In the five constituent parts of the project, cases in civil, family and administrative law will be referred to mediation. Testing will also take place regarding various methods and times of referral. For the duration of the project a fixed group of mediators has been selected and quality standards mandated in respect of both the process of referral and the mediations themselves. Experiences during the project are measured, registered and referred to the various participants. The results are encouraging. Up until now more parties than expected have chosen mediation and the success rate has measured up to expectations. Depending on the results, it will be decided in 2003 if referral to mediation will be given a definitive place within the judicial system.

### **Community mediation in practice**

*B. Peper and F.C.P.P. Spierings*

In this article the authors discuss their evaluation study of recent experiments with community mediation in the Netherlands. Community mediation is a form of mediation especially designed for neighbours (and other community members) to resolve their mutual conflicts outside the legal system and inside the local community. Neighbour conflicts involve ongoing struggles stretching over a longer period. Based on a survey and interviews with 140 professionals, the authors conclude there is a need and a niche for this non-judicial form of conflict resolution. The practice of three years of community mediation leads to several critical comments as well as recommendations for the future. If one does not overestimate the possibilities of community mediation, it can be valued as a useful policy instrument to enhance the quality of life in neighbourhoods. When combined with the traditional methods of social intervention, community mediation can disseminate a culture of 'people-involved' conflict resolution.

### **Mediation in the business community**

*R.W. Jagtenberg en A.J. de Roo*

This contribution describes recent initiatives towards institutionalising mediation in the Netherlands. The focus is on dispute areas which have particular relevance for the business community such as business-to-business, intra-company, employment and consumer disputes. Mediation experiences in the past and expectations as to the future use of mediation have been ascertained through a small-scale survey. It can be concluded that the use of mediation by commercial enterprises is growing, that this tendency is expected to continue, that in some specific areas the opportunities for using mediation may be impressive, but that, nevertheless, government authorities should not over-estimate the impact of mediation schemes on court caseloads and the administration of justice.

### **Mediation in policy conflicts; physical planning and environmental policy**

*G.J.A. Al*

Mediation is gaining acceptance as an ADR-instrument for settling civil law disputes out of court. In my view the instrument also has great promise with regard to policy conflicts, in the fase of policy development as well as in implementing existing policy. Examples can be found in physical planning and environmental policy. Applying mediation in policy conflicts is a logical step in the accepted development of interactive policy making. Applying the principles of mediation in policy development may very well enhance creativity in policy making and lead to a greater acceptance of necessary but unpopular policy measures. Careful consideration of the existing set of rules governing

mediation is required, especially with regard to questions of mandate and confidentiality. Although policy mediation will probably develop as an activity in the market, a mild form of institutionalisation would help speed up the development of the instrument. The government could further stimulate the development with experiments and pilot projects for this specific application.

### **The value of modes of conflict resolution; the neutrality of the mediator**

*C.L.B. Kocken*

The current discussion in the Netherlands about the value of different modes of conflict resolution can be improved in three ways. Firstly, the political nature of the conflict resolution debate should be recognized. Secondly, the debate must be held on the basis of comprehensive models of conflict resolution that reflect the central claims professional participants make about their work. The claims can be constructed on the basis of the opinions of the participating professionals, but should also reflect the outcome of philosophical and political debate about the content of claims. Thirdly, the constructed claims must be operationalized and used in qualitative social scientific research. The author discusses the content of one of the central claims of mediation, the neutrality of the mediator, as an example of how to proceed. Although some methodological problems arise the proposed program of research can contribute to a debate on conflict resolution that is both more political and more informed.

**Het WODC op Internet: [www.minjust.nl/wodc](http://www.minjust.nl/wodc)**

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is onlangs via Internet bereikbaar geworden. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijk bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Doelstelling en organisatie (o.a. organigram, beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers);

2. Producten en diensten;  
 – overzicht en uitgebreide samenvattingen van de nieuwste rapporten;  
 – inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*;  
 – inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het Engelstalige tijdschrift *European Journal on Criminal Policy and Research*;  
 – jaarlijsten van rapporten en genoemde tijdschriften;  
 – elektronische publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie);

3. Interessante verwijzingen (overzichten van congressen en studiedagen);

In de toekomst wordt de aangeboden informatie uitgebreid met specifieke producten als databases (literatuurbestand) en aan producten en diensten gekoppelde bestelmogelijkheden (via e-mail) en/of aanvraagformulieren.

Voor vragen over producten en diensten van het WODC en voor het snel en efficiënt leveren van statistische en literatuur-informatie

kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk

(e-mail: [infodesk@wodc.minjust.nl](mailto:infodesk@wodc.minjust.nl)).

Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het ministerie van justitie.

Hans van Netburg (WODC-webmaster)

tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail: [cnetburg\[ @best-dep.minjus.nl](mailto:cnetburg[ @best-dep.minjus.nl)

**WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk (geheel herziene uitgave)**

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van justitie heeft een geheel herziene druk uitgebracht van de WODC-thesaurus. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het *criminaliteitsvraagstuk* bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, victimologie, criminaliteitspreventie, delicten/ criminaliteitsvormen, politie, justitie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, strafrechtspleging, gevangeniswezen en reclassering.

Na het uitkomen van de eerste uitgave van de WODC-thesaurus in 1993 is deze met succes toegepast als instrument bij het toegankelijk maken van publicaties op het gebied van het *criminaliteitsvraagstuk*. Niet alleen bij de Afdeling Documentaire Informatievoorziening van het WODC maar ook op andere afdelingen binnen het ministerie van justitie wordt de WODC-thesaurus gebruikt. Daarnaast maken andere organisaties waaronder politiebibliotheken, het openbaar ministerie, gevangenisbibliotheken en de rechterlijke macht gebruik van dit hulpmiddel.

De afgelopen jaren is de hoeveelheid publicaties op het terrein van justitie



en politie sterk toegenomen, zowel nationaal als internationaal. De IRT-affaire en de daaruit voortvloeiende commissies Wierenga en Van Traa brachten nieuwe vormen van opsporingsmethodieken aan het licht. Het jeugdstrafrecht werd gewijzigd. Allerlei grensoverschrijdende criminaliteitsvormen zijn meer in de belangstelling komen te staan. Nieuwe alternatieven voor de vrijheidsstraf werden en worden getest om de problemen rond de celcapaciteit op te lossen. Nieuwe termen als integriteit, integrale veiligheid, fenomeenonderzoek, proactieve opsporing, forensische accountancy, taakstraf, internet, televerhoor, stelselmatige daders en zelfredzaamheid zijn de afgelopen jaren veelvuldig gebruikt. Natuurlijk zijn er ook termen die verouderen of termen die belangrijk leken maar niet of nauwelijks gebruikt werden. Deze zijn uit de thesaurus verwijderd of vervangen door andere termen. Hier en daar is de schrijfwijze van een begrip aangepast. Dit alles heeft ertoe geleid dat een grondige herziening van de WODC-thesaurus noodzakelijk was. Hopelijk zal de herziene thesaurus de komende jaren weer een nuttig instrument zijn voor de ontsluiting van de nog steeds groeiende informatiestroom rondom het criminaliteitsvraagstuk.

Als extra hulpmiddel is bij deze uitgave een geografische thesaurus als bijlage toegevoegd. Deze thesaurus is oorspronkelijk samengesteld door de Centrale Bibliotheek van het ministerie van justitie en nu in samenwerking met het WODC aangepast met behulp van de in augustus 1996 uitgegeven officiële lijst van landennamen van de Nederlandse Taalunie.

*Inlichtingen:*

Hans van Netburg

tel.: 070-3 70 69 19

e-mail: cnetburg@best-dep.minjus.nl

*Bestelwijze:*

De WODC-thesaurus 1997 kost f 10,- per ex.

tel.: 070-3 70 65 54 (mw. A. Eind)

Fax: 070-3 70 79 48

e-mail: infodesk@wodc.minjust.nl

### **Themanummers Justitiële verkenningen**

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers worden verzocht contact op te nemen met de redactie.

**JV1**, 2001, januari/februari: Intolerantie in het publieke domein

**JV2**, 2001, maart: Europa

**JV3**, 2001, april: Slachtoffers

**JV4**, 2001, mei: Private opsporing

**JV5**, 2001, juni: Marokko

### **Congressen**

#### **Sociaal-wetenschappelijke bestudering van het Recht**

Congres en jaarvergadering van de Vereniging voor de Sociaal-wetenschappelijke bestudering van het Recht (VSR). Naast het thema 'professionalisering in het recht', zijn er workshops over 'recht in persoonlijke relaties' en 'recht en communicatie'. Ook zal er een ronde-tafeldiscussie plaatsvinden over ethische dilemma's bij het doen van onderzoek, met name met betrekking tot de relatie tussen opdrachtgevers en onderzoekers. Een informatiemarkt biedt gelegenheid tot

uitwisseling van recente publicaties, onderwijsprogramma's, enzovoort. Sprekers zijn onder anderen: Prof. William L.F. Felstiner 'The legal profession and professionalisation'.  
*Datum:* 11-12 december 2000  
*Plaats:* Landgoed Avegoor te Ellecom  
*Inlichtingen:* Het volledige programma is verkrijgbaar bij het secretariaat van het Instituut voor Rechtssociologie van de KU Nijmegen, tel.: 024-3612087.

**De gemeentelijke uitgaansmarkt (vooraankondiging)**

Het congres begint met een plenaire inleiding. Aansluitend vinden meerdere parallele sessies plaats over de onderwerpen Veilig uitgaan, evenementenbeleid (vanuit APV, plus privaatrechtelijke aspecten), cameratoezicht, lokale aansturing politie, prostitutiebeleid, kansspelen, noodbevoegdheden en andere openbare orde-bevoegdheden.  
*Datum:* 13 december 2000  
*Plaats:* De Reehorst, Ede  
*Sprekers:* n.n.b.  
*Tijd:* n.n.b.  
*Inlichtingen/aanmelding:* Congressentrum VNG, 070-3738493.

**Seksueel misbruik van jongeren; preventie en toezicht**

Recentelijk is grote maatschappelijke onrust ontstaan ten gevolge van een aantal zeer ernstige seksuele geweldsdelicten. In enkele plaatsen demonstreerden buurtbewoners tegen de veronderstelde aanwezigheid van pedoseksuelen in de buurt. Actievoerders uit Bolsward kondigden aan dergelijke personen uit hun buurt te weren. In Urk, Rijswijk en Amsterdam-Oost vonden 'volksgerichten' plaats. Een grote meerderheid van de burgers spreekt zich uit voor strengere maatregelen tegen (pedo)seksueel geweld. Tijdens deze studiemiddag zal de aandacht worden toegespitst op de vraag hoe seksueel misbruik van

jongeren kan worden voorkomen en hoe het toezicht op zedendelinquenten kan worden verbeterd. Andere vragen zijn: Wat is er bekend over zedendelinquenten (aantallen, achtergronden, motieven, persoonlijkheidskenmerken)? Welke delinquenten zijn behandelbaar en bij welke delinquenten bestaat gevaar voor recidive? Verdienen de preventieve maatregelen die in de Verenigde Staten en Engeland zijn genomen (waaronder informatie aan burgers over seksuele geweldplegers in hun omgeving) in Nederland navolging? De studiemiddag wordt georganiseerd door het WODC in samenwerking met de Nederlandse Politie Academie. Sprekers zullen zijn: M. Klappe (Nederlandse Politie Academie; dagvoorzitter), A. Mellink (directeur Nederlandse Politie Academie), J. Frenken (directeur Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek te Utrecht), J. Hoek (oud-hoofdinspecteur en projectleider kinderpornografie en seksueel misbruik, korps Amsterdam-Amstelland), Ed. Leuw (onderzoeker WODC). Aan de forumdiscussie doen mee: L.H.E. Roessingh-Bakels (advocaat-generaal Gerechtshof Arnhem), G. P. Veraart (advocaat en auteur van het boek *Valse zeden*), W.A. Sierksma (psychotherapeut De Waag, onderdeel van de dr. Henri van der Hoeven Stichting, Utrecht), M.A.M. Barth (lid Tweede-Kamerfractie PvdA).  
*Datum:* 14 december 2000, 13.30u.  
*Plaats:* Nederlandse Politie Academie, Kleiberg 15, Apeldoorn  
*Tijd:* 13.30-16.45 uur (borrel na)  
*Informatie:* (inhoudelijk) Peter ter Veer, tel.: 070-3707610, (algemeen) Carin Esman, tel.: 055-5397235.

### **Studiedag 20 jaar Panopticon: Samenhang en tegenhang in en rond strafrechtsbedeling**

De laatste jaren is de aandacht voor de effectiviteit en de efficiëntie van politie en justitie sterk toegenomen. Vooral na de goedkeuring van het grootschalige Octopusakkoord in 1998 wordt meer en meer nadruk gelegd op de afstemming tussen de verscheidene actoren binnen de strafrechtsbedeling. Tegelijkertijd doen tal van geledingen in de strafrechtsbedeling een toenemend beroep op welzijnsvoorzieningen en hulpverleningsinstanties. Anderzijds groeit ook de aandacht voor (gevoelens van) veiligheid en onveiligheid bij de bevolking en in de samenleving. Sommigen gewagen hierbij van een evolutie van een verzorgingsstaat naar een veiligheidsstaat. De studiedag wil deze recente evoluties binnen en buiten de strafrechtsbedeling ter discussie stellen en hierover kritisch reflecteren. Doelgroepen: alle beroepsgroepen werkzaam in of betrokken bij de strafrechtsbedeling, lezers van Panopticon, beleidsmakers, academici, studenten. Het programma voor de middag behelst:

9:00: Ontvangst; 9:30: Welkom (*Lieven Dupont, K.U.Leuven en eerste voorzitter Panopticon*); 9:45: De relatie tussen strafrecht en welzijn; het Panopticon-debat op de drempel van de 21ste eeuw (*Maria De Bie, U. Gent*); 10:15: Samenhang en tegenhang in twee decennia strafrechtstheorie (*René Foqué, K.U. Leuven*); 10:45: Koffie/thee; 11:15: Eenheid en verdeeldheid in en rond de strafrechtsbedeling (*Cyrille Fijnaut, K.U. Leuven*); 11:45: Je kent de weg en de taal; over netwerkvorming tussen welzijnswerk en strafrechtsbedeling (*Kristine Kloeck, V.U. Brussel*); 12:15: Lunch. Na de lunch komen de werkgroepen aan bod: Werkgroep 1: De relatie tussen politie en parket: Voorzitter: Bart De Smet (U.

Antwerpen), inleider: Paul van Thielen (kolonel bij de Rijkswacht, directeur van het CBO), respondent: Benoit Dejemeppe (Procureur te Brussel). Werkgroep 2: Plaats en rol van de strafrechter: Voorzitter: Frank Hutsebaut (K.U. Leuven), Inleider: Luc Huybrechts (raadsheer Hof van Cassatie), Respondent: Lode Vrancken (magistraat te Tongeren). Werkgroep 3: De relatie tussen strafrechter en strafuitvoering: Voorzitter: Sonja Snacken (V.U. Brussel), inleider: John Van Acker (Directoraat-Generaal Bestuur der Straffinrichtingen), respondent: Rob Perriëns (magistraat te Antwerpen). Werkgroep 4: De relatie tussen justitie en hulpverlening: Voorzitter: Tony Peters (K.U. Leuven), inleider: Wilfried Meyvis (assessor Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling, Antwerpen), respondent: Guido Verschueren (directeur gevangenis Leuven-Centraal). Werkgroep 5: De relatie tussen de hervorming van de jeugdbescherming en de bijzondere jeugdbijstand: voorzitter: Christian Eliaerts (V.U. Brussel), inleider: Brigitte Hänsch (jeugdrechter te Antwerpen), respondent: Erik Berx (Raadgever, Minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, Mieke Vogels). Werkgroep 6: De relatie tussen veiligheidsbeleid en welzijnsbeleid: voorzitter: Patrick Hebberecht (U. Gent), inleider: Koen Philippeth (Opbouwwerk Steunpunt Gent), respondent: Hans Hofman (beleidsmedewerker politie Gent). 15:30: Koffie/thee. 16:00 Slotwoord: Twintig jaar Panopticon (*Sonja Snacken, V.U. Brussel en huidig voorzitter Panopticon*).

*Datum:* 15 december 2000, 09.00u.-16.30u.

*Plaats:* Centrum voor Internationale Verenigingen, Washingtonstraat 40, 1050 Brussel

*Inlichtingen:* Kluwer, p/a Kluwer Opleidingen, E. Walschaertstraat 15, B-2800 Mechelen, België. Tel.: 00-31-15412745, Fax: 00-31-15433721

**De toekomst van gelijkheid**

Wordt de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) wel voldoende ondersteund door andere wetgeving en beleid? Of werken ze misschien tegen de doelstellingen van de AWGB in? Moet er iets gebeuren om gelijke behandeling in alle sectoren van de maatschappij een plek te geven? Deze vragen zijn gerezen bij de evaluatie van de AWGB die de Commissie gelijke behandeling (CGB) in juni jongstleden heeft gepresenteerd. Ze zijn nader uitgewerkt in de bundel essays 'De toekomst van de gelijkheid' die ten doop wordt gehouden tijdens het CGB-symposium met dezelfde titel. Deze bijeenkomst markeert het einde van de eerste zittingsperiode van de CGB. Inleidingen worden verzorgd door: mw. mr. R. Holtmaat (eind-redacteur van het boek 'De toekomst van de gelijkheid'); prof. dr. W.J. Witteveen (Hoogleraar encyclopedie van de rechtswetenschap aan de KUB en lid van de Eerste Kamer); mr. dr. J.A. Peters (Directeur constitutionele zaken en wetgeving, ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties); mr. H.D. Tjeenk Willink (vice-president van de Raad van State). *Datum:* 15 december 2000, 13.00u-17.30u.

*Plaats:* Paushuize, Kromme Nieuwe-gracht 49, Utrecht

*Inlichtingen:* FBU Congresbureau, Henk Zuidervaart, 030-2532728.

**Master in European Criminology (M.A.)**

De Afdeling strafrecht en Criminologie van de Faculteit Rechten aan de K.U. Leuven (België) is in september 1999 van start gegaan met een nieuw post-graduaat programma, het Master

in European Criminology. Het programma wordt uitgevoerd in samenwerking met een aantal prominente universiteiten en onderzoeksinstituten in Europa: het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) te Den Haag; het Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht in Freiburg; het Criminologisch Instituut van de Universiteit in Sheffield en het Criminologisch Instituut van de Eberhard-Karls-Universiteit in Tübingen. Het M.A. in European Criminology staat open voor studenten en 'professionals' die zich willen verdiepen in de relevantie van recent ontwikkelde criminologische theorieën en deze willen toetsen aan het beleid op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het M.A. Programma loopt over één academiejaar. Het is een volledig Engelstalig programma dat op een evenwichtige manier onderwijs met onderzoek combineert. Voor meer informatie: Centre for advanced academic studies, Hilde van Lindt, Hooverplein 10, B-3000 Leuven (tel.: (00-32)16 32 52 68 of 32 53 00; e-mail: hilde.vanlindt@law.kuleuven.ac.be

**Toezicht in openbare ruimte**

Het gebruik van camera's in de openbare ruimte staat op dit moment sterk in de belangstelling. Wat zijn de voorwaarden? Wat kost het? Wat is het effect? En 'de wakers van de straat': politie of particulier? Het lijkt erop alsof dat de burger om het even is. De Tweede Kamer stelde in juni 2000 in een motie dat particulier toezicht een primaire verantwoordelijkheid is. Wat nu? Sprekers: C.D. van der Vijver (UT; Lijnen voor de toekomst); C.M. Ottevanger (korps Rotterdam; Wisselwerking politie-particulier toezicht); G.J. Kuiper (burg. Skarsterlan; Is de overheid de baas in de openbare ruimte), P. Scholten (burg.

Arnhem; Cameratoezicht & privacy), J. Ditton (criminoloog; The UK Experience with open-street CCTV), T. van Daalen (college van PG's; reactie op Ditton).

*Datum:* 24 januari 2001, 09.30u.-17.00u.

*Plaats:* Congrescentrum Triavium, Van Rosenborgweg 2a, 6537 TM Nijmegen

*Inlichtingen en aanmelding:* Patricia Beumer, SBO, Antwoordnummer 10206, 5600 VB Eindhoven. Tel.: (040)-2974980, fax: (030)-2974924.

### **International Conference on Legal Medicine and Forensic Sciences**

The conference is intended to exchange points of view on many different areas of legal medicine and forensic sciences, with a particular emphasis on clinical aspects. Major topics (invited speakers): Drugs and toxicology (Kintz, Zweipfenning, Uges, De Vries); defenceless victims (Van Es, Reesink, Bilo, Comijs); serial killer Frank G. (Gijgink, Ensink, Schippers, Van Peursen); firework disaster Enschede (Gelderblom, Wiersinga, Maat, Van der Kuijl, Van Ingen); odontology (De Valck, Willems, Smeets, Whittaker); digital techniques (Callagher, Wolf, Marc, tba); crime scene management and DNA (Eversdijk, Eikelenboom, Kloosterman, Schneider). Abstract submission deadline: December 30th, 2000.

*Datum:* 5-7 april 2001

*Plaats:* Madurodam, George Maduroplein 1, 2584 RZ The Hague, The Netherlands

*Information:* Scem Conference service, P.O. Box 21, 4196 ZG Trigt, The Netherlands. Tel.: 0345-576642; fax: 0345-571781; e-mail [scem@scem.nl](mailto:scem@scem.nl)

Algemeen  
 Strafrecht en strafrechtspleging  
 Criminologie  
 Gevangeniswezen/tbs  
 Reclassering  
 Jeugdbescherming en -delinquentie  
 Politie  
 Verslaving  
 Slachtofferstudies  
 Preventie van criminaliteit

### Literatuur-informatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. Door de documentatie-afdeling worden boeken, tijdschriftartikelen, rapporten en jaarverslagen met betrekking tot bovengenoemde gebieden toegankelijk gemaakt. De documenten die vanaf 1987 zijn verschenen, worden ingevoerd in een geautomatiseerd systeem. Op aanvraag kunnen literatuurlijsten m.b.t. specifieke onderwerpen worden toegestuurd. Boeken en rapporten kunnen te leen worden gevraagd. Tijdschriftartikelen kunnen in beperkte mate tegen vergoeding gekopieerd en toegezonden worden. In beide gevallen kan men zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel.: 070-370 65 53.

### Algemeen

#### 1

**Elaad, E., S. Segev e.a.**

*Long-term working memory in voice identification*

*Psychology, crime & law*, 4e jrg., nr. 2, 1998, pp. 73-88

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de rol van het werkgeheugen op lange termijn voor de identificatie van stemmen. Daartoe werd een diefstal gesimuleerd, waarna drie groepen werden vergeleken op de efficiëntie waarmee zij stemmen identificeren: een groep bestaande uit experts op het gebied van stem-identificatie, een groep mensen die volledig blind waren en een groep mensen die de stemmen hoorden en niets mankeerden aan hun gezichtsvermogen en evenmin geoefend waren in het identificeren van stemmen. De eerste groep, de experts, bleken accurater te zijn in het identificeren van stemmen dan de beide andere groepen die even goed waren. Deze resultaten waren in overeenstemming met de voorspellingen die waren afgeleid uit het lange termijn werkgeheugen-model. In het laatste deel van hun artikel bespreken de auteurs de consequenties van hun bevindingen.

Met literatuuropgave.

### Strafrecht en strafrechtspleging

#### 2

**Bonta, J., I. Zinger e.a.**

*The dangerous offender provisions; are they targeting the right offenders?*

*Canadian journal of criminology*, 40<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 377-400

In Canada bestaat de mogelijkheid 'gevaarlijke' criminelen (*dangerous offenders: do's*) te veroordelen tot een gevangenisstraf van onbepaalde tijd. Sinds de invoering van de desbetreffende wetsbepaling in 1977 is er - tot en met 1997 - in 204 gevallen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De auteurs gaan na of de gedetineerden die onder deze regeling vallen werkelijk gevaarlijk zijn. Zij doen dat door hen te vergelijken met een groep

ex-gedetineerden die niet onder de regeling vielen, maar die gegeven hun profiel een hoog recidiverisico hadden en die na hun vrijlating ook daadwerkelijk met een ernstig delict recidiveerden (de *df's*). Hoewel de regeling voor gevaarlijke criminelen ook kan worden toegepast bij niet-seksuele geweldsdelicten, bleek meer dan 90% van de *do's* een zedendelinquent te zijn. De aard en ernst van het uitgangsdelict bleek in grote lijnen overeen te komen met die van de (zeden)delinquenten in de *df*-groep. Datzelfde gold voor de omvang van het criminele verleden en de gerapporteerde psychosociale problemen bij aanvang van de detentie. De score op drie gestandaardiseerde risicoschalen ten slotte, waren even hoog. De auteurs concluderen dat de regeling voor gevaarlijke criminelen wordt toegepast op de juiste doelgroep. Op grond van de vergelijking met de *df's* gaan ze er van uit dat de *do's* ernstig zouden hebben gerecidiveerd als zij na bepaalde tijd zouden zijn vrijgelaten. Voorts wijzen de auteurs erop dat de regeling meer zou moeten worden toegepast met betrekking tot daders van niet-seksueel geweld. Met literatuuropgave.

### 3

#### Lippke, R.L.

##### *Arguing against inhumane and degrading punishment*

Criminal justice ethics, 17<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1998, pp. 29-41

Het lijkt of we steeds vaker geconfronteerd worden met misdaden die zó afschuwelijk zijn dat we geneigd zijn te reageren met onmenselijke en vernederende strafmaatregelen. De auteur acht het noodzakelijk dat men aan deze impuls weerstand biedt. Hij stelt dat misdadigers het recht behouden op rechtvaardige behandeling en respect, dat dit recht strikt

moet worden toegepast en dat het slechts teniet gedaan kan worden door overwegingen die moreel gezien even zwaar wegen. Andere wetenschappers hebben deze afweging van rechten meer in detail uitgewerkt. Hierbij merkt de auteur op dat zijns inziens geen enkele verantwoordelijkheid van de Staat ten aanzien van het bestraffen van plegers van een gruwelijke misdaad zwaar genoeg weegt om ons ervan te overtuigen dat de Staat ontslagen kan worden van haar verplichting misdadigers menselijk en niet-vernederend te behandelen. Hij voert een groot aantal argumenten aan om zijn standpunt te verdedigen. Sommige worden ook gebruikt bij de wetenschappelijke discussie t.a.v. de doodstraf. Maar het morele verbod op inhumane en vernederende straffen is algemener. Naast de doodstraf zijn er namelijk vele ontberingen of vormen van lijden die men (mogelijk) onterecht oplegt aan daders van gruwelijke misdrijven.

### 4

#### Lovegrove, A.

##### *Judicial sentencing policy, criminological expertise and public opinion*

The Australian and New Zealand journal of criminology, 31<sup>e</sup> jrg., nr. 3, 1998, pp. 287-313.

Momenteel is een veroordeling door strafrechters niet gebaseerd op goed gefundeerd beleid, zo oordeelt de auteur van dit artikel. Hij stelt zich tot doel te onderzoeken hoe het bepalen van een strafmaat kan plaatsvinden zonder dat er sprake is van subjectieve beoordeling van de rechter, die zijn/haar instinctieve synthese van alle verschillende aspecten van het strafproces geeft. Maar allereerst beschrijft hij waarom er heden ten dage geen sprake is van veroordeling op basis van gefundeerd beleid. Hij baseert zich op de werkwijze van appelrechters in Victoria (Australië) en

Engeland. Uit analyse van de wijze waarop veroordelingsbeleid wordt toegepast bij de strafbepaling en de criminologische basis van dit beleid blijkt dat er inderdaad sprake is van weinig doordacht beleid, vooral geleid door gezond verstand en beïnvloed door de publieke opinie die tot stand komt door slecht geïnformeerde burgers. De onderzoeker geeft vervolgens een aanzet tot het ontwikkelen van een allesomvattend en criminologisch goed gefundeerd beleid en voor het op passende wijze betrekken van het publiek bij dit proces. Tenslotte beschrijft hij dit beleid in een uitgewerkt voorstel, bestaande uit vijf uitgebreid beschreven elementen, gebaseerd op en toepasbaar binnen de rechtspraak.

Met literatuuropgave.

## 5

### **Marenin, O., J. Worrall**

*Criminal justice; portrait of a discipline in process*

Journal of criminal justice, 26<sup>e</sup> jrg., nr. 6, 1998, pp. 465-480

In de praktijk is strafrecht een academische discipline, maar in theorie nog niet. Om te onderzoeken hoever strafrecht nog van autonomie verwijderd is zijn de intellectuele bronnen, oftewel de literatuurverwijzingen, van recente publicaties op vijf verschillende gebieden van strafrecht onderzocht. Verondersteld werd dat de keuze voor literatuur samenhangt met het onderwerp, dat verwijzing naar verschillende disciplines samenhangt met het onderwerp, dat verwijzingen erg gevarieerd zijn en dat er ook geput wordt uit bronnen die niet gerelateerd zijn aan de sociale wetenschappen. De resultaten laten zien dat alle hypothesen tenminste gedeeltelijk bevestigd kunnen worden. Geconcludeerd wordt dat de ontwikkeling van een theorie nog steeds verbonden is

met de gevestigde disciplines, geen juiste weergave en vereniging vormt van de veelheid van intellectuele tradities van waaruit de strafrecht-discipline is ontstaan en gefaald heeft in het verwerven van een echt multidisciplinair en –theoretisch standpunt. Hiervoor worden enkele mogelijke oorzaken gegeven. Tot slot worden suggesties geopperd voor training en toepassing op het gebied van de nieuwe discipline van het strafrecht.

Met literatuuropgave.

## **Criminologie**

### 6

#### **Blumenthal, D.R., J. Neemann e.a.**

*Lifetime exposure to interparental physical and verbal aggression and symptom expression in college students* Violence and victims, 13<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998, pp. 175-196

In dit artikel doen de auteurs verslag van een onderzoek naar de relatie tussen ouderlijke agressie, angsten en depressies, interpersoonlijke problemen en het voorkomen van symptomen van trauma bij jongvolwassenen. Het onderzoek werd verricht onder 219 vrouwelijke en 107 mannelijke jongvolwassen studenten, allen verbonden aan een universiteit in de Verenigde Staten. Uit het onderzoek blijkt dat het blootstaan aan ouderlijke agressie van invloed is op het voorkomen van angsten, depressies, interpersoonlijke problemen en trauma symptomen. Verder bleek dat het voorkomen van verbale agressie tussen ouders een grotere voorspellende waarde had dan het voorkomen van fysieke agressie tussen ouders, als het gaat om het ontstaan van de eerder genoemde problemen bij jongvolwassenen. Blootstaan aan verbale agressie tussen ouders heeft sterke negatieve effecten op de emotionele ontwikkeling van



jongvolwassenen en kan op de langere termijn leiden tot serieuze problemen. De auteurs pleiten er dan ook voor dat ouders zich meer bewust zouden moeten zijn van de effecten van hun eigen gedrag op de persoonlijke en emotionele ontwikkeling van hun kinderen. De resultaten van dit onderzoek die het verband tussen verbale agressie en persoonlijke problemen inzichtelijk maakt, kan hier volgens de auteurs een bijdrage aan leveren.

## 7

### **Bushway, S.D.**

*The impact of an arrest on the job stability of young white American men*  
Journal of research in crime and delinquency, 35<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 454-479

Vanouds wordt door criminologen het effect van werkloosheid op het ontstaan van criminaliteit onderzocht. Recentelijk overweegt men of er wellicht sprake is van bidirectionele causaliteit en onderzoeken criminologen op welke manier criminaliteit tot werkgelegenheidsproblemen zou kunnen leiden. Eén mogelijkheid is dat jeugdig delinquent gedrag er toe leidt dat het noodzakelijke sociale en menselijke kapitaal om succesvol aan de arbeidsmarkt deel te kunnen nemen niet wordt ontwikkeld. Daar tegenover staat het idee dat de formele sancties van het strafrechtstelsel ertoe leiden dat werkgevers ex-delinquenten kansen op de arbeidsmarkt onthouden. Op de derde plaats kan het zo zijn dat er geen sprake is van een causaal verband tussen crimineel gedrag en baaninstabiliteit. In het artikel worden de rivaliserende implicaties van de verschillende theorieën getest. Voor data van de National Youth Survey (NYS) wordt met behulp van de 'verschil in verschil' methode de relatie tussen crimineel gedrag, arrestatie en

baaninstabiliteit onderzocht. De resultaten sluiten het best aan bij de tweede hypothese die ervan uitgaat dat stigmatisering door werkgevers leidt tot grotere instabiliteit in het arbeidsproces van gearresteerde individuen. Arrestatie leidt tot instabiliteit, ook als gecontroleerd wordt voor het effect van huidig en eerder delinquent gedrag.

Met literatuuropgave.

## 8

### **Campbell, A., S. Muncer, e.a.**

*Female-female criminal assault; an evolutionary perspective*  
Journal of research in crime and delinquency, 35e jrg., nr. 4, 1998, pp. 413-428

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de achtergronden van gewelddadig gedrag van vrouwen tegen vrouwen. Aan de hand van een beschikbaar gegevensbestand over crimineel gedrag op nationaal niveau worden drie hypothesen getoetst met betrekking tot het gewelddadige gedrag van vrouwen onderling. De eerste luidt dat de agressie onder vrouwen vermindert wanneer de overheid aan vrouwen financiële bijstand verleent die in de plaats komt van de vrouwelijke afhankelijkheid van mannen. De tweede hypothese zegt dat de agressie tussen vrouwen wijst op een competitie om rijke mannen. De derde hypothese is dat de agressie tussen vrouwen voortkomt uit vrouwelijke armoede die resulteert in de economische afhankelijkheid van mannen. Deze laatste hypothese wordt bevestigd door de feiten. Deze uitkomst is in overeenstemming met de al eerder gedane bevinding dat de vermogenscriminaliteit van vrouwen sterk gerelateerd is aan armoede. De auteurs denken dat armoede leidt tot prostitutie en zodoende tot gewelddadige conflicten tussen vrouwen die concurreren op dezelfde markt.

Onnodig te zeggen dat de onderlinge solidariteit tussen vrouwen hierdoor verdwijnt.

Met literatuuropgave.

## 9

### **Duyn, P.C. van**

*Money-laundering; Pavlov's dog and beyond*

The Howard journal of criminal justice, 37<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 359-374

In dit artikel analyseert de auteur het verschijnsel witwassen als een specifieke vorm van crimineel financieel management. De auteur hekelt de 'pavlov' reactie van beleidsmakers als het gaat om georganiseerde misdaad of witwaspraktijken, die veelal voorgesteld worden in apocalyptische termen. De reactie bestaat uit het kritiekloos volgen van wat de auteur noemt 'de georganiseerde misdaadbestrijdings-industrie', die ten dienste van het eigen belang een overtrokken beeld schetst van de georganiseerde misdaad en de daaraan gekoppelde witwaspraktijken. De auteur pleit voor een meer realistische visie op georganiseerde misdaad en witwaspraktijken door niet zozeer uit te gaan van bestrijding van de georganiseerde misdaad(markt), maar zich veeleer te richten op georganiseerde criminele entrepreneurs. Daarbij zou de nadruk moeten liggen op het blootleggen en aanpakken van logistieke en financiële structuren van criminele netwerken, waaronder de relaties met 'de bovenwereld' die de criminele entrepreneur veel meer raken dan het incidenteel afromen van de winsten, verkregen uit criminele activiteiten. Van een dergelijke aanpak gaat ook een preventieve werking uit: als een criminele entrepreneur beroofd wordt van zijn 'werkkapitaal' - veelal verkregen door witwaspraktijken - wordt het veel moeilijker om zijn criminele bedrijfsvoering voort te

zetten. De auteur pleit in dit verband dan ook voor een grotere rol van financiële experts, die in een vroegtijdig stadium, criminele entrepreneurs veel meer schade toe kunnen brengen, dan in de huidige praktijk, waarin feit en fictie nogal eens door elkaar lopen.

## 10

### **Hobbs, D.**

*Going down the glocal; the local context of organised crime*

The Howard journal of criminal justice, 37<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 407-422

Opvallend in studies naar georganiseerde criminaliteit is dat sterke nadruk wordt gelegd op het internationale en grensoverschrijdende karakter hiervan. De auteur meent juist dat een beter begrip van deze vorm van criminaliteit kan worden verkregen door vooral te letten op de lokale context. Daartoe bespreekt hij eerst twee empirische onderzoeken uitgevoerd in twee stadjes in Engeland. Het blijkt dat georganiseerde criminaliteit tot uitdrukking komt in interdependente lokale netwerken waarin op talloze manieren met elkaar wordt samengewerkt en die de basis vormen voor internationale activiteiten. De auteur meent verder dat voor een goed begrip van georganiseerde criminaliteit ook het loopbaantraject van plaatselijke criminelen bestudeerd moet worden. Dit onderwerp bespreekt hij aan de hand van beschrijvingen van enkele personen. De auteur concludeert dat het misleidend is uit te gaan van een dichotoom criminaliteitsmodel waarin alleen maar plaats is voor lokale of internationaal opererende criminele groeperingen.

Met literatuuropgave.

## 11

**Levi, M.***Organising plastic fraud; enterprise criminals and the sidestepping of fraud prevention*

The Howard journal of criminal justice, 37<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 423-438

Doel van de auteur is om de motieven van fraudeurs met creditcards en cheques te onderzoeken en te bezien van welke hulpmiddelen en vaardigheden zij zich bedienen. Hij voerde semi-gestructureerde interviews met 28 fraudeurs afkomstig uit verschillende plaatsen in het Verenigd Koninkrijk. Ook werden gesprekken gevoerd met politiefunctionarissen. De meest gebruikte methode is om gestolen of verloren credit cards in winkels te gebruiken voor de aankoop van goederen. Vaak worden deze cards doorverkocht aan anderen. Er zijn 'part-time' en 'professionele' fraudeurs. Veel van de professionele fraudeurs opereren in georganiseerd verband, vaak met illegaal door Chinese en Maleisische criminele organisaties gemaakte cards of cheques. De meeste geïnterviewden behoren tot de categorie criminele opportunisten, die in het vak verzeild waren geraakt. Meestal begon dat met kleine winkeldiefstallen, een proces dat zich later voortzette dankzij persoonlijke netwerken. Er zijn sterke aanwijzingen dat deze 'criminele entrepreneurs' bij voorkeur opereren in specifieke winkels of buurten waar zij zich op hun gemak voelen, het personeel kennen en de weg weten. De ontwikkelingen op de elektronische snelweg, zoals bij het internet, zullen leiden tot nieuwe vormen van regelovertreding en preventie. Met literatuuropgave.

## 12

**Ouimette, P.C., D. Riggs***Testing a mediational model of sexually aggressive behavior in nonincarcerated**perpetrators*

Violence and victims, 13<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998, pp. 117-130

Relatief veel mannen gedragen zich seksueel agressief ten opzichte van vrouwen. Daarvoor zijn verschillende theoretische verklaringen ontwikkeld. De auteurs hebben door middel van empirisch onderzoek een theoretisch verklaringsmodel getoetst waarin seksuele agressie tegen vrouwen wordt verklaard uit negatieve ervaringen met de vader gedurende de kindertijd. Volgens het verklaringsmodel zou het effect van deze ervaringen op uiteindelijke seksueel agressie via drie soorten tussenliggende factoren tot stand komen. De negatieve ervaringen met de vader zouden bepalend zijn voor vrouwvijandige attitudes, voor zelfbeheersingsproblemen en voor de omgang met anti-sociale leeftijdgenoten. Deze drie tussenliggende variabelen resulteren vervolgens in het feitelijk seksueel agressief gedrag ten opzichte van vrouwen. Het model bleek grotendeels bevestigd te worden. Alleen bleken zelfbeheersingsproblemen en contact met deviante leeftijdgenoten geen mediërende factoren te zijn tussen negatieve ervaringen met de rol van de vader en het latere seksueel agressieve gedrag. Gebrek aan zelfbeheersing was dat wel. Het onderzoek was gebaseerd op een vergelijking tussen studenten die middels een vragenlijst hadden aangegeven wel eens een verkrachting te hebben gepleegd (n= 47) en studenten die aangaven niet gewelddadig te zijn geweest in hun seksuele omgang met vrouwen (n=56). Bij beide groepen studenten zijn vervolgens vragenlijsten afgenomen die betrekking hadden op de bovengenoemde verklarende factoren. Met literatuuropgave.

**13****Polk, K.***Violence, masculinity and evolution; a comment on Wilson and Daly*Theoretical criminology, 2<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 461-469

Een van de weinige goede verklaringen die de criminologie te bieden heeft over de vraag waarom zoveel geweld (in relaties) door mannen wordt begaan, meent de auteur, is die van Wilson en Daly. Wilson en Daly zijn evolutionaire psychologen die stellen dat gewelddadig gedrag van mannen tegen vrouwen een product is van agressieve manlijke neigingen om hen te controleren en te beheersen. Deze neigingen zijn bedoeld om autonomie en ontrouw te verhinderen. Dus in hun visie is het najagen van seksueel eigendom een aanpassingsmechanisme dat bij de prehistorische voorlopers van de mens bedoeld was om zich met succes voort te kunnen planten. De auteur is van mening dat deze theoretische noties – vooral het concept 'seksueel eigendom' – een goede basis vormen voor empirisch onderzoek. In elk geval een beter uitgangspunt dan de ideeën van Gottfredson, Hirschi en Katz. De concepten van Wilson en Daly refereren aan specifieke en basale mechanismen in het gedrag van mannen. Het is duidelijk dat de kern van hun hypothesen niet op een directe manier getoetst kunnen worden. Het gaat immer om evolutionaire wortels van de manlijke psyche en om het idee dat de bronnen van manlijke agressie het resultaat zijn van natuurlijke selectie. Wat wel kan is om hun ideeën te verbinden met de rol die cultuur speelt bij het vormen van gewelddadig gedrag. Want in die culturele context van de huidige maatschappij gaat het niet om geweld als middel om de aandacht te krijgen van aantrekkelijke vrouwen; die aandacht wordt verkregen door de

materiële gevolgen van klasse, status en macht.

Met literaturopgave.

**14****Samper, C.***L'extradition des délinquants économiques*

Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, nr. 4, 1998, pp. 723-733

Op internationaal terrein heeft de economische criminaliteit zich kunnen ontwikkelen door zeer gunstige omstandigheden (internationalisatie van commerciële operaties en de technologische ontwikkelingen). Op dit terrein zou een restrictief beleid moeten worden gevoerd. Op het gebied van het internationale strafrecht zou alleen uitlevering een regelende rol kunnen spelen. Uitlevering vormt een politiek instrument bij uitstek. In dit artikel wordt nader ingegaan op de stelling dat uitlevering een instituut is dat regelmatig ontwikkelingen doormaakt. De meeste nationale wetten en verdragen, getekend voor de Tweede Wereldoorlog, sluiten uitlevering op grond van fiscale overtredingen uit. Deze uitsluiting zag alleen op traditionele economische overtredingen en ging niet uit van andere economische overtredingen. In het klassieke strafrecht is de overtreder praktisch altijd een fysiek persoon en de sanctie is een boete of gevangenisstraf. In het economisch strafrecht is de dader vaak een rechtspersoon, vaak verbonden met een fysiek persoon, en de sanctie is een naar zijn aard repressieve geldstraf. Een eerste stap op weg naar internationale uitlevering werd gezet met het verdrag van Maastricht in titel VI (artikel K1), bevestigd door het verdrag van Amsterdam (artikel 31b). Op internationaal gebied is de opening van de uitlevering geboden vanuit

economisch maar ook politiek crimineel oogpunt. Samenwerking wordt noodzakelijk om het verlies van economische partners te voorkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de verhouding tussen Europa en de Verenigde Staten.

### **Gevangeniswezen/tbs**

#### **15**

#### **Haghighi, B., A. Lopez**

*Gender and perception of prisons and prisoners*

Journal of criminal justice, 26<sup>e</sup> jrg., nr. 6, 1998, pp. 453-464

In de jaren negentig is de Amerikaanse publieke opinie steeds punitiever geworden ten opzichte van plegers van misdrijven. De vraag of deze toegenomen punitiviteit zich in dezelfde mate bij vrouwen en mannen heeft voorgedaan, is door de auteurs beantwoord met behulp van de resultaten van een telefonisch publiek opinie-onderzoek onder ruim duizend inwoners uit alle delen van de Verenigde Staten. Daarbij werden vragen gesteld over de mate van punitiviteit, met name in verband met de wenselijkheid om gedetineerden vervoegd in vrijheid te stellen. Andere vragen hadden betrekking op de steun voor speciaal preventieve programma's, gericht op het voorkomen van crimineel gedrag. Tenslotte werden vragen gesteld met betrekking tot financiële aspecten van de strafrechtstoepassing. Vrouwen bleken punitiever te zijn dan mannen. Daar staat tegenover dat vrouwen eveneens vaker dan mannen van opvatting waren dat resocialisatie- en preventie-programma's effectief kunnen zijn. Mannen, tenslotte waren vaker bereid om extra belastinggeld te spenderen aan het bouwen van extra gevangnissen. Uit nadere multivariate analyses kwam naar voren dat de verschillen in punitiviteit en in het

geloof in resocialisatie tussen mannen en vrouwen niet zozeer een gevolg waren van het onderscheid naar geslacht, maar van verschillen in ras en etniciteit tussen de respondenten, verschillen in opleiding en inkomen, en verschillen in de bron (TV of kranten) van informatie over criminaliteit. Met literatuuropgave.

#### **16**

#### **Kuhn, A., B. Madignier**

*Surveillance électronique; la France dans une perspective internationale*

Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, nr. 4, 1998, pp. 671-686

Is het elektronisch huisarrest een modern alternatief voor gevangenisstraffen? Electronic monitoring is een typisch Amerikaans product en is erg populair in de Verenigde Staten. De eerste experimenten werden in 1964 aan de universiteit van Harvard uitgevoerd. In die tijd werd het gezien als een project van sociale integratie dat recidive kon voorkomen. In 1971 werd het ingevoerd als alternatief voor plaatsing in een jeugdgevangenis en in 1984 werd het definitief ingevoerd in Florida en Nieuw-Mexico. In Frankrijk was er voor het eerst sprake van in een rapport van Bonnemaïson van februari 1989. Zijn ideeën zijn in 1996 overgenomen door een parlementaire commissie en opgenomen in een rapport over betere methoden om recidive te voorkomen. Statistische gegevens van de Franse overheid geven weliswaar belangrijke indicaties over de alternatieven voor gevangenisstraffen, maar de impact van elektronisch huisarrest in termen van reductie van gevangenisstraf kan hieraan nog niet worden ontleend. Hiervoor is een langere experimentele periode noodzakelijk.

17

**Pratt, T.C.**

*Race and sentencing; a meta-analysis of conflicting empirical research results*

Journal of criminal justice, 26<sup>e</sup> jrg., nr. 6, 1998, pp. 513-523

Per honderdduizend blanke inwoners telt Amerika nu 207 gedetineerden. Voor zwarte Amerikanen is dat cijfer 1471, dus zeven maal zo hoog. Er zijn inmiddels een groot aantal studies verricht waarin een verklaring werd gezocht voor dit verschil tussen blanke en zwarte Amerikanen. Een definitief antwoord is nog steeds niet gevonden omdat de onderzoeksresultaten elkaar tegenspreken. Daarom heeft de auteur een meta-onderzoek gedaan onder 47 van deze studies (N=48251). Elk van deze studies hanteert een van de volgende drie theoretische perspectieven. Bij het eerste perspectief wordt ervan uit gegaan dat zwarte Amerikanen meer en ernstiger misdrijven plegen dan blanke en dus zwaarder worden gestraft. Het tweede perspectief komt uit neo-Marxistische hoek en stelt dat er tussen de diverse maatschappelijke groeperingen grote machtsverschillen bestaan, hetgeen volgens de aanhangers van dit perspectief discriminatie kan verklaren. Het derde perspectief stelt dat de variabele ras alleen maar een rol speelt door de wisselwerking met contextuele variabelen, zoals ernst van het misdrijf, strafblad, kwaliteit van de verdediging, plea bargaining of richtlijnen voor vonniswijzing. De auteur concludeert dat zijn onderzoek het eerste en in mindere mate het derde perspectief ondersteunt. Discriminatie op grond van ras speelt geen rol. Van groot belang vindt de auteur dat hij heeft gevonden dat de uitkomsten van de studies zeer bepaald worden door de operationalisering van de ras-variabele en door bepaalde methoden om raciale groeperingen te classificeren.

Met literatuuropgave.

18

**Wooldredge, J.D.**

*Inmate lifestyles and opportunities for victimization*

Journal of research in crime and delinquency, 35<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 480-502

In dit artikel gaat de auteur in op het verschijnsel slachtofferschap onder gedetineerden als gevolg van criminaliteit van mede-gedetineerden. De auteur beschouwt deze vorm van criminaliteit als een bedreiging voor de doelstelling van de penitentiaire instelling, die er onder andere op gericht is om ervoor te zorgen dat de gedetineerde zijn straf onder goede condities kan uitzitten en die de betrokkene zo goed mogelijk voorbereid op terugkeer in de samenleving. Uit onderzoek blijkt dat de mate van slachtofferschap samenhangt met leeftijd van de gedetineerde en het gepleegde delict waarvoor de gedetineerde vastzit. De auteur houdt een pleidooi voor de levensstijlbenadering als alternatieve verklaring voor het voorkomen van slachtofferschap onder gedetineerden. Deze theorie – die volgens de auteur ook toepasbaar is binnen penitentiaire inrichtingen – gaat ervan uit dat er een verband is tussen de mate van slachtofferschap en dagelijkse activiteiten als onderdeel van een bepaalde levensstijl. De toepasbaarheid van deze theorie is door middel van een onderzoek onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat de levensstijlbenadering een plausibele verklaring biedt voor het voorkomen van slachtofferschap onder gedetineerden als gevolg van fysieke mishandeling of diefstal van persoonlijke bezittingen.

## Jeugdbescherming en -delinquentie

19

**Day, D.M.**

*Risk for court contact and predictors of an early age for a first court contact among a sample of high risk youths; a survival analysis approach*

Canadian journal of criminology, 40<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 421-446

Deze studie gaat in op de vraag welke prepuberale factoren van invloed zijn op het voorkomen van latere justitiecontacten. Een kleine driehonderd kinderen die als 6- tot 12-jarigen in verband met politiecontacten werden aangemeld bij een Canadese hulpverleningsinstelling, werden tot maximaal hun achttiende gevolgd. Met behulp van survival kon worden vastgesteld dat bij hun achttiende iets minder dan twee derde van de jongens en meisjes één of meer justitiecontacten hadden opgebouwd. De kans op een justitiecontact was op zestienjarige leeftijd het grootst. Gegeven de invloed van de score op een houdingsschaal ('hoe sympathiek komt het kind over?') bleek het hebben van een justitiecontact op latere leeftijd bij jongens niet samen te hangen met de aanwezigheid van problemen ten tijde van de aanmelding op het gebied van familie, school, vrienden of drugs- en alcoholgebruik. Kennelijk hangen deze grootheden zo met elkaar samen dat alleen de score op de houdingsschaal overbleef als voorspeller van latere justitiecontacten. Bij meisjes was die rol overigens weggelegd voor de factor misbruik. Meisjes die in het verleden met (seksueel) misbruik te maken kregen vertoonden een hogere recidivekans. De auteurs concluderen dat de meeste factoren die in deze studie gemeten zijn een indirecte invloed hebben op later crimineel gedrag en pleiten er voor om in

toekomstig onderzoek naast risicofactoren ook beschermende factoren in het design van de studie op te nemen.

Met literatuuropgave.

20

**Griffiths, M., P. Sparrow**

*Fruitmachine addiction and crime*

The police journal, 71e jrg., nr. 4, 1998, pp. 327-334

De relatie tussen verslaving (aan alcohol en in mindere mate aan drugs) en criminaliteit is reeds lange tijd een interessant onderwerp van onderzoek. Zoals Griffiths en Sparrow (1996) reeds opmerkten, is dit een steeds belangrijker onderwerp aan het worden op de agenda van zowel maatschappelijk werkers als juristen. Aan de gevolgen van de verslaving aan fruitmachines, in het bijzonder bij adolescenten en jong-volwassenen, is in verhouding echter nog weinig aandacht besteed. In het Verenigd Koninkrijk bestaan thans juridische restricties om het gokken door adolescenten te voorkomen. Zo is gokken in een casino of het wedden bij een bookmaker voorbehouden aan jongeren boven de 18 jaar en mogen alleen jongeren ouder dan 16 jaar loten kopen. Er zijn echter geen juridische restricties voor kinderen en adolescenten waar het fruitmachines betreft. De auteurs spreken de hoop uit dat ook de verslaving aan de eenarmige bandiet een serieus onderzoeksonderwerp zal worden. Met literatuuropgave.

21

**Twemlow, S.W., F.C. Sacco**

*The application of traditional martial arts practice and theory to the treatment of violent adolescents*

Adolescence, 33e jrg., nr. 131, 1998, pp. 505-518

In dit artikel wordt aandacht besteed aan de componenten van een effectief

behandelingsprogramma voor adolescenten die zich hebben schuldig gemaakt aan gewelddadig gedrag. De auteurs betogen dat traditionele vechtsporten een nuttig alternatief kunnen zijn voor jongeren die niet goed functioneren. Ze geven een overzicht van de literatuur die bestaat over het gebruik van vechtsporten bij de behandeling van gewelddadig gedrag. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de filosofie van het programma. Dan blijkt dat bij vechtsporten sterk de nadruk ligt op het aanleren van respect en zelfcontrole, met een nadruk op leiderschapskwaliteiten en het dienen van de gemeenschap. Toezicht wordt uitgeoefend door geoefende instructeurs die een psychologische en filosofische benadering hanteren die de nadruk legt op geweldloosheid. In het vechtsportprogramma wordt jongeren ook geleerd om te gaan met de complexe consequenties van een vaak disfunctionele gezinsachtergrond. Uit de resultaten blijkt dat vechtsporten een zeer goede vorm van psychotherapie kunnen zijn met een nadruk op het opbouwen van het ik. Met literatuuropgave.

## Politie

### 22

#### **Collins, S., R. Oakley**

*Police training for local service delivery in multi-ethnic communities: the Hammersmith model*

The police journal, 71<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 297-306

In dit artikel wordt verslag gedaan van een nieuwe vorm van training van politiemensen op het gebied van dienstverlening aan minderheidsgroeperingen. Deze nieuwe opleidingsvorm werd onder andere ontwikkeld van 1996-1997 in Hammersmith, één van de bureaus binnen de Londense politie, die werd aangewezen als

proeflocatie. Dit proefproject werd geïnitieerd door een speciale afdeling van het ministerie van binnenlandse zaken. Het doel van dit project was niet alleen om te voldoen aan de plaatselijke behoeften, maar ook om een succesvolle manier te ontwikkelen om op lokaal gebied politiemensen te kunnen scholen in 'community and race relations' (dat wil zeggen het omgaan met mensen uit verschillende culturen) binnen het Londense politiekorps. Dit trainingsprogramma zal moeten aansluiten bij een werkwijze, waarbij wordt ingespeeld op verschillen in de samenleving, zoals deze werd neergelegd in het vijfjarenplan 'London Beat'. De ontwikkeling van het trainingsprogramma vond plaats in vijf fasen. Deze worden in het artikel nader beschreven. Overleg met betrokken burgers nam een voorname plaats in. Het uiteindelijke programma kwam tot stand door intensieve samenwerking tussen adviseurs van het ministerie van binnenlandse zaken, de hoofdcommissaris van de divisie, de medewerkers van het plaatselijk antidiscriminatiebureau en andere belanghebbenden uit de samenleving. Het programma wordt reeds toegepast in Hammersmith.

## Verslaving

### 23

#### **Rosenbaum, D.P., G.S. Hanson**

*Assessing the effects of schoolbased drug education; a six year multilevel analysis of project DARE*

Journal of research in crime and delinquency, 35<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 381-412

Het DARE-project (Drug Abuse Resistance Education) is in de VS het bekendste programma om op scholen de jeugd te wijzen op de gevaren van drugsgebruik. Het berust op samenwerking tussen scholen, lokale



gemeenschappen en de politie. Agenten vertellen in de klas over wat drugs kunnen aanrichten. Het programma is ook bekend in 44 andere landen. Of het effect heeft, is onderwerp van hevige debatten met als centrale vraag: heeft DARE het drugsgebruik onder de doelgroep voorkomen? Er zijn evaluatiestudies bekend, maar die vinden de auteurs van weinig wetenschappelijke waarde vanwege een zwakke onderzoeksopzet, inadequate meningen en analyseproblemen. Deze studies wezen op een positief effect, dat echter na enige tijd weer verdween. De auteurs verzamelden data over een periode van zes jaar; elk jaar - voor en na het programma - werden vragenlijsten gebruikt bij leerlingen (N=1798) van een groot aantal scholen in Illinois. Ze vergeleken ook de DARE-leerlingen met een controlegroep en interviewden leraren. De auteurs konden geen duurzaam effect aantonen van het programma, wel een korte termijn effect. De gunstigste effecten traden op bij stadsjongeren; bij jongeren uit de voorsteden was dit gunstige effect kleiner omdat in scholen in deze wijken agenten minder tijd besteden aan het programma. Met literatuuropgave.

## Slachtofferstudies

### 24

**Kinard, E.M.**

*Depressive symptoms in maltreated children from mother, teacher, and child perspectives*

Violence and victims, 13<sup>e</sup> jrg., nr. 2, 1998, pp. 131-147

Kinderen die het slachtoffer zijn van fysieke- en/of seksuele mishandeling en/of verwaarlozing vertonen vaak depressieve symptomen of -stoornissen. Het is van belang dat deze constatering nader wordt bestudeerd. In dit onderzoek wordt

nagegaan of er verschil is tussen mishandelde en niet-mishandelde jongens en meisjes in de basisschoolleeftijd ten aanzien van hun eigen melding van depressieve klachten en de melding die hun moeders en leerkrachten ervan maken. De ondervraagde mishandelde kinderen waren bij de Kinderbescherming bekend. Er wordt ook bepaald of depressieve kenmerken van de moeder van invloed zijn op haar beoordeling van de depressieve symptomen bij haar kind. De onderzoeksgroep bestond op moment één uit 189 paren van moeder en hun mishandelde kind en 179 paren van een moeder met kind uit de controlegroep. Leerkrachten vulden beoordelingsschalen in voor 331 kinderen. Een jaar later werden er 165 paren met een mishandeld kind onderzocht en 169 paren uit de controlegroep, beoordeling door leerkrachten vond toen niet plaats. Het blijkt dat er slechts weinig overeenstemming bestond tussen de verschillende beoordelaars. De hoogste correlatie was die tussen moeder en leerkracht bij hun bepaling van depressieve symptomen bij mishandelde jongens en meisjes. Mishandelde kinderen werden vaker dan niet-mishandelde beoordeeld als psychisch ziek door moeders en leerkrachten, maar niet door de kinderen zelf. Met literatuuropgave.

### 25

**Miller, J.**

*Gender and victimization risk among young women in gangs*

Journal of research in crime and delinquency, 35<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1998, pp. 429-453

Uit onderzoek is gebleken dat de betrokkenheid bij gangs een versterkend effect heeft op het plegen van delicten. Tot dusver is weinig

aandacht gegeven aan de invloeden van gang-lidmaatschap op slachtoffer-schap. Dit artikel is gewijd aan de manier waarop de betrokkenheid bij gangs invloed heeft op de risico's die jonge vrouwen lopen om slachtoffer te worden. Daartoe heeft de auteur interviews gehouden met gangleden. Daaruit is gebleken, ten eerste, dat deelname aan gang-activiteiten jongeren blootstelt aan het risico slachtoffer te worden. Ten tweede blijkt dat jonge vrouwen een groter risico lopen dan mannen. Vrouwen kunnen het risico om slachtoffer te worden van andere gangs verkleinen door niet mee te doen aan gevaarlijke activiteiten zoals vechten en delicten plegen. Maar dan worden ze al gauw beschouwd als mindere leden van de gang en lopen ze het gevaar slachtoffer te worden binnen hun eigen gang. De auteur vindt dat meer onderzoek nodig is om na te gaan of en hoe het lidmaatschap van een gang bijdraagt aan victimalisering. Met literatuuropgave.

### Preventie van criminaliteit

#### 26

**Kuttschreuter, M., O. Wiegman**

*Crime prevention and the attitude toward the criminal justice system; the effects of a multimedia campaign*  
Journal of criminal justice, 26<sup>e</sup> jrg., nr. 6, 1998, pp. 441-452

In het artikel wordt het effect van een multimedia campagne met betrekking tot inbraak en straatgeweld in Nederland geëvalueerd. Het doel van de campagne was driedelig. In de eerste plaats de angst voor criminaliteit meer in overeenstemming brengen met de werkelijke risico's. Op de tweede plaats een toename van het uitvoeren van effectief preventief gedrag en ten derde het verbeteren van het begrip van het strafrecht-

systeem. De campagne werd gedurende negen weken in Twente uitgevoerd en bevatte zowel componenten die betrekking hadden op massamedia als op persoonlijk contact. De massamedia componenten omvatten artikelen in regionale dagbladen, lokale weekbladen en berichten op regionale radiostations. Daarnaast hadden informatiebeambten op informatiebijeenkomsten, via de 'misdaadpreventiewagen' of informatiekramen persoonlijk contact met het publiek. Uit de resultaten van een quasi-experimenteel veldonderzoek blijkt dat de campagne onder het algemeen publiek tot een positievere houding ten opzichte van het strafrechtstelsel leidde. Er was geen effect op de kennis ten aanzien van inbraak en geweld, het beeld van lokale criminaliteit, risico-inschatting, angst voor misdaad, resultaatsverwachting en zelfwerkzaamheid, preventief gedrag en de houding ten opzichte van het rapporteren van criminaliteit. Met literatuuropgave.

Onderstaande publicaties kunnen te leen worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Koninginnegracht 19, Den Haag, tel.: 070-3 70 65 54 [5]3.

**Bakker, I., A. van Ruth e.a.**

*Wie wat anders wil, heeft iets uit te leggen; tussen-evaluatie van de Unit Synthetische Drugs*  
Nijmegen, ITS, 2000

**Bliek, P.T.R., B.J.A. Oude Hengel e.a.**

*Op de keten beschouwd; een inventariserend onderzoek; deel 1*  
Den Haag, ministerie van BZK, Inspectie voor de Politie, 2000

**Brinkman, L.C. (voorz.)**

*Samenwerken; de bovenregionale organisatie van de politie*  
Den Haag, z. uitg., 2000

**Directoraat-Generaal Rechts-handhaving**

*Inventariserend onderzoek naar de bijzondere risico's die de positie van Nederland als distributieland met zich meebrengt voor het binnenkomen van criminele goederen*

Den Haag, ministerie van justitie, Directoraat-Generaal Rechts-handhaving, 2000

**Hattum, W.F. van, A.W.M. Mooij e.a. (red.)**

*Ontmoetingen*  
Lutje Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap, 2000

**Jankowski, M., A. Siemaszko**

*Administration of justice in Poland*  
Warschau, Oficina Naukowa, 1999

**Nelen, J.M.**

*Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep. proefschrift*

Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2000

**Tonry, M., J. Petersilia (red.)**

*Prisons*  
Chicago, The University of Chicago Press, 1999 Crime and Justice (26)

**Zwart, W.M. de, K. Monshouwer e.a.**

*Jeugd en riskant gedrag; kerngegevens 1999; roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf 10 jaar*  
Utrecht, Trimbos-instituut, 2000

**De WODC-rapporten**

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt.

De rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) zijn tot en met nr. 161 uitgegeven door Gouda Quint BV en zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 23, 7400 GA Deventer, telefoon: 0570-63 31 55. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te verkrijgen bij het WODC (tel.: 070-3 70 65 54) en te vinden op de WODC-Internetsite ([www.minjust.nl/wodc](http://www.minjust.nl/wodc)). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 1998, 1999 en 2000 verschenen rapporten.

**Onderzoek en Beleid**

**Boendermaker, L.**

*Eind goed, al goed? De leefsituatie van jongeren een jaar na hun vertrek uit een justitiële behandelinstelling*  
1998, O&B nr. 167

**Leuw, Ed.**

*Instroom en capaciteit in de tbs-sector; geregistreerde gegevens en izzichten van deskundigen*

1998, O&B nr. 168

**Mertens, N.M., M. Grapendaal en B.J.W. Docter-Schamhardt**

*Meisjescriminaliteit in Nederland*

1998, O&B nr. 169

**Nelen, J.M., V. Sabee**

*Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport*

1998, O&B nr. 170

**Eshuis, R.J.J.**

*Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijden in handelszaken*

1998, O&B nr. 171

**Wetten, J.W., N. Dijkhoff en F. Heide**

*De positie van vrouwen in de asielprocedure*

1999, O&B nr. 172

**Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg, G. Paulides**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*

1999, O&B nr. 173

**Bol, M.W., G.J. Terlouw, L. Blees en C. Verwers**

*Jong en gewelddadig; ontwikkeling en achtergronden van de gewelds-criminaliteit onder jeugdigen*

1999, O&B nr. 174

**Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides**

*De rechtsbijstandssubsidie herzien; een evaluatie van de toegangsregeling in de Wet op de rechtsbijstand*

1999, O&B nr. 175

**Tak, Peter J.P.**

*The Dutch criminal Justice System; Organisation and Operation*

1999, O&B nr. 176

**Kruissink, M., A.M. van Hoorn, J.L.M. Boek m.m.v. E.M.Th.**

**Beenackers, M.G.J. Kockelkoren, P.A.M. Verrest, G. Paulides**

*Infiltratie in het recht en in de praktijk*

1999, O&B nr. 177

**Vinne, H. van der**

*Geweld in vermogensdelicten; een dieptestudie op basis van de WODC-Strafrechtsmonitor*

1999, O&B nr. 178

**Gilhuis, P.C., E.F. ten Heuvelhof,**

**H.G. van de Bunt, W. Huisman, M.**

**Lokin, J.W. Reintjes, R.J.M. van den**

**Bogert, A. de Lange en C.C.J.H.**

**Bijleveld**

*De effecten van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*

1999, O&B nr. 179

**Schreuders, M.M., F.W.M. Huls,**

**W.M. Garnier en K.E. Swierstra**

**(red.); C.C.J.H. Bijleveld (WODC),**

**P.P.J. Groen (WODC), F. Heide**

**(WODC), W. van der Heide**

**(WODC), R.F. Meijer (WODC), P.R.**

**Smit (WODC), H.W.J.M. Huys**

**(CBS) en C.S. Wang (CBS)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 1999; ontwikkelingen en samenhangen*

1999, O&B nr. 180

**Steinmann, P.L.M., F.P. van Tulder**

**en W. van der Heide**

*Prognose van de sanctiecapaciteit 1999-2003*

1999, O&B nr. 181

**Leuw, Ed. m.m.v. M. Brouwers en J. Smit**

*Recidive na de tbs; patronen, trends en processen en de inschatting van gevaar*

1999, O&B nr. 182

**Heiden-Attema, N. van der, M.W.****Bol**

*Moeilijke jeugd; risico- en protectieve factoren en de ontwikkeling van delinquent gedrag in een groep risicjongeren*

2000, O&B nr. 183

**Bunt, H.G. van de, J.M. Nelen (red.)**

*De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten*

2000, O&B nr. 184

**Eshuis, R.J.J., N. Dijkhoff**

*Nevenfuncties zittende magistratuur*

2000, O&B 185

**Leuw, Ed., L.L. Motiuk (bijdragen van); inleiding van H.J.C. van Marle**

*Toezicht op seksuele geweldplegers na invrijheidstelling – Safe reintegration of sexual offenders*

2000, O&B 186

**Onderzoeksnotities****Baas, N.J.**

*Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1998

**Kruissink, M., C. Verwers, N. Dijkhoff**

*Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 politiekorpsen*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1998

**Beijers, W.M.E.H., A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides**

*Twee halen, ...; over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1998

**Baas, N.J.**

*Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1998

**Laan, P.H. van der, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts en E.C. Spaans**  
*Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996; een tussentijds verslag*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1998

**Beenackers, E.M.Th.**

*Bijzondere verhoormethoden; een literatuurverkenning*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 1998

**Luykx, F., M. Grapendaal**

*Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1999

**Wartna, B.S.J.**

*Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1999

**Baas, N.J. en E. Niemeijer**

*Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1999

**Passas, N.**

*Informal value transfer systems and criminal organizations; a study into so-called underground banking networks*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1999

**Wartna, B.J.S., W.M.E.H. Beijers en A.A.M. Essers**

*Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1999

**Aron, U., F. Heide**

*Bandopname van het nader gehoor*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 1999

**Etman, O., J. Korpel**

*Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk; tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 7, 1999

**Beenackers, E.Th.M.**

*Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toesingskader; een literatuurstudie*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 2000

**Bijleveld, C., A. Taselaar**

*Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen; verslag van een expert meeting*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 2000

**Verrest, P.A.M.**

*De sturing en controle van de politie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 2000

**Eshuis, R.J.J., M.N. van Es***Werklast versnelliong handelszaken*

WODC, Onderzoeksnotities nr. 4, 2000

**Meijer, B.G.***Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*

WODC, Onderzoeksnotities nr. 5, 2000

**Heiden-Attema, N. van der, B.S.J.****Wartna***Recidive na een verblijf in een JBI; een vervolgstudie naar de geregistreeerde criminaliteit onder jongeren die werden opgenomen in een justitiële behandel-inrichting*

WODC, Onderzoeksnotities nr. 6, 2000

**Breugel, A.M.M. van, L. Boendermaker***Eisen in jeugdzaken; een inventarisatie van meningen over de 'requireerichtlijn in kindzaken'*

WODC, Onderzoeksnotities nr. 7, 2000

**Baas, N.J.***Rekrutering en (permanente) educatie van de zittende magistratuur in vijf landen; een internationale verkenning*

WODC, Onderzoeksnotities nr. 8, 2000

Onderstaande tijdschriften werden in 2000 geraadpleegd ten behoeve van de selectie van artikelen voor het literatuuroverzicht van *Justitiële verkenningen*.

Adolescence  
Advocatenblad  
Algemeen politieblad  
American journal of orthopsychiatry  
American journal of sociology  
American sociological review  
Ars aequi  
Australian and New Zealand journal of criminology  
Balans  
Beleid en maatschappij  
Binnenlands bestuur  
British journal of criminology  
Canadian journal of criminology  
Child welfare  
Contemporary sociology  
Contrast  
Corrections compendium  
Corrective and social psychiatry  
Crime and delinquency  
Crime, law and social change  
Criminal behaviour and mental health  
Criminal justice and behavior  
Criminal justice ethics  
Criminal justice review  
Criminal law forum  
Criminal law review  
Criminologie  
Criminology  
Delikt en delinkwent  
Deviance et société  
Deviant behavior  
Europe 2000  
European journal of crime, criminal law and criminal justice  
European journal on criminal policy and research  
Eurocriminology  
Evaluation review  
Facta  
Federal probation  
Focus on police research and development  
Handhaving  
Howard journal of criminal justice  
International journal of drug policy  
International journal of law and psychiatry  
International journal of offender therapy and comparative criminology  
International journal of risk, security and crime prevention  
International journal of the sociology of law  
International review of victimology

Intersec  
Journal of contemporary criminal justice  
Journal of crime and justice  
Journal of criminal justice  
Journal of criminal law and criminology  
Journal of family violence  
Journal of law and society  
Journal of quantitative criminology  
Journal of research in crime and delinquency  
Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention  
Jurimetrics journal  
Justice quarterly  
Kriminalistik  
Kriminologisches Bulletin  
Kriminologisches Journal  
Law and society review  
Maandblad geestelijke volksgezondheid  
Migrantenrecht  
Migrantenstudies  
Modus  
Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform  
Nederlands juristenblad  
Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden  
Nemesis  
Neue Kriminalpolitik  
New England journal on criminal and civil confinement  
Nul tot 25  
Opportuun  
Panopticon  
Penal issues  
Perspectief  
Police journal  
Policing  
Politeia  
Politie magazine  
Polizei, die  
Pretekst  
Prison journal  
Prison service journal  
Probation journal  
Proces  
Psychologie en maatschappij  
Psychology, crime and law  
Recht der werkelijkheid  
Rechtsgeleerd magazijn Themis  
Rechtshulp  
Recht vooruit  
Revue de droit pénal et de criminologie  
Revue de science criminelle et de droit pénal comparé  
Sancties



SEC; kwartaalblad voor samenleving en criminaliteit  
Security management  
Social and legal studies  
Social forces  
Social justice  
Social problems  
Socialisme en democratie  
Sociological quarterly  
Sociologische gids  
Theoretical criminology  
Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen  
Tijdschrift voor criminologie  
Tijdschrift voor de politie  
Tijdschrift voor de sociale sector  
Tijdschrift voor psychiatrie  
Transnational organized crime  
Trema  
Vigiles  
Violence and victims  
Vrijspraak  
Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft  
Zeitschrift für Rechtssoziologie  
Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe

# Register Justitiële verkenningen

## Jaargang 2000

	Nr.	Blz.
<b>Adang, O.M.J.</b>		
<i>Jonge mannen in groepen; een geweldige combinatie?</i>	1	72
<b>Akgündüz, A.</b>		
<i>Turkije en internationale migratie; de periode 1923-1999</i>	8	110
<b>Akınbingöl, Ö.F.</b>		
<i>De Zwarte Driehoek; politie, politici en de drugsmafia in Turkije</i>	8	45
<b>Al, G.J.A.</b>		
<i>Beleidsbemiddeling; het terrein van milieu en ruimtelijke ordening</i>	9	70
<b>Anjou, L.J.M. d'</b>		
<i>Strafrecht als product van moreel ondernemen; over de criminalisering van stalking</i>	5	23
<b>Anonymus</b>		
<i>Sed lex; dagboekaantekeningen van een docent</i>	1	89
<b>Beijers, W.M.E.H.</b>		
<i>Voornemens sanctiebeleid getoetst; verslag van een bevolkingsonderzoek over straffen</i>	4	99
<b>Beltzer, R.M. en R. Knegt</b>		
<i>Faillissementen en het afvloeien van personeel; over misbruik van het faillissementsrecht</i>	2	44
<b>Berends, A.J.</b>		
<i>Faillissementsrecht; een balsturig onderdeel van het recht</i>	2	9
<b>Bijleveld, C.C.J.H., R.F. Meijer en L. Prins</b>		
<i>Verdachten van een pedoseksueel delict; een verkenning op basis van politiegegevens</i>	6	119
<b>Bleichrodt, F.W.</b>		
<i>Creativiteit en voorwaardelijke sanctionering</i>	4	44
<b>Boone, M.M.</b>		
<i>Executie van taakstraffen; naar een betere afbakening van bevoegdheden</i>	4	73
<b>Boutellier, J.C.J.</b>		
<i>De pornografische context van zedenzaken; een beschouwing over de huidige seksuele moraal</i>	6	9
<b>Brink, G. van den</b>		
<i>Agressieve jongeren; een cultuurhistorische bespiegeling</i>	1	35
<b>Bruinessen, M. van</b>		
<i>Homogene natie of multi-etnische samenleving? Turkije en de Koerdische kwestie</i>	8	33
<b>Bullens, R.A.R. en J.E. van Horn</b>		
<i>Daad uit 'liefde'; gedwongen prostitutie van meisjes</i>	6	25
<b>Bunt, H.G. van de</b>		
<i>Aan het eind van de keten; de strafexecutie stiefmoederlijk bedeed</i>	4	10

**Delegatie Joseph R. Crowley Programma / Raad van mensenrechtenadvocaten**

<i>Staatsveiligheidsrechtbanken in Turkije; eerlijke procesvoering ondermijnd</i>	8	70
<b>Donker, A.G.</b>		
<i>Het agressie-gen en andere misverstanden</i>	3	9
<b>Eck, C.M. van</b>		
<i>Eerwraak in Turkije; protest tegen de 'traditiemoorden'</i>	8	87
<b>Galen, R.J. van</b>		
<i>Het Nederlandse faillissement; lessen uit het buitenland</i>	2	65
<b>Goozen, S.H.M. van, W. Matthys en H. van Engeland</b>		
<i>Antisociaal gedrag van kinderen; een neurobiologisch perspectief</i>	3	65
<b>Groeneveld, C.S.</b>		
<i>Kinderporno en ontuchtzaken; problemen bij de opsporing</i>	6	78
<b>Hendriks, J. en B.J. van Roozendaal</b>		
<i>De behandeling van jeugdige zedendelinquenten</i>	6	56
<b>Hendriks, J. en drs. B.J. van Roozendaal</b>		
<i>Geweld en gezin</i>	1	81
<b>Hessing, D.J.</b>		
<i>Genetische determinanten van antisociaal gedrag; mogelijkheden en beperkingen van onderzoek</i>	3	19
<b>Huisman-Troost, J.E.</b>		
<i>Informatie-uitwisseling in de strafrechtsketen; het Centraal Justitieel Incasso Bureau als informatiemakelaar</i>	4	63
<b>Huls, N.J.H.</b>		
<i>Naar een economische faillissementsfilosofie; niet terug- maar vooruit kijken</i>	2	20
<b>Huls, N.J.H.</b>		
<i>De aanbodeconomie van ADR; mediation kritisch beschouwd</i>	9	99
<b>Jagtenberg, R.W. en A. de Roo</b>		
<i>Mediation in het bedrijfsleven; belang, effectiviteiten vooruitzichten</i>	9	54
<b>Kalmthout, A.M. van</b>		
<i>Meten met geijkte maten; een nieuw perspectief voor de straftoemeting?</i>	4	33
<b>Kapteyn, P.J.H.</b>		
<i>Frontsoldaat van de beschaving; over geweld op scholen</i>	1	99
<b>Kleiboer, M.A.</b>		
<i>De onstuimige opmars der bemiddelaars; mediation praktijken in Nederland</i>	9	9
<b>Kocken, C.L.B.</b>		
<i>De waarde van geschilbeslechting-modellen; de claim van neutraliteit</i>	9	87
<b>Kogel, C.H.</b>		
<i>Een biopsychologische benadering van psychopathie; perspectieven voor het tbs-veld</i>	3	91
<b>Landman, N.</b>		
<i>Alles weer onder controle? Turkije en zijn islam</i>	8	9

<b>Leuw, Ed.</b>		
<i>Toezicht op 'pedoseksuele' delinquenten; Engelse en Amerikaanse regelingen bruikbaar voor Nederland?</i>	6	101
<b>Linden, B. van der</b>		
<i>Voorwaardelijke invrijheidstelling; terug van weggeweest</i>	4	52
<b>Lissenberg, E.</b>		
<i>Intieme relaties en het strafrecht; over thuisgeweld en de strafbaarstelling van belagen</i>	5	36
<b>Matser, D. en Th.A.H. Doreleijers</b>		
<i>Antisociaal en agressief gedrag; een literatuuroverzicht van neurobiologisch onderzoek</i>	3	51
<b>Meuwese, S.</b>		
<i>Aangifte van seksueel misbruik; een verkenning onder jeugdige slachtoffers</i>	6	68
<b>Niemeijer, E. en N. Jungmann</b>		
<i>Problematische schuldsituaties; van faillissement naar schuldsanering van natuurlijke personen</i>	2	31
<b>Nikken, P.</b>		
<i>Media en geweld</i>	1	61
<b>Os, N. van</b>		
<i>Vrouwenstrijd in Turkije; van het late Osmaanse Rijk tot heden</i>	8	98
<b>Pel, N.M.</b>		
<i>Mediation naast rechtspraak; uitvoerig landelijk project Mediation Rechterlijke Macht</i>	9	25
<b>Peper, B. en F.C.P.P. Spierings</b>		
<i>Buurtbemiddeling als panacee? Reflectie op de praktijk</i>	9	41
<b>Ploeg, G.J.</b>		
<i>Schemertijd in het taakstrafhuis; de expansieve groei van de taakstraf</i>	4	85
<b>Rassin, E.</b>		
<i>Bewijsproblematiek in misbruikzaken; getuigenverklaringen van jeugdige slachtoffers</i>	6	90
<b>Roos, Th.</b>		
<i>De nieuwe accenten in het criminaliseringsbeleid; risico-beheersing en bescherming van kwetsbaren</i>	5	9
<b>Rossum, G. van</b>		
<i>Criminaliseren van risicogedrag via internet? Een pleidooi voor zelfregulering binnen internationale kaders</i>	5	45
<b>Scholte, E.M. en J.D. van der Ploeg</b>		
<i>Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD); een stoornis met vraagtekens</i>	3	37
<b>Sherman, L.W.</b>		
<i>Criminologie en criminalisering; provocatie en de wetenschap van strafrechtelijke sancties</i>	5	58
<b>Slot, N.W. en H.M.P. van Leeuwen</b>		
<i>Behandeling van gedragsstoornissen; hoe zwaar wegen biologische factoren?</i>	3	76
<b>Spierenburg, P.C.</b>		
<i>Jeugdgeweld in historisch perspectief</i>	1	9

**Stokkom, B.A.M. van***Het mannelijke ego; over onzekerheid, hoge eigendunk en agressie*

1 48

**Vegter, P.C.***Het sanctiestelsel op de schop?*

4 19

**Vriesendorp, R.D.***De rechter-commissaris bij insolventies; onpartijdige rechter of betrokken commissaris?*

2 55

**Weel, B.J. ter***De economie van het faillissement; 'creatieve destructie' onder kleine startende bedrijven*

2 75

**Wijk, A.Ph. van***Jeugdige zedendelinquenten; typen, recidivepatronen en criminele carrières*

6 42

**Wittebrood, K.***Trends in jeugdgeweld*

1 21

**Yesilgöz, Y.***Strafrechtelijk bedrijf en criminaliteit in Turkije; enkele indrukken en observaties*

8 59

**Yesilkagit, A.K.***Militairen, islam en secularisme; identiteitspolitiek in Turkije*

8 22

Auteursrecht voorbehouden.  
Behoudens uitzondering door de  
Wet gesteld, mag zonder schriftelijke  
toestemming van de rechthebbende(n)  
op het auteursrecht c.q. de uitgever van  
deze uitgave, door de rechthebbende(n)  
gemachtigd namens hem (hen) op te treden,  
niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd  
en/of openbaar gemaakt door middel van  
druk, fotokopie, microfilm of anderszins,  
hetgeen ook van toepassing is op de gehele  
of gedeeltelijke bewerking. Het verlenen  
van toestemming tot publikatie in dit  
tijdschrift houdt in:

1. dat de auteur de uitgever machtigt om de door derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren conform artikel 17, lid 2, Auteurswet 1912 en het KB van 20 juni 1974, Staatsblad 351 ex artikel 16B 1912 te doen geldend maken door en overeenkomstig de statuten en reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam.
2. dat de auteur de Uitgever machtigt om zijn rechten ex artikel 16 sub A ten vierde Auteurswet 1912 (bloemlezingen) geldend te maken volgens dezelfde beginselen als die van de Stichting Reprorecht. Een en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud zijdens de auteur.