

Mediation in de justitiële infrastructuur

*C.J.M. Combrink-Kuiters en E. Niemeijer**

De druk op de rechtspraak is groot. Er wordt dan ook naarstig gezocht naar wegen om de werklast van de rechtspraak te verminderen. Het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting (Alternative Dispute Resolution) is daarom sinds eind jaren negentig onderdeel van het justitiebeleid (Beleidsbrief ADR 2000-2002). Mediation is een van deze vormen van alternatieve geschilbeslechting, naast bijvoorbeeld arbitrage. Het is een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale deskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt. Het doel van mediation is vanuit de werkelijke belangen van partijen tot een oplossing van het conflict te komen waar beide partijen achter staan. Het lijkt overigens beter te spreken van effectieve geschilbeslechting. Het gaat er immers om wat in een bepaalde situatie de meest effectieve wijze van geschilbeslechting is.

De vraag of mediation binnen de justitiële infrastructuur bestaansrecht heeft is de belangrijkste reden geweest om twee grote landelijke mediationprojecten op te zetten, waarin ervaring zou kunnen worden opgedaan met verschillende manieren van doorverwijzing naar mediation. De nadruk op doorverwijzing komt voort uit resultaten van eerder onderzoek. Daaruit kwam in de eerste plaats naar voren dat er weinig 'spontane' vraag is naar bemiddeling en dat de aard en de kwaliteit van de voorzieningen voor doorverwijzing van grote invloed zijn op het gebruik en effect ervan (Geveke e.a., 1998; Kocken en Van Manen, 1998; Kocken, 2000; Baas, 2002). Uit het onderzoek is in de tweede plaats af te leiden dat belangrijke aspecten bij de inrichting van de doorverwijzingsprocedure zijn: de vorm en het moment van doorverwijzen, de werkelijke betekenis van doorverwijzingsindicaties en contra-indicaties en het effect van de wijze en mate van selectie.

In het project *Mediation naast rechtspraak*, verder te noemen het project Rechterlijke Macht (RM), worden zaken doorverwezen vanuit

* De auteurs zijn respectievelijk onderzoeker en hoofd van de afdeling Regelgeving, Rechtspleging & Rechtsbijstand van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie.

civiele en bestuurssectoren van rechtbanken en gerechtshoven. In het project *Mediation andere rechtshulp*, verder te noemen het project Gefinancierde Rechtsbijstand (GRb), worden cliënten die vallen onder de Wet op de rechtsbijstand doorverwezen vanuit drie Bureaus Rechtshulp. Bij de opzet van de projecten is ingeschat dat zowel het project RM als het project GRb gedurende de looptijd van het project ongeveer vijfhonderd doorverwijzingen zou kunnen realiseren.

Evaluatieonderzoek van het WODC heeft de ervaringen met en de resultaten van de projecten in beeld gebracht. Hierbij is gebruikgemaakt van een monitoringsysteem, waarmee gegevens konden worden verzameld van alle gerealiseerde mediations. In een aparte database is voor alle zaken die op de Bureaus Rechtshulp zijn binnengekomen (in de periode van 1 maart tot 31 december 2002, N=64.500) geregistreerd hoe vaak mediation ter sprake is gebracht en op welke gronden is doorverwezen dan wel door partijen is geweigerd. Het onderzoek onderscheidt zich van ander en eerder onderzoek door de grootschaligheid ervan en voorts door de aandacht voor de werking van doorverwijzingsindicaties (vergelijk De Roo en Jagtenberg, 2003). De conclusies uit dit onderzoek zijn uiteraard beperkt tot doorverwijzing binnen de rechterlijke organisatie en binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Zij gaan niet of slechts ten dele in op de situatie dat doorverwijzing naar mediation plaatsvindt buiten de justitiële infrastructuur.

Uit het onderzoek blijkt dat het project bij de rechterlijke macht goed is verlopen. Het project heeft meer mediations voortgebracht dan verwacht. In totaal zijn er gedurende de projectperiode 973 doorverwijzingen gerealiseerd en beschikbaar gekomen voor het evaluatieonderzoek.

Binnen het project RM is in ruime mate gevarieerd met doorverwijzen. Er is zowel schriftelijk als mondeling doorverwezen, door diverse personen op verschillende momenten verspreid over de procedure (vooraan gaand aan of tijdens de zitting) en bij verschillende soorten gerechten. Voor partijen zijn er gedurende de projectperiode geen extra kosten aan deelname aan mediation verbonden. De mediators worden vanuit het project betaald. Vijf verschillende arrondissementen namen deel aan het project. Daarnaast is bij vijf andere arrondissementen een mediationweek georganiseerd, waarin partijen de mogelijkheid kregen een aanhangige zaak onder begeleiding van een mediator op te lossen. Bij de Bureaus Rechtshulp blijken minder doorverwijzingen te zijn gerealiseerd dan verwacht: ongeveer tweehonderd, waarvan 171

bruikbaar voor het onderzoek. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. In de eerste plaats komt slechts een beperkt aantal partijen in aanmerking voor doorverwijzing naar mediation: 90% van de cliënten klopt bij de bureaus aan voor advies en informatie. In de tweede plaats is sprake geweest van wisselend draagvlak en commitment binnen de projecten. Een derde oorzaak is dat bureaujuristen streng hebben geselecteerd. Zij willen er zeker van zijn dat 'hun', doorgaans minder weerbare, cliënt baat heeft bij mediation en bij de mediator in goede handen is. Een vierde oorzaak is dat slechts één van de partijen contact zoekt met het bureau. Vervolgens dienen de wederpartijen van cliënten te worden aangezocht. Zij blijken niet snel bereid in te stemmen met het mediationvoorstel en het is bovendien niet gelukt om binnen organisaties van structurele wederpartijen een vast aanspreekpunt te vinden.

In het project GRb bestaan er relatief weinig mogelijkheden om te variëren met doorverwijzen. Er zijn twee momenten waarop mediation kan worden aangeboden: bij de intake of tijdens het spreekuur. Bijna alle zaken (92%) zijn doorverwezen door bureaujuristen. De belangrijkste doorverwijzingsvariatie tussen de bureaus heeft betrekking op de positie en taak van de mediationfunctionaris. Cliënten betalen voor de mediation hetzelfde bedrag dat ze kwijt zouden zijn voor een verlengd spreekuur (€ 13,50). Als de mediation langer dan drieëneuhalf uur duurt, betaalt de cliënt de helft van de inkomensafhankelijke bijdrage die hij normaal volgens de toevoegingsnorm zou betalen, met een maximum van € 266. Ook voor de wederpartij zijn de kosten lager dan wanneer deze buiten het project aan mediation zou deelnemen. In het project is eenmaal, bij alle drie de bureaus gelijktijdig, een mediationweek georganiseerd waarin mediation met extra publiciteit onder de aandacht is gebracht.

Resultaten van het evaluatieonderzoek

Doorverwijzingsprocedure

Doorverwijzingsindicaties en motieven van partijen

Eerder onderzoek heeft geleerd dat er geen harde criteria voor succesvolle doorverwijzing bestaan. Daarom is bij aanvang van de projecten reeds gekozen voor de term 'indicaties'. Uit het onderzoek blijkt dat doorverwijzers vooral mediation aanbieden als ze vinden dat 'het

belang van partijen onvoldoende gediend is met een puur juridische oplossing', als er sprake is van een 'duurzame relatie' of een 'communicatieprobleem'. Als een rechter besluit geen mediationvoorstel te doen, of als een doorverwijzer contra-indicaties aangeeft bij een verwezen zaak, dan gaat het meestal om een gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen of (bij het project GRb) om een door de doorverwijzer ingeschat gebrek aan onderhandelingsruimte. Partijen kiezen doorgaans voor mediation omdat zij via deze methode een snellere oplossing verwachten van hun conflict. De meest genoemde reden om een mediationvoorstel te weigeren is dat men er geen vertrouwen in heeft dat het conflict via mediation kan worden opgelost, of omdat men geen onderhandelingsruimte ziet (idem De Roo en Jagtenberg, 2003).

Uit het evaluatieonderzoek kan worden afgeleid dat de betekenis van de doorverwijzingsindicaties als richtsnoer voor doorverwijzingen met een succesvolle afloop beperkt is (idem De Roo en Jagtenberg, 2003). Onderhandelingsbereidheid bij partijen blijkt de belangrijkste voorwaarde voor doorverwijzing en het bereiken van overeenstemming. Onderhandelingsruimte blijkt een minder strikte voorwaarde te zijn. Dit is in het bijzonder het geval bij bestuurs- en belastingzaken. Geen onderhandelingsruimte of vrees voor precedenten kan bij bestuursorganen leiden tot een positionele benadering van een geschil: de overheid hoort niet te overleggen met burgers, zeker niet als het gaat om handhaving (Pach, 2001). Daarom wordt nog vrij algemeen aangenomen dat bestuursrechtelijke en belastinggeschillen niet onderhandelbaar zijn. Het aantal doorverwezen én geslaagde bestuursrechtelijke en belastingzaken bewijst echter het tegendeel. Uiteraard blijft een evident gebrek aan onderhandelingsruimte – het gaat om een glasheldere zaak, waarin men per se een rechterlijke uitspraak wil – een duidelijke contra-indicatie. Daarbij komt dat mediation met name in eenvoudige zaken een vrij zwaar middel kan zijn.

Vorm en moment van doorverwijzen

Uit het onderzoek blijkt dat, indien partijen onderhandelingsbereid zijn of indien zij aangeven voor mediation te kiezen omdat ze een snellere oplossing verwachten, de slagingskans relatief groot is en partijen gemiddeld meer tevreden zijn. Als doorverwijzers als contra-indicatie aangeven dat het conflict erg is geëscaleerd, dan is de slagingskans kleiner.

Bij de aselechte doorverwijzing en de op maat gesneden schriftelijke

doorverwijzing kiezen partijen voornamelijk voor mediation vanuit eigen overwegingen. Gedurende de looptijd van het project RM zijn met name in de schriftelijke verwijzing verbeteringen aangebracht. Het meest succesvol is gebleken een variant die begint met een schriftelijke uitnodiging, met een op het soort zaak toegesneden brief, in combinatie met een zelftest en een antwoordformulier. Vervolgens wordt telefonisch contact opgenomen met partijen. Bij de Bureaus Rechtshulp blijkt het aanstellen van een externe deskundige mediationfunctionaris, die tevens wederpartijen benadert, succesvol te zijn. In gevallen waarin partijen verwachten dat de rechter de zaak ter zitting of kort daarna afdoet, zoals bij de sector kanton en in bestuursrechtelijke procedures, blijken doorverwijzingen lastiger van de grond te komen. In die situatie betekent doorverwijzing naar mediation een extra stap ten opzichte van de standaard van in één keer afdoen. Het instemmingmotief 'snelheid' gaat dan niet, of in mindere mate, op. Bij zaken die ter zitting worden doorverwezen, bepaalt eerst de rechter op basis van stukken en op basis van de indruk die hij krijgt van partijen ter zitting of een zaak geschikt is voor mediation en vervolgens bepalen partijen zelf of zij met het mediationvoorstel in zullen stemmen. Er blijkt geen verschil tussen de diverse doorverwijzingsvarianten te bestaan in slagingskans van mediations. Wel blijkt dat partijen die schriftelijk aselekt zijn doorverwezen minder (gemiddeld drie) contacturen nodig hebben en meer tevreden zijn over de duur en het verloop van het mediationproces dan partijen die ter zitting zijn doorverwezen.

Soorten zaken

Ongeveer driekwart van de mediationzaken bij het project RM zijn civiele zaken. Daarbij gaat het meestal over de financiële afhandeling van echtscheidingen en over overeenkomsten. Bij de bestuurszaken vormen de ex-Arob/Awb-zaken de grootste groep. Men zou verwachten dat de kans op succes bij bestuurszaken lager ligt, omdat bestuursorganen gebonden zijn aan wettelijke voorschriften en er minder onderhandelingsruimte is. Deze verwachting komt echter niet uit. Evenmin bestaat er verschil in tevredenheid van partijen. Wel is er bij bestuursrechtelijke zaken sprake van minder contacturen en een langere doorlooptijd dan bij civiele zaken.

Bij het project GRb gaat het in hoofdzaak om civiele zaken over 'arbeid- en ontslag' en 'huurrecht'. De GRb-zaken hebben een lager financieel belang (81% ligt tussen de € 450 en € 22.700) dan RM-zaken

(42% ligt boven de € 45.400). Tevens zijn GRb-zaken minder complex. Bij 17% is sprake van één van de in dit onderzoek gehanteerde criteria voor complexiteit ('meer partijen', 'meer procedures', 'derden-belanghebbenden' of 'tegenverzoek/eis in reconventie'), tegenover 50% van de RM-zaken.

Mediations

Bij de rechterlijke macht is in 61% van de 973 mediations geheel of gedeeltelijk overeenstemming bereikt. Bij de gefinancierde rechtsbijstand is dat in 78% van de 171 mediations het geval.

De mediationzaken bij het project GRb zijn snel afgerond: een mediation duurt gemiddeld 2,6 uur en heeft een gemiddelde doorlooptijd van zeven dagen. Bij het project RM nemen mediations meer tijd in beslag: gemiddeld zit men 6,3 uur met elkaar aan tafel. De doorlooptijd is gemiddeld 95 dagen.

Partijen en raadslieden zijn voor alle zaken samen gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden over de duur, het verloop en de uitkomst van het mediationproces en meer dan gemiddeld tevreden over de mediator. Partijen bij wie de mediation niet tot overeenstemming heeft geleid zijn, zoals te verwachten, met name minder tevreden over de uitkomst, dan partijen die wel overeenstemming hebben bereikt (idem De Roo en Jagtenberg, 2003). Wellicht mede als gevolg van de snellere afwikkeling en het hogere slagingspercentage zijn GRb-partijen meer tevreden over het mediationproces dan partijen van het RM-project. Ongeveer 81% van de RM-partijen en 85% van de GRb-partijen geeft aan in een soortgelijke situatie opnieuw voor mediation te zullen kiezen. Ook veel raadslieden (81%) zijn van plan mediation in de toekomst aan te raden.

Het resultaat op lange termijn

Na een periode van minimaal drie maanden blijkt bij het project RM dat in tweederde van de mediations waarin overeenstemming is bereikt, de partijen de afspraken geheel zijn nagekomen en in 22% van de gevallen gedeeltelijk. Partijen blijven bovendien tevreden. Een slechts iets lager percentage (83% tegen 89% direct na afloop) geeft aan opnieuw te zullen kiezen voor mediation. Bij geslaagde zaken is de communicatie en het gedrag tussen beide partijen door de mediation ofwel onveranderd gebleven ofwel verbeterd. Opvallend is dat ook van de partijen die na minimaal drie maanden niet tot overeenstemming zijn gekomen 80% aangeeft bij een volgend, soortgelijk conflict weer naar de mediator te zullen gaan; 91% zou anderen mediation aanraden.

Vergelijking met gerechtelijke procedures

De kwaliteit van mediation is lastig te beoordelen zonder vergelijkingsmateriaal. Of bijvoorbeeld een doorlooptijd van drie maanden snel genoemd kan worden, hangt immers vooral af van de doorlooptijd van alternatieven. Men kan daarmee rekening houden door te vergelijken met controlegroepen van zoveel mogelijk vergelijkbare zaken. Dit behoorde in het onderzoek niet tot de mogelijkheden. Vergelijking met bestaande betrouwbare empirische gegevens stuitte op het gebrek daaraan. Daarom moest worden volstaan met een 'ruwe' vergelijking met betrekking tot doorlooptijden en tevredenheid. Ten aanzien van de doorlooptijd kan worden geconcludeerd dat er, afhankelijk van het moment van doorverwijzing, proceduretijd wordt bespaard ten opzichte van de gerechtelijke procedure, tenminste als de mediation tot overeenstemming tussen partijen leidt. Geslaagde mediations hebben een derde tot de helft van de gemiddelde doorlooptijd van een gerechtelijke procedure. De niet-geslaagde zaken duren gemiddeld een derde langer dan de gemiddelde doorlooptijd van de gewone rechtsgang. Uiteraard geldt dat, naarmate een zaak sneller na het aanhangig maken wordt doorverwezen, de tijdswinst groter is. Voorts geldt dat de tijdsbesparing relatief gering is in zaken waarin de rechter doorgaans snel uitspraak doet, zoals het geval is bij bestuurszaken en zaken in de sector kanton. De tevredenheid van partijen over het mediationproces is vergelijkbaar met die over de gerechtelijke procedure. Over de snelheid waarmee een zaak wordt afgedaan zijn partijen in een gerechtelijke procedure echter vaker ontevreden dan partijen bij mediation.

De rol van raadslieden

Raadslieden kunnen in verschillende fasen van het doorverwijzings- en mediationtraject zowel een positieve als een negatieve rol vervullen. Raadslieden kunnen bij doorverwijzing van betekenis zijn door het uit eigen beweging informeren van partijen over de mogelijkheden van mediation en door het geven van een reële voorlichting over de proceskansen. Als partijen (te) hoge verwachtingen hebben van hun slagingskansen bij een gerechtelijke procedure, zullen zij niet snel geneigd zijn een alternatief te benutten (Van der Kam, 2000). Uit onderzoek blijkt dat het advies van de advocaat vaak negatieve gevolgen heeft voor de aanvaarding van mediationvoorstellen (Baas, 2002;

De Roo en Jagtenberg, 2003). In het huidige onderzoek hebben we niet kunnen vaststellen hoe vaak mediationvoorstellen zijn geweigerd doordat raadslieden dit hebben afgeraden. Wel weten we dat advocaten ook positief adviseren, gezien het feit dat voor een aantal partijen (15%) het advies van de advocaat de (soms enige) reden was om mediation te proberen.

Ook de aanwezigheid van raadslieden bij het mediationproces heeft zowel positieve als negatieve kanten. Enerzijds is gebleken dat raadslieden die bij de sessies aanwezig zijn geweest een constructieve rol kunnen spelen bij het opstellen van een vaststellingsovereenkomst. Anderzijds bestaat het gevaar dat het conflict toch (verder) juridiseert. Partijen houden bij mediation in beginsel zeggenschap over hun conflict en voeren tijdens de sessies zelf het woord. Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan empowerment: de burger zelf verantwoordelijkheid laten dragen voor het conflict en zelf stappen laten zetten in de richting van een oplossing. Bij zelfvertegenwoordiging bestaat overigens wel een risico dat de ongelijkheid van partijen wordt versterkt en dat de belangen van de sociaal zwakkeren minder gewaarborgd zijn (Huls, 2000a; Jagtenberg en De Roo, 1995; Schreuder-Tromp, 1997; Minkjan, 1995; Brinkman en Kuijper-Keijzer, 1995). Het is onduidelijk in hoeverre dit zich feitelijk voordoet en in hoeverre mediation zich in dit opzicht feitelijk onderscheidt van rechtspraak (vergelijk Galanter, 1974). In elk geval zijn projectmediatoren opgeleid om erop toe te zien.

Voorwaarden voor succesvolle doorverwijzing

Uit de evaluatie van de projecten blijkt dat doorverwijzing naar mediation tot goede resultaten kan leiden mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn de volgende.

- *Doorverwijzingsvoorziening.* Het gebruik van mediation binnen de justitiële infrastructuur hangt voor een belangrijk deel af van een goede doorverwijzingsvoorziening. Daarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden: een goede inbedding en een eigen herkenbare plaats van de doorverwijzingsvoorziening binnen de organisatie; een goed functionerend deskundig projectteam van een vrij constante samenstelling en met een duidelijke onderlinge taakverdeling; voldoende administratieve en facilitaire ondersteuning; een vast aanspreekpunt voor mediation binnen de doorverwijzende

organisatie met voldoende gezag; voldoende kennis bij doorverwijzers door middel van opleiding en feedback zodat zij vooral die zaken door gaan verwijzen die zich lenen voor mediation.

- *Voorlichting.* In de huidige situatie waarin mediation (nog) relatief onbekend is, is het noodzakelijk om te investeren in brede voorlichting over mediation aan rechtzoekenden. Naast deze brede voorlichting zal speciale aandacht uit moeten gaan naar voorlichting voor specifieke doelgroepen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de advocatuur en aan structurele wederpartijen, zoals de Belastingdienst en bestuursorganen. Ten aanzien van structurele wederpartijen moet worden geïnvesteerd in het maken van goede afspraken en het verwerven van een vast aanspreekpunt binnen de betreffende organisaties.
- *Selectie.* Bij de doorverwijzing is van belang dat de juiste zaken er op het juiste moment worden uitgelicht. Dit zal het geval zijn indien doorverwijzers zaken selecteren waarin mediation een kwalitatief betere oplossing kan bieden, een juridische beslissing het conflict van partijen niet echt op zal lossen of omdat mediation een snellere oplossing kan bieden. De kans van slagen is kleiner bij een gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen, als er werkelijk geen onderhandelingsruimte is of indien het conflict al (te) zeer geëscaleerd is.
- *Kwaliteit van mediations.* De kwaliteit van mediations dient boven elke twijfel verheven te zijn. Indien dat niet het geval is, zullen partijen niet kiezen voor mediation, zullen raadslieden niet positief adviseren en zullen doorverwijzers niet doorverwijzen. Daarom zullen dus uitsluitend goed opgeleide, deskundige en ervaren mediators ingeschakeld mogen worden. Voorts dient het proces aan eisen van effectiviteit (slagingskans), efficiency (contacturen, doorlooptijd) en tevredenheid van partijen te voldoen.
- *Monitoring en feedback.* Voor het realiseren van doorverwijzingen is het essentieel dat doorverwijzers voldoende vertrouwen hebben in mediation. Kwaliteit van de mediations alleen is niet voldoende. Doorverwijzers moeten met enige regelmaat op de hoogte worden gebracht van de resultaten van doorverwijzingen.

Over kosten en baten

Tijdens de projectperiode is de belangrijkste projectdoelstelling geweest om het afgesproken aantal doorverwijzingen te realiseren en

om ruim te variëren in de wijze van doorverwijzing. Met name in het project RM is – om ervaring met manieren van doorverwijzen op te doen – ook doorverwezen in gevallen waarin de kans op succes vooraf als onzeker werd beschouwd. Deze meer risicovolle doorverwijzingen hebben overigens toch een goed slagingspercentage opgeleverd. In de toekomst zullen aanvaardbare aantallen mediations moeten worden doorverwezen om de voorziening renderend te kunnen houden. Daarnaast zal het slagingspercentage boven een bepaald niveau moeten blijven om de voorziening geloofwaardig te houden en om de kosten van niet-geslaagde mediations zoveel mogelijk te beperken. Daarom zal de inspanning gericht moeten zijn op het zoveel mogelijk vermijden van niet-geslaagde mediations door zorgvuldig geschikte partijen en zaken te selecteren. Daarbij kan worden aangesloten bij de verworven inzichten over het belang van onderhandelingsruimte en -bereidheid en contra-indicaties.

Besparing (in inspanning en doorlooptijd) door mediation wordt alleen gerealiseerd indien de mediation tot een overeenstemming tussen partijen leidt. Niet-geslaagde mediations leveren juist extra kosten op. Daarom zal de nettowinst voor alle zaken bij doorverwijzing in het project RM uiteindelijk sterk afhangen van de verhouding tussen geslaagde en niet-geslaagde zaken. In het project RM respectievelijk 61% en 39%. In de huidige situatie leveren geslaagde mediations een tijdsbesparing op van een derde tot de helft van de gemiddelde doorlooptijd van een gerechtelijke procedure. De niet-geslaagde zaken duren gemiddeld een derde langer dan de gemiddelde doorlooptijd van de gewone rechtsgang. In het project RM is vooral verwezen op de zitting. De winst in termen van geïnvesteerde tijd zit dan vooral in de tijd die rechters anders met het schrijven van een vonnis of beschikking of voor een nadere conclusiewisseling, enquête of pleidooi kwijt zouden zijn geweest.

De besparing in inspanning en tijd die met mediation kan worden bereikt (in vergelijking met de gerechtelijke procedure) is afhankelijk van het moment van doorverwijzing. De grootste tijds- en kostenbesparing wordt gerealiseerd indien mediation in een zo vroeg mogelijk stadium van het geschil wordt aangeboden. De meeste winst is te boeken indien potentiële gerechtelijke procedures via mediation kunnen worden afgehandeld, via de Bureaus Rechtshulp of langs andere weg. Dit geldt *a fortiori* in een nog eerdere fase. Hierbij moet wel worden bedacht dat niet elk geschil zich leent voor *vroegtijdige* verwijzing naar mediation. Bij het project GRb kunnen (potentiële

rechts)zaken die geschikt zijn voor mediation in een vroegtijdig stadium worden afgevangen. Bij het project RM zijn de kosten van het aanbieden van mediation bij de schriftelijke doorverwijzingsvariant het laagst. Als er veel zittingstijd of tijd van de gerechtssecretaris nodig is om een doorverwijzing te realiseren, zijn de kosten veel hoger. Zodra een zaak wordt aangebracht bij een gerecht en, als het gaat om civiele zaken, duidelijk wordt dat er verweer wordt gevoerd, kan een zo vroeg mogelijke doorverwijzing het best gebeuren in de vorm van de schriftelijke aselechte doorverwijzing, gecombineerd met een zelftest. Bij belasting- en bestuurszaken kan op deze wijze ook de tijd worden bespaard die moet worden besteed aan het opstellen van een verweerschrift. De zelftest zou hierbij een belangrijke rol kunnen blijven spelen, zodat partijen die onderhandelingsbereid zijn zo vroeg mogelijk zichzelf kunnen selecteren.

De verwijzing ter zitting kan vervolgens als vangnet fungeren voor zaken die in dat stadium pas of nog geschikt lijken voor een mediationvoorstel. Bij deze aanpak zal de verwijzing ter zitting, anders dan tijdens de projectperiode in betekenis afnemen, omdat steeds vaker in een eerdere fase al een schriftelijk voorstel is gedaan. Bij de sector kanton is er tijdens de looptijd van het project al voor gekozen om in hoofdzaak schriftelijk te gaan verwijzen en minder vaak ter zitting, hetgeen tot goede resultaten heeft geleid.

Tegen deze achtergrond lijkt het overigens niet verstandig om de exacte wijze waarop (doorverwijzing naar) mediation binnen de justitiële infrastructuur gestalte moet krijgen op voorhand vast te leggen. Daardoor blijft de mogelijkheid bestaan om nog enige tijd verbeteringen te realiseren in de verschillende varianten van doorverwijzing.

Ruimte voor mediation

Uit het onderzoek is af te leiden dat er ruimte is voor mediation binnen de justitiële infrastructuur. Doorverwijzers in een gerechtelijke context blijken bereid en in staat om zaken door te verwijzen naar mediation. Cliënten van Bureaus Rechtshulp blijken in de fase voorafgaand aan een eventuele procedure bereid te kiezen voor mediation. Ook tijdens een gerechtelijke procedure blijken partijen en hun raadslieden op verschillende momenten nog bereid voor mediation te kiezen. Er is een aanzienlijk aantal mediations in het project RM en in het project GRb gerealiseerd, 973 respectievelijk 171. Met de doorver-

wezen mediations zijn goede resultaten geboekt, zowel wat betreft slagingspercentage, doorlooptijd en contacturen als ten aanzien van de tevredenheid van betrokkenen.

Niettemin is het aantal geslaagde mediations in het licht van het totaal aantal zaken bij gerechten en bij de Bureaus Rechtshulp relatief gering. Dit doet de vraag rijzen hoe omvangrijk het gebruik van mediation binnen de justitiële infrastructuur zal kunnen zijn. Het antwoord daarop is dat dit afhangt van de condities waaronder mediation wordt aangeboden. Deze beïnvloeden immers de kosten-batenafweging van partijen. Bij deze condities is te denken aan de kwaliteit van de doorverwijzingsvoorziening van de mediations (slagingskans, doorlooptijd, contacturen) en aan de kosten die mediation voor partijen met zich meebrengt. Daarbij moet worden bedacht dat de onderzochte projecten zijn uitgevoerd onder bijzondere – financiële – condities. Partijen konden gebruikmaken van mediation onder relatief gunstige financiële voorwaarden. Zo was mediation bij de rechterlijke macht in de projectperiode kosteloos en betaalden partijen bij de Bureaus Rechtshulp hetzelfde of een gunstiger tarief dan zij normaal voor rechtshulp zouden betalen. Indien de kosten van mediation voor partijen hoger worden, zal dit – zeker op de korte termijn – een negatieve invloed hebben op het aantal partijen dat voor mediation kiest. Dit aantal kan vervolgens weer groeien indien door bredere beschikbaarheid van mediation en van verwijzingsvoorzieningen de bekendheid met en vertrouwen in dit instrument toeneemt.

De afweging die voor de toekomst gemaakt moet worden, is hoe de extra investeringen die noodzakelijk zijn om doorverwijzing naar mediation te realiseren, zich verhouden tot de opbrengst. De uitgevoerde projecten en het evaluatieonderzoek hebben laten zien welke investeringen en randvoorwaarden de opbrengst optimaal doen zijn.

Literatuur

Baas, N.J.
Mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken; een internationaal literatuuronderzoek
Den Haag, WODC, 2002

Brinkman, E., C.L. Kuijper-Keijzer
Waarom ADR of waarom (eigenlijk) niet?
Advocatenblad, 75e jrg., nr. 15, 1995, p. 688-691

- Galanter, M.**
Why the 'haves' come out ahead; speculations on the limits of legal change
Law and society review, nr. 9, 1974, p. 95-160
- Geveke, H., E. Plant e.a.**
Kansen voor conflictbemiddeling; een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van conflictbemiddeling
Den Haag, B&A Groep, 1998
- Huls, N.J.H.**
De aanbodeconomie van ADR; mediation kritisch beschouwd
Justitiële verkenningen, 26e jrg., nr. 9, 2000, p. 99-107
- Jagtenberg, R.W., A.J. de Roo**
De A van ADR
Nederlands juristenblad, 70e jrg., nr. 3, 1995, p. 81-87
- Kam, E. van der**
Kwaliteit gewogen; verschillende perspectieven op kwaliteit van civiele rechtspleging
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2000
- 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, Paul Scholten Instituut, UvA, 1998
- Kocken, C.L.B.**
Verwijzing naar mediation; een onderzoek betreffende de verwijzing van partijen naar mediation bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zwolle
Onderzoek in opdracht van de rechtbank Zwolle, 2000
- Minkjan, E.E.**
ADR; wat en waarom?
Advocatenblad, 75e jrg., nr. 15, 1995, p. 657-658
- Pach, M.A.**
Mediation in het bestuursrecht; het kan, het mag en het werkt
In: B.J. van Ettehoven, M.A. Pach e.a., *Alternatieven van en voor de bestuursrechter; preadviezen uitgebracht voor de algemene vergadering van de VAR Vereniging voor bestuursrecht op 11 mei 2001*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2001, p. 99-143
- Roo, A. de, R. Jagtenberg**
De praktijk van mediation in ons omringende landen
Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2003
- Schreuder-Tromp, M.**
Bemiddelingsvaardigheden; mediation in de praktijk
In: J. van Bruggen, *Praktisch opgelost? Mediation als methode voor conflicthantering*, Den Haag, SDU Uitgevers, 1997, p. 147-177