

Ruimte voor Mediation

210

Onderzoek en beleid

Ruimte voor Mediation

Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand

L. Combrink-Kuiters

E. Niemeijer

M. ter Voert

Met medewerking van:

N. Dijkhoff

M. van Gammeren-Zoetewij

J. Kuppens

Bju | Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van door het WODC van het ministerie van Justitie verricht onderzoek.

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

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2003 WODC

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90-5454-398-1

Voorwoord

De druk op de rechtspraak is groot. Er wordt dan ook naarstig gezocht naar wegen om de belasting van de rechtspraak te verminderen. Mediation is een van de middelen die daaraan kunnen bijdragen. Mediation brengt daarnaast als voordelen met zich mee dat het kan leiden tot dejuridisering en het de verantwoordelijkheid voor de afdoening van het geschil primair bij de partijen laat. Daarom is in de afgelopen jaren ervaring met mediation binnen de justitiële infrastructuur opgedaan, bij enkele gerechten en Bureaus Rechtshulp. Daarbij heeft de vraag centraal gestaan in welke mate mediation als een kwalitatief goede en efficiënte wijze van geschilafdoening kan worden gezien. De evaluatie van deze projecten is geschied door het WODC. Tevens heeft het WODC een internationale literatuurstudie naar mediation verricht (Baas, 2002) en onderzoek laten uitvoeren naar de aard en omvang van bindend advies en arbitrage in Nederland (Brennkmeijer e.a., 2003) en naar de toepassing van mediation in ons omringende landen (De Roo en Jagtenberg, 2003).

Uit dit onderzoek valt af te leiden dat er ruimte is voor mediation binnen de justitiële infrastructuur en dat er groei mogelijk is. De afweging die gemaakt moet worden is hoe de extra investeringen die nodig zijn om doorverwijzing naar mediation te realiseren, zich verhouden tot de opbrengst. Hoe het aantal mediationzaken zich in de toekomst zal ontwikkelen is op basis van dit onderzoek niet te voorspellen en hangt af van de condities waaronder mediation wordt aangeboden. Deze condities beïnvloeden de afwegingen van partijen. Ik wil de volgende personen dank zeggen voor hun hulp bij de totstandkoming van dit rapport. Corine van Ginkel deed onderzoek naar niet-geslaagde mediations. Een aantal stagiaires heeft een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport: Marieke van Genugten, Jocelyn Liu, Anke van Tuijl, Esther Gorissen, Floortje van Erp en Daniëlla Nijman. Peter Fokker heeft databases ontwikkeld en gegevensbestanden geschikt gemaakt voor analyse. Dank gaat voorts uit naar de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1). Zij hebben het onderzoeksproces met grote belangstelling en betrokkenheid gevolgd. Wij hebben zeer geprofiteerd van hun deskundige opmerkingen in diverse fasen van het onderzoek. Graag danken wij ook de medewerkers van de projecten voor hun behulpzaamheid, in het bijzonder zij die hebben zorggedragen voor het aanleveren van de onderzoeksgegevens. Ten slotte dank ik de leescommissie van het WODC, bestaande uit Roland Eshuis, Wil Dessart en Menno Jacobs voor hun nuttig commentaar op eerdere versies van het rapport.

Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting	11
1 Inleiding	21
1.1 Aanleiding	21
1.2 Mediation	23
1.3 Twee landelijke mediationprojecten	25
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	26
1.4.1 Doelstelling en probleemstelling	26
1.4.2 Onderzoeksvragen inzake de projecten	27
1.4.3 Onderzoeksvragen inzake de mediations	28
1.5 Opzet en methoden van het onderzoek	30
1.5.1 Methoden van onderzoek inzake de projecten	30
1.5.2 Methoden van onderzoek inzake de mediations	31
1.6 Eerder onderzoek	33
1.7 Beperkingen van het onderzoek	36
2 Project mediation bij de rechterlijke macht	37
2.1 Opzet project	37
2.1.1 Organisatie	38
2.1.2 Werkwijze	39
2.1.3 Communicatie, voorlichting en opleiding	41
2.1.4 Kwaliteitseisen	41
2.1.5 Selectie van mediators	43
2.1.6 Doorverwijzingsmodaliteiten	43
2.2 Uitvoering project	44
2.2.1 Opbouw van de organisatie	44
2.2.2 De selectie van deelnemende gerechten	45
2.2.3 Mediationweken	46
2.2.4 Verwijzing in belastingzaken bij het gerechtshof Arnhem	47
2.2.5 Werving en selectie projectmediators	47
2.2.6 Zaakstoewijzing aan mediators	48
2.2.7 Kwaliteitsbevordering en -bewaking	48
2.2.8 Communicatie en publiciteit	51
2.2.9 Monitoring	53
2.3 Doorverwijzingen	54
2.3.1 Doorverwijzingsindicaties	54
2.3.2 De vorm en het moment van de doorverwijzing	55
2.3.3 Doorverwijzingsvarianten in de deelprojecten	57
2.3.4 (Gerealiseerde) doorverwijzingen per deelproject per kwartaal	57
2.4 Conclusies	58
3 Mediations bij de rechterlijke macht	63
3.1 Methoden van onderzoek	63
3.2 Doorverwijzingsprocedure	65
3.2.1 Doorverwijzingsvarianten	65

3.2.2	(Contra-)indicaties bij doorverwijzen	69
3.2.3	Instemmingsmotieven en weigeringsgronden	71
3.2.4	Kenmerken van partijen en zaken in doorverwezen mediations	74
3.3	Kwaliteit van het mediationproces	76
3.3.1	Effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid	77
3.3.2	Verbanden met effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid	84
3.4	Kwaliteit van het resultaat	97
3.4.1	Duurzaamheid van de gemaakte afspraken	98
3.4.2	Duurzaamheid van de tevredenheid	99
3.4.3	Communicatie en gedrag	100
3.4.4	Hervatting van de procedure na een niet-geslaagde zaak	101
3.5	Vergelijkend onderzoek	102
3.6	Conclusies	109
3.6.1	Doorverwijzingsprocedure	109
3.6.2	Kwaliteit van het mediationproces	112
3.6.3	Kwaliteit van het resultaat	115
4	Project mediation bij de gefinancierde rechtsbijstand	117
4.1	Opzet project	117
4.1.1	Landelijke organisatie	117
4.1.2	Organisatie op deelprojectniveau	118
4.1.3	Communicatie en training	121
4.2	Uitvoering project	122
4.2.1	Variatie in de drie deelprojecten	122
4.2.2	Werving, selectie, vergoeding en zaakstoewijzing aan mediators	122
4.2.3	Interne en externe communicatie	124
4.2.4	Opleiding en training	125
4.2.5	Monitoring	127
4.2.6	Mediationweek	128
4.2.7	Onvoorziene gebeurtenissen, bijzondere omstandigheden en interventies	129
4.3	Doorverwijzingen	130
4.3.1	Doorverwijzingsmodaliteiten	130
4.3.2	Gerealiseerde doorverwijzingen	134
4.4	Conclusies	135
5	Mediations bij Bureaus Rechtshulp	141
5.1	Methoden van onderzoek	141
5.2	Doorverwijzingsprocedure	142
5.2.1	Doorverwijzingsvarianten	142
5.2.2	(Contra-)indicaties bij doorverwijzen	145
5.2.3	Instemmingsmotieven en weigeringsgronden	147
5.2.4	Kenmerken van partijen en zaken in doorverwezen mediations	149
5.3	Kwaliteit van het mediationproces	150
5.3.1	Effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid	150

5.3.2	Verbanden met effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid	153
5.3.3	Mediationkarakteristieken	158
5.4	Kwaliteit van het resultaat	158
5.4.1	Duurzaamheid van de gemaakte afspraken	159
5.4.2	Duurzaamheid van de tevredenheid	159
5.4.3	Communicatie en gedrag	159
5.5	Conclusies	159
6	Conclusies en aanbevelingen	163
6.1	Mediations bij de rechterlijke macht	164
6.2	Mediations bij Bureaus Rechtshulp	165
6.3	Kenmerken van doorverwezen zaken	167
6.4	De kwaliteit van het mediationproces	169
6.5	De kwaliteit van het resultaat en van het mediationproces	172
6.6	Mediation in vergelijking tot de gerechtelijke afdoening	173
6.7	Nabeschouwing	174
6.7.1	Ruimte voor mediation	174
6.7.2	Beleidsdoelstelling	176
6.7.3	Selectie en de betekenis van de doorverwijzingsindicaties	178
6.7.4	Inspanning, resultaat en kosten	179
6.7.5	Voorlichting, verwachtingen en de stijl van de mediator	180
6.7.6	De rol van raadsliden	183
6.7.7	Het belang van monitoring	184
6.8	Aanbevelingen	184
	Summary	187
	Literatuur	189
Bijlage 1	Begeleidingscommissie	195
Bijlage 2	Definities en begrippen	196
Bijlage 3	Beschrijving van statistische termen	198
Bijlage 4	Tabellen bij hoofdstuk 3	199
Bijlage 5	Tabellen bij hoofdstuk 5	214
Bijlage 6	Afkortingenlijst	220

Samenvatting

Aanleiding

Mediation 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 gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen. Mediation is een vorm van alternatieve geschilbeslechting (ADR) naast de traditionele gerechtelijke geschilafdoening. Het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting is onderdeel van het justitiebeleid. De doelstellingen die hieraan ten grondslag liggen zijn: 1) dejuridisering van geschillen, 2) het op de kwalitatief beste respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen, 3) een meer pluriforme toegang tot het recht en 4) het verminderen van de druk op de rechtspraak (Beleidsbrief ADR 2000-2002).

In het kader van het ADR-beleid zijn twee landelijke mediationprojecten opgezet binnen de justitiële infrastructuur: het project 'Mediation naast Rechtspraak' en het project 'Mediation andere Rechtshulp'. In het eerste project, verder te noemen het project Rechterlijke Macht (RM), worden zaken naar mediation doorverwezen vanuit civiele en bestuurssectoren van rechtbanken en gerechtshoven. Doorverwijzing naar mediation kan op verschillende momenten (voorafgaand aan of tijdens de zitting) en op verschillende wijzen (schriftelijk of door de rechter) plaatsvinden. Voor partijen zijn er geen extra kosten aan verbonden. Vijf verschillende arrondissementen namen deel aan het project: Arnhem, Zwolle, Assen, Utrecht en Amsterdam. Daarnaast is bij vijf andere arrondissementen een mediationweek georganiseerd. Gedurende de mediationweek kregen partijen de mogelijkheid een aanhangige zaak voor te leggen aan een mediator.

In het tweede project, verder te noemen het project Gefinancierde Rechtsbijstand (GRb), zijn cliënten die vallen onder de Wet op de rechtsbijstand, doorverwezen vanuit de Bureaus Rechtshulp Haarlem, Middelburg en Zwolle. Er is eenmaal, bij alle drie bureaus gelijktijdig, een mediationweek georganiseerd waarin mediation met extra publiciteit onder de aandacht is gebracht. Mediation kan bij de intake of tijdens het spreekuur worden aangeboden. Cliënten betalen voor de mediation hetzelfde bedrag dat ze kwijt zouden zijn voor een verlengd spreekuur (€13,50). Indien de mediation langer dan drieëneuhalf uur duurt, betaalt de cliënt de helft van de inkomensafhankelijke bijdrage die zij normaal volgens de toevoegingsnorm zouden betalen, met een maximum van €266.

De doelstelling van beide projecten is het opzetten en uitvoeren van een aantal gevarieerde doorverwijzingsprojecten om inzicht te verschaffen in de vraag of structurele doorverwijzingsvoorzieningen naar mediation binnen de justitiële infrastructuur bestaansrecht hebben en zo ja, op welke wijze deze het meest effectief en efficiënt kunnen worden ingebed. Bij de opzet van de projecten is ingeschat dat elk van de landelijke projecten in ongeveer twee jaar tijd circa 500 doorverwijzingen zou kunnen realiseren.

Doelstelling en probleemstelling van het onderzoek

Het doel van het evaluatieonderzoek is om de ervaringen met en de resultaten van de projecten in beeld te brengen, waardoor de beleidsvraag naar het bestaansrecht en de inbedding van mediation beter beantwoord kan worden. De tweede beleidsdoelstelling – het op de kwalitatief beste respectievelijk meest effectieve wijze van afdoen van geschillen – is richtinggevend geweest voor de inrichting van de projecten en daarmee ook voor dit onderzoek. Mediation kan een kwalitatief betere oplossing bieden, indien een juridische beslissing het conflict van partijen niet echt op zal lossen of indien mediation een snellere oplossing biedt en tot meer tevredenheid leidt bij beide partijen.

De andere drie doelstellingen zijn min of meer inherent aan mediation, of zijn pas op langere termijn vast te stellen. Zo is het inherent aan mediation dat het geschil gedejuridiseerd wordt (eerste doelstelling). De onderhandelingen vinden immers plaats op basis van werkelijke belangen en niet op basis van juridische standpunten. Voorts dragen partijen in een mediation zelf de verantwoordelijkheid voor het oplossen van hun geschil (derde doelstelling). Zij moeten zelf de onderhandelingen voeren en samen met de andere partij tot een oplossing zien te komen. In hoeverre mediation de druk op de rechtspraak vermindert (vierde doelstelling) kan pas op de langere termijn worden vastgesteld.

De probleemstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

- Welke resultaten worden binnen de justitiële infrastructuur geboekt met doorverwijzing naar mediation en welke factoren zijn daarop van invloed?

Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek bestaat voor elk van de twee landelijke projecten uit een evaluatie van de projecten (procesevaluatie) en een evaluatie van de mediations (effectevaluatie).

Ten aanzien van de procesevaluatie geldt de volgende onderzoeksvraag:

- Hoe zijn beide projecten opgezet en uitgevoerd en welke resultaten zijn behaald met beide projecten?

Ten aanzien van de effectevaluatie is nagegaan welke resultaten er zijn geboekt met de doorverwijzingsprocedure en hoe de kwaliteit (effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid) is van het mediationproces en van het resultaat ervan. De effectiviteit is bepaald aan de hand van het slagingspercentage, de efficiëntie aan de hand van doorlooptijden en het aantal contacturen.

Voor de *doorverwijzingsprocedure* gelden de volgende vragen.

- Welke varianten van doorverwijzing naar mediation bestaan er binnen de verschillende (deel)projecten en wat is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per variant?

- Hoe worden partijen en zaken voor mediation geselecteerd, aan de hand van welke indicaties gebeurt dat en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?
- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?
- Wat zijn de kenmerken van de partijen en zaken die zijn doorverwezen?

Bij het *mediationproces* staan de volgende vragen centraal.

- Hoe effectief en efficiënt is geschilafdoening door middel van mediation en hoe tevreden zijn de betrokkenen over de mediator en het mediationproces?
- Bestaat er een verband tussen doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediationkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?
- Hoe verhouden zich de resultaten die met mediation worden geboekt tot de 'gewone' afdoening van geschillen, zoals schikken of beslissen?

Ten aanzien van het *resultaat* van het mediationproces zijn drie vragen onderzocht.

- In hoeverre worden de gemaakte afspraken van geslaagde mediations nagekomen?
- Hoe duurzaam is de tevredenheid bij geslaagde en niet-geslaagde mediations?
- In hoeverre heeft het mediationproces effect gehad op de communicatie en het gedrag van partijen?

Methoden van onderzoek

Bij de *procesevaluatie* is gebruikgemaakt van in hoofdzaak kwalitatieve onderzoeksmethoden, te weten literatuurstudie, analyse van projectdocumentatie, kleinschalige enquêtes onder doorverwijzers en mediators en gesprekken met diverse betrokkenen bij de projecten.

De *effectevaluatie* is gebaseerd op verschillende gegevensbronnen. Voor het onderzoek naar de mediations bij de rechterlijke macht en Bureaus Rechtshulp is gebruikgemaakt van:

- De monitor Rechterlijke Macht (N=973) en de monitor Gefinancierde Rechtsbijstand (N=171). Hierin zijn onder andere gegevens verzameld over het bereiken van een overeenkomst, doorlooptijd, duur van de bijeenkomsten, tevredenheid van partijen en raadslieden, kenmerken van partijen, zaken en de doorverwijzingsprocedure.
- De doorverwijzingsdatabase (N=64.500). Hierin is voor alle reguliere zaken die op de Bureaus Rechtshulp zijn binnengekomen in de periode van 1 maart tot 31 december 2002 geregistreerd of mediation ter sprake is gebracht. Deze database bevat gegevens over de doorverwijzingsprocedure, zoals (contra-) indicaties, weigeringsgronden van partijen en het soort zaak waarin het mediationvoorstel is gedaan.

Daarnaast is aanvullende informatie verzameld door middel van diverse telefonische en schriftelijke enquêtes bij partijen en doorverwijzers.

Resultaten van het project Rechterlijke Macht

Het project bij de rechterlijke macht heeft meer mediations opgebracht dan verwacht. In totaal zijn er gedurende de projectperiode ruim duizend doorverwijzingen gerealiseerd. Voor de einddatum waren er 973 mediations afgerond en beschikbaar voor het evaluatieonderzoek.

Binnen het project RM is in ruime mate gevarieerd met doorverwijzen. Er zijn, naast de vijf vaste deelprojecten, zes mediationweken georganiseerd. Daarnaast is er zowel schriftelijk als mondeling doorverwezen, door diverse personen op verschillende momenten verspreid over de procedure en bij verschillende soorten gerechten.

Op basis van de procesevaluatie zijn verschillende oorzaken aan te geven voor het realiseren van het hoge aantal mediations en het brede spectrum aan varianten van doorverwijzing:

- een voorspoedige start van het project dankzij een tijdige voorbereiding, een vlotte planontwikkeling en voldoende draagvlak in de top van de gerechten;
- een goede aansturing en organisatie binnen het project;
- voldoende goed gekwalificeerde mediators en voorzieningen op het gebied van opleiding, training, coaching en intervisie, waardoor er voldoende vertrouwen in mediation is bij de doorverwijzers;
- voldoende activiteiten op het gebied van communicatie en publiciteit;
- een groot aantal potentiële doorverwijzers;
- de mediationweken op niet-projectrechtbanken;
- het benutten van de mogelijkheid tot tussentijdse bijsturing op basis van de monitoringgegevens en het verspreiden van deze kennis over de deelprojecten, waardoor de methode van doorverwijzen kon worden verbeterd;
- aanwezigheid van kennis en ervaring die al in eerdere bestuursrechtelijke Zwolse experimenten met doorverwijzen is opgedaan, met name ten aanzien van het voorlichten van partijen, de relativiteit van de doorverwijzingsindicaties, het benaderen van de wederpartij en de aanpak van zaken met weinig onderhandelingsruimte.

Uit de procesevaluatie blijkt dat in een gerechtelijke context doorverwijzers bereid en in staat zijn zaken door te verwijzen naar mediation. Daarnaast blijkt dat partijen en hun raadslieden ook tijdens een procedure nog bereid zijn voor mediation te kiezen. Het project is goed verlopen. Er is sprake geweest van een lerende projectorganisatie, waarbij met behulp van tussentijdse evaluaties is bijgestuurd en door landelijke coördinatie projectbreed van de opgedane ervaringen kon worden geprofiteerd.

Resultaten van het project Gefinancierde Rechtsbijstand

Gedurende de projectperiode van mei 2001 tot en met december 2002 zijn, mede dankzij het succes van de mediationweek, ruim 200 doorverwijzingen gerealiseerd. Daarvan bleken er 171 bruikbaar voor het onderzoek. Bij de Bureaus Rechtshulp is dus het oorspronkelijk verwachte aantal van 480 zaken niet gehaald.

In het project GRb bestaan er minder mogelijkheden om te variëren met doorverwijzen. Bijna alle zaken (92%) zijn doorverwezen door bureaujuristen. De belangrijkste doorverwijzingsvariatie tussen de bureaus heeft betrekking op de positie en taak van de mediationfunctionaris. Bij het bureau Middelburg kan de mediationfunctionaris zich uitsluitend op mediation richten. Bij de overige twee bureaus zijn de taken van mediationfunctionaris en bureaujurist minder duidelijk gescheiden. Een tweede verschil ligt in de benadering van partijen. In Middelburg benadert de mediationfunctionaris zowel de partij als de wederpartij. In Haarlem benaderen bureaujuristen zelf de wederpartij als hun cliënt het mediationvoorstel heeft aanvaard, terwijl Zwolle een tussenvorm kent waarbij de mediationfunctionaris, die daarnaast ook bureaujurist is, de wederpartij benadert.

Voor het niet bereiken van het afgesproken aantal doorverwijzingen zijn oorzaken aan te geven die met de opzet en uitvoering van het project samenhangen:

- bij het project GRb komt een beperkt aantal zaken en partijen in aanmerking voor doorverwijzing naar mediation. Uit de doorverwijzingsdatabase blijkt dat 90% van de cliënten alleen aanklopt voor advies en informatie;
- het draagvlak en het commitment bij de betrokkenen, met name bij de doorverwijzers, varieert gedurende de looptijd; doordat bureaujuristen de belangrijkste doorverwijzers zijn, gaat het om een beperkte groep, waarbij een wisselend commitment zich sneller zal vertalen in een wisselend aantal doorverwijzingen;
- mediationfunctionarissen krijgen nauwelijks zaken rechtstreeks doorverwezen via de baliemedewerker of vanuit de advocatuur;
- bureaujuristen selecteren streng; zij willen er zeker van zijn dat 'hun', gemiddeld vaak minder weerbare, cliënt baat heeft bij mediation en bij de mediator in goede handen is;
- slechts één van de partijen zoekt contact met het bureau. Cliënten en hun wederpartijen blijken niet snel bereid in te stemmen met het mediationvoorstel, omdat zij niet verwachten dat op die manier het conflict kan worden opgelost;
- het is niet gelukt om binnen organisaties van structurele wederpartijen een vast aanspreekpunt te vinden.

Resultaten mediations

Kenmerken van partijen en zaken

Veel partijen maken, zowel bij het project GRb (70%) als bij het project RM (64%), via het project voor het eerst kennis met mediation. Partijen hebben in de meeste gevallen voor mediation gekozen omdat zij via deze methode een snellere oplossing verwachtten 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 vindt dat er gebrek is aan onderhandelingsruimte.

Zowel natuurlijke personen, rechtspersonen als bestuursorganen zijn als partijen vertegenwoordigd. Bij het project GRb gaat het in hoofdzaak om civiele zaken over 'arbeid- en ontslag' en 'huurrecht'. Driekwart van de mediationzaken bij het project RM bestaat uit civiele zaken, waarbij het voor een groot deel gaat over de financiële afhandeling van echtscheidingen en over overeenkomsten. Bij de bestuurszaken vormen de ex-Arob/Awb-zaken de grootste groep.

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-belanghebbers' of 'tegenverzoek/eis in reconventie'), tegenover 50% van de RM-zaken.

Doorverwijzing

Zaken worden doorverwezen als de doorverwijzer van mening is dat partijen onderhandelingsbereid zijn, of als, bij de schriftelijke doorverwijzing, partijen zelf van mening zijn dat mediation een goed alternatief is. Doorverwijzers bieden vooral mediation aan 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, is dat meestal vanwege een vermeend gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen of bij het project GRb vanwege een vermeend gebrek aan onderhandelingsruimte.

Het mediationproces: effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

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: gemiddeld duurt een mediation 2,6 uur en heeft een gemiddelde doorlooptijd van 7 dagen. Bij het project RM nemen mediations meer tijd in beslag: gemiddeld zit men 6,3 uur met elkaar aan tafel en de doorlooptijd is gemiddeld 95 dagen.

Partijen en raadsliden zijn voor alle zaken tezamen gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden over de duur, het verloop en de uitkomst van het mediation-proces en meer dan gemiddeld tevreden over de mediator. Partijen bij wie de

mediation niet tot overeenstemming heeft geleid zijn, zoals te verwachten is, met name minder tevreden over de uitkomst dan partijen die wel overeenstemming hebben bereikt. 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 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 tevreden, maar een iets kleiner percentage (83% tegen 89% direct na afloop) geeft aan opnieuw te zullen kiezen voor mediation. Bij geslaagde zaken zijn communicatie en gedrag van partijen door de mediation ofwel onveranderd gebleven ofwel verbeterd. Bij niet-geslaagde zaken is dit meestal gelijk gebleven, en indien er iets is veranderd, dan vaker in negatieve zin.

Verbanden met effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Bepaalde condities laten verschillen zien in slagingskans, het aantal contacturen, de doorlooptijd en tevredenheid, zoals bijvoorbeeld:

- als partijen onderhandelingsbereid zijn, is er een hogere slagingskans, zijn er gemiddeld minder contacturen nodig en zijn partijen gemiddeld meer tevreden;
- als doorverwijzers als contra-indicatie aangeven dat het conflict erg is geëscaleerd, is de slagingskans lager;
- als partijen voor mediation kiezen omdat ze een snellere oplossing verwachten, is de slagingskans hoger, de doorlooptijd gemiddeld korter en zijn partijen gemiddeld meer tevreden;
- zaken die ter zitting zijn doorverwezen duren gemiddeld ongeveer drie uur langer dan zaken die schriftelijk zijn doorverwezen.

Vergelijking met gerechtelijke procedures

Bij vergelijking van de doorlooptijden van mediations met die van gerechtelijke procedures blijkt dat zowel bij bestuursrechtelijke als civiele zaken doorverwijzing naar mediation met een succesvolle afloop een tijdsbesparing oplevert, terwijl mediations zonder overeenstemming de gemiddelde doorlooptijd van de gerechtelijke procedure verlengen.

In Nederland bestaat er voor partijen binnen de gerechtelijke procedure de mogelijkheid om onder leiding van de rechter te onderhandelen over de afdoening van hun conflict (de schikking). Dit stelt partijen in staat om tegen relatief lage kosten snel een einde te maken aan een reeds aangespannen procedure. Uit het onderzoek blijkt dat mediation en schikken overeenkomsten vertonen. Zowel partijen die een mediation als partijen die een schikkingspoging hebben doorlopen, herkennen bepaalde kenmerken in het proces die in de (vak)literatuur

aan mediation worden toegeschreven. Duidelijke verschillen zijn er echter ook. Partijen die een schikkingspoging hebben ondergaan, zijn in mindere mate dan mediationpartijen van mening dat ze de mogelijkheid hadden om de relatie te herstellen, de communicatie te verbeteren of de oplossing van het conflict in eigen hand te houden.

De belangrijkste conclusies

Welke resultaten zijn er over het geheel genomen geboekt met doorverwijzing naar mediation binnen de justitiële infrastructuur en welke factoren zijn daarop van invloed?

Het gebruik van mediation binnen de justitiële infrastructuur hangt voor een belangrijk deel af van een goede doorverwijsvoorziening. Bij het project RM is die voorziening goed van de grond gekomen, gezien het aantal gerealiseerde mediations en het slagingspercentage ervan. Bij het project GRb hebben de deelprojecten wisselende resultaten geboekt, maar ook daar kan worden geconstateerd dat als aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan, doorverwijzing naar mediation tot goede resultaten leidt. Veel van de mediations slagen, zij worden snel afgerond en partijen zijn tevreden.

Mediation geniet nog geen grote bekendheid en een krachtig flankerend beleid blijkt op dit moment nog belangrijk om van doorverwijzing naar mediation een succes te maken. Uit het onderzoek valt af te leiden dat het succes van een project samenhangt met:

- 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.

Daarnaast is het in de huidige situatie waarin mediation relatief onbekend is, noodzakelijk om actief zowel intern als extern draagvlak te verwerven. Bij het verwerven van intern draagvlak speelt terugkoppeling van de resultaten van doorverwijzingen een belangrijke rol, evenals voorlichting, opleiding en kwaliteitsborging. Bij het verwerven van extern draagvlak valt in het bijzonder te denken aan de advocatuur en aan structurele wederpartijen, zoals de Belastingdienst en bestuursorganen. Voldoende communicatie en voorlichting zijn hiervoor noodzakelijk. Bij structurele wederpartijen is het maken van goede afspraken en het verwerven van een vast aanspreekpunt binnen de betreffende organisaties een belangrijke succesfactor.

Uit de resultaten die zijn geboekt met de mediations blijkt dat meer dan 60% is geslaagd, partijen over het algemeen tevreden zijn, afspraken door tweederde van de partijen geheel worden nagekomen en het merendeel in de toekomst

opnieuw voor mediation zal kiezen in een soortgelijke conflictsituatie. Bij de doorverwijzing is belangrijk dat de juiste zaken er zo snel mogelijk uit worden gelicht. 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 als mediation een snellere oplossing kan bieden en tot meer tevredenheid bij partijen kan leiden. Daarbij dienen doorverwijzers in overweging te nemen dat de kans van slagen kleiner is bij een gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen, als er werkelijk geen onderhandelingsruimte is of indien het conflict al (te) erg geëscaleerd is.

Bij de wijze van selectie zijn gedurende de looptijd van het onderzoek met name in de schriftelijke verwijzing verbeteringen aangebracht. Bij de Bureaus Rechts-hulp blijkt het aanstellen van een externe, deskundige mediationfunctionaris, die tevens wederpartijen benadert, succesvol te zijn.

Op elk moment in een juridische procedure zijn zaken verwijsbaar naar mediation en worden succesvolle mediations afgerond, maar hoe eerder in de procedure dit gebeurt, des te efficiënter het voor partijen en organisaties is.

Uit het onderzoek is af te leiden dat er ruimte is voor mediation binnen de justitiële infrastructuur. Over de situatie buiten de justitiële infrastructuur zijn op grond van het onderzoek geen uitspraken te doen. De afweging die voor de toekomst gemaakt moet worden, is hoe de extra investering in flankerend beleid die nodig is om doorverwijzing naar mediation te realiseren, zich verhoudt tot de opbrengst. Hoe het aantal mediationzaken zich in de toekomst zal ontwikkelen, is op basis van dit onderzoek niet te voorspellen en hangt af van de condities (zoals kosten voor partijen) waaronder mediation wordt aangeboden.

Aanbevelingen

- De exacte wijze waarop (doorverwijzing naar) mediation binnen de justitiële infrastructuur gestalte moet krijgen dient niet op voorhand te worden vastgelegd. Er kan gedacht worden aan het vastleggen van een minimumaantal mediations dat gerealiseerd moet worden, zonder daarbij vooraf eisen te stellen aan typen zaken, gerechten et cetera. Daardoor blijft de mogelijkheid bestaan om nog enige tijd verbeteringen te realiseren in de verschillende varianten van doorverwijzing. De effecten van deze verbetering kunnen met behulp van de monitor worden gemeten.
- Voorlopig zullen investeringen in het draagvlak voor mediation nodig blijven. Het verdient aanbeveling in het bijzonder te investeren in verbreding van het draagvlak bij de advocatuur en bij structurele wederpartijen.
- Partijen moeten gewezen worden op de mogelijkheid en op de voordelen van het verbinden van een executoriale titel aan de vaststellingsovereenkomst.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting (ook wel: Alternative Dispute Resolution, afgekort ADR) is naast de traditionele gerechtelijke geschilafdoening onderdeel van het justitiebeleid. Alternatieve geschilbeslechting kan verschillende vormen aannemen, zoals mediation, arbitrage of bindend advies.

Dit beleid is neergelegd in de Beleidsbrief ADR 2000-2002, 'Meer wegen naar het recht'. Daarin worden de volgende doelstellingen aan het bevorderen van ADR gekoppeld:

- dejuridisering van geschillen;
- het op de kwalitatief beste respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen;
- het tegemoetkomen aan de maatschappelijke behoefte aan een meer pluri-forme toegang tot het recht, waarbij partijen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de oplossing van geschillen;
- het verminderen van de druk op de rechtspraak.

Belangrijk onderdeel van het aangekondigde beleid in deze nota is het uitvoeren van twee grootschalige landelijke mediationprojecten binnen de juridische infrastructuur. Dit rapport bevat de evaluatie van deze projecten. Andere elementen van het beleid zijn het subsidiëren van experimenten met mediation en het verrichten van onderzoek. In het kader van het ADR-beleid zijn onder andere de volgende experimenten gesubsidieerd:

- mediation in geschillen bij huurcommissies (Verberk e.a., 2003);
- mediation in de bezwaarschriftenprocedure provincie Overijssel (De Graaf e.a., 2003);
- inrichting ADR-desk bij het Nederlands Instituut Conflictmanagement Overheid en Arbeid (NICOA);
- opzetten van een landelijke mediation informatielijn voor het bedrijfsleven door het ADR Centrum voor het Bedrijfsleven (ACB);
- ontwikkeling van een systeem voor kwaliteitsborging door het Nederlands Mediation Instituut (NMI);
- het onderwijsproject Moot-mediation, Universiteit Leiden en Tilburg.

Voorts is in opdracht van het ministerie van Justitie (MvJ) een drietal onderzoeken uitgevoerd:

- een internationaal literatuuronderzoek over mediation (Baas, 2002). Doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen van de literatuur over vormen van mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken in binnen- en buitenland;
- onderzoek naar de praktijk van toepassing van mediation binnen de justitiële infrastructuur in ons omringende rechtssystemen (De Roo en Jagtenberg, 2003). Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de praktijk van toepassing van mediation op het gebied van bestuurs- en civiel recht in ons omringende landen en de rol die de overheid – al dan niet als wetgever – daarbij inneemt;

- onderzoek naar de aard en omvang van bindend advies en arbitrage in Nederland (Brenninkmeijer e.a., 2003a). Doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de aard en omvang van arbitrage en bindend advies en mogelijke (financiële) belemmeringen bij de toegang tot arbitrage en bindend advies.

De doelstellingen van de beide landelijke mediationprojecten zijn nader uitgewerkt in het Landelijk Kader Project ADR/Mediation 2000-2002. Daarin is sprake van het ontwikkelen, opzetten en uitvoeren van een aantal gevarieerde en variabele doorverwijzingsprojecten binnen de rechterlijke organisatie en binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De ervaringen daarmee moeten inzicht verschaffen in de vraag of structurele doorverwijzingsvoorzieningen naar mediation binnen de justitiële infrastructuur bestaansrecht hebben en zo ja, op welke wijze deze het meest effectief en efficiënt kunnen worden ingebed. Het doel van het evaluatieonderzoek is bij te dragen aan dit inzicht. Hierbij dient te worden aangetekend dat de conclusies uiteraard beperkt zijn tot doorverwijzing binnen de rechterlijke organisatie en binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Zij gaan niet of slechts gedeeltelijk op in de situatie dat doorverwijzing naar mediation plaatsvindt buiten de justitiële infrastructuur.

Bij eerdere experimenten bleef het aantal zaken dat naar een mediator werd doorverwezen achter bij de verwachtingen. Daarbij is gebleken dat de belangrijkste belemmeringen voor een grootschaliger toepassing van mediation zijn de onbekendheid met mediation, het ('softe') imago van mediation, de gebrekkige inbedding en methode van doorverwijzing en de geringe bereidheid tot doorverwijzen (Kocken en Van Manen, 1998; Kocken, 2000). De geringe instroom stond kwantitatief onderzoek in de weg. Daarom is het opdoen van ervaring met uiteenlopende vormen van doorverwijzing van groot belang. Tegen deze achtergrond zijn in september 1999 de voorbereidingen begonnen voor de beide landelijke projecten: 'Mediation naast Rechtspraak' (verder te noemen het project Rechterlijke Macht, RM) en 'Mediation andere Rechtshulp' (verder te noemen het project Gefinancierde Rechtsbijstand, GRb). Binnen deze beide projecten zijn diverse deelprojecten uitgevoerd.

Dit rapport bevat het verslag van het evaluatieonderzoek van deze beide projecten. Het vervolg van dit hoofdstuk bevat een kennismaking met mediation, een beschrijving van de beide projecten en de probleemstelling en onderzoeksvragen. Daarop volgen een beschrijving van de opzet en methode en enige beperkingen van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een inventarisatie van aandachtspunten uit eerder onderzoek.

Hoofdstuk 2 bevat de evaluatie van het project RM, gevolgd door de evaluatie van de mediations bij de gerechten in hoofdstuk 3. Daarop volgen de evaluatie van het project bij de Bureaus Rechtshulp en de evaluatie van de mediations bij de bureaus (hoofdstukken 4 en 5). Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het onderzoek, gevolgd door een nabeschuiving en enkele aanbevelingen.

1.2 Mediation

In de Beleidsbrief ADR 2000 - 2002 wordt voorgesteld om van 'mediation' in plaats van 'bemiddeling' te spreken, omdat het bij mediation gaat om een specifieke methode van conflictbemiddeling die aan bepaalde eisen moet voldoen, en niet om (conflict)bemiddeling in het algemeen. We hanteren de volgende omschrijving van mediation:

'Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen.' (Brenninkmeijer e.a, 2003c).

Stijlen van mediation

In de loop van de tijd zijn er verschillende mediationstijlen ontstaan:

- de klassieke faciliterende mediation, waarbij de mediator partijen alleen helpt bij het zelf vinden van oplossingen zonder dat hij zelf een oordeel geeft over de zaak. Het voordeel daarvan is dat de mediator neutraal blijft. De mediator richt zich op het proces;
- evaluatieve mediation, waarbij de mediator niet alleen partijen helpt om zelf een oplossing te vinden, maar daarbij ook met partijen de sterke en zwakke kanten verkent van de verschillende opties die ter tafel komen. De mediator richt zich ook op de inhoud van de uitkomst.

In de mediationprojecten wordt in beginsel uitgegaan van het faciliterende model. Overigens bestaan er verschillen tussen mediators in de striktheid waarmee zij deze stijl hanteren.

Fasering van het mediationproces

Globaal gezien kent elke mediation vier fasen (Wackie Eysten 1999; Gijbels, 1999; Pel, 2000d; Wackie Eysten en Pel, 2001; Pel, 2001b). Mediation is echter een flexibel proces. Afhankelijk van de partijen en hun conflict kan elke fase korter of langer duren.

De fasen van het mediationproces zijn de volgende:

1. *Introductie*. In deze fase maakt de mediator kennis met de partijen en neemt de mediator met de partijen de regels en hoofdkenmerken (vertrouwelijkheid, vrijwilligheid en eigen inzet van partijen) van de mediation door.
2. *Exploratie*. Tijdens deze fase kunnen de partijen eerst hun zienswijze geven en daarna onderzoekt de mediator met partijen welke belangen, zorgen en wensen achter de wederzijdse standpunten schuil gaan. Die belangen blijken, anders dan partijen in de regel verwachten, vaak maar voor een klein deel tegenstrijdig en voor het overige gelijklopend of verenigbaar. In deze fase wordt tevens gewerkt aan het herstellen van de veelal verstoorde communicatie. Als deze fase goed loopt, zijn de partijen aan het eind hiervan onderhandelbaar en kan de mediator in de volgende fasen een terughoudender rol vervullen.

3. *Onderhandeling*. Deze fase behelst een brainstorm over alle mogelijke opties om de blootgelegde belangen te dienen. Na de brainstorm zoeken partijen naar opties die beider belangen zoveel mogelijk dienen. Daarbij worden de gekozen oplossingen op realiteit getoetst.
4. Afhankelijk van het verloop van de onderhandelingen heeft mediation één van de drie volgende eindfasen.
 - *Afsluiting zonder vaststellingsovereenkomst*: indien partijen voortijdig stoppen met de mediation of aan het eind daarvan niet tot een akkoord komen of hun akkoord niet schriftelijk vast laten leggen.
 - *Afsluiting met een gedeeltelijke vaststellingsovereenkomst*: indien partijen het bij mediation niet over alle, maar wél over een deel van de geschilpunten eens worden, worden hun afspraken in de regel op schrift gezet en door de partijen ondertekend. Voor de onderwerpen waarover geen akkoord is bereikt, kan vervolgens een gerechtelijke procedure in gang worden gezet of worden voortgezet.
 - *Afsluiting met een volledige vaststellingsovereenkomst*: indien partijen het over alle geschilpunten met elkaar eens zijn, wordt dat akkoord – doorgaans in een vaststellingsovereenkomst – op schrift gesteld. Deze overeenkomst kan executoriale kracht verkrijgen door deze op te nemen in een proces-verbaal, een vonnis of beschikking van de rechter of bijvoorbeeld neer te leggen in akte van de notaris. Indien de mediation tijdens een (aangehouden) gerechtelijke procedure heeft plaatsgevonden, wordt genoemde procedure beëindigd.

Mediation naast schikken bij de rechter

In het Nederlandse rechtstelsel doet zich de vrij unieke situatie voor dat het bijvoorbeeld, door een schikking, ook nu al mogelijk is om binnen het kader van de gerechtelijke procedure tot afspraken te komen. De rechter kan de verschijning van partijen ter comparitie gelasten om door middel van onderhandelingen een schikking te beproeven.

De belangrijkste verschillen die in de literatuur worden genoemd tussen schikken en mediation zijn (Barendrecht en Van Beukering, 2000; Pel, 2000a; Van Schaik, 2001):

- bij een gerechtelijke schikking dient de juridische houdbaarheid van de standpunten van partijen (alsmede processuele aspecten) in principe als maatstaf voor het vinden van een oplossing; tijdens een mediation zijn de belangen van partijen bepalend bij het bereiken van een akkoord; het recht speelt weliswaar soms ook een rol als bij een deeloplossing wordt gezocht naar een objectieve maatstaf, maar juridische argumenten behoeven niet de doorslag te geven;
- de rechter mag actief leidinggeven aan de schikkingsonderhandelingen; veel rechters geven er echter de voorkeur aan partijen in hun afwezigheid te laten onderhandelen over een schikking om te voorkómen dat de schijn ontstaat dat de rechter partij wordt in de onderhandelingen; in de praktijk leidt dat er nogal eens toe dat de partijen en hun advocaten ‘de gang op worden gestuurd’ om een poging te doen de zaak te schikken; de mediator daarentegen is procesbegeleider en stuurt niet op de inhoud van het conflict;

- indien er een minnelijke schikking totstandkomt, is de zaak afgedaan; indien de schikking mislukt, wordt de gewone gerechtelijke procedure voortgezet en moet de rechter een bindende uitspraak doen; de mediator kan, in tegenstelling tot de rechter bij wie een schikking mislukt, partijen nooit een beslissing opleggen.

1.3 Twee landelijke mediationprojecten

In het project Rechterlijke Macht worden geschillen naar mediation doorverwezen die zijn aangebracht bij civiele en bestuurssectoren van rechtbanken en gerechtshoven. Hieraan zijn voor de partijen geen kosten verbonden. Doorverwijzing naar mediation kan op verschillende momenten (voorafgaand aan of tijdens de zitting) en op verschillende wijzen (schriftelijk of mondeling door de rechter) plaatsvinden. Aan het project RM doen vijf verschillende arrondissementen mee: Arnhem, Zwolle, Assen, Utrecht en Amsterdam. Daarnaast is er gedurende de onderzoeksperiode in vijf andere arrondissementen een mediationweek georganiseerd (Rotterdam, Haarlem, Den Haag, Breda en Maastricht). Gedurende de mediationweek worden partijen in de gelegenheid gesteld in een aanhangige zaak hun conflict onder begeleiding van een mediator op te lossen.

Het project Gefinancierde Rechtsbijstand richt zich op doorverwijzing van cliënten door de Bureaus Rechtshulp. Deze verlenen (gesubsidieerde) rechtshulp aan minder draagkrachtigen. Men kan er aankloppen voor een korte advies- of informatievraag aan de balie, een gratis spreekuur van een half uur en een verlengd spreekuur van drie uur tegen betaling van €13,50. Zaken die complex zijn of meer tijd vergen dan 3,5 uur worden behandeld door een jurist van het bureau of door een advocaat naar wie men wordt doorverwezen. Rechtzoekenden komen daar alleen voor in aanmerking als hun inkomen bepaalde grenzen niet overschrijdt. Zij verkrijgen dan een toevoeging. Voor een toevoeging betaalt de rechtzoekende een inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

Het project GRb heeft plaatsgevonden bij drie Bureaus Rechtshulp, te weten Haarlem, Middelburg en Zwolle. Bij deze bureaus kan bij de intake of tijdens het spreekuur mediation worden aangeboden. Indien de cliënt ingaat op het mediationvoorstel, doet het bureau ook een mediationvoorstel aan de wederpartij. Mediations die binnen 3,5 uur worden afgehandeld, kosten de cliënt €13,50. Indien de mediation meer tijd vergt, betaalt de cliënt de helft van de inkomensafhankelijke bijdrage die zij normaal volgens de toevoegingsnorm zouden betalen, met een maximum van €266. Wederpartijen die niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, betalen na 3,5 uur een bedrag van €266.

Onderzoek leert dat de aard en de kwaliteit van doorverwijzingsvoorzieningen van grote invloed zijn op het gebruik en effect ervan (Kocken en Van Manen, 1998; Kocken, 2000). In de projecten ligt daarom de nadruk op het opdoen van

ervaring met verschillende doorverwijzingsvarianten. Concreet betekent dit dat binnen de projecten voldoende variatie in doorverwijzing moet worden gerealiseerd om de eventuele samenhang met de kwaliteit van de mediations en de resultaten ervan te kunnen nagaan. Tegen deze achtergrond is binnen de beide landelijke projecten sprake van diverse deelprojecten. Deze verschillen op een aantal punten van elkaar, waaronder de startdatum, het organisatieonderdeel van waaruit wordt doorverwezen, de persoon van de doorverwijzer en zaaksoort en -type. Bij de opzet van de projecten is ingeschat dat er gedurende de looptijd van het project door elk van de landelijke projecten ongeveer 500 doorverwijzingen zouden kunnen worden gerealiseerd.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

1.4.1 Doelstelling en probleemstelling

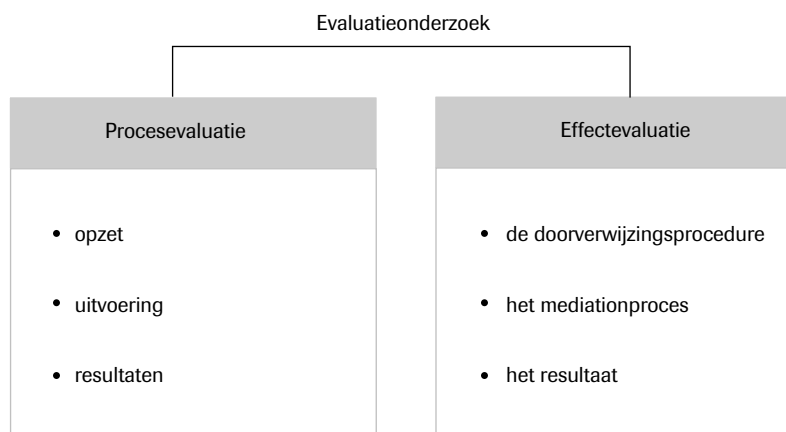
De projecten moeten inzicht verschaffen in de vraag of structurele doorverwijzingsvoorzieningen naar mediation binnen de justitiële infrastructuur bestaansrecht hebben en zo ja, op welke wijze deze het meest effectief en efficiënt kunnen worden ingebed. Het doel van het evaluatieonderzoek is om de ervaringen met en de resultaten van de projecten in beeld te brengen en daaruit betrouwbare en geldige conclusies te trekken. Op die manier kan door de beleidsmakers de vraag naar het bestaansrecht en de inbedding van mediation beter worden beantwoord.

De tweede beleidsdoelstelling – het op de kwalitatief beste respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen – is richtinggevend geweest voor de inrichting van de projecten en daarmee ook voor dit onderzoek. Mediation kan een kwalitatief betere oplossing bieden, bijvoorbeeld indien een juridische beslissing het conflict van partijen niet echt op zal lossen of indien mediation een snellere oplossing kan bieden en tot meer tevredenheid bij beide partijen leidt.

De andere drie doelstellingen uit de Beleidsbrief ADR zijn min of meer inherent aan mediation, of zijn pas op langere termijn vast te stellen. Zo is het inherent aan mediation dat het geschil gedejuridiseerd wordt (eerste doelstelling). De onderhandelingen vinden immers plaats op basis van werkelijke belangen en niet op basis van juridische standpunten. Voorts dragen partijen in een mediation zelf de verantwoordelijkheid voor het oplossen van hun geschil (derde doelstelling). Zij moeten zelf de onderhandelingen voeren en samen met de andere partij tot een oplossing komen. In hoeverre mediation de druk op de rechtspraak vermindert (vierde doelstelling) kan pas op langere termijn worden vastgesteld.

Tegen deze achtergrond luidt de probleemstelling van het onderzoek:

- Welke resultaten worden binnen de justitiële infrastructuur geboekt met doorverwijzing naar mediation en welke factoren zijn daarop van invloed?

Schema 1.1: De twee onderdelen van het evaluatieonderzoek

Bij de beantwoording van deze probleemstelling richt het onderzoek zich enerzijds op de wijze van uitvoering van de projecten ('proces') en anderzijds op de uitgevoerde mediations ('effect'). Zij hangen uiteraard nauw samen. De wijze van uitvoering van het project is immers mede van invloed op de mediations die in de effectevaluatie nader worden onderzocht. De procesevaluatie richt zich op opzet, uitvoering en resultaten van de (deel)projecten. Omdat de procesevaluatie in dit onderzoek achteraf wordt uitgevoerd, is hier sprake van een retrospectieve procesanalyse (Swanborn, 1999). De effectevaluatie richt zich op zowel de variatie in doorverwijzing en de aantallen doorverwijzingen als op de kwaliteit (effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid van partijen) van het mediationproces en het resultaat ervan.

1.4.2 Onderzoeksvragen inzake de projecten

Ten behoeve van de procesevaluatie van de projecten zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Hoe zijn beide projecten opgezet?

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de afspraken die bij de start van het project zijn gemaakt en de eisen waaraan het project zou moeten voldoen.

Hoe zijn beide projecten uitgevoerd?

Deze onderzoeksvraag betreft onder meer de projectorganisatie, de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen en de wijze van invoering van het project. Daarnaast ziet deze onderzoeksvraag op de concrete uitvoerende activiteiten die zijn verricht. Dit betreft bijvoorbeeld de selectie van de deelnemende gerechten en Bureaus Rechtshulp, de werving, selectie en kwaliteitsborging van de mediators en de zaakstoewijzing aan mediators.

Evaluatie van eerdere experimenten met mediation leert dat de mogelijkheid tot geschilbeslechting via mediation niet automatisch wordt benut, maar actief onder de aandacht moet worden gebracht (Kocken en Van Manen, 1998; Kocken, 2000). Voor het project vloeit hieruit de opgave voort om te investeren in communicatie, voorlichting en kwaliteitsborging (opleiding). Deze onderzoeksvraag richt zich daarom mede op de aard en omvang van de activiteiten die op dit terrein van zijn ontplooid.

Welke resultaten zijn behaald bij beide projecten?

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de volgende aspecten:

- de mate waarin de plannen uit de projectopzet zijn gerealiseerd;
- de mate van variatie in de wijze van doorverwijzing;
- het aantal gerealiseerde doorverwijzingen naar mediation;
- de mate waarin activiteiten zijn ontplooid op het terrein van communicatie, voorlichting en kwaliteitsborging.

1.4.3 Onderzoeksvragen inzake de mediations

Het onderzoek naar de mediations ('effectevaluatie') heeft betrekking op de resultaten die met de doorverwijzingsprocedure zijn geboekt, op de kwaliteit van het mediationproces en van het resultaat ervan en op de condities die deze kwaliteit beïnvloeden (zie schema 1.2).

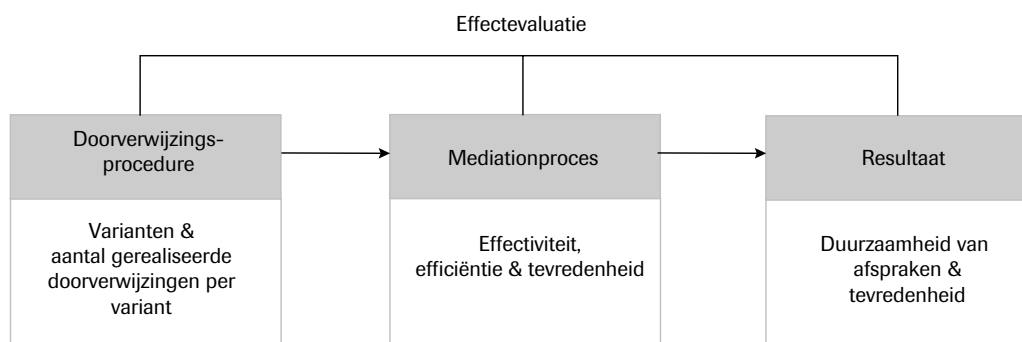
Met de resultaten van de *doorverwijzingsprocedure* wordt hier bedoeld de aantallen doorverwijzingen die de verschillende doorverwijzingsvarianten opleveren. Over de efficiëntie per variant zijn geen verantwoorde conclusies te trekken, omdat geen gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin mediation is aangeboden en met welke (financiële) inspanningen dit gepaard is gegaan.

Ten aanzien van de doorverwijzingsprocedure zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke varianten van doorverwijzing naar mediation bestaan er binnen de verschillende (deel)projecten en wat is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per variant?
- Hoe worden partijen en zaken voor mediation geselecteerd, aan de hand van welke indicaties gebeurt dat en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?
- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?
- Wat zijn de kenmerken van de partijen en zaken die zijn doorverwezen?

De kwaliteit van het *mediationproces* heeft betrekking op de effectiviteit en efficiëntie ervan en op de tevredenheid van betrokkenen. De effectiviteit van

Schema 1.2: De doorverwijzingsprocedure, het mediationproces en het resultaat



het mediationproces wordt afgemeten aan de hand van het al dan niet bereiken van overeenstemming tussen partijen.

Indicatoren voor de efficiëntie van het mediationproces zijn de doorlooptijd en het aantal bijeenkomsten en contacturen. Een mediationproces is efficiënter naarmate de doorlooptijd korter is en het aantal contacturen lager. Bij doorlooptijd als maat voor efficiëntie moet overigens worden bedacht dat deze uit strategische overwegingen door partijen kan worden beïnvloed of wordt bepaald door omstandigheden waar partijen en de mediator geen invloed op hebben. Ook de kosten zijn een kwaliteitskenmerk van het mediationproces. Het bleek echter te gecompliceerd om het kostenaspect in het onderzoek mee te nemen.

Het derde criterium voor de kwaliteit van het mediationproces is de tevredenheid van de betrokkenen. Als indicatoren daarvoor gelden het oordeel van partijen en raadslieden over de mediator en over het mediationproces en de mate waarin zij in de toekomst weer voor mediation zullen kiezen of dit anderen zullen adviseren. Ten aanzien van de mediator is gevraagd naar een waardering van de eigenschappen onpartijdigheid, inhoudelijke deskundigheid, daadkracht, zorgvuldigheid en betrokkenheid.¹ De tevredenheid over het proces wordt geïndiceerd door het oordeel van partijen (en hun raadslieden) over de duur, het verloop en de uitkomst van het mediationproces.

Voor het onderzoek naar de kwaliteit van het mediationproces zijn de volgende vragen richtinggevend:

- Hoe effectief en efficiënt is geschilafdoening door middel van mediation en hoe tevreden zijn de betrokkenen over de mediator en het mediationproces?

¹ De beoordelingen worden op een 5-puntsschaal gegeven. Bij de beoordeling van het mediationproces staat '1' voor 'helemaal niet tevreden' en '5' voor 'zeer tevreden'. Bij de beoordeling van de eigenschappen van de mediator staat '1' voor 'helemaal niet van toepassing' en '5' voor 'zeer van toepassing'.

- Bestaat er een verband tussen de doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediati-
onkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?
- Hoe verhouden zich de resultaten die met mediation worden geboekt tot de
'gewone' afdoening van geschillen, zoals schikken of beslissen?

Onder de kwaliteit van het resultaat wordt verstaan de mate waarin de gemaakte afspraken worden nagekomen en in hoeverre de tevredenheid na een tijdsverloop van ten minste drie maanden is veranderd. De tevredenheid op termijn wordt mede bepaald door de mate waarin het gedrag en de communicatie van partijen door het mediationproces zijn beïnvloed.

Voor het onderzoek naar de kwaliteit van het resultaat zijn de volgende vragen richtinggevend:

- In hoeverre worden de gemaakte afspraken van geslaagde mediations nagekomen?
- Hoe duurzaam is de tevredenheid bij geslaagde en niet-geslaagde mediations?
- In hoeverre heeft het mediationproces effect gehad op de communicatie en het gedrag van partijen?

In tabel 1.1 zijn de criteria en de indicatoren voor de kwaliteit van het mediationproces en het resultaat weergegeven.

Tabel 1.1: Kwaliteit van het mediationproces en het resultaat: criteria en indicaties

Kwaliteit van:	Criteria:	Indicatoren:
het mediationproces	effectiviteit efficiëntie tevredenheid	slagingspercentages doorlooptijd, aantal bijeenkomsten/contacturen waardering mediator en mediation, opnieuw kiezen/ aanraden
het resultaat	duurzaamheid	mate van nakoming van de gemaakte afspraken en de tevredenheid na verloop van tijd

1.5 Opzet en methoden van het onderzoek

1.5.1 Methodes van onderzoek inzake de projecten

De procesevaluatie is gebaseerd op resultaten van verschillende deelonderzoeken.²

2 Voor de evaluatie van het project RM is onderzoek verricht door Gorissen (2003) in het kader van haar studie Bestuurskunde. Zij heeft gedurende vijf maanden stage gelopen bij het landelijk projectbureau te Arnhem.

Schriftelijke bronnen

De belangrijkste schriftelijke bronnen waarvan gebruik werd gemaakt zijn de projectopzet, de kwartaalverslagen van de beide projecten, de maandverslagen van de deelprojecten RM, verslagen van stuurgroep- en deelprojectleidersvergaderingen en van de brainstormsessies en de evaluatiebijeenkomsten die gedurende de tweede helft van de projecten zijn georganiseerd (Pel, 2002).

Observaties

Het onderzoeksteam heeft de ontwikkelingen van het project vanaf het begin goed kunnen volgen, omdat er veelvuldig contact was met projectleiders en andere betrokkenen. Dit vond plaats in het kader van het opstellen en het gebruik van de monitor, het verzamelen van aanvullende gegevens in verband met de effectevaluatie, door het (adviserend) lidmaatschap van één der onderzoekers van de stuurgroep ADR/mediation.

Interviews en enquêtes

Er zijn bij het project RM negen semi-gestructureerde interviews afgenomen.³ Bij het project GRb zijn 15 interviews gehouden met direct betrokkenen op alle niveaus in de organisatie. Daarnaast is in het kader van het deelonderzoek naar het draagvlak voor mediation een enquête gehouden onder 16 rechters (Van Genugten, 2001). Bij het project GRb vonden enquêtes plaats onder alle deelnemende mediators (N=14) en bureaujuristen (N=23). Ten slotte zijn er door de onderzoekers bij vele gelegenheden⁴ met allerlei soorten betrokkenen⁵ tal van informele gesprekken gevoerd.

1.5.2 Methoden van onderzoek inzake de mediations*De monitor Rechterlijke Macht en Gefinancierde Rechtsbijstand*

Voor de gegevensverzameling is een monitoringsysteem (verder aangeduid als 'de monitor') ontwikkeld. Bij het project RM zijn van 973 mediations en voor het project GRb van 171 mediations gegevens verzameld over het bereiken van overeenstemming, het aantal contacturen, de doorlooptijd, en de tevredenheid van partijen. Daarnaast bevatten de monitoren gegevens over de kenmerken van de doorverwijzing, van partijen, het soort zaken en de context waarin de mediation heeft plaatsgevonden. De monitoren bestaan uit een aantal afzonderlijke lijsten die door alle betrokkenen wordt ingevuld, te weten de doorverwijzer, partijen, hun raadsliden (zij die ten minste één mediationsessie hebben bijge-

3 Deze interviews vonden plaats met de landelijke projectleider, de landelijke projectsecretaris, een advocaat, drie rechters, een lid van de stuurgroep en twee deelprojectleiders.

4 Deze gelegenheden zijn onder meer de brainstormrondes, evaluatiebijeenkomsten, themabijeenkomsten, congressen, doorverwijzingscursussen voor rechters, bijeenkomsten met rechters en mediators, voorlichtingsbijeenkomsten voor een mediationweek, vergaderingen van begeleidingscommissies, van projectcommissies en projectleiders.

5 Zo zijn gesprekken gevoerd met mediators, rechters, advocaten, projectmedewerkers, vertegenwoordigers van het NMI, projectleider ADR van het MvJ en vertegenwoordigers van de rechterlijke organisatie.

woond), de (co-)mediator en een rechtbank, bureau- of projectmedewerker die een aantal administratieve gegevens invult.

De doorverwijzingsdatabase Gefinancierde Rechtsbijstand

Bij het project GRb is daarnaast ook informatie verzameld over zaken waarin het, om welke reden dan ook, uiteindelijk niet tot een mediation komt. In de doorverwijzingsdatabase is voor alle reguliere zaken die in de periode van 1 maart tot 31 december 2002 op de projectbureaus zijn binnengekomen (N=46.500), geregistreerd of mediation ter sprake is gebracht, wanneer dat is gebeurd (aan de balie of tijdens het spreekuur) en of de zaak is doorverwezen naar de mediator. De database bevat gegevens over doorverwijzingsindicaties, weigeringsgronden van partijen en het soort zaak waarin het mediationvoorstel wordt gedaan.

Het doel van deze doorverwijzingsdatabase is om het aandeel van de doorverwijzingen op het totaal van zaken te kunnen bepalen en inzicht te krijgen in het gebruik van doorverwijzingsindicaties en contra-indicaties en de weigeringsgronden van de bureaucliënten en hun wederpartijen. Deze registratie heeft plaatsgevonden met behulp van een aanpassing van het bestaande registratiesysteem 'Archipel' dat de bureaus gebruiken.

Enquêtes

Er zijn vijf verschillende enquêtes afgenomen onder:

- verwijzers bij het project RM met als doel na te kunnen gaan om welke redenen (contra-indicaties) zij er vanaf zien mediation aan te bieden (N=33);
- partijen bij het project RM om inzicht te krijgen in de redenen waarom zij het mediationvoorstel niet aanvaardden (N=193);
- partijen bij (deels) geslaagde mediations met als doel de duurzaamheid van de gemaakte afspraken en van de tevredenheid te kunnen toetsen (N=175);
- partijen en mediators bij niet-geslaagde mediations met als doel gericht onderzoek te kunnen doen naar de redenen van het niet-slagen (partijen en mediators) en naar de duurzaamheid van de tevredenheid (N=308 en N=98);
- partijen bij mediations en schikkingen, met als doel te onderzoeken in hoeverre de aan mediation toegedichte kenmerken ook daadwerkelijk door partijen bij mediations worden herkend, en in hoeverre deze zelfde kenmerken ook door partijen bij civiele schikkingen worden herkend (N=241 en N=35).

De enquêtes zijn deels telefonisch en deels schriftelijk afgenomen. Het betreft enquêtes met voornamelijk gesloten vragen, waarbij op diverse plaatsen voor de respondenten de mogelijkheid bestond het antwoord toe te lichten.

Literatuuronderzoek

Er is intensief gebruikgemaakt van de resultaten van de literatuurstudie van Baas (2002) en de resultaten van eerdere experimenten. Tevens is literatuuronderzoek verricht om de heersende opvattingen over schikken versus mediation in kaart te kunnen brengen (Van Tuijl, 2003). Daarnaast is literatuur geraadpleegd over de kwaliteit van met name rechtspraak en over doorlooptijden en tevredenheid.

Dossieranalyse

Op zeer beperkte schaal zijn rechtbank- en bureaudossiers onderzocht van zaken die (net) niet tot mediation hebben geleid. Doel hiervan is inzicht te krijgen in de reden waarom het in een aantal doorverwezen zaken alsnog niet tot mediation komt. Daarnaast zijn van alle civiele mediations de rolkaarten bekeken om ontbrekende gegevens van de monitor aan te vullen, met name die betreffende de soort zaak en de vorm en het moment van doorverwijzing.

1.6 Eerder onderzoek

De hier geëvalueerde projecten bouwen voort op enkele eerdere experimenten en onderzoeken die in ons land hebben plaatsvonden. In het volgende laten we de belangrijkste bevindingen de revue passeren. Zij hebben gediend als aandachtspunten in het onderhavige onderzoek.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek naar de toepasbaarheid van mediation (Geveke e.a., 1998) is dat er weinig 'spontane' vraag is naar bemiddeling. Enkele andere bevindingen uit dit onderzoek zijn:

- dat hoe eerder in het conflict (informeel) wordt bemiddeld, hoe beter het is;
- dat het op gang brengen van de communicatie (met behulp van een 'bemiddelaar') kan helpen een conflict te voorkomen;
- dat bemiddeling zowel voor, tijdens en zelfs na de rechtsgang kan worden toegepast.

De belemmeringen bij doorverwijzing zijn volgens de onderzoekers van rechtsnormatieve en procedurele aard of hangen samen met het imago van bemiddeling, onbekendheid met en gebrek aan vertrouwen in bemiddeling en tijdgebrek bij de doorverwijzer.

Mediationexperimenten bij twee Bureaus Rechtshulp en twee rechtbanken die in 1998 werden geëvalueerd (Kocken en Van Manen, 1998) leverden slechts een gering aantal verwijzingen naar mediation op. Zij gaven echter wel aanleiding tot een aantal aanbevelingen. De onderzoekers onderstrepen het belang van een sterke interne begeleidingsgroep binnen de verwijzende instantie en een goede evaluatie, zowel ten behoeve van het project als ten behoeve van onderzoek. Bevindingen uit dit onderzoek zijn onder andere:

- voor partijen zijn snelheid en kosten een belangrijke factor om al dan niet in te stemmen met mediation tijdens de gerechtelijke procedure;
- inbedding van de doorverwijzingsvoorziening binnen de verwijzende instantie is van positieve invloed op het draagvlak;
- commitment en vertrouwen bij de doorverwijzer en voldoende feedback om dit te bewerkstelligen, zijn van positieve invloed op de bereidheid om door te verwijzen.

In een onderzoek in opdracht van de rechtbank Zwolle is geïnventariseerd op welke wijze de doorverwijzingsmethode kan worden verbeterd (Kocken, 2000). Ondanks goede slagingspercentages bleven de aantallen doorverwijzingen ook hier achter bij de verwachtingen. Er zijn op de rechtbank Zwolle drie methoden van doorverwijzing ontwikkeld: via rechters en secretarissen, schriftelijk aselect direct bij aanvang en door de secretaris in overleg met de rechter zo vroeg mogelijk in de procedure. Met name de introductie van de laatste twee varianten leidde tot een toename in het aantal doorverwijzingen. Belangrijke bevindingen uit dit onderzoek zijn:

- investering in verbetering van de methode van doorverwijzing op basis van eerdere ervaringen verhoogt het aantal doorverwijzingen; met name verbetering van de aan partijen toegestuurde informatie verhoogt het rendement bij doorverwijzing;
- meer kennis is gewenst over doorverwijzingsindicaties en contra-indicaties, omdat verwacht wordt dat dit van positieve invloed zal zijn op het aantal geslaagde doorverwijzingen; een monitoringsysteem wordt gezien als een belangrijk hulpmiddel om deze kennis te verwerven;
- niet alleen kan de rechter mondeling ter zitting verwijzen, maar ook vóór aangaand aan de zitting bestaan er verwijzingsmogelijkheden; de gerechtssecretaris kan met name in het bestuursrecht hierbij een belangrijke functie vervullen;
- een project kan alleen succesvol zijn indien er binnen de doorverwijzende organisatie voldoende draagvlak is; goede feedback is hiervoor een voorwaarde;
- te strenge selectie beperkt het aantal doorverwezen zaken onnodig.

Het evaluatieonderzoek scheidings- en omgangsbemiddeling (Chin-a-Fat en Steketee, 2001) geeft inzicht in het verloop en de effecten van twee bemiddelingsexperimenten. De belangrijkste conclusies ten aanzien van scheidingsbemiddeling zijn dat bemiddeling op dit terrein succesvol is en dat partijen hierover tevreden zijn. Ook de omgangsbemiddelingen, waarbij partijen naar mediation zijn verwezen vanuit de gerechtelijke procedure, zijn redelijk succesvol. Over het mediationproces oordelen de partijen overwegend positief, over de resultaten zijn evenveel ouders tevreden als ontevreden. De tevredenheid blijkt bij beide projecten duurzaam te zijn. De belangrijkste aanbevelingen zijn dat:

- bemiddeling in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden aangeboden;
- voldoende aandacht moet worden besteed aan emotionele ongelijkheid van partijen;
- doorverwijzing bij scheiding en omgang een wettelijke basis dient te krijgen.

Ten behoeve van dit evaluatieonderzoek is door het WODC een internationaal literatuuronderzoek uitgevoerd (Baas, 2002). Doelstelling van dit onderzoek is om de kennis over vormen van mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken in binnen- en buitenland te inventariseren. In het rapport wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de varianten van mediation, doorverwijzingssystemen en

aan de kwaliteit van het mediationproces. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat mediation een waardevolle aanvulling kan zijn op andere vormen van geschilafdoening.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn de volgende:

- de kans dat partijen op een mediationvoorstel ingaan is het grootst als de zaak nog in een vroeg stadium verkeert, of juist laat in de procedure, als er sprake is van procesmoeheid;
- partijen zullen zich vaker aan de condities van de, door henzelf opgestelde, vaststellingsovereenkomst houden dan aan een gerechtelijk vonnis;
- mediation heeft een kortere doorlooptijd dan een gerechtelijke procedure;
- bij geschillen met een relatief groot financieel belang is de kans op een succesvolle mediation kleiner dan bij geschillen met een geringer financieel belang;
- de aanwezigheid van advocaten beïnvloedt het mediationproces in negatieve zin;
- inhoudelijke deskundigheid van de mediator verhoogt de kans op een succesvolle afloop.

Uit het evaluatieonderzoek van het project Mediation in de bezwaarschriftenprocedure van de provincie Overijssel (De Graaf e.a., 2003) blijkt dat slechts een beperkt aantal zaken is doorverwezen naar mediation. De belangrijkste bevinding is dat het project een verandering heeft bewerkstelligd in de attitude bij ambtenaren van de provincie ten aanzien van het omgaan met bezwaarmakers en met conflicten. In het onderzoek wordt gewezen op het belang van een vroegtijdig contact tussen de bezwaarmaker en de provincie. Voorts wordt gewezen op het effect van een intern onderzoek binnen de provincie naar de succeskans van mediation in een bepaalde zaak. Pas daarna wordt eventueel de bezwaarmaker benaderd. Door deze werkwijze bleef het aantal mediations weliswaar beperkt, maar werden de wél doorverwezen zaken in meerderheid succesvol afgerond. Mediation in *klacht*-procedures wordt een passend, maar zwaar middel genoemd. In het onderzoek worden voorts de volgende resultaten gemeld:

- vroegtijdig contact tussen beide partijen in het conflict kan zowel een verdere procedure als mediation overbodig maken;
- een strenge selectie leidt tot een beperkt aantal mediations, waarbij het slagingspercentage hoog is;
- het doorverwijzen vanuit een bepaalde organisatie heeft als mogelijk neven-effect dat er binnen die organisatie een verandering in zienswijze optreedt over de meest adequate afdoening van geschillen.

Samenvattend wijzen deze studies erop dat het voor het realiseren van voldoende doorverwijzingen van belang is dat er:

- sprake is van inbedding en flankerend beleid binnen de doorverwijzende instantie;
- bij de doorverwijzer voldoende commitment en vertrouwen is in mediation;
- sprake is van een goede voorlichting ten behoeve van doorverwijzers en rechtzoekenden;

- sprake is van monitoring, feedback en evaluatie bij projecten en experimenten.

Bij onderzoek naar de kwaliteit van de doorverwijzingsprocedure en het mediationproces blijkt van belang dat aandacht wordt besteed aan:

- de vorm en het moment van doorverwijzen;
- de werkelijke betekenis van de in de literatuur beschreven doorverwijzingsindicaties en contra-indicaties;
- het effect van de wijze en mate van selectie.

Aan deze aspecten zal in het onderhavig onderzoek zowel in de procesevaluatie als in de effectevaluatie aandacht worden besteed.

1.7 Beperkingen van het onderzoek

De opzet van het onderzoek en van de projecten brengt beperkingen met zich mee, hetgeen noopt tot voorzichtigheid bij de conclusies.

- De eerste beperking heeft betrekking op het feit dat de projecten worden uitgevoerd onder bijzondere condities. Partijen konden immers van mediation gebruikmaken onder relatief gunstige financiële voorwaarden, dat wil zeggen gratis of goedkoper dan een juridische procedure. Daarnaast is er tijdens de looptijd van de projecten veel geïnvesteerd in publiciteit, voorlichting en kwaliteitsbevordering. Voor de toekomst moet er rekening mee worden gehouden dat het gebruik van mediation kan veranderen indien het onder andere omstandigheden wordt aangeboden.
- Wat betreft de mediationprojecten Rechterlijke Macht zijn geen gegevens verzameld over de mate waarin mediation is aangeboden en met welke inspanning dit gepaard is gegaan. Daardoor is het niet mogelijk conclusies te trekken over de efficiëntie per doorverwijzingsvariant.
- 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. In het onderzoeksdesign kan men daarmee rekening houden door te vergelijken met controlegroepen van zoveel mogelijk vergelijkbare zaken. Dit behoorde in dit onderzoek niet tot de mogelijkheden. In dit onderzoek wordt, waar mogelijk, vergeleken met bestaande gegevens over doorlooptijden en tevredenheid. Betrouwbare empirische gegevens over juridische procedures zijn echter schaars.

Voor een laagdrempelige voorziening als de Bureaus Rechtshulp zijn bovendien nauwelijks alternatieven beschikbaar, anders dan informele hulp of bemiddeling of de rechtstreekse gang naar de advocaat. Vergelijking blijft daarom beperkt tot een vergelijking van de tijdsinvestering bij doorverwijzing naar mediation met die van de afhandeling binnen de bureaus zelf.

2 Project mediation bij de rechterlijke macht

In deze procesevaluatie van het project mediation RM staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe is het project mediation RM opgezet?
- Hoe is het project mediation RM uitgevoerd?
- Welke resultaten zijn behaald in het project RM?

Het hoofdstuk start met een beschrijving van de opzet van het project. Vervolgens wordt de wijze van uitvoering beschreven. Daarna volgt een beschrijving van de resultaten van het project. Het hoofdstuk eindigt met de conclusies.

2.1 Opzet project

In aansluiting op het Landelijk Kader Project ADR/Mediation 2000-2002 wordt aan de gemeenschappelijke vergadering van Presidenten van Gerechtshoven en Arrondissementsrechtbanken een projectvoorstel aangeboden. De vergadering stemt in met deelname aan een aantal gestructureerd op te zetten projecten bij de rechterlijke organisatie, waarbij extra aandacht wordt gevraagd voor kennisoverdracht aan rechters over de (on)mogelijkheden van mediation en doorverwijzing. De presidentenvergadering verbindt aan de projecten de volgende voorwaarden: kwaliteitsborging, een goede klachtenregeling en voor elk deelproject goed overleg met de plaatselijke orde van advocaten, de Bureaus Rechtspraak en andere betrokken partners. De presidentenvergadering heeft een landelijke projectleider voorgedragen, welke voordracht door het ministerie van Justitie (MvJ) wordt overgenomen.

Per 1 september 1999 zijn aldus de voorbereidingen voor het Landelijk Project Mediation RM gestart. Afgesproken wordt dat het project zal duren tot januari 2003. Opdrachtgever voor het project is het MvJ, met als gemandateerd opdrachtgever/budgethouder de Directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen (DRJB, met ingang van 1 januari 2003 Directie Toegang Rechtsbestel (DTR) van het MvJ). In het daaropvolgende half jaar wordt een plan van aanpak ontwikkeld, dat in maart 2000 wordt goedgekeurd. In dit plan is sprake van verschillende deelprojecten. Per deelproject zullen jaarlijks, afhankelijk van het zaakaanbod in de desbetreffende sector, gemiddeld minimaal 50 mediations gehouden moeten worden. Uitgaande van 5 deelprojecten betekent dit landelijk minimaal 250 mediations per jaar, hetgeen voor de gehele projectduur neerkomt op 500 zaken.

2.1.1 Organisatie

In de organisatie is onderscheid te maken tussen het centraal (landelijk) niveau en het lokale niveau (deelprojecten). Op centraal niveau wordt het project

begeleid door een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het MvJ, van de RM, van het NMI en van de directeurs van de Raden voor Rechtsbijstand (RvR). De stuurgroep heeft als taak algemene sturing en advisering van beide landelijke projecten, onder meer door:⁶

- de staatssecretaris van Justitie te adviseren over de vaststelling van een landelijk kader, onder meer met betrekking tot de nadere uitwerking van de doelen van de deelprojecten, de randvoorwaarden en de indicatoren voor de meetbaarheid van het project;
- het aan de opdrachtgever voordragen van de te financieren mediationprojecten bij de rechterlijke organisatie en binnen het stelsel van gefinancierde rechtshulp en desgevraagd ook adviseren over eventuele overige deelprojecten in of annex aan de justitiële infrastructuur;
- het aan de opdrachtgever doen van voorstellen voor de inrichting van de wetenschappelijke evaluatie/monitoring van de deelprojecten mediation;
- het houden van toezicht op de uitvoering van de deelprojecten, waaronder tevens toezicht op rapportage en verantwoording aan de opdrachtgever valt;
- het doen van aanbevelingen aan de opdrachtgever omtrent de resultaten van het project.

Landelijke projectleiding

De landelijke projectleider is verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van het project. Zij houdt kantoor op het landelijk projectbureau dat is gesitueerd bij de rechtbank Arnhem, dat haar ondersteunt bij de ontwikkeling, begeleiding en coördinatie van het landelijk project en de verschillende deelprojecten. Op het projectbureau zijn verder een landelijke projectsecretaris en een bureaucoördinator werkzaam.

De landelijke projectleider is belast met de volgende taken:

- aansturing en uitvoering van interne en externe communicatie;
- onderhouden van contacten en vergroten van draagvlak, zowel binnen als buiten de gerechtelijke organisatie, met het MvJ, het NMI, de balie, het bedrijfsleven et cetera;
- onderhouden van de contacten met de media en het houden van presentaties;
- afleggen van verantwoording aan de stuurgroep; de landelijke projectleider brengt driemaandelijks verslag uit aan de stuurgroep en legt daarbij verantwoording af over de uitvoering van de projectplannen inclusief de besteding van de toegekende budgetten;
- nauw overleg met de projectleider ADR van het MvJ, de onderzoekers van het WODC en de landelijke projectleider GRb;
- aansturen van en toezicht houden op de uitvoering van de deelprojecten;

6. Bron: Artikel 2 uit het conceptbesluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 januari 2000, gepubliceerd in de Staatscourant.

- initiëren van onderzoeksvarianten en activiteiten, in nauw overleg met het WODC, dat is belast met de uitwerking van het evaluatieonderzoek;
- opzetten van kwaliteitsbeleid;
- organiseren van doorverwijzingscursussen.

Deelprojecten

Voor elk deelproject wordt een deelprojectleider benoemd. Deze deelprojectleiders rapporteren maandelijks aan de landelijke projectleider en verschaffen desgewenst ook tussentijds de noodzakelijke informatie. De deelprojectleiders zijn door de landelijke projectleider geselecteerd, vaak in overleg met presidenten van de deelnemende rechtbanken. Criteria zijn onder meer het beschikken over gezag en over een netwerk binnen de rechterlijke organisatie. Daarom zijn deelprojectleiders doorgaans rechter. Deelprojectleiders worden door lokale projectcommissies ondersteund. Een projectcommissie zal volgens de plannen worden samengesteld uit rechters en advocaten, dan wel professioneel gemachtigden, alsmede vertegenwoordigers uit het stelsel van de gefinancierde rechtshulp uit het desbetreffende arrondissement onder voorzitterschap van de plaatselijk deelprojectleider. De projectcommissie zal een belangrijke rol spelen bij het bepalen van het plaatselijk beleid en het creëren van lokaal draagvlak.

2.1.2 Werkwijze

In een aantal deelprojecten zullen bij verschillende gerechtelijke instanties de mogelijkheden in verwijzingsmoment en verwijzingsmethodiek worden getest. Zij worden mede onder de verantwoordelijkheid van de president van de betreffende gerechtelijke instantie uitgevoerd en gecoördineerd door het landelijk projectbureau. Er zullen bij minimaal vier rechtbanken deelprojecten worden opgezet, waarvan minimaal twee in de civiele respectievelijk de bestuurssector.⁷ Bij voldoende draagvlak in de desbetreffende rechtbank wordt het project, voor zover de begroting dat toelaat, ook naar het andere rechtsgebied uitgebreid. De mogelijkheid wordt onderzocht om een hof en/of een sector kanton van de rechtbank te laten aanhaken bij een deelproject.

In overleg met de presidentenvergadering en de opdrachtgever is besloten het eerste deelproject civiel te ontwikkelen binnen rechtbank Arnhem en daarnaast het al lopende mediationproject in de bestuurssector van rechtbank Zwolle na de afloop van de daarvoor geldende termijn (1 april 2000) voort te zetten binnen de kaders van dit landelijke project. Voor de resterende deelprojecten hebben op een desbetreffende uitnodiging, gericht aan alle presidenten, vijf rechtbanken belangstelling getoond. Ook hebben twee gerechtshoven laten weten zich bij een plaatselijk deelproject van een rechtbank te willen aansluiten. Na overleg met de

⁷ De doorverwijzing in familiezaken zal geen overlapping inhouden met de bestaande experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling, omdat alleen de conflicten over de financiële afwikkeling van de echtscheidingen zullen worden doorverwezen.

desbetreffende rechtbanken en hoven zal een voorstel worden gedaan ter invulling van de resterende deelprojecten.

Overwogen wordt een apart project 'Mediationweek' op te zetten. In de VS zijn hiermee gunstige ervaringen opgedaan. Daarbij wordt gedacht aan het openen van een speciale mogelijkheid voor procespartijen bij de desbetreffende rechtbank om zich in een bepaald tijdvak aan te melden voor mediation. In speciale perspublicaties zullen de partijen gewezen worden op deze mogelijkheid. Doelstelling van het project 'Mediationweek' is het ontwikkelen van een kant en klaar pakket (inclusief communicatieplan) waarmee de diverse rechtbanken het project kunnen uitvoeren. Voordeel voor het landelijk project is het genereren van meer zaken voor onderzoek en het vergroten van het draagvlak voor mediation. Voordeel voor de deelnemende rechtbanken is het wegwerken van achterstanden.

Implementatie

Na goedkeuring van de diverse deelprojectplannen wordt tussen de president van de desbetreffende rechtbank en de opdrachtgever een convenant gesloten dat namens de opdrachtgever zal worden ondertekend door één van de bewindslieden van Justitie. Daarop vooruitlopend worden alle organisatorische maatregelen getroffen om de deelprojecten te implementeren in de organisatie van de desbetreffende rechtbank alsmede om de communicatie tussen het projectbureau en de rechtbank optimaal te laten verlopen.

Periodieke rapportage over deelprojecten

De plaatselijke projectleiders zijn verantwoordelijk voor het maandelijks rapporteren aan de landelijke projectleider door het doen uitbrengen van een inhoudelijk rapport waarin de aantallen gerealiseerde doorverwijzingen zijn verwerkt, alsmede een financieel rapport waarin de besteding van de budgetten wordt verantwoord. Tevens worden in die rapporten voorstellen gedaan voor de verdere vormgeving van de desbetreffende deelprojecten.

Kostenregeling

De mediators krijgen een vergoeding voor hun werkzaamheden conform de landelijke kaderstelling. Tot twee contacturen ontvangen zij €138. Gaat een mediation langer duren, dan wordt dit bedrag verhoogd naar €1.100. De advocaten van de partijen die met een toevoeging procederen, krijgen een vergoeding conform het Besluit Toevoegingen. Aan de doorverwezen partijen wordt geen bijdrage gevraagd.

2.1.3 Communicatie, voorlichting en opleiding

Vergroten van het draagvlak voor mediation, waaronder het vergroten van de bekendheid met mediation, zal op twee fronten gericht moeten zijn. Enerzijds op de verwijzer (rechter, doorverwijspersoon of de advocaat) en anderzijds op de rechtzoekenden en hun advocaten/gemachtigden. Wanneer de rechter als doorverwijzer gaat fungeren, is het van cruciaal belang dat hij/zij goed op de hoogte is van de indicatoren voor mediation. Bovendien kunnen bepaalde mediationstechnieken de rechter ten dienste staan bij het onderzoek naar de onderhandelingsbereidheid van partijen.

Mede gelet op het noodzakelijke draagvlak binnen de rechterlijke organisatie is het ontwikkelen en aanbieden van een driedaagse doorverwijzingscursus onderdeel van het project.⁸ Deze cursus wordt aangeboden aan rechters en overige doorverwijzers uit de deelnemende sectoren. Ook andere rechters van de deelnemende rechtbanken zullen de mogelijkheid krijgen deze cursus te volgen (tegen betaling van de kostprijs). Daarnaast worden korter durende instructie- en informatiebijeenkomsten ontwikkeld voor andere projectmedewerkers binnen de rechtbanken.

Er is een landelijk communicatieplan ontwikkeld met als onderdeel een communicatieplan voor de deelprojecten. Zowel partijen als advocaten worden vóór de zitting in kennis gesteld van de mogelijkheid dat naar mediation kan worden doorverwezen. Voor de advocatuur dan wel andere belanghebbenden in de betrokken arrondissementen zal een voorlichtingsbijeenkomst gehouden worden. Voor partijen die aan een mediation deelnemen, wordt een folder ontwikkeld. Bij de start van de verschillende deelprojecten zal ook de pers worden geïnformeerd.

2.1.4 Kwaliteitseisen

Wanneer rechters vanuit hun gezagspositie mediation voorstellen, moet de kwaliteit van de mediator boven elke twijfel verheven zijn. In samenspraak met rechters, vertegenwoordigers van het NMI en diverse mediators zijn kwaliteitseisen ontwikkeld betreffende opleiding, ervaring en deskundigheid van de betrokken mediators. Het gaat hierbij om de verplichting elk jaar een vervolgtaining te volgen of aantoonbaar bezig te zijn vaardigheden en kwaliteit te verbreden of te verdiepen. Verder zal de mediator moeten beschikken over relevante ervaring van ten minste 5 à 10 mediations, over ervaring in het omgaan met partijen in conflictsituaties, alsmede over zicht op de gang van zaken in juridische procedures en de impact daarvan op het conflict en partijen.

⁸ Deze cursus is ontwikkeld in nauwe samenwerking met professor mr J.M. Barendrecht en mevrouw mr. M. Schreuder-Tromp. De eerste cursus is van 18 tot en met 20 januari 2000 gegeven voor 16 rechters van de rechtbank Arnhem en is goed ontvangen. Daaropvolgende cursussen duurden twee dagen.

Voor evaluatiedoeleinden en de mogelijkheid tot bijsturing gaande het project zal voor elk project een beperkt aantal 'vaste' mediators worden aangetrokken waaruit partijen in beginsel kunnen kiezen. Naast de kwaliteitseisen zullen dan ook eisen aan oproepbaarheid en inzetbaarheid gesteld worden. In alle deelprojecten zullen externe mediators worden ingezet. In enkele deelprojecten zullen voor de duur van die projecten ook enkele daartoe gekwalificeerde rechters worden ingezet als interne mediators. Het zal meestal gaan om detachering van rechters uit een andere rechtbank. In de deelprojectplannen zal worden aangegeven of in het desbetreffende deelproject rechters als mediator zullen optreden. Daarbij zal tevens worden aangegeven hoe rekening is gehouden met de beleidsvoornemens dat na afloop van de projectperiode rechters niet meer als mediator zullen worden ingezet. Uiteraard zullen ook zij aan de hiervoor genoemde eisen van opleiding en vervolgopleiding moeten voldoen.⁹ Een rechter kan echter nimmer zowel rechter als mediator zijn in eenzelfde zaak.

Co-mediation

Soms wordt de noodzaak gezien om mediations te houden met behulp van twee (elkaar aanvullende) mediators, 'co-mediation'. Co-mediation is geïndiceerd bij complexe zaken, waaronder zaken met meerdere partijen. Co-mediation door twee ervaren mediators zal in het project uitsluitend worden ingezet als de bijzondere complexiteit van een zaak daarom vraagt. De veronderstelling is dat ook de rechter in dergelijke zeer gecompliceerde zaken zeer veel uren zou moeten steken. Betaalde co-mediation zal in maximaal 5% van het totaal aantal doorverwijzingen mogen plaatsvinden. Tevens zal de mogelijkheid worden verkend om op korte termijn minder ervaren mediators als co-mediator in te schakelen, waarmee dan een leereffect wordt beoogd.

Coaching en intervisie

Om de kwaliteit van de doorverwijzingen en van de mediations te optimaliseren, wordt ten behoeve van de rechters, andere doorverwijzers en mediators een systeem van coaching en intervisie ontwikkeld. Voor rechters en andere doorverwijzers zullen bijeenkomsten worden georganiseerd voor de uitwisseling van ervaringen met doorverwijzen. Die bijeenkomsten zullen worden bijgewoond door de landelijke projectleider dan wel de landelijk projectsecretaris, die de ervaringen kunnen bundelen en voorts indien nodig kunnen zorgen voor coaching van, dan wel intervisie met, de betrokken rechters en/of andere doorverwijzers.

Projectmediators zullen op gezamenlijke bijeenkomsten hun ervaringen kunnen uitwisselen en voorstellen tot verbeteren en aanscherpen van de doorverwijzingsprocedures en het mediationproces kunnen doen, terwijl ook voor hen een systeem van intervisie zal worden ontwikkeld.

⁹ De eis van mediationervaring kan worden aangepast als de rechter aantoonbaar in staat is zijn/haar mediationvaardigheden met succes in te zetten.

Voorts is van belang dat ervaringen tussen de rechters en de mediators worden uitgewisseld, uiteraard zonder schending van hun wederzijds beroepsgeheim. Het is van belang dat ten aanzien van de doorverwijzingsindicaties nadere helderheid ontstaat, opdat wordt voorkomen dat niet-geslaagde mediations, dan wel alsnog niet gerealiseerde doorverwijzingen tot irritaties en frustraties leiden. Ook hiervoor zullen één à twee bijeenkomsten per jaar worden georganiseerd.

2.1.5 Selectie van mediators

De selectie van projectmediators dient met grote zorgvuldigheid te worden verricht, mede omdat uit eerdere ervaringen in Nederland en in het buitenland bekend is dat mediations tijdens een gerechtelijke procedure anders (en volgens velen ingewikkelder) zijn dan mediations die op eigen initiatief van partijen en veelal in een vroeger stadium van een conflict aanvangen. In dit kader kan het bovendien relevant zijn dat de mediator een juridische vooropleiding heeft, zodat hij inzicht heeft in de juridische context en in staat is bij een geslaagde mediation een goede vaststellingsovereenkomst op te stellen. Daarom ligt het voor de hand een juridische opleiding te eisen. Anderzijds is bekend dat partijen in bepaalde soorten zaken (bouwconflicten, arbeidszaken, medische fouten) meer vertrouwen stellen in een mediator met een niet-juridische beroepsopleiding, zoals ingenieur, architect, arts, arbeidsdeskundige, accountant et cetera. Tegen deze achtergrond zullen zowel mediators worden geselecteerd met zowel een juridische als een niet-juridische opleiding.

In het projectplan wordt benadrukt dat een transparante en objectieve selectieprocedure vereist is. Aan het NMI wordt een voorselectie gevraagd, conform de gestelde kwaliteitscriteria, waaruit vervolgens door een onafhankelijke selectiecommissie het voor het betreffende deelproject benodigde aantal mediators zal worden geselecteerd. De landelijke projectleider zal vervolgens telkens voor een periode van maximaal één jaar met hen een overeenkomst sluiten. Hierbij verplichten de mediators zich de mediations uit te voeren conform de NMI-overeenkomst, met inachtneming van alle randvoorwaarden van het project en tegen de daarvoor vastgestelde vergoeding. Daarnaast worden zij geacht de onderzoeksvragenlijsten in te vullen en deel te nemen aan evaluatie- en intervisiebijeenkomsten.

2.1.6 Doorverwijzingsmodaliteiten

Om goed inzicht te krijgen in de meest effectieve en efficiënte wijze van doorverwijzen en de wijze waarop doorverwijzing het best kan worden georganiseerd, zal in de verschillende deelprojecten een aantal doorverwijzingsmodaliteiten worden getoetst. Per deelproject zal een strategische keuze worden gemaakt uit de volgende varianten (welke tijdens het project eventueel kunnen worden bijgesteld):

Tabel 2.1: Varianten in doorverwijzingsmodaliteiten

Moment in procedure	Methode	Door wie	Indicaties
vóór eventuele zitting (na conclusie van antwoord)	– aselect/schriftelijk	– administratie	– bijvoorbeeld: elke vijfde zaak
	– selectie op relatie partijen/schriftelijk of mondeling	– verwijzingspersoon	– bijvoorbeeld: afhechten/bewaren relatie speelt een rol (familierechtelijk of zakelijk)
	– selectie op soort zaak/ schriftelijk of mondeling	– verwijzingspersoon	– bijvoorbeeld: alle huur-, buren- of verdelings- zaken/ontbinden van zakelijke samenwer- kingsrelaties of: elke tweede arbeidszaak
op de zitting (zoals: comparitie, familie- zitting en pleidooi)	– mondeling	– rechter	– bijvoorbeeld: belangen van partijen wijken af van juridische stand- punten, er is meer tijd nodig dan op zitting beschikbaar is et cetera
op enig moment in procedure	– op verzoek partijen	– verwijzingspersoon	– bijvoorbeeld: partijen zijn bereid zelf in oplossing te investeren of andere overwegingen
	– op advies advocaten of gemachtigden	– verwijzingspersoon	– bijvoorbeeld: via media- tion andere (betere) oplossing mogelijk dan via rechtspraak of andere overwegingen

2.2 Uitvoering project

2.2.1 Opbouw van de organisatie

In de eerste maanden van 2000 wordt de projectorganisatie opgebouwd. Daarin speelt de landelijke projectleider een bepalende rol. Er wordt daarnaast een plaatsvervangend landelijke projectleider benoemd. Deze is tevens projectleider van het deelproject Utrecht en vice-president van de rechtbank Utrecht. Deze heeft geregeld projectoverleg met de landelijke projectleider en de projectsecretaris en vervangt de landelijke projectleider bij afwezigheid.

Voorts worden de medewerkers van het landelijke projectbureau gezocht: een landelijk projectsecretaris, een bureaucoördinator, een projectmedewerker

en (vanaf half 2002) een beleidsmedewerker. De projectsecretaris is tevens projectleider van het deelproject Arnhem. De projectsecretaris ondersteunt de landelijke projectleider, met name door het bijwonen van vergaderingen van de deelprojecten, als telefonische vraagbaak en door middel van projectoverleg. De projectsecretaris is voorts in het bijzonder verantwoordelijk voor het financieel beheer en voor de kwaliteit en kwantiteit van gegevensverzameling.¹⁰

2.2.2 De selectie van deelnemende gerechten

Bij brief van 19 november 1999 zijn de presidenten van alle rechtbanken en hoven uitgenodigd om aan te geven of hun rechtbank of hof belangstelling zou hebben aan het project deel te nemen. In totaal acht hiervan hebben hierop hun principe-bereidheid uitgesproken.¹¹ Vanuit een viertal rechtbanken kwam wel een positieve reactie, maar kon men om uiteenlopende redenen (werkdruk, draagvlak) deelname niet toezeggen.¹² Uiteindelijk zijn in het kader van het landelijk project de volgende deelprojecten te onderscheiden.

Tabel 2.2: Overzicht van de vaste deelprojecten van het project mediation RM

Project	Aanvangstijdstip	Instantie	Type zaak
Arnhem	maart 2000	– rechtbank: sector kanton – rechtbank – hof	– civiel en familierecht – belastingrecht
Zwolle	april 2000*	– rechtbank	– bestuursrecht
Assen	juli 2000	– rechtbank: sector kanton – rechtbank	– civiel en familierecht
Utrecht	juli 2000	– rechtbank	– civiel en familierecht
Amsterdam	september 2000	– rechtbank	– civiel recht – bestuursrecht

* Het betreft hier een voortzetting van een eerder experiment dat in 1997 van start ging.

10 Bron: bijlage II; taakomschrijvingen landelijk projectbureau, bij de concept-begroting 2002.

11 Het betreft de volgende: hof (familiesector) en rechtbank Arnhem (civiel inclusief familie), hof Den Bosch (familiesector), rechtbanken Utrecht (civiel inclusief familie), Assen (familie en kantonsector), Amsterdam (bestuurssector), Haarlem (bestuurssector), Zwolle (bestuurssector) en Den Haag (bestuurssector, daarvan één kamer). Bron: Voorstel voor te ontwikkelen deelprojecten van de landelijke projectleider van 25-02-2000.

12 De rechtbanken Middelburg en Rotterdam lieten weten positief tegenover het project te staan, maar gezien de werkdruk geen kans te zien te participeren. Wel hebben zij bij die gelegenheid verzocht om deelname aan de doorverwijzingscursus. Bij de rechtbank Maastricht was een deel der rechters positief maar bestond bij een groter deel weerstand, waardoor er onvoldoende draagvlak was voor deelname aan het project. Het hof Den Bosch kon geen aansluiting vinden bij een rechtbank in het ressort, zodat daar geen deelproject kon worden gestart.

Voor de start van een deelproject wordt er een in overleg met alle betrokkenen opgemaakt convenant gesloten tussen de (vertegenwoordiger van de) staatssecretaris en de president van de rechtbank, waarin de rechten en de plichten van de opdrachtgever, de presidenten van de deelnemende gerechten en van de projectleiding zijn neergelegd. Ter voorbereiding op de start van deelprojecten is er een standaardovereenkomst tussen projectmediators en de landelijke projectleider opgesteld, waarin rechten en plichten over en weer conform de kaderstelling zijn neergelegd. Voorts is er een standaard mediationovereenkomst opgesteld voor de partijen en de mediator, gebaseerd op de standaardovereenkomst van het NMI. In deze overeenkomst worden de basisregels van de mediation vastgelegd.

De deelprojecten zijn op verschillende data gestart. Het eerste project start in Arnhem. Het is vanaf september 1999 voorbereid en ontwikkeld en wordt uiteindelijk op 17 maart 2000 officieel geopend. Kort daarop volgt Zwolle. Omdat hierbij sprake is van een voortzetting – in een nieuw kader – van een eerder experiment met doorverwijzing naar mediation dat in 1997 van start ging, heeft het inpassen van dit lopend experiment binnen het landelijk project, dat aan andere (met name registratie-)eisen moet voldoen, de nodige aanpassingen en veel overleg gevergd.

Met het oog op een goede spreiding naar omvang zou naast Zwolle (redelijk klein) een relatief grote sector bestuursrecht moeten deelnemen. Tegen deze achtergrond is gekozen voor Amsterdam.¹³

Voor de civiele projecten is uiteindelijk gekozen voor Arnhem, Utrecht en Assen, waarmee voldaan wordt aan een maximale spreiding over een grote, middelgrote en kleine rechtbank. In Arnhem en Assen neemt ook de sector kanton deel aan het project, waarmee hieraan een nieuw element wordt toegevoegd.

2.2.3 Mediationweken

Om procederende partijen bij niet aan het project deelnemende gerechten kennis te laten maken met de mogelijkheden van mediation naast rechtspraak, zijn door het landelijke projectbureau diverse mediationweken georganiseerd. Een uitnodigingsbrief tot mediation wordt aan de procureurs gestuurd, die vervolgens mediation kunnen voorstellen aan hun cliënt. De partijen kunnen er dan voor kiezen hun geschil alsnog zelf onder begeleiding van een mediator op te lossen. De organisatie van de mediationweken geschiedt in nauwe samenwerking tussen het landelijke projectbureau en de betreffende gerechten. Het landelijke projectbureau organiseert voorafgaande aan een mediationweek een informatiebijeenkomst voor de projectmediators en er wordt een speciale

13 Haarlem viel af (vergelijkbaar in omvang met Zwolle) en Den Haag viel af omdat daar slechts één van de kamers van de bestuurssector zou participeren.

brochure voor gemaakt. In 2001 zijn twee pilot-mediationweken gehouden in Rotterdam en Haarlem.

Voorafgaand aan de mediationweek in Rotterdam hebben geselecteerde projectmediators een korte cursus doorlopen. Zij kregen vooral praktische informatie over zaken als de monitoring, de mediationovereenkomsten en de handelwijze na afloop van de mediationbijeenkomst. Bij de meeste zaken zijn co-mediators ingeschakeld (ten behoeve van verslaglegging en als stage-/werkervaringsplaats). Op basis van de ervaringen in Rotterdam en Haarlem is een 'mediationweekkoffertje' ontwikkeld. Dit bestaat uit een draaiboek en alle benodigde organisatie-middelen, waarmee een rechtbank, met ondersteuning van het landelijke projectbureau, een eigen mediationweek kan organiseren. Vervolgens is er in 2002 een viertal mediationweken georganiseerd in Haarlem (tweede maal), Breda, Den Haag en Maastricht. De mediationweken betroffen bestuurs- en civiele zaken, sector kanton-, rechtbank- en hofzaken. De mediationweken leverden ruim 350 gerealiseerde doorverwijzingen op. Hiervan konden 212 afgeronde mediations bij het onderzoek worden betrokken.

2.2.4 Verwijzing in belastingzaken bij het gerechtshof Arnhem

In de tweede helft van 2002 is een nieuw project gestart bij de belastingkamer van het gerechtshof te Arnhem. Daarbij is gekozen voor het schriftelijk uitnodigen van partijen in combinatie met een telefonische benadering. Dit heeft geleid tot een zeer hoge respons, in die mate dat men – wegens een tekort aan projectmediators – op enig moment genoodzaakt was te stoppen met het verzenden van brieven. Per 1 januari 2003 waren er 83 belastingzaken naar mediation doorverwezen.

2.2.5 Werving en selectie projectmediators

Aan het eind van de projectperiode is een vaste groep van ongeveer 70 projectmediators aan het project verbonden. Daarnaast zijn er speciaal ten behoeve van de mediationweken nog 136 extra mediators geworven. Elk deelproject is zelf verantwoordelijk voor de werving van projectmediators. Zij worden geselecteerd door een commissie bestaande uit een rechter, een advocaat en een mediator. In alle gevallen was de advocaat tevens zelf mediator. De projectmediators zijn geselecteerd op basis van specifieke opleidingseisen en eerder opgedane mediationervaring. Ook is gestreefd naar een evenwichtige en gevarieerde samenstelling van de groep projectmediators binnen een bepaald deelproject. Vanwege de gestage toename van het aantal mediations zijn meerdere nieuwe lichten geselecteerd. Aanvankelijk zijn er vooral jurist-mediators aangetrokken, maar bij latere wervingen zijn meer niet-juristen geselecteerd. De meeste mediators oefenen nog een ander hoofdberoep uit. Ongeveer tweederde van de projectmediators is jurist, waarvan de helft advocaat. Verder varieert de groep van psycholoog, bedrijfsjurist, interimmanager, architect, accountant en burgemeester tot arts en notaris. Iets minder dan de helft (44%) is van het vrouwelijk geslacht.

De mediators hebben zich verplicht tot het volgen van aanvullende, door het project georganiseerde cursussen, intervisie- en coachingsbijeenkomsten, tot het naleven van de NMI-regels, tot het aan partijen voorhouden dat een vaststellingsovereenkomst pas getekend dient te worden wanneer zij het concept daarvan met hun eigen advocaat hebben kunnen bespreken, tot het deelnemen aan geregeld overleg met rechters en tot het zich onderwerpen aan een speciale klachtenregeling van het project in aanvulling op die van het NMI.

Behalve voor een goede selectie is de projectleiding tevens verantwoordelijk voor de kwaliteitsbevordering en -bewaking van mediators. Mediators krijgen een tijdelijk contract. Hun functioneren wordt periodiek geëvalueerd en bij voldoende functioneren wordt het contract verlengd.¹⁴ Bij de evaluatie wordt onder meer gebruik gemaakt van gegevens uit de monitoringformulieren. Partijen en advocaten beoordelen hierin de kwaliteit van de mediator en van het mediationproces. Deze beoordelingen vormen tevens aanknopingspunten voor coaches die met mediators werken voor aspecten die nog extra aandacht behoeven. Er worden voorts intervisiebijeenkomsten georganiseerd.

2.2.6 Zaaktoewijzing aan mediators

Mediators worden door de projectsecretaris aan zaken en partijen toegewezen. In sommige gevallen wordt de mediator naar expertise ingezet. In andere situaties is de beschikbaarheid doorslaggevend. Soms worden meteen twee mediators aan een zaak toegewezen of wordt er in een later stadium van het mediationproces een tweede mediator toegevoegd. Zoals reeds eerder opgemerkt kan, gezien de budgettaire beperkingen, slechts in een beperkt aantal gevallen sprake zijn van dergelijke co-mediation, waarbij onderscheid dient te worden gemaakt tussen de betaalde 'teammediations' en onbetaalde co-mediations in het kader van de opleiding van beginnende mediators, die aldus ervaring op kunnen doen. Bij de mediationweken wordt standaard gebruikgemaakt van onbetaalde co-mediation.

2.2.7 Kwaliteitsbevordering en -bewaking

Bij de maatregelen die ertoe strekken de kwaliteit te bevorderen en te bewaken, moet onderscheid worden gemaakt naar de doelgroepen, te weten mediators enerzijds en rechters en secretarissen anderzijds.

Mediators

Bij de mediators is de wijze waarop deze worden geselecteerd uiteraard een belangrijk kwaliteitsinstrument. Bij aanvang van het project is veel tijd gestoken in de selectie en werving van projectmediators. In bijeenkomsten van projectmediators (met name ook per deelproject) heeft vervolgens wederzijdse kennisgeving plaatsgevonden en zijn tal van praktische punten besproken. Vervolgens is er gedurende de looptijd van het project aandacht geweest voor aanvullende

¹⁴ Gedurende het project kon slechts één keer een contract niet worden verlengd.

maatregelen, zoals intervisie en specifieke opleiding. Mediators zijn verplicht intervisiebijeenkomsten bij te wonen. Vanaf het begin bleek dat mediators daaraan ook behoefte hadden, om ervaringen en tips te kunnen uitwisselen. Binnen het project wordt intervisie aangeboden, waarbij het over items gaat die specifiek zijn voor het project. De intervisiegroepen worden begeleid door coaches. Er zijn 12 coaches geworven, één per intervisiegroep. In de loop van 2001 blijkt dat coaching en intervisie in de deelprojecten op uiteenlopende manieren plaatsvindt en in een enkel geval niet of nauwelijks van de grond is gekomen. Vervolgens wordt geëxperimenteerd met andere wijzen van coaching, zoals het telefonisch beschikbaar zijn van een coach. Begin 2002 wordt het systeem geëvalueerd. Er is onder meer bezien of er voldoende reden is voor het blijvend aanbieden van coaching. Niet alle intervisiegroepen blijken gebruik te maken van coaches. Besloten wordt dat alleen nog gebruik zal worden gemaakt van coaches die ervaring hebben op het gebied van coaching en supervisie en dat coaching op een iets bescheidener schaal door zal gaan.

Behalve aan intervisie bleek bij mediators voorts behoefte te bestaan aan scholing en verdieping. Daarom zijn diverse cursussen georganiseerd over specifieke onderwerpen, zoals omgaan met moeilijke mensen, of hoe als mediator om te gaan met een vastgelopen conflictsituatie. Ook is er een training geweest over 'self-assessment'. Bij deze training is mediators geleerd met behulp van een zelftoets kritisch te reflecteren op het eigen optreden.

Rechters en secretarissen

Gezien de noodzaak om rechters bekend te maken met mediation is er bij de start van het project een doorverwijzingscursus voor rechters en secretarissen samengesteld. De cursus omvat:

- kennismaken met de (on)mogelijkheden van mediation;
- verwerven van communicatievaardigheden, waaronder het onderzoek van belangen van partijen in het kader van een bevredigende oplossing van het geschil;
- het verder ontwikkelen van doorverwijzingsindicaties;
- het ontwikkelen van een zittingsprotocol.

In de loop van 2001 is de cursus verder ontwikkeld en zijn de doelstellingen bijgesteld. Met de cursus wordt tegenwoordig beoogd dat doorverwijzers:

- een goed beeld hebben van de (on)mogelijkheden van mediation;
- doorverwijzingsindicaties en contra-indicaties kennen en kunnen hanteren;
- weten welke informatie moet worden verstrekt en wat zij aan 'commitment' moeten vragen van partijen, hun advocaten en/of gemachtigden;
- antwoord kunnen geven op de meest gestelde vragen, omgaan met weerstand van partijen en omgaan met hun vertegenwoordigers;
- hebben geoefend met mediationvaardigheden die ook op de zitting van pas kunnen komen.

Ter voorbereiding van de cursus vullen cursisten een intakeformulier in met vragen over hun aanpak bij schikken en hun visie op mediation. De gegevens worden gebruikt bij de cursus zelf, voor het verder ontwikkelen van de doorverwijzingsindicaties en voor het ontwikkelen van activiteiten ter vergroting van het draagvlak. De cursus (inclusief de syllabus) is in de loop der tijd steeds verder doorontwikkeld. Soms worden aparte cursussen voor bestuursrechters en civiele rechters gehouden, om op specifieke aspecten in te kunnen gaan. Per 1 januari 2003 hebben iets meer dan 500 potentiële doorverwijzers deelgenomen aan in totaal 28 doorverwijzingscursussen.

Tabel 2.3: Doorverwijzingscursus: aantal cursussen en deelnemers tot en met 2002

Jaar	Aantal cursussen	Aantal deelnemers	Waarvan externe deelnemers	Deelnemende externe rechtbanken
2000	8	164	1	
2001	6	79	22*	13
2002	14	259	28	20
totaal	28	502	51	23

* Eén cursus was geheel voor externe deelnemers.

Als vervolg op de doorverwijzingscursus wordt de mogelijkheid geboden deel te nemen aan terugkomdagen en/of opfriscursussen. In het algemeen blijkt de behoefte aan het uitwisselen van informatie groot. Daarnaast zijn regelmatig andere bijeenkomsten georganiseerd, zoals bijeenkomsten voor rechters en mediators en een discussiemiddag met mediators, rechters en advocaten. Ook bestaat er een intervisietraject voor rechters, begeleid door een coach.

Klachtenregeling

Ten tijde van de start van het project was de klacht- en tuchtregeling van het NMI nog niet gereed. Daarom is ten behoeve van het project een eigen regeling ontworpen, waarvan de partijen in de brochures op de hoogte worden gesteld. Wanneer partijen menen dat zij door de mediator ernstig in hun belangen zijn geschaad, bestaat de mogelijkheid om gedrag en werkwijze van de mediator te laten toetsen door een onafhankelijke klachtbehandelaar. Vervolgens trad per 1 januari 2001 de NMI-regeling in werking. De deelprojectleiders gaven er de voorkeur aan de eigen regeling te handhaven, teneinde zicht te houden op de aard en de afwikkeling van de klachten over de projectmediations. Anderzijds diende samenloop te worden vermeden. Daarom is met het NMI afgesproken dat voor de duur van het project de projectregeling als NMI-regeling wordt erkend, zodat klagers desgewenst meteen bij de tuchtcommissie terecht kunnen.¹⁵

¹⁵ Gedurende de projectperiode zijn er in totaal slechts drie klachten binnengekomen.

2.2.8 *Communicatie en publiciteit*

Vanaf het begin van het project was duidelijk dat er, teneinde het draagvlak voor en de bekendheid van mediation te vergroten, geïnvesteerd zou moeten worden in communicatie, voorlichting, opleiding en kwaliteit. Er is op dit punt een stroom van activiteiten op gang gekomen vanuit de gedachte dat het voortdurend betrokken houden van de verschillende geledingen binnen het project van essentieel belang is voor het draagvlak ervan. Men heeft zich eveneens vanaf het begin gerealiseerd dat deze investeringen wederzijds bevruchtend werken. Zo is het duidelijk dat een – in brede kring aangekondigde – opleidingsfaciliteit voor rechters zowel de bekendheid van mediation bevordert, als rechters voorlicht over mediation en hun vaardigheden op dit terrein vergroot.

Er is een landelijk communicatieplan ontwikkeld met als onderdeel een communicatieplan voor elk van de deelprojecten. Dit plan bevat onder meer communicatierichtlijnen voor de deelprojecten. De hoofdlijn daarvan is dat landelijke publiciteit via het landelijk bureau loopt, teneinde een goede voorlichtingsstrategie te kunnen volgen. Voorts is er een algemene landelijke voorlichtingsbrochure ('Mediation naast rechtspraak') geschreven en een logo ontworpen. Voor elk deelproject is een folder ontworpen met lokale informatie. Lay-out en vormgeving sluiten geheel op elkaar aan, maar ieder deelproject heeft een eigen kleur. Ook op deelprojectniveau zijn regelmatig communicatieactiviteiten ontplooid. Speciaal voor partijen die aan een mediation deelnemen, is een brochure ontwikkeld.

In het kader van het communicatieplan is bedacht dat de start van de deelprojecten een uitgelezen moment is voor het informeren over het project en het vergroten van het draagvlak. Daarom is de start van een deelproject telkens ingeluid met een feestelijke, openbare presentatie van het project en een publiciteitsoffensief. Zo is het project Arnhem op 17 maart 2000 officieel geopend met een seminar dat bezocht is door ruim 200 personen, onder wie 125 advocaten uit het ressort. Het openingswoord werd gesproken door staatssecretaris Cohen, waarna een plechtige ondertekening van het convenant door de staatssecretaris en de president van de rechtbank volgde. Het project Utrecht werd feestelijk geopend met een symposium dat werd bezocht door 270 mensen, van wie ongeveer 110 advocaten. Vanuit dezelfde gedachte is er ook een feestelijke afsluitingsbijeenkomst van het onderzoeksgedeelte van het project georganiseerd op 23 januari 2003.

In de communicatie heeft gedurende het eerste projectjaar de nadruk gelegen op de introductie van de deelprojecten en het bekendmaken van het project binnen de rechterlijke macht. Het jaar daarop is de nadruk gelegd op het vergroten van het draagvlak en zo nodig het verminderen van weerstanden binnen de verschillende doelgroepen: rechters, partijen, mediators en advocaten. Sommige communicatie-activiteiten waren specifiek gericht op de bestuursprojecten dan

wel op de civiele projecten. Er is ook een ééndaagse cursus en een voorlichtingsmiddag voor advocaten ontwikkeld, die tot doel heeft de advocatuur meer bekend te maken met mediation. Deze cursus is gegeven in Arnhem, Utrecht en Amsterdam. Voorts is er een tussentijdse rapportage verschenen (Pel, 2001a) en een verhalenbundel, waarin 11 projectmediations staan beschreven (Groezen, 2002). In september 2002 is een mailing verspreid onder vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, dekens van de landelijke en plaatselijke ordes van advocaten, leden van de stuurgroep ADR/Mediation, opleidingsinstituten van mediators en andere belangstellenden. De mailingmap bevatte, naast informatie over de laatste ontwikkelingen in het project – zoals het doorverwijzen in belastingzaken bij het hof te Arnhem, de videofilm en de mediationweken – ook de verhalenbundel en enkele tussentijdse onderzoeksresultaten. Daarnaast zijn intranet en internet goed benut en is er een voorlichtingsfilm gemaakt over de keuze voor mediation tijdens een gerechtelijke procedure.

Deelprojectleiders hebben op vele manieren aandacht van de media gezocht en gekregen. Zo is er onder meer aandacht voor het project geweest in Nova, Twee Vandaag en andere radio- en tv-programma's. Voorts zijn in talloze bladen stukken en interviews verschenen.¹⁶ Ook de juridische vakbladen zijn hierbij niet uit het oog verloren.¹⁷

Conferenties en bijeenkomsten

Conferenties en werkbijeenkomsten dienen meerdere doelen, zoals deskundighedsbevordering, informatie-uitwisseling en publiciteit. Tegen deze achtergrond zijn er in de projectperiode de volgende conferenties en bijeenkomsten georganiseerd, zowel op initiatief van het landelijk bureau als op initiatief van deelprojecten:

- 3 oktober 2001: Werkconferentie rechtspraak, mediation en medische aansprakelijkheidszaken;
- 20 oktober 2001: Bijeenkomst met judge Wilner, een Amerikaans deskundige op het terrein van court-annexed mediation;
- 29 november 2001: Congres over de gezamenlijke projecten in Zwolle (rechtbank, provincie, buurtbemiddeling en Bureau Rechtshulp);
- 19 april 2002: Werkbijeenkomst over geheimhouding en vertrouwelijkheid bij mediations;
- 18 juni 2002: Werkconferentie rechtspraak, mediation en het bedrijfsleven: over de rol van mediation bij conflicten in het bedrijfsleven.

Conform het projectplan heeft in het voorjaar van 2002 een consultatieronde plaatsgevonden ter inventarisatie van de opgedane ervaringen en ter peiling van het draagvlak voor de bestaande en komende doorverwijzingsvoorzieningen bij

16 Zoals artikelen in (lokale) kranten, huis-aan-huisbladen (De Doornse Krant, interne periodieken en uiteenlopende bladen als Cobouw en het Blad van de Ondernemingsraden en Arts en Auto).

17 Bijvoorbeeld artikelen in Tijdschrift voor personenschade, Advocatenblad, Nederlands Juristen Blad, ADR-nieuwsbrief, Tijdschrift voor Arbitrage, Preadvies VAR, Justitiële Verkenningen.

de doelgroepen.¹⁸ De bedoeling van deze consultatieronde was om de gedachteontwikkeling over de meest wenselijke vormgeving van een eventuele definitieve doorverwijzingsvoorziening een impuls te geven. De bevindingen en aanbevelingen worden tevens gebruikt om de verdere uitvoering van het project in de interimperiode 2003 te kunnen verbeteren. Het eindverslag van de consultatieronde is verschenen in oktober 2002 (Pel, 2002).

Presentaties

Daarnaast zijn er door projectleiders talloze presentaties gehouden bij uiteenlopende bijeenkomsten, variërend van de Rotary, de Jonge Balie en bijeenkomsten op rechtbanken tot de Nationale Ombudsman, het Nederlands Instituut voor Psychologen en verschillende overheden. Bovendien zijn er, in het bijzonder door de landelijke projectleider, diverse buitenlandse congressen/bijeenkomsten bezocht. Enerzijds kon zo worden geleerd van buitenlandse ervaringen en anderzijds konden de Nederlandse ontwikkelingen in het buitenland worden gepresenteerd.

2.2.9 Monitoring

Hoewel in het buitenland regelmatig met court-annexed mediation wordt geëxperimenteerd, is er nauwelijks sprake van systematisch evaluatieonderzoek. Tegen deze achtergrond is direct bij de start van het project al besloten om, in samenwerking met het WODC, met een monitoringsysteem systematisch gegevens te verzamelen. Daarmee kan tevens het verloop van het project worden bewaakt en eventueel bijstelling plaatsvinden. Voor het verkrijgen van de gegevens vullen zowel de doorverwijzer als ook de mediator en partijen (en hun advocaten indien deze ten minste één mediationssessie hebben bijgewoond) een vragenformulier in. Ook een aantal administratieve gegevens wordt met behulp van een monitorformulier geregistreerd. Na de doorverwijzing worden de monitorlijst van de doorverwijzer en het formulier met de administratieve gegevens aan de projectsecretaris overgedragen. De mediator verzamelt na de mediation de door betrokkenen ingevulde lijsten en levert deze samen met zijn eigen evaluatieformulier bij het deelproject in. Zodra de set formulieren compleet is, wordt deze opgestuurd naar het landelijke projectbureau, waar zij worden ingevoerd in een database. Deze gegevens vormen de basis voor zowel de rapportages aan de stuurgroep als voor het evaluatieonderzoek. Noodzaak tot tussentijdse bijsturing kan hierdoor tijdig worden gesignaleerd en, indien mogelijk, gerealiseerd. De bureaucoördinator bewaakt de ontvangst van de gegevens.

Het heeft aanvankelijk veel moeite gekost om adequate vragenlijsten te ontwerpen en een bruikbare database te construeren. Hierbij heeft een rol gespeeld dat bij de start de precieze inhoud en organisatie van het project nog niet duidelijk

¹⁸ De consultatieronde heeft bestaan uit zes sessies, waarop een vooraf opgestelde vragenlijst werd besproken. Aan deze sessies is zowel door betrokkenen als door niet-betrokkenen bij het project deelgenomen. Dezelfde vragen zijn ook in de diverse bij de deelprojecten betrokken gremia besproken. Ook deze informatie is meegenomen in de toekomstverkenning.

kon zijn en dat mede hierdoor de wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden onvoldoende waren afgestemd. Na een lastige beginperiode is het systeem echter op een voor alle betrokkenen bevredigende wijze gaan functioneren. Het heeft veel inspanning gevergd om een complete set ingevulde formulieren van elke zaak te verkrijgen. Uiteindelijk is dit echter goed gelukt.¹⁹

2.3 Doorverwijzingen

Het tot stand brengen van het afgesproken aantal doorverwijzingen is vanaf het begin van het project de belangrijkste doelstelling geweest. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol:

- de indicaties voor selectie van zaken en partijen die zich lenen voor doorverwijzing;
- de variatie in vorm en het moment van doorverwijzing;
- het type en soort zaken waarin een voorstel tot mediation wordt gedaan;
- het aantal gerealiseerde doorverwijzingen, dat wil zeggen het aantal zaken waarin het voorstel tot mediation is aanvaard door beide partijen en waarbij de mediation daadwerkelijk heeft plaatsgevonden;
- het aantal effectieve doorverwijzingen, dat wil zeggen het aantal doorverwijzingen dat leidt tot geslaagde mediations.

Vanuit het idee dat in het project het leereffect vooropstaat, is getracht ervaring op te doen met zoveel mogelijk varianten in wijzen van doorverwijzing. In deze procesevaluatie beperken wij ons tot de eerste vier aspecten; de laatste komt in de effectevaluatie aan de orde.

2.3.1 Doorverwijzingsindicaties

Onderzoek en ervaringen in binnen- en buitenland leren dat indicaties voor doorverwijzing een belangrijk aandachtspunt zijn bij de selectie van zaken en partijen die zich lenen voor mediation. Daarbij is onderscheid te maken tussen pro- en contra-indicaties: redenen om wel en om juist niet naar mediation door te verwijzen. In tabel 2.4 zijn de belangrijkste redenen opgesomd.

In de praktijk²⁰ blijken voornamelijk de volgende vier doorverwijzingsindicaties te worden gehanteerd:

- duurzame relaties van partijen;
- belang van partijen is onvoldoende gediend met puur juridische oplossing;
- communicatieprobleem van partijen;
- onderhandelingsbereidheid van partijen.

19 De inspanning van projectmedewerkers op dit punt is hier stellig debet aan. Ongetwijfeld is ook een belangrijke factor geweest dat in de overeenkomst mediators zich verplichtten om zorg te dragen voor complete invulling van de vragenlijsten.

20 Dit is af te leiden uit de gesprekken hierover en uit de mediationwijzer die binnen het project kan worden gehanteerd door de doorverwijzers.

Tabel 2.4: Overzicht van doorverwijzingsindicaties en contra-indicaties*

Doorverwijzingsindicaties	Contra-indicaties
<ul style="list-style-type: none"> – andere uitkomst wenselijk dan via een vonnis mogelijk – belangen vallen buiten een juridisch kader – snelle oplossing gewenst – procesmoeheid – duurzame relatie (familie, burens, zakenrelatie, maatschap, langlopend contract et cetera) – gemeenschappelijk toekomstig belang – meerdere procedures of meer conflicten dan in de procedure voorgelegd – belang bij vertrouwelijke behandeling, met mogelijkheid afzonderlijke gesprekken – meer partijen bij conflict betrokken dan procespartijen zelf – duurzaamheid oplossing noodzaak 	<ul style="list-style-type: none"> – eerdere mislukte mediation – partijen 'getrouwd' met hun conflict – precedent gewenst – openbare uitspraak gewenst – (te) grote machtsongelijkheid – partijen met een culturele achtergrond waarbinnen mediation niet past – pure procedure waarin uitsluitend rechterlijke uitspraak de oplossing kan brengen

* Bron: Pel, 2000c

De belangrijkste contra-indicaties zijn:

- het gaat om een principiële zaak;
- het gaat om uitleg van nieuwe wetgeving;
- het ontbreken van onderhandelingsruimte.

Bij het voorgaande moet worden bedacht dat in het project ook is geëxperimenteerd met aselece doorverwijzing, dat wil zeggen doorverwijzing zonder vooraf indicaties te hanteren. In het deelproject Zwolle is in september 2001 gestart met aselece doorverwijzen met daarbij de zogenaamde zelftest. Daarbij zijn vier maal de eerste 25 zaken van de maand geselecteerd. Met de zelftest kunnen partijen, door middel van het beantwoorden van vragen, testen of mediation bij hen past en nagaan of hun zaak zich leent voor mediation. In Zwolle zijn op deze wijze in totaal ongeveer 100 zaken geselecteerd in de periode tussen september 2001 en februari 2002. Ter vergelijking is men de zelftest ook in het deelproject Amsterdam gaan gebruiken; ook hier werden 100 brieven verzonden.

2.3.2 De vorm en het moment van de doorverwijzing

Het moment van doorverwijzing

Over het beste tijdstip van doorverwijzen bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds wordt wel gesteld dat doorverwijzing in een vroeg stadium voorkomt dat het conflict verder escaleert. Anderzijds zouden partijen en advocaten die net met een juridische procedure zijn begonnen nog niet toe zijn aan een andere manier van conflictoplossing, terwijl partijen die bij het hof procederen een voorstel tot mediation soms accepteren, omdat zij procesmoe zijn. De ervaringen

Tabel 2.5: Doorverwijzingsvarianten

	Arnhem	Assen	Utrecht	Amsterdam	Zwolle
<i>type zaak:</i>					
bestuur				x	x
civiel	x		x	x	
familie	x	x	x		
belasting	x				
<i>moment van doorverwijzing:</i>					
na dagvaarding/verzoekschrift	x	x	x		
na conclusie van repliek/dupliek	x		x		
na mondelinge behandeling/na comparitie/na antwoord	x	x	x		
tijdens mondelinge behandeling	x	x	x	x	
tijdens pleidooi	x		x		
na ontvangst beroep-/verzoekschrift				x	x
na ontvangst stukken en verweerschrift					x
na instructie				x	x
tijdens behandeling ter terechtzitting				x	x
<i>op welke wijze:</i>					
<i>mondeling</i>					
ter zitting/comparitie na antwoord	x	x	x	x	x
voorlopig getuigenverhoor/deskundigenbericht	x				
collectieve voorlichting voor comparitie			x		
<i>schriftelijk</i>					
per algemene brief	x				x
per algemene brief en telefonisch contact					x
per gerichte brief en folder	x	x			
per gerichte brief en korte gedachte-wisselingscomparitie			x		
informatie en zelftest na beroepschrift				x	x
per comparitievonnissen/tussenvonnissen	x	x	x		
per arrest	x				
<i>doorverwezen door:</i>					
rechter op de zitting	x	x	x	x	x
rechter op een ander moment	x	x	x		x
doorverwijzingspersoon	x		x	x	x
initiatief partijen: schriftelijk verzoek door advocaten	x	x	x		x
<i>selectie:</i>					
geen inhoudelijke criteria/aselect	x			x	x
selectie op dossier/schriftelijke stukken	x	x	x		x
selectie na verschijnen partij(en)	x	x	x	x	x

in het project leren dat de partijen in elk stadium van de procedure een goede reden kunnen hebben om voor mediation te kiezen. Volgens de deelnemers van de brainstormbijeenkomsten zou mediation in beginsel zo vroeg mogelijk in de procedure moeten worden aangeboden. Bij een vroege keuze voor mediation wordt immers het meest op kosten en tijd bespaard.

Mondeling of schriftelijk

Aanvankelijk werd in het project vooral mondeling doorverwezen, maar inmiddels vinden diverse vormen van schriftelijk doorverwijzen ingang. Deze schriftelijke uitnodigingen hebben zich ontwikkeld van algemene brieven, naar steeds meer specifiek op de desbetreffende partijen en soorten zaken gerichte uitnodigingen. Zo is er door de rechtbank Zwolle, het hof te Arnhem en door de sector kanton gewerkt met specifieke aanbiedingsbrieven per zaakscategorie. Bij de vraag naar de meest effectieve vorm lijkt het onderscheid tussen civiele en bestuurszaken een rol te spelen. In bestuurszaken lijkt een schriftelijke uitnodiging met zonodig een telefonische follow-up door een gerechts- of een projectsecretaris goed te werken. De indruk bestaat (althans bij de deelnemers aan de brainstormbijeenkomsten) dat civiele zaken in het algemeen verder geëscaleerd zijn dan bestuursrechtelijke zaken. Daarom zou in civiele zaken doorverwijzen op de zitting beter werken. De rechter kan dan beter beoordelen of mediation geïndiceerd is en partijen kunnen beter geïnformeerd een beslissing nemen.

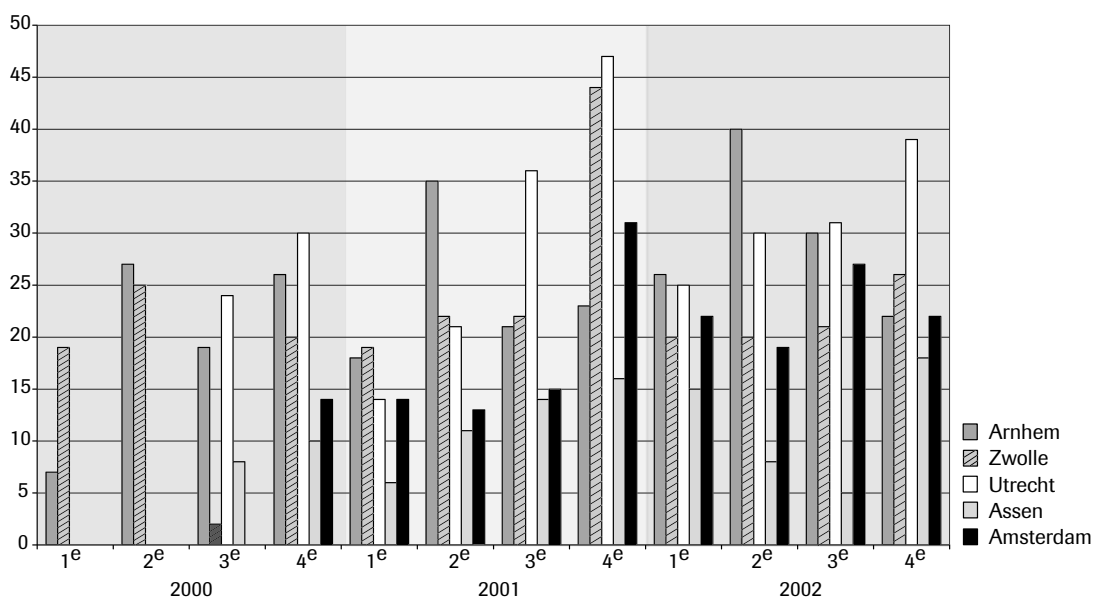
2.3.3 Doorverwijzingsvarianten in de deelprojecten

Tabel 2.5 bevat een overzicht van de verschillende varianten zoals deze binnen de verschillende deelprojecten zijn ontwikkeld.

2.3.4 (Gerealiseerde) doorverwijzingen per deelproject per kwartaal

In figuur 2.1 is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per deelproject vanaf de start in 2000 tot en met het einde van het project grafisch weergegeven. Aan het einde van 2002 zijn ruim duizend doorverwijzingen gerealiseerd. Er zijn 973 mediations voor de einddatum afgerond en in het onderzoek betrokken.

In deelproject Arnhem zijn de meeste doorverwijzingen naar mediation gerealiseerd. Ondanks dat het deelproject Utrecht later van start is gegaan, is hier ook een hoog aantal doorverwijzingen dat het aantal in Arnhem benadert. In Amsterdam is in zowel civiele als bestuurszaken doorverwezen. Dit aantal is samengenomen. Het aantal doorverwijzingen in civiele zaken is lager dan het aantal in Assen en het aantal doorverwijzingen in bestuurszaken is veel lager dan in Zwolle (bijna de helft minder). In de figuur is goed zichtbaar dat het vierde kwartaal van 2001 voor Zwolle, Utrecht en Amsterdam het beste kwartaal was. Dit is verklaarbaar aangezien dit het midden van de projectperiode is en in deze periode de meeste activiteiten zijn georganiseerd, zoals de mediationweken, congressen, cursussen en presentaties. Dat het aantal doorverwijzingen

Figuur 2.1: Overzicht van het aantal doorverwijzingen per kwartaal

daarvoor lager is en in het midden van het project zo hoog, kan te verklaren zijn door een leereffect, dat zich onder meer vertaalt in een verbetering van de uitnodigingsbrieven voor mediation.

Begin 2002 daalt het aantal doorverwijzingen. Deze daling kan veroorzaakt worden doordat er een verzadiging optreedt door een overdaad aan informatie. In Arnhem is het aantal doorverwijzingen juist erg gestegen. In Utrecht en Zwolle is het aantal in het eerste kwartaal van 2002 gedaald, maar daarna weer gestegen. De sterke stijging van het aantal doorverwijzingen in het vierde kwartaal van 2001 in Amsterdam wordt veroorzaakt doordat er vanaf dat moment ook doorverwezen wordt bij de kortgedingsector.

Het project Assen vertoont een verrassende eindspurt, die wordt veroorzaakt door de combinatie van een toegenomen aandacht voor mediation, nieuwe rechters die meer bereid zijn te verwijzen en een groter aanbod van een bepaald soort zaken, die door één specifieke rechter wordt behandeld die erg 'mediation-minded' is.

2.4 Conclusies

In de procesevaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal: hoe is het project RM opgezet en uitgevoerd en welke resultaten zijn bij het project behaald?

Variatie in doorverwijzing

In de opzet van het project is voorzien in variatie in doorverwijzingsmodaliteiten. De conclusie kan zijn dat het project RM aan deze eis meer dan voldoende heeft voldaan. Er is sprake geweest van variatie met betrekking tot de volgende aspecten:

- soort gerecht (sector kanton van de rechtbank, rechtbank, hof);
- type en soort zaak (civiel, bestuur, belasting);
- soort procedure (kort geding, verzoekschriftprocedures et cetera);
- geografische spreiding (Arnhem, Zwolle, Assen, Utrecht en Amsterdam);
- wijze van doorverwijzing (moment in procedure, vorm van doorverwijzen en persoon van de doorverwijzer).

In het project zijn doorverwijzingsvarianten steeds verder ontwikkeld, op basis van de opgedane ervaringen. Een goed voorbeeld hiervan is de start, in de tweede helft van 2002, van 'het belastingproject' van het gerechtshof te Arnhem. Daarin is alle tot dan toe opgebouwde kennis over doorverwijzen toegepast. Deze variant begint met een schriftelijke uitnodiging, met een op het type zaak toegesneden brief, in combinatie met een zelftest en een antwoordformulier. Vervolgens wordt telefonisch contact opgenomen met partijen.

Een tijdige start

Er is sprake geweest van een voorspoedige start, met een projectvoorstel waarmee de presidenten van gerechtshoven en arrondissementsrechtbanken hebben ingestemd. Op voordracht van de presidentenvergadering is vervolgens een landelijke projectleider (vice-president van een gerechtshof) benoemd door het MvJ. Per 1 september 1999 zijn de concrete voorbereidingen voor het project gestart. Het projectplan is in maart 2000 goedgekeurd door de stuurgroep. De landelijke projectleider heeft in deze periode tevens de organisatie van het project opgebouwd. De feitelijke start heeft plaatsgevonden in maart 2000 (deelproject Arnhem), met spoedig daarna Zwolle. De tijdige voorbereiding, de vlotte planontwikkeling, de instemming van de presidenten en een vice-president van een gerechtshof als projectleider hebben bijgedragen aan de vlotte start.

Werving en selectie van mediators

In de opzet wordt de eis gesteld dat er geen twijfel mag bestaan over de kwaliteit van de mediators. Mediators zullen daarom moeten voldoen aan expliciete kwaliteitseisen ten aanzien van opleiding, ervaring en deskundigheid. Voorts moet sprake zijn van een zorgvuldige, transparante en objectieve selectieprocedure voor mediators.

Men is er – met behulp van het NMI – in geslaagd een, gezien het aanbod aan zaken, voldoende aantal gekwalificeerde mediators aan te trekken. De selectie heeft zodanig plaatsgevonden dat er per project sprake is van een evenwichtig samengestelde groep van zowel mediators met een juridische als met een niet-juridische vooropleiding. Alvorens tot eventuele contractverlenging over te gaan is het functioneren van iedere mediator geëvalueerd. Men is erin geslaagd een vaste groep van circa zeventig mediators aan het project te verbinden. Speciaal ten behoeve van de mediationweken zijn er lokaal extra mediators geselecteerd.

Opleiding, training, coaching en intervisie

In de projectopzet is voorzien in de ontwikkeling van een doorverwijzingscursus en instructie- en informatiebijeenkomsten voor rechters, secretarissen en andere projectmedewerkers. Voor rechters, andere doorverwijzers en mediators zal volgens de plannen voorts een systeem van coaching en intervisie worden ontwikkeld.

Deze plannen zijn gerealiseerd. Meer dan 500 rechters en medewerkers van gerechten hebben deelgenomen aan in totaal 28 doorverwijzingscursussen. Voorts zijn er terugkomdagen, opfriscursussen en andere bijeenkomsten georganiseerd. Zij zijn door velen bezocht. Gegevens uit het intakeformulier voor de cursus zijn bovendien gebruikt voor het verbeteren van de cursus, het verder ontwikkelen van de doorverwijzingsmethoden en -indicaties en voor de ontwikkeling van instrumenten ter vergroting van het draagvlak bij de rechtbanken. Voorts zijn er diverse cursussen/trainingen voor mediators georganiseerd en is er door coaches begeleide intervisie aangeboden. In de loop van 2001 is gebleken dat intervisie op uiteenlopende manieren plaatsvindt en in een enkel geval niet van de grond is gekomen. Ook bleken niet alle intervisiegroepen gebruik te maken van coaches. Begin 2002 is het systeem van coaching van mediators geëvalueerd en vervolgens op beperktere schaal voortgezet.

Communicatie en publiciteit

In de opzet worden inspanningen in het vooruitzicht gesteld om de bekendheid van mediation bij zowel verwijzers (rechters en anderen) als partijen en advocaten te vergroten.

Op dit punt heeft een stroom van activiteiten plaatsgevonden. In het eerste projectjaar heeft de nadruk gelegen op de introductie en het bekendmaken van de deelprojecten en daarna op het vergroten van het draagvlak binnen de rechtbanken door middel van gerichte voorlichting.

Er is een landelijke voorlichtingsbrochure uitgegeven, met daarnaast voor elk deelproject een brochure met specifieke informatie per deelproject en per mediationweek. Voor partijen die aan een mediation deelnemen is een speciale brochure ontwikkeld. Ook op het niveau van deelprojecten zijn regelmatig communicatie- en voorlichtingsactiviteiten verricht.

Veel activiteiten zijn zodanig opgezet dat zij verschillende doelen tegelijkertijd konden dienen. Zo is de doorverwijzingscursus voor rechters ontworpen zowel om rechters voor te lichten over mediation en hun vaardigheden op dit terrein te vergroten als om de bekendheid van mediation binnen de rechtbanken te vergroten. Evenzo is de start van deelprojecten zowel gebruikt om te informeren over het project als om publiciteit te genereren.

Er is een verscheidenheid aan communicatie-instrumenten ingezet. Zo is er een verhalenbundel verschenen en is er een voorlichtingsfilm gemaakt. In september 2001 en 2002 is een mailing verspreid met informatie over nieuwe ontwikkelingen in het project en tussentijdse onderzoeksresultaten. (Vooral) projectleiders hebben op vele manieren de aandacht van de audiovisuele media gezocht

en verkregen. Voorts zijn in talloze publicatiesbladen en vakbladen artikelen en interviews verschenen. In de projectperiode zijn ten minste vijf conferenties en werkbijeenkomsten georganiseerd. Door projectleiders zijn vele presentaties gehouden. In het voorjaar van 2002 heeft een consultatieronde plaatsgevonden over de opgedane ervaringen, het draagvlak voor doorverwijzingsvoorzieningen en over de meest wenselijke vormgeving ervan. In oktober 2002 is hiervan een eindverslag verschenen.

Mediationweek

In de opzet van het project is voorzien in de mogelijkheid van een apart project 'Mediationweek': een speciale gelegenheid voor procespartijen om zich in een bepaald tijdvak aan te melden voor vrijwillige mediation. Doelstelling is het ontwikkelen van een kant en klaar pakket (het 'mediationkoffertje') waarmee niet aan het project deelnemende gerechten zelf een mediationweek kunnen organiseren. Aldus kan de bekendheid van en de ervaring met mediation worden vergroot. Bijkomende voordelen zijn het verkrijgen van meer gegevens voor het evaluatieonderzoek en, voor de deelnemende gerechten, de mogelijkheid tot het wegwerken van zaken. In totaal hebben zes mediationweken plaatsgevonden. Deze leverden ruim 350 gerealiseerde doorverwijzingen op. Hiervan konden 212 afgeronde mediations bij het onderzoek worden betrokken.

De organisatie van de mediationweken heeft plaatsgevonden in nauwe samenwerking tussen het landelijke projectbureau en de betreffende gerechten. Voorafgaand aan een mediationweek zijn partijen in speciale perspublicaties gewezen op de mogelijkheid zich te melden voor mediation. Ook hebben procureurs een uitnodigingsbrief ontvangen. Ten behoeve van de mediationweek is een speciale brochure gemaakt. Voorafgaand aan een mediationweek organiseerde het landelijke projectbureau telkens een informatiebijeenkomst of korte cursus voor projectmediators.

Projectleiding

Bij de opzet is afgesproken dat de landelijke projectleider driemaandelijks rapporteert over de uitvoering van de projectplannen, de besteding van de toegekende budgetten en de ontwikkeling van het aantal doorverwijzingen. De wijze waarop leiding is gegeven aan het project door de landelijke projectleiding en de deelprojectleiders is zeer adequaat geweest. Er is een goede infrastructuur opgebouwd. Het projectplan is bovendien zodanig zorgvuldig ontworpen dat bij de uitvoering ervan geen grote en/of principiële wijzigingen meer noodzakelijk waren. De uitvoering heeft nagenoeg geheel volgens de opzet plaatsgevonden en soms meer dan dat.

Monitoring

In de opzet is sprake van een monitor, teneinde systematisch gegevens te verzamelen ten behoeve van het evaluatieonderzoek en om het verloop van het project te kunnen bewaken. Deze monitor is gerealiseerd, in samenwerking met het WODC. Rechters, doorverwijzers, mediators, partijen en hun eventuele

advocaten/gemachtigden hebben over elke mediation een vragenformulier ingevuld. Projectmedewerkers hebben zich zeer moeten inspannen om een complete set van ingevulde formulieren van elke zaak te verkrijgen. Deze zijn door het landelijk projectbureau verzameld en verwerkt (in een database). Na een lastige beginperiode heeft het systeem op een voor alle betrokkenen bevredigende wijze gefunctioneerd. De informatie uit het monitoringsysteem is zeer nuttig gebleken voor het bijsturen van de projecten en voor periodieke rapportages. Het is voorts de belangrijkste bron van gegevens voor het evaluatieonderzoek.

Aantal doorverwijzingen

In de opzet van het project is de eis neergelegd dat gedurende de looptijd van het project (1 januari 2000 – 1 januari 2003) minimaal 500 doorverwijzingen naar mediation zouden worden gerealiseerd. Op 1 januari 2003 zijn bijna 1000 doorverwijzingen gerealiseerd en beschikbaar gekomen voor evaluatie. Aan deze eis is dus ruimschoots voldaan.

3 Mediations bij de rechterlijke macht

In dit hoofdstuk staat de effectevaluatie centraal van mediations die via de rechterlijk macht zijn doorverwezen. Hierbij wordt antwoord gegeven op de volgende hoofdvragen:

- Welke resultaten zijn er geboekt, dat wil zeggen:
 - hoeveel zaken zijn doorverwezen en welke kenmerken hebben deze zaken?
 - wat is de kwaliteit (effectiviteit, efficiëntie, tevredenheid van partijen) van het mediationproces en het resultaat ervan?
- Welke condities bevorderen de kwaliteit van het mediationproces?

3.1 Methoden van onderzoek

In de monitor RM zijn van alle zaken (N=973) die naar een mediator zijn doorverwezen gegevens verzameld. Er zijn daarvoor vragenlijsten ingevuld door doorverwijzers (N=815),²¹ partijen (N=2.015), raadslieden/gemachtigden²² (N=696) en derden-belanghebbenden (N=68) die ten minste bij één sessie aanwezig zijn geweest, (co-)mediators (N=1.050) en door projectmedewerkers (N=973) die administratieve gegevens hebben ingevuld (zie bijlage 4, tabel 8). De monitor bevat gegevens over de slagingspercentages van de mediations, de doorlooptijd, het aantal bijeenkomsten en contacturen, de tevredenheid van partijen en hun raadslieden en hun keuzes omtrent de oplossing van conflicten in de toekomst.

Daarnaast zijn er gegevens over de doorverwijzing, partijen, zaken en de context waarin de mediation heeft plaatsgevonden (zie schema 3.1).

Naast de informatie uit de monitor leverden de volgende methoden van onderzoek aanvullende gegevens:

- telefonische en schriftelijke enquêtes bij 175 partijen die deel hebben genomen aan een geslaagde mediation;
- telefonische en schriftelijke enquêtes bij 308 partijen en 98 mediators die deel hebben genomen aan een mediation die niet tot overeenstemming heeft geleid;
- schriftelijke enquêtes bij 193 partijen die *niet* hebben ingestemd met mediation;
- schriftelijke enquêtes bij doorverwijzers in 33 zaken naar de redenen om geen mediation aan te bieden;
- schriftelijke enquête bij 35 partijen die een schikkingsprocedure hebben gevolgd.

21 De vragenlijst van de doorverwijzer ontbreekt bij de aselechte doorverwijzingen.

22 Met gemachtigde wordt bedoeld de procesvertegenwoordiger en niet degenen die namens een bestuursorgaan of rechtspersoon optreedt als partij in mediation.

Schema 3.1: De vier typen kenmerken

Doorverwijzingskenmerken

- deelproject
- gerechtelijke instantie/soort procedure
- persoon van de doorverwijzer
- vorm van doorverwijzing
- moment van doorverwijzing
- wijze van toetsing onderhandelingsbereidheid
- redenen en (contra-)indicaties doorverwijzing

Partijkenmerken

- instemmingsmotieven
- weigeringsgronden
- wijze van kennismaken met mediation
- beeld van mediation
- rol in de procedure
- soort partij: natuurlijk persoon/rechts-persoon/bestuursorgaan
- eerdere proceservaring
- leeftijd en geslacht

Zaakkenmerken

- type zaak (bestuur of civiel)
- soort zaak
- financieel belang
- complexiteit van de zaak

Mediationkenmerken

- persoon van de (co-)mediator
- aanwezigheid van de advocaat
- plaats van mediation
- co-mediation

3.2 Doorverwijzingsprocedure

Ten aanzien van de doorverwijzingsprocedure dient het onderzoek antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke varianten van doorverwijzing naar mediation bestaan er binnen de verschillende (deel)projecten en wat is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per variant?
- Hoe worden partijen en zaken voor mediation geselecteerd, aan de hand van welke indicaties gebeurt dat en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?
- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?
- Wat zijn de kenmerken van de partijen en zaken die zijn doorverwezen?

3.2.1 Doorverwijzingsvarianten

In het project mediation RM is ten bate van het onderzoek ruime variatie aangebracht in de wijze van doorverwijzing (vorm, moment en persoon van de doorverwijzer), in het soort/type zaak dat wordt doorverwezen, in de procedure van waaruit wordt doorverwezen en door welke gerechtelijke instantie dit gebeurt.

Deelprojecten

De eerste doorverwijzingsvariant zijn de deelprojecten van waaruit de mediations zijn doorverwezen. Het project mediation RM bestaat uit vijf vaste deelprojecten en uit een zestal mediationweken.

De mediationweken vonden plaats in Rotterdam, tweemaal in Haarlem, in Den Haag, Breda en Maastricht. Het deelproject Arnhem heeft binnen de projectperiode het grootste aantal verwijzingen gerealiseerd (28%), gevolgd door deelproject Utrecht met 21%. De mediationweken hebben voor het onderzoek in totaal 212 mediations opgeleverd (22%) (zie bijlage 4, tabel 9).

Het totale zaaksaanbod van Amsterdam in bestuursrechtelijke zaken is driemaal zo groot als in Zwolle. Op grond hiervan zou verwacht kunnen worden dat het aantal bestuursrechtelijke mediations in Amsterdam hoger zou zijn dan in Zwolle. Dit is echter niet het geval. Ook als alleen wordt gekeken naar die bestuursrechtelijke zaaksoorten die in aanmerking komen voor mediation, blijft Amsterdam met 31% mediations ver achter bij Zwolle met 69%.²³ Hierbij dient te worden bedacht dat het Zwolse project al langer loopt en in dit project al veel ervaring is opgedaan met verschillende vormen van verwijzen.

Gerechtelijke instantie

Binnen het project mediation RM wordt door twee instanties doorverwezen, namelijk vanuit de rechtbank en door het gerechtshof. De verwachting is dat het

²³ Bron: analyse van de cijfers van Amsterdam met de cijfers van Zwolle door de projectcommissie mediation, rechtbank Amsterdam.

in hogerberoepzaken lastiger zal zijn partijen, met name degene die in eerste instantie in het gelijk is gesteld, over de streep te krijgen.²⁴ Daarnaast is er door beide partijen al veel tijd en energie in de zaak gestoken, waardoor men minder snel geneigd is het voorstel tot mediation te aanvaarden, tenzij er sprake is van procesmoeheid. In het deelproject Arnhem en in de mediationweek in Den Haag is geëxperimenteerd met doorverwijzing in hoger beroep.

Er komen in totaal 64 hofzaken (7%) in het bestand voor, waarvan 25 Arnhemse belastingzaken, 62 zaken vanuit de sector kanton (6%) van de rechtbanken Arnhem, Assen en de mediationweken en 87% overige rechtbankzaken. Op grond van deze aantallen kan worden vastgesteld dat de bijdrage vanuit de sector kanton en het gerechtshof bescheiden is gebleven. Dit kan deels komen doordat vanuit deze gerechten minder is doorverwezen en deels doordat partijen vaker weigeren. De rechters bij de sector kanton blijken lastig te motiveren om mediation voor te stellen, hetgeen kan worden verklaard uit het feit dat zij gewend en geneigd zijn de zaak zelf te schikken. Daarbij komt dat meer dan de helft van de zaken bij de sector kanton schriftelijk wordt afgedaan. Bij het gerechtshof gaat het om zaken die meer gejuridiseerd zijn en om conflicten die in hogere mate geëscaleerd zijn.

Soort procedure

Bij civiele zaken is meer dan de helft van de mediations doorverwezen vanuit een rolzaak (57%). In ruim een kwart van de zaken betreft het een verzoekschriftprocedure (28%). De overige doorverwijzingen kwamen voort uit kortgedingprocedures (15%).

Bij bestuursrecht zijn 87% van de mediations verwezen vanuit een beroepsprocedure bij de rechtbank en 13% vanuit procedures inzake een verzoek voorlopige voorzieningen. Deze laatste zijn in hoofdzaak ex-Arob/Awb-zaken.

De persoon van de doorverwijzer

Van doorverwijzers wordt verwacht dat zij een juiste inschatting kunnen maken van zaken waarin een juridische oplossing geen werkelijke beëindiging van het conflict betekent voor deze partijen en waarbij mediation een meer passende methode is om tot een adequate conflictoplossing te komen. Er moet bij verwijzing bovendien sprake zijn van een zodanige slagingskans dat bij niet-slagen van de mediation het tijdsverlies en de vaak niet geringe emotionele belasting van partijen gerechtvaardigd zijn (Korteweg-Wiers, 2002).

Omdat mediation binnen het project RM kosteloos is, leiden partijen geen financiële schade als zij geen overeenkomst bereiken, tenzij er op verzoek van partijen advocaten of andere adviseurs aanwezig zijn geweest. Naast een goede selectie is naar verwachting ook de kwaliteit van de voorlichting en de overtuigingskracht van de doorverwijzer van invloed op de aanvaarding van het voorstel en op het succes van de doorverwezen zaken.

24 Statistisch gezien heeft de partij die in eerste instantie in het gelijk is gesteld de beste kansen en zal liever de appellprocedure vervolgen (Combrink-Kuiters, 1998).

Een doorverwijzer kan zowel een rechter zijn die ter zitting het mediationvoorstel doet als een gerechts- of een projectmedewerker die specifiek met doorverwijzing is belast. Bij bijna driekwart van alle mediations is de rechter de verwijzer. Hij doet dit ter zitting of op enig ander moment. Bij civiele zaken verwijst de rechter iets vaker (72%) dan bij bestuur (63%).

De gerechtsecretaris als doorverwijzer in bestuursrechtelijke zaken

Bij het bestuursrecht vervult de gerechtsecretaris een centrale rol bij de doorverwijzing. Hij selecteert niet alleen de voor mediation geschikte zaken, maar is (in Zwolle) ook bij de mediationssessies aanwezig om het verslag te maken. Hij is op deze wijze betrokken bij alle fasen van het mediationtraject: niet alleen gedurende de doorverwijzingsprocedure en het mediationproces, maar ook als bewaker van de voortgang gedurende het natraject. In Zwolle worden bijna alle zaken door de secretarissen geselecteerd en (in overleg met de rechter) doorverwezen. Hierdoor zou de situatie kunnen ontstaan dat de rol van de rechter als doorverwijzer ter zitting en mede hierdoor hun belangstelling voor mediation afneemt. De gerechtsecretaris houdt echter wel nauw contact met de rechter over zaken die hij geschikt acht voor mediation.

Binnen het Zwolse project verbindt men de volgende voordelen aan de aanwezigheid van de secretarissen tijdens de sessies:

- De secretaris is voor partijen een vast aanspreekpunt, waarbij zij ook tussen de sessies terecht kunnen met vragen en eventuele bedenkingen ten aanzien van het mediationproces. Hij licht partijen voor over de consequenties van doorverwijzing voor de lopende beroepszaak.
- De secretaris weet, beter dan de mediator, de weg binnen de rechtbank en kent de standaardprocedure ten aanzien van beroepszaken.
- Doordat de secretaris feedback kan geven op de mediator heeft deze een klankbord.

Een ander voordeel kan zijn dat de secretaris door zijn waarnemingen tijdens de mediationssessies de zaken en de partijen steeds beter gaat selecteren.

Er worden binnen het Zwolse project echter ook nadelen genoemd. Uiteraard kost de aanwezigheid van de secretaris tijdens de mediationssessies en de overige inzet tijd (en dus geld). Een ander mogelijk nadeel van met name de verslaglegging door de secretaris is dat dit verslag minder als mediationinstrument kan worden ingezet.²⁵

Vorm en moment van doorverwijzen

Er zijn drie hoofdvormen van doorverwijzing te onderscheiden, die nauw samenhangen met de wijze van selectie:

²⁵ Hiervoor zijn overigens wel oplossingen denkbaar. Soms voegt de mediator bijvoorbeeld een persoonlijke noot toe aan het verslag van de secretaris om zijn zorgen over het verloop van de mediation en over de houding van partijen te ventileren, in de hoop hun op die manier een impuls te geven om het proces in beweging te brengen.

1. *schriftelijk*: de aselechte verwijzing, waarbij de doorverwijzer noch de stukken noch de partijen kent;
2. *schriftelijk*: selectie op schriftelijke stukken, waarbij de doorverwijzer wel de stukken kent maar op moment van selecteren de partijen nog niet heeft gezien, hoewel deze vorm vaak samen gaat met telefonisch contact met partijen;
3. *mondeling*: de selectie ter zitting, waarbij de doorverwijzer de stukken en de partijen kent.

Aan elke vorm van doorverwijzen zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Zo vergt een aselechte schriftelijke verwijzing minder tijd vergeleken met een inhoudelijke selectie op basis van een *screening* van de dossierstukken, vaak nog gevolgd door een mondelinge voorlichting per telefoon of *face-to-face* ter zitting. Naar verwachting zal echter het rendement van de laatste variant groter zijn, omdat bij de selectie 'op inhoud' de zaken kunnen worden geëlimineerd waarvan op voorhand duidelijk is dat hier een mediationvoorstel niet op zijn plaats is. Te denken valt aan glasheldere incassozaken tussen partijen die slechts eenmalig met elkaar te maken hebben.

Als *vorm* van doorverwijzing komt 'door de rechter *ter zitting*' het vaakst voor (60%) en als *moment* scoort ook de doorverwijzing *tijdens mondelinge behandeling/tijdens behandeling ter terechtzitting* het hoogst (53%). Bij bestuur wordt wel minder vaak ter zitting doorverwezen (35%) dan bij civiel (68%).

Aselechte verwijzing vindt in 5% van de zaken plaats en 35% van de mediations komt voort uit de overige schriftelijke doorverwijzingsvormen.

Effectiviteit van schriftelijk doorverwijzen

De verwachting is dat hoe meer de verwijzer afweet van de zaak en liefst ook nog van partijen, des te beter hij in staat is te selecteren welke zaken zich lenen voor mediation.

De effectiviteit van de mondelinge en schriftelijke vormen van doorverwijzen zou kunnen worden getoetst door te kijken naar het aantal zaken waarin partijen per variant het voorstel accepteren in relatie tot het aantal maal dat het voorstel wordt gedaan. Het aantal zaken waarin een voorstel wordt gedaan is echter niet bekend. Alleen van zaken waarin het mediationvoorstel per brief is gedaan, is achteraf het rendement vast te stellen.

De vorm waarin het schriftelijke voorstel wordt gedaan aan partijen varieert per project en per fase waarin het project verkeert. Dit kan zijn een algemene informatie folder, een (gericht²⁶) voorstel per brief, eventueel in combinatie met de zogenaamde zelftest, waarmee partijen zelf kunnen bepalen in hoeverre een conflict geschikt is voor oplossing door middel van mediation.

Het rendement van de brieven neemt toe naarmate er meer ervaring is

26 De inhoud van de brief was aanvankelijk vrij algemeen gesteld, maar is gaandeweg specifiekier toegespitst op het soort zaak. Uit onderzoek in Engeland blijkt dat de persoonlijke benadering het best werkt. Uitnodigingsbrieven die standaard worden bijgesloten, verliezen na enige tijd hun waarde (Genn, 2002).

opgedaan met schriftelijke doorverwijzing en er een aantal verbeteringen is doorgevoerd (zie bijlage 4, tabel 10). Het responspercentage van de eerste poging in Rotterdam was nog zeer laag. De laatste – Arnhemse – zending bij de belastingrechtzaken is dermate succesvol (respons 27%) dat er zelfs moest worden gestopt met verzenden, omdat er een tekort aan beschikbare projectmediators dreigde te ontstaan. Deze brief is gespecificeerd naar het soort zaak en gaat vergezeld van een antwoordformulier en een zelftest. Als de partij akkoord gaat, wordt de wederpartij gebeld door een persoon die speciaal met deze taak belast is. Een positieve factor hierbij is ook geweest dat intern bij de belastingdienst(en) is afgesproken dat bij een voorstel tot mediation in beginsel daarmee in zou worden gestemd, zodat van die zijde de medewerking al grotendeels was gegarandeerd. Dit is in geen enkel ander deelproject het geval geweest.

Moment van doorverwijzen

Uit de gegevens blijkt dat een kwart van de zaken binnen 64 dagen na het ahangig maken wordt doorverwezen, de helft binnen 150 dagen en driekwart binnen 260 dagen. Hieruit blijkt een geleidelijke afname in het aantal doorverwijzingen naarmate een zaak langer aanhangig is.

Er bestaat tot nu toe nog geen consensus over het meest geschikte moment van doorverwijzen.²⁷ Of mediation vergeleken met de traditionele gerechtelijke afdoening tot een snellere oplossing leidt, wordt mede bepaald door het moment in de procedure waarop het voorstel wordt gedaan, waarbij de te realiseren tijdsbesparing het grootst is als partijen het voorstel vroegtijdig in de procedure accepteren. Aan de andere kant lijken partijen, psychologisch gezien, het minst geneigd naar een andere oplossing te zoeken kort nadat zij de ingrijpende beslissing hebben genomen hun zaak voor de rechter te brengen (Genn, 2002). Zij willen zich eerst een beeld vormen van hun slagingskans op grond van de conclusiewisseling en het eventueel in opdracht van de rechter te produceren aanvullend bewijs. Daarentegen blijkt uit literatuuronderzoek van Baas (2002) dat de kans dat partijen het voorstel accepteren enerzijds het grootst is in het begin van de procedure – men heeft nog weinig tijd en geld geïnvesteerd in de procesgang – of als de procedure al erg lang duurt en er sprake is van procesmoeheid.

3.2.2 (Contra-)indicaties bij doorverwijzen

Deze paragraaf betreft de onderzoeksvraag:

- Aan de hand van welke indicaties zijn partijen en zaken voor mediation geselecteerd en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?

²⁷ Zie ook Chin-a-Fat en Steketee (2001), die vaststelden dat bij scheidingsbemiddeling de kans op succes toeneemt naarmate er eerder in de procedure wordt bemiddeld, tenzij er al voorlopige voorzieningen zijn aangevraagd. Bij omgangsbemiddeling is geen verband vastgesteld tussen de fase waarin wordt doorverwezen en bemiddeld en de succeskans. Wissler (2002) concludeert in haar onderzoek dat hoe eerder men doorverwijst in een procedure, hoe meer kans er is op succes.

Een belangrijk aandachtspunt bij de doorverwijzing is de vraag of de aard van de zaak hierbij bepalend is of juist de kenmerken van partijen. In het eerste geval biedt een selectie op schriftelijke stukken al veel mogelijkheden, terwijl de doorverwijzer in het tweede geval ook partijen zal willen spreken.

Redenen en indicaties volgens de doorverwijzer

Doorverwijzers hebben geregistreerd waarom zij in een bepaalde zaak naar mediation hebben doorverwezen. Zij kunnen daarbij kiezen tussen twee *redenen* (belang onvoldoende gediend met juridische oplossing, te weinig tijd op de zitting) en drie *indicaties* (belang onvoldoende gediend met juridische oplossing, duurzame relatie en communicatieprobleem). Aan de hand van de grote hoeveelheid 'anders, te weten...' -antwoorden zijn de lijsten aangevuld met redenen en indicaties die doorverwijzers zelf hebben aangedragen (zie bijlage 4, tabellen 11 en 12). De belangrijkste reden van doorverwijzing is het vermoeden dat er meer aan de hand is en dat partijen mede daarom niet gebaat zijn bij een juridische oplossing. Eenderde van alle doorverwijzers geeft dit als reden aan (30% civiel en 48% bestuur).

De meest voorkomende indicatie die doorverwijzers invullen is eveneens dat het belang onvoldoende gediend is met een juridische oplossing (62%). De twee overige indicaties – 'duurzame relatie' (46%) en 'communicatieprobleem' (44%) – zijn in gelijke mate aangestreept.

Doorverwijzers konden meer indicaties tegelijk aangeven. De meest voorkomende combinaties is die waarbij zij alle drie de indicaties tegelijk (20%) of geen enkele ervan (19%) van toepassing achten.

Onderhandelingsbereidheid wordt bij *elke* doorverwijzing aanwezig geacht.

Doorverwijzers is wel gevraagd hoe zij de onderhandelingsbereidheid van partijen hebben getoetst. In een meerderheid van de zaken (64%) blijkt dit (vaak ook uitsluitend) expliciet te zijn gevraagd. Daarnaast heeft 40% van de doorverwijzers dit getoetst aan de hand van de stukken en 36% heeft een inschatting op basis van de mondelinge behandeling gemaakt.

Contra-indicaties volgens de doorverwijzer

In de literatuur is men het erover eens is dat er geschillen zijn waarvan op voorhand duidelijk is dat hier een mediationvoorstel zeker niet op zijn plaats is. Te denken valt hierbij aan glasheldere incassozaken tussen partijen die slechts eenmalig met elkaar te maken hebben, zaken waarin de belangen van anderen of openbare belangen in het geding zijn (Loth, 2003), waarin duidelijk behoefte is aan jurisprudentievorming of invulling van nieuwe regelgeving of waarin partijen niet in staat zijn effectief te onderhandelen.

In 33 civiele zaken zijn rechters per enquête gevraagd waarom zij (na een mislukte schikkingspoging) geen mediation hebben voorgesteld. De meest genoemde contra-indicatie (10 maal) is het gebrek aan onderhandelingsbereid-

heid bij partijen, gevolgd door meer zaaksgerelateerde en procedurele contra-indicaties.²⁸

Ook in de monitor RM is de meest genoemde contra-indicatie bij zaken die desondanks zijn doorverwezen, onvoldoende onderhandelingsbereidheid (bij 40 van de 120 zaken met contra-indicaties).

Doorverwijzingsindicaties volgens de mediator

Ook aan de projectmediators is gevraagd welke indicaties zij van toepassing achten op de zaken waarin zij als mediator optreden.²⁹ 'Belang onvoldoende gediend met puur juridische oplossing' is het vaakst van toepassing (60%), gevolgd door communicatieprobleem (51%) en de duurzame relatie (41%). Er is geen verschil tussen de rangordes van civiel en bestuur, waarbij opvalt dat bij bestuursrechtelijke conflicten ook vrij vaak (in 94 zaken) sprake is van een duurzame relatie (zie bijlage 4, tabel 13).

De impliciet veronderstelde onderhandelingsbereidheid wordt in de helft van de gevallen door de mediator geconstateerd. Projectmediators hebben met name bij mediations die niet zijn geslaagd herhaaldelijk het belang onderstreept van een extra controle om na te gaan of beide partijen oprecht de bereidheid hebben om met de wederpartij te onderhandelen op basis van wederzijdse belangen.

Omdat zowel de mediator als de verwijzer doorverwijzingsindicaties invullen, is het de vraag in hoeverre de indicaties met elkaar overeenkomen. Het blijkt dat bij 10% van de zaken beiden exact hetzelfde patroon van toepassing achten. Wanneer per indicatie wordt vergeleken, komt naar voren in hoeveel procent van de zaken de keuze van de doorverwijzer en van de mediator dezelfde is, namelijk bij:

- duurzame relaties: 64%;
- belang onvoldoende gediend met puur juridische oplossing: 55%;
- communicatiestoornis: 53%;
- onderhandelingsbereidheid: 51%.

Het verschil in oordeel kan worden veroorzaakt doordat a) het voor doorverwijzers lastig is in een korte tijd een inschatting te maken, terwijl de mediator afgaat op zijn waarneming tijdens het proces, b) er zich in de tussentijd wijzigingen voordoen in bepaalde situaties of c) de definities niet voor iedereen gelijk zijn. Het begrip duurzame relatie kan bijvoorbeeld tot verwarring leiden. De relatie kan duurzaam zijn *geweest* (arbeidsconflicten en echtscheiding zonder kinderen), maar na de mediation worden *beëindigd* of de relatie kan voortduren in de toekomst.

28 Ook Chin-a-Fat en Steketee (2001) constateren dat de meeste contra-indicaties met name liggen bij partijgebonden kenmerken, zoals een gebrek aan motivatie bij (een van) de ouders, onmacht van (een van) de ouders en psychologische of psychiatrische problematiek.

29 De term doorverwijzingsindicatie is hierbij misleidend, omdat de mediator het monitorformulier na afloop van de mediation invult en hierbij tevens afgaat op zijn waarnemingen tijdens het mediationproces.

3.2.3 *Instemmingsmotieven en weigeringsgronden*

Deze paragraaf betreft de volgende onderzoeksvraag:

- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?

Instemmingsmotieven partijen en hun raadslieden

Partijen en raadslieden kunnen kiezen uit een zevental motieven waarom zij hebben gekozen voor mediation, waarvan zij er maximaal twee mogen aanstrepen (zie bijlage 4, tabel 14). Partijen noemen 'snelheid' het vaakst (43%).³⁰ Daarna volgen 'betere oplossing dan door rechter' (27%), 'advies van de rechter is doorslaggevend' (19%), 'oplossing in eigen hand houden' (15%), 'advies advocaat is doorslaggevend' (15%) en 'andere oplossing dan door rechter' (11%). Uit de spontaan gegeven antwoorden komt 'communicatie/overleg mogelijk' als grootste nieuwe groep naar voren. Deze instemmingsmotieven komen in grote lijnen overeen met die bij de scheidings- en omgangsbemiddeling (Chin-a-Fat en Steketee, 2001).

Het advies van rechters en advocaten is voor een aantal partijen van doorslaggevende betekenis. Als alleen wordt gekeken naar partijen die ter zitting worden doorverwezen, volgt meer dan een kwart het advies van de rechter op. Voor 9% van de partijen is alleen het advies van de rechter doorslaggevend geweest en voor 6% is het advies van de advocaat het enige motief (zie bijlage 4, tabel 15). Bij de doorverwijzing door de rechter wordt soms de kanttekening geplaatst dat partijen een mediationvoorstel ook als dwang kunnen ervaren, bijvoorbeeld omdat zij verwachten dat weigeren negatieve consequenties kan hebben voor hun zaak. Uit enkele commentaren bij de vragenlijsten blijkt dat dit inderdaad af en toe voorkomt.

Instemmingsmotieven raadslieden

Bij raadslieden staat, net als bij partijen, de verwachting van een snellere oplossing bovenaan de rangorde met instemmingsmotieven: 50% noemt deze reden. Daarna volgt 'betere oplossing dan door beslissing van de rechter' met 40%. Tien procent van de raadslieden heeft ingestemd vanwege een eerdere, kennelijk positieve, ervaring met mediation.³¹

Weigeringsgronden partijen en raadslieden

Op diverse wijzen is onderzocht waarom partijen het voorstel voor mediation afslaan:

- in deelproject Utrecht in handelszaken bij partijen meteen na een niet-

30 Ook Genn (2002) vindt als belangrijkste instemmingsmotief van partijen de tijdsbesparing en daarnaast kostenbesparing en het advies van de advocaat. Ook bij schikkingen geven partijen zekerheid op korte termijn tegen zo laag mogelijke kosten als belangrijkste reden op om met elkaar in onderhandeling te gaan (Van der Kam, 2000).

31 Het motief 'ervaring met eerdere mediation' zal naar verwachting in de toekomst vaker voorkomen. Tijdens de projectperiode is dit percentage opgelopen van 6% in de aanvangfase naar 10% in de eindfase van het project.

- geslaagde schikkingspoging ter comparitie (n=11);
- tijdens de mediationweken in Den Haag en Maastricht, in familiezaken en handelszaken (n=22 en n=16);
 - in deelproject Arnhem bij de belastingzaken (n=95);
 - in de deelprojecten Zwolle en Amsterdam in bestuurszaken (n=49);

Het betreft hier in driekwart van de gevallen de weigeringsgronden van de gedaagden/verweerders.

Bij bovengenoemde onderzoeken hadden partijen de mogelijkheid verschillende weigeringsgronden uit de volgende vijf hoofdcategorieën te noemen:

1. de zaak leent zich er niet voor;
2. eerdere pogingen/ervaringen;
3. argumenten die samenhangen met de wederpartij;
4. procestechnische/principiële weigeringsgronden;
5. praktische bezwaren.

De argumenten uit de eerste en vierde categorie wegen voor alle partijen uit alle onderzoeken samengenomen het zwaarst bij hun beslissing niet in te stemmen met het mediationvoorstel.³² Het vaakst is dit in de eerste categorie een gebrek aan onderhandelingsruimte (58%), maar daarnaast komen argumenten voor als 'de zaak is te ingewikkeld voor mediation' (12%) en 'het is een puur zakelijk conflict, het gaat om geld en verder nergens om' (10%).

In de vierde categorie gaat het vooral om de gronden:

- ik wens een beslissing van de rechter (44%);
- ik wil een principiële uitspraak van de rechter ook voor de toekomst (18%);
- het is voor mij een principekwestie (15%);
- ik wil een afdwingbare uitspraak en niet alleen een overeenkomst (8%).

In de overige categorieën komen de percentages nauwelijks boven de 10%. Met name de praktische gronden van de vijfde categorie, zoals tijd/kosten of afstand, worden zelden als reden genoemd.

Weigeringsgronden eisers en gedaagden

Uit het literatuuronderzoek van Baas (2002) blijkt dat de doorverwijzing vaak mislukt omdat de minst machtige partij vaker de voorkeur geeft aan mediation dan de machtigste, zoals bijvoorbeeld de wederpartij bij belasting- en bestuursrechtelijke zaken. Bij de bestuursrechtelijke projecten blijkt dat met name bestuursorganen lastig te overtuigen zijn, omdat zij het conflict liever via de gebruikelijke procedure willen afdoen. Eisers (burgers) blijken over het geheel genomen ook positiever tegenover mediation te staan dan bestuursorganen (Kocken, 2000). In de projecten Amsterdam en Zwolle blijken de wederpartijen viermaal vaker te weigeren dan de eisers. Ook Genn (1998) stelt vast dat gedaagden vaker dan eisers het voorstel afwijzen. Zij zouden hiermee het proces willen traineren en uitstel (van betaling) willen bewerkstelligen.

³² Ook Genn (1998) vond als belangrijkste weigeringsgronden: zaak leent zich er niet voor en bewijsproblemen. Zie ook Genn (2002): rechterlijke uitspraak gewenst of nodig, weinig onderhandelingsruimte, slechte timing of algehele aversie tegen ADR.

Weigeringsgronden civiel en bestuur

Het weigeringsgrondenonderzoek betreft voornamelijk bestuursrechtelijke en belastingzaken met de gronden uit de eerste en vierde categorie. Het argument 'gebrek aan onderhandelingsbereidheid bij de wederpartij' wordt bij uitstek in civiele zaken genoemd.

Herstel communicatie

Soms weigeren partijen deel te nemen aan mediation omdat zij er de voorkeur aan geven het conflict alsnog zelf op te lossen. Door het mediationvoorstel komt soms de communicatie tussen partijen na lange tijd weer op gang als zij het samen eens moeten zien te worden over de vraag of mediation een mogelijkheid biedt om samen een oplossing te vinden voor het conflict. Deze afgedwongen communicatie kan ertoe leiden dat zowel de mediation als de gerechtelijke procedure overbodig wordt. Uit dossieranalyse van 25 uiteindelijk toch niet gestarte mediationzaken in Utrecht en Assen blijkt dat een kwart van deze zaken nooit meer op de rol terugkomt. Uit een nadere analyse van de rolkaarten van 20 civiele zaken die in het deelproject Arnhem naar mediation zijn doorverwezen, maar die uiteindelijk niet in een mediation zijn uitgemond, blijkt, dat de helft van deze zaken vrij kort na de doorverwijzingsdatum geroyeerd is. Of dit het directe gevolg is van het mediation voorstel is niet (altijd) uit de stukken op te maken. In één zaak blijkt er 'onder dreiging van mediation geschikt te zijn', terwijl in een andere zaak in de brief aan de rechtbank staat dat:

'...partijen erin geslaagd zijn om onderhavige kwestie zelf in onderling overleg te regelen. Kennelijk ging van de mediation een dusdanige impuls uit als gevolg waarvan partijen een en ander zelf hebben kortgesloten.'

3.2.4 Kenmerken van partijen en zaken in doorverwezen mediations

In deze paragraaf komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- Wat zijn de kenmerken van de partijen en zaken die worden doorverwezen? Hierbij zal het profiel worden geschetst van de mediations die uit het project mediation RM zijn voortgekomen.

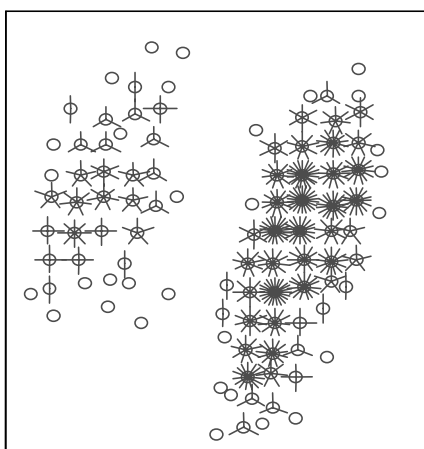
Partijkenmerken

Een aanzienlijk deel van de partijen (64%) maakt via de rechter of via de advocaat (27%) voor het eerst kennis met mediation. Een kleine meerderheid van de partijen (55%) kwam uitsluitend via de rechter voor het eerst op de hoogte van mediation. Ook de raadslieden horen het vaakst voor het eerst van mediation via de rechter (57%). Bijna de helft van de partijen heeft al eerder geprocedeerd (47%). In de helft van de mediations zijn beide partijen natuurlijk persoon (waarvan 70% man), gevolgd door de bestuursrechtelijke standaardcombinatie van een natuurlijk persoon en bestuursorgaan (20%). In tabel 17 van bijlage 4 zijn de combinaties weergegeven met de aantallen zaken.

Type zaak

Een belangrijk onderscheid in het project RM is het verschil tussen civiele en bestuursrechtelijke zaken. Het aantal civiele zaken blijkt met 76% duidelijk in de meerderheid. In een latere fase van het project zijn ook nog belastingzaken doorverwezen. Dit aantal is (met een kleine 3%) helaas te klein om als aparte groep te worden meegenomen in de analyses.

Figuur 3.1: Tweedeling naar type zaak: civiel/bestuur



* De dichtheid van de wolk is maatgevend voor het aantal zaken

Een CATPCA-analyse, waarin de belangrijkste partij-, zaak-, en mediationkenmerken en gegevens over effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid zijn opgenomen, laat een duidelijke tweedeling zien van enerzijds civielrechtelijke en anderzijds bestuursrechtelijke zaken (zie figuur 3.1) met als rechter wolk de civiele zaken.

De grootste groepen civiele mediations hebben betrekking op echtscheiding (35%) en op overeenkomsten (22%, zie bijlage 4, tabel 18). De meeste bestuursrechtelijke mediations zijn ex-Arob/Awb-zaken (36%, zie bijlage 4, tabel 19).

Financieel belang

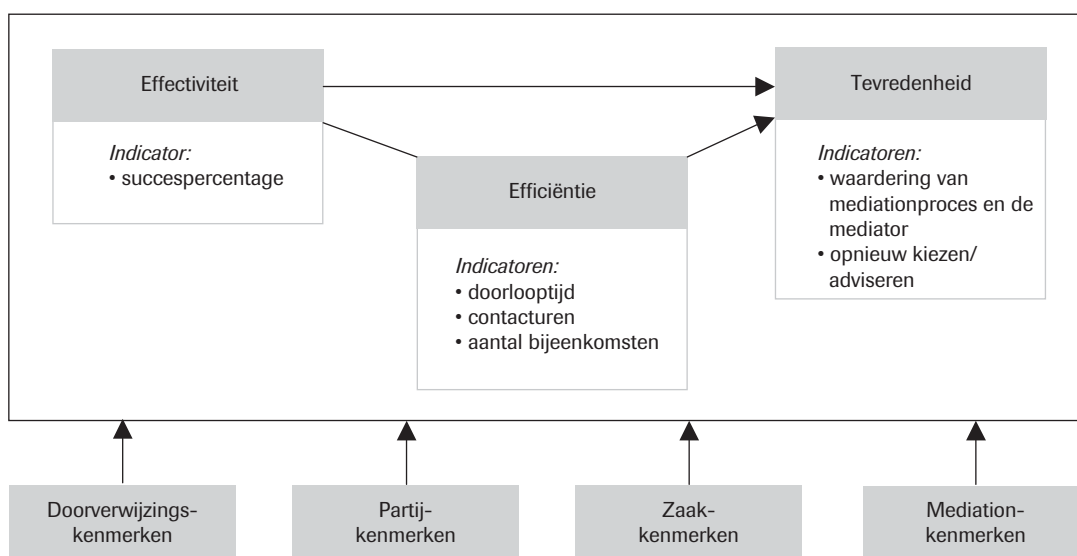
In 49% van de mediations is het financieel belang niet omschreven op het formulier. Als dit wel het geval is, gaat het vaak om aanzienlijke bedragen (zie bijlage 4, tabel 20). De groep met het hoogste financieel belang (meer dan €45.375)³³ komt het meest voor (21%). Bij bestuursrechtelijke zaken is het benoemde financiële belang gemiddeld lager dan bij civiel; de grootste groep ligt bij bestuur tussen de €450 en €4.540.

33 De bedragen zijn omgerekend van guldens naar euro's.

Complexiteit

Bij ingewikkelde zaken is het vaak lastig te bepalen of de zaak/partijen zich lenen voor mediation. Als er bijvoorbeeld meer partijen, meer betrokkenen of derden-belanghebbenden zijn, zal het lastiger zijn om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van mediation in een bepaalde zaak en alle juiste partijen bij elkaar aan tafel te krijgen.

Schema 3.2: De kwaliteit van het mediationproces



In deze effectevaluatie wordt een zaak als complex gedefinieerd als er:

- meer eisers en/of gedaagden in voorkomen en/of
- derden-belanghebbenden bij het conflict betrokken zijn en/of
- sprake is van een eis in reconventie of tegenverzoek en/of
- nog meer procedures lopen tussen partijen.

De complexiteit van de zaak is geen belemmering voor doorverwijzing naar mediation. In 50% van de zaken is er sprake van enige mate van complexiteit. Zo is in een aantal zaken sprake van meer partijen (12%), meer procedures (12%), derden-belanghebbenden (9%) en/of van een eis in reconventie/tegenverzoek (24%). Volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie is eenderde van de bestuursrechtelijke zaken complex tegen 55% van de civiele mediation.

3.3 Kwaliteit van het mediationproces

Het tweede deel van de effectevaluatie RM betreft de kwaliteit van het mediationproces. De onderzoeksvragen die op het mediationproces betrekking hebben, luiden als volgt:

- Hoe effectief en efficiënt is geschilafdoening door middel van mediation en hoe tevreden zijn de betrokkenen over de mediator en het mediationproces?
- Bestaat er een verband tussen de doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediationkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?

In schema 3.2 is de onderzoeksstructuur van de evaluatie van het mediationproces weergegeven.

Naast het slagingspercentage is voor de *effectiviteit* van het mediationproces ook maatgevend in hoeverre partijen de specifiek aan mediation toegeschreven karakteristieken in hun eigen zaak herkennen. Dit wordt in paragraaf 3.5 beschreven aan de hand van de resultaten van de enquête 'mediationkarakteristieken'.

Het kwaliteitscriterium *efficiëntie* kent drie indicatoren: de doorlooptijd, het aantal contacturen en het aantal bijeenkomsten. Een mediationproces verloopt efficiënter naarmate de doorlooptijd korter en het aantal contacturen en bijeenkomsten minder is.

Het kwaliteitscriterium *tevredenheid* wordt afgemeten aan de mate waarin partijen en raadslieden aangeven tevreden te zijn over de mediator en een drietal aspecten van het mediationproces. Een ander criterium voor tevredenheid is het aantal van hen dat aangeeft zelf in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen of het anderen te zullen gaan aanraden.

3.3.1 Effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Effectiviteit: slagingspercentages

Het slagingspercentage voor alle zaken bedraagt 61%, daarvan is bij 6% van de zaken gedeeltelijk overeenstemming bereikt. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om een experimentele setting, waarin soms bewust sprake is van 'risicovol' doorverwijzen, zoals bij de aselect verwezen zaken.

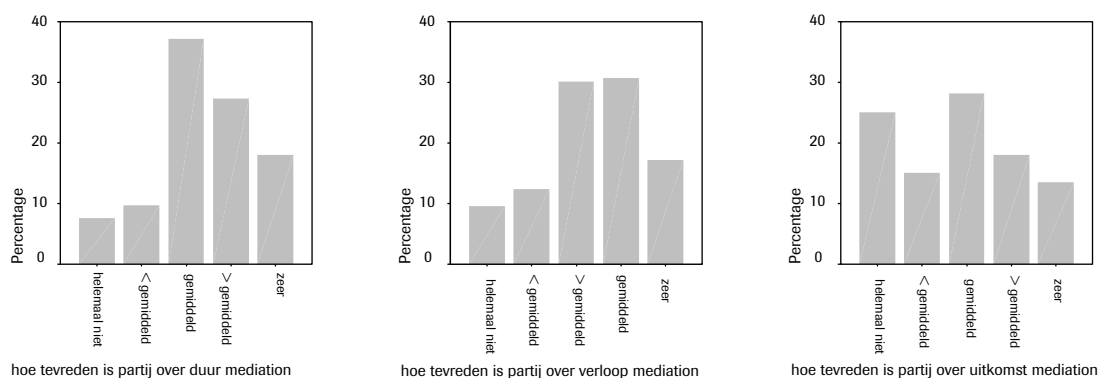
Partijen die geen overeenstemming hebben bereikt, leggen de oorzaak hiervan vaak bij bepaalde kenmerken van de wederpartij, zoals dat de wederpartij niet bereid was te onderhandelen of onvoldoende begrip toonde voor de belangen en situatie van de andere partij. Ook kenmerken van de zaak worden veelvuldig genoemd (de standpunten lagen te ver uiteen, te weinig onderhandelingsruimte (zie bijlage 4, tabel 3)).

Efficiëntie: aantal bijeenkomsten, contacturen en doorlooptijd

Het gemiddeld aantal contacturen bedraagt 6,3, waarbij 63% van de mediations binnen 6 uur is afgerond (zie bijlage 4, tabel 21). De doorlooptijd – gemeten vanaf de eerste tot en met de laatste mediationssessie – was gemiddeld 95 dagen voor alle zaken. De helft van de zaken was binnen 71 dagen afgerond. In tabel 21 van bijlage 4 is de verdeling van de doorlooptijd weergegeven.

Een bijeenkomst duurt gemiddeld ongeveer 2,5 uur (147 minuten). Het aantal contacturen blijkt sterk samen te hangen met het aantal bijeenkomsten ($r=0,85$). Daarom is bij de efficiëntieanalyses alleen het aantal contacturen meegenomen, temeer omdat het aantal bijeenkomsten hoger dan drie niet nader gespecificeerd is.

Figuur 3.2: Frequenties per score voor tevredenheid over duur, verloop en uitkomst van de mediation



In de traditionele rechtsgang gaat veel tijd verloren tussen het moment van aanhangig maken en de zitting.³⁴ De periode tussen moment van doorverwijzing en de eerste mediationsessie duurt gemiddeld 47 dagen. Bij zaken die ter zitting worden verwezen, is dat korter: gemiddeld 35 dagen. In zaken waarin het langer dan gemiddeld duurt voordat de mediation van start gaat – het gaat dan vaker om bestuursrechtelijke zaken – is dit veelal te wijten aan het feit dat niet duidelijk is wie er namens de verwerende partij aan de mediantafel plaats gaat nemen, aan het afzeggen door één van de partijen nadat er al een datum is vastgesteld of aan agendaproblemen.

Tevredenheid

Partijen en hun raadslieden geven op een vijfpuntsschaal (lopend van zeer ontevreden tot zeer tevreden) hun oordeel zowel over een drietal aspecten van mediationproces als over vijf eigenschappen van de mediator(s). Indien wordt gekeken naar het totaal aantal zaken, dus de geslaagde en niet-geslaagde mediations, blijkt dat partijen het meest tevreden zijn over de duur van de mediation (3,4), vervolgens over het verloop (3,3) en gemiddeld tevreden over de uitkomst (2,8). In figuur 3.2 zijn de verdelingen weergegeven voor de waardering van de drie aspecten van het mediationproces. Hieruit blijkt dat 17% van de partijen ontevreden is over de duur van de mediation, 22% over het verloop en 40% over de uitkomst.

34 Groeneveld en Klijn (2002). De planningstermijn van comparaties onder het nieuwe procesrecht ligt tussen de acht weken en drie maanden.

Eigenschappen mediator

De partijen zijn het meest tevreden over de onpartijdigheid en zorgvuldigheid (4,1) van de mediator, vervolgens over hun betrokkenheid (4,0), daadkracht (3,8) en het minst over de inhoudelijke deskundigheid (met toch nog een score van 3,7). Gemiddeld genomen over alle kenmerken samen zijn partijen tevreden over de mediator (3,9)³⁵ (zie bijlage 4, tabel 22).

Als er sprake is van co-mediation, zijn de waarderingen van partijen voor beide mediators gemiddeld genomen gelijk aan elkaar.³⁶

De mate waarin partijen tevreden zijn over de mediator hangt minder samen met de mate waarin zij tevreden zijn met de uitkomst ($r=0,34$) dan de mate van tevredenheid over het verloop ($r=0,54$).

Bij de enquête onder partijen waarbij mediation niet tot overeenstemming leidde, geven 42 van de 308 respondenten aan dat het afbreken van de mediation (mede) aan het optreden van de mediator is toe te schrijven (zie bijlage 4, tabel 2). In het algemeen is men van mening dat de mediator niets te verwijten valt, dat hij 'zijn best heeft gedaan', 'zeer correct' was en dat het aan de zaak en/of de wederpartij ligt, dat de mediation is gestrand.

Neutraliteit en onpartijdigheid worden doorgaans benadrukt als kwaliteiten van bemiddelaars.³⁷ De faciliterende mediator is neutraal en onafhankelijk en houdt zich in principe niet bezig met de inhoud en de mogelijke uitkomsten van de mediation, omdat dit immers het terrein is van de partijen. Hij beperkt zijn betrokkenheid tot het op gang brengen en houden van het onderhandelingsproces. Hij neemt geen standpunten in en doet geen voorstellen, omdat dit de neutraliteit van de mediator in gevaar kan brengen. Soms wordt de neutrale houding van de mediator door (één van de) partijen verkeerd begrepen. Een mediator verwoordt het als volgt:

'In deze zaak lijkt mijn onafhankelijke opstelling door één partij te worden uitgelegd als lage betrokkenheid. Ik denk dat deze partij meer steun van mij had verwacht, temeer daar zijn juridische positie erg zwak en zijn alternatief zeer slecht was.'

Soms blijken partijen een meer handelende (daadkrachtigere) mediator te verwachten.³⁸ Aldus één van de partijen:

'...had persoonlijk wat meer actieve rol verwacht van de mediators (meer tegenwicht/verdiept in de materie). Het is wel zo, we moeten er zelf uitkomen, maar dit gaat al twee jaar lang zo,³⁹ met niets geen positiefs.'

35 De waarderingen van de vijf eigenschappen van de mediator vormen samen een betrouwbare schaal (Cronbach's alpha is 0,85), zodat een gemiddelde score over de vijf eigenschappen is berekend die 'de tevredenheid over de mediator' aangeeft.

36 De analyses worden alleen beschreven voor mediator 1, waarbij dient te worden aangetekend dat het voor de partijen niet altijd duidelijk is geweest wie de mediator was (mediator 1) en wie de co-mediator (mediator 2).

37 Peper en Hogenhuis (2000) en Chin-a-Fat en Steketee (2001), ten aanzien van neutraliteit.

38 Zie ook Chin-a-Fat en Steketee (2001) bij de omgangsbemiddeling.

39 Bedoeld wordt hier de periode voor de aanvang van de mediation.

Volgens partijen:

‘Naar mijn mening mag/moet de mediator positie kiezen in het geschil (soort rijdende rechter).’

Soms geven partijen juist aan dat door de mediator te veel druk wordt uitgeoefend, omdat hij ten bate van het succes van het project koste wat het kost overeenstemming wil bewerkstelligen. Ook Genn (2002) heeft dit verschijnsel waargenomen. Een van de belangrijkste bezwaren die zij bij de raadslieden aantreft, zijn een gebrek aan deskundigheid bij de mediator op het gebied van het recht of het conflict.

Niet iedereen is de mening toegedaan dat de mediator zou moeten beschikken over specifieke deskundigheid. Eén van de advocaten verwoordt het aldus:

‘Een mediator die op het probleemgebied inhoudelijk deskundig is, loopt het risico alleen op die feiten in te gaan, terwijl andere belangrijke aspecten blijven liggen. (...) Het aandragen van oplossingen is en blijft riskant, gaat een eigen leven leiden en wordt daardoor te belangrijk in het verdere verloop.’

Een klein aantal partijen waarbij de mediation niet is geslaagd oordeelde dat de mediator niet over voldoende inhoudelijke kennis beschikte (18 maal, N=308). Partijen verwachten soms (meer) inhoudelijke deskundigheid van de mediator en zijn verbaasd of geïrriteerd over het gebrek aan dossierkennis, terwijl het bij mediation regel is dat partijen in elkaars bijzijn hun verhaal vertellen.

‘De mediator dient instructies te ontvangen en in het bezit te zijn en kennis te nemen van het procesdossier.’

of

‘Een onvoorbereide mediator is in een derde rechtsgang niet effectief. Zonder voorgaande kennis van eerdere uitspraken van de rechtbank neigt het snel tot een herhaling van de vorige processen, hetgeen overbodig is.’

Ten aanzien van de verwachtingen moet worden bedacht dat het hier om partijen gaat die al een gerechtelijke procedure zijn gestart, waarin bepaalde regels en gebruiken gelden. Ook uit de enquête bij niet-geslaagde zaken blijkt dat een klein aantal respondenten verwacht dat de mediator zich van tevoren inleest in het dossier en zich op de zaak voorbereidt (21 maal, N=308). Dit past echter meer bij de evaluerende stijl (Kil, 2001). Men heeft echter binnen het project uitdrukkelijk voor de faciliterende stijl gekozen, om te vermijden dat mediation te veel op schikken zou gaan lijken.

De eisen die aan de rechter worden gesteld – een gedegen voorbereiding op basis van de stukken, sturing tijdens de procedure, juridische deskundigheid – worden kennelijk soms ook van de mediator verwacht, terwijl deze juist andere kwaliteiten heeft in te brengen.

Tevredenheid raadslieden

Bijna 700 raadslieden en gemachtigden, die bij ten minste één van de bijeenkomsten aanwezig zijn geweest, hebben een monitorformulier ingevuld. Zij zijn over het mediationproces ongeveer net zo tevreden als partijen. Over de duur en het verloop van het proces geven zij een gemiddelde waardering van 3,4 (bij partijen was dit 3,4 en 3,3) en over de uitkomst 3,0 (partijen 2,8). Van de raadslieden is 16% (zeer) ontevreden over de duur, 17% (zeer) ontevreden over het verloop en 36% over de uitkomst. Gemiddeld genomen zijn raadslieden tevreden over de mediator (3,9, zie bijlage 4, tabel 22).

Overige indicatoren voor tevredenheid

Ruim driekwart (79%) van de partijen geeft aan in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen. In de tweede fase van het onderzoek is partijen gevraagd op het monitorformulier aan te geven waarom zij niet weer voor mediation zouden kiezen in de toekomst. Als kanttekeningen plaatsen zij dat er voldoende onderhandelingsbereidheid en onderhandelingsruimte moet zijn en stellen zij dat als de standpunten te ver uiteen (blijven) liggen, mediation geen optie is.

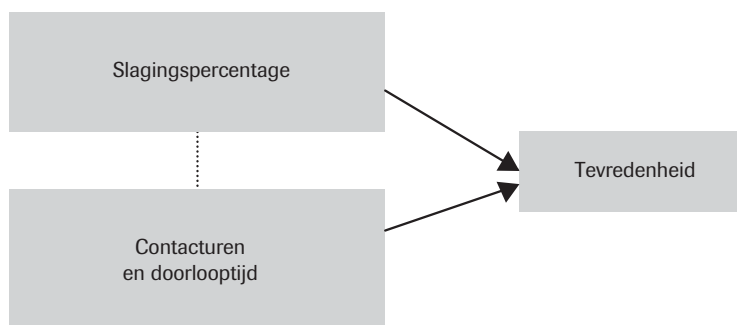
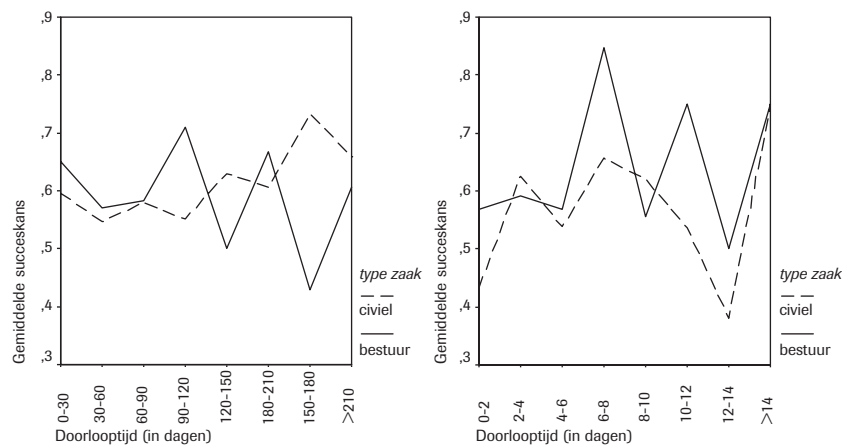
Ook veel van de advocaten en gemachtigden geven aan dat zij opnieuw mediation zouden adviseren in een gelijke conflictsituatie (81%) en anderen dit zouden adviseren in voorkomende gevallen (82%). Bij civiele zaken is dat iets vaker dan bij bestuur.⁴⁰ De argumenten om niet opnieuw te adviseren hangen zowel samen met de aard van de zaak (te weinig onderhandelingsruimte/het gaat om een rechtsvraag) als met de opstelling van partijen ('slechts als beide partijen echt willen heeft het zin').

Bij 79% van de partijen en 86% van de advocaten beantwoordt de mediation aan het beeld dat zij vooraf hadden. Partijen is gevraagd *waarom* het beeld *niet* beantwoordde aan de verwachtingen. Driekwart van deze partijen blijkt teleurgesteld te zijn in de mediator. Deze was minder dan verwacht in staat het gedrag van de wederpartij positief te beïnvloeden, het proces te sturen en besteedde te weinig aandacht aan achterliggende emoties. Ook van het proces had men zich voorgesteld dat dit sneller zou verlopen en tot een oplossing zou leiden. Zij die positief verrast zijn, zijn dit vanwege de sfeer – deze is menselijker, gemoedelijker, vriendelijker – en omdat het minder vrijblijvend en soft is dan zij bij aanvang dachten.

Verbanden tussen effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Deze paragraaf beschrijft de onderlinge samenhang tussen de drie kwaliteitscriteria, zoals in schema 3.3 is afgebeeld. Bij de relatie tussen effectiviteit en efficiëntie gaat het om de vraag of er een *significant verschil* is tussen geslaagde en niet-geslaagde zaken in doorlooptijd en aantal contacturen. Bij de tevredenheid wordt beschreven in hoeverre deze door het slagingspercentage en de

40 Opnieuw adviseren 82% civiel versus 79% bestuur en anderen adviseren civiel 83% versus bestuur 78%.

Schema 3.3: Onderlinge samenhang tussen de drie criteria**Figuur 3.3a en b: Succeskans per type zaak naar aantal contacturen en doorlooptijd**

tijdsinvestering wordt *beïnvloed*. Is men bijvoorbeeld meer tevreden over het mediationproces als de doorlooptijd korter is en/of het aantal contacturen lager?

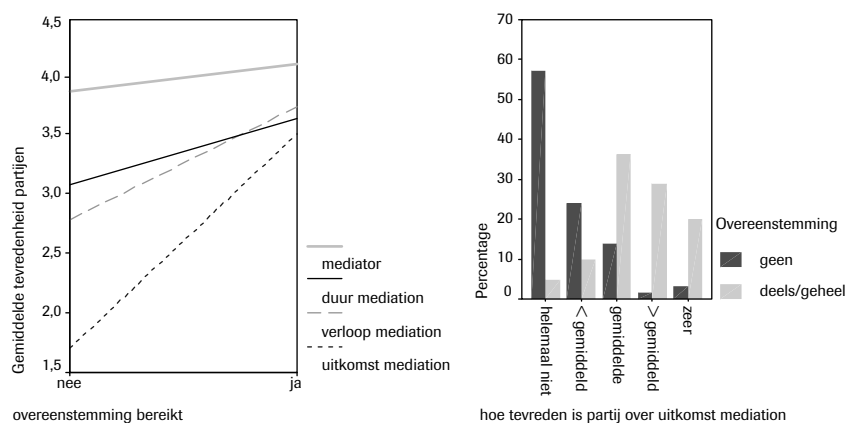
Effectiviteit en efficiëntie

Succesvol afgeronde mediations duren gemiddeld 24 minuten langer (399 minuten) dan mediations waarin geen overeenstemming is bereikt (375 minuten).⁴¹ Er zijn echter geen significante verschillen in doorlooptijd tussen geslaagde en niet-geslaagde zaken.

Bij zowel civiele als bestuursrechtelijke zaken blijkt de kans op succes het grootst te zijn bij 6 tot 8 of meer dan 14 contacturen. Bij bestuursrechtelijke geschillen ligt het optimum voor de kans op succes bij een doorlooptijd van 90-120 dagen, bij civiele zaken bij 180-210 dagen (zie figuur 3.3).

41 $t=2,80$ (4200), $p=0,01$.

Figuur 3.4a en b: Tevredenheid partijen en het resultaat



Effectiviteit en tevredenheid

Partijen van geslaagde zaken zijn inderdaad significant meer tevreden over zowel de mediator ($r=0,14$) als over alle drie de aspecten van het mediationproces, te weten de duur ($r=0,23$), het verloop ($r=0,36$) en de uitkomst ($r=0,65$) dan van niet-geslaagde zaken.⁴² In figuur 3.4a is dit verband ten aanzien van het mediationproces grafisch weergegeven. Dit beeld komt overeen met resultaten uit eerder onderzoek (zie Van der Kam, 2000; Montfort en Tromp, 2000).

Het sterkste effect – voor de tevredenheid over de uitkomst – is afzonderlijk weergegeven in figuur 3.4b. Uit dit diagram blijkt dat het beeld bij de (deels-)geslaagde mediations afwijkt van de niet-geslaagde. Bij deze laatste groep is een duidelijke afname in tevredenheid te zien.

Ook raadslieden zijn meer tevreden over de mediator ($r=0,08$) en de duur ($r=0,20$) en het verloop ($r=0,33$) van het proces als de mediation succesvol is afgerond.⁴³ Ook bij hen is, zoals te verwachten, het verband het sterkst als het om de tevredenheid over de uitkomst gaat ($r=0,69$).

Bij een gunstig resultaat zullen partijen vaker opnieuw kiezen voor mediation (89% bij (deels-)geslaagd tegen 63% bij niet-geslaagd⁴⁴) en ook raadslieden geven bij het bereiken van overeenstemming vaker aan opnieuw mediation te zullen gaan adviseren in een gelijksoortige conflictsituatie (85% tegen 74% na een mediation zonder overeenstemming).⁴⁵

42 Alle correlaties significant ($p<0,01$).

43 Alle correlaties significant ($p<0,05$).

44 $t=-13,07$ (1138), $p=0,00$.

45 $t=-3,46$ (450), $p=0,00$.

Efficiëntie en tevredenheid

Partijen zijn significant minder tevreden over *de duur* van het proces, naarmate de mediation meer contacturen ($r=-0,17$) heeft gevergd of een langere doorlooptijd ($r=-0,19$). Dit geldt met name voor geslaagde zaken (zie bijlage 4, tabel 23). Bij meer contacturen blijken partijen ook iets minder tevreden over *het verloop* van het mediationproces ($r=-0,05$) en over de mediator te zijn ($r=-0,04$). Meer of minder contacturen of een kortere doorlooptijd blijken niet van invloed te zijn op de mate waarin partijen tevreden zijn over de uitkomst.

Keuze partijen en advies raadslieden in de toekomst

Naarmate er minder contacturen zijn geweest, geven partijen iets vaker aan dat zij in de toekomst weer voor mediation zullen kiezen.⁴⁶ Voor de doorlooptijd wordt geen verband aangetroffen. Als partijen veel uren aan de mediantafel hebben doorgebracht, zal hun advocaat iets minder snel bij een gelijksoortig conflict in de toekomst mediation adviseren.⁴⁷

3.3.2 Verbanden met effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- Is er een verband tussen de doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediationkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?

Doorverwijzingskenmerken

- deelproject
- gerechtelijke instantie/soort procedure
- persoon van de doorverwijzer
- vorm van doorverwijzing
- moment van doorverwijzing
- wijze van toetsing onderhandelingsbereidheid
- redenen en (contra-)indicaties doorverwijzing

De deelprojecten

In tabel 9 van bijlage 4 zijn de aantallen doorverwijzingen per deelproject/ mediationweek weergegeven, gesorteerd naar succespercentages.

Bij een vergelijking van de deelprojecten dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst. Op de eerste plaats mag er aan de slagingspercentages maar in beperkte mate gewicht worden toegekend, omdat het hier om een project gaat waarbij kon worden geëxperimenteerd met doorverwijzen, dus ook met meer risicovolle varianten. Daarnaast dient te worden bedacht dat bij bestuursrechte-

⁴⁶ $F=4,79$ (4), $p=0,00$, $R^2=0,01$.

⁴⁷ $F=3,16$ (4), $p=0,01$, $R^2=0,02$.

lijke zaken in het project Zwolle er sprake is van een natraject na afloop van de laatste mediationbijeenkomst waarbij de mediator, samen met de secretarissen, de rol van procesbewaker vervult. Pas als de afspraken door beide partijen zijn nagekomen en het beroepschrift is ingetrokken, wordt gesproken van een geslaagde mediation. Dit heeft geen invloed op de berekening van de doorlooptijd, omdat net als in Amsterdam de tijd vanaf de eerste sessie tot aan de laatste bijeenkomst als maatstaf geldt, maar dit beïnvloedt wel de slagingspercentages. De criteria voor slagen zijn op deze manier immers strenger, omdat ook de nakoming van de afspraken daarbij als voorwaarde geldt.

De onderlinge verschillen in slagingspercentages blijken niet significant te zijn. Wel blijkt tussen de deelprojecten een significant verschil te bestaan in het aantal contacturen en de doorlooptijd.⁴⁸ Deelproject Zwolle heeft gemiddeld minder contacturen (185 minuten) tegenover Amsterdam, dat er aantoonbaar meer heeft (505 minuten).⁴⁹ Ook bij de doorlooptijd wijkt Zwolle af van de overige projecten, met de langste doorlooptijd (126 dagen), tegenover de eerste mediationweek in Haarlem en het project Arnhem met gemiddeld genomen de snelst afgeronde procedures (respectievelijk 78 en 86 dagen).⁵⁰ Er is geen verschil in tevredenheid van partijen per deelproject.

Om na te gaan of de mediationweekzaken afwijken van de overige mediations zijn deze twee groepen op alle kenmerken met elkaar vergeleken. Hierbij zijn geen verschillen aangetroffen.

Gerechtelijke instantie en soort procedure

Mediations afkomstig uit de sector kanton blijken gemiddeld het meest succesvol (77%), tegen de overige rechtbankzaken het minst (59%). Van de verwijzingen door het hof wordt 69% succesvol afgesloten.⁵¹ Dit hoge percentage is vooral te danken aan het succes van de Arnhemse belastingzaken. Als deze buiten beschouwing worden gelaten, is het resultaat gelijk aan dat van de rechtbanken (59%).

Ook het aantal contacturen varieert per gerecht, waarbij verwijzing vanuit de rechtbank mediations met het hoogste aantal contacturen (385 minuten) oplevert en vanuit de sector kanton met het laagste aantal (285 minuten).⁵² Voor de doorlooptijd en de tevredenheid is geen verband aangetroffen.

Bij civiele zaken zijn geen verschillen aangetroffen in slagingspercentages, efficiëntie en tevredenheid tussen zaken die vanuit verschillende soorten procedures (rolzaak, verzoekschrift of kort geding) zijn doorverwezen. Bij bestuur blijkt de tevredenheid van partijen over de duur, het verloop en de uitkomst bij zaken die

48 De mediationweken die in het najaar van 2002 zijn gestart zijn bij deze berekening niet meegenomen, omdat een aantal zaken hiervan niet was afgerond. Dit zou betekenen dat alleen de snelst afgeronde zaken meedoen. Dit geldt ook voor de belastingzaken in Arnhem.

49 $F=18,47$ (7) $p=0,00$, $R^2=0,13$.

50 $F=2,93$ (7) $p=0,01$, $R^2=0,02$. Rotterdam is met 24 zaken relatief klein en komt (daardoor) met de kortste doorlooptijd van 69 dagen niet als significant naar voren.

51 $F=4,94$ (2), $p=0,01$, $R^2=0,01$.

52 $F=3,65$ (2), $p=0,03$, $R^2=0,01$, geldt ook voor alleen geslaagde zaken.

vanuit een voorlopige voorziening zijn doorverwezen duidelijk minder te zijn dan bij doorverwijzingen vanuit beroepsprocedures.⁵³

Vorm en moment van doorverwijzen en persoon van de doorverwijzer

Er zijn drie vormen van doorverwijzing onderscheiden: schriftelijk aselekt, schriftelijk select en mondeling ter zitting. De vorm waarbij ter zitting wordt doorverwezen is het minst succesvol (56%), tegen een percentage van 58% bij aselekt schriftelijk doorverwijzen en 65% voor de tussengroep waarbij schriftelijk wordt doorverwezen na screening van het dossier. Deze verschillen zijn echter niet significant.⁵⁴

De aselekt doorverwezen mediations hebben gemiddeld het minste aantal contacturen (238 minuten), gevolgd door de schriftelijke vorm waarbij wel geselecteerd is (280 minuten). De grondigste selectie – door de rechter ter zitting – die de stukken heeft gezien en de partijen spreekt, levert mediations op met de meeste contacturen (454 minuten).⁵⁵ Partijen die aselekt zijn verwezen zijn iets meer tevreden over de duur (3,6) en het verloop (3,6) van de mediation dan partijen die ter zitting zijn verwezen (respectievelijk 3,3 en 3,2).⁵⁶

Wijze van toetsing onderhandelingsbereidheid

Bij zaken waarin de onderhandelingsbereidheid van partijen is getoetst door partijen expliciet hiernaar te vragen, ligt de succeskans lager (56%) dan bij andere zaken (65%).⁵⁷ Omdat alleen bij zaken die *ter zitting* worden doorverwezen drie toetsingsalternatieven voor onderhandelingsbereidheid naast elkaar *kunnen* voorkomen zijn de patronen voor deze zaken bekeken. Opvallend is dat de combinaties waarin expliciet vragen voorkomt het minst vaak leiden tot geslaagde mediations. Als de doorverwijzer ter zitting alle mogelijkheden benut om inzicht te krijgen in de onderhandelingsbereidheid, is de slagingskans het kleinst. Dit zijn waarschijnlijk de zaken waarin zij het meest twijfelen over de onderhandelingsbereidheid van partijen (zie bijlage 4, tabel 24).

Doorverwijzingsindicaties volgens de verwijzer

Van geen enkele indicatie die door de doorverwijzer wordt aangegeven kan gezegd worden dat deze statistisch gezien significant vaker tot een meer of minder succesvolle mediation leidt. Enkele indicaties hebben echter wel invloed op de efficiëntie en de tevredenheid, namelijk:

- wanneer er sprake is van een ‘duurzame relatie’ is er gemiddeld een hoger aantal contacturen;⁵⁸

53 Bij beroepzaken varieert de gemiddelde tevredenheid tussen de 3,0 en 3,6; bij voorlopige voorzieningen tussen de 2,4 en 3,0.

54 $F=2,62$ (2), $p=0,07$, $R^2=0,01$.

55 $F=53,11$ (2), $p=0,00$, $R^2=0,10$.

56 $F=4,61$ (2), $p=0,01$, $R^2=0,01$ en $F=6,03$ (2), $p=0,00$, $R^2=0,01$.

57 $t=-2,50$ (600), $p=0,01$

58 466 minuten versus 331 minuten: $t= 6,89$ (788), $p=0,00$.

- bij de indicatie dat er ‘meer geschilpunten in een keer konden worden opgelost’ is de doorlooptijd gemiddeld korter;⁵⁹
- de indicatie ‘communicatieprobleem’ geeft gemiddeld genomen een lagere tevredenheid over het verloop van het mediationproces.⁶⁰

Contra-indicaties

Te verwachten is dat doorverwijzingen waarbij door de verwijzer contra-indicaties worden ingevuld minder kansrijk zullen zijn. Deze veronderstelling blijkt inderdaad te kloppen.⁶¹ Het gemiddelde slagingspercentage voor deze zaken ligt op 45%. Zaken waarin de doorverwijzer de contra-indicaties ‘de vermeende negatieve invloed van derden/raadslieden’ en ‘(te) grote machtsverschillen’ van toepassing vindt, blijken niet significant minder succesvol te zijn. Verwijzingen met de contra-indicatie ‘conflict al te erg geëscaleerd’ lopen het minst succesvol af: slechts 26% van deze zaken is geslaagd.⁶²

Indicaties volgens de mediator

Mediators hebben de doorverwijzingsindicaties na afloop van de mediation ingevuld. Zij beoordelen de onderhandelingsbereidheid van partijen, die ditmaal wel als keuzemogelijkheid op de lijst voorkomt, aan de mate waarin partijen *tijdens het mediationproces* bereid zijn *gebleken* te onderhandelen. Het gaat hier dus eigenlijk niet meer om de doorverwijzingsindicaties van partijen maar eerder om de beoordeling van de mediator van het gedrag dat tijdens de sessies heeft plaatsgevonden.

De kans op succes is gemiddeld significant hoger als de mediator vindt dat de partijen onderhandelingsbereid zijn (77%) dan wanneer dit niet het geval is (44%).⁶³

Partijen en mediators is gevraagd naar de redenen waarom de mediation niet tot overeenstemming heeft geleid. Beide noemen gebrek aan onderhandelingsbereidheid de belangrijkste reden voor het niet-slagen (volgens de helft van de partijen en tweederde van de mediators, zie bijlage 4, tabel 5). Dit resultaat ondersteunt de theorie dat de attitudes en inzichten van *partijen* doorslaggevend zijn voor de slagingskansen van de mediation (Pel, 2000c). Het niet willen onderhandelen uit zich in een onverzettelijke houding van (een van de) partijen, die harde en onwrikbare standpunten innemen (aldus 29% partijen en 15% mediators), onvoldoende begrip tonen voor de belangen van de wederpartij (38%) en/of weinig belang aan overeenstemming meer hechten (aldus 23%

59 79 dagen versus 97 dagen: $t=-2,04$ (67), $p=0,05$.

60 3,2 versus 3,4 : $t=-2,05$ (764), $p=0,04$.

61 Zie ook Van Gammeren-Zoetewij (2003).

62 $F=6,52$ (3), $p=0,00$, $R^2=0,03$.

63 $t=5,01$ (578), $p=0,00$.

van de partijen en 29% van de mediators). Respondenten omschrijven de houding van de wederpartij als 'koppig zijn', 'geen water bij de wijn willen doen', 'gelijk willen krijgen' en 'alleen eisen stellen'. Een kwart van de respondenten vindt dat de wederpartij zich niet open en eerlijk opstelt in de mediation. Het gebrek aan bereidwilligheid blijkt vaak een uiting te zijn van een sterk verstoorde communicatie tussen partijen.

Daarnaast noemt een kwart van de partijen en van de mediators in met name zakelijke en bestuursrechtelijke conflicten een gebrek aan onderhandelingsruimte als een belangrijke reden voor het niet bereiken van overeenstemming.⁶⁴ In het verlengde daarvan constateren partijen bij zakelijke en bestuursrechtelijke conflicten veelal tevens gebrek aan bereidwilligheid bij de wederpartij, die zich veelal uit in hun onwrikbare opstelling en het geen belang hechten aan overleg of overeenstemming met de ander.

Ook zijn er bij onderhandelingsbereidheid significante verschillen gevonden voor de efficiëntie en de tevredenheid, te weten:

- de partijen zitten dan gemiddeld 51 minuten korter bij elkaar aan tafel;⁶⁵
- de partijen zijn gemiddeld meer tevreden over zowel de drie aspecten van het mediationproces als over de mediator.⁶⁶

Bij de indicatie 'duurzame relatie' ligt het aantal contacturen gemiddeld een uur hoger en is de doorlooptijd gemiddeld 17 dagen langer.⁶⁷ Mediations met de indicatie 'belang onvoldoende gediend met puur juridische oplossing' duren gemiddeld 66 minuten langer en hebben een langere doorlooptijd (17 dagen langer).⁶⁸

Als er, volgens de mediator, sprake is van een communicatieprobleem, wijkt alleen de doorlooptijd af. Deze is dan 23 dagen langer.⁶⁹

De combinatie 'onderhandelingsbereidheid' met 'duurzame relatie' of met 'belang onvoldoende gediend met juridische oplossing' leidt het vaakst tot een succesvolle mediation (respectievelijk in 88% en 87%). Alle combinaties waar onderhandelingsbereidheid deel van uitmaakt, staan als meest succesvol gerangschikt. Bij toetsing blijkt het inderdaad een belangrijk verschil te maken of deze aanwezig wordt geacht.⁷⁰

64 Zie ook Wiggers-Rust (2001), Kocken (2001) en Pach (2001).

65 $t=-2,79$ (911), $p=0,01$, 363 minuten tegen 414. Bij geslaagde zaken ($t=-3,90$ (303), $p=,00$), maar dan ook voor een kortere doorlooptijd ($t=-2,16$ (325), $p=0,03$).

66 Duur (3,6 tegen 3,2), verloop (3,6 tegen 3,1), uitkomst (3,1 tegen 2,5) de mediator (4,0 tegen 3,9). Bij geslaagde zaken is men bij deze indicatie alleen meer tevreden over de duur en het verloop van het mediationproces. Alle relaties zijn significant ($p<0,05$).

67 Gemiddelde contactminuten: 422 tegen 361; gemiddelde doorlooptijd: 106 tegen 89 dagen, ($p<0,05$).

68 Gemiddelde doorlooptijd: 103 tegen 86 dagen; gemiddelde contactminuten: 413 tegen 347, ($p<0,05$).

69 Gemiddelde doorlooptijd: 105 tegen 86 dagen ($p<0,05$).

70 $F=9,78$ (15), $p=0,00$, $R^2=0,13$.

Partijenmerken

- instemmingsmotieven
- weigeringsgronden
- wijze van kennismaken met mediation
- beeld van mediation
- rol in de procedure
- soort partij: natuurlijk persoon/rechts-persoon/bestuursorgaan
- eerdere proceservaring
- leeftijd en geslacht

Instemmingsmotieven partijen

Welke instemmingsmotieven van partijen leiden tot het beste resultaat, een efficiënte afdoening en wat is de relatie met de tevredenheid? Verwacht zou kunnen worden dat als partijen niet uit echte overtuiging voor mediation kiezen, maar alleen op advies van de rechter of hun advocaat, de succeskans lager is, de zaken langer duren – omdat aan het commitment nog moet worden gewerkt – of juist bij niet-slagen heel snel afgelopen zijn, omdat er geen werkbare situatie is. Bij de instemmingsmotieven voor partijen is een hogere kans op slagen gevonden voor de motieven:

- partij verwachtte een snellere oplossing;⁷¹
- partij wilde oplossing in eigen hand houden;⁷²
- partij verwachtte een goedkopere oplossing.⁷³

Bij het instemmingsmotief ‘verwachtte een andere oplossing’ is er een lagere kans op slagen.⁷⁴ Voor het voornoemde ‘op advies van de rechter’ is geen effect aangetroffen op de slagingskans, maar is er wel sprake van gemiddeld 1,5 uur meer contacturen.⁷⁵ Als partijen een snellere oplossing beogen, is de doorlooptijd gemiddeld negen dagen korter.⁷⁶

Uit het literatuuronderzoek van Baas (2002) blijkt dat de kans dat partijen aan mediation deelnemen samenhangt met het beeld dat partijen hebben van de gang van zaken bij mediation. De instemmingsmotieven van betrokkenen zijn vaak een afspiegeling van hun verwachtingen. Immers, indien als belangrijkste motief wordt opgegeven dat de snelheid van de procedure een belangrijke reden was om het voorstel te aanvaarden, valt hieruit af te leiden dat op dit punt (door

71 59% tegen 63%: $t=2,20$ (1873), $p=0,03$.

72 59% tegen 72%: $t=4,94$ (445), $p=0,00$.

73 60% tegen 83%: $t=2,73$ (23), $p=0,01$.

74 53% tegen 62%: $t=-2,30$ (288), $p=0,02$.

75 Gemiddeld 375 minuten tegen 470 minuten: $t=5,52$ (561), $p=0,00$.

76 Gemiddeld 92 dagen tegen 101 dagen: $t=-2,31$ (1812), $p=0,02$. Dit geldt ook voor alleen de geslaagde zaken.

de doorverwijzer) bepaalde verwachtingen zijn (gewekt). Als daaraan niet wordt voldaan, zal men naar verwachting minder tevreden zijn over met name de duur en het verloop van de procedure.⁷⁷ Voor alle zaken wordt een hogere tevredenheid gevonden over *de duur* en *het verloop* van het mediationproces bij het motief 'partij verwachtte een snellere oplossing'.⁷⁸

De tevredenheid van partijen over het mediationproces is tevens groter bij het motief:

- wilde oplossing in eigen hand houden;⁷⁹
- verwachtte een betere oplossing.⁸⁰

De tevredenheid is lager bij:

- het advies van de rechter⁸¹ of de advocaat⁸² was doorslaggevend.

Rol in de procedure

Volgens Bosch-Boesjes (1995) willen gedaagden per definitie de status quo in stand houden en hebben derhalve geen belang bij een snelle afhandeling. Dit zou kunnen betekenen dat zij minder snel ontevreden zijn over de (langere) duur van het mediationproces. Genn (1998) concludeert dat eisers die met een toevoeging procederen minder succesvol zijn. Er is echter in het project mediation RM geen verschil gevonden tussen eisers en gedaagden bij de tevredenheid over de duur van het mediationproces, noch op enig ander punt. Partijen met toevoeging zijn even succesvol en tevreden als partijen zonder.

Soort partij

Ook over het soort partij zijn enkele hypothesen te formuleren. Zo zouden professionele procespartijen (bestuursorganen en rechtspersonen) emotioneel minder bij het conflict betrokken zijn, waardoor de slagingskans toeneemt. Genn (1998) stelt vast dat mediation (in civiele zaken) het best werkt als er in enige mate gelijkheid is voor wat betreft de machtsverhoudingen tussen partijen. Ook uit het onderzoek van Baas (2002) blijkt dat machtsverschillen de kans op succes negatief kunnen beïnvloeden.

Er zijn geen effecten gevonden voor het soort partij of voor combinaties waarbij sprake zou kunnen zijn van machtsverschillen op de slagingskans, maar wel voor het aantal contacturen en de doorlooptijd. Als een van beide partijen bestuursorgaan is, zijn er aanzienlijk minder contacturen nodig dan bij de overige combinaties.⁸³ Zo blijken mediations met twee natuurlijke personen gemiddeld tijd-

77 In eerder onderzoek wordt herhaaldelijk gewezen op de gevolgen van een te grote discrepantie tussen de verwachtingen en de uiteindelijke ervaring: een negatief oordeel over de zitting (Van der Kam, 2000). Zie ook Wissler (2002), die concludeert dat een betere voorbereiding door advocaten leidt tot een grotere tevredenheid bij partijen.

78 Duur: gemiddeld 3,5 tegen 3,3; verloop: gemiddeld 3,4 tegen 3,3. Verband geldt ook voor alleen de geslaagde zaken ($t=3,23$ (1196), $p=0,00$ en $t=2,38$ (1185), $p=0,02$).

79 Uitkomst: gemiddeld 3,1 tegen 2,8; duur: gemiddeld 3,6 tegen 3,4; verloop: gemiddeld 3,6 tegen 3,3. Verband geldt ook voor alleen de geslaagde zaken.

80 Verloop: gemiddeld 3,4 tegen 3,3 ($t=1,93$ (881), $p=0,05$).

81 Duur: gemiddeld 3,3 tegen 3,4; verloop: gemiddeld 3,2 tegen 3,4 ($p<0,05$).

82 Duur: gemiddeld 3,2 tegen 3,4; verloop: gemiddeld 3,2 tegen 3,4 ($p<0,05$).

83 $F=11,76$ (5), $p=0,00$, $R^2=0,06$.

rovender (426 minuten) te zijn; partijen zijn dan ook gemiddeld minder tevreden over de (langere) duur van het mediationproces.

Eerdere proceservaring

Partijen die al eerder hebben geprocedeerd (47%) zijn meer tevreden (3,4) over het verloop van het mediationproces dan partijen die niet eerder hebben geprocedeerd (3,3).⁸⁴ Dit verband is in zoverre betekenisvol, dat juist deze partijen in staat zijn mediation te vergelijken met een gerechtelijke procedure.

Leeftijd en geslacht

De jongste partijen zitten gemiddeld 70 minuten korter aan de mediatieafel dan de groep geboren tussen 1940 en 1955, die gemiddeld de meeste contacturen (422 minuten) nodig heeft.⁸⁵

Oudere deelnemers aan mediation zijn iets meer tevreden over de mediator dan de jongere.⁸⁶

Voor het geslacht van partijen is geen enkel significant verband aangetroffen.⁸⁷

Zaakkenmerken

- type zaak (bestuur of civiel)
- soort zaak
- financieel belang
- complexiteit van de zaak

Type zaak

Er is geen significant verschil in slagingspercentage tussen civiele (59%) en bestuurszaken (61%).⁸⁸ Ook de mate waarin partijen tevreden zijn, verschilt niet voor beide typen zaken. Wel duren civiele zaken gemiddeld 2 uur en 22 minuten langer dan bestuurszaken: civiele zaken hebben gemiddeld 412 contactminuten, tegen 279 bij bestuur.⁸⁹ Bij civiele zaken daarentegen is de gemiddelde doorlooptijd 27 dagen korter (90 dagen tegen 117 bij bestuur). In tabel 25 van bijlage 4 en figuur 3.5 is de verdeling van het aantal contacturen en de doorlooptijd weergegeven. Om de doorlooptijd te beheersen worden in Zwolle sinds 1 januari 2003

84 $t=2,24$ (1930), $p=0,03$.

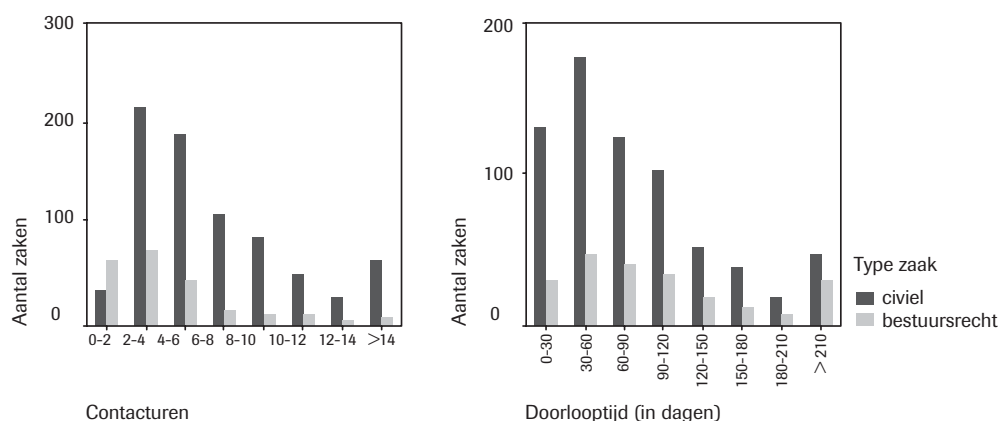
85 $F=4,66$ (3), $p=0,00$, $R^2=0,01$.

86 $F=5,76$ (3), $p=0,00$, $R^2=0,00$.

87 In het onderzoek scheidingsbemiddeling (Chin-a-Fat en Stekete, 2001) blijken vrouwen meer tevreden te zijn over de uitkomst van de bemiddeling dan mannen.

88 Voor belastingrecht is het aantal te laag om hierover uitspraken te kunnen doen, temeer omdat het hier slechts de zaken betreft die het snelst zijn afgerond.

89 $t=6,86$ (392), $p=0,00$.

Figuur 3.5a en b: Contacturen en doorlooptijd per type zaak

afspraken gemaakt over de maximale duur van het mediationproces.⁹⁰ Bij civiele zaken gelden dit soort afspraken al langer, hetgeen wellicht de kortere doorlooptijd (deels) zou kunnen verklaren.

Soort zaak

In tabellen 18 en 19 van bijlage 4 zijn voor civiele en bestuursrechtelijke zaken de succespercentages per soort zaak weergegeven. De verschillen in succespercentages tussen de verschillende soorten zaken zijn echter niet significant. Een veel gehoord bezwaar bij bestuursorganen tegen mediation, met name bij zaken binnen het socialeverzekeringsrecht, is dat er onvoldoende onderhandelingsruimte zou zijn binnen het juridisch kader. Ook dit soort zaken blijkt te zijn doorverwezen (16% van alle bestuursrechtelijke mediations), maar heeft inderdaad een lager slagingspercentage (hoewel ook hier niet significant). Er zijn geen verschillen gevonden op het gebied van de tevredenheid.

Binnen zowel de civiele als de bestuursrechtelijke zaken is er per zaaksoort wel een verschil gevonden voor het aantal contacturen. Bij civiele mediations zitten partijen bij conflicten die gaan over nakoming van overeenkomsten en bij arbeidzaken gemiddeld het kortst aan de mediationtafel,⁹¹ terwijl zaken over ontbinding rechtspersoon/einde maatschap gemiddeld de meeste contacturen vergen.⁹² Bij bestuurszaken hebben ambtenarenconflicten over ontslag en ex-Arob/Awb-zaken relatief de meeste contacturen (345 en 343 minuten) tegen-

90 Deze zou drie maanden mogen bedragen bij een verzoek om een voorlopige voorzieningen en een half jaar bij een beroep bij de rechtbank. Als deze termijn wordt overschreden, kan een comparitie plaatsvinden bij een rechter die nog niet bij de zaak betrokken is geweest om uit te leggen waarom het zo lang duurt. Dit is tot nu toe eenmaal gebeurd.

91 Ook uit eerder onderzoek (Van de Velde, 2001) blijkt dat arbeidzaken relatief kort duren (3 à 4 gesprekken van 1 à 1,5 uur per sessie).

92 $F = 1,84$ (11), $p = 0,04$, $R^2 = 0,03$.

over socialeverzekerings- en bijstand/WVG-mediations, die de minste contacturen (154 en 159 minuten) vergen.⁹³

Financieel belang

Hoewel Genn (1998) een hoger slagingspercentage vindt als de claims lager liggen, is er binnen het project mediation RM tussen financieel belang van de zaak en de slagingskans geen verband aangetoond; dit geldt eveneens voor de tevredenheid. Wel kosten zaken waarin het om grote financiële belangen gaat (€45.375 of hoger) gemiddeld aanzienlijk meer contacturen dan mediations waarbij het om lagere bedragen gaat.⁹⁴

Complexiteit van de zaak

Wissler (2002) stelt vast dat complexe zaken een lagere slagingskans hebben. Het begrip complexiteit wordt door haar echter niet nader gedefinieerd. De complexere zaken (volgens de eerder gegeven definitie, zie paragraaf 3.2.4) blijken gemiddeld een lager slagingspercentage te hebben en meer contacturen dan niet-complexe zaken.⁹⁵

Met name als er meer gedaagden/verweerders zijn, daalt de slagingskans naar 38%. Dit lijkt een contra-indicatie te zijn voor succes. Als er sprake is van een eis in reconventie of een tegenverzoek, is het aantal contacturen gemiddeld hoger.⁹⁶ Dit is mogelijk te verklaren uit het feit dat er meer te bespreken en op te lossen valt dan wanneer alleen de eiser iets van de gedaagde verlangt.

Mediationkenmerken

- persoon van de (co-)mediator
- aanwezigheid van de advocaat
- plaats van mediation
- co-mediation

Persoon van de (co-)mediator

Bij de vijf vaste deelprojecten zijn 71 verschillende mediators betrokken geweest. Mediations die vanuit de gerechten zijn doorverwezen, vergen speciale vaardigheden van de mediators. Partijen hebben niet uit eigen beweging, voorafgaand aan de gerechtelijke procedure, een mediator benaderd, maar zijn vanuit hun procedure verwezen en de zaken zijn meer gejuridiseerd en geëscaleerd. Vanuit het project is om die reden veel aandacht besteed aan (bij)scholing en intervisie (zie hiervoor hoofdstuk 2). Er zijn verschillende meningen over de eisen waaraan de projectmediators zouden moeten voldoen. Het inzetten van een mediator die goed ingevoerd is op een bepaald terrein zou effectiever en efficiënter zijn,

93 $F=11,30$ (3), $p=0,00$, $R^2=0,15$.

94 $F=18,87$ (3), $p=0,00$, $R^2=0,12$.

95 $F=2,05$ (5), $p=0,07$, $R^2=0,02$ en $F=5,56$ (5), $p=0,00$, $R^2=0,04$.

96 $F=5,56$ (5), $p=0,00$, $R^2=0,04$.

terwijl de tegenstanders erop wijzen dat het juist een voordeel is als de mediator een betrekkelijke leek is op het gebied waarop het conflict zich afspeelt. Hij komt dan minder snel in de verleiding zelf oplossingen aan te dragen, een bekende valkuil voor mediators.

Een andere stelling is dat de mediator bij voorkeur jurist zou moeten zijn, omdat het hier om zaken gaat die vanuit de rechtbank zijn doorverwezen. Deze zaken zijn bij doorverwijzing inmiddels al behoorlijk gejuridiseerd (Pel, 2000c).

Nadat partijen het mediationvoorstel hebben aanvaard, volgt de toebedeling van zaken aan mediators. Een van de respondenten (zelf advocaat en mediator) stelt voor een speciale 'commissie voor toewijzing van de juiste mediator in de juiste zaak' in het leven te roepen. Een partij, in een overigens geslaagde mediation met een jurist als mediator, verwoordt het aldus:

'Omdat bij een echtscheidingsbemiddeling veel emoties en intermenselijke verhoudingen een rol spelen, zou een mediator met een achtergrond als psycholoog wellicht beter kunnen inspelen op de betrekking die partijen tot elkaar hebben. Dat heb ik in deze mediation wel eens gemist. De achtergrond van de mediator is zeer bepalend voor de inhoud van de mediation.'

of:

'Ik had in eerste instantie het gevoel bij een huwelijkstherapeut te zitten.'

Bij de evaluatie van de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling is vrij veel aandacht besteed aan de beroepsachtergronden van de mediator (Chin-a-Fat en Steketee, 2001).⁹⁷ In het onderhavige onderzoek kon alleen een relevant onderscheid worden gemaakt tussen juristen en niet-juristen.⁹⁸ Er is tussen juristen (bijna driekwart van de mediators) en niet-juristen alleen verschil gevonden voor het aantal contacturen: mediators met een juridische achtergrond doen hun mediations gemiddeld in minder uren af.⁹⁹ De juristen nemen 81% van de zaken voor hun rekening. Geleidelijk zijn binnen het project steeds meer niet-jurist mediators aangesteld.

Tweederde van de zaken wordt door mannelijke mediators gedaan. Partijen zijn bij mannelijke mediators iets meer tevreden over de duur van de mediation dan bij vrouwelijke mediators. Er is geen verschil gevonden in de doorlooptijd en het aantal contacturen tussen mannelijke en vrouwelijke mediators.¹⁰⁰

97 Daar wordt de volgende onderverdeling aangebracht: psycholoog, maatschappelijk werker, advocaat, notaris en anders.

98 Gegevens via landelijk projectbureau in Arnhem.

99 Juristen gemiddeld 363 contactminuten, niet-juristen gemiddeld 492 contactminuten: $t=-4,05$ (186), $p=0,00$.

100 3,4 tegen 3,2, $t=2,50$ (743), $p=0,01$.

In de enquête (N=308) onder partijen van niet-geslaagde mediations noemen slechts twee partijen *alleen* de mediator als zijnde debet aan het niet-slagen (zie bijlage 4, tabel 2). In combinatie met andere redenen schrijven 42 van de 308 partijen het niet-slagen van hun mediation toe aan het optreden van de mediator.

Rol van de advocaat van partijen

In ruim een kwart van alle zaken verschijnen *beide partijen* ten minste eenmaal vergezeld van hun raadsman op de sessie. Daarnaast is in 18% van de zaken van één van de partijen een advocaat aanwezig geweest bij minimaal één sessie.¹⁰¹ Als de raadsman slechts eenmaal meekomt, is dat in hoofdzaak bij de afrondende sessie om partijen te ondersteunen bij het opstellen van de vaststellings-overeenkomst.

Genn (1998) constateert een hoger slagingspercentage als geen van beide partijen een advocaat heeft. Er is bij het project mediation RM geen verband vastgesteld tussen de aanwezigheid van de advocaat en het slagingspercentage, de efficiëntie en de tevredenheid.

In bijna de helft van de zaken is een advocaat aanwezig geweest bij minimaal één van de sessies. In de monitor is mediators gevraagd of de aanwezigheid van de advocaat volgens hen van invloed is geweest op het verloop of op de uitkomst. Zij geven aan dat dit in driekwart van de zaken het geval is voor wat betreft het verloop van het mediationproces en in ruim de helft van de zaken voor de uitkomst. Het is niet bekend of die invloed positief dan wel negatief is geweest.

De plaats waar de mediation is gehouden

De meeste mediations vinden op de rechtbank plaats (72% deels en 64% uitsluitend), terwijl 31% (deels of uitsluitend) is gehouden op het kantoor van de mediator. De overige mediations vinden elders plaats. Partijen spreken in gelijke mate hun voorkeur uit voor de rechtbank en voor het kantoor van de mediator (voor allebei de opties kiest eenderde). Een kwart van de respondenten heeft geen enkele voorkeur. Voor een aantal partijen spelen met name praktische en emotionele overwegingen, zoals sfeer en privacy, een rol. Diverse partijen verzoeken om een gescheiden wachttruimte bij een eerste bezoek. Zeker als men elkaar lang niet gezien heeft, vindt men het moeilijk om buiten de aanwezigheid van de mediator de confrontatie aan te gaan.

Dat over de sessies binnen de rechtbank de meningen verdeeld zijn, blijkt uit de volgende twee citaten:

'De mediation vindt plaats binnen de eigen organisatie. Wellicht is het beter deze aangelegenheid buiten de eigen organisatie te plaatsen, dit om te voorkomen dat er een 'twee-petten'-gevoel ontstaat/kan ontstaan.' (partij)

¹⁰¹ Tegen het eind van het project is de toevoegingsregeling aangepast in die zin dat ook de aanwezigheid bij mediations hieronder is komen te vallen. Of dit van invloed is geweest op de aanwezigheid van advocaten is niet uit het onderzoeksmateriaal af te leiden.

en:

'Van groot belang vind ik dat mediation op initiatief van de rechtbank ook daar plaatsvindt. Partijen zijn/blijven daardoor bewust dat het om een rechtzaak gaat' (advocaat)

Het aantal contacturen is gemiddeld het laagst als de mediations uitsluitend op de rechtbank plaatsvinden (321 minuten) tegenover de mediations die alleen op het kantoor van de mediator worden gehouden (460 minuten) of waarbij sprake was van de combinatie rechtbank/kantoor mediator (461 minuten).¹⁰²

Co-mediation

Co-mediation binnen het project mediation RM is bedoeld voor complexe zaken. Uit budgettair oogpunt zijn bij de start van het project afspraken gemaakt over het maximale aantal betaalde co-mediations. Dit zou maximaal in 5% van de zaken mogen voorkomen. In 13% van alle zaken is met zekerheid vast te stellen dat er sprake is van zowel betaalde als niet-betaalde co-mediation. Bij civiele zaken komt co-mediation in 15% van de zaken voor, en bij bestuursrechtelijke zaken in 9% (n=18) van de zaken.

Voor de co-mediations in civiele zaken geldt dat het gemiddelde slagingspercentage hoger (67%) is dan het gemiddelde voor solo-mediation (59%).¹⁰³ De doorlooptijd bij deze co-mediations is ook hoger dan bij solo-mediation.¹⁰⁴ Dit zou kunnen worden veroorzaakt door het feit dat het om complexe zaken gaat en dat het bovendien lastiger is om tot een vervolgspraak te komen, omdat er meer personen bij zijn betrokken.¹⁰⁵ Ook het aantal benodigde contacturen voor co-mediation (gemiddeld 9 uur) ligt hoger dan het aantal benodigde contacturen bij solo-mediation.¹⁰⁶

Bij tweederde van de co-mediations is er sprake van enige vorm van complexiteit, zoals in dit onderzoek is gedefinieerd (zie paragraaf 3.2.4), bij de solo-mediations is dat de helft.

Ten aanzien van de tevredenheid van partijen over de duur, het verloop en de uitkomst van het mediationproces en over de mediator zijn geen verschillen gevonden tussen co-mediations en solo-mediations. De mate waarin partijen aangeven in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen verschilt nauwelijks tussen co-mediation en solo-mediation. Ook is er geen verschil gevonden in de mate waarin advocaten/gemachtigden aangeven in de toekomst mediation aan cliënten aan te raden of opnieuw te adviseren.

Interdisciplinaire teams

Onder interdisciplinaire teams wordt de combinatie van een jurist en een niet-jurist verstaan. Voor co-mediation met twee mediators van verschillende

¹⁰² $F=24,83$ (2), $p=0,00$, $R^2=0,06$.

¹⁰³ $t=3,67$ (969), $p=0,00$.

¹⁰⁴ $t=2,28$ (84), $p=0,05$.

¹⁰⁵ Dit wordt ondersteund door de interviews die werden gehouden door Nijman in het kader van haar scriptie over dit onderwerp. Zij selecteerde en onderzocht ook de zaken waarin met zekerheid kon worden vastgesteld dat het om co-mediation gaat (Nijman, 2003).

¹⁰⁶ $t=4,45$ (122), $p=0,00$.

achtergrond wordt vaak gekozen in zaken die lastig liggen, met name op het relationele vlak. De beide mediators hebben dan aanvullende kwaliteiten. Van 54 mediations is met zekerheid vast te stellen dat het team interdisciplinair was en van 42 teams dat dit zeker niet het geval was. Het gemiddelde slagingspercentage voor niet-interdisciplinaire teams (73%) ligt aanmerkelijk hoger dan het slagingspercentage voor interdisciplinaire teams (61%).¹⁰⁷ Dit terwijl op grond van de literatuur over co-mediation eerder het omgekeerde zou worden verwacht (Gold, 1982). Het overgrote deel van de niet-interdisciplinaire teams bestond uit twee juristen. Er bleken slechts 7 teams uit twee niet-juristen te bestaan.

Beide groepen co-mediations zijn ook vergeleken op efficiëntie en tevredenheid en de mate waarin aangegeven wordt in de toekomst weer voor mediation te kiezen. Hierbij zijn echter geen significante verschillen gevonden.

Teams van verschillende sekse

Ook co-mediationsteams waarvan de mediators beide seksen vertegenwoordigden (n=54) zijn vergeleken met co-mediationsteams waarvan beide mediators van hetzelfde geslacht (n=47) zijn. De slagingspercentages voor de gemengde co-mediationsteams (67%) zijn hoger dan de slagingspercentages voor de co-mediationsteams van hetzelfde geslacht (55%).¹⁰⁸ Dit komt overeen met eerdere bevindingen (Cornfeld, 1985). Ook deze twee groepen co-mediations zijn vergeleken op tijdsaspecten, tevredenheid en de mate waarin aangegeven wordt in de toekomst weer voor mediation te kiezen. Ook hiervoor zijn geen noemenswaardige verschillen gevonden.

3.4 Kwaliteit van het resultaat

De kwaliteit van het resultaat van het mediationproces wordt afgemeten aan de hand van de mate waarin na een periode van minimaal drie maanden de afspraken zijn nagekomen, of partijen nog tevreden zijn en of door de mediation het gedrag en de communicatie met de wederpartij is verbeterd. De volgende onderzoeksvragen staan hierbij centraal:

- In hoeverre worden de gemaakte afspraken van geslaagde mediations nagekomen?
- Hoe duurzaam is de tevredenheid bij geslaagde en niet-geslaagde mediations?
- In hoeverre heeft het mediationproces effect gehad op de communicatie en het gedrag van partijen?

Er is tot nu toe nog weinig bekend over de fase na de afronding van mediation (zie ook Wissler, 2002). Om die reden is een deel van de partijen (N=175)

¹⁰⁷ $t=-3,15$ (579), $p=0,01$.

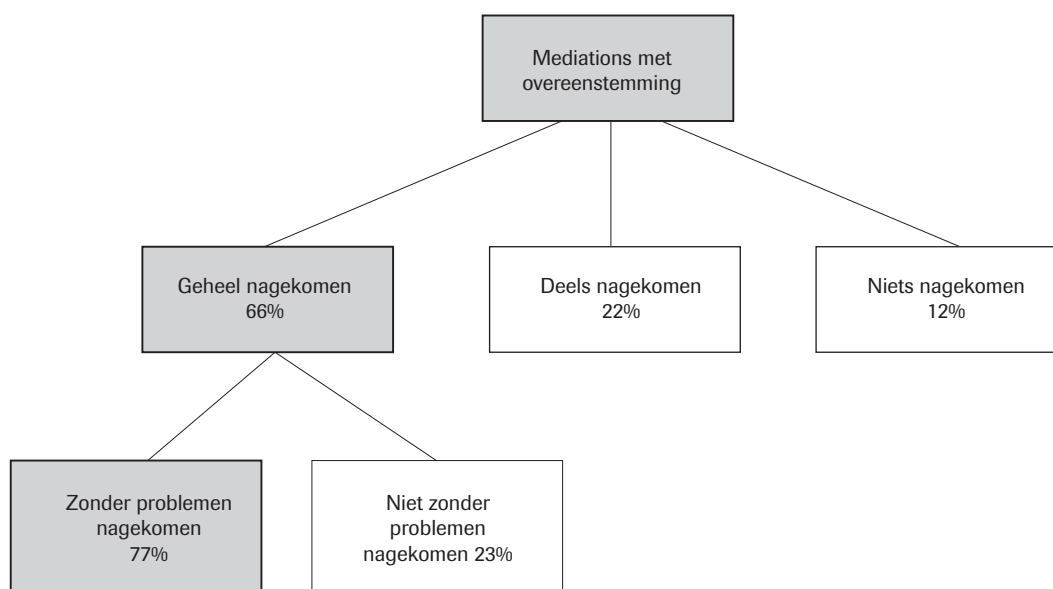
¹⁰⁸ $t=2,83$ (383), $p=0,01$.

minimaal drie maanden na (deels) succesvolle afronding van de mediation gevraagd in hoeverre zij de gemaakte afspraken zijn nagekomen, *hoe* dit verliep en aan wie het eventueel te wijten was dat afspraken niet zijn nagekomen. Daarnaast is gevraagd naar eventuele veranderingen in gedrag en communicatie die zijn toe te schrijven aan de mediation en naar de tevredenheid. Het betreft een schriftelijke (en deels telefonische) enquête onder een gelijk aantal eisers en gedaagden van (deels-)geslaagde mediations. Het zijn zowel civiele als bestuursrechtelijke zaken, afkomstig van alle deelprojecten. Het responspercentage bedroeg 60%. De gemiddelde tijd die verstreken is tussen de laatste mediation-bijeenkomst en het afnemen van de enquête bedraagt 14 maanden. Voor *niet-geslaagde mediations* is aan 308 partijen gevraagd hoe na een periode van minimaal drie maanden na afloop van de mediation de tevredenheid en eventuele veranderingen in communicatie en gedrag wordt beoordeeld en welke redenen partijen aandragen voor het niet-slagen van de mediation.

3.4.1 Duurzaamheid van de gemaakte afspraken

Van de ondervraagden geeft 66% aan dat de afspraken uit de mediationovereenkomst zijn nagekomen, 22% zegt dat dit gedeeltelijk het geval is en 12% dat er in het geheel niet is nagekomen. Bij de helft van alle ondervraagden zijn alle afspraken probleemloos nagekomen. Indien er wel problemen zijn, omschrijft men deze als volgt: 'er moest achteraan gezeten worden', er is 'moeizaam en traag' nagekomen en 'enig duw- en trekwerk was wel nodig'.

Schema 3.4: Nakomingspercentages mediations met overeenstemming



Uit het onderzoek scheidings- en omgangsbemiddeling (Chin-a-Fat en Steketee, 2001) blijkt dat bij ongeveer de helft van de ondervraagden (respectievelijk 60 en 45%) de afspraken na een jaar nog worden nagekomen.

Bijna alle ondervraagden geven aan dat het niet-nakomen van (een deel van) de afspraken aan de wederpartij te wijten is, waarbij 'onwil' als de belangrijkste reden wordt gegeven voor niet-nakomen. Drie respondenten geven aan dat zij zelf de afspraken niet zijn nagekomen.

In 14 van de 58 zaken (24%) waarin de afspraken (deels) niet zijn nagekomen, is de ondervraagde opnieuw een gerechtelijke procedure gestart. Negen partijen (16%) geven aan dat zij opnieuw naar de mediator zijn gegaan. De overige partijen zijn geen nieuwe procedure gestart.

3.4.2 Duurzaamheid van de tevredenheid

Tevredenheid over mediator en proces

Van de partijen van geslaagde mediations (N=175) beoordeelt 86% na verloop van een termijn van ten minste drie maanden de aanpak en handelwijze van de mediator en 85% de gang van zaken tijdens de sessies als voldoende tot goed.

Bij partijen van niet-geslaagde mediations (N=308) liggen de percentages op respectievelijk 79% en 69% (zie bijlage 4, tabel 28). Zij vinden de mediator deskundig, want 'hij kreeg ons aan het praten', 'was zorgvuldig', 'kwam zelf met alternatieve voorstellen', 'bleek een goed onderhandelaar', 'was onpartijdig' en 'kon goed luisteren'. Kritiek blijkt er te zijn op het feit dat de mediator te weinig sturing geeft, niet krachtig genoeg optreedt en te weinig druk op de zaak en/of partijen uitoefent. Deze signalen worden ook direct na afloop afgegeven. Partijen blijken de wijze waarop het mediationproces verloopt zelden achteraf als oorzaak voor het niet bereiken van overeenstemming te beschouwen (zie bijlage 4, tabel 7). Wel komt tot uiting dat een aantal partijen het proces te vrijblijvend of te weinig zakelijk vindt (28 maal van de 308) en geven zij aan dat losgemaakte emoties het onderhandelingsproces onmogelijk maakten (25 maal van de 308).

Opnieuw kiezen en anderen aanraden

Van de partijen van een *geslaagde* mediation geeft 83% ook na verloop van tijd nog steeds aan bij een volgend soortgelijk conflict weer naar de mediator te zullen gaan. Dit percentage lag direct na afloop van de mediation hoger, op 89%. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij eenderde van de partijen de gemaakte afspraken (deels) niet zijn nagekomen. In 93% van deze geslaagde zaken zal men anderen ook mediation aanraden.

Opvallend is dat van de partijen die *niet* tot overeenstemming zijn gekomen ook nog 80% aangeeft bij een volgend conflict weer naar een mediator te gaan (dit was 63% meteen na afloop) en 91% zou anderen mediation aanraden. Dit laatste

op voorwaarde dat de zaak zich ervoor leent, en als men denkt met de wederpartij te kunnen onderhandelen. Het is 'een korte weg die extra kansen biedt' en 'het biedt de mogelijkheid dat een onafhankelijke derde partijen een spiegel voorhoudt en hen tot bezinning brengt'.

Dat betrokkenen ook na een mediation zonder overeenstemming toch in hoofdzaak positief over het mediatontraject zijn, komt overeen met de (schaarse) gegevens uit eerdere onderzoeken (Pach, 2001; Pel, 2000c). Volgens Pel hangt dit samen met het begin van herstel van de communicatie tussen partijen dat niet altijd of meteen hoeft uit te monden in een vaststellingsovereenkomst.

Het beeld dat uit de enquête naar voren komt, is veeleer dat men positief tegenover mediation staat, omdat deze manier van geschillenbeslechting aanspreekt. Zo blijkt dat men wederom voor mediation zal kiezen omdat het de mogelijkheid biedt tot onderhandelen, omdat het bevredigend is er zelf samen met de wederpartij uit te komen, omdat men meer contact heeft met de wederpartij, omdat men elkaars standpunten helder kan krijgen, het minder tijd kost en het minder een 'papieren oorlog' is. Wel voegen respondenten eraan toe dat het definitieve besluit om opnieuw voor mediation te kiezen zal afhangen van de aard en de complexiteit van de zaak en de betrouwbaarheid, bereidwilligheid en gelijkwaardigheid van de wederpartij. Ook zou de mediator krachtig en ervaren dienen te zijn, bij voorkeur 'thuis in de branche', en zou de mediation in een vroeg stadium aangeboden dienen te worden.

Voor- en nadelen van mediation (geslaagde zaken)

Aan een deel van partijen van geslaagde zaken (n=102) werd gevraagd wat zij, terugkijkend op hun zaak, als de belangrijkste voor- en nadelen van mediation kunnen noemen.¹⁰⁹ Het alternatief 'je kunt invloed op zaak uitoefenen/het conflict in eigen hand houden' wordt het vaakst als voordeel aangegeven. Bij de nadelen laat de categorie 'geen' het hoogste percentage zien (22%). Als belangrijkste nadeel ziet men de niet-afdwingbaarheid van de overeenkomst (13%). Dit is opvallend, omdat partijen wel de gelegenheid wordt geboden hun afspraken te laten vastleggen in een proces-verbaal, een beschikking of een vonnis. Bij de mediationweken is hiervoor zelfs een speciaal protocol afgesproken.

In de monitor is geregistreerd hoe vaak er een vaststellingsovereenkomst is gesloten en hoeveel er daarvan worden vastgelegd in een executeerbare vorm. Van 351 geslaagde zaken (59% van alle geslaagde zaken) is bekend dat er een vaststellingsovereenkomst is gesloten, waarvan er 133 (38% van de overeenkomsten) zijn opgenomen in een proces-verbaal, een vonnis of een beschikking.

3.4.3 Communicatie en gedrag

Contact, communicatie- en gedragsveranderingen (geslaagde zaken)

Van de 175 ondervraagden na een geslaagde mediation heeft 35% ten tijde van

109 Deze vraag is later vervangen door de stellingen over de mediationkarakteristieken.

de enquête nog contact met de wederpartij. Van de 61 ondervraagden die nu nog contact hebben met de wederpartij geeft 53% aan dat *de communicatie* hetzelfde is gebleven en 43% is van mening dat deze is verbeterd vergeleken met de situatie voor het mediationproces. Zij geven hierop als toelichting dat men weer met elkaar praat, elkaar zonder wrok kan ontmoeten, er minder haat en nijd is en dat er meer vertrouwen is en onderling begrip. Drie respondenten geven aan dat de communicatie met de wederpartij door de mediation is verslechterd, met name doordat afspraken 'aan de laars worden gelapt'.

Indien partijen wordt gevraagd naar veranderingen in *gedrag* van de wederpartij als gevolg van de mediation, geeft 57% van de respondenten die nu nog contact hebben aan, dat dit hetzelfde is gebleven en 35% dat dit is verbeterd door het mediationproces. Volgens 9% is door het mediationproces het gedrag van de wederpartij verslechterd. Het niet-nakomen van de afspraken geeft men op als oorzaak.

Contact, communicatie- en gedragsveranderingen (niet-geslaagde zaken)

Bij de mediations zonder overeenstemming (N=308) blijkt dat 60% van de partijen geen contact meer heeft met de wederpartij. Als er nog contact is, komt dat omdat men gezamenlijk kinderen heeft, omdat men burens is van elkaar of omdat de gerechtelijke procedure die is hervat nog voortduurt. Voorts vinden veel respondenten dat de communicatie (78%) en het gedrag van de wederpartij (80%) *niet* zijn veranderd onder invloed van het mediationproces, maar als er verandering is, is dit vaker verslechterd dan verbeterd (respectievelijk in 16% en 4%).

Uit de open vragen van de monitor blijkt dat partijen ook zonder overeenstemming positieve punten zien ten aanzien van gedrag en communicatie. Een voorbeeld van een positieve bijwerking van mediation aldus een van de partijen:

'...ondanks een teleurstellend resultaat de verhoudingen met de wederpartij genormaliseerd zijn. Te verwachten valt dat het verder procederen met meer onderling begrip en respect zal plaatsvinden, doordat belangen duidelijker zijn geworden.'

en

'Dat neemt niet weg dat door uw (de mediator) inbreng het gesprek tussen partijen weer op gang is gekomen en dat heeft, zij het moeizaam, tot een compromis geleid waar wij mee moeten leren leven.'

3.4.4 Hervatting van de procedure na een niet-geslaagde zaak

Van 266 civiele zaken en 125 bestuurszaken waarin geen overeenstemming is bereikt, is op het monitorformulier geregistreerd wat er na afloop van de mediation met de zaken is gebeurd. Het blijkt dat van de civiele zaken 95% van de

partijen weer teruggaat naar de rechtbank om (voor een deel) door te procederen en van de bestuurszaken 94% (zie bijlage 4, tabellen 29 en 30).

Bij 125 niet-geslaagde mediations is later door de rechtbank teruggerapporteerd over het verloop van de zaak. Daarbij blijkt dat in acht zaken sprake is geweest van een roeyement, doorhaling of intrekking. In 40 zaken volgt er op de eerstvolgende zitting meteen een eindvonnis of -beschikking, terwijl partijen in 2 zaken alsnog tot een schikking komen. De overige 75 zaken worden op een andere wijze voortgezet.

Uit deze cijfers blijkt dat na het niet-slagen van de mediation de meeste zaken weer terugkomen bij de rechtbank.

3.5 Vergelijkend onderzoek

Het vergelijkend onderzoek is erop gericht de doorlooptijd, de contacturen en de tevredenheid te vergelijken met die van de gerechtelijke procedure. De volgende onderzoeksvraag staat hierbij centraal:

- Hoe verhouden zich de resultaten die met mediation worden geboekt tot de 'gewone' afdoening van geschillen, zoals schikken of beslissen?

Ter beantwoording van deze vraag ten aanzien van de efficiëntie en de tevredenheid zal gebruik worden gemaakt van cijfers uit recent uitgevoerd onderzoek bij rechtbanken.

Het resultaat

Bij gerechtelijke procedures neemt de rechter een beslissing, waarbij één van de partijen in het gelijk wordt gesteld, of beide deels. Er is dus altijd sprake van een bereikt resultaat, los van het feit of het conflict daadwerkelijk is opgelost. Bij schikkingen kunnen beide partijen ter comparitie eventueel met behulp van hun advocaten of de advocaten namens hun cliënten tot afspraken komen en is de zaak afgedaan. Dit betekent dat het slagingspercentage bij mediation niet kan worden vergeleken met resultaten van gerechtelijke procedures.

Mate van herkenning van mediationkarakteristieken

In diverse publicaties komt men opsommingen tegen van redenen waarom mediation in bepaalde gevallen wel of niet te prefereren is boven de traditionele rechtsgang (Jacobs, 1998). In het onderzoek van Genn (2002) herkennen en waarderen partijen vooral de mogelijkheid om hun verhaal te doen en te communiceren met de wederpartij, het in eigen hand houden van hun conflict in een informele setting, de mogelijkheid om nader te (laten) kijken naar de sterke en zwakke kanten van een zaak en de nadruk die wordt gelegd op de belangen van beide partijen. Aan de hand van de literatuur en de resultaten van eerder onderzoek (Baas, 2002; Chin-a-Fat en Steketee, 2001; Genn, 1998) is een

enquête samengesteld, die is voorgelegd aan 215 partijen bij zowel geslaagde (n=151) als niet-geslaagde mediations (n=64). De partijen is gevraagd 23 stellingen te beoordelen op mate van herkenning, variërend van sterk mee oneens tot sterk mee eens op een vijfpuntsschaal. De resultaten hiervan zijn vergeleken met die van een controlegroep (N=35) bestaande uit partijen na een al dan niet geslaagde civiele schikkingspoging (zie bijlage 4, tabel 26).

Alle stellingen worden door ten minste de helft van de partijen bij mediation herkend, met name de stellingen die betrekking hebben op de communicatie tijdens de sessie. Het vaakst zijn mediationpartijen het 'eens' of 'sterk eens' met de stellingen:

- beide partijen kregen voldoende gelegenheid hun stellingen toe te lichten (93%);
- dat door een goede uitleg de gang van zaken tijdens de mediation goed te volgen was (87%);
- de mogelijkheid om rechtstreeks het woord tot de wederpartij kunnen richten (87%);
- de mogelijkheid om het zelf woord te voeren en ongestoord een betoog te houden (86%).

Het minst herkennen mediationpartijen dat zij het gevoel hebben gehad de oplossing van het conflict in eigen hand te kunnen houden (46%).

Partijen in geslaagde zaken herkennen bijna alle stellingen gemiddeld beter dan partijen die geen overeenstemming bereikten, met uitzondering van de stellingen 'door goede uitleg aan het begin was de gang van zaken goed te volgen', 'er was voldoende ruimte voor emoties' en 'ik voelde weinig tijdsdruk'. Dat partijen bij mediations zonder overeenstemming in mindere mate aangeven elkaar na afloop recht in de ogen te kunnen kijken en de sfeer minder vaak ontspannen vinden, is niet verrassend gezien het feit dat het conflict niet kon worden opgelost door mediation.

Controlegroep schikkingen

Uit eerder onderzoek (Van der Kam, 2000) onder rechters, advocaten en partijen blijkt dat een deel van de in de literatuur genoemde mediationkenmerken door hen ook ten aanzien van de comparitie en de schikking wordt genoemd. Om na te kunnen gaan in hoeverre de karakteristieken die aan mediation worden toegerekend ook bij een schikkingspoging worden herkend, zijn op de rechtbank Den Haag tussen november 2002 en maart 2003 200 vragenlijsten meegegeven aan partijen na afloop van een al dan niet geslaagde schikkingspoging. Dit leverde een respons op van 35 ingevulde vragenlijsten. Ook bij deze partijen blijkt een hoge mate van herkenning. Slechts een drietal stellingen wordt door minder dan de helft van ondervraagden na schikking herkend:

- ik kreeg het gevoel de oplossing van het conflict in eigen hand te kunnen houden (eenderde mee eens tegen de helft bij mediation);
- de behandeling ter zitting bood voldoende mogelijkheid om de relatie met de tegenpartij te herstellen (eenderde mee eens tegen de helft bij mediation);

- de behandeling ter zitting bood voldoende mogelijkheid om de communicatie met de tegenpartij te verbeteren (ruim 40% mee eens tegen tweederde bij mediation).

Bij deze twee laatste stellingen wordt tevens het vaakst 'niet van toepassing' aangekruist.

Twee stellingen worden door partijen bij schikking beter herkend, en wel:

- tijdens de behandeling heerste er een ontspannen sfeer (tweederde mee eens tegen de helft bij mediation);
- het taalgebruik was zodanig dat de gang van zaken goed te volgen was (90% mee eens tegen de helft bij mediation).

Uit de resultaten van deze controlegroep blijkt dat er ook bij schikkingen veel herkenning is van mediationkarakteristieken.

Vergelijkend onderzoek efficiëntie

Voor zowel civiele als bestuursrechtelijke zaken is in het voorgaande in kaart gebracht wat de gemiddelde tijdsinvestering is voor zaken die vanuit het gerechtelijke traject naar mediation zijn doorverwezen. Bij zaken die kort na het aanhangig maken worden doorverwezen, is de kans groter dat een geslaagde mediation tijdswinst oplevert. Bij doorverwijzingen ter zitting (dit gebeurt in bijna driekwart van de mediations) zal dit echter niet altijd het geval zijn, zeker niet in zaken waarin anders, zonder doorverwijzing, meteen ter zitting of kort daarna door de rechter een uitspraak zou zijn gedaan. Mediations zonder overeenstemming leveren per definitie vertraging op (Minkjan, 1995), tenzij kan worden aangetoond dat in het vervolgtraject van de gerechtelijke procedure tijdswinst wordt geboekt. Dit is het geval als de zaak alsnog wordt geroyeerd, ingetrokken of doorgehaald en niet meer op de rol terugkomt. Dit blijkt slechts in een beperkt aantal zaken het geval te zijn (zie paragraaf 3.4.4). Het komt wel voor dat de rechter, nadat de niet-geslaagde mediation is teruggekomen in de gerechtelijke procedure, aanleiding ziet om toch een (nieuwe) comparitie te gelasten en dat tijdens die comparitie de zaak alsnog (gemakkelijker) geschikt wordt.

Tijdsinvestering

Bij een vergelijking van het aantal contacturen staat op voorhand vast dat deze in het voordeel van de gerechtelijke procedure zal uitvallen. De tijd die de rechter in aanwezigheid van partijen doorbrengt is gemiddeld korter dan het gemiddelde aantal contacturen van de mediator (ruim 6 uur gemiddeld). Dit alles maakt een vergelijking op dit punt overbodig. De rechter zal op zijn beurt wel meer tijd besteden aan de voorbereiding van een zaak en aan het schrijven van het (tussen)vonnis of de beschikking. De gemiddelde voorbereidingstijd per rechter per zaak loopt sterk uiteen en is afhankelijk van zowel de persoon van de rechter, de omvang en de complexiteit van de zaak als het stadium van de procedure en varieert tussen een enkel uur en een hele dag. De gemiddelde tijd die de mediator besteedt aan voorbereiding is beperkt, omdat deze niet of nauwelijks kennis neemt van het dossier om van partijen zelf te kunnen horen

waar het in een zaak om gaat. Het is echter wel gebruikelijk dat van elke mediationbijeenkoms door de mediator aan de partijen een verslag wordt toegestuurd.

Doorlooptijd

De grote caseload bij rechtbanken is er de oorzaak van dat de doorlooptijd door met name de lange wachttijden voor aanvang van een behandeling is opgelopen. Zo bleek uit onderzoek in civiele zaken in de jaren negentig dat ondanks de inspanningen van de rechters de werkvoorraden een vlotte doorstroming van zaken in de weg stonden (Eshuis, 1998; Eshuis en Van Es, 2000). Bij mediation is er niet of nauwelijks sprake van een lange wachttijd voorafgaand aan de eerste sessie. Bij meer dan de helft van de doorverwijzingen vindt de eerste sessie binnen een maand plaats; driekwart hiervan start binnen twee maanden.

Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig om de doorlooptijd van mediations te vergelijken met die van de gerechtelijke afdoening, omdat er zowel bij bestuursrechtelijke als bij civiele procedures zeer weinig onderzoek is en wordt gedaan naar de doorlooptijd. Desondanks is gepoogd inzicht te krijgen in het verschil tussen beide vormen van geschilafdoening. Daarbij dient een onderscheid te worden aangebracht tussen geslaagde en niet-geslaagde mediations, omdat bij de laatste groep de einddatum van de gerechtelijke procedure die nadien is voortgezet slechts voor een klein aantal zaken bekend is. Hierdoor kan alleen bij geslaagde zaken de totale doorlooptijd van beide wijzen van conflictafdoening worden vergeleken, terwijl bij niet-geslaagde mediations alleen de vertraging kan worden berekend die ontstaat als een doorverwijzing niet tot een succesvolle afronding leidt.

Bestuursrechtelijke procedures

De Procesregeling Bestuursrecht van 1999 stelt als norm dat de afhandeling van bestuursrechtelijke zaken niet langer dan 12 maanden in beslag zal nemen. Met afhandeling bedoelt de regeling de periode van het aanhangig maken tot aan de uitspraak van de rechter (Widdershoven, 1999).

Onderzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen wijst uit dat de gemiddelde doorlooptijd voor in 1998 aanhangig gemaakte beroepszaken 14,5 maanden is (Marseille, 2003).¹¹⁰ Als einddatum geldt ook hier de datum waarop de rechter uitspraak doet. Hoewel wordt aangegeven dat de trend is dat de doorlooptijd korter wordt, ligt dit nog boven de vastgestelde norm.¹¹¹

Conform de aanpak bij het meten van de doorlooptijd bij gerechtelijke procedures is ook bij mediation bij deze vergelijking de datum van het aanhangig

¹¹⁰ Het betreft twee metingen: enerzijds zaken over arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen en bouwvergunningen en anderzijds alle soorten zaken bijeengenomen. Het betreft zaken die langs de reguliere weg tot een uitspraak leiden.

¹¹¹ Ook in recente stukken worden aantallen genoemd van 373 en 381 dagen. Respectievelijk Brief Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand, directie Strategie Rechtspleging aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 16 december 2002 en www.rechtspraak.nl/Raad_voor_de_rechtspraak/publicaties.

maken als startpunt genomen. De einddatum is de datum waarop na afloop van de mediation het beroepschrift is ingetrokken, omdat dit het definitieve einde aangeeft van het conflict.¹¹²

Als de doorlooptijd van een mediation die vanuit de gerechtelijke procedure is doorverwezen wordt vergeleken met die van de gerechtelijke procedure, blijven mediationzaken onder het gemiddelde van 14,5 maanden (435 dagen), te weten 8 maanden (240 dagen) in Amsterdam¹¹³ en 10,8 maanden (324 dagen) in Zwolle.

Vertraging door mediations zonder overeenstemming

De vertraging bij bestuursrechtelijke procedures waarin sprake is van een verwijzing die heeft geleid tot een *mediation zonder overeenstemming* en de gerechtelijke beroepsprocedure is de periode die ligt tussen het moment van doorverwijzing en de datum dat de zaak retour gaat naar de verwijzer. In Zwolle duurt deze periode gemiddeld 181 dagen. In Amsterdam is de gemiddelde vertraging 130 dagen.¹¹⁴

Vergelijking van de doorlooptijd bestuur per soort zaak

Uit het eerdergenoemde onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat partijen in ambtenarenzaken gemiddeld de meeste tijd in beslag nemen (543 dagen). Bij een geslaagde mediation bedraagt dat gemiddeld 312 dagen. Socialezekerheidszaken duren gemiddeld 385 dagen tegen 381 bij een doorverwijzing die uitmondt in een geslaagde mediation. Bijstandszaken verlopen het snelst (283 dagen), terwijl deze bij een geslaagde mediation gemiddeld 299 dagen duren. Ook uit ander onderzoek naar doorlooptijden (Van Amersfoort e.a., 2001) komt naar voren dat ambtenarenzaken op grote rechtbanken gemiddeld de meeste tijd in beslag nemen (507/309 dagen, respectievelijk grote/middelgrote rechtbank), gevolgd door socialezekerheidszaken¹¹⁵ (424/354) en daarna de ex-Arob/Awbzaken (381/302). Deze laatste soort duurt bij een geslaagde mediation gemiddeld 379 dagen.

Hieruit mag voor de diverse soorten bestuursrechtelijke mediations worden geconcludeerd dat de gerechtelijke procedure langer dan wel ongeveer even lang duurt en dat bij de ambtenarenzaken de grootste winst valt te behalen.

Civiele procedures

Om de doorlooptijd bij civiele mediations te vergelijken met die van de gerechtelijke afdoening, is allereerst gekeken welke groepen in voldoende mate voor-

112 Hiervoor zijn alleen de mediations gebruikt te weten die tussen de start van het project en een jaar voor het beëindigen ervan aanhangig zijn gemaakt (n=94). Te weten Zwolle 1 april 2000 tot 1 januari 2002: 75 zaken; Amsterdam 1 september 2000 tot 1 januari 2002: 19 zaken.

113 Uit recente cijfers blijkt dat de relatieve winst bij Amsterdamse zaken het hoogst is (PCS2-registratie Raad voor de Rechtspraak, juli 2003). Daar duren beroepszaken met een appellabele einduitspraak gemiddeld 438 dagen tegen 311 dagen in Zwolle.

114 De tijd tussen het moment van doorverwijzen en de laatste sessie is gemiddeld 94 dagen. Er verstrijken gemiddeld 36 dagen tussen de laatste mediation en de hervatting van de procedure, hetgeen de totale vertraging brengt op 130 dagen.

115 In het evaluatieonderzoek zijn dat de socialeverzekerings- en bijstand/WVG-zaken.

komen in het monitorbestand en naar beschikbaar vergelijkingsmateriaal over de traditionele rechtsgang.

Binnen de civiele procedures zijn drie hoofdgroepen te onderscheiden, namelijk doorverwijzing in:

1. dagvaardigingszaken tijdens de mondelinge behandeling ter comparitie, exclusief de sector kanton (n=103);
2. kortgedingzaken tijdens de mondelinge behandeling (n=129);
3. familiekamerzaken tijdens de mondelinge behandeling (n=116).

Voor de vergelijking bij de eerste groep is de onderzoeksnotitie van Eshuis en van Es (2000) de meest recente bron. Hieruit kan worden afgeleid dat de doorlooptijd van *contradictoire bodemzaken inclusief een comparitie na antwoord* gemiddeld 438 dagen bedraagt. De totale doorlooptijd bij verwijzing naar een succesvolle mediation binnen deze groep is gemiddeld 297 dagen. Dit betekent een verschil van 141 dagen in het voordeel van mediation. De zaken zonder overeenstemming leveren een gemiddelde vertraging op van 89 dagen.

Bij een zaak die tijdens de mondelinge behandeling van een *kortgedingprocedure* wordt doorverwezen en die vervolgens leidt tot een geslaagde mediation, wordt in een klein aantal gevallen de bodemprocedure uitgespaard (10% van de zaken). In de overige gevallen zal een mediation de procedure per definitie met de gemiddelde doorlooptijd van de geslaagde mediations verlengen. Deze bedraagt 92 dagen.

Voor de overige 10% is gebruikgemaakt van cijfers uit 2002 die als doorlooptijd voor civiele bodemprocedures op tegenspraak gemiddeld 280 dagen¹¹⁶ aangeven en voor handelszaken met verweer 323 dagen.¹¹⁷ Voor de geslaagde mediations die voortkomen uit deze kortgedingprocedures is de totale doorlooptijd 139 dagen. Voor deze 10% is er dus sprake van een verkorting van de doorlooptijd tot de helft. De mediations zonder overeenstemming leveren een vertraging op van gemiddeld 91 dagen.

Voor de derde hoofdgroep, de familiekamerzaken, lopen de cijfers uit diverse bronnen uiteen. Deze bevatten cijfers over kinderzaken/beschikking op verzoekschrift aan de kinderrechter (met een gemiddelde van 35 dagen), echtscheidingszaken (103/104 dagen) en andere/overige familiezaken (147/148 dagen). Een betrouwbare vergelijking wordt bovendien bemoeilijkt doordat in het kader van het project bij de familiekamer alleen financiële zaken, zoals alimentatie, boedelscheiding en verrekening in het kader van huwelijkse voorwaarden, worden verwezen en dus geen kinderzaken of kwesties rond gezag en omgang. Daarnaast worden boedelscheidingen (zowel in het kader van echtscheiding als in het kader van nalatenschappen) en verrekeningen ingevolge huwelijkse voorwaar-

¹¹⁶ Brief Directoraat-Generaal Wetgeving, rechtspleging en Rechtsbijstand, directie Strategie Rechtspleging aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 16 december 2002.

¹¹⁷ www.rechtspraak.nl/Raad_voor_de_Rechtspraak/publicaties/economisch.htm 13-03-03.

den in de handelskamers behandeld en ten tijde van een comparitie of kort geding eventueel naar mediation verwezen. Bij deze groep kan dan ook geen vergelijking plaatsvinden.

Geconcludeerd kan worden dat voor zowel bestuursrechtelijke als civiele zaken, met uitzondering van de kortgedingzaken zonder bodemprocedure, doorverwijzing naar mediation gemiddeld genomen een tijdsbesparing oplevert van de helft tot eenderde van de oorspronkelijke procedure. Mediations zonder overeenstemming verlengen in beide typen zaken de gemiddelde doorlooptijd van de procedure met eenderde.

Vergelijkend onderzoek tevredenheid

Uit diverse onderzoeken bij rechtbanken blijkt dat de tevredenheid van cliënten over de gang van zaken tijdens de zitting over het algemeen vrij hoog is. Uit een klanttevredenheidsonderzoek bij de rechtbank Almelo blijkt dat rechtzoekenden/gedaagden diverse bejegening- en kwaliteitsaspecten, zoals luisteren en begrip hebben, inlevingsvermogen van de rechter en het ter zitting creëren van de juiste sfeer gemiddeld waarderen met een 7,4 op een schaal van 1 tot 10 (KPMG, 2000). De snelheid waarderen partijen eveneens gemiddeld met een 7,4. De belangrijkste negatieve geluiden die in het rapport doorklinken, zijn dat de rechter er volgens de ondervraagde rechtzoekenden slechts in geringe mate in slaagt partijen nader tot elkaar te brengen (waardering 4,7). Het etiket 'creatieve bemiddelaar' wordt in een minderheid van zaken toegekend. Hierbij kan men zich afvragen of deze wel tot de kerntaken van de rechter moeten worden gerekend. Alleen bij schikkingspogingen zou hij als zodanig op kunnen treden. Voorts komt uit dit onderzoek als kritiekpunt naar voren dat de rechter de verschillende partijen meer ruimte zou moeten bieden om hen aan het woord te laten en daarmee (meer) het gevoel te geven dat er naar hen geluisterd wordt.

Door bureau Prisma is op een aantal rechtbanken een klantwaarderingsonderzoek in gang gezet of inmiddels afgerond.¹¹⁸ Partijen blijken het meest tevreden over:¹¹⁹

- de mate waarin 'de rechter ruimte bood voor verhaal';
- het 'luisteren naar standpunten';
- de begrijpelijkheid van wat besproken is;
- de toelichting van de rechter op de inhoud van de zaak;
- de deskundigheid van de rechter;
- de onpartijdigheid van de rechter.

Over de duur van de procedure zijn, in tegenstelling tot het hiervoor genoemde onderzoek, minder partijen tevreden (respectievelijk 32% bij bestuur en 39% bij

¹¹⁸ In 2002 verscheen er een verslag van de resultaten van zes zogenaamde maatrechtbanken (Prisma, 2002). De resultaten van dit onderzoek (N=141) zijn gecombineerd met nog niet gepubliceerde cijfers van twee van de projectrechtbanken waar dit onderzoek inmiddels is afgerond (n=269).

¹¹⁹ Bij bestuur is 75% tot 90% tevreden hierover, bij civiel en familie tweederde tot driekwart.

civiel en familie). Men heeft daarnaast behoefte aan meer informatie over 'geldende regels/gebruik', met name bij de sectoren civiel en familie.

Aan de hiervoor genoemde controlegroep mediationkarakteristieken bij schikkingen (N=35) zijn ook de acht tevredenheidsvragen van de monitor toegevoegd. Uit de antwoorden van de respondenten na een al dan niet geslaagde schikkingspoging blijkt dat men zowel over de duur van de procedure (3,3), het verloop (3,4), de uitkomst (3,3) en de eigenschappen van de rechter gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden is. Over de onpartijdigheid en betrokkenheid van de mediator zijn partijen meer tevreden dan over de betrokkenheid en onpartijdigheid van rechters (zie bijlage 4, tabel 27).

Vergelijking met nakoming bij gerechtelijke procedures

Er is weinig bekend over de mate waarin gerechtelijke vonnissen worden nagekomen. De schrijvers die hier wél hun gedachten over hebben laten gaan, komen tot het unanieme oordeel dat er tot op heden (te) weinig aandacht is besteed aan het traject na een vonnis (Bruinsma, 1996, 1997; Hertogh en De Groot van Leeuwen, 2000; Huls, 2000b; Peper en Hogenhuis, 2000; Van Koppen en Malsch, 1992 en 2000).

Wegens het ontbreken van recente onderzoeksgegevens over nakoming is het helaas niet mogelijk gebleken de resultaten van mediation op het punt van nakoming te vergelijken met nakoming van vonnissen, beschikkingen en schikkingsovereenkomsten bij de gerechtelijke procedure.

3.6 Conclusies

In het project mediation RM zijn gedurende de projectperiode meer dan duizend zaken doorverwezen naar mediation, waarvan er 973 voor de einddatum zijn afgerond en in de effectevaluatie zijn meegenomen. In dit hoofdstuk zijn de doorverwijzingsprocedure, het mediationproces en het resultaat van de mediation beschreven. Tevens is nagegaan welke kenmerken van invloed zijn op de kwaliteit van het mediationproces.

3.6.1 Doorverwijzingsprocedure

De volgende onderzoeksvragen staan ten aanzien van de doorverwijzing centraal:

- Welke varianten van doorverwijzing naar mediation bestaan er binnen de verschillende (deel)projecten en wat is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per variant?
- Hoe worden partijen en zaken voor mediation geselecteerd, aan de hand van welke indicaties gebeurt dat en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?
- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?

- Wat zijn de kenmerken van de partijen en zaken die zijn doorverwezen?

Variatie in doorverwijzen

Binnen het landelijke project is op vijf hoofdkenmerken gevarieerd met doorverwijzing. Ten eerste is er variatie aangebracht doordat gekozen is voor vijf verschillende gerechten. Daarnaast is er gedurende de projectperiode bij zes andere gerechten een mediationweek georganiseerd. De meeste mediations zijn tot stand gebracht bij de deelprojecten Arnhem (28%) en Utrecht (21%). De mediationweken hebben in totaal 22% van de zaken voortgebracht.

Ten tweede is er variatie naar soort gerecht. De mediations zijn doorverwezen vanuit de rechtbank (87%), de sector kanton van de rechtbank (6%) en vanuit het gerechtshof (7%).

Ten derde zijn de zaken vanuit verschillende procedures doorverwezen. Bij civiele zaken zijn de mediations afkomstig van verzoekschriftprocedures (28%), rolzaken (57%) en kortgedingprocedures (15%). Bij bestuurszaken zijn de mediati-onzaken doorverwezen vanuit voorlopige voorzieningen (13%) en beroepsprocedures (87%).

Ten vierde is er door verschillende personen doorverwezen: door de rechter of door de gerechtssecretaris. Ruim de helft van de zaken is door de rechter ter zitting verwezen. Met name bij civiele zaken is dit de belangrijkste verwijzer. Bij bestuur is dat, vooral in deelproject Zwolle, de gerechtssecretaris in de instructiefase.

Ten vijfde zijn er drie *vormen* van doorverwijzen. Van het totaal aantal mediations is 5% totstandgekomen na een schriftelijke aselecte doorverwijzing, 38% na een schriftelijke doorverwijzing waarbij een selectie heeft plaatsgevonden en 57% is mondeling ter zitting doorverwezen.

Opgemerkt moet worden dat de bovengenoemde varianten nauw met elkaar samenhangen. Zo worden mondelinge verwijzingen tijdens de zitting altijd door rechters gedaan en verwijzen gerechtssecretarissen alleen schriftelijk door. In het onderzoek is het niet mogelijk gebleken vast te stellen welke doorverwijzingsvariant relatief gezien de meeste mediations oplevert. Daarvoor zijn gegevens nodig over het aantal malen dat een mediationvoorstel is gedaan en hoe vaak partijen dat voorstel al dan niet hebben geaccepteerd. Dergelijke informatie hebben we alleen voor de schriftelijke doorverwijzingen. Voor de overige doorverwijzingsvarianten hebben we alleen gegevens over zaken waarin het mediationvoorstel is geaccepteerd. Globaal kunnen we wel stellen dat het aantal doorverwijzingen in het project Amsterdam (bestuur en kort geding) en bij de sectoren kanton lager zijn uitgevallen dan verwacht. Per vorm van doorverwijzing zijn wel voor- en nadelen aan te geven. De aselecte schriftelijke doorverwijzing kost het minste tijd, maar levert relatief weinig zaken op. De mondelinge doorverwijzing ter zitting vergt van de zittingsrechter een investering van extra zittingstijd. De tussenvorm – gerichte schriftelijke doorverwijzing na selectie – blijkt met name bij het bestuursrecht de meest effectieve en efficiënte benadering. Van de schriftelijke varianten blijkt de verwijzing die het hof Arnhem bij belastingzaken heeft toegepast het meest succesvol te zijn. Hierbij is gebruikgemaakt van alle kennis en ervaring die in de loop van het project is opgedaan.

Partijen krijgen een op de zaaksoort gespecificeerd voorstel met een zelftest en een antwoordformulier toegestuurd en worden bovendien telefonisch benaderd.

Selectie

De inschatting van de geschiktheid van de zaak voor mediation is gebeurd aan de hand van drie doorverwijzingsindicaties. De meeste zaken zijn doorverwezen op de indicatie dat het belang van partijen onvoldoende gediend is met een puur juridische oplossing (62%). Daarna volgen zaken waarin partijen een duurzame relatie als indicatie hebben (46%) of een communicatieprobleem (42%). De onderhandelingsbereidheid van partijen wordt niet bij de doorverwijzingscriteria genoemd, omdat die impliciet aanwezig wordt geacht. Als rechters besluiten geen mediationvoorstel te doen of als doorverwijzers bedenkingen (contra-indicaties) aangeven bij een zaak die zij toch doorverwijzen, is dat het vaakst ten aanzien van een verondersteld gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen.

Instemmingsmotieven partijen

Als reden om in te stemmen met het mediationvoorstel noemen partijen het meest (43%) dat zij een snellere oplossing verwachten dan door een uitspraak van de rechter. Daarnaast gaat men in op het voorstel omdat men een 'betere oplossing' verwacht (27%) of de 'oplossing in eigen hand wil houden' (15%). Ook het advies van de rechter (19%) of de advocaat (15%) is voor een deel van de partijen doorslaggevend geweest.

Voor de raadslieden is eveneens de snellere oplossing van het geschil door middel van mediation het belangrijkste motief (50%) om met mediation in te stemmen.

Weigeringsgronden

Een verwijzing mislukt het vaakst doordat de gedaagde partij/de verweerder weigert mee te doen. De belangrijkste weigeringsgrond is gebrek aan onderhandelingsruimte. Daarnaast geeft men er dikwijls, om principiële redenen, de voorkeur aan de rechter te laten beslissen. Dit geldt vooral voor bestuursrechtelijke en belastingzaken. Bij de civiele zaken weigeren met name de eisende/verzoekende partijen veelvuldig vanwege een gebrek aan onderhandelingsbereidheid bij de wederpartij.

Kenmerken partijen en zaken

Bij de partijen die zijn doorverwezen gaat het om zowel natuurlijke personen, rechtspersonen als bestuursorganen. In bijna de helft van de mediations (49%) gaat het om een geschil tussen twee natuurlijke personen, in 20% van de gevallen om de combinatie natuurlijke persoon en bestuursorgaan en in 11% van de gevallen betreft het twee rechtspersonen. De overige combinaties komen in minder dan 10% van de mediations voor. Ongeveer de helft van de partijen heeft eerdere proceservaring. De meesten (64%) hebben via de rechter voor het eerst gehoord van mediation.

Driekwart van de mediationzaken zijn civiele zaken, die vooral gaan over de financiële afhandeling van echtscheiding en over overeenkomsten. In 20% van de gevallen is het een bestuursrechtelijke zaak, waarbij ex-Arob/Awb-zaken de grootste groep vormen. Een klein aantal betreft belastingzaken (3%). Dit soort zaken is pas in een laat stadium van het project doorverwezen.

In 50% van de zaken is het financieel belang omschreven. Een groot deel van de omschreven belangen (42%) ligt boven de €45.400. In ten minste de helft van de zaken is sprake van enige mate van complexiteit (meer eisers of gedaagden, derden-belanghebbenden, er is een eis in reconventie of een tegenverzoek gedaan of er lopen nog meer procedures tussen partijen).

3.6.2 *Kwaliteit van het mediationproces*

Ten aanzien van de kwaliteit van het mediationproces staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe effectief en efficiënt is geschilafdoening door middel van mediation en hoe tevreden zijn de betrokkenen over de mediator en het mediationproces?
- Bestaat er een verband tussen de doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediationkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?
- Hoe verhouden zich de resultaten die met mediation worden geboekt tot de ‘gewone’ afdoening van geschillen, zoals schikken of beslissen?

Variatie in omstandigheden

De omstandigheden waaronder de mediations hebben plaatsgevonden, kunnen variëren naar kenmerken van de mediator (jurist/niet-jurist), locatie van de mediation, inzet van een co-mediator en de aanwezigheid van een advocaat. In ruim driekwart van mediations was de mediator een jurist. De meerderheid (64%) van de zaken heeft op de rechtbank plaatsgevonden, een kwart op het kantoor van de mediator en de rest elders. In totaal is in 13% van de – met name civiele – zaken meer dan één mediator (een zogenaamde co-mediator) ingezet. Bij bijna de helft van de mediations is ten minste één advocaat aanwezig geweest tijdens ten minste één van de sessies.

Effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

De effectiviteit is bepaald aan de hand van de slagingspercentages. In 61% van de mediations is overeenstemming bereikt, waarvan in 6% van de gevallen gedeeltelijk.

Voor de efficiëntie zijn drie indicatoren gehanteerd: het aantal contacturen, het aantal bijeenkomsten en de doorlooptijd. Het gemiddeld aantal contacturen bedraagt 6,3 en de gemiddelde doorlooptijd is, gerekend vanaf de eerste sessie, 95 dagen. De helft van de zaken is binnen 5 contacturen en een periode van 71 dagen afgerond.

Partijen in zowel geslaagde als niet-geslaagde zaken blijken ‘gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden’ (3 tot 4 op de vijfpuntschaal) over *de duur* en *het verloop* van het mediationproces en ‘gemiddeld tevreden’ over *de uitkomst*.

Over de eigenschappen van de mediator zijn de partijen ‘meer dan gemiddeld tevreden’. Bijna 80% van alle partijen geeft aan in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen.

Ook de raadslieden zijn gemiddeld genomen ‘tevreden’ over de mediator en het mediationproces en ook zij geven voor het merendeel aan (81%) opnieuw mediation te zullen adviseren aan toekomstige cliënten of anderen.

Het al dan niet slagen van de mediation, het tijdsbeslag van een mediationproces en de tevredenheid van partijen hangen ook onderling samen. Zoals te verwachten valt, zijn partijen en hun raadslieden meer tevreden over zowel de mediator als het mediationproces als de mediation succesvol is. Zij geven dan ook vaker aan (89 en 85%) dat zij in de toekomst weer voor mediation zullen kiezen dan partijen (en raadslieden) die geen overeenstemming hebben bereikt (63 en 74%).

Daarnaast blijkt dat mediations zonder overeenstemming gemiddeld ongeveer een half uur korter duren dan mediations die slagen. Naarmate het mediationproces langer duurt, neemt de tevredenheid van partijen iets af en zal men ook iets minder snel in de toekomst weer voor mediation kiezen. Ook de raadslieden zullen hun cliënten in de toekomst iets minder vaak mediation adviseren na mediations met meer contacturen.

Verbanden met effectiviteit

Van de doorverwijzingskenmerken blijkt alleen het verschil tussen de sectoren van de rechtbank van belang. Bij verwijzingen vanuit de sector kanton komen partijen vaker tot overeenstemming (77%), terwijl mediations die vanuit de overige sectoren van de rechtbank worden doorverwezen het minst succesvol zijn (59%).

Als de doorverwijzer aangeeft dat er ondanks de verwijzing ook sprake is van een contra-indicatie (met name de indicatie ‘ernstig geëscaleerd conflict’), blijken de zaken minder succesvol te zijn. Zowel de mediators als de partijen geven aan dat de belangrijkste reden waarom de mediation mislukt is dat het conflict te erg geëscaleerd was.

Wat betreft de kenmerken van partijen, blijkt de – door de mediator waargenomen – onderhandelingsbereidheid sterk samen te hangen met succes.

Daarnaast komen partijen die voor mediation kiezen omdat zij ‘de oplossing in eigen hand willen houden’, ‘een snellere oplossing verwachten’ of vanwege ‘lagere kosten’, vaker tot overeenstemming dan partijen die deze motieven niet hebben. Stemmen zij daarentegen in met mediation omdat zij een ‘andere oplossing’ willen, dan leidt dit het minst vaak tot een succesvolle afronding. Bij de zaakkenmerken is naar verschillen in type zaak (civiel-bestuur), het financieel belang en de complexiteit van de zaak gekeken. De eerste verwachting is dat bij bestuurszaken de kans op succes lager ligt dan bij civiele zaken, omdat er minder onderhandelingsruimte is. Tussen civiele en bestuurszaken is echter geen verschil in succes gevonden.

De tweede verwachting is dat naarmate een zaak complexer is, de kans op

succes kleiner is. Bij complexe zaken is het slagingspercentage inderdaad lager, in het bijzonder als er meerdere gedaagden bij een zaak zijn betrokken. In dat laatste geval blijkt de kans op succes aanmerkelijk lager te liggen (38%) dan bij niet-complexe zaken.

De derde verwachting is dat bij zaken met een hoger financieel belang, de kans op overeenstemming kleiner is. Hiervoor is geen ondersteuning gevonden. Van de mediationkenmerken blijkt de al dan niet juridische achtergrond van de mediator geen verschil in slagingspercentage te geven. De aanwezigheid van een advocaat bij één of meer mediationsessies blijkt evenmin van invloed te zijn op de slagingskans.

Daarnaast blijkt het slagingspercentage hoger te liggen bij zaken waarin sprake is van co-mediation. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat het bij co-mediation vaak om complexere zaken gaat. De verwachting is dat de succesgraad hoger ligt, indien een co-mediation bestaat uit een gemengd team wat betreft achtergrond (jurist/niet-jurist) en geslacht. De beide mediators zouden in dat geval aanvullende kwaliteiten hebben. Deze verwachting wordt ondersteund voor de combinatie mannelijke en vrouwelijke mediator – in deze zaken ligt het slagingspercentage hoger – maar niet voor zaken waarin een jurist en niet-jurist met elkaar samenwerken: deze hebben een lager slagingspercentage dan niet-gemengde teams.

Verbanden met efficiëntie

Bij geslaagde zaken is nagegaan welke hiervan significant meer of minder contacturen hebben of een afwijkende doorlooptijd.

- onderhandelingsbereidheid van partijen gaat in geslaagde zaken samen met minder contacturen en een kortere doorlooptijd;
- geslaagde mediations die zijn verwezen vanuit de sector kanton hebben gemiddeld minder contacturen dan mediations die verwezen zijn vanuit de overige rechtbanksectoren en gerechten;
- zaken waarin partijen voor mediation hebben gekozen omdat zij een ‘snellere oplossing’ verwachten, hebben een kortere doorlooptijd;
- geslaagde co-mediations hebben een hoger aantal contacturen en een langere doorlooptijd dan geslaagde zaken die door één mediator worden gedaan.

Verbanden met tevredenheid

Ten aanzien van de tevredenheid geldt voor alle zaken dat deze over de gehele linie het hoogst is bij geslaagde, snelle mediations en bij partijen die volgens de mediator onderhandelingsbereid zijn en die voor mediation kiezen vanwege ‘een snellere oplossing’, of omdat zij ‘de oplossing in eigen hand willen houden’.

Vergelijking met gerechtelijke procedures

Bij vergelijking van de *doorlooptijden* van mediations met gerechtelijke procedures blijkt dat zowel bij bestuursrechtelijke als civiele zaken, doorverwijzing naar mediation met een succesvolle afloop een tijdsbesparing van eenderde tot

de helft van de doorlooptijd oplevert. Mediations zonder overeenstemming verlengen de gemiddelde doorlooptijd van de gerechtelijke procedure met een derde. Bij mediations die op een zitting worden doorverwezen en waarop een rechter doorgaans meteen of kort daarna uitspraak doet (kort geding, bestuur en de sector kanton) is per definitie sprake van een verlenging van de procedure bij doorverwijzing naar mediation.

Het merendeel van de partijen herkent bepaalde kenmerken die in de vakliteratuur aan mediation worden toegeschreven – de mediationkarakteristieken – in het eigen mediationproces. Het gaat hierbij om aspecten zoals ‘voldoende gelegenheid om stellingen toe te lichten’, ‘de mogelijkheid zelf het woord te voeren’ of ‘zich rechtstreeks tot de wederpartij te kunnen richten’. De herkenning van de mediationkarakteristieken geldt echter in ongeveer gelijke mate voor partijen die een schikkingspoging hebben ondernomen. Zij ervaren daarentegen wel in minder mate dan mediationpartijen de mogelijkheid om de relatie te herstellen of de communicatie te verbeteren en de mogelijkheid om de oplossing van het conflict in eigen hand te houden.

Partijen blijken na een mediation in dezelfde mate tevreden te zijn over het mediationproces als partijen bij een al dan niet geslaagde schikkingspoging dat zijn over de gerechtelijke procedure. Mediators worden wel positiever beoordeeld op onpartijdigheid, zorgvuldigheid en betrokkenheid dan rechters. Uit de klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten komt naar voren dat cliënten in het algemeen tevreden zijn over de rechter en de procedure. Het minst tevreden is men over de snelheid van de gerechtelijke procedure.

3.6.3 *Kwaliteit van het resultaat*

- In hoeverre worden de gemaakte afspraken van geslaagde mediations nagekomen?
- Hoe duurzaam is de tevredenheid bij geslaagde en niet-geslaagde mediations?
- In hoeverre heeft het mediationproces effect gehad op de communicatie en het gedrag van partijen?

Nakomen afspraken

De afspraken die zijn gemaakt bij geslaagde mediations worden in 66% van de zaken geheel nagekomen en bij 22% deels. Er is weinig bekend over de nakoming van gerechtelijke vonnissen en schikkingen is. Cijfers hierover zijn beperkt en sterk verouderd.

Partijen brengen als een belangrijk nadeel van mediation naar voren dat de afspraken niet afdwingbaar zijn. Dit is opmerkelijk, omdat, als zij hier belang aan hechten, zij een executoriale titel kunnen verkrijgen door opneming van de vaststellingsovereenkomst in een proces-verbaal, een vonnis of een beschikking. In ruim de helft van de zaken (voornamelijk bij civiel) heeft de mediator een vaststellingsovereenkomst opgesteld die partijen hebben ondertekend. Minder

dan de helft van de schriftelijke vaststellingsovereenkomsten wordt voorzien van een executoriale titel.

In een kwart van de mediations waarbij de mediationafspraken (deels) niet zijn nagekomen, hervat of start men opnieuw een gerechtelijke procedure, waarbij ervan uit mag worden gegaan dat het hier partijen betreft die hun vaststellingsovereenkomst niet hebben laten voorzien van een executoriale titel. Eén op de zes partijen stapt wederom naar de mediator om alsnog voor elkaar te krijgen dat de tegenpartij de afspraken nakomt.

Duurzaamheid van de tevredenheid

Drie tot zes maanden na afloop van de mediation zijn partijen bij geslaagde en niet-geslaagde mediations nog steeds tevreden. Het aantal partijen dat opnieuw zou kiezen voor mediation is bij de geslaagde mediations na verloop van tijd licht gedaald (van 89% tot 83%), waarschijnlijk ten gevolge van negatieve ervaringen met betrekking tot het niet-nakomen. Bij de niet-geslaagde mediations is het percentage juist aanzienlijk toegenomen (van ruim 60% naar ruim 80%).

Communicatie en gedrag

Partijen, die na het mediationproces nog contact hebben met de wederpartij, geven aan dat als gevolg van de mediation zowel de *communicatie* met als het *gedrag* van de wederpartij bij een geslaagde mediation meestal gelijk is gebleven of verbeterd. Bij mediations zonder overeenstemming is het beeld minder positief. Zowel de *communicatie* met als het *gedrag* van de wederpartij is bij een niet-geslaagde mediation meestal niet veranderd door het mediationproces, en vaker verslechterd dan verbeterd in vergelijking tot de situatie ervoor. Het gaat echter maar om kleine verschillen (indien er nog contact bestaat, is de communicatie bij 19% van de partijen verslechterd en bij 4% verbeterd; bij het gedrag is dit bij 16% verslechterd en 4% verbeterd).

Hervatting van de procedure

Na een mediation zonder overeenstemming blijkt dat 95% van de civiele zaken en 94% van de bestuurszaken weer (voor een deel van het conflict) een gerechtelijke procedure vervolgt.

4 Project mediation bij de gefinancierde rechtsbijstand

In deze evaluatie van het project mediation GRb staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

- Hoe is het project GRb opgezet?
- Hoe is het project GRb uitgevoerd?
- Welke resultaten zijn behaald in het project GRb?

In aansluiting op het Landelijk Kader Projekt ADR/Mediation is in de zomer van 1999 het overleg tussen de projectleider ADR van het MvJ en de Bureaus Rechts-hulp gestart. De bureaus worden vertegenwoordigd door hun belangenbehartiger, de Vereniging voor Rechtshulporganisaties Nederland (VRN). In eerste instantie kan geen overeenstemming worden bereikt over de financiële randvoorwaarden voor het project. Begin 2000 wordt een projectplan aan de landelijke stuurgroep ter goedkeuring voorgelegd. De stuurgroep heeft er – mede gezien de voorgeschiedenis – onvoldoende vertrouwen in dat het plan tot een succesvol project zal leiden en verleent geen goedkeuring. Vervolgens wordt vanaf het voorjaar 2000 tot en met november 2000 intensief overleg gepleegd tussen het MvJ, enkele leden van de stuurgroep, de landelijke projectleider GRb en vertegenwoordigers van een aantal Bureaus Rechtshulp, die belangstelling hebben voor deelname aan het mediationproject, waaronder Haarlem, Middelburg en Zwolle. Het overleg leidt tot overeenstemming en een nieuw plan, dat vervolgens door de stuurgroep in maart 2001 wordt geaccordeerd.

4.1 Opzet project

In het (aangepaste) plan is sprake van drie deelprojecten waarin ervaring opgedaan moet worden met varianten van doorverwijzing. Afsproken wordt dat in totaal 480 doorverwijzingen zullen worden gerealiseerd, waarvan door de bureaus Haarlem en Middelburg elk 175 en door het bureau Zwolle 130. De deelprojecten GRb starten niet tegelijk: Haarlem op 1 juni, Middelburg eind juni en Zwolle op 1 oktober 2001. Omdat voor het evaluatieonderzoek tijdig gegevens beschikbaar moeten zijn, wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke einddatum, te weten 1 januari 2003. Daarmee verschillen de projecten in duur, variërend van 15 tot 19 maanden.

4.1.1 Landelijke organisatie

Evenals bij het project RM¹²⁰ is bij het project GRb op centraal (landelijk) niveau sprake van betrokkenheid van het ministerie van Justitie, de landelijke stuurgroep, het NMI en de landelijke projectleider. Daarnaast is sprake van enkele

¹²⁰ Zie beschrijving hoofdstuk 2.

andere actoren, te weten de Raden voor Rechtsbijstand (RvR), de VRN en de Stichting IRIS.

De VRN is een overkoepelende organisatie (geweest, ten tijde van de projectperiode) die als branche- en werkgeversorganisatie de belangen heeft behartigd voor de Bureaus Rechtshulp. Het is namens de bureaus de gesprekspartner van het MvJ en de advocatuur. Met betrekking tot het mediationproject heeft de VRN zich met name beziggehouden met de financiële kaderstelling.

De RvR verlenen toevoegingen en hebben als taak toezicht uit te oefenen op Bureaus Rechtshulp. Namens de raden is de RvR Den Bosch belast met de organisatie en coördinatie van het mediationproject. De directeur van de RvR Den Bosch voert daartoe periodiek overleg met de directeuren van de betrokken lokale raden. De lokale raden in Amsterdam, Arnhem en Den Haag krijgen de kosten van de mediations op deelprojectniveau vergoed, terwijl de Bureaus Rechtshulp Haarlem, Middelburg en Zwolle de kosten van onder andere huisvesting en de aanstelling van de extra secretariële ondersteuning ontvangen. De RvR Den Bosch brengt zelf de algemene projectkosten, waaronder de loonkosten van de landelijke projectleider en de deelprojectleiders, in rekening aan de opdrachtgever.

Net als in het project RM wordt samengewerkt met het Nederlands Mediation Instituut (NMI), dat zijn register ter beschikking stelt ten behoeve van de selectie van projectmediators.

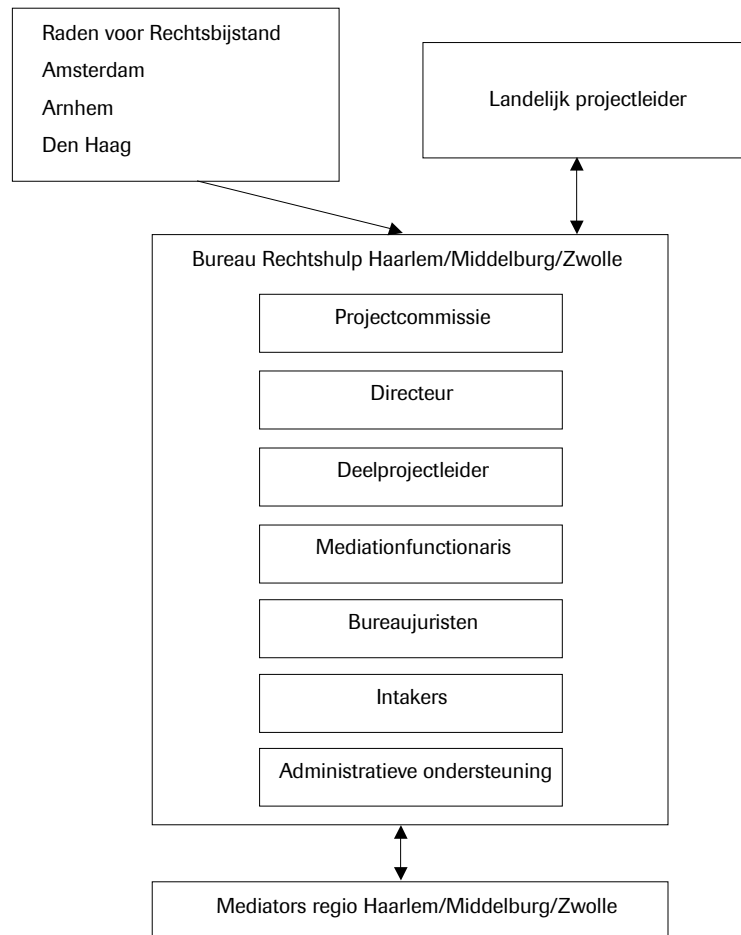
Registratie van doorverwijzingsactiviteiten vindt plaats in het Integraal Rechts-hulp Informatie Systeem (IRIS). IRIS is een stichting die oorspronkelijk door het MvJ in het leven is geroepen om in de informatievoorziening en ICT van de rechtsbijstand te voorzien. IRIS verleent zijn diensten aan de RvR, de Stichtingen Rechtsbijstand, de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel en aan de Directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen (DRJB, met ingang van 1 januari 2003 Directie Toegang Rechtsbestel (DTR) van het MvJ).

4.1.2 *Organisatie op deelprojectniveau*

In schema 4.1 is de opzet van de projectorganisatie weergegeven.

Projectcommissie

In elk deelproject is sprake van een projectcommissie. Deze heeft een ondersteunende, stimulerende, kritisch meedenkende en adviserende rol ten behoeve van het slagen van de deelprojecten. De commissie moet bovendien de voortgang van het project bewaken en eventuele knelpunten signaleren. De projectcommissie is qua samenstelling bij elk Bureau Rechtshulp breed opgezet, om zoveel mogelijk draagvlak voor het betreffende deelproject te creëren en vanwege de verwachte inhoudelijke inbreng van de leden. De projectcommissie

Schema 4.1: Actoren mediationproject GRb op deelprojectniveau

bestaat doorgaans uit de directeur van het Bureau Rechtshulp, de deelprojectleider, de mediationfunctionaris plus een vertegenwoordiger van de advocatuur, de rechterlijke macht, de lokale RvR en van de mediators.

Directeur Bureau Rechtshulp

De directeuren van de drie Bureaus Rechtshulp zijn verantwoordelijk voor de binnen het bureau benodigde faciliteiten voor het project, zoals (extra) personeel, ruimte en ondersteunende voorzieningen zoals computerfaciliteiten. De directeur is verantwoordelijk voor de inpassing van mediation binnen de reguliere rechtshulp. Daartoe is regelmatig overleg tussen de deelprojectleider en de directeur een vereiste.

Deelprojectleider

Elk deelproject kent een deelprojectleider. Deze was aanvankelijk aangesteld voor twaalf uur per week. In juni 2002 is deze aanstelling uitgebreid naar twintig uur per week, aangezien de werkzaamheden meer tijd bleken te vergen dan verwacht. De deelprojectleider heeft bij voorkeur een juridische achtergrond en is bekend met de justitiële infrastructuur binnen het arrondissement, heeft kennis van en affiniteit met mediation, bij voorkeur blijkend uit een opleiding tot mediator, goede communicatieve en organisatorische vaardigheden en een goede mondelinge en schriftelijke uitdrukingsvaardigheid. De deelprojectleider zou verder een stimulerend persoon moeten zijn en het een uitdaging vinden om aan het project bij te dragen.¹²¹ De deelprojectleider is verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen het deelproject. Dit omvat de volgende taken, te weten het¹²²

- bewaken van het deelprojectbudget;
- fungeren als eerste aanspreekpunt voor alle bij het deelproject betrokkenen;
- participeren in de deelprojectcommissie;
- opstellen en uitvoeren van het deelcommunicatieplan;
- signaleren van knelpunten en creëren van draagvlak voor het deelproject binnen het arrondissement;
- analyseren en rapporteren van de tussentijdse uitkomsten van de monitor;
- organiseren van de intervisie en supervisie van de mediators binnen het deelproject, alsmede het organiseren van bijeenkomsten waarin de gang van zaken binnen het project besproken wordt;
- overleggen met mogelijke structurele wederpartijen over hun bereidheid tot deelname aan mediation en het signaleren van deelprojectoverstijgende knelpunten;
- bewaken van het aantal verwijzingen en terugkoppelen van de resultaten van de mediations (wel of niet geslaagd) naar de bureaujuristen.

Mediationfunctionaris

Per deelproject is door de bureaus zelf gekozen voor een andere doorverwijzingsvariant. Deze variatie betreft met name de invulling van de functie van mediationfunctionaris. De beoogde omvang van werkzaamheden voor iedere mediationfunctionaris is 20 uur per week. De drie Bureaus Rechtshulp hebben zelf kunnen bepalen of zij deze functie intern dan wel extern wilden invullen.

Intaker en bureaujurist

De intaker is de eerste medewerker waarmee een cliënt te maken krijgt als hij met een probleem naar een Bureau Rechtshulp gaat. De intaker is verantwoordelijk voor de eerste screening van zaken en cliënten. Het contact kan zowel telefonisch als aan de balie plaatsvinden.

De werkwijze van de bureaujurist voor wat betreft het benaderen van de tegenpartij varieert per deelproject. De bureaujurist beoordeelt of een zaak/cliënt in

121 Bron: verslag brainstormsessie, mei 2000.

122 Bron: deelprojectplan Haarlem, februari 2001.

aanmerking zou kunnen komen voor mediation en doet het aanbod aan de cliënt. Indien deze het aanbod accepteert, is het vervolgens afhankelijk van de gekozen variant of de bureaujurist zelf contact opneemt met de wederpartij of dit overlaat aan de mediationfunctionaris. Indien de mediation niet geslaagd is, kan de cliënt opnieuw contact opnemen met de bureaujurist voor juridische bijstand in het normale rechtsbijstandstraject. Indien juridisch advies nodig was gedurende het mediationtraject, werd dit gegeven door de bureaujurist.

Administratieve ondersteuning

Voor administratieve ondersteuning is per deelproject twaalf uur per week ingeruimd. De taken voor de administratief medewerker bestaan onder meer uit het ondersteunen van de mediationfunctionaris en de deelprojectleider, het toesturen van informatiebrochures aan de cliënten en de wederpartij, het bevestigen van de verwijzing naar de mediator en het verwerken van de monitorformulieren.

4.1.3 Communicatie en training

Op het punt van communicatie wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe communicatie. In het project zal men zich inspannen om zowel landelijk als lokaal mediation bekend te maken. In het landelijk communicatieplan wordt vermeld dat de communicatie een informatief karakter dient te hebben en extern gericht moet zijn, 'omdat (nog) geen sprake is van algemeen aanvaard beleid'. Verder wordt, om landelijke publiciteit voor het project te krijgen, 'aandacht besteed aan mijlpalen in het beleidsproces'. Daarnaast wordt ook gedacht aan ondersteunende activiteiten om draagvlak voor mediation te verwerven binnen de projecten. Onder dit laatste vallen met name publicitaire activiteiten.

De landelijke projectleider is belast met de communicatie met de landelijke stuurgroep, de RvR, projectleider ADR van het MvJ, de landelijke projectleider RM en de externen (VRN, NMI en IRIS).

De deelcommunicatieplannen zijn een afgeleide van het landelijk communicatieplan. In deze plannen is relatief veel aandacht voor het benaderen van beroepsmatig geïnteresseerden (bijvoorbeeld advocaten) en indirect betrokkenen, zoals wederpartijen, woningbouwverenigingen en gemeenten. Deze vallen onder de noemer 'structurele wederpartijen'.

De interne communicatie is erop gericht de medewerkers van de bureaus regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen binnen het project, zodat de betrokkenheid met het project, naast het volgen van een opleiding, wordt versterkt en gewaarborgd. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in:

- het vieren van mijlpalen in het project, zoals het behalen van bepaalde aantallen mediations;
- minimaal drie plenaire vergaderingen tijdens de looptijd van het project;
- een nieuwsbrief;

- de vraagbaakfunctie van de mediationfunctionaris en de deelprojectleider;
- een kennismaking met de mediators.

In de communicatieplannen wordt de deelprojectleider als de aangewezen persoon beschouwd om de projectmediators op de hoogte te houden van de zaken die in het project spelen. Dit zal door middel van bijeenkomsten en supervisies plaatsvinden. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor het benaderen van structurele wederpartijen bij de deelprojectleider.

De plannen voorzien in opleiding en training voor de bureaujuristen, intakers en mediators.

4.2 Uitvoering project

4.2.1 Variatie in de drie deelprojecten

Uit tabel 4.1 is af te leiden dat tussen de deelprojecten sprake is van betrekkelijk geringe verschillen. De belangrijkste verschillen zijn aangebracht ten aanzien van de mediationfunctionaris, te weten ten aanzien van:

- de herkomst: intern of extern aangetrokken;
- de positie binnen het bureau en de mate van gezag, samenhangend met de hiërarchische verhouding tot de (overige) bureaujuristen;
- de taak: het al dan niet benaderen van de wederpartij.

Er zijn enige verschillen in aantallen geplande doorverwijzingen en de duur van projecten, maar deze zijn niet al te groot. Ook bestaat er weinig variatie in de rechtsgebieden. Bij de start van het project zijn afspraken gemaakt over de uitsluiting van echtscheidings- en omgangszaken¹²³ en van strafzaken. Zoals later zal blijken, is er wel verschil in de wijze waarop de doorverwijzing wordt uitgevoerd.

4.2.2 Werving, selectie, vergoeding en zaakstoewijzing aan mediators

Werving en selectie

Het NMI heeft haar register ter beschikking gesteld ten behoeve van de selectie van mogelijke projectmediators en is behulpzaam geweest bij de eerste selectie van mediators. Het NMI heeft voorts kennis ingebracht bij het opstellen van de contracten en de klachtenregeling. Per deelproject is een selectiecommissie ingesteld, waarin onder andere het NMI en de betreffende directeur zijn vertegenwoordigd. In Middelburg bleek het aanbod van ervaren mediators niet voldoende om deel te kunnen nemen aan het project. Daarom is besloten een aantal onvoldoende ervaren mediators in eerste instantie te coachen, totdat zij als ervaren mediator deel konden nemen aan het project.

123 Dit in verband met het lopende project scheidings- en omgangsbemiddeling.

Tabel 4.1: Verschillen tussen de deelprojecten

Omschrijving	Bureau Rechtshulp Haarlem	Bureau Rechtshulp Middelburg	Bureau Rechtshulp Zwolle
aantal bureaujuristen	14	7	13*
startdatum	31-05-2001	22-06-2001**	1-10-2001
rechtsgebieden	alle, behalve echtscheidingen, omgangsgeschillen en strafzaken; burenrchtzaken worden via intaker direct doorgegeven aan de mediafunctionaris	alle, behalve echtscheidingen, omgangsgeschillen en strafzaken	alle, behalve echtscheidingen, omgangsgeschillen en strafzaken; burenrchtzaken worden via intaker direct doorgegeven aan de mediafunctionaris
streefcijfers:	175	175	130
– via intake	30	wordt niet uitgesloten	
– via verlengd spreekuur	135		
– via advocatuur	10	wordt niet uitgesloten	15
mediationfunctionaris			
– herkomst	intern	extern	intern
– aantal	1	1	2
aantal projectmediators			
– bij begin project	9	9	6
– aan eind project	7	7	5
mediationcoach	nee	nee	ja
nevenprojecten	– 2 mediationweken rechtbank Haarlem	geen	– alternatieve geschilbeslechting provincie Overijssel – rechtbank Zwolle – buurtbemiddeling Zwolle – geschilbeslechting regiopolitie Zwolle

* verspreid over verschillende vestigingen

** officieus is Middelburg op 1 mei 2001 met het project gestart

Achtergrond mediators

Van de 24 mediators komen er vijf uit de advocatuur. De overige mediators zijn afkomstig uit uiteenlopende beroepsgroepen, zoals notariaat, communicatiebranche, interimmanagement, arbo-dienstverlening, P&O-management, organisatieadvies en de technische beroepsgroep.

Vergoeding

De mediator ontvangt voor elke mediation een vergoeding. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zaken met een tijdsverloop tot drie uur, zaken vanaf drie uur zonder co-mediation en zaken vanaf drie uur met co-mediation. De vergoedingen zijn per 1 juli 2002 respectievelijk €274, €1097 en €1462 (het laatste

bedrag is voor beide mediators gezamenlijk). Mediators blijken de administratieve handelingen rond de aanvraag van de toevoeging bij de RvR als tijdrovend te ervaren. Een enkele mediator zag zelfs af van de vergoeding, teneinde de administratieve handelingen te vermijden. Daarom is per 1 juni 2002 een toeslag van kracht geworden voor mediations die binnen drie contacturen zijn afgerond, maar die inclusief alle administratie meer dan drie uur hebben gevegd. Bij deze mediations wordt een toeslag van anderhalf uur extra vergoeding, €206, toegekend.¹²⁴ Volgens het mediationcontract wordt de mediator uitbetaald nadat alle formulieren ten behoeve van de monitoring door de mediator aan de mediationfunctionaris van het betrokken bureau zijn overgedragen. In de praktijk is hieraan, behalve in de periode tijdens en na de mediationweek, niet strak de hand gehouden. Mede daardoor zijn de monitorformulieren vaak pas na het uitbetalen van de vergoeding aan de mediator terugontvangen of, in een enkel geval zelfs in het geheel niet. Pas vrij laat in het project is vastgehouden aan de door de RvR Den Bosch gestelde eis dat pas tot vergoeding zal worden overgegaan nadat alle monitorformulieren zijn ontvangen.

Zaakstoewijzing

De mediationfunctionarissen zijn verantwoordelijk voor de zaakstoewijzing aan mediators. Hierbij wordt rekening gehouden met de regio waarin de zaak zich afspeelt en eventueel met de aard van de zaak. Zo wordt in Middelburg bij de keuze van de mediator gekeken naar de beroepsachtergrond, terwijl in Haarlem de alfabetische lijst is gebruikt en gekeken is wie er het eerst bereikbaar was. In beginsel is een zaak door één mediator behandeld. Als de aard van de zaak daartoe aanleiding geeft, kan worden gewerkt met een tweede mediator (co-mediation). Hierbij kan worden gedacht aan zaken met een groot aantal betrokkenen en aan zaken die complex zijn, bijvoorbeeld doordat er verschillende rechtsgebieden aan de orde zijn of waarin sprake is van derden-belanghebbers. Maximaal 5% van de mediations mocht in betaalde co-mediation worden uitgevoerd.

4.2.3 Interne en externe communicatie

Op initiatief van de eerste landelijke projectleider is in de eerste periode van het project een website totstandgekomen en een landelijke brochure. Daarnaast is publicitair werk verricht bij de start van de drie deelprojecten. Er zijn bij de landelijke opening en ook op andere momenten persberichten uitgegaan en er is contact gezocht met diverse media, waaronder kranten, radio en televisie, waaronder het NOS-journaal. Ook zijn diverse artikelen gepubliceerd, waaronder in 'Raad en Daad', het periodiek van de RvR. De tweede landelijke projectleider heeft onder andere contact gezocht met externe instanties, waaronder de Belastingdienst in Utrecht en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, familiebladen, het Tijdschrift voor Sociaal-Juridische Dienstverlening en een televisie-

124 Alle vermelde bedragen gelden per 1 juli 2002.

producent. In het Tijdschrift voor Rechtshulp verscheen tweemaal een artikel over het project. Verder is verschillende malen een landelijke nieuwsbrief uitgekomen en werd op 10 april 2002 een mediationsymposium georganiseerd, waarbij structurele wederpartijen, verwijzers en directe en indirecte projectbetrokkenen als doelgroep golden.¹²⁵ In oktober 2002 zijn door de beide landelijke projectleiders en de projectleider ADR van het MvJ een tweetal mediationvideo's ontwikkeld (één voor het project mediation RM en één voor het project mediation GRb), die ook voor de periode na het project bedoeld zijn.

De deelprojectleiders hebben binnen elk deelproject een lokale brochure ontwikkeld. Bij de start van elk deelproject zijn de media benaderd, zijn interviews gehouden per deelproject, zijn nieuwsbrieven verspreid en is via e-mail informatie over het project verstrekt. Binnen het deelproject Zwolle is een voorlichtingsvideo gemaakt. Daarnaast zijn artikelen geschreven, lezingen gegeven en is, in samenwerking met de landelijke projectleider, postermateriaal (voor de mediationweek) ontwikkeld. Ook is contact gezocht met andere mediationprojecten die in Zwolle en Haarlem liepen. In Zwolle is in november 2001 door de mediationprojecten bij het Bureau Rechtshulp, de provincie Overijssel, de rechtbank Zwolle en het buurtbemiddelingsproject een symposium georganiseerd. In Haarlem zijn bij de rechtbank twee mediationweken gehouden, waarbij ook ruime aandacht is geweest voor het project GRb. Verder is in meerdere stadia van het project getracht om door voorlichtingsmiddagen en via bestaande contacten advocaten te enthousiasmeren om zaken van cliënten bij het project aan te melden.

4.2.4 Opleiding en training

Opleiding en training voor bureaujuristen en intakers

Tijdens het project zijn aan bureaujuristen en intakers diverse trainingen aangeboden. In de eerste trainingen lag de nadruk op hoe mediation werkt en welke zaken en partijen zich er wel of juist niet voor lenen. Verder is tijdens diverse trainingen geoefend met het benaderen van cliënten en wederpartijen. In Haarlem zijn aan bureaujuristen drie en aan intakers twee verwijzerstrainingen aangeboden. Deze trainingen hebben tussen april en november 2001 plaatsgevonden. Tevens is, gezien het personeelsverloop aldaar, aan nieuwe juristen in april 2002 een verwijzerstraining gegeven. Voor Middelburg waren in 2001 ook drie trainingen voor bureaujuristen voorzien, maar na de tweede verwijzersstraining in september 2001 werd door de bureaujuristen aangegeven dat er voldoende cursusaanbod was geweest. De reden hiervoor ligt in de functieinvulling van de mediationfunctionaris in Middelburg, die breder was dan van de andere twee projecten. Een later ingestapte bureaujurist is in Middelburg 'on-the-job' ingewerkt door collega-bureaujuristen en de mediationfunctionaris. In Zwolle zijn aan bureaujuristen drie en aan de intakers twee trainingen aange-

¹²⁵ Dit vond plaats ter gelegenheid van het afscheid van de eerste landelijke projectleider.

boden. De training van bureaujuristen in Zwolle heeft plaatsgevonden tussen september 2001 en februari 2002.

Uit de enquête onder bureaujuristen blijkt dat de meeste van hen tevreden zijn over de inhoud, volledigheid en frequentie van het cursusaanbod. Van een aanbod tot extra trainingsmogelijkheden in het voorjaar van 2002 is geen gebruikgemaakt.

Geplande opleiding en intervisie voor mediators

Voor de deelnemende mediators is in het opleidingsplan uitgegaan van één bijeenkomst, waarin zij worden voorgelicht over de gang van zaken binnen het project. Tevens is voor het deelproject Middelburg een coachingstraject gepland, omdat reeds in een vroeg stadium bleek dat de mediators die gereageerd hebben tijdens de voorselectie niet aan de eis van minimaal vijf mediations konden voldoen. Dit traject houdt in dat deze mediators ten minste twee projectmediations in het bijzijn van ervaren mediators (tevens coaches) uitvoeren. Vervolgens ontvangen zij een beoordeling. Daarnaast is voorzien in een training in intervisietechnieken. Voor de verrichte mediations in de opleidingsfase wordt geen vergoeding gegeven.

Gerealiseerde opleidingen en intervisie voor mediators

De begeleiding van mediators heeft volgens plan plaatsgevonden. In Haarlem hebben eens per maand intervisiebijeenkomsten met de mediators plaatsgevonden, waarbij een vaste kern van gemiddeld zes mediators aanwezig is geweest. Hieraan voorafgaand volgden de mediators een intervisietraining. Tijdens zo'n intervisiebijeenkomst wordt eerst informatie over het project uitgewisseld en komen knelpunten aan de orde. Daarna brengen de mediators hun mediations in, waarop zij feedback en tips ontvangen. In Zwolle zijn de mediators, de mediationcoach en de deelprojectleider eens per zes weken voor een mediatoroverleg, bij wijze van intervisie, bijeen geweest. In Middelburg zijn minder bijeenkomsten, voornamelijk studiedagen, gehouden dan in beide andere projecten. De lastige bereikbaarheid van Middelburg als gevolg van de opgerekte geografische toelatingseisen voor mediators in het project is hiervoor als reden aangegeven. Daarnaast zijn de Zeeuwse mediators verenigd in een regiogroep, waardoor er maandelijks contact is. Ook hebben drukke werkzaamheden van de mediators meer overlegmomenten in de weg gestaan. Verder hebben de deelprojectleiders ieder in hun eigen deelproject een bijeenkomst tussen bureaujuristen en mediators georganiseerd, om zo kennis met elkaar te maken en ervaringen uit te wisselen.

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat een ruime meerderheid van de mediators tevreden is over de frequentie en het nut van het cursusaanbod, de landelijke mediatorbijeenkomsten en de intervisiebijeenkomsten. Deze tevredenheid geldt ook voor de aansturing van de mediators door de deelprojectleiders en de coaching en intervisie. Ten slotte blijken de mediators eveneens tevreden over hun contacten met bureaujuristen en met de mediationfunctionaris.

4.2.5 Monitoring

De doorverwijzingsdatabase

In de doorverwijzingsdatabase worden per zaak de handelingen binnen de Bureaus Rechtshulp geregistreerd voordat het komt tot een doorverwijzing. Hoe vaak en door wie wordt mediation aan de orde gesteld, in welke soort zaak, in welke fase, wie weigert het aanbod en waarom? Nadat vanuit het MvJ was aangegeven dat een vorm van budgetevaluatie gewenst was, is in de overleggen tussen de landelijke projectleider, VRN en Bureaus Rechtshulp het idee van registratie van gegevens in een database ontstaan. Om extra registratiewerkzaamheden bij de Bureaus Rechtshulp te voorkomen is ervoor gekozen de registratie aan te laten sluiten bij het binnen de bureaus al gebruikte geautomatiseerde systeem 'Archipel'. Tegen deze achtergrond heeft IRIS, belast met de automatisering van Bureaus Rechtshulp, advies uitgebracht. De ontwikkeling van de doorverwijzingsdatabase is vervolgens zeer moeizaam verlopen, met als gevolg dat het gedurende het project niet mogelijk is geweest om de gegevens uit de database te benutten voor bijsturing.

De problemen deden zich voor op twee punten. In de eerste plaats is de gewenste inhoud en de vorm van de registratie lang onduidelijk gebleven. Na een korte bemoeienis in de beginfase heeft het WODC zich bij de verdere ontwikkeling van deze database betrekkelijk passief opgesteld. Wegens het ontbreken van landelijke aansturing op dit punt zijn Middelburg en Haarlem begonnen met een eigen vorm van handmatige registratie. Dit heeft geleid tot frustratie en irritatie bij intakers en bureaujuristen omdat dit veel tijd kostte en er sprake was van gebrek aan uniformiteit. Door toedoen van de landelijke projectleider komt het overleg over de registratie medio 2001 op gang. Omdat onvoldoende voortgang werd geboekt, is er in het najaar 2001 een bijeenkomst belegd met alle betrokkenen.¹²⁶ Uiteindelijk is men per 1 maart 2002 gaan registreren in Archipel. Tot die tijd is er op diverse plaatsen handmatig geregistreerd.

In de tweede plaats waren er technische complicaties. Het doorvoeren van veranderingen in Archipel ten behoeve van het mediationproject bleek technisch lastig en werd bovendien niet toegestaan door de VRN. Daarop is besloten een van Archipel losstaand invoersysteem te ontwikkelen. Ten slotte is de onderlinge samenwerking tussen IRIS, de landelijk projectleider, de RvR Den Bosch en het WODC en de aansturing ervan gebrekkig geweest. In het bijzonder de samenwerking met (de medewerkers van) IRIS is moeizaam geweest. De verantwoordelijk projectleider bij IRIS is tussentijds vertrokken zonder overdracht van haar kennis.

¹²⁶ Aan de bijeenkomst in oktober werd deelgenomen door de eerste landelijke projectleider, de deelprojectleider Haarlem (later landelijk projectleider), een directeur van een Bureau Rechtshulp, een vertegenwoordiger van IRIS, het WODC en de VRN.

De monitor GRb

In de monitor GRb worden gegevens geregistreerd over de gerealiseerde doorverwijzingen, dat wil zeggen doorverwijzingen die hebben geleid tot mediations. De vragenlijsten voor deze database zijn, aan de hand van de monitor RM, in overleg met het WODC ontwikkeld. De bouw van de eigenlijke database is uitbesteed.¹²⁷ De tweede landelijke projectleider was verantwoordelijk voor de aansturing van het ontwikkelen van de monitor GRb. Bij de gegevensverzameling voor deze database zijn gedurende de projectperiode problemen ontstaan bij de aansturing van mediators ten aanzien van het (doen) invullen en terugsturen van formulieren en indicatielijsten en bij het aanleveren van de lijsten met administratieve gegevens.

Bij het vervullen van de registratieverplichtingen kan secretariële ondersteuning overigens een belangrijke steun betekenen. De beschikbare secretariële capaciteit op de bureaus is voornamelijk gebruikt voor het ondersteunen van de directeur, de mediationfunctionaris en de bureaujuristen. Er bleek in het algemeen niet genoeg secretariële ondersteuning te zijn voor de deelprojectleiders, die veel administratieve handelingen voor de registratie zelf hebben moeten verrichten. De goede ondersteuning in Middelburg op dit punt heeft duidelijk bijgedragen aan de kwaliteit en snelheid van de registratie aldaar.

4.2.6 Mediationweek

In de week van 28 oktober tot en met 1 november 2002 is bij de drie deelprojecten een mediationweek georganiseerd. De directeuren en de deelprojectleiders bij elk bureau waren verantwoordelijk voor het plan van aanpak. Aan deze week is door middel van posters in de bureaus en persberichten naar diverse lokale kranten en omroepen ruchtbaarheid gegeven. Ook werden er brieven verstuurd naar de advocatuur en grote wederpartijen.

Tijdens de mediationweek is de werkwijze voor de doorverwijzing naar mediation op diverse punten aangepast. Zo werden de mediationtoevoegingen niet meer door de lokale raden, maar door de RvR Den Bosch geregeld. Dit gebeurde binnen een dag in plaats van de minimaal vijf werkdagen die de lokale raden hiervoor nodig hadden. In de mediationweek waren geen kosten verbonden aan deelname aan mediation. Voorts zijn de indicaties voor doorverwijzing naar mediation versoepeld.¹²⁸ Ook zijn de wederpartijen in de drie deelprojecten door anderen dan de bureaujuristen benaderd. In Haarlem is dit gedaan door de mediationfunctionaris, de deelprojectleider en een voor dit doel vrijgestelde bureaujurist, in Zwolle door de deelprojectleider, de mediationfunctionaris en de mediationcoach. In Middelburg is de mediationfunctionaris hierin ondersteund

¹²⁷ Bron: rapportage landelijke stuurgroep, oktober 2001.

¹²⁸ Voor aselechte doorverwijzing is niet gekozen door de deelprojecten. Voor zover mogelijk werd bij alle cliënten op het spreekuur mediation ter sprake gebracht, de zaken waarbij mediation zinloos leek uitgezonderd.

Tabel 4.2: Resultaten mediationweek

Omschrijving	Bureau Rechtshulp Haarlem	Bureau Rechtshulp Middelburg	Bureau Rechtshulp Zwolle
aantal ingenomen mediationzaken, waarvan:	62	30	53
– doorverwezen mediations	32	12	28
– zaken waarbij wederpartij niet bereid was tot mediation	30	17	3
– opgeloste zaken na eerste contact, bij inname of na contact met wederpartij	onbekend	1	6

door de directeur van het Bureau Rechtshulp. Uit tabel 4.2 valt te herleiden dat 72 van de 145 tijdens de mediationweek ingenomen mediationzaken zijn doorverwezen naar mediation.

4.2.7 Onvoorziene gebeurtenissen, bijzondere omstandigheden en interventies

- De eerste projectleider ADR van het MvJ is in de aanloop van de projecten een andere functie gaan bekleden. Vervolgens heeft het geruime tijd geduurd voordat een opvolger benoemd kon worden. Overigens was wel voorzien in een vast aanspreekpunt bij het MvJ.
- Gedurende de looptijd van het project (januari 2002) heeft de eerste landelijke projectleider GRb een andere functie aanvaard.
- De verantwoordelijkheid voor de aansturing van IRIS vanuit het project bleek onduidelijk. Hierdoor heeft de directeur van Bureau Rechtshulp Zwolle uiteindelijk deze taak op zich genomen, mede vanwege het feit dat hij al lid was van de werkgroep automatisering van VRN en IRIS.
- In de signalen die haar bereikten over de uitvoering van het project heeft de projectleider ADR van het MvJ begin 2002 aanleiding gezien om, samen met de onderzoeker van het WODC, een ronde langs de deelprojecten te maken.
- Op 31 mei 2002 is een evaluatiebijeenkomst georganiseerd, waarbij voor het eerst een gezamenlijke inventarisatie van de knelpunten met een daaraan gekoppeld actieplan totstandkwam. Deze bijeenkomst is gevolgd door bijeenkomsten in september en in december 2002. Aan deze (tussen)evaluatiebijeenkomsten is deelgenomen door de landelijke projectleider, de deelprojectleiders, de directeurs van de Bureaus Rechtshulp, vertegenwoordigers van het MvJ en het WODC, de directeur van de RvR Den Bosch en een afgevaardigde van de VRN (bij de laatste twee bijeenkomsten).
- Bij de start van het project was door de VRN bepaald dat een bureaudirecteur geen projectleider mocht zijn in het eigen project. De directeurs van de Bureaus Rechtshulp hebben bij de uitvoering van het mediationproject een belangrijker rol gespeeld dan was voorzien in de projectplannen. De directeur van de RvR Den Bosch heeft de suggestie gedaan de evaluatiebijeenkomsten te organiseren. Voorts hebben de directeurs in hun hoedanigheid van

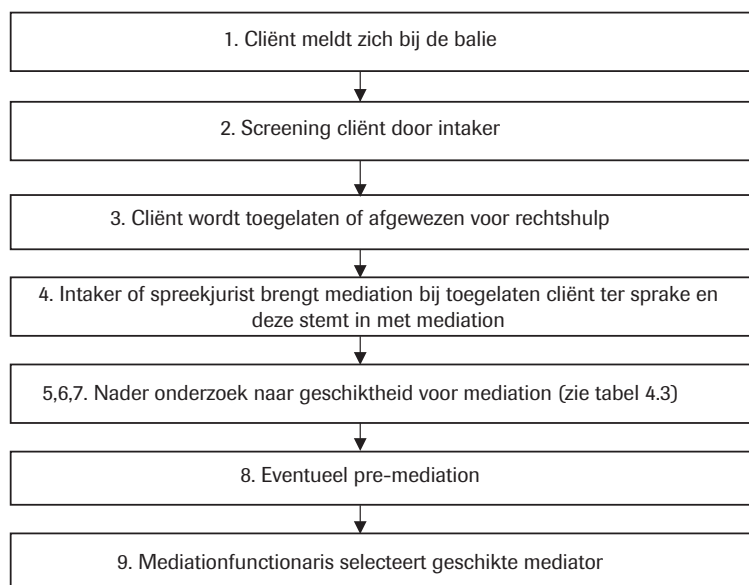
voorzitter van de projectcommissie sturing aan het mediationproject gegeven. De projectcommissies zelf zijn bijna niet van de grond gekomen en hadden slechts een adviserende rol. Ook hebben de directeuren een belangrijke rol gehad in het enthousiasmeren van de medewerkers. Iedere directeur heeft verder veel inbreng in het project gehad, zoals de organisatie van de startsymposia, de facilitering van het mediationproject in het betreffende bureau, budgetbewaking, het begeleiden van de deelprojectleider et cetera. Het bewaken van het budget dat bij deelname aan de bureaus werd toegekend, is uitdrukkelijk een aangelegenheid voor de directeur geweest. Deelprojectleiders hielden zich bezig met het bewaken van het PR-budget en met andere projectwerkzaamheden en waren bovendien niet fulltime op het bureau aanwezig.

4.3 Doorverwijzingen

4.3.1 Doorverwijzingsmodaliteiten

Het proces van doorverwijzing bevat in elk van de deelprojecten de volgende fasen:

Schema 4.2: Fasen in doorverwijzingsproces



Tabel 4.3: Variatie in doorverwijzing

Omschrijving	Bureau Rechtshulp Haarlem	Bureau Rechtshulp Middelburg	Bureau Rechtshulp Zwolle
-5- Cliënt heeft ingestemd met mediation:	+	+	+/-
- Indien sprake is van een door de deelprojectleider benaderde wederpartij die principieel instemt met mediation: intaker voert kort gesprek met cliënt, verstrekt een informatiefolder en verwijst door naar een mediationfunctionaris die de wederpartij benadert.			
- Indien geen sprake is van een door de deelprojectleider benaderde wederpartij die principieel instemt met mediation: de cliënt wordt door intaker doorverwezen naar bureaujurist.	+	-	+
- Indien geen sprake is van een door de deelprojectleider benaderde wederpartij die principieel instemt met mediation: de cliënt wordt door intaker doorverwezen naar mediationfunctionaris.	-	+	-
-6- In het spreekuur van de bureaujurist wordt dieper ingegaan op de zaak van de cliënt en wordt gescreend op mediation	+	+	+
-7- Indien medieerbare zaak:			
- Tijdens het verlengd spreekuur wordt de wederpartij benaderd door de bureaujurist zelf.	+	-	-
- Tijdens of na afloop van het (verlengd) spreekuur wordt de wederpartij benaderd door de interne mediationfunctionaris.	-	-	+
- De bureaujurist draagt de zaak over aan de externe mediationfunctionaris of deze heeft de zaak al onder behandeling. Deze mediationfunctionaris benadert ook nog de cliënt.	-	+	-

Als voor de intaker duidelijk is dat het niet om een rechtsbijstandgerechtigde gaat die wel naar een mediator wil, wordt deze doorverwezen naar het NMI. De verschillen tussen de deelprojecten betreffen de wijze waarop het nader onderzoek naar geschiktheid voor mediation plaatsvindt, nadat de cliënt heeft ingestemd met mediation. Tabel 4.3 bevat een overzicht van deze variatie.

Het belangrijkste verschil in de doorverwijzingsmodaliteiten zit in fase zeven, waarbij in Haarlem de bureaujurist een rol blijft spelen, terwijl in Middelburg en Zwolle de mediationfunctionaris in actie komt om de wederpartij te benaderen.

De mediationfunctionaris

In het algemeen hebben de mediationfunctionarissen gefungeerd als de directe link tussen het project en de intakers en bureaujuristen. Zij hebben voorts getracht de medewerkers in de bureaus te enthousiasmeren voor mediation. Ook hebben zij gefungeerd als laatste controleur voordat een doorverwijzing naar de mediator gaat. Ten slotte hebben zij de taak de toevoegingsformulieren door te sturen naar de lokale RvR.

In Haarlem werd de mediationfunctionaris, tevens teamleider, voornamelijk ingezet voor het koppelen van een mediator aan een zaak en het organiseren van de start van de mediation. Ook is deze mediationfunctionaris ingezet om indicatielijsten voor de doorverwijzingsdatabase te ontwikkelen. Zaken die niet onder de reguliere bureau-activiteiten vielen, zoals die inzake burenen- en erfrecht, werden rechtstreeks doorverwezen naar de mediationfunctionaris, die vervolgens met beide partijen contact opnam. Samen met de deelprojectleider bereidde de mediationfunctionaris het mediatoroverleg voor en nam hieraan deel.

De functies van de twee mediationfunctionarissen in Zwolle zijn oorspronkelijk intern opgevuld door eigen bureaujuristen. Eén van de functies is wegens langdurige ziekte tijdelijk voor zover mogelijk opgevuld door de deelprojectleider. Op aanwijzing van de bureaujuristen werden wederpartijen in Zwolle, na aanvaarding door de cliënt, door de mediationfunctionaris benaderd.

In Middelburg heeft de meeste wisselwerking tussen de mediationfunctionaris en de bureaujuristen bestaan; de overdracht van een medieerbare zaak van bureaujurist naar mediationfunctionaris ging gepaard met veel overleg. Daarnaast is ook deze mediationfunctionaris ingezet om wederpartijen te benaderen. Zij heeft pre-mediations verricht, waarbij beide partijen telefonisch worden benaderd om de aanwezigheid van voldoende committent af te tasten of door nadere toelichting te bewerkstelligen.

Intakers en bureaujuristen

Intakers, met name in Haarlem, maar vooral de bureaujuristen vervullen de belangrijke rol van het voorlichten en doorverwijzen van cliënten en hun wederpartijen. In de projectplannen is deze rol ook zo beschreven.¹²⁹ Vóór het project mediation GRb waren bureaujuristen gewend zelf een zaak juridisch te begeleiden. De extra mogelijkheid tot doorverwijzing naar mediation vereist van hen een andere denkwijze, die aanvankelijk weerstand heeft opgeroepen. Deze weerstand is in het algemeen te herleiden tot het door bureaujuristen afstand moeten doen van de zaak/de cliënt, terwijl zij zelf van mening waren dat zij voldoende (rechts)middelen ter beschikking hadden om de cliënt adequaat van dienst te kunnen zijn. Daarnaast waren de deelprojectleiders extern aangetrokken, hetgeen in de praktijk betekende dat deze hun plek in de Bureaus Rechtshulp moesten vinden (vaak was er niet voldoende ruimte voor de deelprojectleider en in eerste instantie verliep het contact tussen deelprojectleiders en bureau-

129 Bron: projectplannen Haarlem, Middelburg en Zwolle, 2001.

juristen via de directeur). Verder hebben zich bij elk deelproject specifieke ontwikkelingen voorgedaan die de bereidwilligheid van de bureaujuristen niet bevorderden.

In deelproject Zwolle was het bureau verwickeld in een fusie met drie andere Bureaus Rechtshulp, waardoor de directeur relatief weinig tijd kon vrijmaken voor de processen op de werkvloer, waaronder mediation. De Zwolse directeur heeft zich meer gericht op het tot stand brengen van de doorverwijzings-database. Na afronding van de fusie kon door de nieuwe directeur meer nadruk worden gelegd op uitvoerende aspecten van het mediationproject. Verder is gebleken dat de werkwijze van de vaak al geruime tijd aan het Bureau Rechts-hulp verbonden bureaujuristen en die van de deelprojectleider vooral bij aanvang van het project nogal verschilden van elkaar.

In deelproject Middelburg bestond in het begin van het mediationproject minder weerstand, mede door de gedrevenheid van de directeur, die zelf mediator is. Daardoor bestond meer geestdrift van bovenaf, die sneller aan de werkvloer door werd gegeven. In Middelburg heeft ook de rol van de mediationfunctionaris en de goede administratieve ondersteuning bijgedragen aan een soepel verloop. In Haarlem is de directeur na verloop van tijd meer werk voor het project gaan verrichten dan was voorzien. Weerstanden verminderden daardoor sneller dan in Zwolle. Daarbij zorgde de invulling van de functie van mediationfunctionaris door de teamcoördinator in Haarlem voor betere, maar overigens nog steeds moeizame, acceptatie van mediation bij de bureaujuristen.

Uit de enquête onder bureaujuristen blijkt dat aan het begin van het project slechts eenderde van hen positief stond tegenover mediation. De overigen kenden mediation niet of waren neutraal of negatief. Aan het eind van het project vindt ruim driekwart van de geënquêteerde bureaujuristen mediation een goede aanvulling op het aanbod van het Bureau Rechtshulp.

Uit de interviews en enquêtes komt naar voren dat bureaujuristen en intakers een gebrek aan tijd hebben ervaren om mediation aan de orde te stellen. Voor de juristen speelt met name het gevaar van uitlopende spreekuren. Dit geldt des te sterker voor Haarlem, omdat de bureaujuristen daar ook wederpartijen benaderen. Ook hebben bureaujuristen het benaderen van wederpartijen als lastig ervaren. Sommige wederpartijen zijn boos dat de cliënt naar het bureau is gegaan met het probleem en sommige andere wederpartijen zijn per definitie niet bereid mee te werken aan welke oplossing dan ook. Voor de intakers ontstaat tijdsdruk bij drukte aan de telefoon of bij onderbezetting. Het gevolg is, dat onder die druk routinematig gehandeld wordt en dat in zaken die voor mediation in aanmerking zouden kunnen komen, het onderwerp niet ter sprake wordt gebracht.

Wat de doorverwijzingsmethode betreft, geeft een aantal juristen in Haarlem aan het lastig te vinden om wederpartijen te benaderen vanwege het gevoel een

dubbelrol te vervullen. Eerst trachten zij mediation te 'verkopen'. Lukt dat niet, dan moeten zij de belangen van hun cliënt weer gaan behartigen, terwijl zij al wel contact hebben gehad met de wederpartij. Voor sommigen werpt dit gevoelsmatig een drempel op. Ook het verschijnsel dat mensen minder geneigd zijn om mee te werken aan iets nieuws zodra het dagelijks werk in het gedrang komt, speelde mee. Enkele bureaujuristen zagen juist een voordeel in het zelf benaderen van de wederpartij, omdat zij naar hun gevoel de zaak het best kenden en daardoor beter dan de mediationfunctionaris de wederpartij konden overtuigen van het nut van mediation.

Uit de enquête onder bureaujuristen blijkt voorts een sterke voorkeur voor een (externe) mediationfunctionaris die contact zoekt met de wederpartijen: 89% ondersteunt deze optie. Uit interviews is gebleken dat vooral de (toenemende) ervaring in het benaderen van de wederpartij als een groot voordeel van de mediationfunctionaris wordt gezien. De mediationfunctionaris hoeft wat hen betreft niet noodzakelijk van buitenaf aangetrokken te zijn. Ook zijn bijna alle bureaujuristen tevreden over de aansturing door de mediationfunctionaris. Verder komt naar voren dat de gekozen werkvorm met de mediationfunctionaris in Haarlem en Middelburg de voorkeur heeft van de bureaujuristen: voor de Haarlemse bureaujuristen is dit de collega-bureaujurist/teamleider die in de functie van mediationfunctionaris de wederpartij benadert en voor Middelburg de extern aangetrokken mediationfunctionaris. In Zwolle daarentegen geeft men de voorkeur aan een externe mediationfunctionaris die de wederpartijen benadert.

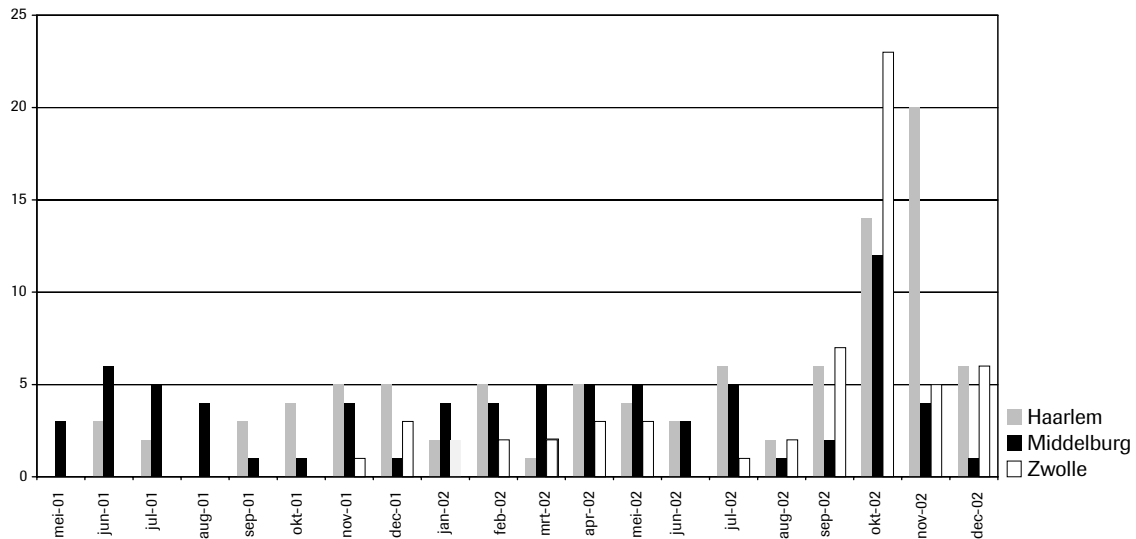
4.3.2 Gerealiseerde doorverwijzingen

Gedurende de projectperiode van mei 2001 tot en met december 2002 zijn er in totaal ruim 200 zaken voor mediation aangemeld. Uit figuur 4.1 is, per deelproject, de ontwikkeling van het aantal doorverwijzingen gedurende de projectperiode af te lezen.

Er is een duidelijke piek in het aantal doorverwijzingen te constateren tijdens de mediationweek, die eind oktober/begin november 2002 is gehouden. In Middelburg zijn de aantallen over de gehele periode redelijk constant. De voortvarende start is volgens enkele geïnterviewden te verklaren door de pre-mediations, die vooral in de beginfase van het project werden uitgevoerd. In Haarlem, qua aantal bureaujuristen tweemaal zo groot als Middelburg, vertonen de aantallen een licht stijgende tendens, met wat lagere aantallen in de zomermaanden. De maanden rond de mediationweek hebben in Haarlem een groot aantal doorverwijzingen opgeleverd. In Zwolle lijkt het aantal doorverwijzingen gedurende het project toe te nemen, met de maanden rond de mediationweek als hoogtepunt.

De mediations die voor 1 januari zijn afgerond, zijn bij de effectevaluatie meegenomen. Het aantal afgeronde mediations is achtergebleven bij het aanvanke-

Figuur 4.1: Overzicht van het aantal doorverwijzingen naar mediation tijdens de projectperiode¹³⁰



lijke streefcijfer van 480 stuks. Dit cijfer is overigens gedurende de projectperiode bijgesteld tot minimaal 200 mediations. Dit aantal is uiteindelijk behaald, hoewel hiervan uiteindelijk 171 mediations bruikbaar zijn gebleken voor analyse.

4.4 Conclusies

In de procesevaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal: hoe is het project GRb opgezet en uitgevoerd en welke resultaten zijn bij het project behaald?

In het volgende worden deze vragen beantwoord.

Variatie in doorverwijzing

De afspraak bij de start van het project was dat in drie deelprojecten ervaring diende te worden opgedaan met varianten in doorverwijzing.

Bij de uitvoering van de projecten blijkt inderdaad sprake van variatie, zij het beperkt. Daarbij is op te merken dat variatie in het soort zaak door de belangenorganisatie van de bureaus, de VRN, vooraf beperkt is tot alleen civiele zaken, met uitzondering van echtscheidingszaken en omgangsgeschillen.

De belangrijkste verschillen tussen de deelprojecten doen zich voor ten aanzien van de wijze waarop de doorverwijzing gestalte krijgt. Deze hebben betrekking

¹³⁰ Op basis van aangeleverde gegevens van de drie Bureaus Rechtshulp.

op de positie en rol van de bureaujurist en de mediationfunctionaris, in het bijzonder op het punt van de benadering van de wederpartij. Er bestond voorts variatie in herkomst van de mediationfunctionaris (intern dan wel extern gewonnen). Ten slotte is er gekozen voor bureaus van verschillende omvang.

Werving en selectie

Men heeft – gezien aan het aanbod aan zaken – een voldoende aantal gekwalificeerde mediators aangetrokken, zij het met name in Middelburg met moeite. Ook tijdens de mediationweek hebben de mediators het werkaanbod aangekond. De geselecteerde mediators zijn afkomstig uit uiteenlopende beroepsgroepen.

Opleiding, training, coaching en intervisie

Bij de opzet is afgesproken dat intakers, bureaujuristen en mediators opleiding en training zouden volgen. Bij de uitvoering van het project hebben bureaujuristen en intakers regelmatig deelgenomen aan opleiding en training. De meesten van hen blijken tevreden over de inhoud, volledigheid en frequentie ervan. Ook door mediators is regelmatig gebruikgemaakt van faciliteiten voor opleiding, coaching en intervisie. Een ruime meerderheid van de mediators blijkt hierover tevreden.

Communicatie en publiciteit

Bij de opzet van het project is vastgesteld dat nog niet sprake is van ‘algemeen aanvaard beleid’ en dat daarom activiteiten zullen worden ondernomen om mediation landelijk en lokaal bekendheid te geven. Daarover is afgesproken dat in het project ook aandacht zal uitgaan naar communicatie met beroepsmatig geïnteresseerden (bijvoorbeeld advocaten) en indirect betrokkenen, zoals wederpartijen, woningbouwverenigingen en gemeenten (‘structurele wederpartijen’).

Voorts is afgesproken dat er interne communicatieactiviteiten zouden worden ontplooid, teneinde de betrokkenheid met het project te versterken. Daarbij zullen onder meer de volgende instrumenten worden ingezet: het vieren van mijlpalen in het project, minimaal drie plenaire vergaderingen tijdens de looptijd van het project en een nieuwsbrief. De deelprojectleider zal verantwoordelijk zijn voor de communicatie met de projectmediators.

De landelijke projectleiders hebben zich ingespannen om publiciteit te verkrijgen en voor te lichten over mediation. Hierbij is in het bijzonder te denken aan de totstandkoming van een website, een landelijke en drie lokale brochures, een video, een nieuwsbrief, een symposium en contacten met media en tal van instanties. De start van een project en de mediationweek zijn belangrijke aanleidingen geweest om publiciteit te zoeken. Bij de uitvoering van het project hebben de deelprojectleiders zich ingespannen om op lokaal niveau publiciteit te verkrijgen en de projectmediators op de hoogte te houden van relevante feiten en gebeurtenissen.

Mediationweek

De mediationweek is gehouden in de laatste week van oktober 2002. Tijdens de mediationweek is door alle betrokkenen in de deelprojecten nauw samengewerkt. Gedurende de mediationweek konden de toevoegingen sneller dan normaal geregeld worden en was de mediationfunctionaris de gehele week op het Bureau Rechtshulp aanwezig. Daardoor zijn op een efficiënte manier relatief veel doorverwijzingen gerealiseerd. Het is verleidelijk dit toe te schrijven aan de media-aandacht en de daardoor ontstane bekendheid. Dit blijkt echter slechts in beperkte mate het geval te zijn geweest. Volgens geïnterviewden zijn slechts weinig cliënten op basis van de media-aandacht rond de mediationweek naar een Bureau Rechtshulp gestapt met hun probleem. Het kwantitatieve succes moet vooral worden toegeschreven aan een minder strenge selectie bij doorverwijzing en extra inzet van project- en bureaumedewerkers om zo veel mogelijk zaken door te verwijzen.

Monitoring

Bij de opzet van het project was afgesproken dat gegevens over doorverwijzing naar mediation in een monitor zouden worden vastgelegd. Dit heeft geresulteerd in een tweetal afzonderlijke registratiesystemen.

Er is een registratiesysteem voor de doorverwijzingshandelingen van de bureaus ontwikkeld, de doorverwijzingsdatabase. De ontwikkelingen (of het achterwege blijven ervan) rond deze database hebben veel weerstand opgeleverd en veel inspanning en tijd geveerd (ruim een jaar). Bureaumedewerkers hebben vanaf de beginfase op eigen initiatief veel inspanning geleverd om gegevens handmatig te verwerken. Bovendien hebben deze aanloopproblemen de geautomatiseerde invoer van monitorgegevens vertraagd. De doorverwijzingsdatabase is uiteindelijk per 1 maart 2002 gaan functioneren. Er zijn ruim voldoende gegevens gegenereerd voor het onderzoek.

In de monitor GRb wordt informatie over gerealiseerde doorverwijzingen vastgelegd. Om uiteenlopende redenen heeft ook de totstandkoming van deze monitor veel tijd en inspanning gekost. Daarna is de registratie redelijk verlopen, dat wil zeggen van de meer dan 200 doorverwijzingen zijn er uiteindelijk 171 tijdig adequaat geregistreerd.

Rol van de directeuren

De rol van de directeuren van de Bureaus Rechtshulp is in feite groter geweest dan voorzien. Bij de start van het project was afgesproken dat de directeuren geen projectleider zouden worden. Zij hebben echter wel taken uitgevoerd die waren toebedacht aan de landelijke projectleider, zoals inspanningen ten behoeve van de doorverwijzingsdatabase en het initiëren van de tussentijdse evaluatiemomenten. Dit hangt overigens mede samen met het feit dat de database en het registratiesysteem eigendom zijn van de VRN en de Stichtingen Rechtsbijstand. In dat kader is afgesproken dat één der bureaudirecteuren de ontwikkeling van de database tot zijn taak zou rekenen. De directeuren hebben voorts taken uitgevoerd die waren toebedacht aan de deelprojectleiders. Hierover is het volgende op te merken:

- Bij de bureaus lopen veel projecten en experimenten. De gelaagde structuur bij de Bureaus Rechtshulp brengt met zich mee dat veel besluiten en gebeurtenissen beginnen bij de directeur en vervolgens via een projectleider naar betrokkenen in het project verlopen.
- Het aansturen van de bureaujuristen is veelal via de directeuren en in mindere mate via de deelprojectleiders verlopen. Daarbij speelde onder meer kennis over het functioneren van Bureaus Rechtshulp en de structuur binnen de bureaus een rol. Ook ontbeerden de deelprojectleiders een specifiek netwerk, waardoor bij het benaderen van mogelijk structurele wederpartijen en het vinden van relevante PR-kanalen ook een beroep op de kennis van het Bureau Rechtshulp werd gedaan. Overigens is door de deelprojectleiders veel inspanning geleverd, gericht op het benaderen van structurele wederpartijen.
- De deelprojectleiders hebben veel werk verzet. De omvang van hun aanstelling is niet voor niets gedurende het project uitgebreid van twaalf naar twintig uur per week. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat deelprojectleiders niet permanent genoeg op de Bureaus Rechtshulp aanwezig konden zijn om als centraal aanspreekpunt te dienen. Zij hebben zich met name gericht op het opbouwen van externe contacten.

Aantal doorverwijzingen

De afspraak bij de start van het project was dat in drie deelprojecten in totaal 480 doorverwijzingen zouden worden gerealiseerd. Mede gezien de vertraagde start is dit streefcijfer gedurende de projectperiode naar beneden bijgesteld tot minimaal 200 mediations. Gedurende de projectperiode van mei 2001 tot en met december 2002 zijn ruim 200 doorverwijzingen gerealiseerd, waarvan er 171 voor analyse bruikbaar zijn gebleken. Dit aantal is vooral ook te danken aan het succes van de mediationweken, waarin in totaal 72 doorverwijzingen naar mediation zijn gerealiseerd.

Bij het niet behalen van het afgesproken aantal doorverwijzingen spelen de volgende factoren een rol.

- De relatief geringe bekendheid van mediation heeft meer (negatieve) invloed op het bereiken van het streefaantal gehad dan verwacht.
- De streefaantallen zijn mede gebaseerd op een te positieve inschatting van het gemak waarmee cliënten voor mediation te winnen zouden zijn. Een cliënt komt primair bij een Bureau Rechtshulp om zijn probleem op te (laten) lossen. In interviews is gesteld dat cliënten betrekkelijk weinig geïnteresseerd zijn in de manier waarop, of dat nu via mediation is of via reguliere rechtshulp.
- De respons van structurele wederpartijen in de regio is beneden de verwachting gebleven. Dit komt mede voort uit de vaak trage beslisstructuur bij veel wederpartijen, zoals gemeenten, politie en woningbouwverenigingen en een niet optimale wijze van benaderen van deze wederpartijen.
- Van de mogelijkheid voor advocaten om hun cliënten via de mediationfunctionaris aan te melden voor mediation is minder gebruikgemaakt dan bij de start van het project was ingeschat.

- Door gebrek aan commitment en (financiële) fricties voortvloeiend uit het optreden van de VRN heeft het project een moeizame start gekend. Dit heeft ertoe geleid dat de deelprojecten pas vanaf mei 2001 van start zijn gegaan. Deze vertraagde projectstart heeft het commitment van betrokkenen negatief beïnvloed, mede omdat aan de einddatum werd vastgehouden en (aanvankelijk) ook aan het streefaantal van 480 doorverwijzingen. Daar komt bij dat het contrast met het project mediation RM in de loop van het project steeds groter is geworden, hetgeen bij een aantal betrokkenen in het project GRb heeft geleid tot een ‘underdog’-gevoel. De wisseling van landelijke project-leider, een jaar voor het eind van het project, is door een aantal betrokkenen als negatief signaal opgevat.
- Het draagvlak bij de Bureaus Rechtshulp was wisselend, per deelproject en in de tijd. Vanaf het begin bestond in Middelburg het meeste enthousiasme voor het project. Hieraan heeft bijgedragen het feit dat de directeur zelf tevens mediator is en dat de taakinvulling van de (extern aangetrokken) mediation-functionaris goed was afgestemd met de deelprojectleiders en de bureau-juristen. In Haarlem is de aanvankelijke bereidwilligheid op de proef gesteld door de moeizame gang van zaken rond de doorverwijzingsdatabase en de weerstand die de bureaujuristen opbouwden bij het zelf benaderen van wederpartijen. In Zwolle is de samenwerking tussen de mediationfunctionarissen en de bureaujuristen moeizaam en laat op gang gekomen.
- Gedurende de looptijd van het project zijn tevens plannen voor een stelselherziening – die voorziet in de omvorming van de Bureaus Rechtshulp tot juridisch loket – bekend geworden. De uitvoering van de projecten heeft daarmee plaatsgevonden in een voor de bureaus onrustige en onzekere periode.

5 Mediations bij Bureaus Rechtshulp

Bij de Bureaus Rechtshulp kunnen de lagere inkomensgroepen die onder de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) vallen terecht voor gefinancierde rechtshulp. Bij de drie bureaus die aan het mediationproject deelnemen, kan aan de balie of tijdens het spreekuur mediation worden aangeboden. Indien de cliënt ingaat op het mediationvoorstel doet een bureaujurist of een mediationfunctionaris ook een mediationvoorstel aan de wederpartij. Als beide partijen instemmen, zorgt de mediationfunctionaris voor een mediator.

Mediations die binnen 3,5 uur worden afgehandeld, kosten de cliënt €13,50. Indien de mediation meer tijd vergt, betalen de cliënten de helft van de inkomensafhankelijke bijdrage die zij normaal volgens de toevoegingsnorm zouden betalen, met een maximum van €266. Wederpartijen die niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, betalen na 3,5 uur een bedrag van €266.

In dit hoofdstuk staan de mediations centraal die bij het project GRb zijn gerealiseerd. In deze effectevaluatie wordt antwoord gegeven op de volgende hoofdvragen.

- Welke resultaten zijn er geboekt, dat wil zeggen:
 - hoeveel zaken zijn doorverwezen en welke kenmerken hebben deze zaken?
 - wat is de kwaliteit (effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid van partijen) van de mediations en het resultaat ervan?
- Welke kenmerken van de doorverwijzingsprocedure, partijen, zaken en mediations bevorderen de kwaliteit van het mediationproces?

5.1 Methoden van onderzoek

De belangrijkste bronnen van informatie zijn de doorverwijzingsdatabase en de monitor GRb. In de doorverwijzingsdatabase is voor alle reguliere zaken die in de periode van 1 maart tot 31 december 2002 op het bureau zijn binnengekomen, geregistreerd of mediation ter sprake is gebracht, wanneer dat is gebeurd (aan de balie of tijdens het spreekuur) en of de zaak is 'ingenomen' om de mogelijkheden van mediation verder te onderzoeken. Deze doorverwijzingsdatabase bevat gegevens over de doorverwijzingsprocedure, zoals (contra-)indicaties, weigeringsgronden en het soort zaak waarin het mediationvoorstel wordt gedaan (N=46.500).

De monitor GRb komt in grote lijnen overeen met die van het project RM en bevat informatie over 171 mediations die binnen de projectperiode zijn afgerond. De monitor bestaat uit vier soorten vragenlijsten, te weten:

- het overdrachtsformulier van de doorverwijzer aan de mediationfunctionaris (N=171);
- de vragenlijst voor de partijen (N=332);
- de vragenlijst voor de mediator (N=171);

- de vragenlijst voor de raadslieden die bij ten minste één sessie aanwezig waren (N=23).¹³¹

Naast de slagingspercentages, het aantal contacturen en bijeenkomsten, de doorlooptijd en gegevens over de mate van tevredenheid van betrokkenen, bevat deze monitor informatie over de kenmerken van de zaken en de partijen en over de mediation zelf. In schema 5.1 zijn deze vier typen kenmerken weergegeven.

Daarnaast is op beperkte schaal gebruikgemaakt van:

- informatie uit telefonische enquêtes bij 25 partijen die deel hebben genomen aan geslaagde mediations;¹³²
- informatie uit gesprekken met mediationfunctionarissen, bureaujuristen, bureaudirecteuren en (deel)projectleiders;
- informatie verkregen door deelname aan enkele evaluatiebijeenkomsten van het project zelf.

5.2 Doorverwijzingsprocedure

De volgende onderzoeksvragen zijn van toepassing op de doorverwijzingsprocedure:

- Welke varianten van doorverwijzing naar mediation bestaan er binnen de verschillende (deel)projecten en wat is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per variant?
- Hoe worden partijen en zaken voor mediation geselecteerd, aan de hand van welke indicaties gebeurt dat en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?
- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?
- Wat zijn de kenmerken van de partijen en zaken die zijn doorverwezen?

5.2.1 Doorverwijzingsvarianten

De deelprojecten

De deelprojecten zelf – Haarlem, Middelburg en Zwolle – kunnen worden beschouwd als eerste variant van doorverwijzing. Het belangrijkste verschil tussen de drie deelprojecten is gelegen in de positie en de taak van de mediationfunctionaris. In Middelburg is deze extern aangetrokken, benadert deze zowel de partij als de wederpartij en is bovendien zelf mediator. In dit project is sprake van een vorm van pre-mediation doordat het commitment van *beide* partijen na doorverwijzing (nogmaals) getoetst wordt (Flos-Witlox, 2003).

¹³¹ De resultaten uit deze vragenlijst dienen, gezien het geringe aantal, met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

¹³² Het aantal beschikbare respondenten was kleiner dan bij het project RM, omdat er minder zaken zijn doorverwezen. Bovendien moest er voor het duurzaamheidsonderzoek een bepaalde tijd zijn verstreken sinds de laatste sessie, waardoor nog een aantal zaken afviel.

Schema 5.1: De vier typen kenmerken

Doorverwijzingskenmerken

- deelproject
- persoon van de doorverwijzer
- vorm van doorverwijzing
- moment van doorverwijzing
- (contra-)indicaties doorverwijzing

Partijkenmerken

- instemmingsmotieven
- weigeringsgronden
- wijze van kennismaken met mediation
- beeld van mediation
- rol in de procedure
- soort partij: natuurlijk persoon/
rechtspersoon/bestuursorgaan
- eerdere proceservaring
- leeftijd en geslacht

Zaakkenmerken

- soort zaak
- financieel belang/eigen bijdrage
- complexiteit van de zaak

Mediationkenmerken

- persoon van de (co-)mediator
- aanwezigheid van de advocaat
- plaats van mediation
- co-mediation

In totaal zijn er 171 mediations in het onderzoek betrokken. De bureaus Haarlem en Middelburg hebben ieder een gelijk aantal mediations voortgebracht (respectievelijk 72 en 69) terwijl Zwolle, weliswaar als laatste gestart, 29 mediations heeft opgeleverd. Als de intakecijfers van de doorverwijzingsdatabase in de periode van 1 maart 2002 tot 1 januari 2003 voor de drie bureaus met elkaar worden vergeleken, blijkt dat de aantallen in Zwolle en Middelburg ongeveer aan elkaar gelijk zijn, terwijl dit in Haarlem vijfmaal zo veel is. Dit betekent dat het bureau Middelburg relatief veel doorverwijzingen heeft gerealiseerd.

Bijna eenderde van het totaal aantal mediations is totstandgekomen tijdens de mediationweek. Deze werd in oktober 2002 gehouden bij alle drie de bureaus gelijktijdig en was er speciaal op gericht zo veel mogelijk doorverwijzingen te realiseren.

De persoon van de doorverwijzer

Er zijn drie mogelijke verwijzers binnen het project GRb: de intaker, de bureaujurist en de mediationfunctionaris. Verreweg de meeste zaken worden door bureaujuristen op het spreekuur verwezen (92%). In het deelproject Middelburg wordt zowel de doorverwezen partij als de nog te overtuigen wederpartij telefonisch benaderd door de externe mediationfunctionaris om de mogelijkheden van mediation met beide te bespreken. Bij de overige bureaus benadert de bureaujurist de wederpartij.

Vorm en moment van doorverwijzen

Er kan binnen het project GRb op twee momenten naar mediation worden verwezen, namelijk vanuit de intake of op het spreekuur. Daarnaast bestaat er maar één vorm van doorverwijzing: de mondelinge verwijzing. Er is geen selectie mogelijk op schriftelijke stukken, zoals bij het project RM, omdat er nog geen dossier is. Doordat er niet schriftelijk kan worden doorverwezen, zijn ook de toepassingsmogelijkheden van de zelftest, waarmee cliënten kunnen checken of mediation wellicht voor hen een optie is, gering.

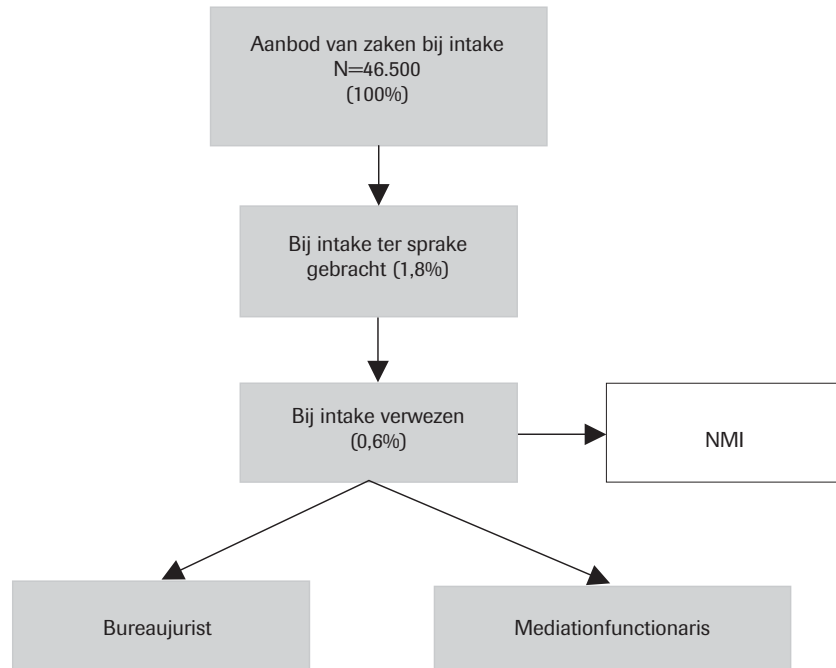
De doorverwijzingsdatabase is speciaal bedoeld om het trechtermodel in de doorverwijzingsprocedure in kaart te brengen. In dit model wordt ervan uitgegaan dat het aantal zaken in elke volgende fase aanzienlijk afneemt, omdat maar een deel van de cliënten daadwerkelijk juridische ondersteuning behoeft. Daarmee wordt ook het voorstellen van mediation in een steeds kleiner aantal zaken mogelijk.

Daarentegen neemt de tijd die de doorverwijzer met de cliënt doorbrengt en zijn aandacht voor de cliënt en de zaak toe naarmate de procedure vordert.

Uit de doorverwijzingsdatabase blijkt dat in de periode van 1 maart tot 31 december 2002 de meeste cliënten bij het intakegesprek per telefoon of aan de balie advies en informatie vragen (90%).¹³³ Deze groep komt dan ook niet in aanmerking voor doorverwijzing naar mediation. Bij een klein gedeelte van de intakegesprekken komt de cliënt niet in aanmerking voor rechtsbijstand (0,3%), of heeft de intaker geen tijd gehad om mediation ter sprake te brengen (7,4%).

¹³³ Landelijk ligt dit cijfer gemiddeld op ongeveer 80%.

Schema 5.2: Verwijzingen naar mediation vanuit de intake



In iets minder dan 2% van de gevallen heeft de intaker mediation ter sprake gebracht (zie schema 5.2). In eenderde van deze gesprekken is de zaak verwezen om de mogelijkheden van mediation verder te onderzoeken. Eenderde daarvan gaat naar de spreekjurist, 25% naar de mediationfunctionaris. De overige zaken (42%) zijn naar het NMI verwezen, omdat de cliënt niet onder de doelgroep van de bureaus valt en geen gebruik kan maken van een projectmediator.

Ongeveer de helft van alle intakezaken gaat vanuit de intake door naar het spreekuur (N=23.350). Vanuit het spreekuur kan een bureaujurist ook nog eens zaken naar mediation doorverwijzen. Op het spreekuur gaat het in tweederde van de zaken slechts om advies en informatie of geeft de jurist aan geen tijd te hebben gehad om mediation aan te bieden. In ruim 9% van de spreekuurcontacten komt mediation ter sprake. Van deze 9% wordt een kwart ingenomen als mediationzaak (ruim 2% van alle spreekuurcontacten).

5.2.2 (Contra-)indicaties bij doorverwijzen

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- Aan de hand van welke indicaties worden partijen en zaken voor mediation geselecteerd en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?

Indicaties en contra-indicaties bij de intake

Met behulp van de doorverwijzingsdatabase is geregistreerd hoe vaak mediation wel of niet ter sprake is gebracht en waarom de zaak wel of niet is doorverwezen. De belangrijkste inhoudelijke redenen voor de intaker om mediation *ter sprake te brengen* zijn:

- partijen komen elkaar nog tegen of hebben een emotioneel blijvende relatie (bij tweederde van de zaken waarin mediation ter sprake komt);
- zijn inschatting van bereidheid bij partijen om mediation te proberen (bij een kwart).

De belangrijkste contra-indicaties voor de intaker om mediation *niet ter sprake te brengen* zijn hiervan het spiegelbeeld:

- definitief beëindigde relatie van partijen (bij de helft van de zaken waarin mediation niet ter sprake komt);

- geen onderhandelingsbereidheid (15%),

gevolgd door:

- het gaat om een ééndimensionale glasheldere zaak, waarin op voorhand duidelijk is hoe het juridisch oordeel zal uitvallen (10%);
- een principiële uitspraak is noodzakelijk (8%).

Daarnaast hebben intakers ook aangegeven welke indicaties en contra-indicaties een rol hebben gespeeld om een zaak al dan niet *door te verwijzen*. Hierbij komt hetzelfde beeld naar voren. In tweederde van de doorverwezen zaken geeft de intaker hiervoor als reden de blijvende relatie tussen de partijen en in eenderde van de zaken zijn inschatting van bereidheid van partijen. Gebrek aan onderhandelingsbereidheid is de belangrijkste contra-indicatie om niet door te verwijzen (62%).

Indicaties en contra-indicaties bij de bureaujurist

De bureaujurist geeft in grote lijnen dezelfde twee indicaties aan als de intaker om mediation *ter sprake te brengen*, te weten – nu als belangrijkste – de bereidheid van partijen (52%) en – ditmaal op de tweede plaats – de blijvende relatie met de wederpartij (31%).

Bij de zaken die bureaujuristen naar de mediationfunctionaris hebben *verwezen*, is dat gedaan vanwege de bereidheid bij partijen om mediation te proberen (39%), de blijvende relatie tussen partijen (36%) of vanwege de inschatting dat ‘het juridisch traject tot onrechtvaardige oplossingen zal leiden’ (15%).

Bij bureaujuristen is gebrek aan onderhandelingsruimte de belangrijkste contra-indicatie om mediation *niet ter sprake te brengen* dan wel *niet te verwijzen*, respectievelijk 43% en 42%. Daarna volgt ‘ééndimensionale zaak’ (16% niet ter sprake en 12% niet verwezen) en dan pas gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen (8% en 11%).

Indicaties bij zaken die tot mediation hebben geleid

Welke doorverwijzingsindicaties komen het vaakst voor in de zaken die uiteindelijk wel tot een mediation hebben geleid? Zowel doorverwijzers als mediators

kunnen meerdere indicaties naast elkaar invullen. Daarnaast kunnen doorverwijzers de indicaties die zij van toepassing achten op de cliënt en op de wederpartij afzonderlijk invullen, terwijl de mediators de indicaties kunnen aangeven die zij tijdens de mediationssessies op beide partijen samen van toepassing vinden. De onderhandelingsbereidheid bij de mediationpartijen aanwezig geacht. Doorverwijzers noemen bij de mediationzaken als belangrijkste indicaties de 'duurzame relatie' van partijen en 'communicatieprobleem'. Volgens de mediators is de indicatie 'belang onvoldoende gediend met puur juridische oplossing' het vaakst van toepassing (67%), gevolgd door 'communicatieprobleem' (49%) en dan pas 'duurzame relatie' (43%, zie bijlage 5, tabel 1). Per zaak is gekeken hoe de inschatting van de doorverwijzer zich verhoudt tot de waarneming van de mediator over de aan- dan wel afwezigheid van één van de drie indicaties. Hierbij blijkt dat dit oordeel slechts in de helft van de zaken met elkaar overeenstemt, in die zin dat beide van oordeel zijn dat er sprake is van een bepaalde indicatie of dat beide van oordeel zijn dat deze indicatie juist niet van toepassing is.

5.2.3 Instemmingsmotieven en weigeringsgronden

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?

Instemmingsmotieven partijen

Het belangrijkste motief voor partijen om voor mediation te kiezen, is dat zij een snellere oplossing verwachten (32%), maar ook het advies van het bureau is voor bijna een kwart (26%) van de partijen doorslaggevend (zie bijlage 5, tabel 2). Als de partijen worden onderverdeeld in Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden, blijken er onderling significante verschillen. Van de eerste groep blijkt ruim eenderde het bureauadvies te volgen, terwijl dat eenzesde is van de niet-Wrb-gerechtigden.¹³⁴ Deze laatste groep kiest vaker – bijna de helft hiervan – vanwege een snellere oplossing, terwijl dit bij nog geen kwart van de Wrb-gerechtigden het geval is.¹³⁵ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat cliënten van de bureaus minder bekend zijn met procederen en de lange tijd die dit in beslag neemt. Bovendien komen zij voor advies naar het bureau en zullen eerder geneigd zijn dit te volgen.

Instemmingsmotieven raadslieden

Alle advocaten (N=23) die bij de mediations zijn betrokken, hebben hun cliënt mediation aangeraden. De belangrijkste twee motieven zijn voor ruim de helft van de raadslieden dat zij een 'snellere oplossing' verwachten en bij iets minder dan de helft dat zij een 'betere oplossing' verwachten (zie bijlage 5, tabel 3).

¹³⁴ $t=-4,89$ (249), $p=0,00$.

¹³⁵ $t=4,88$ (297), $p=0,00$.

Enkele advocaten geven aan voor mediation te kiezen omdat zij hiermee al eerder ervaring hebben opgedaan.

Weigeringsgronden partijen

Er is op drie verschillende wijzen informatie verzameld over de weigeringsgronden van partijen. Op de eerste plaats geven de gegevens uit de doorverwijzingsdatabase inzicht in de weigeringsgronden van cliënten die op het spreekuur (voor het overgrootste deel) niet op het mediationvoorstel zijn ingegaan. Daarnaast is de registratie van het bureau Haarlem geanalyseerd, met daarin de redenen waarom cliënten zich, na aanvankelijk te hebben ingestemd, alsnog bedenken. Als derde informatiebron diende het formulier waarop door alle drie de bureaus bij de ‘voor mediation ingenomen zaken’ de weigeringsgronden van de wederpartijen zijn genoteerd.

Weigeringsgronden cliënten uit de doorverwijzingsdatabase

Als de cliënten op het spreekuur het mediationvoorstel weigeren, worden hun redenen hiervoor met behulp van de doorverwijzingsdatabase geregistreerd. Hierbij kan door de spreekuurjuristen worden gekozen uit vijf mogelijkheden. In tabel 4 van bijlage 5 is weergegeven welke hiervan het meest van toepassing is op cliënten die niet op het mediationvoorstel ingaan. De belangrijkste weigeringsgrond is dat de cliënt niet verwacht dat mediation een oplossing kan bieden.

Weigeringsgronden cliënten bij ingenomen zaken

Uit de registratie van het bureau Haarlem blijkt dat in 57 van de 120 zaken de partijen, na aanvankelijke instemming, alsnog niet met mediation verder gaan (zie bijlage 5, tabel 5). Van deze 57 zaken verwachten in 16 zaken de partijen niet (meer) dat mediation een oplossing kan bieden voor het conflict. Daarnaast gaat de mediation vaak niet door, omdat de cliënt alsnog niet in aanmerking blijkt te komen voor gefinancierde rechtshulp (8 zaken) of partijen zelf al een oplossing voor het conflict blijken te hebben gevonden (8 zaken).

Weigeringsgronden wederpartij

Wederpartijen horen vaak pas via een bureaujurist of mediationfunctionaris dat degene waarmee zij een conflict hebben het Bureau Rechtshulp heeft benaderd en krijgen vervolgens een voorstel voor mediation. Van de zaken die voor mediation zijn ingenomen (N=312) is van 201 zaken (64%) bekend wat voor wederpartijen de reden was om het mediationvoorstel te weigeren (zie bijlage 5, tabel 6). Er zijn drie antwoordmogelijkheden: ‘kosten mediation te hoog’, ‘wederpartij verwacht niet dat mediation oplossing kan bieden’ en ‘anders’. De kosten blijken vrijwel geen reden om mediation te weigeren: slechts 1% van de wederpartijen noemt dit als weigeringsgrond. Wederpartijen weigeren het vaakst, omdat zij niet verwachten dat mediation een oplossing kan bieden (57%), of formuleren een reden in de categorie ‘anders’ (40%). In de ‘anders’-categorie valt ook nu weer op dat men niet kiest voor mediation, omdat men het probleem liever zelf oplost (28%).

5.2.4 Kenmerken van partijen en zaken in doorverwezen mediations

Partijenmerken

Het merendeel van de partijen (70%) heeft via het Bureau Rechtshulp voor het eerst van mediation gehoord. Bij Wrb-gerechtigden is dit aantal hoger (84%) dan bij niet-Wrb-gerechtigden (61%). Daarnaast hoort 7% van de partijen voor het eerst over mediation via de wederpartij of andere bronnen (23%). Eenderde van de partijen heeft al eens geprocedeerd.

Van de partijen geeft 83% aan dat het mediationproces heeft beantwoord aan het beeld dat zij van mediation hadden, bij raadslieden ligt dat aantal op 87%.

Voor eenderde van de Wrb-gerechtigden is een toevoeging aangevraagd. Dit is alleen nodig voor zaken die niet binnen drie uur worden afgerond.

In 68% van de mediations gaat het om een conflict tussen een natuurlijk persoon en een rechtspersoon en in 4% van de gevallen over een conflict van een natuurlijk persoon met een bestuursorgaan. Het blijkt dus ook mogelijk bedrijven en overheidsinstellingen voor mediation te interesseren. In de overige 29% van de zaken staan twee natuurlijke personen tegenover elkaar.

Zaakkenmerken

Het project GRb betreft vrijwel uitsluitend civiele zaken. Uit tabel 8 van bijlage 5 blijkt dat zaken over 'arbeid en ontslag' (63%) en over 'huurrecht' (17%) samen goed zijn voor 80% van de mediations. Echtscheidingszaken vallen niet binnen de doelgroep van het project.¹³⁶

Met behulp van de doorverwijzingsdatabase is nagegaan hoe het aantal zaken dat naar mediation wordt doorverwezen zich verhoudt tot de omvang bij de intake en op het spreekuur. In dezelfde tabel 8 blijkt dat de conflicten over 'arbeid en ontslag' en de 'huurrechtzaken' zijn oververtegenwoordigd binnen de doorverwezen mediations en dat de groep zaken over 'sociale voorzieningen' (met 2%) het sterkst is ondervertegenwoordigd vergeleken met de omvang bij de intake (5%) en het spreekuur (13%). Dit geldt ook voor 'personen en familierecht', maar dan alleen ten opzichte van de intake. Hierbij dient te worden bedacht dat echtscheidings- en omgangszaken niet konden worden doorverwezen.

Van de 171 mediationzaken is van 133 zaken bekend welk financieel belang met de zaak is gemoeid. Bij de meeste zaken ligt het bedrag tussen de €454 en €4.540 (47%) of tussen de €4.540 en €22.690 (34%). Bij 14% van de zaken is er geen sprake van een financieel belang (zie bijlage 5, tabel 9).¹³⁷

In tegenstelling tot deelname bij het project RM wordt aan de partijen bij het project GRb wel een eigen bijdrage gevraagd. Alleen tijdens de mediationweek was deelname voor beide partijen kostenloos. Van de partijen betaalde 56% de bijdrage van €13,50 die voor zowel de cliënt als de wederpartij geldt voor de eerste drie uur (zie bijlage 5, tabel 10). Bijna eenderde profiteerde van het uitzonderingstarief van de mediationweek.

¹³⁶ Hier is door Chin-a-Fat en Steketee (2001) al onderzoek naar verricht.

¹³⁷ Deze schijnbaar nauwkeurige bedragen worden veroorzaakt door de omrekening van guldens naar euro's.

Ook complexe zaken blijken – zij het in beperkte mate (17%) – te worden doorverwezen. In 11% van de zaken zijn er meer dan twee partijen bij een zaak betrokken, in 8% van de zaken is er sprake van derden-belanghebbenden en bij 3% lopen er meer procedures. Het is niet bekend hoe dit beeld zich verhoudt met de gemiddelde zaken die zich bij de bureaus aandienen (zie bijlage 5, tabel 11).

5.3 Kwaliteit van het mediationproces

De kwaliteit van het mediationproces wordt afgemeten aan de hand van de effectiviteit (de slagingspercentages van de mediations), de efficiëntie (de tijdsinvesteringen door betrokkenen) en de tevredenheid van de betrokkenen. In schema 5.3 zijn deze drie criteria en de bijhorende indicatoren weergegeven.

Naast het slagingspercentage is voor de effectiviteit van het mediationproces ook maatgevend in hoeverre partijen de specifiek aan mediation toegeschreven karakteristieken in hun eigen zaak herkennen. Dit wordt in paragraaf 5.3.3 beschreven aan de hand van de resultaten van de enquête mediationkarakteristieken.

Ten aanzien van de kwaliteit van *het mediationproces* zijn de volgende onderzoeksvragen van toepassing:

- Hoe effectief en efficiënt is geschilafdoening door middel van mediation en hoe tevreden zijn de betrokkenen over de mediator en het mediationproces?
- Bestaat er een verband tussen de doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediati-onkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?

5.3.1 Effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Effectiviteit: de slagingspercentages

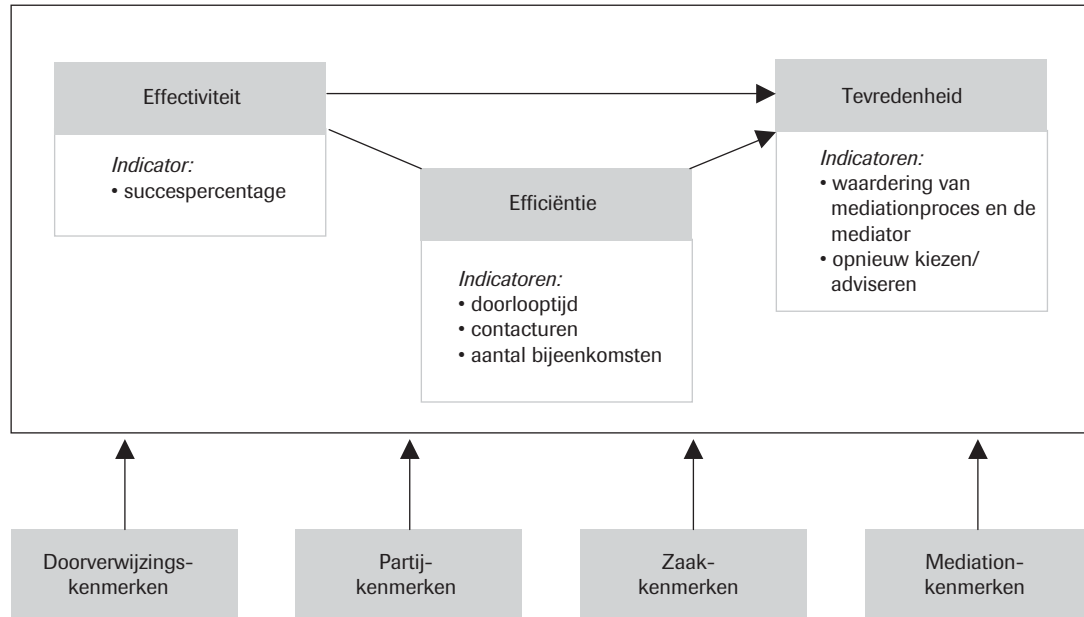
In 78% van de doorverwezen zaken is overeenstemming bereikt, tussen de partijen. Bij 63% is sprake van volledige overeenstemming en bij 15% kwamen partijen deels tot een oplossing.

In driekwart van de zaken waarin overeenstemming is bereikt, zijn de afspraken vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst.

Efficiëntie: aantal bijeenkomsten, contacturen en doorlooptijd

Er zijn doorgaans weinig bijeenkomsten nodig. Een bijeenkomst duurt gemiddeld iets korter dan twee uur. In tweederde van de mediations komt men er in één sessie samen uit of wordt besloten dat doorgaan met mediation geen zin heeft. In een kwart van de mediations komen partijen tweemaal bijeen en in slechts 2% van de zaken hebben zij meer dan drie bijeenkomsten nodig gehad om de zaak al dan niet succesvol af te ronden. Het gemiddelde aantal contacturen is 2 uur en 56 minuten met een minimum van 5 minuten en een maximum

Schema 5.3: De kwaliteit van het mediationproces



van 10 uur.¹³⁸ De helft van de zaken wordt binnen twee uur afgedaan en 87% binnen vier uur. Bij 2% van de zaken neemt de mediation 6 uur of langer in beslag (zie bijlage 5, tabel 7). Het aantal contacturen is vergeleken met de tijd die op de bureaus gemiddeld aan arbeidszaken en huurzaken (80% van alle mediations betreft dit soort conflicten) wordt besteed. Hieruit blijkt dat bij een verlengd spreekuur dit soort zaken gemiddeld 2,5 uur in beslag neemt. Als het verlengd spreekuur van drie uur niet volstaat en er voor het vervolg van de zaak een toevoeging wordt aangevraagd, besteden de juristen hieraan gemiddeld 8 tot 8,5 uur. De mediations worden vanuit het spreekuur doorverwezen en de gemiddelde tijdsinvestering vanaf dat moment blijkt ongeveer gelijk aan die bij het verlengd spreekuur. Het is echter nooit met zekerheid te zeggen welk traject de zaak zou hebben afgelegd wanneer niet was verwezen. Als zou worden vergeleken met de toevoegingszaken, blijkt dat het aantal contacturen bij de afdoening door middel van mediation ruim onder deze norm ligt (zie bijlage 5, tabel 7). De kosten nemen toe als de mediation langer dan 3 uur gaat duren. Het zou kunnen dat door deze toename van de kosten een groot deel van de zaken net binnen de drie uur wordt afgehandeld. Het grootste aantal zaken wordt echter tussen de één en twee uur afgerond, waarna zich een geleidelijke daling inzet. Als doorlooptijd is het aantal dagen tussen de eerste en de laatste mediation-

¹³⁸ Gezien de onderlinge samenhang tussen aantal bijeenkomsten en contacturen ($r=0,62$, $p=0,01$) wordt in het vervolg van de resultaten niet meer over het aantal bijeenkomsten, maar alleen nog over het aantal contacturen gesproken.

sessie genomen. Deze bedraagt gemiddeld 7,2 dagen. De snelste zaken worden nog dezelfde dag afgedaan, terwijl de langste doorlooptijd 72 dagen bedraagt (zie bijlage 5, tabel 12). Bijna tweederde van de zaken wordt op de dag van de eerste sessie afgerond en 84% binnen twee weken hierna.

De doorlooptijd kan helaas niet worden vergeleken met de doorlooptijd van zaken die niet zijn verwezen naar mediation. Deze gegevens zijn niet bij alle bureaus bekend, omdat de zaken niet meteen na afronding administratief worden afgesloten.

Tevredenheid

Als indicatoren voor de tevredenheid gelden het oordeel van partijen en raadslieden over *de mediator* en *het mediationproces* en de mate waarin zij in de toekomst weer voor mediation zullen kiezen of dit anderen zullen adviseren. Partijen zijn gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden (tussen 3,5 en 4,2 op een schaal van 1 tot 5) over *de mediator* en over *het mediationproces*.

De gemiddelde tevredenheid over *de mediator* is 4,1. Het meest tevreden zijn partijen over de onpartijdigheid en over de zorgvuldigheid van de mediator (4,2), daarna volgen de betrokkenheid (4,1) en de daadkracht (4,0). Het minst tevreden zijn partijen, (maar toch ook hier nog 3,9) over de inhoudelijke deskundigheid van de mediator. Slechts 2% van de partijen geeft aan helemaal niet of minder dan gemiddeld tevreden te zijn.

Partijen waarderen ook de drie aspecten van *het mediationproces* bovengemiddeld: de tevredenheid over *de duur* en *het verloop* van het mediationproces is aan elkaar gelijk (3,7) en over *de uitkomst* is men ook gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden (3,5).

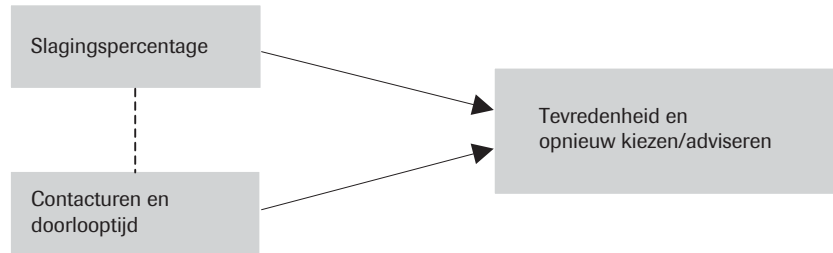
De gemiddelde tevredenheid van de raadslieden over *de mediator* is 3,9. Als hoogste beoordelen zij de betrokkenheid (4,2) en onpartijdigheid (4,1), gevolgd door de daadkracht en de zorgvuldigheid (beide 4,0). Evenals de partijen waarderen zij de inhoudelijke deskundigheid van de mediator lager dan de overige kenmerken (3,3).

De raadslieden zijn het meest tevreden over *de duur* (3,8), vervolgens over *de uitkomst* (3,6) en het minst, maar toch nog 3,5 over *het verloop* van het mediationproces.

Een ruime meerderheid van de partijen (85%) geeft aan in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen bij een gelijksoortige conflictsituatie. Vrijwel alle raadslieden zouden bij een gelijksoortige conflictsituatie mediation adviseren of dit anderen aanraden.

Verbanden tussen de drie kwaliteitscriteria

In hoeverre hangen de drie criteria – effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid – onderling samen? Zijn partijen minder tevreden over *de duur* en *het verloop* van het mediationproces naarmate een zaak langer heeft geduurd? En zijn partijen die geen overeenkomst hebben kunnen sluiten minder tevreden dan degenen die daarin wel geslaagd zijn?

Schema 5.4: Onderlinge samenhang tussen de drie criteria

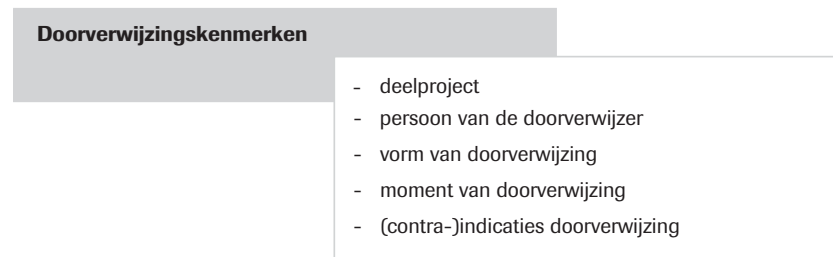
Partijen zijn bij niet-geslaagde mediations significant minder tevreden over *de mediator*¹³⁹ en over *het mediationproces* dan bij (deels-)geslaagde zaken. Bij geslaagde mediations geven partijen ook vaker aan dat zij opnieuw voor mediation zullen kiezen bij een gelijksoortige conflictsituatie (89%) dan partijen die niet succesvol waren (68%).¹⁴⁰

De lengte van de doorlooptijd en het aantal contacturen blijkt echter niet samen te hangen met de tevredenheid van partijen en hun keuze voor mediation in de toekomst.

Er is geen significant verschil in doorlooptijd en aantal contacturen tussen geslaagde en niet-geslaagde zaken.

5.3.2 Verbanden met effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Allereerst is nagegaan in hoeverre verschillen in doorverwijzingskenmerken samenhangen met de kwaliteit van het mediationproces.



De deelprojecten

De verschillen in slagingspercentages tussen de drie deelprojecten Middelburg (84%), Zwolle (76%) en Haarlem (74%) zijn niet significant.

In de tabellen 13 en 14 van bijlage 5 is het aantal contacturen en de doorlooptijd van de mediations voor de drie deelprojecten weergegeven.

139 $t=-2,75$ (289), $p=0,01$ (3,8 tegen 4,1).

140 $t=-2,98$ (58), $p=0,00$.

De Middelburgse zaken hebben gemiddeld de minste contactminuten (136), de Zwolse de meeste (181).¹⁴¹ De gemiddelde doorlooptijd is in Middelburg is het kortst: 4 dagen tegen 9 en 11 in Haarlem en Zwolle.¹⁴²

Partijen in Zwolle zijn significant meer tevreden dan in Middelburg over zowel *de mediator* (4,3 tegen 4,0) als *het verloop* van het mediationproces (4,0 tegen 3,5).¹⁴³ In Zwolle geven partijen het vaakst aan opnieuw te zullen kiezen voor mediation, tegenover het minst, maar toch nog bijna 80% van de partijen, in Middelburg.¹⁴⁴ De slagingspercentages van zaken die tijdens de mediationweek doorverwezen zijn en die van de overige zaken verschillen niet significant van elkaar.

Persoon, vorm en moment van doorverwijzing

De 'persoon van de doorverwijzer', de 'vorm' en het 'moment van doorverwijzing' komen vrijwel met elkaar overeen omdat het in 92% van alle zaken de bureaujurist is die vanuit het spreekuur de mediation mondeling initieert. Er bestaat dus vrijwel geen variatie op deze aspecten en ook geen significante relatie met de resultaten van het mediationproces.

Indicaties bij doorverwijzing

Als doorverwijzers een zaak hebben doorverwezen omdat ze vinden dat het belang van partijen onvoldoende gediend is met een puur juridische oplossing, gaat dit samen met een hoger slagingspercentage (83%) dan wanneer zij deze reden niet aangeven (70%).¹⁴⁵ Tevens gaat dit samen met een hogere tevredenheid van partijen over *de mediator* (4,2 tegen 4,0).¹⁴⁶

Als de mediator aangeeft dat 'het belang van partijen onvoldoende gediend is met een puur juridische oplossing', gaat dit vaker samen met een hogere tevredenheid van partijen over *het verloop* (3,8 tegen 3,5)¹⁴⁷ en *de uitkomst* (3,7 tegen 3,2)¹⁴⁸ en een gemiddeld kortere doorlooptijd (5 dagen tegen 12 als deze indicatie niet van toepassing is).¹⁴⁹

Daarentegen is er sprake van een langere doorlooptijd als er volgens *de mediator* sprake is van een 'communicatieprobleem' bij partijen.¹⁵⁰

Omdat zowel door de doorverwijzer als door de mediator meerdere indicaties kunnen worden ingevuld, is onderzocht of er combinaties zijn die samengaan met een hoger slagingspercentage. Daarbij blijkt dat het patroon waarin de doorverwijzer ten aanzien van de cliënt alle instemmingsmotieven tegelijk van toepassing acht het meest succesvol is.¹⁵¹

141 $F=3,10$ (2), $p=0,05$.

142 $F=3,24$ (2), $p=0,04$.

143 $F=3,10$ (2), $p=0,05$ en $F=3,62$ (2), $p=0,03$.

144 $F=3,37$ (2), $p=0,04$.

145 $t=2,03$ (126), $p=0,05$.

146 $t=2,22$ (290), $p=0,03$.

147 $t=2,03$ (300), $p=0,04$.

148 $t=3,08$ (300), $p=0,00$.

149 $t=-2,50$ (65), $p=0,02$.

150 $R^2=0,08$, $F=3,06$ (3), $p=0,03$.

151 $R^2=0,07$, $F=2,78$ (3), $p=0,05$.

Tijdens de mediationweek is minder streng geselecteerd, waarbij de indicaties een minder belangrijke rol spelen. De instructie was dat mediation zou worden voorgesteld tenzij er sprake is van contra-indicaties. De slagingspercentages zijn echter niet afwijkend van die van de zaken die niet in de mediationweek zijn doorverwezen. Wel is er sprake van een hoger aantal contacturen bij de mediationweekzaken¹⁵² en zijn partijen die in de mediationweek worden verwezen significant meer tevreden over de mediator.¹⁵³ Om na te gaan of de mediationweekzaken door de minder strenge selectie afwijken van de overige mediations zijn deze twee groepen op alle kenmerken met elkaar vergeleken. Hierbij zijn geen andere verschillen aangetroffen dan de verbanden die hiervoor al werden genoemd.

Partijenmerken

- instemmingsmotieven
- weigeringsgronden
- wijze van kennismaken met mediation
- beeld van mediation
- rol in de procedure
- soort partij: natuurlijk persoon/
rechtspersoon/bestuursorgaan
- eerdere proceservaring
- leeftijd en geslacht

Instemmingsmotieven partijen

De motieven van partijen om in te stemmen met mediation blijken geen significante relatie te hebben met de resultaten van het mediationproces. In tabel 15 van bijlage 5 zijn de meest voorkomende patronen van de instemmingsmotieven van partijen weergegeven. Geen van deze patronen wijkt significant af voor wat betreft de effectiviteit, de efficiëntie en de tevredenheid. Ook als partijen aangeven alleen het advies van het bureau te hebben gevolgd, is driekwart van de mediations geslaagd.

Beantwoording aan het beeld van partijen

Als mediation beantwoordt aan het beeld van de cliënt dan is dit vaker in geslaagde zaken.¹⁵⁴ Als mediation aan hun beeld beantwoordt zijn partijen, mede door de hogere slagingspercentages significant meer tevreden over *de mediator* (4,2 tegen 3,6)¹⁵⁵ en over *het mediationproces* (scores 3,9 tegen 2,9).

152 $t=4,01$ (254), $p=0,00$. Mediationweek gemiddeld 175 minuten, niet-mediationweek 139 minuten.

153 $t=2,66$ (283), $p=0,01$. Mediationweek 4,3 tegen niet-mediationweek 4,0.

154 Als mediation wel beantwoordt aan beeld is 87% geslaagd, tegen niet beantwoordt 62% geslaagd.

$t=3,42$ (55), $p=0,00$.

155 $t=4,08$ (50), $p=0,00$.

Andere kenmerken van partijen zoals verschillen in eerdere proceservaring, geslacht en leeftijd laten geen significante verschillen zien wat betreft de succeskans, de doorlooptijd/aantal contacturen en de tevredenheid. Ook blijkt het geen verschil te maken of het geschil zich afspeelt tussen de cliënt en een rechtspersoon of tussen twee natuurlijke personen en maakt het niet uit of de partij Wrb-gerechtigd is of niet.

Zaakkenmerken

- soort zaak
- financieel belang/eigen bijdrage
- complexiteit van de zaak

Bij vergelijking van de twee grootste groepen zaken die tot een mediation hebben geleid – ‘arbeid en ontslag’ en ‘huurrecht’ – komen geen significante verschillen naar voren voor de slagingspercentages, de doorlooptijd/contacturen¹⁵⁶ en de tevredenheid. Ook verschillen in de hoogte van het financieel belang en de complexiteit van de zaak (meer procedures, meer dan twee partijen, derden-belanghebbenden bij de zaak betrokken) blijken niet significant van belang.

Mediationkenmerken

- persoon van de (co-)mediator
- aanwezigheid van de advocaat
- plaats van mediation
- co-mediation

Als laatste zal worden beschreven in hoeverre de omstandigheden waaronder de mediation plaatsvindt van invloed zijn op de kwaliteit van het mediationproces.

Persoon van de mediator

Er zijn, verdeeld over de drie deelprojecten, 24 projectmediators. Onderzocht is of de beroepsachtergrond van de mediator verschil maakt voor de slagingspercentages, doorlooptijd/contacturen en de tevredenheid. Daarbij zijn de mediators met een juridische achtergrond vergeleken met die uit de overige

¹⁵⁶ Uit cijfers van het bureau Haarlem blijkt dat er ook bij de afdoening van niet-mediationzaken geen verschil bestaat tussen de twee belangrijkste zaaksoorten. In het verlengd spreekuur vergen arbeidszaken gemiddeld 150 minuten tegen huurzaken 145 minuten, in toevoegingszaken is dat 503 tegen 494.

beroepsgroepen. In een kwart van de zaken heeft de mediator een juridische achtergrond. Partijen zijn gemiddeld iets minder tevreden over *de uitkomst* van het mediationproces als de mediator jurist – advocaat of notaris – is (3,3 tegen 3,6).¹⁵⁷ Het volgende citaat van een raadsman in een geslaagde zaak illustreert dit:

‘Er werd te zeer vanuit een juridische aanpak geprobeerd tot een oplossing te komen, zonder dat daarbij in voldoende mate aandacht werd besteed aan de sociale c.q. personele voorwaarden.’

Er zijn meer mediations door mannelijke dan door vrouwelijke mediators uitgevoerd (59% tegen 41%), maar ook het geslacht van de mediator maakt geen verschil voor de effectiviteit, de efficiëntie en de tevredenheid.

Aanwezigheid van een advocaat

Bij 29 van de 171 mediations is met zekerheid vast te stellen dat er een advocaat of een juridisch adviseur aanwezig is geweest bij ten minste één mediationssessie. Daarvan hebben er 23 een evaluatieformulier ingevuld. Aan de mediators is gevraagd in hoeverre de aanwezigheid van de advocaat/juridisch adviseur van invloed is geweest op *het verloop* of op *de uitkomst* van de mediation. Driekwart van de mediators meent dat deze aanwezigheid van invloed is geweest op *het verloop* en de helft op *de uitkomst* van het mediationproces. Er zijn geen verschillen gevonden in slagingspercentages, efficiëntie en tevredenheid tussen de mediations waarbij op enig moment advocaten betrokken zijn geweest en die waarbij dat niet het geval is.

Uit de opmerkingen van één van de partijen in een geslaagde mediation blijkt dat, als van beide partijen advocaten aanwezig zijn, het gevaar bestaat dat deze de onderhandelingen samen gaan voeren:

‘Op een gegeven moment waren enkel deze mensen nog aan het woord. Dit gebeurde in een hoog tempo en met vakjargon wat het voor mij moeilijk maakte om het te blijven volgen, en dan vooral de consequenties die hieruit voort zouden vloeien.’

Plaats van mediation

De mediations hebben plaatsgevonden op het kantoor van de mediator (63%), bij een der partijen (14%), op het Bureau Rechtshulp (12%) of elders (11%). De locatie heeft geen significante invloed gehad op de kwaliteit van het mediationproces. Als partijen wordt gevraagd een voorkeur aan te geven voor een locatie, kiezen zij over het algemeen voor de plaats waar de mediation heeft plaatsgevonden. Driekwart van de mediators geeft de voorkeur aan het eigen kantoor.

Co-mediation

In het project mediation GRb speelt co-mediation geen rol van betekenis. Slechts in zeven zaken is met twee mediators gewerkt, waarvan vijfmaal in Middelburg.

¹⁵⁷ $t = -1,97$ (300), $p = 0,05$.

De effecten hiervan op de kwaliteit zijn niet te bepalen. Vijf van deze zaken zijn complex volgens de in dit onderzoek gehanteerde maatstaven.

5.3.3 *Mediationkarakteristieken*

Om na te gaan of bepaalde kenmerken van mediation ook daadwerkelijk door partijen in hun eigen proces zijn herkend, is aan 25 partijen die de mediation succesvol hebben afgerond¹⁵⁸ gevraagd of zij van een aantal kenmerken wilden beoordelen of deze van toepassing waren op hun eigen mediationproces. Vinden partijen bijvoorbeeld dat zij voldoende gelegenheid hadden om met elkaar te communiceren of om eigen alternatieven aan te dragen?

Alle respondenten vinden dat door helder taalgebruik de gang van zaken tijdens de sessies goed te volgen was. Daarnaast waren minimaal 23 van de 25 respondenten het eens of sterk eens met de volgende punten:

- er was voldoende ruimte voor emoties;
- onderliggende problemen kwamen voldoende aan bod;
- door een goede uitleg was de gang van zaken goed te volgen;
- er was voldoende mogelijkheid om de communicatie met de wederpartij te verbeteren;
- men kon het woord rechtstreeks tot de wederpartij richten.

Het minst vaak heerste er een ontspannen sfeer, maar ook deze stelling wordt nog door iets meer dan de helft van de respondenten onderschreven (zie bijlage 4, tabel 26).

5.4 **Kwaliteit van het resultaat**

De kwaliteit van het resultaat heeft betrekking op de mate waarin afspraken worden nagekomen, de tevredenheid van partijen op langere termijn en de gevolgen van de mediation voor communicatie en gedrag van partijen. Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen richtinggevend:

- In hoeverre worden de afspraken van geslaagde mediations nagekomen?
- Hoe duurzaam is de tevredenheid bij geslaagde en niet-geslaagde mediations?
- In hoeverre heeft het mediationproces effect gehad op de communicatie en het gedrag van partijen?

De duurzaamheidsenquête werd gemiddeld 5,5 maand na afloop van de mediation afgenomen bij 25 respondenten die de mediation succesvol hebben afgerond. Door het kleine aantal respondenten moeten de gegevens met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd en kunnen hieruit geen betrouwbare conclusies worden getrokken.

158 Bij het project GRb was slechts een beperkt aantal respondenten voor de aanvullende enquêtes beschikbaar, vanwege het lage totaal aantal mediations. Hierdoor was het aantal potentiële deelnemers – partijen die hebben aangegeven mee te willen doen aan vervolgonderzoek – beperkt, mede gezien de voorwaarde dat er een periode van ten minste drie maanden moest zijn verstreken sinds de laatste mediationsessie.

5.4.1 *Duurzaamheid van de gemaakte afspraken*

Bij 15 van de 22 respondenten zijn de afspraken geheel en bij 3 gedeeltelijk nagekomen. Vier respondenten melden dat één van de partijen de afspraken in het geheel niet is nagekomen. Van de partijen waarbij de afspraken niet (volledig) zijn nagekomen, is niemand daarna een gerechtelijke procedure gestart. Twee partijen zijn opnieuw naar de mediator gestapt, waarvan één met succes.

5.4.2 *Duurzaamheid van de tevredenheid*

Van de 25 ondervraagden zouden 2 niet opnieuw voor mediation kiezen in de toekomst. Hierbij plaatsen partijen de kanttekening dat dit afhangt van de aard van het geschil en van de situatie. Alle ondervraagden geven aan anderen mediation te zullen aanraden.

Gemiddeld genomen zijn de partijen ook na verloop van tijd nog erg tevreden over zowel de handelswijze en aanpak van *de mediator* als over *het mediationproces*. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het hier partijen betreft waarbij de mediation is geslaagd en dat bij het merendeel van deze zaken de afspraken zijn nagekomen.

5.4.3 *Communicatie en gedrag*

Van de 25 ondervraagden hebben er 15 ten tijde van het afnemen van de enquête nog contact met de wederpartij, hetzij vanwege familiebanden, een arbeidsrelatie of als burens.

Om na te kunnen gaan of de mediation invloed heeft gehad op de communicatie en het gedrag van partijen is respondenten gevraagd naar de verandering die het mediationproces teweeg heeft gebracht. Bij geen van de ondervraagden is de communicatie door de mediation verslechterd. De meeste ondervraagden vinden deze juist verbeterd. Men geeft aan nu wel contact te hebben en weer te praten. Van de 13 partijen geven zeven aan dat het *gedrag* van de wederpartij is verbeterd, terwijl bij de overige zes partijen geen verandering is opgetreden.

5.5 **Conclusies**

In de effectevaluatie staat de doorverwijzingsprocedure, de effectiviteit en de efficiëntie van en de tevredenheid over het mediationproces en het resultaat ervan centraal. Tevens is nagegaan welke factoren de kwaliteit van het mediationproces beïnvloeden. Bij de effectevaluatie zijn de gegevens van 171 mediations betrokken, waarvan eenderde is voortgekomen uit de mediationweek.

De doorverwijzingsprocedure

Bij de doorverwijzingsprocedure staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke varianten van doorverwijzing naar mediation bestaan er binnen de

verschillende (deel)projecten en wat is het aantal gerealiseerde doorverwijzingen per variant?

- Hoe worden zaken en partijen voor mediation geselecteerd, aan de hand van welke indicaties gebeurt dat en welke contra-indicaties staan een doorverwijzing in de weg?
- Om welke redenen wordt het mediationvoorstel door partijen aanvaard, dan wel geweigerd?
- Welke zijn de kenmerken van de partijen en zaken die worden doorverwezen?

Het project Middelburg heeft in dezelfde periode als relatief klein bureau ongeveer evenveel mediations voortgebracht als het grotere bureau Haarlem, respectievelijk 40 en 43%. Het deelproject Zwolle, dat als laatste is gestart, leverde het kleinste aantal mediations op: 17%.

Het belangrijkste verschil tussen de drie projecten is gelegen in de positie en de taak van de mediationfunctionaris. In Middelburg is deze extern aangetrokken en benadert deze zowel de partij als de wederpartij. Binnen het project GRb kan alleen mondeling, via de intake of door de bureaujurist op het spreekuur, worden doorverwezen. Bijna alle mediations zijn door de bureaujurist doorverwezen (92%).

Van alle cliënten die bij de bureaus aankloppen is maar een beperkt aantal verwijzbaar naar mediation. Tijdens de intake wordt mediation bij 2% van het totaal aantal hulpvragen ter sprake gebracht, tijdens het spreekuur bij 9% van alle zaken. Een kwart hiervan wordt ingenomen als 'mediationzaak'.

De mediationweek heeft in een korte tijd veel zaken opgeleverd. Dit kan een aantal oorzaken hebben, te weten omdat er minder streng geselecteerd is, omdat het kosteloos was voor beide partijen of omdat er extra (voorlichtings-) activiteiten hebben plaatsgevonden.

Er wordt streng geselecteerd. Dit is af te leiden uit enerzijds het relatief beperkte aantal zaken dat is doorverwezen en anderzijds de hoge slagingspercentages en snelle afdoening. Tijdens de mediationweek, waarbij volgens de instructie meer naar contra-indicaties is gekeken dan naar indicaties, zijn veel zaken doorverwezen en blijven de slagingspercentages hoog.

Als bureaujuristen inschatten dat er nauwelijks onderhandelingsruimte is, brengen zij het onderwerp mediation niet snel ter sprake. De belangrijkste indicaties om mediation wel ter sprake te brengen of om door te verwijzen zijn zowel bij de balie als op het spreekuur de 'duurzame relatie' en de 'onderhandelingsbereidheid' van de bureaucliënt.

Het belangrijkste instemmingsmotief van zowel partijen (32%) als raadslieden (57%) is de verwachte snelheid van de afdoening door middel van mediation. Voor met name de bureaucliënten (40%) blijkt ook het advies van het bureau van grote betekenis. De belangrijkste weigeringsgrond voor partijen is een gebrek aan vertrouwen in mediation als middel om het conflict op te lossen.

Driekwart van de cliënten blijkt voor het eerst van het bestaan van mediation te horen via het project. In bijna driekwart van de mediations is er sprake van een conflict tussen een natuurlijk persoon en rechtspersoon. Het zijn met name civiele conflicten over 'arbeid en ontslag' en 'huurrecht' die worden doorverwezen. De meeste zaken (81%) die zijn doorverwezen hebben een financieel belang tussen de €454 en de €22.690. Ook complexere zaken worden doorverwezen (17%).

De kwaliteit van het mediationproces

Bij de kwaliteit van het mediationproces staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe effectief en efficiënt is geschilafdoening door middel van mediation en hoe tevreden zijn de betrokkenen over de mediator en het mediationproces?
- Bestaat er een verband tussen de doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediationkenmerken en de effectiviteit, efficiëntie en de tevredenheid?

Bij driekwart van de mediations heeft de mediator een niet-juridische achtergrond. In 17% van de mediations is er bij ten minste één sessie een advocaat of een juridisch adviseur aanwezig geweest. Tweederde van de mediations vindt plaats op het kantoor van de mediator. Co-mediation is binnen het project GRB slechts in beperkte mate toegepast.

Het slagingspercentage ligt hoog, 78% van de mediations is geslaagd, de gemiddelde doorlooptijd bedraagt 7,2 dagen, waarbij tweederde van de zaken op de dag van de eerste sessie wordt voltooid. Het gemiddeld aantal contacturen per zaak is 2,5 uur.

De betrokkenen zijn gemiddeld genomen tevreden over zowel het optreden van de mediator als over het proces en de uitkomst ervan.

Er is behoudens het al dan niet bereiken van overeenstemming geen verschil in kwaliteit tussen geslaagde en niet-geslaagde zaken. Een snellere afdoening leidt niet tot meer tevredenheid.

Het deelproject Middelburg rondt de mediations het snelst af. In het deelproject Zwolle vergen de mediations gemiddeld meer tijd, zowel voor wat betreft de contacturen als de doorlooptijd, maar partijen zijn daar meer tevreden dan in Middelburg. Haarlem neemt hierbij steeds een tussenpositie in.

Als doorverwijzers mediation voorstellen omdat het 'belang onvoldoende gediend is met een puur juridische oplossing' gaat dat samen met zowel een hogere slagingskans als een grotere tevredenheid bij partijen over het mediationproces. Ook als de doorverwijzer alle indicaties tegelijk van toepassing acht, leidt dit gemiddeld vaker tot een succesvolle afronding. Als er sprake is van communicatieproblemen, hebben de zaken gemiddeld een langere doorlooptijd.

Achtergrondkenmerken of instemmingsmotieven van partijen blijken geen significante invloed te hebben op de kwaliteit van het mediationproces. Ook de mate van complexiteit, het financieel belang of het soort zaak blijkt niet uit te maken.

Partijen zijn bij een jurist-mediator iets minder tevreden over *de uitkomst*, terwijl de slagingspercentages bij deze mediators niet lager liggen dan bij mediators die geen jurist zijn.

Hoewel dit slechts bij een beperkt aantal respondenten is onderzocht (N=25, na een geslaagde mediation) blijkt dat deze partijen de karakteristieke mediation-kenmerken goed hebben herkend. Over het algemeen vindt men dat door helder taalgebruik en goede uitleg de gang van zaken tijdens de sessies goed te volgen was. Volgens 90% van de ondervraagden was er voldoende ruimte voor emoties en onderliggende problemen en voldoende mogelijkheid de communicatie te herstellen.

De kwaliteit van het resultaat

De kwaliteit van het resultaat is ook slechts bij een beperkt aantal partijen onderzocht (N=25). Bij vier van de respondenten zijn de afspraken na gemiddeld 5,5 maanden nog niet nagekomen en bij drie zijn zij deels (niet) nagekomen.

Over het algemeen blijft men wel tevreden over de mediation.

Van de partijen die nog contact hebben met de wederpartij is het gedrag en de communicatie ofwel in positieve zin beïnvloed door het mediationproces ofwel niet veranderd. Ook blijft vrijwel iedereen de mening toegedaan in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen.

6 Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van beide landelijke projecten was het ontwikkelen en uitvoeren van doorverwijzingsprojecten binnen de rechterlijke macht en binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, om zodoende de beleidsmakers inzicht te verschaffen in het bestaansrecht van structurele doorverwijzingsvoorzieningen binnen de justitiële infrastructuur en in de wijze waarop deze het meest effectief en efficiënt kunnen worden ingebed.

De probleemstelling van het evaluatieonderzoek luidt:

- Welke resultaten worden binnen de justitiële infrastructuur geboekt met doorverwijzing naar mediation en welke factoren zijn daarop van invloed?

Het evaluatieonderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat een procesevaluatie, waarbij is onderzocht hoe de projecten zijn opgezet en uitgevoerd en wat zij hebben opgeleverd. Bij het tweede deel, de effectevaluatie, staan de mediations centraal en worden de doorverwijzingsprocedure en de kwaliteit van de mediations en het resultaat ervan beschreven.

De in hoofdstuk 1 aangehaalde studies wijzen erop dat het voor het realiseren van voldoende doorverwijzingen van belang is dat er:

- sprake is van inbedding en flankerend beleid binnen de doorverwijzende instantie;
- bij de doorverwijzer voldoende commitment en vertrouwen is in mediation;
- sprake is van een goede voorlichting ten behoeve van doorverwijzers en rechtzoekenden;
- sprake is van monitoring, feedback en evaluatie bij projecten en experimenten.

Uit de studies naar de kwaliteit van de doorverwijzingsprocedure en het mediationproces is af te leiden dat daarbij de volgende factoren een rol spelen:

- de vorm en het moment van doorverwijzen;
- de werkelijke betekenis van de in de literatuur beschreven doorverwijzingsindicaties en contra-indicatie;
- het effect van de wijze en mate van selectie.

Zoals in het volgende zal blijken, stemmen onze onderzoeksresultaten hiermee overeen.

In dit slothoofdstuk worden allereerst de belangrijkste conclusies van zowel de proces- als de effectevaluaties voor beide projecten op een rij gezet en waar mogelijk met elkaar in verband gebracht. Wat hebben we geleerd van de beide projecten, werkt mediation en wat levert het op? Vervolgens wordt in de nabeschouwing (paragraaf 6.7 en verder) een aantal thema's behandeld die speciale aandacht verdienen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen die uit de conclusies van dit onderzoek voortvloeien. Hierbij moet worden aangetekend dat deze conclusies uiteraard beperkt zijn tot doorverwijzing binnen de rechterlijke organisatie en binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Zij gaan niet of slechts ten dele op in de situatie dat doorverwijzing naar mediation plaatsvindt buiten de justitiële infrastructuur.

6.1 Mediations bij de rechterlijke macht

Aantal zaken

Volgens het projectplan moest het project RM in ongeveer twee jaar tijd 500 afgeronde mediations opleveren. In totaal zijn er gedurende de projectperiode ruim duizend doorverwijzingen gerealiseerd, waarvan er 973 voor de einddatum waren afgerond en in de effectevaluatie konden worden betrokken. Hieruit blijkt dat doorverwijzers bereid en in staat zijn zaken door te verwijzen naar mediation en dat partijen en hun raadslieden ook tijdens de procedure nog voor mediation kiezen.

Doorverwijzingsvarianten

Binnen het project RM is in ruime mate gevarieerd met doorverwijzen. Er is, naast de vijf vaste deelprojecten, een zestal mediationweken georganiseerd. Daarnaast is er zowel schriftelijk als mondeling doorverwezen, door diverse personen op verschillende momenten verspreid over de procedure en bij verschillende soorten gerechten. Tijdens de looptijd van het project RM is, naast de mondelinge doorverwijzing ter zitting, de schriftelijke verwijzing een steeds belangrijkere plaats gaan innemen. Bij de schriftelijke variant is ook aselekt doorverwezen, dat wil zeggen dat partijen en zaken vooraf niet aan de hand van de doorverwijzingsindicaties zijn geselecteerd. De methode van doorverwijzen is in de loop van het project steeds verder verfijnd en met name de schriftelijke variant is steeds meer mediations gaan opleveren. De zelftest is een goed hulpmiddel gebleken bij de schriftelijke doorverwijzing. Hiermee kunnen partijen via het beantwoorden van een korte vragenlijst zelf nagaan of mediation iets voor hen kan betekenen en beslissen zij onafhankelijk van de doorverwijzer of zij wel of niet op het voorstel ingaan. Naast verwijzing door de rechter komt ook verwijzing door gerechts- of projectmedewerkers veel voor. Tevens blijkt dat partijen zich in alle stadia van de gerechtelijke procedure (nog) laten doorverwijzen.

Voor het realiseren van een hoger aantal mediations dan was afgesproken en een breed spectrum aan varianten van doorverwijzing is op basis van de procesevaluatie een aantal oorzaken aan te geven:

- een voorspoedige start van het project;
- een goede aansturing en organisatie binnen het project;
- voldoende goed gekwalificeerde mediators en voldoende voorzieningen op het gebied van opleiding, training, coaching en intervisie, waardoor er voldoende vertrouwen in mediation was bij de doorverwijzers;
- voldoende activiteiten op het gebied van communicatie en publiciteit;
- een groot aantal potentiële doorverwijzers;
- de mediationweken op niet-projectrechtbanken, die een relatief groot aantal mediations opleverden;
- het benutten van de mogelijkheid tot tussentijdse bijsturing op basis van de monitorgegevens en het verspreiden van deze kennis over de deelprojecten, waardoor de methode van doorverwijzen kon worden verbeterd;

- de aanwezigheid van kennis en ervaring die al in eerdere bestuursrechtelijke Zwolse experimenten met doorverwijzen was opgedaan, met name ten aanzien van het voorlichten van partijen, de (beperkte) betekenis van de doorverwijzingsindicaties, het benaderen van de wederpartij en de aanpak van zaken met weinig onderhandelingsruimte.

Geconcludeerd kan worden dat het project RM goed is verlopen en dat er van begin af aan veel aandacht is geweest voor (tussentijdse) resultaten. Er is sprake geweest van een lerende projectorganisatie waarbij meten en bijsturen is ingebouwd en waar, door landelijke coördinatie projectbreed van de opgedane ervaringen kon worden geprofiteerd.

6.2 Mediations bij Bureaus Rechtshulp

Aantal zaken

Het streefgetal bij het project GRb lag aanvankelijk op 480 mediations. Dit aantal is, mede gezien de verlate start, tussentijds naar beneden bijgesteld tot minimaal 200 afgeronde mediations voor de einddatum van het project. Van de ruim 200 doorverwijzingen, die mede dankzij de mediationweek binnen de projectperiode zijn gerealiseerd, en die bovendien voor de einddatum waren afgerond, bleken er uiteindelijk 171 geschikt voor onderzoek. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor een effectevaluatie beperkt gebleven.

Doorverwijzingsvarianten

In het project GRb zijn er minder mogelijkheden om te variëren met doorverwijzen. Het project bestaat uit drie deelprojecten bij de Bureaus Rechtshulp Haarlem, Middelburg en Zwolle. Er is eenmaal, bij de drie bureaus gelijktijdig, een mediationweek georganiseerd. Overige beperkingen in variatie bij doorverwijzen zijn de volgende:

- er is (nog) geen dossier aangelegd, waardoor selectie op basis van schriftelijke stukken niet mogelijk is; dit betekent dat er bij de bureaus alleen mondeling is doorverwezen;
- er zijn slechts twee doorverwijsmomenten: de intake en het spreekuur;
- er bestonden binnen het project lange tijd bedenkingen tegen aselect, dan wel minder streng selecteren; in de laatste fase van het project is tijdens de mediationweek minder streng geselecteerd, hetgeen veel (geslaagde) mediations heeft opgeleverd;
- bij de opzet van het project zijn beperkingen aangebracht ten aanzien van het soort zaken dat zou worden doorverwezen; echtscheidings-, omgangs- en strafrechtelijke zaken vallen buiten het project.

Een belangrijk onderscheid tussen de deelprojecten is gelegen in de positie en de taak van de mediationfunctionaris. Bij het bureau Middelburg is de mediationfunctionaris 'van buiten' aangetrokken. Deze functionaris heeft een duidelijke

status binnen het bureau, waarbij zij zich uitsluitend op mediation kan richten. Bij de overige twee bureaus is de functie intern vervuld en gecombineerd met andere functies binnen het bureau. De taken van mediationfunctionaris en bureaujurist zijn in dit geval minder duidelijk gescheiden.

Een tweede verschil tussen de deelprojecten ligt in de benadering van partijen. In Middelburg benadert de mediationfunctionaris, na overdracht van de zaak, zowel de partij als de wederpartij. Zij zoekt telefonisch contact met beide partijen om het commitment te toetsen; een vorm van pre-mediation (Flos-Witlox, 2003). In Haarlem benadert de bureaujurist zelf de wederpartij als zijn cliënt het mediationvoorstel heeft aanvaard, terwijl Zwolle een tussenvorm kent waarbij de mediationfunctionaris, die daarnaast ook bureaujurist is, de wederpartij benadert. Een aantal bureaujuristen heeft het benaderen van de wederpartij als belastend ervaren. Op grond van de positieve ervaring van alle bureaus in de mediationweek, toen bij het benaderen van de wederpartij overal volgens het Middelburgse model is gewerkt, wordt deze aanpak vanaf 1 januari 2003 ook bij de twee andere bureaus gehanteerd.

Voor het niet bereiken van het afgesproken aantal doorverwijzingen is een aantal oorzaken aan te geven die met de opzet en uitvoering van het project samenhangen:

- bij het project GRb komt slechts een beperkt aantal zaken en partijen potentieel in aanmerking voor doorverwijzing naar mediation; uit de doorverwijzingsdatabase blijkt dat bij 90% van de cliënten die zich tot een Bureau Rechtshulp wenden, mediation niet ter sprake wordt gebracht omdat het gaat om een advies-/informatiezaak;
- het draagvlak bij de Bureaus Rechtshulp en het commitment bij de betrokkenen, met name bij de doorverwijzers, varieert gedurende de looptijd; door een tegenvallend aantal doorverwijzingen, de aanloopperikelen rond de doorverwijzingsdatabase en negatieve ervaringen bij het benaderen van (structurele) wederpartijen is het commitment afgenomen, terwijl tijdens de mediationweek, die aan het eind van de looptijd van het project is gehouden, sprake is van een toename hiervan;
- de intakers verwijzen niet of nauwelijks zaken rechtstreeks naar de mediationfunctionaris en deze krijgt ook nauwelijks aanmeldingen vanuit de advocatuur;
- doordat de bureaujuristen de belangrijkste doorverwijzers zijn, is bij het project GRb sprake van een beperkte groep doorverwijzers, waarbij een wisselend commitment zich sneller zal vertalen in een wisselend aantal doorverwijzingen;
- bureaujuristen selecteren streng; zij willen er zeker van zijn dat 'hun', gemiddeld vaak minder weerbare, cliënt baat heeft bij doorverwijzing naar mediation en bij de mediator in goede handen is;
- slechts één van de partijen zoekt contact met het bureau; niet alleen zij, maar met name hun wederpartijen blijken niet snel bereid in te stemmen met het mediationvoorstel, omdat zij niet verwachten dat op die manier het conflict kan worden opgelost;

- het is niet gelukt om bij grote structurele wederpartijen (de repeat players) een vast aanspreekpunt te vinden binnen deze organisaties.

6.3 Kenmerken van doorverwezen mediations

Partij- en zaakkenmerken

Er zijn gegevens van 973 mediations bij de rechterlijke macht en 171 mediations bij de Bureaus Rechtshulp verzameld.

Veel partijen maken, zowel bij het project GRb (70%) als bij het project RM (64%), via het project voor het eerst kennis met mediation. Partijen in beide projecten hebben in de meeste gevallen voor mediation gekozen omdat zij via deze methode een snellere oplossing verwachtten 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 vindt dat er gebrek is aan onderhandelingsruimte.

Bij het project RM is er vaker sprake van een conflict tussen twee natuurlijke personen (49%) dan bij het project GRb (29%). Bij de overige zaken is minimaal een van de partijen een rechtspersoon of bestuursorgaan.

Bij het project GRb gaat het in hoofdzaak om civiele zaken, waarbij 'arbeid- en ontslagzaken' (63%) en 'huurrechtzaken' (17%) veel voor blijken te komen. Deze zaken zijn naar verhouding vaker doorverwezen dan op basis van de instroom bij de bureaus zou worden verwacht. Daarentegen komen 'socialevoorzieningen-zaken' verhoudingsgewijs juist minder vaak voor onder de mediations. Driekwart van de mediationzaken bij het project RM bestaat uit civiele zaken, waarbij het voor een groot deel gaat over de financiële afhandeling van echtscheidingen en over overeenkomsten. Bij de bestuurszaken vormen de ex-Arob/Awb-zaken de grootste groep.

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', 'derdenbelanghebbenden' of 'tegenverzoek/eis in reconventie'), tegenover 50% van de RM-zaken.

Civiel versus bestuur

Een belangrijke tweedeling binnen het project RM is die tussen civiele en bestuursrechtelijke zaken. Hiertussen bestaat een aantal verschillen, te weten bij bestuursrechtelijke zaken:

- is zowel bij het voorstellen van mediation als bij het al dan niet aanvaarden van het voorstel door partijen de onderhandelingsruimte van betekenis, terwijl bij civiele zaken vooral de onderhandelingsbereidheid de doorslag geeft;
- hebben partijen gemiddeld genomen minder vaak een juridisch adviseur in de arm genomen dan bij civiele zaken, waarbij procesvertegenwoordiging,

- behalve bij de sector kanton, verplicht is;
- is bij uitzondering, voorafgaand aan de doorverwijzing, sprake geweest van een (verwijzing na een niet-geslaagde) schikkingspoging, waardoor de zaken minder geëscaleerd en gejuridiseerd zijn; ook de in de wet neergelegde termijnen voor bezwaar en beroep dragen ertoe bij dat de mogelijkheden tot onderhandelen niet altijd optimaal kunnen worden benut;
 - vervult de gerechtssecretaris in de instructiefase, die speciaal bedoeld is om een zaak voor te bereiden voor de zitting, een cruciale rol; in het RM-project Zwolle zijn goede ervaringen opgedaan met het doorverwijzen door een klein team ervaren gerechtssecretarissen, die tevens aanwezig zijn tijdens de mediationssessies, waardoor zij deskundig zijn geworden in het voorlichten van partijen;
 - wordt bij doorverwijzing vanuit de instructiefase eerst contact gezocht met de eiser/verzoeker en als deze akkoord gaat, met het bestuursorgaan; dit vergt een extra handeling/tijdsinvestering en speciale expertise van de gerechtssecretaris, maar levert in tegenstelling tot een verwijzing ter zitting een aanzienlijke tijdsbesparing op voor de rechter;
 - speelt precedentwerking vaker een rol, hetgeen blijkt uit de weigeringsgronden, waarbij met name bestuursorganen aangeven belang te hechten aan een principiële, rechterlijke beslissing;
 - wordt vaak geweigerd door met name het bestuursorgaan, omdat die sneller geneigd is om het bekende wettelijk voorgeschreven pad te volgen voor afdoening van geschillen;
 - is gemiddeld minder vaak sprake van complexiteit (volgens de in dit onderzoek gehanteerde criteria); mede hierdoor is verhoudingsgewijs minder vaak sprake geweest van co-mediation;
 - is het benoemde financiële belang gemiddeld lager.

De voornoemde verschillen werken door in zowel de doorverwijzingsprocedure als in het mediationproces. Bij de inrichting van een structurele voorziening kan hiermee rekening worden gehouden.

Mediationkenmerken

Bij het project RM hebben de meeste mediations op de rechtbank (64%) plaatsgevonden; bij het project GRb gebeurt dit het vaakst op het kantoor van de mediator (63%). Partijen spreken geen duidelijke voorkeur uit voor een van beide locaties, maar zij stellen wel bepaalde voorwaarden ten aanzien van sfeer, privacy en bereikbaarheid.

Co-mediation is bij het project RM in 13% van de zaken toegepast, bij het project GRb in minder dan 5% van de zaken. Dit betreft in het bijzonder complexe zaken. Bij het project RM is vaker een advocaat aanwezig geweest tijdens minimaal één van de sessies (47%) dan bij het project GRb (17%), een gezien de fase van het geschil logisch verschil.

Tabel 6.1: Vergelijking effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid bij beide projecten

Project	Rechterlijke Macht	Gefinancierde Rechtsbijstand
effectiviteit		
slagingspercentage (waarvan deels)	61 (6)	78 (15)
efficiëntie		
gemiddelde doorlooptijd in dagen	95	7
gemiddeld aantal contacturen	6,3	2,6
gemiddelde tevredenheidsscores mediationproces*		
duur	3,4	3,7
verloop	3,3	3,7
uitkomst	2,8	3,5
gemiddelde tevredenheidsscores mediator		
onpartijdigheid	4,1	4,2
zorgvuldigheid	4,1	4,2
betrokkenheid	4,0	4,1
daadkracht	3,8	4,0
inhoudelijk deskundigheid	3,7	3,9

* 1=helemaal niet tevreden, 2=minder dan gemiddeld tevreden, 3=gemiddeld tevreden, 4=meer dan gemiddeld tevreden, 5=zeer tevreden

6.4 De kwaliteit van het mediationproces

Effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Gezien de slagingspercentages is mediation voor de meerderheid van de partijen een effectieve manier geweest om hun geschillen op te lossen. In het project GRb is in 78% van de 171 zaken overeenstemming bereikt, waarbij in 63% van de zaken de partijen het over alle geschilpunten eens zijn geworden. Bij het project RM is in 61% van de 973 zaken ten minste gedeeltelijk overeenstemming bereikt tussen partijen op één van de punten, in 55% zijn zij het volledig eens geworden. Bij de interpretatie van de verschillen in de slagingspercentages dient overigens wel het verschil in de aantallen gerealiseerde doorverwijzingen te worden betrokken.

Het meest in het oog springende verschil tussen beide projecten is de snelheid waarmee zaken zijn afgehandeld (zie tabel 6.1). De gemiddelde doorlooptijd en het gemiddeld aantal contacturen van mediationzaken bij het project GRb ligt aanzienlijk lager dan bij zaken van het project RM. Dit grote verschil kan goed worden verklaard uit het verschil in de aard van de zaken. De gemiddelde doorlooptijd van zaken in het project RM bedraagt weliswaar 95 dagen, maar de helft van de zaken is binnen 71 dagen afgerond.

De verschillen in effectiviteit en efficiëntie tussen de beide projecten zouden deels kunnen worden verklaard uit:

- de hogere mate van juridisering van de zaken bij het project RM, met name bij verwijzing vanuit de comparities;
- de mate van escalatie van de conflicten;
- de selectie: in het project RM is ook schriftelijk aselect verwezen, terwijl bij het project GRb bureaujuristen alleen mondeling doorverwijzen en vaak alleen als zij er met behulp van de indicaties vrijwel zeker van zijn dat het belang van de cliënt niet gediend is met een puur juridische oplossing;
- de grotere complexiteit van zaken die bij de rechtbank zijn aangebracht en de grotere (financiële) belangen die op het spel staan.

Partijen en raadslieden zijn voor alle zaken tezamen gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden over de duur en het verloop en over de mediator en gemiddeld tevreden over de uitkomst van het mediationproces. Mede als gevolg van de snellere afwikkeling en het hogere slagingspercentage, zijn GRb-partijen meer tevreden over met name de duur, het verloop en de uitkomst van 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 een ruime meerderheid van de raadslieden (81%) geeft aan dat zij mediation in de toekomst zullen gaan aanraden. Het aantal raadslieden dat instemt met mediation vanwege eerdere (positieve) ervaringen is in de loop van het project licht gestegen.

Verbanden met effectiviteit, efficiëntie en tevredenheid

Voor slechts een beperkt aantal doorverwijzings-, partij-, zaak- en mediationkenmerken is een effect gevonden op het al dan niet bereiken van overeenstemming, de efficiëntie van de afdoening en de tevredenheid van partijen over het mediationproces en over de mediator.

Bij de doorverwijzingskenmerken is gekeken naar doorverwijzingsvarianten (deelproject, soort gerecht, soort doorverwijzer, vorm en moment van doorverwijzing), doorverwijzingsindicaties en (contra-)indicaties. De belangrijkste voorwaarde voor een succesvolle afronding blijkt de, door de mediator waargenomen, onderhandelingsbereidheid van partijen te zijn. Dit gaat samen met minder contacturen, een kortere doorlooptijd en meer tevreden betrokkenen. Andere doorverwijzingsindicaties lijken bij het project RM niet te leiden tot verschillen in slagingspercentages, efficiëntie en tevredenheid. Bij het project GRb geven zaken die zijn doorverwezen omdat 'het belang van de cliënt onvoldoende gediend is met een puur juridische oplossing' een hoger slagingspercentage en meer tevreden partijen dan wanneer wordt doorverwezen om een andere reden.

Contra-indicaties blijken bij doorverwijzen meer houvast te bieden dan indicaties, met uitzondering van de onderhandelingsbereidheid. Immers, zaken die bij het project RM 'onder voorbehoud' zijn doorverwezen, blijken gemiddeld minder succesvol af te lopen. Met name is dit het geval als een conflict naar de inschatting van de doorverwijzer al té erg geëscaleerd lijkt om te worden

doorverwezen. Indien doorverwijzers echter 'machtsongelijkheid tussen partijen' en 'verwachte negatieve invloed van raadslieden van partijen' aangeven als mogelijke contra-indicatie, blijkt dit niet samen te gaan met een lager slagingspercentage.

Indien er volgens de doorverwijzer sprake is van een duurzame relatie tussen partijen of van een communicatieprobleem, neemt de mediation gemiddeld meer tijd in beslag.

Mediations die vanuit de sector kanton worden doorverwezen zijn vaker succesvol en worden in minder uren afgedaan dan zaken die uit de overige rechtbanksectoren en het gerechtshof voortkomen. Daarnaast hebben partijen die schriftelijk aselect zijn doorverwezen minder contacturen nodig en zijn zij meer tevreden over de duur en het verloop van het mediationproces dan partijen die ter zitting zijn doorverwezen. Bij de aselecte doorverwijzing en de op maat gesneden schriftelijke doorverwijzing kiezen partijen voornamelijk voor mediation vanuit eigen overwegingen. Bij zaken die ter zitting worden doorverwezen, selecteert eerst de rechter op basis van stukken en op basis van de indruk die hij krijgt van partijen ter zitting een zaak op geschiktheid voor mediation en vervolgens bepalen partijen zelf of zij voor mediation kiezen. Beide doorverwijzingsvarianten laten echter geen verschillen zien in de slagingskans van mediations.

Van de kenmerken van partijen blijken bepaalde motieven van partijen om voor mediation te kiezen van belang te zijn. Partijen die instemmen met mediation vanwege 'de snellere oplossing', 'de oplossing in eigen hand willen houden' of 'lagere kosten' komen vaker tot overeenstemming dan wanneer partijen deze motieven niet hebben. Het motief 'andere oplossing' blijkt daarentegen minder vaak tot een succesvolle afronding te leiden. Het motief snelheid leidt eveneens tot zaken met een kortere doorlooptijd.

Bij zaakkenmerken is onder meer naar verschillen in type zaak (civiel versus bestuur), de complexiteit van de zaak en het financieel belang gekeken. De verwachting dat bij bestuurszaken de kans op succes lager ligt, omdat bestuursorganen vastzitten aan wettelijke voorschriften en er minder onderhandelingsruimte is, wordt niet ondersteund door de resultaten van het onderzoek. Bij het project RM is geen verschil in slagingspercentage en tevredenheid gevonden tussen beide typen zaken. Wel zijn er tussen civiele en bestuurszaken verschillen in efficiëntie, in die zin dat bestuursrechtelijke zaken minder contacturen hebben en een langere doorlooptijd dan civiele.

De verwachting is dat bij complexe zaken en zaken met een hoger financieel belang de kans op succes kleiner is en de afdoening meer tijd in beslag zal nemen, dan bij zaken die minder complex zijn en een lager financieel belang hebben. Deze verwachting blijkt deels te kloppen; met name indien er meer gedaagden zijn, blijkt het voor partijen lastiger om tot overeenstemming te komen.

Co-mediations, dat wil zeggen mediations waarbij twee mediators zijn betrokken, zijn iets succesvoller en vergen gemiddeld meer tijd, dan 'gewone' mediations. Dit is opmerkelijk, gezien het feit dat co-mediation vaker wordt toegepast bij meer complexe zaken, waarvan is vastgesteld dat deze relatief minder succesvol zijn. Overigens is co-mediation in de projecten zeer selectief toegepast. Niet-interdisciplinaire teams (in de praktijk waren dit bijna altijd twee juristen) hebben, tegen de verwachting in, een hogere kans van slagen. Bij alle mediations tezamen is wat betreft de slagingspercentages geen verschil gevonden tussen juristen en niet-juristen als mediator. Wel blijken juristen de zaak sneller af te doen.

6.5 De kwaliteit van het resultaat en van het mediationproces

Nakoming van afspraken

Sommigen vrezen dat de nieuwigheid van alternatieve procedures eraan zal bijdragen dat de uitkomsten ervan als minder gezaghebbend worden ervaren. Bij het project RM zijn partijen, na een periode van minimaal drie maanden, de afspraken die zij hebben gemaakt in 66% van de geslaagde mediations nagekomen en bij 22% deels.¹⁵⁹ Hiervoor is een aantal verklaringen te geven. Ten eerste is het aannemelijk dat dit het gevolg is van het feit dat beide partijen hebben ingestemd met de uitkomst en dus, anders dan in een gerechtelijke procedure, vrijwillig de uitkomst aanvaard hebben. Ten tweede, zo veronderstellen Van Koppen en Malsch (2000), is er bij de onderhandelingen die hebben geleid tot de overeenkomst waarschijnlijk ook uitgegaan van de werkelijke draagkracht van de schuldenaar; daarmee worden verrassingen in de executiefase voorkomen.

De duurzaamheid van de tevredenheid

Ook na verloop van een periode van ten minste drie maanden zijn partijen nog tevreden over het mediationproces en over de mediator. Daarnaast geven zij nog in meerderheid aan in de toekomst weer voor mediation te zullen kiezen of dit anderen te zullen aanraden.

Het niet-nakomen van afspraken blijkt het vertrouwen in mediation enigszins aan te tasten, gezien het feit dat slechts een minderheid van deze groep (een zesde) dan weer naar de mediator terug gaat (tegen een kwart naar de rechter). Zowel de *communicatie* met, als het *gedrag* van de wederpartij is bij geslaagde mediations vaker verbeterd dan verslechterd onder invloed van het mediationproces.

Bij mediations zonder overeenstemming is het beeld minder positief. Zowel de *communicatie* met als het *gedrag* van de wederpartij is bij niet-geslaagde mediations iets vaker verslechterd dan verbeterd in vergelijking tot de situatie ervoor. Het gaat hierbij echter om kleine verschillen.

159 Dit is aanzienlijk meer als wordt vergeleken met de nakoming van rechterlijke beslissingen. Deze cijfers zijn echter niet erg recent en konden niet worden gebruikt voor een nauwkeurige vergelijking.

6.6 Mediation in vergelijking tot de gerechtelijke afdoening

Bij het vergelijken van mediation met gerechtelijke procedures moeten de nodige kanttekeningen worden geplaatst. Er is geen controleonderzoek onder gerechtelijke procedures verricht, waarbij gelijksoortige zaken zijn bestudeerd. De gegevens over gerechtelijke procedures zijn voornamelijk afkomstig uit eerder uitgevoerd empirisch onderzoek op het gebied van doorlooptijden en tevredenheid. Bovendien is de vergelijking noodzakelijkerwijs beperkt tot resultaten van mediation binnen de justitiële infrastructuur.

Doorlooptijd

Ten aanzien van de doorlooptijd kan worden geconcludeerd dat er, afhankelijk van het moment van doorverwijzing, proceduretijd kan worden bespaard ten opzichte van de gerechtelijke procedure, als de mediation tot overeenstemming tussen partijen leidt.

De nettowinst voor alle zaken bij doorverwijzing in het project RM zal uiteindelijk sterk afhangen van de verhouding tussen geslaagde, deels-geslaagde en niet-geslaagde mediations, in het project RM respectievelijk 55%, 6% en 39%. In de huidige situatie leveren geslaagde mediations een besparing op van eenderde tot de helft van de gemiddelde doorlooptijd van een gerechtelijke procedure. De niet-geslaagde zaken duren gemiddeld eenderde langer dan de gemiddelde doorlooptijd van de gewone rechtsgang.

Partijen zullen aan de hand van deze informatie, gecombineerd met de inschatting van de slagingskans van de mediation, zelf moeten beslissen of zij bereid zijn het risico van een mogelijke vertraging bij het niet bereiken van volledige overeenstemming te nemen.

De meeste winst qua tijdsinvestering en doorlooptijd is te boeken indien al bij de Bureaus Rechtshulp potentiële gerechtelijke procedures via mediation kunnen worden afgehandeld. Dit geldt a fortiori in een nog eerdere fase.

Tevredenheid

Van Koppen en Malsch (2000) verwachten dat het mediationproces tot grotere tevredenheid leidt bij partijen dan het volgen van een gerechtelijke procedure. Dit hangt samen met de grotere controle die partijen op het proces kunnen uitoefenen. Uit de diverse klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten komt echter naar voren dat ook cliënten bij rechtbanken in het algemeen tevreden zijn over de rechter en over de procedure. Het minst tevreden is men over de snelheid van de gerechtelijke procedure. Hierover hebben de partijen bij mediation een positiever oordeel. Daarnaast blijken de rechtbankcliënten teleurgesteld, omdat zij van de rechter verwachten dat deze een creatieve bemiddelaar is en partijen tot elkaar brengt.

Mediation naast schikken

Partijen die een mediationproces hebben doorlopen, herkennen in gelijke mate kenmerken die aan mediation worden toegeschreven als partijen na een

schikkingspoging. Dit bevestigt het beeld dat schikken en mediation op een aantal punten overeenkomsten vertonen. Wel hebben partijen die een schikkingspoging hebben ondernomen minder het gevoel dat zij de oplossing van het conflict in eigen hand kunnen houden, hetgeen in het algemeen als een van de belangrijkste kenmerken van mediation wordt aangemerkt, te weten het zelf kunnen onderhandelen. Voorts vinden partijen bij schikking dat zij minder mogelijkheden hadden om de relatie te herstellen of om de communicatie te verbeteren, hetgeen ook duidt op een wezenlijk verschil tussen beide methoden van geschilafdoening.

6.7 Nabeschouwing

6.7.1 Ruimte voor mediation

Indien we de voorgaande resultaten samenvatten, welke resultaten zijn er dan geboekt binnen de justitiële infrastructuur met doorverwijzing naar mediation en welke factoren zijn daarop van invloed? Met andere woorden: wat hebben de beide projecten ons geleerd, werkt mediation en wat levert het op?

Het gebruik van mediation binnen de justitiële infrastructuur staat of valt voor een belangrijk deel met een goede doorverwijzingsvoorziening. Bij het project RM is die voorziening goed van de grond gekomen, gezien het aantal gerealiseerde en succesvol afgeronde mediations. Bij het project GRb hebben de deelprojecten wisselende resultaten geboekt, maar ook daar kan worden geconstateerd dat als bepaalde randvoorwaarden aanwezig zijn, doorverwijzing naar mediation tot goede resultaten leidt. Veel mediations slagen, zij worden snel afgerond en partijen zijn tevreden. Mediation geniet nog geen grote bekendheid, mensen kiezen nog niet vaak vanuit zichzelf voor mediation. Een krachtig flankerend beleid blijkt op dit moment nog belangrijk om van doorverwijzing naar mediation een succes te maken. Uit het onderzoek valt af te leiden dat een goede interne organisatie en een breed en permanent draagvlak binnen een doorverwijzende organisatie belangrijke invloed heeft op het succes van het project. Een lager aantal doorverwijzingen dan verwacht blijkt vaak aan het (tijdelijk) ontbreken van één van deze voorwaarden te kunnen worden toegeschreven. Dit valt af te leiden uit de goede resultaten van de RM-projecten Arnhem, Utrecht en Zwolle en het GRb-project Middelburg, waarbij, meer nog dan bij andere deelprojecten, aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- 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.

Daarnaast is het voor een doorverwijzende organisatie in de huidige situatie van relatieve onbekendheid van mediation noodzakelijk om actief zowel intern als extern draagvlak te verwerven. Bij het verwerven van intern draagvlak speelt terugkoppeling van de resultaten van doorverwijzingen, met name van de slagingspercentages, een belangrijke rol, evenals voorlichting, opleiding en kwaliteitsborging. Bij het verwerven van extern draagvlak is in het bijzonder te denken aan de advocatuur en aan structurele wederpartijen, zoals de Belastingdienst en bestuursorganen. Voldoende voorlichting en communicatie zijn hiervoor noodzakelijk. Bij structurele wederpartijen is het maken van goede afspraken en het verwerven van een vast aanspreekpunt binnen de betreffende organisaties een belangrijke succesfactor. Dit is met name gebleken bij de belastingzaken bij het hof in Arnhem.

Welke resultaten zijn er geboekt bij de mediations die uit de projecten voortvloeien?

Van de mediations is meer dan 60% geslaagd, partijen zijn over het algemeen tevreden, alle afspraken worden door tweederde van de partijen nagekomen en het merendeel zal in de toekomst opnieuw voor mediation kiezen in een soortgelijke conflictsituatie.

Bij de doorverwijzing is het van belang dat de juiste zaken zo snel mogelijk worden geselecteerd. Dit zal het geval zijn indien een doorverwijzer van mening is dat mediation een kwalitatief betere oplossing zal bieden – omdat mediation een snellere oplossing zou kunnen bieden en tot meer tevredenheid bij partijen zou kunnen leiden – of omdat een juridische beslissing het conflict van partijen niet echt op zal lossen. Daarbij dienen doorverwijzers in overweging te nemen dat de kans van slagen kleiner is bij een gebrek aan onderhandelingsbereidheid van partijen of indien het conflict al (te) erg geëscaleerd is.

Bij de wijze van selectie zijn gedurende de looptijd van het onderzoek met name in de schriftelijke verwijzing verbeteringen aangebracht. Bij de Bureaus Rechts-hulp blijkt het aanstellen van een externe deskundige mediationfunctionaris, die tevens wederpartijen benadert, succesvol te zijn.

Op elk moment in een juridische procedure zijn zaken verwijsbaar naar mediation en worden succesvolle mediations afgerond, maar hoe eerder in de procedure dit gebeurt des te efficiënter het voor partijen en organisaties is.

De afweging die voor de toekomst gemaakt moet worden, is hoe de extra investering in flankerend beleid (inzake draagvlak, kwaliteitsborging et cetera) die nodig is om doorverwijzing naar mediation te realiseren, zich verhoudt tot de opbrengst. Hoe het aantal mediationzaken zich in de toekomst zal ontwikkelen is op basis van dit onderzoek niet te voorspellen en hangt af van de condities waaronder mediation wordt aangeboden. Deze condities beïnvloeden de kosten/batenafweging van partijen. 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 hier voor de toekomst verandering in wordt aangebracht, kan dit effect hebben op het gebruik van mediation.

6.7.2 Beleidsdoelstelling

In de ADR-beleidsbrief stonden de volgende vier doelstellingen centraal:

1. dejuridisering van geschillen;
2. kwalitatief beste (meest efficiënte) wijze van geschilafdoening;
3. de maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht, waarbij men in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid kan dragen voor de afdoening van het geschil;
4. het verminderen van werkdruk van de rechter.

Zoals uit de inleiding blijkt, heeft bij het evaluatieonderzoek de tweede doelstelling centraal gestaan. Niettemin kan over de overige doelstellingen een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt.

Dejuridisering

Mediation kan tot *dejuridisering* leiden met name als deze alternatieve afdoening voorafgaand aan de rechtsgang wordt benut, doordat partijen uit zichzelf voor mediation gaan kiezen. Deze mogelijkheid doet zich binnen de projecten onder meer voor bij zaken die vanuit de Bureaus Rechtshulp naar mediation worden doorverwezen. Maar ook bij doorverwijzingen die binnen de juridische procedure plaatsvinden, is sprake van dejuridisering. Zaken waarin een gerechtelijke uitspraak geen oplossing biedt voor het conflict kunnen immers door mediation alsnog uit de juridische context worden gehaald. Naarmate mediation, mede dankzij succesvolle doorverwijzingen vanuit juridische instellingen, bekender wordt, zullen wellicht meer mensen uit eigen beweging, en mogelijk ook in een eerdere fase, een mediator benaderen.

De aanwezigheid van een doorverwijzingsvoorziening of deelname aan een project kan een prikkel zijn tot dejuridisering doordat grotere wederpartijen anders met hun conflicten omgaan, zoals is gebleken bij het project van de provincie Overijssel (De Graaf e.a., 2003) en bij de Arnhemse belastingzaken. Door vroegtijdig contact tussen partijen en het benutten van reeds bestaande (wettelijke) mogelijkheden in de voorfase kunnen procedures worden voorkomen.

Mediation kan daarentegen tot juridisering leiden als conflicten door doorverwijzing naar mediation de rechtsgang in worden gezogen, bijvoorbeeld als een vaststellingsovereenkomst niet wordt nagekomen en men alsnog gaat procederen in een zaak die anders informeel zou zijn afgehandeld en zonder mediation nooit tot een procedure zou hebben geleid (Huls, 2000a). Dit verschijnsel kan zich alleen bij het project GRb voordoen. In het project RM wordt pas verwezen als de zaak al aanhangig is gemaakt.

Pluriforme toegang tot het recht

Mediation is bedoeld als alternatief voorafgaand of tijdens de rechtsgang. De mogelijkheid om aan de rechter een bindend oordeel te vragen als partijen er niet uitkomen blijft echter altijd openstaan. Dat is een essentieel vereiste van de rechtsstaat. In dit licht is te wijzen op een aantal specifieke kenmerken van rechtspraak die niet of in mindere mate bij mediation zijn terug te vinden:

- de rechter baseert zich bij zijn uitspraak op democratisch gelegitimeerde bindende rechtsregels;
- de procedure is openbaar en controleerbaar;
- de rechtsgang voorziet partijen direct van een executoriale titel;
- openbare uitspraken spelen een rechtsvormende rol;
- vonnissen en beschikkingen hebben precedentwerking.

In Nederland bestaat er voor partijen binnen de gerechtelijke procedure reeds de mogelijkheid om onder leiding van de rechter te onderhandelen over de afdoening van hun conflict (de schikking). Dit stelt partijen in staat een snel einde te maken aan een reeds aangespannen procedure en om tegen relatief lage kosten een executoriale titel te verkrijgen.

Men kan zich afvragen wat daarnaast de betekenis van doorverwijzing naar mediation in de juridische procedure kan zijn. Deze ligt in de specifieke voordelen die het eigen karakter van mediation met zich mee brengt: een finale oplossing van het geschil door gerichtheid op belangen in plaats van juridische posities, het herstel van een verstoorde relatie en de communicatie tussen partijen en partijen houden het zoeken van een oplossing van hun conflict in eigen hand. De geslaagde mediations in procedures waarin in een eerder stadium al een schikkingspoging is mislukt (maar ook het omgekeerde komt voor), bevestigen het eigen karakter van mediation en schikken. Overigens zijn mediationstechnieken niet slechts bruikbaar in het mediationproces, maar kunnen onder omstandigheden ook worden toegepast bij gewone onderhandelingen of bijvoorbeeld tijdens de comparitie.

Er bestaan niet onbelangrijke verschillen tussen stijlen van mediation, in het bijzonder tussen de evaluatieve stijl en de faciliterende stijl. Bij het bieden van de mogelijkheid van mediation in de fase van een juridische procedure komt – gezien de mogelijkheid tot schikken – de complementaire betekenis van mediation het beste tot zijn recht indien sprake is van een faciliterende stijl.

Vermindering van werkdruk

Gezien de relatief beperkte omvang van het aantal mediations dat door rechtbanken in het kader van de projecten is doorverwezen lijkt er nog geen sprake van een omvangrijke vermindering van de werkdruk van de rechter. De vermindering van de werkdruk is overigens geen onderdeel van het onderzoek geweest. Evident is dat elke geslaagde mediation op zich een taakverlichting voor de rechter betekent. In de projectfase is met name verwezen op de zitting. De winst zit dan vooral in de tijd die rechters anders met het schrijven van een vonnis of

beschikking of voor een nadere conclusie-uitwisseling, enquête of pleidooi kwijt zouden zijn geweest.

Tijdens het project is overigens in toenemende mate met succes schriftelijk verwezen vóórdat er een zitting heeft plaatsgevonden.

6.7.3 Selectie en de betekenis van de doorverwijzingsindicaties

De betekenis van de doorverwijzingsindicaties als richtsnoer voor doorverwijzingen met een succesvolle afloop is beperkt. Dit is ook één van de conclusies van De Roo en Jagtenberg (2003) ten aanzien van de situatie in ons omringende landen.

Een hoge mate van escalatie blijkt echter wel een bruikbare contra-indicatie, gezien het feit dat deze in het project RM samengaat met significant lagere slagingspercentages.

Onderhandelingsbereidheid

Niet geheel onverwacht is onderhandelingsbereidheid bij partijen de belangrijkste voorwaarde gebleken voor doorverwijzing en voor het bereiken van overeenstemming. Dit is bij het project RM op verschillende wijzen aangetoond:

- als er volgens mediators sprake is van onderhandelingsbereidheid, gaat dit vaker dan gemiddeld samen met mediations die slagen, in minder tijd worden afgedaan en waarover de partijen tevreden zijn;
- gebrek aan onderhandelingsbereidheid is de belangrijkste oorzaak gebleken voor het niet slagen van de mediations, met name bij conflicten in de persoonlijke sfeer;
- de belangrijkste contra-indicatie van de rechter om ter comparitie geen mediation (meer) voor te stellen is het gebrek aan onderhandelingsbereidheid; hij trekt deze conclusie vaak uit het niet-slagen van de schikkingsonderhandelingen.

Men kan de vraag stellen of, het gezien de beperkte waarde die kan worden gehecht aan de overige indicaties, het niet effectiever is als de doorverwijzer zich beperkt tot een onderzoek naar de onderhandelingsbereidheid aan de hand van het stellen van gerichte vragen. Ook de zelftest blijkt een effectief middel, omdat partijen aan de hand van gerichte vragen bepalen of mediation een reële optie is in hun zaak.

Onderhandelingsruimte

Hoewel gebrek aan onderhandelingsbereidheid wél een belemmering vormt bij doorverwijzen en bij het bereiken van overeenstemming, blijkt onderhandelingsruimte hiervoor een minder strikte voorwaarde te zijn. Geen onderhandelingsruimte of vrees voor precedënten 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). Nog vrij algemeen wordt aangenomen dat bestuursrechtelijke en belastinggeschillen niet onder-

handelbaar zijn, maar het hoge aantal doorverwezen én geslaagde bestuursrechtelijke en belastingzaken bewijst het tegendeel.

De meest genoemde reden van bureaujuristen om mediation niet ter sprake te brengen is het door hen ingeschatte gebrek aan onderhandelingsruimte. De neiging tot streng selecteren bij doorverwijzers heeft er bij voormalige RM-experimenten destijds toe geleid dat het aantal doorverwijzingen achterbleef bij de verwachtingen (Kocken, 2000). Uit de slagingspercentages en de voortvarende afdoening van de wél doorverwezen GRb-zaken zou kunnen worden afgeleid dat hier kansen blijven liggen. Ook bij een minder strenge selectie die gedurende de mediationweken is uitgeprobeerd, blijven de slagingspercentages goed.

Als er werkelijk geen onderhandelingsruimte is – het gaat om een glasheldere zaak, waarin men per se een rechterlijke uitspraak wil – kan men beter geen mediation voorstellen. Partijen geven dan expliciet de voorkeur aan een juridische oplossing. Daarbij komt dat mediation met name in eenvoudige zaken een vrij zwaar middel kan zijn, omdat er in de voorfase van diverse procedures ook nu al (wettelijke) mogelijkheden zijn die wellicht nog beter dan nu het geval is zouden kunnen worden benut.¹⁶⁰

6.7.4 Inspanning, resultaat en kosten

Al vrij vroeg in dit onderzoek werd duidelijk dat in het kader van dit evaluatieonderzoek een betrouwbaar onderzoek naar kosteneffecten van doorverwijzing voor zowel de organisatie als voor partijen niet mogelijk was. Dit bleek te gecompliceerd. Daarbij speelt onder meer de beslissing een rol om mediation in het project RM tijdens de projectfase gratis aan te bieden om voor partijen geen financiële drempel op te werpen. Dit neemt niet weg dat ook op grond van de resultaten van het evaluatieonderzoek enkele uitspraken kunnen worden gedaan over kosten en baten.

Een ruim aanbod of strenge selectie?

Tijdens de projectperiode is de belangrijkste projectdoelstelling geweest om het afgesproken aantal doorverwijzingen te realiseren en om ten behoeve van het onderzoek ruim te variëren in de wijze van doorverwijzing. In de toekomst zal de inspanning ook gericht zijn op het zoveel mogelijk vermijden van uitval in de vorm van niet-geslaagde mediations door zorgvuldig partijen en zaken te selecteren die zich goed voor mediation lijken te lenen. In het kader van de huidige projecten heeft de meer risicovolle doorverwijzing toch al een goed slagingspercentage opgeleverd. Voor de toekomst kan worden aangesloten bij de verworven inzichten over het belang van de contra-indicaties.

Er zullen bij implementatie aanvaardbare aantallen mediations moeten worden

¹⁶⁰ Zoals nu al met succes wordt toegepast bij de Belastingdienst, waar de 'bezwaarambtenaar' (een aparte ambtenaar die bezwaarschriften behandelt) door vooroverleg met de belastingplichtige(n), conflicten helpt voorkomen.

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 de mediation(on)kosten die worden besteed aan niet-geslaagde zaken zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt ook als partijen zelf (een deel van) de kosten voor hun rekening gaan nemen.

Verwijzing en stadium van het geschil

Indien mediation in een zo vroeg mogelijk stadium van het geschil wordt aangeboden, levert dat de grootste tijds- en kostenbesparing op. Hierbij moet overigens 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 afgevangen worden. Bij het project RM zou een doorverwijzing vroeg in de procedure het best kunnen gebeuren in de vorm van de schriftelijke aselechte doorverwijzing, zodra een zaak wordt aangebracht bij een gerecht en, als het gaat om civiele zaken, duidelijk wordt dat er verweer wordt gevoerd. Bij belasting- en bestuurszaken kan op deze wijze ook de tijd die moet worden besteed aan het opstellen van een verweerschrift worden bespaard.

De zelftest zou hierbij een belangrijke rol kunnen blijven spelen, zodat partijen die onderhandelingsbereid zijn zo vroeg mogelijk zichzelf kunnen selecteren. Tevens moeten de kosten in overweging worden genomen die zijn gemoeid met het doen van het voorstel zelf. Bij de schriftelijke aselechte voorstellen zijn deze kosten relatief laag, maar als er veel zittingstijd of tijd van de gerechtssecretaris nodig is om een doorverwijzing te realiseren, zal dit een factor van belang worden.¹⁶¹ De verwijzing ter zitting zou als vangnet kunnen fungeren voor zaken die in dat stadium pas of nog geschikt lijken voor een mediationvoorstel. De verwijzing ter zitting zal dan, in tegenstelling tot tijdens de projectperiode, bij deze aanpak relatief 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 heeft geleid tot goede resultaten.

6.7.5 Voorlichting, verwachtingen en de stijl van de mediator

Voorlichting

Ten aanzien van de voorlichting is uit het onderzoek een aantal aandachtspunten af te leiden die in dit hoofdstuk reeds aan de orde zijn gekomen:

- de hogere escalatiegraad bij civiele zaken, met name na een mislukte schikkingspoging, die vraagt om een specifieke voorlichting;
- de neiging van bestuursorganen om het bekende wettelijk voorgeschreven traject te bewandelen;

¹⁶¹ Dit speelt temeer als de doorverwijzer ook tijdens de mediation of in het natraject een rol wordt toebedeeld, zoals in het RM-project Zwolle. Hierbij is met name van belang wat de meerwaarde is van deze inzet en wie deze kosten voor zijn rekening gaat nemen.

- het gebleken belang van onderhandelingsbereidheid bij partijen;
- het belang van de contra-indicaties, waarbij het effect van machtsongelijkheid tussen partijen en de rol van de raadslieden minder negatief is dan door de doorverwijzer werd verwacht;
- het appelleren aan de instemmingsmotieven van partijen door het verstrekken van de juiste informatie;
- de onbekendheid met mediation.

Verwachtingen

Partijen beginnen aan mediation met bepaalde verwachtingen. Zo verwachten zij dat de mediator de stukken kent en dat deze het voortouw zal nemen. Ook onderschatten zij vaak de inspanning die van hen zelf wordt gevraagd tijdens het mediationproces.

Partijen die een mediationvoorstel hebben geweigerd, doen dit omdat zij, bijvoorbeeld door onvoldoende kennis, lage verwachtingen hebben van de mogelijkheden van mediation. Bij de voorlichting aan partijen zal hierop kunnen worden ingespeeld, door aan te geven in wat voor soort zaken mediation in het verleden tot een oplossing heeft geleid.

Verwachtingen ten aanzien van de inhoudelijke deskundigheid

Sommige partijen verwachten dat de mediator net als de rechter:

- op de hoogte is van de inhoud van processtukken;
- een actieve, sturende, rol vervult, zowel ten aanzien van het proces als inhoudelijk ten aanzien van het conflict; neutraliteit en onafhankelijkheid worden door hen uitgelegd als passiviteit;
- met concrete voorstellen komt hoe het conflict kan worden opgelost.

De reden hiervoor kan zijn dat de doorverwijzer – dit speelt met name bij het project RM – onvoldoende aandacht heeft besteed aan bepaalde elementaire *verschillen* tussen procederen en mediation, dan wel omdat partijen in een voor hen vaak stressvolle situaties de informatie niet goed tot zich hebben laten doordringen (of beide).

Bij beide projecten is echter bewust gekozen voor de faciliterende mediator, die niet op inhoud stuurt en niet zelf met voorstellen komt of een waardeoordeel geeft, mede omdat het verschil tussen mediation tijdens de gerechtelijke procedure en schikken anders te klein zou kunnen worden.

Ook is het partijen niet altijd duidelijk dat van henzelf een actieve opstelling en bereidheid tot onderhandelen wordt verwacht, waarbij ‘gelijk krijgen’ minder van belang is dan wanneer zij een oordeel van de rechter vragen.

Uit commentaren van partijen blijkt dat sommigen inhoudelijke deskundigheid van de mediator verwachten. Dit sluit overigens meer aan bij een evaluatieve stijl (Kil, 2001) van mediation.

Binnen de twee landelijke projecten staat niets de mogelijkheid in de weg om partijen een inhoudelijk deskundige mediator aan te bieden. Van deze mogelijkheid is bij sommige deelprojecten tijdens de projectfase ook al gebruikgemaakt. Partijen kunnen dan zelf ervaren in hoeverre de inhoudelijke deskundigheid een

rol speelt. Binnen de projecten is men niet principieel tegen het toewijzen van inhoudelijk deskundige mediators als partijen daarop staan.

Verwachtingen ten aanzien van snelheid

Bij zittingen waarbij partijen verwachten dat de rechter de zaak ter zitting of kort daarna afdoet, zoals bij de sector kanton en bij bestuursrechtelijke zittingen, 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 en de doorverwijzer zal de voorlichting op andere instemmingsmotieven af kunnen stemmen, zoals het motief dat partijen de oplossing in eigen hand willen houden.

De persoon en de autoriteit van de doorverwijzer

Er is bij het project GRb maar een beperkt aantal doorverwijzers, de bureaujuristen, terwijl op de rechtbanken het aantal feitelijke en potentiële doorverwijzers – de rechters en gerechtssecretarissen – groter is. Veel rechters op de projectrechtbanken hebben een doorverwijzingscursus gevolgd en opfriscursussen, hetgeen wellicht heeft geleid tot een verhoogde of hernieuwde aandacht voor het onderwerp mediation. Ook bij het project GRb hebben alle bureaujuristen een doorverwijzingscursus gevolgd, maar was er geen sprake van een periodieke impuls van nieuw getrainde mensen. Een beperkt aantal doorverwijzers hoeft geen belemmering te zijn, maar kan, als het succes uitblijft, ook negatieve gevolgen hebben. Tijdens de mediationweek van het project GRb is gebleken dat het werken in teamverband heel inspirerend werkt en dat deze collectieve inspanning een verhoging van het aantal doorverwijzingen heeft opgeleverd.

Als rechters mediation aanbieden en bereid zijn partijen hierover voor te lichten zal dit, gezien hun onafhankelijkheid, gezag en autoriteit niet alleen bijdragen aan een grotere bekendheid, maar krijgt de rechtzoekende ook meer vertrouwen in mediation als alternatieve vorm van geschilbeslechting.¹⁶²

Zodra mediation in bredere kring bekendheid krijgt, zullen meer partijen zelf de weg naar de mediator weten te vinden en kan doorverwijzing vanuit een reeds aangespannen gerechtelijke procedure op den duur slechts als vangnet gaan fungeren voor zaken waarin mediation nog niet eerder als optie is overwogen of dan pas een reële mogelijkheid is.

Het advies van de doorverwijzer

Partijen hebben bij het aanvaarden van het mediationvoorstel het laatste woord; hen verplichten tot mediation is op basis van de huidige wetgeving niet mogelijk.¹⁶³ Ondanks het principe van vrijwillige deelname ervaren sommige

¹⁶² Over het belang van deskundige voorlichting zie De Roo en Jagtenberg (2003).

¹⁶³ Hoefnagels en Van Leuven (2003) zien wel mogelijkheden in het reeds in de wet verankerde instituut van de deskundigenbenoeming.

partijen het mediationvoorstel, als dit wordt gedaan door een rechter ter zitting, niet als geheel vrijblijvend. Sommige partijen hebben te kennen gegeven een zekere druk te hebben ervaren als de rechter het mediationvoorstel doet. De autoriteit van de doorverwijzer kan dus gewicht in de schaal leggen. Partijen kunnen de gevolgen van hun weigerachtig gedrag niet overzien en zijn niet snel geneigd tegen het advies van een rechter in te gaan.

Dit maakt het van belang dat extra aandacht wordt besteed aan de wijze waarop het voorstel gedaan wordt. De mediations waarin partijen hebben aangegeven (uitsluitend) op advies van de doorverwijzer te hebben ingestemd met mediation zijn niet minder succesvol. Wel hebben zij bij het project RM tot meer contacturen geleid, terwijl deze partijen, mede hierdoor, minder tevreden zijn over de duur en het verloop van het mediationproces. Een zekere mate van druk hoeft niet altijd negatief te zijn, mits partijen achteraf tevreden zijn over het mediationproces en de mediator.

6.7.6 De rol van raadslieden

Advocaten kunnen tijdens verschillende fasen van het doorverwijzings- en mediationtraject zowel een positieve als een negatieve rol vervullen. Zij kunnen bij doorverwijzing van betekenis zijn door het uit eigen beweging informeren van partijen over de mogelijkheden van mediation en door het geven van 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). In het huidige onderzoek hebben we niet kunnen vaststellen hoe vaak mediationvoorstellen zijn geweigerd doordat raadslieden dit hebben afgeraden. Uit ander onderzoek blijkt wel dat het advies van de advocaat vaak negatieve gevolgen heeft voor de aanvaarding van mediationvoorstellen (Baas, 2002; De Roo en Jagtenberg, 2003). In het onderzoek hebben we wel kunnen vaststellen 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 advocaten bij het mediationproces heeft zowel positieve als negatieve kanten. Enerzijds bestaat het gevaar dat het conflict toch (verder) juridiseert, terwijl dit juist niet de bedoeling is van mediation. 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* van de burger: het gevoel verantwoordelijkheid te dragen voor het conflict en daardoor zelf stappen zetten in de richting van een oplossing. Bij zelfvertegenwoordiging bestaat er 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). De mediator zal hierop dan ook moeten toezien. Anderzijds is gebleken dat advocaten die bij de sessies

aanwezig zijn geweest een constructieve rol kunnen spelen bij het opstellen van een vaststellingsovereenkomst.

6.7.7 Het belang van monitoring

Het monitoringsysteem van beide projecten heeft tot nu toe goede diensten bewezen. Enerzijds is het de belangrijkste bron geweest van informatie voor het onderzoek. Anderzijds is het systeem voor de projecten van belang om tussentijds te evalueren en bij te sturen. In het project RM is van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, maar bij het project GRb bleef het aantal gerealiseerde doorverwijzingen lange tijd te laag om betrouwbare tussentijdse analyses mogelijk te maken. De doorverwijzingsdatabase die speciaal voor het project GRb is ontwikkeld, heeft gedurende de tweede helft van het project dienst gedaan en heeft veel informatie voor het onderzoek opgeleverd over de doorverwijzingsprocedure.

6.8 Aanbevelingen

Uit het onderzoek is af te leiden dat er ruimte is voor mediation binnen de justitiële infrastructuur. Hoe groot die ruimte is, is niet af te leiden uit de in de projecten opgedane ervaringen, omdat daarin enerzijds aan de omvang en de aard van de mediations beperkingen zijn verbonden en er anderzijds sprake is geweest van extra stimulerende maatregelen. Wel is duidelijk geworden dat er groei mogelijk is. Uit de conclusies van het onderzoek vloeien de volgende aanbevelingen voort.

- Uit het onderzoek zijn aanwijzingen te putten over de wijze waarop succesvolle (doorverwijzing naar) mediation in de nabije toekomst het best kan worden vorm gegeven. De exacte wijze waarop (doorverwijzing naar) mediation binnen de justitiële infrastructuur gestalte moet krijgen, dient niet op voorhand te worden vastgelegd. Er kan gedacht worden aan het vastleggen van een minimaal aantal mediations dat gerealiseerd moet worden, zonder daarbij vooraf eisen te stellen aan typen zaken, gerechten et cetera. Daardoor blijft de mogelijkheid bestaan om nog enige tijd verbeteringen te realiseren in de verschillende varianten van doorverwijzing. Uit het onderzoek is daarvoor een aantal aanwijzingen te putten. In dit licht verdient het de voorkeur de ontwikkelde monitor te blijven gebruiken teneinde de effecten van deze verbeteringen te kunnen meten.
Doorverwijzing naar mediation zal, voorlopig nog, slechts succesvol kunnen zijn indien deze voorziening gepaard gaat met een krachtig flankerend beleid.
- Het verdient, met name bij de partijen uit het project RM, aanbeveling de voorlichting af te stemmen op de verwachtingen van de partijen, die zijn gebaseerd op de gang van zaken binnen de gerechtelijke procedure waaruit wordt doorverwezen. Hierbij dienen de essentiële verschillen en de met mediation mogelijkwijze te behalen winst voor bepaalde partijen in hun zaak te worden benadrukt. Hierbij dient ook de stijl van de mediator, de wijze

waarop hij de zaak voorbereidt, de verwachte zelfwerkzaamheid van partijen en de inhoudelijke deskundigheid te worden benadrukt.

- Voorlopig zullen investeringen in het draagvlak voor mediation nodig blijven. Het verdient aanbeveling in het bijzonder te investeren in verbreding van het draagvlak bij de advocatuur en bij structurele wederpartijen.
- Gezien de reeds bestaande mogelijkheid tot schikken in de Nederlandse rechtspraak verdient een faciliterende stijl van mediation aanbeveling, in het bijzonder indien het gaat om mediation binnen de gerechtelijke procedure.
- Partijen moet gewezen worden op de mogelijkheid en voordelen van het verbinden van een executoriale titel aan de vaststellingsovereenkomst.

Vervolgonderzoek

- Monitoring van de resultaten van mediations binnen de justitiële infrastructuur blijft noodzakelijk teneinde te kunnen beoordelen of mediation de beloften waarmaakt.
- Om de voor- en nadelen van mediation ten opzichte van een gerechtelijke procedure in kaart te kunnen brengen, verdient het aanbeveling een controleonderzoek te verrichten onder soortgelijke zaken waarbij een gerechtelijke procedure is gevolgd.
- Er is bijzonder weinig bekend over de nakoming van de uitkomsten van verschillende typen geschilbeslechting. Het is wenselijk een vergelijkend onderzoek te verrichten naar de nakoming van verschillende typen uitkomsten van geschillen, in het bijzonder vonnissen, schikkingen en mediationresultaten. Daarbij dient ook te worden gedifferentieerd naar rechtsgebied.
- Er zijn aanwijzingen dat het draagvlak voor mediation is toegenomen. Harde empirische bewijzen ontbreken echter. Tegen deze achtergrond is het wenselijk een onderzoek te verrichten naar het draagvlak voor mediation onder (potentiële) procespartijen en de advocatuur, opdat voorlichtingsactiviteiten daarop kunnen worden afgestemd.

Summary

Promoting Alternative Dispute Resolution (ADR) is part of justice policy in the Netherlands. Mediation can contribute to decreasing the number of court cases. Mediation can also lead to delegating conflicts and has the advantage of keeping parties themselves responsible for their conflict. Within the scope of this policy two comprehensive mediation projects were initiated. One of these projects – the court-based model – aims to investigate whether or not referral to mediation during legal proceedings has significant added value and how this can be best organised and regulated. The other project concerns the referral of clients by the legal aid service. In both projects mediation is proposed in the field of civil and administrative law.

The central questions of the evaluation study are: what results are being achieved with mediation in the judicial infrastructure and what circumstances are important in this process? The evaluation of the projects consists of two parts. The first part focusses on the organisation and the performance of both projects. The other part deals with the quality of the referral procedure and the mediation process as well as the stability of its results: the mediation agreement.

During the course of the court-based project almost 1000 cases were referred to mediation. The legal aid project was less productive due to the fact that the legal aid lawyers were more hesitant to propose mediation and clients were sceptical about the possibility of solving their conflict by mediation.

Important conditions for successful implementation of a structural referral facility within the court or the legal aid system are good management and broad internal and external support. An important condition for reaching an adequate number of mediations is sufficient faith by the referring person in the quality of the mediation process and the mediator. Too strict selection generates an insufficient number of mediations.

In the court-based project 61% of the mediations reached an agreement; in the legal aid project 78% were successful. In the court-based model the mediation sessions averaged 6.3 hours over an average period of 95 days. The mediations in the legal aid project averaged 2.6 hours over an average period of 7 days. In both projects the parties were satisfied with the mediation and with the skills of the mediator and they indicated they would choose for mediation in the future. After a period of three months, the mediation agreements were fulfilled completely in 66% of the cases and partly had been completely fulfilled in 22% cases.

The results of the research indicate, that there is no best practice in the method of referral and no best criterion for selecting cases for referral. The most important condition for reaching an agreement is the willingness of both parties to negotiate. The research makes clear that even administrative and tax law cases can be referred, in spite of the often assumed lack of room to negotiate, as long as

the parties are willing to negotiate and they are not served best by a strictly legal solution.

The conclusion of the research is that there is room for negotiation both before and during a court proceedings. How much room depends on the financial and other conditions of mediation offered to parties. The (policy)question for the future is whether the investment in management, quality and support needed to keep referral to mediation successful, brings the expected benefits.

Literatuur

- Amersfoort, P. van, Barlingen, M. van, Heerwaarden, Y. van, Hoek, A. van, Slump, G.-J., Wenum-Kroon, E. van, Schoof, N., Gelinck, H.**
Herziening Rechterlijke Organisatie 3e fase; onderzoek cijfermatige gegevens
Amsterdam, Van Dijk, Van Soomen en Partners BV, 2001
- Baas, N.J.**
Mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken; een internationaal literatuuronderzoek
Den Haag, WODC, 2002
- Barendrecht, J.M., Beukering-Rosmuller, E.J.M. van**
Recht rond onderhandeling. Naar verbintenissenrecht, procesrecht en rechtspraktijk die sporen met moderne geschiloplossingsmethoden
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2000
- Beleidsbrief ADR 2000-2002**
Minister Korthals & Staatssecretaris Cohen aan de Tweede Kamer
Meer wegen naar het recht, november 1999
- Bosch-Boesjes, J.E.**
Lijdelijkheid van de rechter en efficiency in het civiele geding
Justitiële verkenningen, jrg. 21, nr. 2, 1995, pp. 62-82
- Brenninkmeijer, A.F.M., Wijk, M. van, Werf, C. van der**
De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland.
Leiden, Research voor Beleid, 2003a
- Brenninkmeijer, A.F.M. e.a.**
De taakopvatting van de rechter
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003b
- Brenninkmeijer, A.F.M. e.a.**
Handboek mediation
Den Haag, Sdu Uitgevers, 2003c
- Brinkman, E., Kuijper-Keijzer, C.L.**
Waarom ADR of waarom (eigenlijk) niet?
Advocatenblad, jrg. 75, nr. 15, 1995, pp. 688-691
- Bruinsma, J.F.**
Kadi-rechtspraak in postmodern Nederland. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar
Zwolle, W.E.J. Tjeenk-Willink, 1996
- Bruinsma, J.F.**
ADR als praktijk in Nederland en als mode uit Amerika. In: Kleiboer, M.A., Huls, N.J.H., Kluijver, H.J. de (red.), *Alternatieve wegen naar het recht?*
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1997, pp. 91-101
- Chin-a-Fat, B.E.S., Steketee, M.J.**
Bemiddeling in uitvoering. Evaluatie experimenten scheidings- en omgangs-bemiddeling
Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2001
- Combrink-Kuiters, C.J.M.**
Kennis van zaken. Een jurimetrisch onderzoek naar rechterlijke besluitvorming inzake gezag en omgang
Deventer, Gouda Quint, 1998

Cornfeld, L.A.,

Are two heads better than one?

Conciliation courts review, Los Angeles, 1985, vol. 23, p. 55-60.

Eshuis, R.J.J.

Een kwestie van tijd. Onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken

Den Haag, WODC, 1998

Eshuis, R.J.J., van Es, M.N.

Werklast versnelling handelszaken

Den Haag, WODC, 2000

Flos-Witlox, B.C.

Pre-mediation een pre?

ADR Actueel, nr. 4, 2003, pp. 8-10

Gammeren-Zoetewij, M. van

Stability aspects of the 'De Mulder'-method applied to the mediationproject in the Netherlands

Afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Leiden, 2003

Genn, H.

The Central London County Court pilot mediation scheme. Evaluation report

Londen, University College London, Faculty of Laws, 1998

Genn, H.

Court-based ADR initiatives for non-family Civil Disputes: the Commercial Court and the Court of Appeal

Londen, University College London, Faculty of Laws, 2002

Genugten, M.L. van

De rechter en mediation. Een onderzoek naar de attitude van rechters ten aanzien van mediation als structurele voorziening binnen de rechterlijke organisatie
Universiteit Twente, 2001

Geveke, H., Plant, E., Thieme, M., Verberk, M.

Kansen voor conflictbemiddeling, een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van conflictbemiddeling

B&A Groep, 1998

Gijbels, L.

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

Tijdschrift voor Arbitrage, nr. 4, 1999 pp. 133-137.

Gold, L. 1982.

The psychological context of the interdisciplinary co-mediation team model in marital dissolution, *Conciliation court review*, Los Angeles, 1982, vol. 20, p. 45-53.

Gorissen, E.

Project Mediaton naast Rechtspraak. Procesevaluatie

Afstudeerscriptie Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003

Graaf, K.J. de, Marseille, A.T., Herweijer, M.

Mediation in bezwaar. Evaluatie mediationproject Provincie Overijssel

Groningen, Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde Universiteit Groningen, 2003

Groeneveld, J.P., Klijn, A.

Rapport Nieuwe Burgerlijke Rechtsvordering. Een onderzoek onder sectorvoorzitters en rechtbankmedewerkers naar de werking van de Nieuwe Burgerlijke Rechtsvordering

Nipo/Raad van de Rechtspraak, 2002

Groezen, A. van

Mediation naast rechtspraak. De verhalen

Project RM Arnhem, 2002.

Hertogh, M.L.M., Groot- van Leeuwen, L.E. de:

Gevolgen van geschillenbeslechting, het ontnuchterende effect van het natraject.

In: Hertogh, M.L.M. e.a. *Na de uitspraak, gevolgen van geschillenbeslechting*

Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie, 2000

Hoefnagels, G.P., Leuven, C.A.R.M. van

Forensische mediation

EchtscheidingBulletin, nr. 2, 2003, pp. 17-20

Huls, N.J.H.

De aanbodeconomie van ADR. Mediation kritisch beschouwd

Justitiële verkenningen, jrg. 26, nr. 9, 2000a, pp. 99-107

Huls, N.J.H.

Enige rechtssociologische opmerkingen over effectiviteit in de rechtspleging

In: Barendrecht, J.M. c.s., *Rechtspleging, samenleving en bestuur: een gerichte onderzoeksagenda*

Utrecht, Lemma, 2000b, pp. 177-179

Jacobs, W.A.

ADR en consument. Een rechtsvergelijkende studie naar de mogelijkheden van alternatieve geschillenoplossing

Deventer, Kluwer, 1998

Jagtenberg, R.W., Roo, A.J. de

De A van ADR

Nederlands Juristenblad, jrg. 70, nr. 3, 1995, pp. 81-87

Kam, E. van der

Kwaliteit gewogen. Verschillende perspectieven op kwaliteit van civiele rechtspleging

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2000

Kil, A.J.

De betrokkenen in het mediationproces. In: Bonenkamp, H.J., Brenninkmeijer,

A.F.M., Bruggen, J., Walters, P., *Handboek mediation*

Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001, p. 63

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

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

Kocken, C.L.B.

Mediation: middel tegen juridisering van de behandeling van bezwaarschriften? Een onderzoek in opdracht van de provincie Noord-Holland naar de geschiktheid van mediation voor de behandeling van bezwaarschriften
Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, UvA, Centrum voor Recht en Belang, 2001

Koppen, P.J. van, Malsch, M.

Hoe de verliezer wint : executie van civiele vonnissen
Nederlands Juristenblad, jrg. 67, nr. 34, 1992, pp. 1101 e.v.

Koppen, P.J. van, Malsch, M.

De waarde van civiele vonnissen. In: Koppen, P.J. e.a., *Het hart van de zaak; psychologie van het recht*.
Deventer, Gouda Quint, 2000, pp. 611-622

Korteweg-Wiers, M.J.S.

'*Vechten of Rechten*' Of is er een alternatief?
Master's paper, Instituut Universitaire Kurt Bösch, 2002

KPMG

Tot elkaar veroordeeld – Klanttevredenheidsonderzoek –
Gerechten arrondissement Almelo, 2000

Loth, M.A.

Rechtspraak en mediation; een liaison dangereuse? In: Brenninkmeijer, A.F.M. e.a., *De taakopvatting van de rechter*
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003, pp. 39-51

Marseille, B.

Snelle en effectieve geschilbeslechting door de bestuursrechter in de praktijk.
In: Brenninkmeijer, A.F.M. e.a., *De taakopvatting van de rechter*
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003, pp. 75-91

Minkjan, E.E.

ADR: wat en waarom?
Advocatenblad, jrg. 75, nr. 15, 1995, pp. 657-658

Montfort, A.J.G.M., Tromp, G.H.M.

Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure. *Beleidswetenschap*, nr. 4, 2000, pp. 340-358

Nijman, H

Co-mediation. Een onderzoek naar de verhouding tussen de effecten en kosten van co-mediation
Stageverslag Universiteit Utrecht, 2003

Pach, M.A.

Mediation in het bestuursrecht. Het kan, het mag en het werkt. In: Ettehoven, B.J. van, Pach, M.A., Vlies, I.C. van der, *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, pp. 99-143

Pel, M.

'Mediation naast rechtspraak'. Nieuws van het landelijk project Mediation voor de rechterlijke macht. *Trema*, nr. 6, 2000a, pp. 261-263

Pel, M.

Mediation naast rechtspraak? Onderzoeksvorstellen voor de toepassing van mediation binnen of buiten het burgerlijk procesrecht. In: Barendrecht, J.M. c.s., *Rechtspleging, samenleving en bestuur: een gerichte onderzoeksagenda* Utrecht, Lemma, 2000b, pp. 85-89

Pel, M.

Mediation naast rechtspraak; uitvoering landelijk project Mediation Rechterlijke Macht
Justitiële verkenningen, jrg. 26, nr. 9, 2000c, pp. 25-40

Pel, M.

Doorverwijzing naar mediation in de civiele procedure: extra service of branchevervaging?
Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging, jrg. 8, nr. 4, 2000d, pp. 78-86

Pel, M.

Tussentijdse rapportage. Landelijk project mediation naast rechtspraak 2000-2002
Arnhem, Landelijk projectbureau Mediation naast Rechtspraak, 2001a

Pel, M.

Ervaringen, valkuilen en leerpunten in het project Mediation naast rechtspraak. *Tijdschrift voor Arbitrage*, nr. 2, 2001b, pp. 41-49

Pel, M.

Toekomstverkenning: Mediation naast Rechtspraak
Project RM Arnhem, 2002

Peper, B., Hogenhuis, S.

Beter een goede buur... Effecten van bemiddeling bij burenruzies. In: Hertogh, M.L.M., Groot-van Leeuwen, L.E. de (red.), *Na de uitspraak. Gevolgen van geschillenbeslechting*
Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie, 2000, pp. 15-32

Prisma

Open voor publiek. Klantwaardingsonderzoek in zes rechtbanken
Amersfoort, 2002

Roo, A. de, Jagtenberg, R.

De praktijk van mediation in ons omringende landen
Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2003

Schaik, F. van

De moderne schikkingscomparitie en regel 13 van de gedragsregels voor advocaten
Trema, nr. 4, 2001, pp. 162-165

Schreuder-Tromp, M.

Bemiddelingsvaardigheden; Mediation in de praktijk. In: Bruggen, J. van, *Praktisch opgelost?, Mediation als methode voor conflicthantering*
Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997, pp. 147-177

Swanborn, P.G.

Evalueren; het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek
Amsterdam, Boom, 1999

Tuijl, A. van

Geschikt voor mediation?

Afstudeerscriptie Universiteit van Tilburg, 2002

Velde, C.F. van de

Ervaringen met mediation bij arbeidsconflicten?

Tijdschrift voor Mediation, jrg. 5, nr. 1, 2001, pp. 2-7

Verberk, S., Bergen, H. van, Gier, M. de

Tussenevaluatie Pilot Mediation bij de Huurcommissie

Den Haag, B&A groep, 2003

Wackie Eysten, P.A.

Arbitrage en mediation vergeleken.

Tijdschrift voor Arbitrage, nr. 3, 1999, pp. 83-89

Wackie Eysten, P.A., Pel, M.

Mediationtips voor de advocaat

Advocatenblad, jrg. 81, nr. 10 2001, pp. 376-380

Widdershoven, R.J.G.M.

Een eerste stap Enige beschouwingen bij de aanbidding van de

Procesregeling Bestuursrecht

Trema, nr. 9, 1999, pp. 360-363

Wiggers-Rust, L.F.

Overheid (ruimtelijke ordening, milieu, interne overheid). In: Bonenkamp,

H.J., Brenninkmeijer, A.F.M., Bruggen, J. van, Walters P. (red.) *Handboek*

Mediation

Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001, pp. 231-240

Wissler, R.L.

Court-connected mediation in general civil cases: what we know from

empirical research, volume 17, part 3. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*,

641-703, 2002

Bijlage 1

Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. A.F.M. Brenninkmeijer, Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Leden

Mr. G.C. van Elk, Directeur Bureau Rechtshulp, Zuid-Oost Nederland

Mevr. mr. F. ten Hoedt, Landelijk projectleider Mediation Gefinancierde Rechtsbijstand (tot 1 mei 2003)

Dr. R.W. Jagtenberg, Universitair docent Rechtsvergelijking, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevr. mr. M. Pel, Landelijk projectleider, Mediation Rechterlijke Macht

Mevr. mr. J.G. Salverda, Projectleider ADR, Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen (tot 1 mei 2003; vanaf 1 mei 2003 Landelijk projectleider Mediation Gefinancierde Rechtsbijstand)

Mr. D.A. van Steenbeek, Rechter Arrondissementsrechtsbank, Arnhem

Mevr. mr. M.A.J. Thomassen, ministerie van Justitie, Directie Toegang Rechtsbestel (vanaf 1 mei 2003)

Bijlage 2

Definities en begrippen

Over enkele begrippen die veelvuldig in dit rapport zullen voorkomen bestaat verschil van mening over de juiste interpretatie. Om die reden wordt in deze paragraaf een aantal voor het onderzoek relevante begrippen vanuit onze optiek gedefinieerd en worden de hierbij door ons gemaakte keuzes nader toegelicht.

(Door)verwijzing

Over de definitie van doorverwijzing heerst veel spraakverwarring. Het lijkt op gespannen voet te staan met de vrijwilligheid, hetgeen nu juist zo kenmerkend is voor deelname aan mediation. In dit onderzoeksverslag wordt met de term 'doorverwijzing' bedoeld: het vanuit de rechtbank doen van een voorstel aan partijen in een conflict, eventueel via hun advocaat gedaan, om gebruik te maken van een mediationvoorstel. Het omvat alle vormen die in het project voor kunnen komen, variërend van een concreet voorstel gedaan door de rechter ter zitting tot een schriftelijk voorstel per brief, gericht verzonden of op basis van een at random selectie (schriftelijk aselect). Gebruik van de term 'doorverwijzing' staat dus los van de aanvaarding van (één van de) partijen, en sterker nog, van een feitelijk totstandkoming van het contact met de mediator of mediationfunctionaris.

Aan de termen doorverwijzing en verwijzing wordt in dit rapport dezelfde betekenis toegekend.

Geslaagde/gerealiseerde doorverwijzing

In dit rapport is sprake van een geslaagde of gerealiseerde doorverwijzing als beide partijen hebben ingestemd met het mediationvoorstel en doorverwijzing daadwerkelijk tot een mediation heeft geleid, los van het eindresultaat.

Geslaagde mediation

Er is sprake van een geslaagde mediation als beide partijen overeenstemming bereiken over alle geschilpunten, los van de nakoming van de gemaakte afspraken. In het deelproject Zwolle wordt de mediation pas als geslaagd beschouwd als de afspraken die tijdens de laatste bijeenkomst zijn gemaakt daadwerkelijk zijn nagekomen en het beroepschrift wordt ingetrokken. Dit betekent dat het slagingscriterium dat in Zwolle wordt aangehouden strenger is dan bij de overige projecten.

Deels-geslaagde mediation

In deels-geslaagde mediations wordt overeenstemming bereikt op ten minste één van de geschilpunten, maar niet op alle.

Mediation zonder overeenstemming/niet-geslaagde mediation

In dit rapport wordt gesproken over mediations zonder overeenstemming als partijen op geen enkel punt overeenstemming hebben bereikt in de mediation. De term mislukte mediation wordt in dit rapport vermeden, omdat nooit met zekerheid is vast te stellen of er niet toch op de een of andere manier winst is geboekt, hetzij ten aanzien van de tijd die nodig is voor de vervolprocedure, de

verduidelijking van de standpunten, het herstel van de communicatie en/of (een begin van) inzicht in elkaars standpunten.

Ook de term mediations zonder overeenkomst is minder bruikbaar, omdat er soms bewust voor wordt gekozen de gemaakte afspraken niet vast te leggen in een (vaststellings)overeenkomst.

Vaststellingsovereenkomst

In de vaststellingsovereenkomst wordt de bereikte overeenstemming gedurende de mediation vastgelegd. In artikel 7:900 BW is bepaald dat deze af mag wijken van dwingend recht.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Bonekamp, 2001.

Bijlage 3

Beschrijving van statistische termen

In deze bijlage zijn de gebruikte statistische termen en analysemethoden beschreven op alfabetische volgorde.

ANOVA

Het algemene idee van deze toets is dat hoe groter de onderlinge verschillen tussen de groepen zijn (de spreiding van groepsgemiddelden rondom het algemeen gemiddelde), in vergelijking tot de onderlinge verschillen binnen de groepen (de spreiding van individuele scores rondom de groepsgemiddelden), des te groter de kans is dat de verschillen tussen groepen niet door toeval zijn ontstaan.

Betrouwbaarheidsanalyse

Dit is een procedure voor het evalueren van meer-item schalen. De procedure levert een (aantal) betrouwbaarheidscoëfficiënt(en) voor meer-itemscha(a)l(en), aangegeven door middel van een α . Over het algemeen geeft het concept betrouwbaarheid aan hoe accuraat een gemiddelde, geschatte of geobserveerde score is in een populatie van gemeten objecten.

CATPCA

CATPCA laat in een oplossing zien wat de samenhang is tussen alle opgenomen variabelen en wat de richting is van een eventueel verband. Hieruit is af te leiden welke variabelen een oplossing domineren en het belangrijkste zijn in de verklaring.

Pearsons correlatie

Pearsons correlatie wordt gebruikt om de lineaire samenhang tussen twee intervalvariabelen tot uitdrukking te brengen. Hoe hoger de waarde van de correlatie, hoe sterker het verband. Een positieve correlatie wil zeggen dat hoe hoger de x is, hoe hoger de y zal zijn. Een negatieve correlatie resulteert bij een hogere x in een lagere y .

p-waarde

De p -waarde geeft de kans op het steekproefresultaat (of een nog extremer resultaat) gegeven de nulhypothese.¹⁶⁵ Van tevoren wordt er een bepaalde p -waarde als grenswaarde bepaald als beslissingsregel, die α (a) genoemd wordt. In dit verslag is de α 0,05.

Een bevinding is significant als de kans zo klein is dat het gevonden verband op toeval berust en naar de populatie gegeneraliseerd kan worden.

Verklaarde variantie (R^2 en h^2)

Een maat voor de sterkte van een eventueel verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele is de h^2 en de R^2 . Beide waarden geven een (ruwe) indicatie van de proportie verklaarde variantie. De waarde kan liggen tussen '0' en '1': hoe hoger de waarde hoe meer variantie de onafhankelijke variabele verklaart van de

¹⁶⁵ De nulhypothese is de hypothese waarvan de juistheid wordt aangenomen. Wanneer echter blijkt dat een resultaat van een steekproef zich zeer slecht laat verenigen met de nulhypothese, dan wordt deze verworpen.

Bijlage 4

Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel 1 Mediation zonder overeenstemming; initiatiefnemer(s) tot beëindiging in aantallen (N=308)

	Aantal
initiatief van de wederpartij	89
initiatief van de respondent	64
initiatief van de mediator	52
gezamenlijk initiatief respondent en wederpartij	14
gezamenlijk initiatief respondent en mediator	4
gezamenlijk initiatief mediator en wederpartij	3
gezamenlijk initiatief respondent, wederpartij en mediator	4
initiatief 'anders'*	69
onbekend	9

* In de categorie 'anders' komen 'op gezamenlijk initiatief', 'in overleg' of omschrijvingen van gelijke strekking ook nog vaak voor (41 maal). Men heeft dan kennelijk niet begrepen dat er meerdere antwoorden mogelijk waren.

Tabel 2 Mediation zonder overeenstemming; door partijen aangegeven redenen waarom de mediation werd afgebroken (N=308)

	Aantal
het lag aan de wederpartij	180
het lag aan de zaak/het conflict	151
het lag aan de respondent	53
het lag aan de mediator	42
het lag aan de manier waarop het proces verliep	42
<i>veel voorkomende antwoordcombinaties:</i>	
het lag alleen aan de wederpartij	89
het lag alleen aan de zaak	72
het lag aan de zaak en de wederpartij	22
het lag alleen aan de manier waarop het proces verliep	12
het lag aan de wederpartij en de mediator	11
het lag aan de zaak en de respondent	10
het lag aan de zaak, de respondent en de wederpartij	10
het lag alleen aan de respondent	6
het lag alleen aan de mediator	2

Tabel 3 Mediation zonder overeenstemming; het lag aan de zaak/het conflict (N=308)

	Aantal
wij bleven steken in onze standpunten en die lagen te ver uiteen	111
er was te weinig onderhandelingsruimte in de zaak	79
de zaak sleepte te lang en was daardoor muurvast komen te zitten	41
de zaak was te complex: er liepen teveel conflicten door elkaar heen	23
de feitelijke situatie veranderde tijdens de mediation waardoor de basis verviel	15
de zaak was te complex: er waren teveel partijen bij betrokken	8
anders	43

Tabel 4 Mediation zonder overeenstemming; de redenen van afbreken lagen bij de respondent (N=308)

	Aantal
<i>verwachtingen van mijn kant:</i>	
ik had andere verwachtingen van mediation dan de wederpartij	35
ik kreeg (steeds sterker) het gevoel dat ik er bij de rechter meer uit kon halen	17
ik zag er toch al niets in, maar heb me door de advocaat over laten halen	14
ik zag er toch al niets in, maar ik wilde bij de rechter een goede beurt maken	9
ik kreeg onvoldoende voorlichting vooraf waardoor ik niet precies wist waar ik aan begon	9
<i>gebrek aan vertrouwen van mijn kant:</i>	
ik had geen vertrouwen (meer) in de wederpartij	57
ik had geen vertrouwen (meer) in mediation als middel	37
ik had geen vertrouwen (meer) in de mediator	10
<i>gebrek aan motivatie van mijn kant:</i>	
ik hecht weinig belang meer aan overeenstemming met de wederpartij	21
ik kon het emotioneel niet meer opbrengen	12
ik kon het om praktische/financiële redenen niet meer opbrengen	5
<i>andere redenen van het afbreken van mijn kant:</i>	
mijn advocaat adviseerde mij te stoppen	9
ik voelde me door de mediator teveel onder druk gezet	4
anders	40

Tabel 5 Mediation zonder overeenstemming; de redenen van het afbreken lagen bij de wederpartij (N=308)

	Aantal
<i>gedrag wederpartij</i>	
de wederpartij toont onvoldoende begrip voor mijn situatie en belangen	116
de wederpartij was niet eerlijk en open	78
de wederpartij kwam op het laatst nog met andere eisen en hogere claims	43
de wederpartij was overmatig achterdochtig	39
de wederpartij haakte af	38
de wederpartij kwam steeds terug op eerder gedane toezeggingen	36
de wederpartij werd agressief	32
de vertrouwelijkheid werd geschonden door de wederpartij	29
de wederpartij kwam (herhaaldelijk) niet opdagen	6
<i>verwachtingen van de wederpartij</i>	
de wederpartij had het idee dat hij er bij de rechter meer uit kon halen	89
<i>gebrek aan vertrouwen bij de wederpartij</i>	
de wederpartij had geen vertrouwen (meer) in mediaton als middel om het conflict op te lossen	75
de wederpartij had geen vertrouwen (meer) in mij	36
de wederpartij had geen vertrouwen (meer) in de mediator	13
<i>gebrek aan motivatie bij de wederpartij</i>	
de wederpartij was niet echt bereidwillig om te onderhandelen of naar een oplossing te zoeken	153
de wederpartij hechtte weinig belang (meer) aan overeenstemming met mij	71
de wederpartij misbruikte de mediation om de zaak te vertragen	34
de wederpartij kon het om praktische/financiële redenen niet meer opbrengen: reistijd, reiskosten, derving inkomsten, vakantiedagen en/of kinderopvang	5
<i>andere reden(en) van het afbreken aan de kant van de wederpartij</i>	
wederpartij had zich teveel ingegraven, de standpunten waren onwrikbaar en verhard	89
de wederpartij ging te diep in op zaken en futiliteiten die niet ter zake deden	31
de wederpartij bleef teveel in de emotionele kant van de zaak hangen	30
de geestesgesteldheid van de wederpartij liet verdergaan niet toe/maakte dit zinloos	25
de advocaat van de wederpartij adviseerde deze te stoppen	16
de wederpartij in mediation was niet degene die eigenlijk aan tafel had moeten zitten (sleutelfiguur)	7
de wederpartij was te weinig beschikbaar, waardoor het lastig was tot een afspraak te komen	7
anders	51

Tabel 6 Mediation zonder overeenstemming; de redenen van het afbreken lagen bij de mediator (N=308)

	Aantal
<i>vaardigheden van de mediator</i>	
de mediator kreeg het echte probleem niet boven tafel	22
de mediator controleerde niet of de wederpartij de waarheid sprak	18
de mediator had onvoldoende belangstelling voor hoe het conflict in het verleden ontstaan was, hoewel dit erg belangrijk was	15
de mediator kon niet goed omgaan met het machtsverschil tussen partijen	11
de mediator ging te diep in op zaken en futiliteiten die niet ter zake deden	11
de mediator was partijdig	10
onjuistheden in het verslag maakten de zaak nog gecompliceerder	10
<i>optreden van de mediator</i>	
de mediator was niet daadkrachtig/kordaat genoeg	25
de mediator gaf te weinig sturing aan de zaak	22
de mediator had onvoldoende de regie in handen	19
de mediator stelde zich te passief/te terughoudend op	19
er werden door de mediator geen duidelijke grenzen gesteld	14
de mediator kwam niet of nauwelijks met voorstellen om de zaak op te lossen	12
de mediator kon de zaak niet voldoende in de hand houden	11
<i>omgaan met emoties</i>	
de mediator was te beïnvloeden/manipuleren door emotionele uitbarstingen	15
de mediator was meer therapeut dan procesbegeleider	8
de mediator bleef teveel in de emotionele kant van de zaak hangen	7
de mediator was te zakelijk, er was nauwelijks ruimte voor emoties	5
<i>kennis van de mediator</i>	
de mediator wist te weinig van de zaak af/had te weinig dossierkennis	21
de mediator was niet voldoende inhoudelijk deskundig op het gebied waarop het conflict zich afspeelde.	18
<i>gedrag van de mediator</i>	
de mediator was te weinig beschikbaar, waardoor het lastig was tot een afspraak te komen	4
de mediator hield zich niet aan de afspraken	4
de mediator kwam (herhaaldelijk) te laat	2
de mediator schond de vertrouwelijkheid	2
<i>andere reden(en) van afbreken die zijn toe te schrijven aan de mediator</i>	
het feit dat de mediator een man/vrouw was heeft ertoe geleid dat de zaak werd afgebroken	11
anders	28

Tabel 7 Mediation zonder overeenstemming; de mediation werd afgebroken door de manier waarop het mediationproces verliep (N=308)

	Aantal
het was te vrijblijvend/te weinig zakelijk allemaal, bij de rechter is het duidelijker	28
losgemaakte emoties stonden een oplossing in de weg	25
de hele procedure ging te lang duren	7
de sessie(s) duurde(n) te lang	7
de periode tussen de sessies was te lang	4
er was niet veel verschil met de procedure bij de rechtbank	4
de wederpartij moest steeds overleg voeren met zijn achterban	4
de tijd die binnen het project mocht worden gebruikt was om	4
ik moest steeds overleg voeren met mijn achterban	3
mediation kwam te vroeg in de procedure, de wederpartij was er nog niet aan toe	3
de taal was een probleem/zorgde voor veel verwarring en oponthoud	3
mediation kwam te vroeg in de procedure, ik was er nog niet aan toe	2
de periode tussen onze instemming om mee te doen en de eerste sessie was te lang	1
het cultuurverschil was een probleem/zorgde voor veel verwarring en oponthoud	0
anders	9

Tabel 8 Overzicht aantal vragenlijsten monitor (N=973 zaken)

Vragenlijst	Aantal
administratieve gegevens	973
doorverwijzer	815
mediator	1.050*
eisers/verzoekers	1.052**
gedaagden/verweerdere	963
derde-belanghebbende	68
advocaat	588
gemachtigde	108

* Vanwege co-mediation zijn soms meerdere vragenlijsten per zaak ontvangen.

** Vanwege het optreden van meerdere partijen in een zaak zijn soms meerdere vragenlijsten per zaak ontvangen.

Tabel 9 Aantallen gerealiseerde mediations en slagingspercentages per deelproject (N=973)

Project	Civiel	Bestuur	Belasting	Totaal aantal	Succes %
Haarlem 1	57	8	-	65	75
Maastricht	15	-	-	15*	75
Breda	16	4	-	20*	71
Rotterdam	24	-	-	24	67
Haarlem 2	61	12	-	73	64
Amsterdam	41	56	-	97	60
Utrecht	201	-	-	201	59
Arnhem	244	-	25	269	57
Zwolle	-	124	-	124	57
Assen	69	1	-	70	56
Den Haag	15	-	-	15*	50
totaal aantal	743	205	25	973	-

* niet alle zaken waren afgerond voor de einddatum van het project.

Tabel 10 Rendement van de brieven

Project/Mediationweek	Aantal zaken/aantal brieven	Aantal mediations	Opbrengst per zaak in %
Zwolle/aselect	91 brieven aan beide partijen afzonderlijk	21	23
Amsterdam/aselect	100 brieven aan beide partijen afzonderlijk	11	11
Rotterdam	3500 zaken /7000 brieven	24	<1
Haarlem 1	1200 brieven	63	11
Haarlem 2	454 zaken/908 brieven	69	15
Den Haag	1123 zaken/2246 brieven	78	7
Breda	2500 brieven	92	7
Maastricht	430 zaken/860 brieven	45	10
Arnhems Belastingproject	301 zaken/2 of 3 per zaak	82	27

Tabel 11 Redenen van doorverwijzing volgens de doorverwijzer (N=437)

Reden doorverwijzing	Civiel recht (n=358)		Bestuursrecht (n=79)	
	Frequentie	%	Frequentie	%
vermoeden dat er meer aan de hand is/ partijen niet gebaat bij juridische oplossing*	106	30	38	48
mediationweek/project	50	14	7	9
meer partijen/conflicten	46	13	7	9
duurzame relatie partijen	40	11	4	5
op voorstel partijen	36	10	4	5
te weinig tijd op zitting*	35	10	0	0
procesmoeheid	4	1	1	1
onderhandelingsbereidheid	3	1	7	9
overig	38	11	11	14

* op monitorformulier/overige uit open antwoorden

Tabel 12 Doorverwijzingsindicaties van de doorverwijzer (n=815)

	Civiel	Bestuur	Totaal	% Totaal
belang onvoldoende gediend met juridische oplossing*	358	146	504	62
duurzame relaties*	299	76	375	46
communicatieprobleem*	268	89	357	44
meer geschilpunten in één keer oplossen	46	6	52	6
gebaat bij snelle oplossing	11	2	13	2
procesmoeheid	9	2	11	1
op voorstel van partijen	7	0	7	1
goedkopere oplossing	5	0	5	1
derde-belanghebbende	3	1	4	0
anders	26	8	34	4

* op monitorformulier/overige uit open antwoorden

Tabel 13 Doorverwijzingsindicaties volgens de mediators (N=1.050)

	Civiel	Bestuur	Totaal	% Totaal
belang onvoldoende gediend met				
puur juridische oplossing*	472	159	631	60
communicatieprobleem*	395	143	538	51
onderhandelingsbereidheid*	397	127	524	50
duurzame relaties*	337	94	431	41
snellere oplossing	27	3	30	3
goedkopere oplossing	22	2	24	2
procesmoeheid	14	6	20	2
procesefficiëntie	18	1	19	2
op advies rechter	16	0	16	2
aselect/niet van toepassing/geen	11	1	12	1
betere oplossing	5	3	8	1
andere oplossing	6	2	8	1
op advies raadslieden	5	0	5	0
voordeel van de twijfel	4	0	4	0
eerdere ervaring met mediation	0	0	0	0
anders	39	2	41	4

* op monitorformulier/overige uit open antwoorden

Tabel 14 Motieven van partijen om in te stemmen met mediation (N=2.098)

Motief	Aantal	% Totaal
snellere oplossing dan door rechter*	893	43
betere oplossing dan door rechter*	557	27
advies rechter doorslaggevend*	403	19
in eigen hand houden van de oplossing*	314	15
advies advocaat doorslaggevend*	305	15
andere oplossing dan door rechter*	236	11
communicatie/overleg mogelijk	137	7
voordeel van de twijfel	46	2
(duurzame) relatie	43	2
ervaring met eerdere mediation*	36	2
goedkopere oplossing	24	1
procesefficiëntie	23	1
procesmoeheid	18	1
project/mediationweek	16	1
niet gebaat bij juridische oplossing	15	1
op verzoek tegenpartij	13	1
anders	42	2

* op monitorformulier/overige uit open antwoorden

Tabel 15 Patronen meest voorkomende combinaties instemmingsmotieven van partijen (N=2.098)

Andere oplossing	Betere oplossing	Snellere oplossing	Oplossing in eigen hand	Advies advocaat	Advies rechter	Communicatie/overleg mogelijk	Succes %	Frequenties
*			*				78	24
		*	*				74	86
	*		*				73	51
			*				73	84
		*		*			67	77
*		*					66	42
		*				*	65	22
						*	65	50
	*	*					64	164
		*			*		62	73
		*					61	401
				*	*		59	44
					*		58	195
	*				*		57	37
				*			56	121
	*						55	175
*	*						52	45
	*			*			52	24
*							40	63
	*					*	37	29

* Indien van toepassing

Tabel 16 Beantwoording aan het beeld van mediation binnen dezelfde zaak (N=973)

Mediation beantwoordt binnen dezelfde zaak aan het beeld van	Frequentie	% Totaal
zowel eiser/verzoeker als gedaagde/verweerder	477	50
alleen de gedaagde/verweerder	190	20
alleen de eiser/verzoeker	104	16
noch eiser/verzoeker, noch gedaagde/verweerder	111	11
overige	43	4

Tabel 17 Combinaties soort partij (N=932)

Combinatie eiser/gedaagde	Frequentie	% Totaal
beide natuurlijk persoon	456	49
natuurlijk persoon en bestuursorgaan	185	20
beide rechtspersoon	106	11
natuurlijk persoon en rechtspersoon	83	9
rechtspersoon en natuurlijk persoon	74	8
rechtspersoon en bestuursorgaan	28	3

Tabel 18 Succespercentages per soort zaak civiel (N=732)

Overeenstemming civiel recht	Frequentie	% Voorkomen	Ja/deels in %
overeenkomsten	158	22	68
echtscheiding: boedelverdeling	112	15	52
echtscheiding: alimentatie	80	11	56
handel: overig	61	8	50
buren/erfdienstbaarheid	58	8	54
arbeid	55	8	69
echtscheiding: overig (inclusief omgang)	39	5	64
huur	38	5	47
echtscheiding: boedelscheiding en alimentatie	32	4	59
ontbinding rechtspersoon/einde maatschap	31	4	59
erfrecht	23	3	59
civiel: overig	18	2	72
familie: overig	10	1	50
consumenten	9	1	100
gezondheidsrecht	8	1	100

Tabel 19 Succespercentages per soort zaak bestuur (N=207)

Soort zaak	Frequentie	% Voorkomen	Ja/deels in %
bestuur: overig	4	2	75
bijstand/wvg	36	17	69
arob-subsidies	6	3	67
ambtenarenzaak, ontslag	28	14	63
ambtenarenzaak, anders dan ontslag	26	13	62
arob/awb	74	36	58
sociale verzekering	33	16	55

Tabel 20 Financieel belang (n=869)

Financieel belang	Frequentie	% Totaal
< €450	18	2
€450-€4.540	65	7
€4.540-€22.700	107	12
€22.700-€45.375	55	6
>€45.375	179	21
onbekend	20	2
niet van toepassing	425	49

Tabel 21 Contacturen en doorlooptijd: frequenties en percentages

		Frequentie	%
Contacturen (n=918)	0-2	91	10
	2-4	274	30
	4-6	215	23
	6-8	117	13
	8-10	90	10
	10-12	51	6
	12-14	23	3
	>14	57	6
Doorlooptijd (in dagen, n=857)	0-30	145	17
	30-60	212	25
	60-90	158	18
	90-120	131	15
	120-150	65	8
	150-180	42	5
	180-210	25	3
	> 210	70	8

Tabel 22 Tevredenheid van partijen en raadslieden over eerste mediator en tweede mediator (gemiddelde scores, N=2.098/N=718)

	Partijen mediator 1+2	Raadslieden mediator 1	Raadslieden mediator 2
hoe onpartijdig was mediator?	4,1	4,1	4,0
hoe inhoudelijk deskundig was mediator?	3,7	3,6	3,6
hoe daadkrachtig was mediator?	3,8	3,6	3,7
hoe zorgvuldig was mediator?	4,1	4,0	3,9
hoe betrokken was mediator?	4,0	4,0	4,0

1=helemaal niet tevreden tot 5=zeer tevreden

Tabel 23 Tevredenheid van partijen en het aantal contacturen en de doorlooptijd bij alle zaken, (deels-)geslaagde en niet-geslaagde zaken (correlaties, N=973)

	Alle zaken	(Deels-) ge- slaagde zaken	Niet-geslaagde zaken
<i>tevredenheid over mediator:</i>			
- aantal contacturen	-,04 *	-,07 **	-,02
- doorlooptijd	-,04 *	-,04	-,04
<i>tevredenheid over duur mediationproces:</i>			
- aantal contacturen	-,17 **	-,24 **	-,08 **
- doorlooptijd	-,19 **	-,29 **	-,09
<i>tevredenheid over verloop mediationproces:</i>			
- aantal contacturen	-,05 **	-,13 **	,02
- doorlooptijd	-,04	-,10 *	-,12
<i>tevredenheid over uitkomst mediationproces</i>			
- aantal contacturen	,03	,00	-,00
- doorlooptijd	,01	-,00	,03

** Significant op 0,01 niveau (2-zijdig)

* Significant op 0,05 niveau (2-zijdig)

Tabel 24 Patroon van toetsing onderhandelingsbereidheid alleen ter zitting doorverwezen zaken (n=539)

Expliciet vragen	Inschatting op basis van mondelinge behandeling	Inschatting op basis van stukken	Frequentie	Succes %
		*	4	100
	*		21	76
	*	*	19	72
			16	63
*		*	20	59
*	*		113	57
*			228	56
*	*	*	118	53

* Indien van toepassing

Tabel 25 Investingstijd civiel/bestuur: frequenties van voorkomen

		Civiel recht		Bestuursrecht	
		Frequentie	% Binnen type zaak	Frequentie	% Binnen type zaak
Contacturen (n=918)	0-2	33	5	58	29
	2-4	207	29	67	33
	4-6	178	25	37	18
	6-8	104	15	13	6
	8-10	81	11	9	4
	10-12	43	6	8	4
	12-14	21	3	2	1
	> 14	49	7	8	4
Doorlooptijd (in dagen, n=857)	0-30	125	19	20	11
	30-60	178	27	34	17
	60-90	122	18	36	18
	90-120	100	15	31	15
	120-150	47	7	18	9
	150-180	33	5	9	5
	180-210	18	3	7	4
	> 210	42	6	28	15

Tabel 26 Antwoorden op de stellingen voor alle partijen

	% Herkend RM (N=215)	% Herkend GRb (N=26)	% Herkend comparitie (N=35)
Ik kon zelf voldoende invloed uitoefenen op het verloop van de mediation/procedure.	66	77	62
Ik kreeg het gevoel de oplossing van het conflict in eigen hand te kunnen houden.	46	62	36
Het ging in mijn zaak ook om niet-juridische punten. Deze kwamen voldoende aan de orde.	75	86	70
Het ging in mijn zaak (ook) om onderliggende problemen. Deze kwamen voldoende aan de orde.	69	91	68
Beide partijen voldoende gelegenheid zelf hun stellingen toe te lichten.	93	70	89
Ik maakte gebruik van mogelijkheid zelf het woord te voeren en kon mijn betoog ongestoord houden.	86	96	82
Doordat de wederpartij de gelegenheid kreeg zijn stellingen toe te lichten kreeg ik een goed inzicht in zijn belangen.	65	77	71
In deze zaak waren ook alternatieve oplossingen mogelijk. Beide partijen kregen de gelegenheid deze aan te dragen.	74	71	59
Mediator/rechter had een goed inzicht in conflict.	71	65	74
De mediator/rechter gaf er blijk van dat hij zich goed kon inleven in situatie.	74	73	71
De procedure was informeel.	80	84	56
Tijdens de behandeling heerste een ontspannen sfeer.	48	58	60
Het taalgebruik was zodanig dat de gang van zaken tijdens de mediation/zitting goed te volgen was.	52	100	91
Ik was onbekend met mediation/de procedure, maar door een goede uitleg aan het begin van de mediation/zitting was de gang van zaken goed te volgen.	87	92	59
Er deden zich tijdens procedure geen onnodige vertragingen voor.	62	77	62
Bij deze zaak speelden emoties een rol. Er was bij de mediation voldoende ruimte voor emoties.	71	95	68
Ik voelde weinig tijdsdruk tijdens de mediation/zitting.	71	85	84
In deze zaak was herstel van de relatie met de wederpartij van belang. De mediation/zitting bood voldoende mogelijkheid relatie met de wederpartij te herstellen.	47	83	31
In deze zaak was verbetering van de communicatie met de wederpartij van belang. De mediation/zitting bood voldoende mogelijkheid om de relatie met wederpartij te verbeteren.	61	92	41
Ik kreeg het gevoel dat er tijdens de mediation/zitting goed naar me geluisterd werd.	77	88	83
Ik kon tijdens de mediation/zitting rechtstreeks het woord tot de wederpartij richten.	87	96	82
We konden elkaar na afloop van de mediation/zitting weer recht in de ogen kijken.	47	65	54
Ik vond het een voordeel dat mediation vertrouwelijk is en niet openbaar/geen probleem dat de behandeling openbaar was.	69	77	74

Tabel 27 Vergelijking tevredenheidsscores eigenschappen mediators en rechters (gemiddelden)

Eigenschap	Mediator (N=2.098)	Rechter (N=40)
onpartijdigheid	4,1	3,7
inhoudelijk deskundigheid	3,7	3,8
daadkracht	3,8	3,7
zorgvuldigheid	4,1	3,8
betrokkenheid	4,0	3,6

1=helemaal niet tevreden tot 5=zeer tevreden

Tabel 28 Oordeel van partijen over de mediator en de gang van zaken (in %, mediations zonder overeenstemming, n=130/n=72)*

Beoordeling	Mediator: aanpak en handelwijze	Mediation: gang van zaken
goed/voldoende	79	69
matig	8	15
onvoldoende	6	8
slecht	6	7

* Het betreft hier slechts de groep waarbij de enquête schriftelijk is afgenomen, omdat deze vraag bij de mondelinge enquêtes niet altijd is gesteld.

Tabel 29 Afspraken over het vervolg van de procedure in mediations zonder overeenstemming (civiel, N=266)

Afspraken	Frequentie	% Totaal
royement	3	1
procederen over een deel	14	5
voortzetting	238	90
anders	1	0
onbekend	10	4

Tabel 30 Afspraken over het vervolg van de procedure in mediations zonder overeenstemming (bestuur)

Afspraken	Over besluit (n=63)		Over beroep (n=62)	
	Frequentie	%	Frequentie	%
intrekken	0	0	1	2
wijzigen	1	2	1	2
handhaven	57	91	58	94
anders	5	8	1	2
onbekend	0	0	1	2

Bijlage 5

Tabellen bij hoofdstuk 5

Tabel 1 Doorverwijzingsindicaties voor cliënt en wederpartij volgens de doorverwijzer en voor beide partijen volgens de mediator (%)

	Volgens doorverwijzer voor cliënt	Volgens doorverwijzer voor wederpartij	Volgens de mediator voor beide partijen
duurzame relaties partijen	66	64	43
belang onvoldoende gediend met puur juridische oplossing	59	59	67
communicatieprobleem	63	71	49
anders	1	2	9

Tabel 2 Motieven van partijen om met mediation in te stemmen (N=332)

Omschrijving	Aantal	% Totaal
verwachtte een snellere oplossing dan door uitspraak rechter	105	32
het advies van bureau rechtshulp was doorslaggevend	86	26
verwachtte een betere oplossing dan door uitspraak rechter	66	20
verwachtte een andere oplossing dan door uitspraak rechter	61	18
wilde de oplossing in eigen hand houden	47	14
het advies van de advocaat was doorslaggevend	19	6
ervaring met eerdere mediation	4	1
anders:		15
– eigen verzoek partijen of derden	9	
– vanwege de lage kosten die aan mediation verbonden zijn	5	
– partij wil gehoord worden	5	
– partij wil er samen met andere partij uit komen	4	
– er is een grote kans op een oplossing	4	
– nieuwsgierigheid naar/ interesse in mediation	4	
– overige	19	

Tabel 3 Motieven raadslieden om mediation te adviseren (N=23)

Omschrijving	Aantal	% Totaal
verwachtte een snellere oplossing door niet-juridische uitspraak	13	57
verwachtte een betere oplossing door niet-juridische uitspraak	10	44
wilde dat cliënt oplossing in eigen hand kon houden	6	26
verwachtte een andere oplossing door een niet-juridische uitspraak	5	22
ervaring met eerdere mediation	3	13
het advies van bureau rechtshulp was doorslaggevend	1	4
anders	0	0

Tabel 4 Weigeringsgronden partijen om niet met mediation in te stemmen (N=23.359)

Weigeringsgrond	Aantal	% Totaal
cliënt komt niet in aanmerking voor GRb	147	1
kosten te hoog	17	0
cliënt verwacht niet dat mediation oplossing kan bieden	19.163	82
angst voor wederpartij	17	0
anders	4.015	17

Tabel 5 Redenen cliënt om niet door te gaan naar mediation (n=57)

Reden	Aantal	% Totaal
cliënt komt niet in aanmerking voor GRb	8	14
kosten te hoog	2	4
cliënt verwacht niet dat mediation oplossing kan bieden	16	28
angst voor wederpartij	6	11
anders, waarvan:		
– cliënt heeft zaak zelf opgelost/partijen vinden zelf oplossing	8	14
– cliënt probeert zaak eerst zelf op te lossen	6	11
– grondslag voor het conflict is weggevallen	2	4
– cliënt laat zich eerst behandelen	2	4
onbekend*	7	12

* waaronder veel cliënten/wederpartijen die niets meer van zich laten horen.

Tabel 6 Weigeringsgronden wederpartijen (n=201)

	Aantal	% Totaal
totaal aantal zaken	312	-
aantal zaken, waarbij redenen bekend	201	100
kosten mediation te hoog	2	1
wederpartij verwacht niet dat mediation oplossing biedt anders:	114	57
partijen vinden zelf (tussen)oplossing	33	16
partijen proberen zaak zelf op te lossen	25	12
grondslag voor conflict is weggevallen	2	1
wederpartij wil zaak via rechter oplossen	5	2
wederpartij wil niet praten	15	7
wederpartij reageert niet	5	2

Tabel 7 Aantal contacturen (n=162)

	Totaal aantal	% Totaal
tot 1 uur	10	6
1-2 uur	71	44
2-3 uur	41	25
3-4 uur	20	12
4-5 uur	12	7
5-6 uur	4	2
6 uur en meer	4	2

Tabel 8 Aandeel van belangrijkste zaaksoorten per doorverwijzingsfase (in %)

Omschrijving	Intake	Spreekuur	Mediations
arbeid en ontslag	25	36	63
huurrecht	7	9	17
onrechtmatige daad en verbintenissenrecht	15	15	8
sociale voorzieningen	5	13	2
wonen	2	3	2
personen- en familierecht	15	2	2
overig	-	-	10

Tabel 9 Financieel belang (n=133)

Omschrijving	Totaal aantal	% Totaal
minder dan €454	5	4
€454-€4.540	63	47
€4.540-€22.690	45	34
€22.690-€45.378	2	2
niet van toepassing	18	14

Tabel 10 Betaalde eigen bijdrage door partijen per deelproject (n=309)

Betaalde eigen bijdrage partijen	Haarlem	Middelburg	Zwolle	Totaal aantal	% Totaal
€0 (mediationweek)	42	20	30	94	30
€13,50	69	84	21	174	56
€266	12	6	0	18	6
bedrag conform toevoeging	2	4	0	6	2
anders	3	12	2	17	6

Tabel 11 Complexiteit van de zaak (n=163)

Lopen er meer procedures tussen de partijen	Meer dan 2 partijen bij mediation betrokken	Derden-belanghebbenden bij mediation betrokken	Aantal	% Succes
	*		8	100
		*	5	100
			136	79
	*	*	9	67
*			5	40

* indien van toepassing.

Tabel 12 Doorlooptijd in weken (n=159)

Omschrijving	Totaal aantal	% Totaal
op de dag van de eerste sessie	102	64
binnen 1 week	13	8
1-2 weken	19	12
2-3 weken	5	3
3-4 weken	5	3
4-5 weken	6	4
5-6 weken	2	1
6-7 weken	1	1
7-8 weken	3	2
8-9 weken	1	1
9-10 weken	0	0
10-11 weken	2	1

Tabel 13 Aantal contactminuten per mediation per deelproject

Omschrijving	Haarlem (n=68)	Middelburg (n=67)	Zwolle (n=27)	Totaal aantal	% Totaal (n=162)
0 tot 90 minuten	24	18	6	48	30
90 tot 180 minuten	22	41	11	74	46
180 minuten en meer	22	8	10	40	25

Tabel 14 Doorlooptijdcategorieën per deelproject

Omschrijving	Haarlem (n=66)	Middelburg (n=66)	Zwolle (n=27)	Totaal aantal	% Totaal (n=159)
dezelfde dag nog	36	50	16	102	64
1 tot 20 dagen	20	10	6	36	23
20 dagen en meer	10	6	5	21	13

Tabel 15 Patronen van meest voorkomende combinaties instemmingsmotieven van partijen (n>20)

motieven (n=251)							Succes %	Aantal
Andere oplossing	Betere oplossing	Snellere oplossing	Oplossing in eigen hand	Advies advocaat	Advies bureau rechtshulp	Ervaring met eerdere mediation		
	*						86	22
	*	*					86	22
*							83	35
		*					80	51
							80	46
				*			78	23
					*		75	52

* Indien van toepassing

Bijlage 6

Afkortingenlijst

ADR	Alternative Dispute Resolution
Arob(wet)	Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
DRJB	Directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen van het ministerie van Justitie
DTR	Directie Toegang Rechtsbestel van het ministerie van Justitie
GRb	Gefinancierde Rechtsbijstand
IRIS	Integraal Rechtshulp Informatie Systeem
MvJ	Ministerie van Justitie
NMI	Nederlands Mediation Instituut
P&O	Personeel en organisatie
PR	Public Relations
RM	Rechterlijke macht
RvR	Ra(a)d(en) voor Rechtsbijstand
VRN	Vereniging Rechtshulp-organisaties Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WVG	Wet Voorziening Gehandicapten

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) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site (www.wodc.nl). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2001, 2002 en 2003 verschenen rapporten.

Huls, F.W.M., M.M. Schreuders, M.H. Ter Horst-van Breukelen, F.P. van Tulder (red.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2000; ontwikkelingen en samenhangen
2001, O&B 189

Jungmann, N., E. Niemeijer, M.J. ter Voert

Van schuld naar schone lei; evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen
2001, O&B 190

Leuw, Ed., N. Mertens

Evaluatie beginselenwet Tbs/wet Fokkens
2001, O&B 191

Huijbregts, G.L.A.M., F.P. van Tulder, D.E.G. Moolenaar

Model van justitiële jeugdvoorzieningen voor prognose en capaciteit
2001, O&B 192

Kruissink, M., C. Verwers

Het nieuwe jeugdstrafrecht; vijf jaar ervaring in de praktijk
2001, O&B 193

Verrest, P.A.M.

Ter vergelijking; een studie naar het Franse vooronderzoek in strafzaken
2001, O&B 194

Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw

Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis
2002, O&B 195

Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide

Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006
2002, O&B 196

Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij

Evaluatie van de Wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden
2002, O&B 197

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt m.m.v. R.F. Kouwenberg,

G. Paulides, J. Barendsen

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor

2002, O&B 198

Voert, M. ter, J. Kuppens

Schijn van partijdigheid rechters

2002, O&B 199

Daalder, A.L.

Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001

2002, O&B 200

Klijn, A.

Naamrecht

2002, O&B 201

Kruissink, M., C. Verwers

Jeugdreclassering in de praktijk

2002, O&B 202

Eshuis, R.J.J.

Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999

2002, O&B 203

Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna, M. Brouwers,

A.A.M. Essers

Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het

Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002

2003, O&B 204

Tak, P.J.J.

The Dutch criminal justice system; organization and operation – second revised edition

2003, O&B 205

Kromhout, M., M. van San

Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit

2003, O&B 206

Kogel, C.H. de, C. Verwers

De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie

2003, O&B 207

Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts

Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose

2003, O&B 208

Eshuis, R.J.J.

Claims bij de rechtbank

2003, O&B 209

Combrink-Kuiters, L., E. Niemeyer, M. ter Voert m.m.v. N. Dijkhoff,

M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens

Ruimte voor Mediation

2003, O&B 210