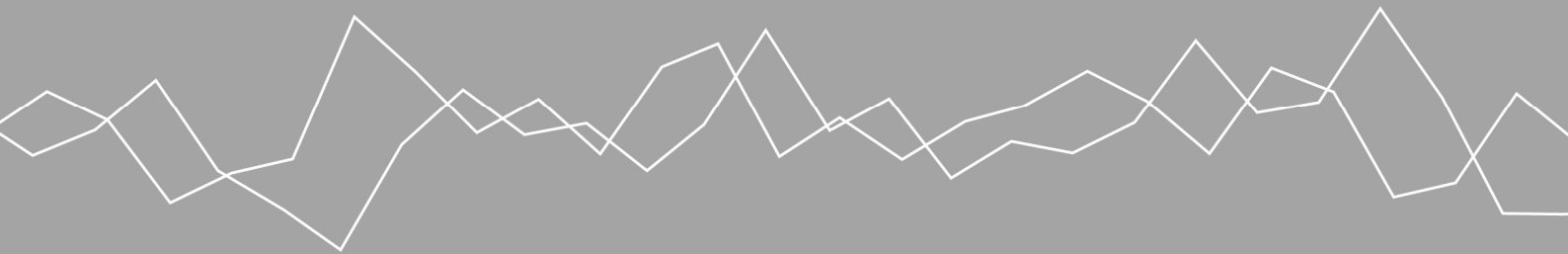


Blijft mediation de eeuwige belofte of wordt het  
een volwassen markt?



seo economisch onderzoek



Amsterdam, mei 2012

# Blijft mediation de eeuwige belofte of wordt het een volwassen markt?

Mediationmarkt vanuit Economisch perspectief

Prof. dr. B.E. Baarsma



**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO- Discussion paper no. 68

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Mediation bevindt zich wat de vraag betreft nog in de introductiefase .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Het marktaandeel van mediation is nog beperkt.... ..</b>	<b>5</b>
3.1	...tegelijk is het aanbod sterk gestegen.....	6
3.2	Het aantal mediations stijgt mondjesmaat.....	7
<b>4</b>	<b>Op zoek naar het marktpotentieel .....</b>	<b>9</b>
4.1	Kortom: het marktpotentieel is enorm.....	11
<b>5</b>	<b>Zes redenen waarom het potentieel niet benut wordt .....</b>	<b>13</b>
5.1	Twee redenen waardoor het aanbod snel steeg.....	15
<b>6</b>	<b>Op weg naar marktevenwicht..... ..</b>	<b>17</b>
6.1	....is geen overheidsregulering nodig.....	17
6.2	Tot slot: bescheiden rol voor de overheid .....	19



# 1 Inleiding

**Mediation werd in de negentiger jaren van de vorige eeuw geïntroduceerd als veelbelovend geschilbeslechtinginstrument. Sindsdien is de vraag naar mediation niet echt van de grond gekomen. Wel zijn er veel mediators tot de markt toegetreden. De markt is daardoor niet in evenwicht. Dit artikel schetst de groeiruumte voor mediation, en doet aanbevelingen hoe die ruimte benut kan worden. Vooral nog is de rol van de overheid daarbij beperkt. De beroepsgroep is eerst zelf aan zet.**

Mediation is een vorm van conflictoplossing waarbij een onafhankelijke neutrale derde, de mediator, partijen begeleidt om vanuit hun belangen tot een oplossing van hun onderlinge conflict te komen. Mediation heeft een aantal aansprekende voordelen. Partijen dragen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid voor de afdoening van hun onderlinge geschillen, en zij houden het conflict daarbij in eigen hand in plaats van de oplossing uit handen te geven aan de rechter. Een ander voordeel is dat creatievere oplossingen mogelijk zijn voor afdoening van geschillen, doordat ook afspraken kunnen worden gemaakt die door de rechter, die zich alleen binnen de kaders van de wettelijke mogelijkheden kan bewegen, niet kunnen worden gemaakt.





## 2 Mediation bevindt zich wat de vraag betreft nog in de introductiefase

Deze voordelen hebben het grote publiek nog niet aangesproken. Mensen kiezen nog massaal voor de traditionele manieren van geschilbeslechting. Plaatsen we het product mediation in de productlevenscyclus, dan is mijn stelling dat mediation zich wat de vraag betreft nog in de introductiefase bevindt. Figuur 1 geeft de productlevenscyclus weer.

Normaal gesproken maakt een product 5 fases door. In de introductiefase is het product nog onbekend, en daardoor is de vraag laag en is er nog geen winst. Tegelijk is er weinig concurrentie omdat het een nieuw product is. In deze fase is het essentieel om het product bekend te maken met bijv. een promotiecampagne, zodat de consument het leert kennen en er meer van zal kopen zodat het product automatisch in de volgende fase, de groeifase, terecht komt.

In de groeifase stijgt de omzet sneller dan in welke andere fase dan ook. Promotie blijft belangrijk om de voordelen van het product over het voetlicht te brengen en zo meer klanten te werven. De winst is op z'n hoogst, en dat lokt toetreding uit. De concurrentie neemt toe. In de fase van volwassenheid neemt de groei af. Om toch voldoende winst te kunnen blijven maken wordt meer gelet op kostenbeheersing. Concurrentie is stevig; er wordt gestreden om marktaandeel.

In de verzadigingsfase dalen de afzet en de winst. Zwakke partijen verlaten de markt of worden overgenomen. Verdediging van het marktaandeel staat centraal; er komen nieuwe alternatieven op de markt. Tot slot is er de fase van teruggang. De vraag naar het product neemt sterk af en verschuift naar nieuwe producten. In deze fase verlaten veel aanbieders de markt. Zo heeft TomTom de markt voor landkaarten gedecimeerd en hetzelfde geldt voor het digitale fotoestel en het fotorolletje. Dit wordt ook wel *creative destruction* genoemd.

Mediation is een innovatief product; het is een heel ander product dan de reguliere rechtsgang. Het is een innovatie die een deel van het werk van advocaten kan innemen. Tot op heden heeft mediation dat echter nog niet gedaan. De aangekondigde verhoging van de griffierechten kan daar verandering in brengen; daarover later meer. De afzet en de winst zijn beperkt, en omdat het aanbod wel sterk is gestegen, is er – in tegenstelling tot in een reguliere levenscyclus – stevige concurrentie. Tevens ontbreekt het vooralsnog aan een promotiecampagne om de bekendheid van mediation te vergroten.

Figuur 1: Productlevenscyclus



### 3 Het marktaandeel van mediation is nog beperkt....

Dat het marktaandeel van mediation nog beperkt is, blijkt bijvoorbeeld uit cijfers uit het WODC-rapport de Geschilbeslechtingdelta 2009. In slechts 2,7% van gevallen waarin een vorm van overeenstemming wordt bereikt, gebeurt dat via mediation. Dit aandeel is de afgelopen jaren bovendien teruggelopen van 3,9% (1998-2002) naar 2,7% (2004-2008). Uit de Monitor gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 blijkt dat van alle in 2010 afgegeven toevoegingen (429.970) slechts 1,7% (7.330) mediationtoevoegingen betreft<sup>1</sup>.

Kijken we naar het aantal verwijzingen dan blijkt dat in circa 8 op de 1.000 zaken verwijzing naar mediation plaatsvindt.<sup>2</sup> Figuur 2 laat de ontwikkeling van het aantal verwijzingen naar mediation zien. Hieruit blijkt dat de groei van het aantal doorverwijzingen afvlakt. Uit een niet-gepubliceerde rapportage van de Raad voor de Rechtspraak voor de bestuurlijke overleggen blijkt dat mediation in de eerste vier maanden van 2011 in vergelijking met de eerste vier maanden van 2010 sterk is gedaald, met bijna 30%. Bij belastingzaken is dit zelfs een daling van 70%.<sup>3</sup>

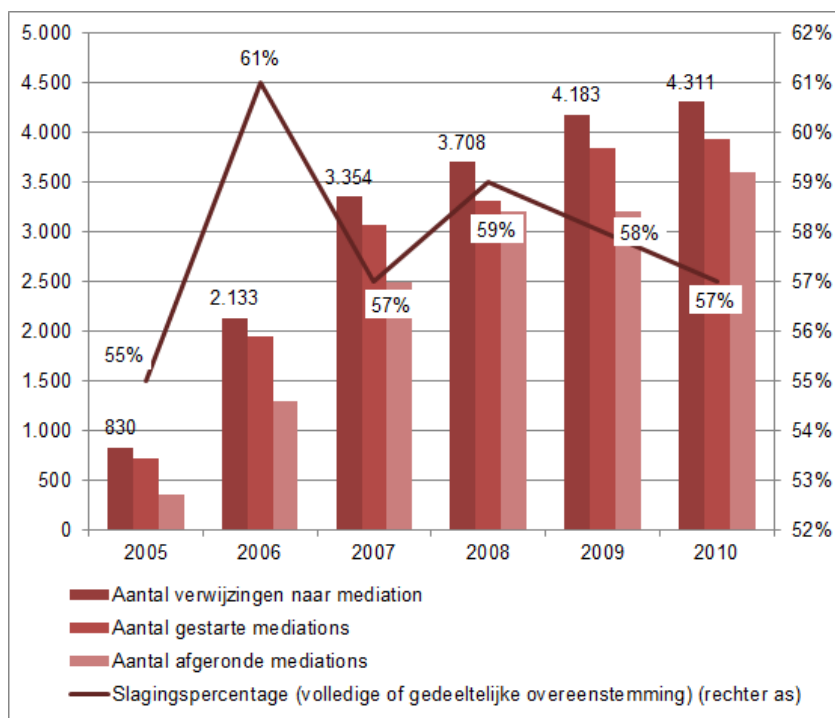
---

<sup>1</sup> Combrink-Kuiters, C., M. van Gammeren-Zoetewij en S.L. Peters (2011), Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, Den Haag: WODC.

<sup>2</sup> Raad voor de Rechtspraak (2011), Kengetallen 2010, Den Haag. En: Raad voor de Rechtspraak (2011), *Jaarverslag 2010*, Den Haag.

<sup>3</sup> Wel is in de sector kanton en bij belastingzaken het percentage van de zaken waarin volledige toestemming wordt bereikt gestegen van 40,9% naar 53,5% respectievelijk van 73,3% naar 84,3%. Mediation is hier dus effectiever geworden.

Figuur 2: De groei van het aantal doorverwijzingen naar mediation vlakt af



Uit de jaarverslagen van de Stichting Geschillencommissies blijkt dat in 2010 slechts 5% van de door de 48 consumentengeschillencommissies behandelde zaken is geschikt door een mediator en dat mediation niet gebruikt wordt bij geschillen over beroep en bedrijf.

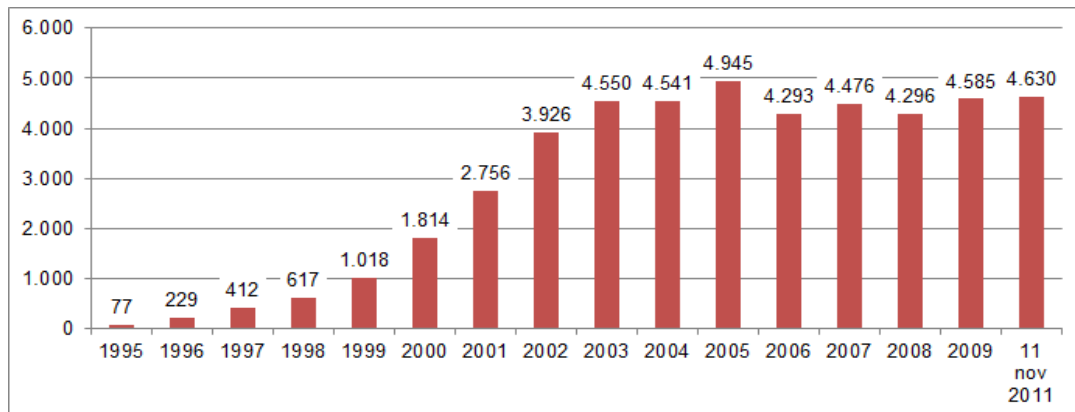
Verder heb ik een aantal partijen geïnterviewd om het aandeel mediation te bepalen. Bij vakbonden blijkt mediation vrijwel niet te worden ingezet om arbeidsconflicten van de leden op te lossen. Bij instanties als de Belastingdienst of het UWV wordt mediation bij maximaal 1 op de 1.000 bezwaarschriften ingezet. Men verwacht dat mediation geen grote vlucht zal nemen. Wel wordt veel verwacht van het inzetten van mediationvaardigheden bij het persoonlijk contact over een bezwaarschrift. Veel bezwaarschriften zullen kunnen worden afgewikkeld met een persoonlijk telefoontje waarin uitleg wordt gegeven en vragen gesteld kunnen worden. Tot slot is het aandeel mediation ook beperkt in de praktijk van rechtsbijstandverzekeraars: minder dan 1 op de 1.000 van het aantal behandelde zaken geschiedt middels mediation.

### 3.1 ...tegelijk is het aanbod sterk gestegen

De vraag wil dus niet echt van de grond komen. Tegelijk loopt de aanbodzijde een stuk vooruit op de vraagzijde: tot 2003 steeg het aantal NMI-mediators sterk, om daarna op zo'n 4.600 te stabiliseren. Er zijn nu te veel mediators voor het aantal zaken en de concurrentie is fors. Gevolg is dat de meeste mediators niet kunnen rondkomen van hun mediationpraktijk, alleen een kleine

voorhoede maakt winst. De rest heeft het mediatorschap als nevenfunctie en in sommige gevallen zelfs als hobby. Slechts iets meer dan 1 op de 10 mediators werkt in 2011 alleen als mediator en doet het mediatorschap dus niet als nevenfunctie. In 2009 was dat nog minder: 1 op de 16. Een overschot aan mediators is maatschappelijk gezien niet optimaal. De talenten kunnen productiever ingezet worden op markten waar een tekort is aan arbeidskracht.

**Figuur 3: Aantal NMI-mediators is snel gegroeid, maar is nu stabiel**



## 3.2 Het aantal mediations stijgt mondjesmaat

In opdracht van het Nederlands Mediation Instituut (NMI) heeft onderzoeksbureau Stratus op basis van enquêtes ingeschat wat het aantal verrichte mediations door mediators is<sup>4</sup>. In 2011 zijn dat er bijna 52.000, oftewel 11 mediations per mediator. Twee jaar geleden was dat minder; 47.300 mediations, en dat is 10,3 mediations gemiddeld per mediator.<sup>5</sup>

Gemiddeld halen NMI-mediators in 2011 20% van hun inkomsten uit mediation; in 2009 was dat minder, namelijk 15%. De totale omzet uit mediations is in 2011 circa 55 miljoen euro (tegen iets meer dan 51 miljoen euro in 2009).

<sup>4</sup> Vogels, R.J.M. (2011), De stand van Mediation in Nederland 2011, Zoetermeer: Stratus.

<sup>5</sup> Vogels, R.J.M. en P.Th. Zeijden (2010), De stand van Mediation in Nederland 2010, Zoetermeer: Stratus.



## 4 Op zoek naar het marktpotentieel

De vraag is hoe groot de behoefte aan mediation is. Wat is het marktpotentieel? Het marktpotentieel bepalen is geen sinecure. Buiten het juridische domein wordt niet bijgehouden hoe vaak mediation wordt gebruikt. Binnen het juridische domein geldt dat zeer veel zaken zich voor mediation lenen, maar dat niet alle partijen geschikt zijn voor mediation. Er is geen set meetbare criteria te bepalen op basis waarvan zaken als niet of wel geschikt voor mediation gelden.

Hierna wordt voor verschillende categorieën zaken enig gevoel van de orde van grootte van het marktpotentieel ontwikkeld. Daarbij is gekeken naar het aantal rechtszaken en het aantal zaken behandeld door rechtsbijstandsverzekeraars, vakbonden, overheidsinstellingen, huurcommissies, Kifid en de nationale ombudsman en naar bemiddeling in het kader van buurtbemiddeling en zakelijke conflicten.

Laten we eens kijken naar het soort zaken waarbij nu relatief vaak mediation wordt ingezet. Uit interviews blijkt dat mediation zowel in ontslag- als in echtscheidingszaken relatief veel wordt gebruikt. Dat volgt ook uit de enquêtes van Stratus uit 2011: meer dan 33% van de mediations betreft familiezaken en 25% betreft arbeidszaken, samen dus bijna 60%.<sup>6</sup> In 2009 was dat zelfs nog meer dan 70%. In de officiële statistieken kan ook worden teruggevonden dat mediation relatief veel wordt gebruikt bij echtscheidingen en nevenvoorzieningen. Circa 60% van alle civielrechtelijke verwezen mediations betreft echtscheidingen en 80 tot 90% van de mediationtoevoegingen heeft betrekking op echtscheiding en nevenvoorzieningen.<sup>7</sup>

Het is zoals gezegd moeilijk om in te schatten wat het marktpotentieel is, maar stel dat niet 2,7% van de geschillen met mediation wordt opgelost, maar 5 tot 10%, dan neemt het aantal mediations sterk toe. Kijken we bijvoorbeeld naar het aantal verzoekschriftprocedures bij ontslag, echtscheiding en voogdij in het kader van familiezaken. In 2009 betrof dat 106.700 zaken. 10% daarvan geeft al snel een potentieel van 10 duizend mediations.

---

<sup>6</sup> Verder betreft 15% buurtbemiddeling en 8% conflicten met de overheid. Het zakelijk segment bedraagt eveneens 8%. In 2009 lagen de percentages in dezelfde orde van grootte: 42,7% betrof familiezaken en 28,2% van de mediations betrof arbeidszaken (samen meer dan 70%) en bijna 6,4% betrof buurtbemiddeling en 8,7% betrof conflicten met de overheid. Het zakelijk segment bedroeg 7,4%.

<sup>7</sup> Guiaux, M., F. Zwenk en M. Tumewu (2009), *Mediation Monitor 2005-2008*, Cahier 2009-9, Den Haag: WODC.

Een ander potentieel ligt bij een hoger aandeel voor mediation bij rechtsbijstandverzekeraars. Zij behandelden in 2009 meer dan 39.200 zaken<sup>8</sup>. Een aandeel van 5% van mediation bij de oplossing van die zaken zou 1.460 mediations opleveren. Ook de vakbonden behandelen veel zaken waar mediation uitkomst zou kunnen bieden. FNV Bondgenoten en ABVA KABO, de twee grootste vakbonden, behandelden in 2010 samen meer dan 27.000 geschillen (vooral arbeidsgerelateerde zaken; zie jaarverslagen). 5% daarvan zou 1.350 mediations genereren. Weer een andere optie ligt bij geschillencommissies. Als het aandeel van mediation bij consumentengeschillen stijgt van 5 tot 10% (dat wil zeggen meer dan 600 mediations), zijn er zo'n 290 mediations meer dan nu. Dat meer mogelijk is, blijkt wel uit het hoge aandeel mediations bij de zaken bij de geschillencommissie Wonen (25,2%) en Garantiewoningen (37,5%).

Overheidsinstellingen behandelen jaarlijks een groot aantal geschillen met burgers. In 2009 behandelden de Belastingdienst, IND, IBG, SVB, UWV en de CVOM<sup>9</sup> meer dan 934 duizend bezwaarschriften<sup>10</sup>. Stel dat 5% daarvan met mediation beslecht kan worden, dan genereert dat bijna 47 duizend mediations. De Huurcommissie handelde in 2010 13.224 verzoeken af. In het jaarverslag komt het woord mediation niet voor, maar stel dat 5% met mediation opgelost zou kunnen worden, dan zijn dat weer meer dan 650 mediations extra. Kifid ontving in 2010 6.719 zaken. Ook in het jaarverslag van het financiële klachteninstituut komt het woord mediation niet voor. Uitgaande van een aandeel van 5% zouden er 335 mediations gedaan kunnen worden. De Nationale ombudsman behandelde in 2010 14.331 klachten; 53 daarvan zijn met mediation beslecht.<sup>11</sup> Indien 5% van de klachten met mediation wordt afgedaan, dan levert dat 715 mediations op.

Buurtbemiddeling wordt door veel mensen ook onder de noemer mediation geschaard. In 2009<sup>12</sup> waren er bijna 9.200 meldingen, waarvan meer dan 7.600 geschikt waren voor bemiddeling.<sup>13</sup> Het marktpotentieel zit hem bij buurtbemiddeling niet zo zeer in het vergroten van het aantal mediationzaken, maar wel in het verkrijgen van een redelijke beloning. Nu wordt in slechts 4 op de 10 bemiddelingen een – zeer bescheiden – vergoeding van 5-15 euro gegeven om reis- en andere onkosten te betalen. Dit terwijl volgens de door Stratus in 2009 uitgevoerde enquêtes onder NMI-mediators bleek dat het gemiddeld tarief toen 139 euro per uur was. Daarmee is niet

---

<sup>8</sup> Croes, M.T., T. Geurts, M.J. ter Voert en F. Zwenk (2009), Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing, Nulmeting: periode 2000-2009, Cahier 2010-7, Den Haag: WODC.

<sup>9</sup> Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie.

<sup>10</sup> Croes et al, 2009

<sup>11</sup> In het jaarverslag staat verder dat regelmatig mediationvaardigheden in worden gezet, om de communicatie met de burger effectiever te maken.

<sup>12</sup> Bron: Jansen, M., S. Meijer en K. Bongers (2010), Buurtbemiddeling in perspectief - Een praktijkevaluatie, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

<sup>13</sup> 60% daarvan werd opgelost, in meer dan een kwart van de gevallen was het intakegesprek al genoeg.



gezegd dat de overheid per se deze beloning zou moeten betalen. Ook andere partijen, zoals woningcorporaties, hebben baat bij buurtbemiddeling.

Naar verluid kan buurtbemiddeling toch interessant zijn voor sommige mediators, omdat gratis vaardigheidstrainingen kunnen worden gevolgd en om toekomstige klanten bekend te maken met mediation. Zo lang buurtbemiddeling geen marktconforme vergoeding oplevert, vraag ik me echter af of het onder kostprijs werken niet de markt verpest. De mensen die gratis gebruik hebben gemaakt van buurtbemiddeling, zullen later in andere omstandigheden mogelijk niet of niet veel willen betalen voor mediation. Wat dat betreft is het geen goed nieuws dat tussen 2009 en 2011 een verschuiving is opgetreden van mediation in het kader van familie- en arbeidszaken naar buurtbemiddeling. Uit de enquêtes van Stratus blijkt dat het aandeel buurtbemiddeling in 2011 ten opzichte van 2009 met bijna 10 procentpunten is toegenomen ten koste van familie- en arbeidszaken.

Tot slot zit er ook marktpotentieel in het zakelijk segment – het business to business segment – en heeft dat segment als voordeel dat de tarieven er gemiddeld wat hoger liggen dan in het particuliere segment. Op dit moment – zo leert de enquête van Stratus ons – neemt het zakelijk segment zo'n 8% van de markt in (4.135 mediations in 2011). Is het inschatten van het particuliere marktpotentieel al moeilijk, voor het zakelijk segment is het nog moeilijker, omdat maar een fractie van de conflicten terugkomt in officiële statistieken. Zo is bekend dat rechtsbijstandverzekeraars in 2009 6.000 zaken in het zakelijk segment afhandelden en de geschillencommissies beroep en bedrijf in 2010 238 geschillen beslechtten. Dat is echter het puntje van de ijsberg van de zakelijke conflicten.

## 4.1 Kortom: het marktpotentieel is enorm

Los van het zakelijk segment, levert deze snelle inventarisatie een potentieel op van meer dan 62.000 mediations, ruim 10.000 meer dan nu worden gedaan. Ik heb me noodgedwongen moeten beperken tot het juridische domein, en daar nog maar een beperkt stuk van bekeken. Kijken we naar het totaal aantal rechtszaken, meer dan 1,9 miljoen in 2010, en trekken we daar de straf-, vreemdelingen- en Mulderzaken vanaf, dan blijven er zo'n 1,47 miljoen over.<sup>14</sup> Als het mediators zou lukken om daarvan 10% naar zich toe te trekken, dan is er een markt van 147.000 mediations. Daarbij komt dan nog alle buitengerechtelijke en niet-juridische geschilbeslechting. Er is, kortom, een enorm marktpotentieel.

---

<sup>14</sup> Raad voor de Rechtspraak (2011), Kengetallen 2010, Den Haag

Een waarschuwing is wel op zijn plaats. Dit potentieel kalft af doordat andere partijen in toenemende mate mediationvaardigheden gaan inzetten. Overigens is dat vanuit maatschappelijk perspectief niet nadelig, maar vanuit het perspectief van de mediators is deze beweging wel nadelig. Het is dus zaak voor mediators dit potentieel snel te benutten.

Anderzijds biedt de aangekondigde verhoging van de griffierechten extra kansen voor mediation. Hierdoor zal immers de toegang tot de rechter worden beperkt, en zullen rechtzoekenden op zoek gaan naar andere, goedkopere vormen van geschilbeslechting. Uit tabel 3 in het artikel van Bauw et al.<sup>15</sup> in ditzelfde nummer van het NJB blijkt dat de verwachte vraaguitval als gevolg van het in oktober jl. ingediende gewijzigde wetsvoorstel betreffende de kostendekkende griffierechten aanzienlijk is. De totale vraaguitval is naar verwachting 7% en bij bestuurszaken zelfs 17%. Los van de vraag of de verhoging vanuit economisch en juridisch oogpunt wenselijk is, biedt deze dus forse kansen voor mediation.

---

<sup>15</sup> Bauw, E., F. van Dijk, F. van Tulder (2012), De angel uit kostendekkende griffierechten?, in: NJB 2012/1, PM, p. PM.

## 5 Zes redenen waarom het potentieel niet benut wordt

De vraag is hoe het kan dat dit marktpotentieel onbenut blijft. Waarom blijft de vraag achter? Daarvoor zijn zes redenen.

Ten eerste is mediation onbekend en onbekend maakt onbemind. Uit de Geschilbeslechtingdelta 2009 blijkt dat mensen die mediation niet gebruiken dat in zo'n 40% van de gevallen nalaten, omdat ze niet weten wat mediation is. Uit de enquête van Stratus uit 2009 onder burgers blijkt dat bijna 60% nog nooit heeft gehoord van mediation of er wel van heeft gehoord maar niet echt weet wat het is.

Een ander probleem is dat mensen de kwaliteit niet goed kunnen inschatten: wat is een goede mediator? Dit wordt nog eens bemoeilijkt doordat er vele soorten mediators zijn (sturend, faciliterend of transformatief om maar een van de vele differentiaties te noemen; zie Lande (1997)<sup>16</sup> voor diverse andere differentiaties). Hoe weet je als leek wat het best bij je probleem en je behoeften past? Het gevolg van deze kwaliteitsintransparantie is tweeledig:

1. Ten eerste leidt kwaliteitsintransparantie tot een zich zelf versterkend mechanisme: als iemand veel zaken heeft gedaan is dat voor de buitenwacht een teken van kwaliteit en dus gaan ze naar hem toe. Dit is een winner-takes-all-market, of eigenlijk een winner-takes-almost-all-market. Er is een kleine voorhoede die het leeuwendeel van de zaken doet, en een veel grotere achterhoede die slechts een paar zaken doet.

Uit de cijfers van Stratus over 2011 blijkt dat 16% in 2011 nog geen zaken heeft gedaan en dat bijna 69% er tussen de nul en de tien heeft gedaan. In 2009 was dat 25,5% respectievelijk 73,5%. Slechts 4% doet 50 of meer zaken per jaar. Dat is zo in 2011 en was ook zo in 2009. Ook uit de cijfers van het aantal mediationtoevoegingen komt dit winner-takes-all kenmerk naar voren: Gemiddeld doen mediators 14,4 mediationtoevoegingen per jaar in 2010, maar de mediator met de meeste mediations heeft er 122 gedaan.

2. Een tweede gevolg is dat de intransparantie van kwaliteit ertoe kan leiden dat goede kwaliteit uit de markt verdwijnt. In de economische literatuur heet dit averechtse selectie.<sup>17</sup> Als het voor de mediator geld kost om een bovengemiddelde kwaliteit te

---

<sup>16</sup> Lande, J. (1997), How will lawyering and mediation practices transform each other?, Florida State University Law Review, 24, pp. 839-901.

<sup>17</sup> Akerlof, G.A. (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, The Quarterly Journal of Economics 84(3), pp. 488-500.

leveren, maar hij deze kwaliteit niet zichtbaar kan maken op de markt, dan is er een prikkel om minder kwaliteit te gaan leveren omdat daarmee kosten zijn te besparen zonder dat klanten weglopen. Op een goed moment blijft daardoor alleen ondergemiddelde kwaliteit over. Nu is een deel van de kwaliteit van een mediator wel meetbaar, dus is the-race-to-the-bottom niet onafwendbaar.<sup>18</sup> Essentieel is het wel om consumenten een handje te helpen en goede van slechte mediators te onderscheiden via een keurmerk. Ik kom daar zo op terug.

De derde reden dat de vraag achterblijft bij wat maatschappelijk gezien optimaal is, is dat de voordelen van mediation voor een deel niet direct toevallen aan degene die mediation koopt. Zo kan mediation ten opzichte van een juridische procedure niet alleen tot besparingen voor de klant leiden, maar ook voor Justitie. Er is in econometrische sprake van externe effecten. Voor zover mediation leidt tot kostenbesparingen in de justitiële keten heeft de overheid er baat bij om het gebruik van mediation te stimuleren. Dat is ook de reden dat de overheid sinds 1 april 2005 aan rechters in de sectoren civiel, bestuur en kanton van de rechtbanken en de gerechtshoven de mogelijkheid heeft gegeven om door te verwijzen naar mediation (hiervoor kunnen ze specifieke ‘doorverwijscursussen’ volgen). Ook het Juridisch Loket kan burgers doorverwijzen naar mediation. Ook was er in 2009 en 2010 een stimuleringsbijdrage in de vorm van 2,5 uur gratis gebruik van mediation. Deze is per 1 januari 2011 weer afgeschaft.<sup>19</sup> Tot slot wordt mediation door de overheid gestimuleerd doordat er analoog aan de toevoeging voor een advocaat voor minder draagkrachtigen ook de zogenoemde mediationtoevoeging is. Daarbij neemt de overheid de kosten van vier uur mediation voor haar rekening; de rechtzoekende betaalt alleen een bescheiden eigen bijdrage. Mocht vier uur mediation niet genoeg zijn, dan is een verlengde mediationtoevoeging mogelijk.

De vierde reden voor de achterblijvende vraag naar mediation is dat er (te) weinig herhaalvraag is. Uit de Geschilbeslechtingdelta 2009 blijkt dat slechts 53% in een voorkomend geval (waarschijnlijk) opnieuw zou kiezen voor mediation. In 2003 was dat nog meer dan 70%.

De vijfde reden is dat sommige zittende aanbieders, zoals advocaten en rechters, de groei van mediation tegenhouden, omdat een hoger aandeel mediation ten koste gaat van hun eigen omzet.<sup>20</sup> Advocaten zouden om die reden bijvoorbeeld kunnen vasthouden aan een procedure en

---

<sup>18</sup> Een belangrijk kwaliteitscriterium is de mate waarin een mediator er in slaagt overeenstemming tot stand te brengen. Dit criterium is vreemd genoeg op de websites van mediators nergens te vinden.

<sup>19</sup> Op initiatief van de Raad voor de Rechtspraak is er nu met de mediators een instaptarief afgesproken om de eerste kosten wat te drukken voor de klanten.

<sup>20</sup> Dit blijkt ook uit de enquête zoals uitgevoerd door De Palo et al., Palo, de G., A. Feasley & F. Orecchini (2011), Quantifying the cost of not using mediation – a data analysis, Brussels: European Parliament, Directorate General For Internal Policies.

rechters zouden conflicten liever in de rechtszaal houden en niet doorverwijzen naar mediation. Van frequent doorverwijzen via het juridische circuit is dan ook geen sprake. Dat blijkt uit cijfers uit de Geschilbeslechtingdelta uit 2009. Slechts 10% van de personen die mediation hebben gebruikt om hun geschil op te lossen zijn doorverwezen door het Bureau voor Rechtshulp, het Juridisch Loket, de advocaat of de rechter. Het overgrote deel kwam op eigen initiatief (34%) of via de andere partij (20%), de werkgever (12%), dan wel familie, vrienden of kennissen (4%).

Een laatste reden dat de vraag naar mediation achterblijft bij het potentieel is dat rechtsbijstandverzekeraars en vakbonden te weinig prikkel hebben om mediation te gebruiken als kostenbesparend instrument. Dat komt door de – overigens in academische kringen omstreden – verzekeringsparadox.<sup>21</sup> Deze zegt dat verzekeraars een prikkel hebben om de schadelast te verminderen, want dit vergroot het verschil tussen premie-inkomsten en uitgaven, maar tegelijk óók een prikkel hebben om de schadelast in stand te houden. Als het te goedkoop wordt om een juridisch geschil op te lossen, verdwijnt immers de reden om een verzekering te nemen. Verzekeraars hebben daarom een prikkel om de kosten niet te laag te maken.

## 5.1 Twee redenen waardoor het aanbod snel steeg

Waarom is het aanbod van mediators zo snel gestegen? Ten eerste omdat het niet veel kost om mediator te worden, in ieder geval veel minder dan de kosten om psycholoog, advocaat, rechter of notaris – om maar wat te noemen – te worden. De opleidingskosten liggen zo'n beetje tussen de 2 en 5 duizend euro. De jaarlijkse kosten bestaan uit de registerkosten bij het NMI (280 euro per jaar), het inkopen van educatie op de markt om de vereiste 16 PE-punten te behalen (circa 1.200 euro per jaar), de kosten van beroepsaansprakelijkheidsverzekering, verplichte reviews (ongeveer een keer per 3 jaar; kosten circa 500 euro), lidmaatschappen van vakverenigingen en de bedrijfskosten (huisvesting, etc.). Omdat er niet veel startinvesteringen nodig zijn, kost het ook niet veel om de markt weer te verlaten. Er is dan ook veel in- en uitstroom in het NMI-register.

Ten tweede – ik gaf het al aan – is het mediatorschap lang niet voor iedereen een voltijdsbaan, maar een nevenactiviteit waar men niet van hoeft te leven. Omdat er te weinig werk is, worden relatief veel mediators trainer voor nieuwe mediators. Omdat er zo veel opleidingsmogelijkheden zijn, groeit het aantal mediators nog sterker. Dit komt doordat in de mediationopleidingen geen realistisch beeld van de verdienmogelijkheden wordt gegeven, waardoor de gemiddelde cursist waarschijnlijk te optimistisch is over zijn kansen.

---

<sup>21</sup> Hinlopen, J. (2007), Verzekeringsparadox, in: Economische Statistische Berichten, 92(4517), pp. 526-527.



## 6 Op weg naar marktevenwicht.....

De mediationmarkt kan op twee manieren in evenwicht worden gebracht. Ten eerste door de vraag te verhogen en ten tweede door het aanbod te beperken.

De belangrijkste knop waaraan gedraaid kan worden is de eigen houding van de beroepsgroep: niet wachten tot de klant uit zich zelf komt (tot het grind knarst), maar actief op zoek gaan naar die klant – daarbij opererend vanuit een bewust gekozen niche op de markt. Die niche kan langs de lijnen van sectoren worden bepaald (zakelijk versus particulier, familie versus arbeid) of langs de lijnen van mediationstechnieken. Door te specialiseren kan de mediator steeds beter worden op die niche. De klant actief opzoeken vergt onder meer inzicht en interesse in de behoeften van de klant en actieve acquisitiestrategie. Uit de enquête van Stratus uit 2009 blijkt dat slechts 27,4% werk binnenhaalt door eigen acquisitie (koude acquisitie), vrije stroom en eigen initiatief. De bulk van het werk komt via doorverwijzing (lauwe en warme acquisitie). Voor een startende praktijk is een actieve en klantgerichte houding essentieel om een reputatie te vestigen. Dit vergt ondernemerschap, veel meer dan nu in de mediationopleidingen wordt onderwezen.

De vraag kan ook gestimuleerd worden door een keurmerk in te stellen zodat de consument weet wat een goede mediator is. Het NMI-register wordt in toenemende mate omgevormd tot een dergelijk privaat keurmerk. Het is vanuit consumentenperspectief jammer dat er nog een register bij is gekomen en dat het de beroepsgroep kennelijk zo veel moeite kost om tot één eenduidige set minimum kwaliteitseisen te komen. Dat leidt tot verwarring bij consumenten. De beroepsgroep zou collectief de verantwoordelijkheid moeten nemen om samen met één keurmerk naar buiten te komen. Van mediators mag je toch wel verwachten dat ze er samen uitkomen?

### 6.1 ....is geen overheidsregulering nodig

Er is vooralsnog geen reden voor overheidsregulering van kwaliteit. Ook de Europese mediationrichtlijn<sup>22</sup> spreekt van het opstellen van vrijwillige gedragscodes.<sup>23</sup> De reflex van een beroepsgroep die last heeft van concurrentie, is wel vaker om te vragen om het wettelijk opleggen

---

<sup>22</sup> Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken

<sup>23</sup> Richtlijn 2008/52/EG, artikel 4, lid 1, luidt als volgt: “De lidstaten bevorderen met alle door hen passend geachte middelen de opstelling van *vrijwillige gedragscodes* en de naleving ervan door de bemiddelaars/mediators en de organisaties die bemiddeling/mediation verlenen, alsmede de ontwikkeling van andere doeltreffende kwaliteitscontrolemechanismen betreffende het verlenen van bemiddeling/mediation.” (cursivering toegevoegd).

van kwaliteitseisen en het beschermen van de titel mediator of geregistreerd mediator, zoals dat bij tolken en vertalers, architecten, notarissen en advocaten het geval is. Toch is het geen goed idee. Natuurlijk, het zou het leven wel makkelijker maken, maar van gemak gaat een markt niet beter werken. In tegendeel: juist omdat mediation de rol vervult van innovatieve dienst die naast maar ook in plaats van traditionele geschilbeslechting een plek aan het veroveren is, is het zaak om deze innovativiteit niet in de weg te zitten door allerlei wettelijke regels en eisen te gaan stellen.

Het is logisch dat de overheid aan mediators alleen dan het in de Europese mediationrichtlijn opgenomen verschoningsrecht wil geven als er duidelijke en voldoende kwaliteitseisen worden opgesteld en nageleefd. Niet gezegd is dat die eisen door de overheid gesteld dienen te worden.

Beter is dat de sector zelf kwaliteitsregels stelt. De sector weet beter dan de overheid welke uitwassen aan regels gebonden moeten worden. Bovendien is het nog wat vroeg voor overheidsingrijpen. De sector is nog maar net bezig om kwaliteitseisen te stellen en individuele mediators zijn naar mijn gevoel pas recent begonnen op wat grotere schaal ondernemerschap te ontwikkelen. Het is beter dit privaat initiatief de ruimte te geven in plaats van het te verdringen met overheidsregels. De sector zou eerst moeten proberen zelf hun markt te maken in plaats van de overheid te vragen dat voor hen te doen.

Ook het verplichtstellen van mediation, zoals het verplicht is om eerst langs de huisarts te gaan alvorens bij de specialist aan te kloppen, is geen goed idee.<sup>24</sup> Essentieel is dat mensen vrijwillig voor mediation kiezen, en het niet als verplichte poortwachter van de juridische keten gaan zien. Dat geldt ook voor verplichte conflictdiagnose door de mediator. Ook dat kan gezien worden als een kostenverhogende en doorlooptijdverlengende drempel voor de gang naar de rechter. Beter is dat de rechtzoekende wordt overtuigd van de voordelen van mediation en uit eigen beweging kiest voor mediation.

---

<sup>24</sup> Zie Brink (2011) voor een juridische analyse van de verplichtstelling. Hij komt tot dezelfde conclusie: niet doen. Brink, M. (2011), Verplichtstelling van mediation?, in: NJB afl. 39, pp. 2652-2657.



Alvorens tot een verplichting over te gaan, is het minimaal nodig om vast te stellen dat mediation inderdaad effectiever (geschillen beter worden beslecht) en goedkoper is. Uit onderzoek van Gerritsen et al. (2009)<sup>25</sup> blijkt dat mediation alleen lagere gerechtskosten met zich meebrengt dan de traditionele rechtsgang als er volledige overeenstemming wordt bereikt.<sup>26</sup> Zij vergelijken soortgelijke zaken met en zonder mediation. Indien volledige overeenstemming wordt bereikt, leidt mediation tot een kostenverlaging van 44%, 48% respectievelijk 85% bij civiele, bestuurs- en belastingzaken. Bij gedeeltelijke overeenstemming is dat niet langer het geval voor civiele zaken (mediation is 8% duurder) en als geen overeenstemming wordt bereikt leidt mediation tot een kostenstijging bij civiele en belastingzaken (20% respectievelijk 3% duurder).

Een andere reden om geen overheidsregulering in te voeren, is dat de onbalans tussen vraag en aanbod vooral aan de onderkant van de markt zit. Dus bij de kleine parttimers die slechts enkele mediations per jaar doen en die daardoor niet de mogelijkheden hebben om actief te acquireren en een eigen niche te ontwikkelen. Deze partijen zullen in een zich verder ontwikkelende en adequaat zelfgereguleerde markt niet overleven.

## 6.2 Tot slot: bescheiden rol voor de overheid

Wat kan de overheid wel doen? Ten eerste kan ze zelf het goede voorbeeld geven en in geschillen waarbij ze zelf partij is op grotere schaal mediation inzetten en alleen in zee gaan met mediators die geregistreerd zijn. Daarnaast zou de overheid samen met de sector een campagne op kunnen zetten om de bekendheid van mediation te vergroten.

---

<sup>25</sup> Gerritsen, M., K. Janssen, J. Poort en J. Weda (2009), Mediation via rechtspraak; Kosten en doorlooptijden, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

<sup>26</sup> Het gaat hier dus om de 'bruto' kosteneffecten, dat wil zeggen, de kosten die gerechten maken bij de behandeling van rechtszaken en waarvoor ze via de Raad voor de rechtspraak worden gefinancierd exclusief de kosten van de verwijzingsvoorziening (€ 307 per mediation), de kosten van de mediator en de kosten voor conflictpartijen.



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · [www.seo.nl](http://www.seo.nl)