

Memorandum 2011-4

Beoordeling Impactanalyse Kostendeckende Griffierechten

S.W. van den Braak
M.T. Croes
P.O. de Jong
R.M.V. van Os
M.J. ter Voert

Memorandum

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

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

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: wodc@minvenj.nl

Memoranda worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het onderzoeksbureau Significant opdracht gegeven om een impactanalyse uit te voeren voor een systeem van kostendekkende griffierechten. Het gaat daarbij om de mogelijke gevolgen van het invoeren van kostendekkende griffierechten op het keuzegedrag van groepen in de samenleving voor de wijze van geschilbeslechting. Directie Rechtsbestel heeft vervolgens het WODC verzocht om de methode die Significant heeft gebruikt tussentijds te beoordelen.

Het WODC heeft een review geschreven over de conceptrapportage van Significant en op 20 mei een conferentie met deskundigen georganiseerd. Doel van de review en de conferentie was om de conceptrapportage van Significant kritisch te beoordelen en verbeterpunten aan te dragen, en daarmee de kwaliteit van het eindrapport van Significant te bevorderen.

In deel 1 van dit rapport vindt u de review. Daarin worden criteria voor goede uitvoering van een systeemdynamische simulatiemethode opgesteld en wordt bekeken in hoeverre de analyse van Significant hieraan voldoet. In deel 2 treft u het verslag aan van de conferentie met deskundigen op het gebied van ex ante-analyse, wetgevingskwaliteitsbeleid, modellenbouw en rechtspleging. Medewerkers van het WODC, SCP en CPB hebben die dag een referaat gehouden over het rapport van Significant en tevens werden de andere deskundigen gevraagd hun mening te geven.

Inhoud

Deel 1 Een review van de conceptrapportage Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten — 7

S.W. van den Braak, P.O. de Jong, M.J. ter Voert — 7

1 Inleiding — 9

- 1.1 De achtergrond van de review — 9
- 1.2 De Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten — 9
- 1.3 De review van het WODC — 10
- 1.4 Aanpak van de review — 11

2 De context van impactanalyse voor wetgeving — 13

- 2.1 Impactanalyse van wetten in een breder perspectief — 13
- 2.2 Ex ante-effectentoetsen in Nederland — 14

3 Een beoordeling van de in de impactanalyse gebruikte methoden — 17

- 3.1 Over modelsimulaties en systeemdynamische modellen — 17
- 3.2 Over *Group Model Building* — 18
- 3.3 De keuze voor modelsimulatie — 19
- 3.4 Criteria voor een goede uitvoering van modelsimulatie en *Group Model Building* — 20
 - 3.4.1 De inbedding van het ontwikkelde model — 20
 - 3.4.2 De validiteit en betrouwbaarheid van het simulatiemodel — 20
 - 3.4.3 De (kwaliteit van de) invoergegevens en de gevoeligheid voor assumpties — 23
 - 3.4.4 Het gebruik van Group Model Building — 24
- 3.5 Een beoordeling van de door Significant uitgevoerde impactanalyse — 25
 - 3.5.1 De uitvoering van het modelbouwproces — 25
 - 3.5.2 De rapportage van het simulatiemodel — 30

4 Samenvatting en conclusies — 33

Literatuur — 35

Deel 2 Verslag Conferentie Impactanalyse Significant — 37

M.T. Croes, R.M.V. van Os — 37

Verantwoording — 39

5 Verslag Conferentie — 41

- 5.1 Opening door Monika Smit — 41
- 5.2 Welkomstwoord Just Stam (Directie Rechtsbestel) — 41
- 5.3 Referaat Susan van den Braak (WODC) — 41
- 5.4 Reactie Significant — 44
- 5.5 Discussie met de zaal — 45
- 5.6 Referaat Ab van der Torre (SCP) — 45
- 5.7 Reactie Significant — 49
- 5.8 Discussie met de zaal — 49
- 5.9 Referaat Bert Smid (CPB) — 50

- 5.10 Reactie Significant — 52
- 5.11 Discussie met de zaal — 53
- 5.12 Vrije ronde o.l.v. Frans Leeuw — 53

6 Aandachtspunten Conferentie Impactanalyse Significant — 57

Bijlagen

- 1 Programma Conferentie Impactanalyse Significant — 59
- 2 Deelnemerslijst Conferentie Impactanalyse Significant — 61

Deel 1 Een review van de conceptrapportage Impactanalyse Kostdekkende Griffierechten

S.W. van den Braak, P.O. de Jong, M.J. ter Voert

1 Inleiding

1.1 De achtergrond van de review

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte is opgenomen dat de rechtspraak per 2013 zal worden bekostigd door degenen die daar gebruik van maken.¹ Dit heeft geleid tot het voorstel om in 2013 kostendekkende griffierechten in te voeren. Dit zal naar verwachting leiden tot een forse verhoging van de griffierechten. In de Tweede Kamer hebben verschillende partijen hun zorgen geuit dat de toegankelijkheid van de rechtspraak na de griffierechtenverhoging niet in stand zou blijven.² Andere partijen, waaronder de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak³, de Raad voor de rechtspraak⁴ de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nationale ombudsman⁵ delen deze zorg. Ook in verschillende media is kritiek geuit op de griffierechtenverhoging.

Ter voorbereiding van het beleid heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het onderzoeksbureau Significant B.V. (hierna: Significant) opdracht gegeven om een instrument te ontwikkelen waarmee de effecten van het invoeren van een systeem van kostendekkende griffierechten op de korte en lange termijn kunnen worden doorgerekend. Het gaat daarbij om de mogelijke gevolgen van het invoeren van kostendekkende griffierechten op het keuzegedrag van groepen in de samenleving voor wat betreft de wijze van geschilbeslechting. Directie Rechtsbestel heeft vervolgens het WODC verzocht om de methode die Significant heeft gebruikt tussentijds te beoordelen. Doel van deze review van het WODC is om de conceptrapportage van Significant kritisch te beoordelen en verbeterpunten aan te dragen, en daarmee de kwaliteit van het eindrapport van Significant te bevorderen.

1.2 De Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een raamovereenkomst met het onderzoeksbureau Significant voor ondersteuning bij het bouwen van simulatiemodellen. Het projectteam dat zich met de Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten (hierna: IKG) bezighield stond onder leiding van een medewerker van DGRR en bestond daarnaast uit medewerkers van de afdeling Keteninformatievoorziening en Significant. Deze laatste medewerkers waren belast met de technische opbouw van het simulatiemodel (het modelbouwteam).

De doelstelling van de IKG is om op voorhand inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) maatschappelijke gevolgen van de verhoging van de griffierechten. Het gaat daarbij om de gevolgen voor het beroep op de rechtspraak en gevolgen voor alternatieven die er zijn om geschillen te beslechten.

¹ Bijlage bij het regeerakkoord Veiligheid en verantwoordelijkheid, 2010 p. 6.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-11 31 753 nr. 69.

³ www.nvvr.org/uploads.php?action=viewpdf&Upload_Id=709

⁴ Standpunt Raad voor de Rechtspraak over kostendekkende griffierechten, 28 februari 2011.

⁵ www.nu.nl/economie/2460020/ombudsman-snapt-niets-van-hoge-griffierechten.html

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de mogelijke gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten voor het beroep op de rechtspraak en buitengerechtelijke geschiloplossing?

Bij de centrale vraagstelling zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd:

- 1 Wat zijn de mogelijke (gedrags)effecten van invoering van kostendekkende griffierechten bij de volgende groepen rechtzoekenden en instituties en hun onderlinge samenhang:
 - a burgers (in verschillende inkomensgroepen);
 - b bestuursorganen;
 - c midden- en kleinbedrijf;
 - d gesubsidieerde rechtsbijstand;
 - e rechtsbijstandverzekeringen;
 - f advocatuur;
 - g rechtspraak (aard en omvang);
 - h alternatieve geschilbeslechting?
- 2 Wat zijn de gevolgen van de (gedrags)veranderingen op de omvang en op de aard van het aantal rechtszaken en buitengerechtelijke geschiloplossingsprocedures?

Significant hanteert voor de beantwoording van de vragen een systeemdynamische simulatiemethode, waarbij het model wordt opgebouwd door middel van *Group Model Building*. *Group Model Building* is een methode waarbij voor de inhoudelijke invulling van het model gebruik wordt gemaakt van de input van een expertgroep, bestaande uit deskundigen van betrokken organisaties. In het geval van het onderhavige model bestond de expertgroep uit 26 deskundigen van diverse bij de rechtspraak betrokken organisaties. De IKG is onder hoge tijdsdruk uitgevoerd. Het project startte in januari 2011 en half mei werd een conceptrapportage opgeleverd die de basis vormde voor de review van het WODC.

1.3 De review van het WODC

Toepassing van impactanalyses is in veel landen gebruikelijk of voorgeschreven binnen de reguliere procedure van de ambtelijke voorbereiding van een wet. Om de Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten in een breder perspectief te plaatsen, zullen we kort de beleidscontext beschrijven waarbinnen dergelijke analyses internationaal en in Nederland plaatsvinden en welke methoden en technieken voor ex ante wetsevaluaties worden toegepast. Vervolgens zullen we specifiek de methode die Significant heeft gehanteerd beoordelen.

In de review komen de volgende vragen aan bod:

- 1 Tegen welke beleidsachtergrond worden impactanalyses van wetgeving uitgevoerd in Nederland en enkele andere westerse landen en welke methoden worden daarbij gebruikt?
- 2 Welke criteria zijn aan een goede uitvoering van een systeemdynamische simulatiemethode te stellen en in hoeverre voldoet de analyse van Significant hieraan? Zijn er verbeterpunten voor de eindrapportage?

1.4 Aanpak van de review

Eind maart 2011 heeft Directie Rechtsbestel het WODC verzocht om een review uit te voeren op de impactanalyse van Significant. Het onderzoek van Significant was toen nog volop in ontwikkeling en er waren nog geen rapportages die konden worden beoordeeld. De review moest tussentijds aandachts- en verbeterpunten aandragen die ten goede zouden komen aan de kwaliteit van het eindproduct van Significant. De review is grofweg in twee fasen tot stand gekomen. De eerste fase had tot doel een lijst met criteria samen te stellen waaraan een 'goede' impactanalyse (met behulp van modelsimulatie) moet voldoen. Om deze criteria te kunnen opstellen, is literatuuronderzoek verricht naar de huidige stand van zaken op het gebied van simulatiemodellen in het algemeen en systeemdynamica in het bijzonder. Eventuele sterke en zwakke punten van de gebruikte methode zijn in deze eerste fase geïnventariseerd. Om meer inzicht te krijgen in de structuur en inhoud van het model zijn gesprekken gevoerd met het modelbouwteam. Verder zijn gesprekken gevoerd met leden van de expertgroep. Deze gesprekken beoogden inzicht te geven in de wijze waarop Significant zowel procesmatig als inhoudelijk is omgegaan met de inbreng van de groep experts. De eerste fase resulteerde in een voorlopige versie van de review, een tussenrapportage met daarin een lijst met criteria en aandachtspunten op basis van het materiaal dat het WODC 19 april ter beschikking stond. Deze tussenrapportage is aan Significant gestuurd. Doel daarvan was om Significant de mogelijkheid te bieden om eventuele zwakke punten bij te sturen.

De tweede fase van de review begon op het moment waarop Significant halverwege de maand mei het conceptrapport opleverde. Het conceptrapport is beoordeeld met behulp van de criteria die in fase 1 van de review zijn opgesteld. Verder is getracht nog openstaande vragen te beantwoorden. In het onderhavige rapport zijn de resultaten van fase 1 en 2 weergegeven.

Tot slot is op 20 mei een conferentie georganiseerd met deskundigen op het gebied van ex ante analyse, wetgevingskwaliteitsbeleid, modellenbouw en rechtspleging. Hierover is een afzonderlijk verslag verschenen (zie deel 2 van deze rapportage door Croes en Van Os). Tijdens deze conferentie zijn de uitkomsten van de onderhavige review besproken. Daarnaast is onder meer gekeken naar de validiteit, betrouwbaarheid en betekenis van de resultaten van de impactanalyse van Significant. Tevens is aan de orde gekomen of de gehanteerde methodiek een geëigende methode is om de vraagstelling van het onderzoek te beantwoorden of hadden andere methoden meer voor de hand gelegen? Ook deze slotconferentie had tot doel om de eindrapportage van Significant te verbeteren en eventueel aandachtspunten voor toekomstige impactanalyses aan te dragen.

2 De context van impactanalyse voor wetgeving

2.1 Impactanalyse van wetten in een breder perspectief

De eis die aan regelgeving kan worden gesteld, is dat zij zowel effectief als doelmatig is. Effectief in de zin dat de beleidsdoelstellingen door middel van de voorgestelde wetgeving worden gehaald. Doelmatig in de zin dat dit tegen de laagste (maatschappelijke) kosten gebeurt. (*Regulatory Impact Assessment*⁶ (RIA) is een systematische aanpak om de positieve en negatieve effecten van de voorgestelde en bestaande regelgeving en hun alternatieven op voorhand (ex ante) te beoordelen.⁷ Dit wordt inmiddels in veel landen toegepast. Het Europese *better regulation* beleid en de aandacht van de OESO voor *regulatory reform* hebben de belangstelling voor wetgevingskwaliteitsbeleid in Europa versterkt. De toepassing van dergelijke systematische effectenbeoordelingen is in de bij de OESO aangesloten landen in de afgelopen 30 jaar sterk toegenomen (Regulatory Policy Committee, 2008).

Impactanalyse van wetgeving kent twee functies, de technocratische en de democratische functie (Keohane, 2009). De technocratische functie verwijst naar de opvatting dat de effectenbeoordeling leidt tot rationalisering van het beleid. De gedachte is dat alternatieve instrumenten naast elkaar worden gezet en tegen elkaar afgewogen. In de democratische functie wordt de impactanalyse beschouwd als een discussiedocument. Door informatie te geven, zal de politieke discussie aan waarde winnen en zal de argumentatie transparanter zijn. De methoden voor een impactanalyse zijn in de meeste landen neergelegd in een handleiding of richtlijn. Deze impactanalyse heeft doorgaans de vorm van een kosten-batenanalyse. Vooral in de VS wordt het gebruik van kosten-batenanalyses en het kwantificeren van (zachte) effecten benadrukt (Hahn & Litan, 2005). In ieder geval dienen volgens de OESO economische effecten, zoals de effecten op de concurrentiepositie, op het midden- en kleinbedrijf en de gevolgen voor de internationale handel te worden beoordeeld. Ook moet specifiek aandacht worden besteed aan de identificatie van groepen die voor- en nadeel ondervinden van de te nemen maatregelen.

In het RIA-beleid van veel landen wordt het belang van kwantificering van kosten en baten benadrukt.⁸ De meer gedetailleerde RIA-richtlijnen bespreken onder meer technieken voor dataverzameling en methoden om kosten en baten te schatten (Van Humbeeck, 2006). Voor het schatten van de beleidseffecten (in termen van kosten en baten) van een regeling kunnen verscheidene modelleringstechnieken worden toegepast. Voorbeelden hiervan zijn: directe nalevingskostenmodellen, administratieve lastenmodellen, microsimulatiemodellen, sectorale impactmodellen, *partial equilibrium analysis*, *multi-market*modellen en macro-economische modellen, waaronder input-outputmodellen en macro-econometrische modellen (Van Humbeeck, 2006). Impactanalyses waarin de verwachte kosten en baten door middel van dergelijke methoden volledig worden gekwantificeerd, komen in Europese landen wei-

⁶ *Regulatory* is hier tussen haakjes geplaatst omdat sommige landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, dezelfde methode van *impact assessment* hanteren voor zowel wetgeving als beleidsplannen. Deze vorm van *impact assessment* is dus niet exclusief voorbehouden voor wetgeving.

⁷ www.oecd.org/document/39/0,3746,en_2649_34141_35258801_1_1_1_1,00.html

⁸ Juist op het gebied van kwantificering van effecten schieten de impactanalyses in veel landen vaak tekort.

nig voor (NAO, 2006; Ambler, Chittenden & Iancich, 2008; Erlandson, 2008; NNR, 2007; Council of the European Union, 2004; Bussjäger, 2001; Konradt, 2006).

2.2 Ex ante-effectentoetsen in Nederland

Ook in Nederland dient de wetgever oog te hebben voor de gevolgen van wetgeving. De zogenoemde Aanwijzingen voor de regelgeving⁹ expliciteren dit. Aanwijzing 9 benadrukt te letten op de effectiviteit, de neveneffecten en de lasten voor de overheid, burgers, bedrijven en instellingen. Aanwijzing 256 geeft aan dat in de toelichting bij ontwerpregelingen door het eerstverantwoordelijke ministerie in daarvoor in aanmerking komende gevallen de gevolgen van de regeling voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden gekwantificeerd. Om dit te bewerkstelligen zijn drie vragenlijsten ontwikkeld.¹⁰ Daarnaast is nog een groot aantal andere toetsen, handleidingen en kabinetsstandpunten van kracht, waarvan er nu 16 zijn geïntegreerd in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Voor het beoordelen kunnen daarnaast ondersteunende technieken worden gebruikt. Het IAK haalt als voorbeeld de volgende methoden aan: scenariomethode, werkbaarheidsanalyse, SWOT-analyse en risicoanalyse.¹¹ Dit is echter geen uitputtende lijst. Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie worden bij het vormgeven van wetten ex ante evaluatietoetsen gebruikt, waaronder de risico-inventarisatie, de beleidslogica-toets en de praktijkanalyse (Departementale Auditdienst & WODC, 2007). Als we spreken over feitenonderzoek bij de voorbereiding van wetgeving kan daar een waaier van verschillende soorten gegevensverzamelingen onder begrepen kan worden, die aan de hand van diverse onderzoeksmethoden zijn verzameld (Leeuw, Willemsen & De Jongste, 2011).

Ex ante toetsen van wetgeving kunnen langs twee sporen plaatsvinden. In het eerste spoor gaat het om de analyse en beoordeling van de tekst van de bestaande ontwerpregeling. Er wordt bezien in hoeverre de grondigheid van de onderbouwing van de regeling uitgaat van de stand van de wetenschappelijke kennis. De bovengenoemde methoden vallen voornamelijk in dit eerste spoor. In het tweede spoor betreft de ex ante analyse ook elementen van de te verwachten effecten. Met behulp van gedragswetenschappelijke theorieën en modellen wordt het toekomstige gedrag van de doelgroepen van het beleid voorspeld (Oosting, 2008). Het bouwen van systeemdynamische simulatiemodellen zoals Significant dat heeft gedaan, hoort hier toe. Het computermodel wordt inhoudelijk gevuld door middel van de input die door experts wordt geleverd (*Group Model Building*). Door experts een schatting te laten maken van de causale relaties en de bijbehorende cijfers, wordt getracht één van de belangrijkste nadelen van het gebruik van kwantitatieve modellen, te weten de grote databehoeft van het model, te ondervangen. Vanaf 2004 heeft Significant deze methode meer dan 30 maal toegepast voor de voorbereiding van beleid of wetgeving, waarvan het merendeel voor het ministerie van (Veiligheid en) Justitie. Het gebruik van deze methode en de poging de effecten door middel van de IKG systematisch in beeld te brengen, gaat dan ook een stuk verder dan de 'standaard' toetsen in het eerste spoor. En ook internationaal hebben we gezien dat gedragseffecten niet vaak ex ante worden gekwantificeerd. Hoewel sommigen kanttekenin-

⁹ Stcrt. 1992, 230.

¹⁰ De Bedrijfseffectentoets (BET), de Milieueffectentoets (MET) en de Uitvoering en Handhavingstoets (U&H-toets).

¹¹ <http://afweging.kc-wetgeving.nl/demo/dossier/monitoring>

gen plaatsen bij de bruikbaarheid van de uitkomsten van dergelijke methoden (Van Gestel, 2008), is in deze context de poging om gedragseffecten met deze methodiek te modelleren een positief punt. In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe de IKG is toegepast om de gedragseffecten van kostendekkende griffierechten te bepalen.

3 Een beoordeling van de in de impactanalyse gebruikte methoden

In dit hoofdstuk zal meer specifiek naar de door Significant gebruikte systeemdynamische methode gekeken worden. Hierin staat niet zozeer de inhoudelijke beoordeling van het uitgewerkte IKG (Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten) model centraal, dit is de taak van de domeindeskundigen die deel hebben genomen aan de expertmeetings en de door het WODC georganiseerde conferentie. We zullen ons hier voornamelijk richten op een beoordeling van de uitvoering van de impactanalyse en het modelbouwproces, dat wil zeggen: of dit op een correcte wijze en verantwoorde wijze gebeurd is en of er voldoende waarborgen zijn voor een kwalitatief goed model. Daarbij wordt ook bekeken of de rapportage voldoende duidelijk en transparant is. Voordat we toekomen aan het beantwoorden van de laatste twee onderzoeksvragen met betrekking tot de geschiktheid en toepassing van de gebruikte methoden systeemdynamica en *Group Model Building*, zullen we eerst een korte inleiding geven over de inhoud van deze methoden.

3.1 Over modelsimulaties en systeemdynamische modellen

De systeemdynamische methode (Sterman, 2000) is ontwikkeld in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw. Het primaire doel van deze methode, die haar oorsprong vindt in de regeltechniek en de niet-lineaire dynamica, is om het gedrag en de werking van complexe systemen te proberen te begrijpen. In goede simulatiemodellen zijn de onderliggende aannames expliciet gemaakt. Dergelijke modellen geven inzicht in de oorzakelijke verbanden tussen beleidsmaatregelen en (gewenste) effecten en kunnen gebruikt worden om voorgenomen beleid te toetsen. Simulatiemodellen zijn dan ook beschrijvend en maken duidelijk wat zou gebeuren in een bepaalde situatie, gegeven bepaald voorgenomen beleid. Het doel van simulatie is niet voorspellen, maar eerder *vooruitzien*: hoe zal een systeem in de toekomst werken onder bepaalde veronderstelde condities?

Centrale elementen van de methode zijn *feedback* (terugkoppeling), *time delays* (vertraagde doorwerking) en voorraadstromen. De *feedback loops* (circulaire verbanden, kringlopen) in een systeem worden eerst met behulp van causale diagrammen gevisualiseerd. Deze diagrammen geven weer hoe de variabelen in het geanalyseerde systeem zijn verbonden in oorzaak-gevolgrelaties. Op basis van deze diagrammen wordt vervolgens een modelstructuur voor een rekenmodel gemaakt bestaande uit een zogenaamd *stock and flow* diagram dat de voorraadstromen beschrijft. De causale relaties zijn hierin vertaald in rekenkundige formules.

In een dergelijk diagram geven de pijlen de stromen weer en de blokken de voorraden. Een *stock* (voorraad) kan hierin, in de loop van de tijd, toenemen of afnemen, de *flow* geeft daarbij aan met welke snelheid dit gebeurt. De voorraden betreffen bijvoorbeeld situaties waarin personen of zaken zich bevinden (bijvoorbeeld het aantal verzekerden). De stromen geven aan hoeveel personen of zaken van de ene situatie naar de andere overgaan (bijvoorbeeld het aantal mensen dat een verzekering beëindigt en dus van een verzekerde naar een onverzekerde situatie gaan). Het model simuleert zo dat personen of zaken door de keten stromen. Het berekenen van de stromen gebeurt op basis van differentiaal vergelijkingen.

Grofweg zijn er bij het opbouwen van een systeemdynamisch model dus twee fases te onderscheiden. In de conceptuele fase wordt de structuur van het systeem vastgesteld en wordt gedefinieerd welke variabelen in het systeem moeten worden opgenomen. Om dit model rekenend te maken, wordt vervolgens in de fase van het kwantificeren de opgestelde structuur voorzien van invoergegevens en rekenkundige formules. De uitkomst van deze fase is daarmee een rekenmodel. Meer specifiek bestaat het modelbouwproces uit de volgende (deel)stappen (Sterman, 2000; Martinez & Richardson, 2001):

- 1 probleem identificeren en definiëren;
- 2 model conceptualiseren (bijvoorbeeld: causale diagrammen en voorraadstromen tekenen);
- 3 model opstellen (bijvoorbeeld: formules en parameters specificeren);
- 4 model testen en evalueren;
- 5 model gebruiken, implementeren en verspreiden.

Ter ondersteuning van dit proces (met name bij het tekenen van diagrammen en het opstellen van vergelijkingen) wordt vaak simulatiesoftware gebruikt. Significants maakt gebruik van de software van het bedrijf Ventana systems genaamd Vensim.¹²

Er zijn twee elementen noodzakelijk in dit proces: de structuur van het model (de samenhang van de elementen in de (toekomstige) werkelijkheid) en invoergegevens (inclusief de waarden van de parameters van de formules). Vooral deze laatste voorwaarde levert mogelijk problemen op. Harde gegevens zijn over toekomstige gebeurtenissen namelijk meestal niet beschikbaar. Deze moeten daarom geschat worden, gebruikmakend van referentiemateriaal en schattingen van deskundigen. Het rekenmodel wordt daarom deels ingevuld met wat 'beredeneerde aannames' worden genoemd. Er zijn hierdoor bij het beoordelen van de uitkomsten van een rekenmodel twee dimensies van belang: de gevoeligheid van het model voor geschatte parameters en de onzekerheid die met de schattingen gepaard gaan. Er wordt daarom vaak gewerkt met verschillende scenario's en onzekerheidsmarges.

Vaak wordt een simulatiemodel gebouwd in samenwerking met deskundigen en belanghebbenden uit de keten, dit wordt ook wel *Group Model Building* genoemd. Deze methode zal hieronder kort toegelicht worden.

3.2 Over Group Model Building

Het model wordt gebouwd met behulp van een expertgroep bestaande uit inhoudelijke deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken organisaties. Deze personen brengen in workshops de relevante factoren die van invloed zijn op het probleem en hun onderlinge samenhang (de kringlopen) in kaart. Op deze manier wordt getracht een model te bouwen dat op draagvlak kan rekenen en dat verband houdt met de realiteit. Ook wordt zo getracht te waarborgen dat het simulatiemodel, de aannames die worden gemaakt en de resultaten plausibel zijn.

¹² Zie ook www.vensim.com/.

3.3 De keuze voor modelsimulatie

De keuze voor het gebruik van modelsimulatie is in dit geval gemaakt door de opdrachtgever. Deze heeft besloten Significant de opdracht te geven om de impactanalyse uit te voeren en heeft daarbij gebruik gemaakt van het mantelcontract met Significant voor het bouwen van simulatiemodellen. Dit onderzoeksbureau past deze methode al vrij lang toe op dergelijke vraagstukken en is een expert op dit gebied. Er is mede daarom door dit bureau geen onderzoek gedaan naar de geschiktheid van andere analysemethoden, noch heeft het de keuze voor deze methode expliciet onderbouwd. Wel kan uit de beslissing om de opdracht te accepteren afgeleid worden dat Significant de methode geschikt acht voor het probleem.

Meer algemeen kan gezegd worden dat de systeemdynamische methode geschikt is voor een bepaald soort problemen, en voor andere juist niet. Zo zijn er in de literatuur diverse richtlijnen te vinden (Vennix, 1996). Systeemdynamica kan gebruikt worden voor problemen die:

- complex en dynamisch zijn;
- spelen op de langere termijn;
- aanleiding geven om te denken in termen van stroomprocessen en voorraadstromen.

Als een vraagstelling niet aan deze voorwaarden voldoet, kan getwijfeld worden aan de toepasbaarheid van een systeemdynamische methode en moet gezocht worden naar alternatieven.

Het onderhavige vraagstuk voldoet aan de eerste twee richtlijnen in die zin dat het complex is en een schatting van gedragseffecten vraagt over een langere termijn. Ook aan de laatste richtlijn is voldaan, omdat de probleemstelling is beschreven in termen van voorraden en stromen. Er wordt gevraagd naar de effecten van het invoeren van kostendekkende griffierechten op de aard en omvang van het beroep op de rechtspraak. Daarom worden zaakstromen en zaakuitval gemodelleerd.

Daarnaast is een van de belangrijke aspecten van de onderzoeksvraag het onderzoeken van het gedrag van mensen en organisaties in het stelsel. Systeemdynamische modellen zijn bij uitstek geschikt om dit te modelleren, dat wil zeggen: om te verklaren hoe bepaalde beslissingen of gedragingen ontstaan (Sterman, 1991). Significant benadrukt dan ook dat het primaire doel van het ontwikkelde IKG-model is te begrijpen hoe het (nieuwe) griffierechtenstelsel werkt. Op basis hiervan kunnen de gevolgen worden geschat, maar het gaat niet primair om het 'hard' voorspellen van de toekomst. Een simulatiemodel is geen prognosemodel.

Systeemdynamica wordt ten slotte omschreven als een geschikte methode om toe te passen wanneer moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde zijn (Sterman, 1991; Vennix, 1996). Dit is in het onderhavige vraagstuk het geval, omdat nieuw beleid wordt ontwikkeld. Hierdoor zijn lang niet alle cijfers met betrekking tot mogelijk relevante variabelen aanwezig. In een simulatiemodel kunnen deze variabelen toch worden meegenomen, terwijl in andere benaderingen factoren waarvoor geen numerieke data beschikbaar zijn vaak worden genegeerd. De gedachte hierachter is dat het accurater is om deze factoren zo goed mogelijk te schatten, dan in deze weg te laten (Sterman, 2002).

Dit betekent echter wel dat als er geen 'harde' of eenduidige cijfers beschikbaar zijn er aannames gedaan moeten worden. Het model simuleert zoals gezegd voorraadstromen en de input moet daarom kwantitatief zijn. Kwalitatieve variabelen moeten

duis geoperationaliseerd of geschat worden (men spreekt in dit kader ook wel over 'goed beredeneerde schattingen' en 'plausibele aannames'). Overigens kan dit laatste voor onzekerheid zorgen, waardoor extra analyses nodig kunnen zijn, zoals hieronder verder zal worden uiteengezet.

3.4 Criteria voor een goede uitvoering van modelsimulatie en *Group Model Building*

De door Significant uitgevoerde impactanalyse is beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- de inbedding van het ontwikkelde simulatiemodel in bestaande theoretische kaders;
- de validiteit en nauwkeurigheid van het model en de waarborgen die er in het modelbouwproces zijn gesteld om tot een kwalitatief goed en bruikbaar model te komen;
- de kwaliteit van de invoergegevens, de mate van onzekerheid en de manier waarop onderliggende assumpties expliciet (kunnen) worden gemaakt;
- de rol, invloed en kwaliteit van de experts en de manier waarop *expert opinions* in het model verdisconteerd worden.

Hieronder zal per aspect steeds beschreven worden waarom het belangrijk en/of relevant is. Daarnaast zullen per aspect specifieke criteria geformuleerd worden die ook daadwerkelijk getoetst kunnen worden. Op basis van de conceptrapportage van Significant wordt daarna een oordeel gegeven over het ontwikkelde model voor kostendekkende griffierechten (het IKG-model) en de gevolgde methode. Hierbij wordt steeds aangegeven op welke manier, dat wil zeggen: op basis van welke informatie, de beoordeling tot stand is gekomen.

3.4.1 De inbedding van het ontwikkelde model

Om het draagvlak voor het model te vergroten is het van belang dat het gebaseerd is op resultaten uit empirische onderzoeken, wetenschappelijke inzichten en bestaande theoretische kaders op het gebied van griffierechten en geschilbeslechting. Als er (nog) weinig wetenschappelijke theorieën over dit specifieke onderwerp bestaan, dan spelen experts een grote(re) rol bij de totstandkoming van het model. Als dit inderdaad het geval is, dan zijn de vragen in paragraaf 3.4.4 van groot belang. In dat geval is de kwaliteit van de geraadpleegde deskundigen extra belangrijk alsook de manier waarop met hun meningen wordt omgegaan.

3.4.2 De validiteit en betrouwbaarheid van het simulatiemodel

Nadat een simulatiemodel gebouwd is, volgt de vraag hoe 'goed' het model is. Zo mag het model geen fouten bevatten, moet het op een goede manier gebouwd zijn, moet het plausibele resultaten genereren en aansluiten bij het werkelijke systeem. In deze sectie zullen testen besproken worden waarmee deze aspecten getoetst kunnen worden. Idealiter, moet een deel van deze testen al tijdens het modelbouwproces uitgevoerd worden, om zo de kwaliteit van het model te kunnen waarborgen.

Een belangrijke vraag die gesteld kan worden in deze context is de vraag of de voorspelde uitkomsten betrouwbaar zijn en overeenkomen met de (toekomstige) werkelijkheid. Echter, zoals hierboven al aangestipt is inzicht genereren het primaire

doel van het model, de uitkomsten zijn secundair. Er bestaat dan ook een gevaar als alleen de uitkomsten van het model gebruikt worden in het besluitvormingsproces. Een belangrijk voordeel van het gebruik van systeemdynamica is juist dat de redenering achter de berekende effecten kan worden uitgelegd. De uitkomsten moeten daarom bezien worden in de context van het model en de verklaring die het geeft voor de werking van het stelsel. Om deze reden moet een simulatiemodel ook niet alleen worden beoordeeld op zijn voorspellende waarde (Mooy & Kruse, 2005). Er worden in de literatuur wel testen voor de correctheid en bruikbaarheid van simulatiemodellen voorgesteld. Zo worden er bijvoorbeeld verschillende typen validatie- en verificatietesten voorgesteld (Forrester & Senge, 1980; Barlas 1996). Ten eerste, testen om de *structuur* van het model te valideren. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken of de modelstructuur overeenkomt met de werkelijke structuur van het gemodelleerde systeem. Een ander voorbeeld van een mogelijke test is het toetsen hoe het model reageert op het aanbieden van extreme waarden als invoer. Ten tweede, bestaan er testen om het *gedrag* van het model te valideren. Een model is adequaat als het voorspelbaar of herkenbaar gedrag vertoont. Dergelijke testen toetsen bijvoorbeeld of het modelgedrag overeenkomt met het gedrag van het werkelijke systeem (zijn de uitkomsten verklaarbaar en/of plausibel). Hierbij moet opgemerkt worden dat veel van deze validatietesten geen formele, objectieve en kwantitatieve testen zijn, maar dat deze ook subjectieve, semi-formele en sociale aspecten hebben (Barlas & Carpenter, 1990). Bij het ontbreken van statistische testen, is het is dan ook vaak zo dat de bouwer of gebruiker het model moet beoordelen op zijn bruikbaarheid, kwaliteit of validiteit (Barlas, 1996). Naast deze evaluatie van de kwaliteit van het model zelf (volgens geldende modelbouw standaarden), kan ook bekeken worden wat de kwaliteit is van het modelbouwproces. Dit kan bijvoorbeeld door een lijst van *best practices* (Martinez & Richardson, 2001) als uitgangspunt te nemen. In deze lijst worden voor iedere stap in het proces (zie de opsomming hierboven) een aantal *best practices* geformuleerd. Deze zijn gerangschikt van zeer belangrijk, naar belangrijk en wenselijk. Zo moet bij het formuleren van het model gezorgd worden dat de dimensies van de vergelijkingen consistent zijn.

Omdat de voorschriften met betrekking tot het testen en evalueren van het model in dit kader belangrijk zijn, worden deze hieronder weergegeven:

- Zeer belangrijk:
 - Vergelijk de gedrag patronen met de realiteit, gebruik statistische methoden voor *pattern fit* en niet voor *point-by-point fit*.
- Belangrijk
 - Zorg ervoor dat het model wenselijk reageert op extreme (maar mogelijke) schokken en waarden.
 - Test alle vergelijkingen op logica/aannemelijkheid.
 - Analyseer onverwachte resultaten van voorspeld gedrag om hun oorzaken te vinden.
- Wenselijk
 - Zorg ervoor dat alle variabelen en parameters een echte betekenis hebben.
 - Test het model in delen om de rol van de structuur te begrijpen en om de structuur en parameters te verfijnen.
 - Gebruik de expertise van de opdrachtgever om de structuur van het model te evalueren.
 - Stel vast welke parameters zeer gevoelig zijn en het modelgedrag wijzigen.

Het strekt tot aanbeveling om deze punten bij de validatie- en evaluatietesten aan de orde te laten komen.

Een andere checklist is te vinden in het werk van Sterman (1991). Hierin staan vragen die volgens hem gesteld zouden moeten worden om de validiteit van een model en zijn toepasselijkheid voor het probleem te beoordelen. Een aantal van deze vragen staan hieronder weergegeven.

- Wat is het (gemodelleerde) probleem?
- Wat zijn de grenzen van het model?
 - Bevat het model 'zachte' variabelen?
- Welke tijdsspanne is relevant voor het probleem?
- Worden toepasselijke modelvertragingen gebruikt?
- Zijn de resultaten van het model gevoelig voor (plausibele) variaties in de assumpties?
- Is het model robuust met het oog op extreme variaties in de assumpties?
- Zijn de resultaten van het model reproduceerbaar?
- Is het model (goed) gedocumenteerd?
 - Kan het model door derden gebruikt worden?

Ten slotte kan gekeken worden naar de mate waarin het model het werkelijke systeem weergeeft en aansluit bij de inzichten van experts uit de keten. Dit meet dus de kwaliteit van het model volgens experts en kijkt in hoeverre zij de resultaten accepteren.

TNO heeft in 2005 een review van een vergelijkbaar model van Significant voor het toenmalige Ministerie van Justitie, het Simulatiemodel Strafrechtsketen (SMS), uitgevoerd (Mooy & Kruse, 2005). Dit is voor zover ons bekend de enige externe evaluatie van een simulatiemodel van Significant. Aangezien deze evaluatie volgens de stand van de literatuur is uitgevoerd, zal deze mede als leidraad genomen worden bij het beoordelen van het model voor kostendekkende griffierechten. TNO concludeert in de rapportage dat met betrekking tot de werking van het model over het algemeen de testen zijn doorstaan, maar er worden op dit gebied ook een aantal onvolkomenheden geconstateerd. Zo werd bijvoorbeeld geconstateerd dat onder bepaalde omstandigheden variabelen negatieve, en daarmee, incorrecte waarden aannamen. Met betrekking tot het modelbouwproces is TNO van mening dat het proces goed is verlopen al worden er een aantal aandachtspunten gegeven: vooral gevoeligheidstesten ontbreken. Bij de evaluatie van het onderhavige simulatiemodel zal ook op deze, in het verleden negatief beoordeelde, punten gelet worden.

In het vervolg van deze paragraaf zullen we kort ingaan op een aantal aandachtspunten met betrekking tot het modelbouwproces. Zo mogen in dit proces (idealiter) geen fouten worden gemaakt. Daarnaast moet het proces goed gedocumenteerd worden, zodat het achteraf zo goed mogelijk geëvalueerd kan worden. Ten eerste zal ingegaan worden op de vraag hoe fouten in een model ontdekt kunnen worden. Daarna zal het belang van goede documentatie toegelicht worden.

De gebruikte Vensim software is in staat om te checken of het model bepaalde fouten bevat. Het gaat dan vooral om fouten in de syntax van vergelijkingen of om het detecteren van incomplete of dubbele vergelijkingen. Maar het kan bijvoorbeeld ook controleren of de gebruikte eenheden en variabelentypen kloppen en consistent zijn. Het is dan ook te verwachten dat in het ontwikkelde IKG-model dergelijke fouten niet zullen voorkomen.

Daarnaast kan een aantal van de voorgestelde verificatie- en validatietesten gebruikt worden om fouten in een ontwikkeld model te ontdekken. Het gaat dan vooral om de testen die de structuur van het model toetsen. Hiermee kunnen bijvoorbeeld

fouten op het gebied van niet-plausibele uitkomsten of het niet kunnen omgaan met extreme waarden ontdekt worden.

Het bouwen van een simulatiemodel is een iteratief proces. Het model wordt stap voor stap opgebouwd en daarbij steeds aangepast en verfijnd. Het is voor de evaluatie van het model (achteraf) van belang dat er inzicht verkregen kan worden in de ontwikkeling van het model. Waarom zijn bepaalde keuzes gemaakt en zijn er bepaalde (belangrijke, omvangrijke) wijzigingen gedaan en waarom? Documentatie is dus van groot belang (Sterman, 1991), zowel voor verificatie als voor eventuele replicatie. Eerdere versies van het model moeten daarom zoveel mogelijk gerapporteerd worden en *revisions* moeten verantwoord worden.

Meer specifiek is documentatie vooral van belang om de details van het rekenmodel te leren kennen en om inzicht te verkrijgen in hoe het rekenmodel tot stand is gekomen. In voorgaande rapporten van Significant (van Hooff et al., 2007; van der Grift et al., 2010) is de stap van kwantificeren namelijk lang niet altijd inzichtelijk gemaakt: alleen de structuur van het desbetreffende model wordt gerapporteerd, onderliggende formules worden niet vermeld. Ook wordt niet duidelijk gemaakt op welke manier vergelijkingen, en parameters daarin, bepaald of geschat zijn. Hierdoor is een model moeilijk te doorgronden en te controleren en kunnen resultaten niet gereproduceerd worden.

Daarbij is het, zeker als er onder tijdsdruk gewerkt wordt, belangrijk om steeds bewust te zijn van eventuele tekortkomingen van het ontwikkelde model. Voor de opdrachtgever zijn dergelijke tekortkomingen vaak lastig te zien, die is immers niet steeds bij het bouwproces betrokken. Het is daarom de taak van de modelbouwer om expliciet te vermelden wat de beperkingen van het model zijn en in welke mate er onzekerheden zijn (Homer, 1996). Het is daarbij ook belangrijk om aan te geven over welke invoergegevens nog onzekerheid bestaat. Dit laatste punt komt hieronder nader aan de orde.

3.4.3 De (kwaliteit van de) invoergegevens en de gevoeligheid voor assumpties

Het wordt als een van de voordelen van de systeemdynamische methode gezien dat ook kwalitatieve of moeilijk kwantificeerbare data meegenomen (kunnen) worden (Sterman, 1991). Vaak kan zelfs geen volledig model gebouwd worden met alleen 'harde cijfers' en zullen de benodigde (kwantitatieve) data niet voorhanden zijn. Deze paragraaf gaat over de omgang met missende data en de onzekerheden die daarmee gepaard gaan.

Als kwantitatieve data ontbreken wordt een beroep gedaan op de experts. Zij moeten een schatting maken van de missende gegevens. Bij de totstandkoming van de 'beredeneerde aannames' zijn de experts van de ketenpartners dus intensief betrokken. Ook kan ander referentiemateriaal gebruikt worden om inschattingen te maken.

De resultaten van het rekenmodel zijn echter, zoals hierboven al uitgelegd, gevoelig voor variatie in de gemaakte aannames. Het is daarom van belang om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren waarmee in kaart wordt gebracht hoe de resultaten veranderen als er andere aannames worden gedaan (Sterman, 1991; Sterman, 2000). In een eerder project dat Significant heeft uitgevoerd (Van Hooff et al., 2007) is dit op de volgende manier gedaan:

- De waarde van een van de schattingen wordt gevarieerd met een bepaald percentage;
- De berekeningen worden opnieuw uitgevoerd met de veranderde waarde;

- De uitkomst voor de variabelen die worden gebruikt om de resultaten te beschrijven worden bekeken. Vastgesteld wordt welke verandering optreedt ten opzichte van de oorspronkelijke berekening;
- De gevoeligheid van de resultaten voor de schatting wordt vastgesteld.

Op deze manier kan voor de belangrijkste aannames, waarvoor een grote onzekerheid geldt, bepaald worden in welke mate de resultaten gevoelig zijn voor variatie en voor welke aannames het model het meest gevoelig is. Deze verdienen extra aandacht. Het is van belang dat ook in dit project duidelijk wordt gemaakt over welke parameters onzekerheid bestaat. Als er inderdaad dergelijke parameters zijn, dan is het nodig om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren.

Als er parameters zijn waarvoor het model gevoelig is en waarbij een grote mate van onzekerheid speelt, dan verdient het aanbeveling om verschillende scenario's door te rekenen. In deze scenario's worden de parameters steeds op een andere, maar aannemelijke, manier ingesteld. Het voornaamste verschil tussen een scenario en een gevoeligheidsanalyse is dat in een scenario vaak het effect van een wijziging van een set van parameters wordt getoond, terwijl bij een gevoeligheidsanalyse steeds individuele parameters aangepast worden.

Ten slotte, wijzen we erop dat het van groot belang is om de onderliggende assumpties expliciet te maken. Dit moet op een overzichtelijke en verantwoorde wijze gebeuren. Het conceptuele model kan namelijk moeilijk begrijpbaar zijn voor degenen die niet aan het modelbouwproces hebben deelgenomen. Het rekenmodel bestaat uit vele *feedback loops* en bevat vele relaties, waardoor het bijbehorende diagram moeilijk leesbaar kan worden. Het is dus de vraag of en hoe hierin op een overzichtelijke manier is aangegeven welke invoergegevens gebaseerd zijn op aannames en/of schattingen en welke op cijfermateriaal.

Doel van het op een gestructureerde manier expliciet maken van aannames is dat het hierdoor duidelijk wordt in welke mate het model ondersteund wordt door gegevens uit wetenschappelijke bron en in welke mate het gebaseerd is op (beredeneerde) aannames. Zo kan een beeld gevormd worden van de 'zekerheid' van de geschatte effecten.

3.4.4 *Het gebruik van Group Model Building*

Zoals gezegd is de invloed van de experts bij de totstandkoming van het IKG-model redelijk groot. Het is daarom van belang om de kwaliteit van het *Group Model Building proces* te beoordelen.

In de literatuur over *Group Model Building* zijn de nodige aanwijzingen te vinden over hoe groepsessies vormgegeven moeten worden. Zo bestaan er verschillende scripts voor de verschillende stappen in het modelbouwproces (Andersen & Richardson, 1997). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de twee fases in het proces. Ten eerste, in de conceptuele fase wordt divergent geredeneerd; er vindt veel brainstorming plaats. Het is het beste om deze taken individueel of in kleine subgroepen uit te voeren, waarna de individuele ideeën gecombineerd worden. In de kwantificerende fase worden beslissingen genomen over de precieze instelling van parameters en *rates*. Deze taken zijn convergent en kunnen (beter) plenair afgedaan worden, bijvoorbeeld door iedereen te laten stemmen.

Doordat de aard van de taken verschilt, kunnen in de eerste fase van het modelbouwproces minder gestructureerde technieken gebruikt worden. Dit terwijl er in de latere fase meer behoefte zal zijn aan structuur. Wel is het zo dat hoe minder tijd de

deskundigen hebben, hoe gestructureerder de opzet van de sessie moet zijn. Ook is voor een groter aantal personen meer structuur nodig dan bij een kleiner aantal.

Ook spelen er nog een aantal andere vragen met betrekking tot het beoordelen van de kwaliteit van de expertbevraging. Ten eerste, de vraag hoe de samenstelling van de groep tot stand is gekomen. Op basis van welke criteria wordt een expert gekozen? Hierbij is het vooral van belang te beoordelen of de geraadpleegde deskundigen echt deskundig op het gebied waarover ze bevragd worden. Daarnaast moet bekeken worden of de deskundigen onafhankelijk zijn, dat wil zeggen: zitten er niet te veel mensen met dezelfde achtergrond in de groep of mensen die belang hebben bij een bepaalde uitkomst?

Overigens is het ook van belang om te kijken hoe wordt omgegaan met eventueel schadelijke groepsprocessen, zoals groepsdenken (*groupthink*) (Janis, 1982), groepsdruk of *confirmation bias* (Sterman, 2002). Er moet voor gewaakt worden dat de groep te veel in een bepaalde richting gaat denken, waardoor alternatieven uit het oog worden verloren. Een daaraan gerelateerd punt van aandacht is de manier waarop met verschil van mening (tegenspraak) wordt omgegaan. Wie neemt de uiteindelijke beslissing als de *expert opinions* elkaar tegenspreken en op basis van welke criteria gebeurt dit? Weegt de mening van elke expert even zwaar of worden sommige *expert opinions* hoger gewaardeerd dan andere? Het kan natuurlijk zo zijn dat het zich niet voordoet dat de meningen van experts afwijken. In dat geval is de vraag waarom dit het geval is en of er geen sprake is van groepsdruk of groepsdenken.

3.5 Een beoordeling van de door Significant uitgevoerde impactanalyse

Bij de beoordeling van de uitgevoerde impactanalyse staat, zoals hierboven al gezegd, primair het modelbouwproces centraal. Dat wil zeggen: de manier waarop het model tot stand is gekomen. Er wordt daarnaast wel gekeken naar de kwaliteit van het model, maar hierbij wordt het model niet inhoudelijk beoordeeld door het WODC. Er worden door het WODC zelf dan ook geen testen op het model uitgevoerd. Wel zal bekeken worden of er in het modelbouwproces voldoende waarborgen opgenomen zijn voor een kwalitatief goed model. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door uitgevoerde validatie- of evaluatietesten, zoals in paragraaf 3.4 beschreven.

De beoordeling van de impactanalyse is opgesplitst in twee delen. In het eerste deel wordt de kwaliteit van het modelbouwproces en het model an sich beoordeeld. In het tweede deel wordt specifiek gekeken naar de opgeleverde rapportage en de mate waarin deze volledig en voldoende duidelijk is. Dit onderscheid wordt gemaakt, omdat het rekenmodel en het rapport de twee primaire, maar afzonderlijke producten van de impactanalyse zijn. Een correct uitgevoerde simulatie betekent daarmee ook niet automatisch een compleet en helder rapport en andersom.

3.5.1 De uitvoering van het modelbouwproces

Bij het beoordelen van de kwaliteit van het modelbouwproces en het opgeleverde model, zullen de in paragraaf 3.4 genoemde criteria stap voor stap besproken worden. Dat wil zeggen: 1) de inbedding van het IKG-model in theoretische kaders, 2) de uitgevoerde evaluatie- en validatietesten en de resultaten daarvan 3) de kwaliteit van de invoergegevens en de manier waarop aannames expliciet gemaakt worden

en 4) de interactie met de expertgroep en het gebruik van de input van de experts in het model.

De inbedding van het simulatiemodel

Met betrekking tot het eerste punt, de inbedding van het model, kan gezegd worden dat Significant gebruik gemaakt heeft van beschikbare (wetenschappelijke) onderzoeken en onderbouwend cijfermateriaal. In het rapport wordt verwezen naar diverse bronnen en wetenschappelijk onderzoeken. Ook zijn diverse domeindeskundigen bevroegd en benaderd om relevante informatie aan te leveren. Het ligt echter buiten het bereik van deze review om het IKG-model inhoudelijk te beoordelen en te onderzoeken of voldoende wetenschappelijke onderbouwing aanwezig is of dat belangrijke kaders ontbreken.

Toch valt op dat een deel van de gemodelleerde gedragsmechanismen gebaseerd is op aannames die in samenspraak met de expertgroep zijn gedaan, hiervoor is (nog) geen theoretische onderbouwing aanwezig. Op de kwaliteit van deze aannames zal hieronder nog verder ingegaan worden.

Overigens ontbreken niet alleen wetenschappelijke inzichten op het gebied van gedragsmechanismen met betrekking tot kostendekkende griffierechten, ook wetenschappelijk onderzoek om parameters in het model te onderbouwen ontbreekt op een aantal plaatsen. Dit kan in een simulatiemodel opgevangen worden door berekende aannames of schattingen te gebruiken. Wel is het van belang om in de rapportage expliciet aan te geven welke delen van het model en welke invoer gebaseerd zijn op aannames en welke op (wetenschappelijke) bronnen. Ook dit punt zal hieronder nog aan de orde komen.

De validiteit en betrouwbaarheid van het simulatiemodel

Met betrekking tot dit punt is het van belang om te onderzoeken of er voldoende waarborgen gehanteerd zijn om tot een kwalitatief goed en bruikbaar model te komen. Als leidraad daarbij zouden de *best practices* (Martinez & Richardson, 2001) gevolgd moeten worden. Omdat het WODC niet bij het modelbouwproces betrokken is geweest, kan alleen op basis van de rapportage vastgesteld worden of de *best practices* gevolgd zijn. In de rapportage wordt echter niet expliciet vermeld of deze in het oog zijn gehouden en het is er ook lastig uit af te leiden. We zullen daarom kijken naar de door Significant (expliciet) vermelde testen en de resultaten daarvan.

Significant heeft volgens de rapportage de volgende testen uitgevoerd.

Als onderdeel van de technische modelbouw:

- 1 toetsing van dimensionele consistentie;
- 2 toetsing van de semantiek van variabelen;
- 3 toetsing van de aanwezigheid en juistheid van modelvertraging en feedback;
- 4 toetsing van de manier waarmee het model met invoervariabelen omgaat;
- 5 toetsing van de gebruiksvriendelijkheid van het model;
- 6 toetsing van de modeluitkomsten aan het werkelijke systeem (reference mode).

Als onderdeel van de gevoeligheidsanalyse:

- 7 toetsing van invoer van extreme waarden in modelvergelijkingen;
- 8 toetsing van gevolgen invoer van extreme waarden op modelgedrag.

Als onderdeel van de bijeenkomsten met de expertgroep:

- 9 toetsing van de geschiktheid van de structuur, grootte, en aggregatieniveau van het model voor het beoogde publiek;

- 10 het opsporen van contra-intuïtief modelgedrag;
- 11 toetsing van gegenereerde modelpatronen;
- 12 toetsing van de modeluitkomsten aan het werkelijke systeem (reference mode).

Een deel van deze toetsen is ook in het onderzoek van TNO (Mooy & Kruse, 2005) aan de orde gekomen en komt uit de literatuur (Forrester & Senge, 1980). Deze lijst met testen voldoet daarnaast grotendeels aan de aanbevelingen (*best practices*) die in paragraaf 3.4.2 zijn besproken. In de rapportage wordt niet ingegaan op de manier waarop de testen zijn uitgevoerd en er worden ook geen resultaten van deze testen vermeld. Wel heeft het WODC in een memo van Significant een korte toelichting ontvangen bij iedere test. Hierin staan echter ook geen resultaten beschreven. Er wordt alleen een melding gemaakt dat er een test is uitgevoerd en dat het model voor de test geslaagd is. Daarbij moet overigens aangemerkt worden dat het voor de geloofwaardigheid beter is als (een deel van de) testen niet door de modelbouwer zelf uitgevoerd worden. Toch blijft het van belang om al tijdens het modelbouwproces testen uit te voeren om zo fouten te kunnen ontdekken en voorkomen. Het lijkt erop dat dit door Significant inderdaad gedaan is.

De uitvoering van de testen is zoals gezegd beschreven in een aparte memo die het WODC heeft ontvangen. Doordat veel testen impliciet zijn uitgevoerd, is het moeilijk te achterhalen wat er precies gedaan is en wat de resultaten zijn. Uit de memo blijkt wel dat de uitvoering van deze testen op een aantal punten afwijkt van de testen zoals deze zijn uitgevoerd in 2005 door TNO (Mooy & Kruse, 2005). Zo is door TNO om de semantiek van de variabelen te testen een *case study* doorgerekend. Hiermee kunnen bijvoorbeeld onnauwkeurigheden in formules of dubbeltellingen ontdekt worden. Als een definitie van een variabele inhoudt dat er geen negatieve voorraden mogen ontstaan, dan moet dit bij het doorrekenen ook niet gebeuren. Indirect wordt zo getoetst of de structuur van het model overeenkomt met de structuur van het gemodelleerde systeem. Deze test behelst dus meer dan Significant in hun memo schrijft: het gaat niet alleen om de naam van de variabele en of deze eenduidig is en goed weergeeft wat de variabele inhoudt.

Zoals al eerder vermeld, zijn er door het WODC geen testen op het model uitgevoerd en omdat een groot aantal testen impliciet tijdens het modelbouwproces (zowel tijdens de technische modelbouw, door de modelbouwer, als tijdens de expertmeetings) uitgevoerd, kunnen de resultaten hiervan niet gecontroleerd worden. Een tweetal testen (7 en 8) zijn onderdeel van de gevoeligheidsanalyse. De resultaten hiervan zijn wel in het rapport opgenomen, hierop zullen we hieronder nog terugkomen.

Met betrekking tot het volgen en doorgronden van het modelbouwproces, is door Significant geen apart logboek bijgehouden. Wel is dagelijks een nieuwe versie van het model opgeslagen en is er gebruikt gemaakt van een *issuelijst* waarop openstaande vragen en geïmplementeerde oplossingen worden bijgehouden. Ook is de commentaar functie in de Vensim software gebruikt om uitleg en opmerkingen bij delen van het model te plaatsen. Overigens kan met behulp van de *compare models* functie in deze software, bekeken worden wat de verschillen zijn tussen twee modellen. Al met al betekent dit dat er geen specifiek logboek is bijgehouden, maar dat er wel informatie over het modelbouwproces is vastgelegd.

Omdat deze informatie ontbreekt in de rapportage, is het modelbouwproces voor het WODC lastig na te gaan en er ontstaat daardoor een gebrek aan inzicht met betrekking tot keuzes die gemaakt zijn of wijzigingen die hebben plaatsgevonden. Dit kan het verificatieproces bemoeilijken. Ook is het daardoor lastiger om beper-

kingen van of fouten in het model te ontdekken. Op dit laatste punt zullen we hieronder in paragraaf 3.5.2 nog nader ingaan.

De kwaliteit van de invoergegevens en de gemaakte aannames in het simulatiemodel

Met betrekking tot het derde punt, de kwaliteit van de invoergegevens en de gemaakte aannames, kan geconcludeerd worden dat waar mogelijk Significant gebruik heeft gemaakt van 'harde' cijfers. Hiertoe hebben zij gebruikt gemaakt van een hiërarchie van gegevens, waarin cijfers uit wetenschappelijke bronnen de voorkeur hebben.¹³ Indien deze gegevens niet voorhanden zijn, is getracht deze af te leiden uit cijfers die wel bekend zijn. Pas daarna worden beredeneerde aannames gebruikt. In het conceptrapport zijn de aannames expliciet gemaakt. In de tekst wordt beschreven welke mechanismen of verbanden aannames zijn van de expertgroep en welke invoergegevens zijn geschat of beredeneerd. Er zijn dus twee soorten aannames gemaakt, zowel aan de geëxpliciteerde mechanismen of verbanden (de structuur van het IKG-model) als aan de invoergegevens of parameters kunnen aannames ten grondslag liggen. Deze aannames zijn door de expertgroep op hun plausibiliteit beoordeeld. Hieronder zal verder ingegaan worden op deze expertbeoordeling.

Met het expliciet maken van de aannames heeft Significant een eerste stap gezet in de goede richting, toch is de rapportage, ons inziens, met betrekking tot dit punt nog voor verbetering vatbaar. Er worden in de lopende tekst op zo veel plaatsten aannames gedaan, dat de lezer het overzicht snel kan kwijtraken. In paragraaf 3.5.2 zullen wij daarom een aantal aanbevelingen doen met behulp waarvan deze aannames op een meer gestructureerde manier kunnen worden geëxpliciteerd. Ook aan het tweede belangrijke criterium met betrekking tot de kwaliteit van de invoergegevens is door Significant voldaan. Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd en er worden verschillende scenario's doorgerekend. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt hoe gevoelig het IKG-model is voor aannames. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat bij de doorgerekende scenario's niet duidelijk is gemaakt op welke manier de keuze voor de scenario's tot stand is gekomen. Ook vragen we ons af waarom niet juist de variabelen die gevoelig bleken te zijn voor variatie (in de gevoeligheidsanalyse), zijn gevarieerd in de scenario's. Nu is het zo dat alleen de variabelen die niet in de scenario's zijn meegenomen de input vormen voor een gevoeligheidsanalyse. Het gevolg hiervan is dat de invloed van de losse variabelen die in de scenario's zitten onbekend blijft.

De rol van experts bij het bouwen van het simulatiemodel

Met betrekking tot het laatste punt, de rol van de experts, is niet alleen gekeken naar de opgeleverde rapportage. Er zijn ook gesprekken gevoerd met het modelbouwteam en leden van de expertgroep. Daarnaast heeft het WODC de stukken ontvangen die door Significant voor en na de bijeenkomsten aan de expertgroep zijn verstuurd. Op deze manier is getracht een zo goed mogelijk beeld te krijgen van het doel, het verloop en de structuur van de expertsessies.

De expertgroep bestond uit inhoudelijke deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken organisaties. De leden zijn voorgedragen door de regiegroep invoering kostendekkende griffierechten. Om te waarborgen dat de samenstelling van de ex-

¹³ De bronvermelding van de invoergegevens die zijn gebaseerd op 'harde' cijfers is in een aparte bijlage geplaatst.

pertgroep zo optimaal mogelijk is, zijn aan de voordracht van de kandidaten een aantal voorwaarden gesteld. Zo moet iedere deelnemer:¹⁴

- 1 inhoudelijke kennis van het onderwerp hebben;
 - 2 zicht hebben op relevante ontwikkelingen;
 - 3 in staat zijn om met een analytische en conceptuele bril naar het onderwerp te kijken;
 - 4 in staat zijn om binnen de eigen organisatie aanvullende kennis en cijfers te mobiliseren;
 - 5 in staat zijn om vanuit een breder dan het eigen organisatiebelang te redeneren.
- In hun rapportage voegt Significant hieraan toe dat er gestreefd werd naar een expertgroep waarin de belangrijkste partijen en verschillende invalshoeken vertegenwoordigd zijn. Wat opvalt bij de samenstelling van de expertgroep is dat deskundigen met een universitair wetenschappelijke achtergrond ontbreken.

De experts die geraadpleegd zijn tijdens het modelbrouwproces hebben de inhoud geleverd op basis waarvan het IKG-model is gebouwd. Het aanleveren van informatie heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. Zo zijn er vier sessies geweest waarin de groep experts bevraagd werd over tal van onderwerpen. Daarnaast zijn er bilaterale contacten met de experts geweest, onder andere via email. Hierin werden experts voornamelijk gevraagd relevante wetenschappelijke publicaties en onderzoeken aan te reiken, cijfers uit de eigen organisatie aan te leveren of aannames of redematies te controleren. Hieronder zullen we verder ingaan op de opzet van de groepssessies.

In iedere sessie is telkens een specifiek onderdeel van het IKG-model besproken. Er werd eerst een inleiding gegeven waarin de huidige stand van zaken werd besproken. Daarnaast wordt het onderhavige onderdeel stap voor stap besproken naar aanleiding van een (vooraf beschikbaar gestelde) vragenlijst. Hierbij waren het model en de verbanden daarin al uitgewerkt door Significant. De experts werden gevraagd hierop te reageren en om te beoordelen of de gemaakte aannames plausibel zijn. De rol van de experts in het modelbouwproces is daarmee voornamelijk het reageren op de voorstellen van Significant B.V, zij hebben geen actieve rol in het modelbouwproces in de zin dat zij niet zelf verbanden of mechanismen aandragen. In deze rol werd hen gevraagd te beoordelen of het voorgestelde model plausibel is, maar er was ook ruimte voor commentaar of aanvullingen. Zo konden gaten gevuld worden, vraagtekens gezet worden bij delen van het model en kon gewezen worden op omissies. Daarnaast was een belangrijke rol van de experts het aanreiken van (nog ontbrekende) informatie.

Het voornaamste bezwaar bij de opzet van deze sessies is dat de benaderde experts deze niet altijd als even gestructureerd hebben ervaren. Het te bespreken materiaal werd soms pas kort van tevoren beschikbaar gesteld, en in sommige gevallen helemaal niet. Hierdoor kan het zijn dat experts zich niet optimaal hebben kunnen voorbereiden en dat niet optimaal gebruik is gemaakt van hun kennis. Ook het inzoomen op bepaalde delen van het IKG-model werd als onprettig ervaren, doordat zo het overzicht over het totale model verloren werd. Hierdoor moeten wellicht vraagtekens geplaatst worden bij de kwaliteit van sommige aannames. Waren de experts bijvoorbeeld wel altijd voldoende goed voorbereid? En konden zij de plausibiliteit

¹⁴ Zoals blijkt uit de Projectbrief SMS Simulatiemodellen Strafrechtsketen: Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten.

van elke aanname wel voldoende goed inschatten op basis van de gegeven informatie?

Ten slotte blijft onduidelijk hoe de *expert opinions* precies door Significant in het model zijn verwerkt. Ook kan door het WODC niet beoordeeld worden of het opgeleverde model de mening van de geraadpleegde experts goed weergeeft. Toch zijn dit belangrijke criteria voor een kwalitatief goed en valide model.

3.5.2 De rapportage van het simulatiemodel

In de huidige rapportagevorm is het conceptuele IKG-model moeilijk te begrijpen voor hen die niet aan het modelbouwproces hebben deelgenomen. Op hoofdlijnen is de gedachtegang te volgen, die staat redelijk helder verwoord in hoofdstuk 4 van de rapportage, maar de precieze werking blijft onduidelijk. Dat is niet vreemd, omdat het hier een complex model betreft dat een groot aantal variabelen bevat. Om het begrip van de werking van het model te vergroten, is het aan te bevelen om in ieder geval de belangrijkste vergelijkingen en mechanismen in het model in detail te bespreken. Dit betekent dat hierbij ook de formules gerapporteerd zouden moeten worden. Omdat dit in de beoordeelde rapportage ontbreekt, kan hoewel het model als een transparant instrument gepresenteerd wordt dat geen *black box* is, het door externen wel als zodanig ervaren worden.

Ons inziens komt dit mede doordat niet wordt beschreven hoe het precieze rekenmodel tot stand is gekomen. Het gaat hier vooral om de kwantificerende stap: er wordt niet uitgelegd hoe vergelijkingen en parameters daarbij geschat worden en onderliggende formules worden niet gerapporteerd. Het model kan hierdoor, op basis van de rapportage, moeilijk te doorgronden zijn (wat gebeurt er nou precies met de input?) en het is lastig om de werking te controleren. Natuurlijk kunnen nog steeds de resultaten van het model beoordeeld worden, maar dat betekent niet automatisch dat deze op een juiste manier verkregen zijn, dat de opgenomen vergelijkingen logisch zijn en dat er geen fouten (denk bijvoorbeeld aan mogelijke delingen door nul) in zitten.

Bijkomend nadeel daarbij is dat wel wordt vermeld welke testen op het model zijn uitgevoerd, maar dat de resultaten hiervan niet gerapporteerd worden. Alleen de resultaten van de gevoeligheidsanalyse worden in een bijlage vermeld. Ook de testen die met behulp van de Vensim software uitgevoerd kunnen worden staan hierin. Het gaat hier om het controleren van de modelstructuur en het consistent toepassen van eenheden voor de modelvariabelen.

Een ander punt is dat in de rapportage de beperkingen van het IKG-model meer aandacht verdienen. In de rapportage wordt nu wel aandacht besteedt aan de *scope* van het onderzoek en dan vooral welke punten buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen. Toch kan het voor de opdrachtgever of een lezer nog lastig zijn om eventuele tekortkomingen te zien; om te bepalen wat het model wel en niet kan, wat er wel en niet inzit. Zoals in de literatuur wordt aanbevolen (Homer, 1996), zou de modelbouwer expliciet moeten vermelden wat de beperkingen van het model zijn. De opdrachtgever is vaak niet in staat deze te zien, tenzij hij er expliciet op gewezen wordt. In het ideale geval moet de opdrachtgever zelf betrokken worden bij de evaluatie van het model.

In paragrafen 3.4.3 en 3.5.1 hebben we al het belang aangegeven van het expliciet maken van aannames in de rapportage. Daarbij moet het voor de lezer steeds

duidelijk zijn welke onderdelen van het model en welke invoer gebaseerd zijn op wetenschappelijke bronnen en welke op aannames. Hoewel Significant dit in het rapport wel doet, is hier nog ruimte voor verbetering.

De conceptrapportage is namelijk zodanig van opzet dat de meeste aannames in de lopende tekst staan aangegeven. Hierdoor is het moeilijk in te schatten in welke mate het IKG-model wordt ondersteund door 'harde' gegevens uit wetenschappelijke bron en in welke mate aannames een rol spelen. Het strekt daarom tot de aanbeveling om een lijst van alle invoergegevens op te nemen met daarbij een bronvermelding. Nu is een dergelijke informatie alleen — in een bijlage — aanwezig voor de invoer die gebaseerd is op cijfermateriaal. Als aannames en 'harde' gegevens in één tabel worden gecombineerd dan zouden kleurcoderingen gebruikt kunnen worden om een mate van zekerheid van de gegevens te kunnen aangeven. Aannames krijgen dan bijvoorbeeld een rode kleur, gegevens op basis van onderzoek een groene kleur.

Hiermee samenhangend kan opgemerkt worden dat het gegeven de huidige rapportagevorm lastig te bepalen is met welke aannames grote onzekerheid gepaard gaat. Deze parameters zouden apart in een bijlage moeten worden opgenomen en als input moeten dienen van een gevoeligheidsanalyse. Nu is het echter zo dat maar een klein deel van de aannames getoetst is in een gevoeligheidsanalyse.

Overigens is het niet alleen van belang om aannames met betrekking tot de invoergegevens, maar ook om aannames met betrekking tot de opbouw en structuur van het model te vermelden. Deze laatste aannames zouden bijvoorbeeld in een aparte tabel in een bijlage opgenomen kunnen worden. Op deze manier is ook eenvoudig te zien waar nog verder (wetenschappelijk) onderzoek nodig is ter onderbouwing. Een andere mogelijkheid is om de aannames direct in (de visualisatie van) het simulatiemodel te verwerken. Hiertoe zou gebruikt gemaakt kunnen worden van argumentatievisualisatie (Kirschner, Buckingham Shum & Carr, 2003). Deze techniek, waarbij argumenten of redenering visueel gepresenteerd worden, kan helpen bij het op een gestructureerde manier blootleggen van onderliggende assumpties en de werking van achterliggende mechanismen. Deze methode is in een WODC-project genaamd *Trendwatch* gebruikt om *expert opinions* in kaart te brengen (Van den Braak et al., 2011).

4 Samenvatting en conclusies

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het onderzoeksbureau Significant opdracht gegeven de mogelijke gevolgen vast te stellen van de invoering van kostendekkende griffierechten voor het beroep op de rechtspraak en buitengerechtelijke geschiloplossing. Eind maart 2011 heeft Directie Rechtsbestel het WODC verzocht om een review uit te voeren op de Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten (IKG) van Significant. Het onderzoek van Significant was toen nog volop in ontwikkeling en er waren nog geen rapportages die konden worden beoordeeld. De review is gedurende het uitvoeren van de impactanalyse van Significant tot stand gekomen. Het was een expliciet doel dat de review tussentijds aandachts- en verbeterpunten zou aandragen die ten goede zouden komen aan de kwaliteit van het eindproduct van Significant. Dit heeft als consequentie dat de review geen betrekking heeft op het eindrapport, maar op het conceptrapport dat Significant in de tweede helft van mei opleverde.

In de review stonden de volgende vragen centraal.

- 1 Tegen welke beleidsachtergrond worden impactanalyses van wetgeving uitgevoerd in Nederland en enkele andere westerse landen en welke methoden worden daarbij gebruikt?
- 2 Welke criteria zijn aan een goede uitvoering van een systeemdynamische simulatiemethode te stellen en in hoeverre voldoet de analyse van Significant hieraan? Zijn er verbeterpunten voor de eindrapportage?

De review is in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase had tot doel een lijst met criteria samen te stellen waaraan een 'goede' impactanalyse (met behulp van model-simulatie) moet voldoen. Deze lijst is half april in de vorm van een tussenrapportage naar Significant gestuurd. In de tweede fase is het conceptrapport van Significant beoordeeld met behulp van de criteria die in de eerste fase van de review zijn opgesteld.

Ter beantwoording van de eerste vraag is een korte literatuurstudie uitgevoerd naar de wijze waarop ex ante impactanalyses voor wetgeving in Nederland en andere westerse landen worden aangepakt. Veel landen hebben handboeken ontwikkeld om de doelmatigheid en effectiviteit van wetgeving vooraf te toetsen. De effecten van wetgeving worden vooraf echter niet altijd gekwantificeerd. De onderzoeksopdracht om de maatschappelijke effecten van kostendekkende griffierechten ex ante te modelleren en kwantificeren is dan ook positief te waarderen.

Bij de beantwoording van de tweede vraag staat centraal of de onderzoeksopdracht op een goede manier is uitgevoerd. Het WODC heeft in dit verband de conceptrapportage kritisch beoordeeld. Bij deze beoordeling is gelet op de inbedding van het IKG-model in theoretische kaders, de waarborgen in het modelbouwproces en de validiteit van het ontwikkelde model. Ook is gekeken naar de manier waarop onderliggende aannames expliciet zijn gemaakt en de manier waarop met de (meningen van de) expertgroep is omgegaan.

Zeker gezien de korte looptijd van het project, is het *proces* waarin het IKG-model gebouwd is van voldoende kwaliteit geweest. Voor zover het WODC heeft kunnen beoordelen op basis van de beschikbare informatie, lijkt het modelbouwproces in grote lijnen op een correcte en verantwoorde manier te zijn verlopen.

De voornaamste verbeterpunten hebben betrekking op (het ontbreken van informatie in) de conceptrapportage. Door de beknoptheid van de rapportage blijven een aantal vragen en aandachtspunten openstaan. Zo worden resultaten van testen niet volledig gerapporteerd en ontbreekt een uitgebreide documentatie van het modelbouwproces. Hierdoor is het lastig na te gaan of de impactanalyse helemaal conform de standaarden is uitgevoerd en wat de beperkingen zijn van het model. Daarnaast blijft het onduidelijk of de *experts opinions* op een adequate manier in het model zijn verdisconteerd. Doordat 'harde' en 'zachte' gegevens en aannames over effecten niet op een gestructureerde en overzichtelijke manier zijn geëxpliciteerd, kan moeilijk een inschatting worden gemaakt van de betrouwbaarheid van de geschatte effecten en welke modelvariabelen meer of minder gewicht in de schaal leggen. Hierbij moet tevens de kanttekening worden gemaakt dat het bij de methode van Significant primair gaat om het verkrijgen van inzicht en secundair om het genereren van kwantitatieve prognoses. In de managementsamenvatting lijken de kwantitatieve uitkomsten echter primair te zijn en inzicht in het model secundair. Bij de resultaten worden vooral de kwantitatieve uitkomsten vermeld (waarbij in de eerste alinea zonder onzekerheidsmarge). Inzicht in het model en welke mechanismen daarin een belangrijke rol spelen, wordt niet gegeven.

Omdat het model in een kortere periode is ontwikkeld dan gebruikelijk is, moeten de gevaren die hiermee verbonden zijn extra goed in de gaten gehouden worden. Met het oog hierop is het ontbreken van een expliciete vermelding van de beperkingen van het model en resultaten van validatietesten een groot gemis.

In aanvulling op de review is op 20 mei een conferentie georganiseerd met deskundigen op het gebied van ex ante-analyse, wetgevingskwaliteitsbeleid, modellenbouw en rechtspleging. Deze conferentie had eveneens tot doel om bij te dragen aan verbetering van de eindrapportage van Significant en eventueel aandachtspunten voor toekomstige impactanalyses aan te dragen. Naast de uitkomsten van de onderhavige review, zijn tijdens de conferentie onder meer de validiteit en betekenis van de resultaten van de IKG besproken en of er andere methoden zijn om de vraag naar de gevolgen van kostendekkende griffierechten te beantwoorden. Het verslag van deze conferentie is in het tweede deel van dit rapport te vinden.

Literatuur

- Ambler, T, Chittenden, F., & Iancich, S. (2008). *The British regulatory system*. Londen: BCC.
- Andersen, D.F., & Richardson, G.P. (1997). Scripts for group model building. *System Dynamics Review*, 13(2), 25-34
- Barlas, Y. (1996). Formal aspects of model validity and validation in system dynamics. *System Dynamics Review*, 12(3), 183-210.
- Barlas, Y., & Carpenter, S. (1990). Philosophical roots of model validation: Two paradigms. *System Dynamics Review*, 6(2), 148-166.
- Braak, S.W. van den, Sonnenschein, A., Moolenaar, D., & Smit, P.R. (2011). *Een methode voor het verklaren en voorspellen van trends*. Den Haag: WODC. Cahier 2011-5.
- Bussjäger, P. (2004). Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem. Das Deregulierungsgesetz 2001. *Österreichische Juristenzeitung*, 43.
- Council of the European Union (2004). *Comparative analysis of regulatory impact assessment: A report prepared for the EU directors of better regulation group*. Dublin: Council of the European Union.
- Departementale Auditdienst & WODC (2007). *De ex ante uitvoeringsanalyse*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Erlandsson, M. (2008). *Better regulation through impact assessments, ENBR working paper*. Stockholm: SIEPS.
- Forrester, J.W., & Senge, P.M. (1980). Tests for building confidence in system dynamics models. In A.A. Legasto, J.W. Forrester, & J.M. Lyneis (red.), *System Dynamics. Vol. 14 Series: TIMS Studies in the Management Sciences Group*, (p.p.209-228). Amsterdam.
- Gestel, R. van (2008). *Wetgeven is vooruitzien*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Grift, M. van de, Hooff, P.P.M. van, Krift, J. van der, & Sabiran, M. (2010). *Impactanalyse Programma aanpak Jeugdcriminaliteit*. Barneveld: Significant B.V.
- Hahn, R. & Litan, R.E. (2005). Counting regulatory benefits and costs: Lessons for the U.S. and Europe. *Journal of International Economic Law*, 2, 473-508.
- Hoe wordt het beleid geëvalueerd (2011)?* Geraadpleegd april 2011: Afweging.kc-wetgeving.nl
- Homer, J.B. (1996). Why we iterate: Scientific modeling in theory and practice. *System Dynamics Review*, 12(1), 1-19.
- Hooff, P.P.M. van, Sabiran, M., Everwijn, H., & Jongebreur, L.P.W. (2007). *Impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidstelling: De impact van de invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling onderzocht met behulp van een systeemdynamisch rekenmodel en 'Group Model Building'*. Barneveld: Significant B.V.
- Humbeek, P. van (2006). *Data collection for cost estimation in regulatory impact analysis: Working paper*. Gent: Ghent University.
- Janis, I.L. (1982). *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Kamerstukken II (2010/2011). Vergaderjaar 2010-2011, 31 753, nr. 69.
- Keohane, N.O., (2009). The technocratic and democratic of the CAIR regulatory analysis. In W. Harrington, L. Heinzerling & R.D. Morgenstern (red.), *Reforming regulatory impact analysis* (pp. 33-55). Washington, DC: RFF.

- Kirschner, P.A., Buckingham Shum, S.J., & Carr, C.S. (2003). *Visualizing argumentation: Software tools for collaborative and educational sense-making*. Londen: Springer-Verlag.
- Konrath, C. (2006). Nachhaltigkeit und gute Gesetzgebung. *Thema des Monats*, 2.
- Leeuw, F.L., Willemsen, F.F., & Jongste, W.M. de (2010). Over (het belang van) feitenonderzoek bij de voorbereiding en evaluatie van wetgeving. *RegelMaat*, 2, 51-64.
- Martinez, I.J., & Richardson, G.P. (2001). Best practices in system dynamics modeling. In *Proceedings of the 19th International Conference of the System Dynamics Society*, Atlanta, GA.
- Mooy, R.M., & Kruse, J.A. (2005). *Second opinion SMS simulatiemodel strafrechtshketen*. Delft: Nederlandse Organisatie voor Toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek. TNO-Rapport 33703.
- NAO (2007) *Evaluation of regulatory impact assessments 2005-06*. Londen: NAO.
- NNR (2007) *Regulation Indicator for 2007*. Stockholm: NNR.
- Ombudsman snapt niets van hoge griffierechten* (2011). Geraadpleegd maart 2011: www.nu.nl
- Oosting, M. (1987). De veelzijdigheid van wetsevaluatie. In J.H.T.H. Andriessen, J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Balling & I. Th.M. Snellen (red.), *Wetsevaluatie tussen wetenschap en praktijk* (p.p.29 e.v.). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Regulatory Impact Analysis* (2009). Geraadpleegd april 2011: www.oecd.org
- Regulatory Policy Committee (2009). *Indicators for regulatory management systems: 2009 report*. Parijs: OECD.
- Standpunt kostendekkende griffierechten* (2011). Geraadpleegd april 2011: www.nvvr.org
- Sterman, J.D. (1991). A skeptic's guide to computer models. In G.O. Barney, W.B. Kreutzer & M.J. Garrett (red.), *Managing a nation: The microcomputer software catalog* (pp. 209-229). Boulder, CO: Westview Press.
- Sterman, J.D. (2000). *Business dynamics*. New York, NY: McGraw-Hill, Inc.
- Sterman, J.D. (2002). All models are wrong: Reflections on becoming a systems scientist. *System Dynamics Review*, 18(4), 501-531.
- Vennix, J.A.M. (1996). *Group model building: Facilitating team learning using system dynamics*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Vensim from Ventana Systems* (2011). Geraadpleegd september 2011: www.vensim.com

Deel 2 Verslag Conferentie Impactanalyse Significant

M.T. Croes, R.M.V. van Os

Verantwoording

Op 20 mei heeft het WODC een conferentie georganiseerd waarop de concept Impactanalyse van het onderzoeksbureau Significant BV over de gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten werd besproken. Er werden die dag drie co-referaten gehouden: door Susan van den Braak (WODC), Ab van der Torre (SCP) en Bert Smid (CPB). Tevens werden wetenschappers uit verschillende vakgebieden gevraagd hun mening over het rapport van Significant te geven. Hieronder een verslag van de bijeenkomst met afsluitend een korte opsomming van de belangrijkste aandachtspunten die deze dag aan de orde zijn gekomen. Het commentaar is door Significant gebruikt ten behoeve van de definitieve versie van hun Impactanalyse.

5 Verslag Conferentie

5.1 Opening door Monika Smit

Smit verwelkomt iedereen. Op verzoek van de Directie Rechtsbestel maakt het WODC een review van de Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten van Significant en organiseert het WODC deze bijeenkomst. Het is de bedoeling dat de genodigde wetenschappers vanuit verschillende optieken hun licht laten schijnen over de conceptrapportage van de Impactanalyse van Significant. Zij hebben, net als alle betrokkenen bij dit project, erg weinig tijd gehad om zich voor te bereiden. Hun inbreng wordt daarom extra gewaardeerd.

5.2 Welkomstwoord Just Stam (Directie Rechtsbestel)

Stam vertelt dat het project kostendekkende griffierechten zich onder grote tijdsdruk afspeelt. Dat geldt voor de beleidsmakers en wetgevingsjuristen, onderzoekers van Significant, de reviewers van het WODC en de deelnemers aan deze bijeenkomst.

Stam geeft aan dat het maken van beleid inhoudt dat een beeld wordt gevormd van wat de impact van dat beleid is. Beleid wordt tegenwoordig gemaakt in een interactief proces met de omgeving. Deze omgeving helpt om een inschatting te maken van de impact van het beleid. Bij de onderhavige wet is er een eerste taxatie, een eerste globale indruk, gemaakt van de impact van de verhoging van de griffierechten. Dat was een lastig karwei. Daarom heeft de Directie Rechtsbestel Significant ingeschakeld om een professionelere impactanalyse te maken.

In het beleidsdebat in de Tweede Kamer over, onder andere, het kostendekkend maken van de griffierechten vroeg men zich af hoe die impactanalyse gedaan zou worden. Vanwege het belang van het kostendekkend maken van de griffierechten zijn de verwachtingen met betrekking tot de impactanalyse hoog gespannen. Daarom is besloten het WODC te vragen een review te schrijven en een bijeenkomst met externe wetenschappers te organiseren. Dit is ook in een brief aan de Tweede Kamer toegezegd. Veel experts hebben input geleverd voor de Impactanalyse. Significant is verantwoordelijk voor het conceptrapport zoals het er nu ligt, de aanpak en de conclusies. Maar verbeteringen zijn altijd mogelijk. Er wordt daarom graag gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de aanwezige wetenschappers. De opmerkingen en suggesties worden waar mogelijk door Significant meegenomen in het eindrapport dat op 31 mei gereed zal moeten zijn. Omdat wetsvoorstellen die naar de Raad van State gaan vertrouwelijk blijven, zal dit rapport pas in september, wanneer het met de review van het WODC naar de Tweede Kamer gaat, openbaar worden gemaakt.

5.3 Referaat Susan van den Braak (WODC)

Van den Braak spreekt over twee zaken: wat behelzen Systeem Dynamica (SD) en Group Model Building (GMD) en heeft Significant deze methoden conform de stand van de literatuur toegepast? Van den Braak heeft niet inhoudelijk naar het model gekeken, maar het procesmatig beoordeeld: ze heeft de kwaliteit van het proces waarin het model tot stand is gekomen, onderzocht en in het bijzonder gelet op de

aanwezigheid van voldoende waarborgen in het proces om een zo goed mogelijk model op te leveren.

SD is een methode om het gedrag en de werking van complexe systemen te (proberen te) begrijpen. Simulatiemodellen geven inzicht in de oorzakelijke verbanden tussen beleidsmaatregelen en (gewenste) effecten en kunnen gebruikt worden om voorgenomen beleid te toetsen. Centrale elementen van de methode zijn feedback (terugkoppeling), time delays (vertraagde doorwerking) en voorraadstromen. Een simulatiemodel simuleert hoe personen of zaken door de keten stromen.

Er zijn twee fasen in het modelbouwproces. Een conceptuele fase, waarin de structuur van het systeem wordt vastgesteld en wordt gedefinieerd welke variabelen daarop invloed hebben, en een kwantificerende fase. In deze fase wordt het model 'rekenend' gemaakt, de structuur wordt voorzien van invoergegevens en rekenkundige formules. Dit gebeurt in twee verschillende stappen in het modelbouwproces:

- eerst worden causale diagrammen getekend die weergeven hoe de variabelen in het geanalyseerde systeem zijn verbonden in oorzaak gevolg relaties;
- op basis van deze diagrammen wordt vervolgens een modelstructuur voor een rekenmodel gemaakt bestaande uit een *stock and flow* diagram dat de voorraadstromen beschrijft. De causale relaties zijn hierin vertaald in rekenkundige formules.

Van den Braak geeft aan dat volgens de literatuur de stappen in het modelbouwproces zijn:

- 1 het probleem identificeren en definiëren;
- 2 het model conceptualiseren (bijvoorbeeld: causale diagrammen en voorraadstromen tekenen);
- 3 het model opstellen (bijvoorbeeld: formules en parameters specificeren);
- 4 het model testen en evalueren;
- 5 het model gebruiken, implementeren en verspreiden.

Van den Braak heeft zich gericht op het tweede, derde en vierde punt. Volgens haar zijn er twee elementen noodzakelijk om een model te kunnen opstellen. Ten eerste is dat de structuur van het model, de samenhang van de elementen in de gesimuleerde (toekomstige) werkelijkheid. Ten tweede zijn dat de invoergegevens, inclusief de waarden van de parameters van de formules. Deze gegevens zijn echter lang niet altijd beschikbaar. Dit is een reden om voor SD te kiezen, want anders dan bijvoorbeeld bij econometrische modellen kan het SD-rekenmodel ook ingevuld worden als er gegevens mochten ontbreken. Dit gebeurt met behulp van 'beredeneerde aannames', hypothesen waarbij gebruik wordt gemaakt van referentiemateriaal en schattingen van deskundigen. Vaak wordt een SD-simulatiemodel dus gebouwd in samenwerking met deskundigen en belanghebbenden uit de keten, dat wordt GMB genoemd. De groep van experts heeft verschillende functies:

- relevante factoren die van invloed zijn op het probleem en hun onderlinge samenhang (de kringlopen) in kaart helpen brengen;
- gegevens aanleveren, uit de eigen organisatie of uit wetenschappelijk onderzoek;
- waarborgen dat aannames in het model plausibel zijn;
- draagvlak voor het model helpen creëren, het model wordt bij de belanghebbenden en inhoudelijke deskundigen getoetst.

Waarom moet een goede uitvoering van SD en GMB voldoen? Van den Braak heeft gelet op vier punten:

- 1 het ontwikkelde simulatiemodel moet (zo veel mogelijk) ingebed zijn in bestaande theoretische kaders;
- 2 er moeten in het modelbouwproces voldoende waarborgen zijn voor een kwalitatief goed en bruikbaar model;

- 3 de onderliggende assumpties en de mate van onzekerheid moeten expliciet worden gemaakt;
- 4 de geraadpleegde deskundigen moeten op een correcte manier worden bevroegd. Deze punten werkt van den Braak hierna verder uit en ze doet vervolgens aanbevelingen op basis van de conceptrapportage en het materiaal dat nu bekend is.

De inbedding van het simulatiemodel

Om het draagvlak voor het model te vergroten is het volgens van den Braak van belang dat het model (zoveel mogelijk) gebaseerd is op resultaten uit empirisch onderzoek, cijfermateriaal, wetenschappelijke inzichten en bestaande theoretische kaders op het gebied van griffierechten en geschilbeslechting. In hoeverre dat nu het geval is, is moeilijk te beoordelen.

De evaluatie van het simulatiemodel

Dit kan op twee manieren. In de eerste plaats door te kijken naar de documentatie. Is er een logboek? Is er goed gedocumenteerd waar wijzigingen zijn doorgevoerd? Volgens de literatuur is het de verantwoordelijkheid van de modelbouwer om aan de opdrachtgever/lezer de mogelijkheden en beperkingen van het model duidelijk te maken.

In de tweede plaats kunnen er testen worden uitgevoerd. Er zijn drie typen testen. Het zijn testen die:

- de kwaliteit van het model zelf beoordelen en
 - de structuur van het model valideren (klopt het model met de werkelijkheid?);
 - het gedrag van het model valideren (vertoont het model plausibel gedrag?);
- de kwaliteit van het modelbouwproces beoordelen;
- de mate waarin het model het werkelijke systeem weergeeft en aansluit bij de inzichten van experts uit de keten beoordelen.

De assumpties expliciet maken in het simulatiemodel

Het moet steeds duidelijk zijn in welke mate het simulatiemodel wordt ondersteund door gegevens uit wetenschappelijke bronnen en in welke mate het gebaseerd is op (beredeneerde) aannames. Op deze manier kan de opdrachtgever/lezer zich een beeld vormen van de 'zekerheid' van de geschatte effecten. Als er veel onzekere variabelen zijn dan is het van belang om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren en om verschillende scenario's door te rekenen.

De rol van experts bij de bouw van het simulatiemodel

Hierbij is een aantal vragen van belang:

- Is de expertgroep voldoende gevarieerd en zijn de geraadpleegde deskundigen onafhankelijk?
- Wordt er op een goede manier omgegaan met mogelijk schadelijke groepsprocessen? Kan er bijvoorbeeld tegenspraak voorkomen? Wordt een open discussie gefaciliteerd?
- Vinden de sessies op een gestructureerde manier plaats? In de literatuur wordt een aantal scripts voorgesteld hoe de expertbijeenkomsten kunnen worden opgezet.

Van den Braak sluit af met de volgende bevindingen en aanbevelingen.

De inbedding van het ontwikkelde simulatiemodel in theoretische kaders

Een deel van de gemodelleerde gedragsmechanismen is gebaseerd op aannames die in samenspraak met de expertgroep zijn gedaan. Dit is niet per se verwijtbaar, want misschien ontbreekt het wetenschappelijk onderzoek, ontbreken de theoretische kaders en ligt hier een taak voor de wetenschap. Van den Braak benadrukt dat ze niet gekeken heeft of er toch wetenschappelijk onderzoek op dit terrein aanwezig is.

De kwaliteit van het modelbouwproces en de bruikbaarheid en validiteit van het model

Er wordt nog onvoldoende duidelijk gemaakt wat de beperkingen van het model zijn (wat het model wel en niet kan, wat er wel en niet in zit). Het is de taak van de bouwer om de opdrachtgever hierop te wijzen. Van den Braak zou dit graag expliciet in de rapportage terug zien.

Ook de stap van het kwantificeren (hoe komen de formules tot stand) is nog onduidelijk, mede doordat de formules niet worden gerapporteerd. Dat is op zich begrijpelijk, omdat het model zo groot is dat het er misschien niet overzichtelijker van wordt. Maar hoe de formules tot stand zijn gekomen blijft zo onduidelijk. Hier kan nog een stap in de rapportage worden gemaakt.

Als laatste is een aantal toetsen tijdens het modelbouwproces uitgevoerd waarvan de resultaten niet worden gerapporteerd. Dit zijn volgens Significant deels impliciete toetsen.

De kwaliteit van de invoergegevens, de mate van onzekerheid en de manier waarop onderliggende assumpties expliciet worden gemaakt

Harde' cijfers hebben steeds de voorkeur gekregen. Als deze niet voorhanden waren, zijn aannames gedaan die in het rapport expliciet zijn gemaakt. Maar het expliciteren van de aannames kan op een meer gestructureerde en overzichtelijke manier gebeuren. Het is nu bijvoorbeeld nog onvoldoende duidelijk welk deel van het model is gebaseerd op aannames en welk deel op wetenschappelijke bronnen. De aanbeveling van Van den Braak zou zijn om een tabel te maken met de aannames waarin met kleurcodes wordt gewerkt zodat een en ander overzichtelijker wordt. De gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd en verschillende scenario's zijn doorgerekend, conform de standaarden.

De rol, invloed en kwaliteit van de experts

Hier heeft van den Braak vragen bij. Ze was zelf niet bij deze sessies aanwezig. Hoe zijn de *expert opinions* precies in het model verwerkt? De stap van *expert opinion* naar model is nog niet helder en dus moeilijk te beoordelen. Geeft het opgeleverde model de mening van de experts goed weer? Hierover zou nog wat gezegd kunnen worden in de rapportage.

De belangrijkste conclusie van Van den Braak is dat het modelbouwproces goed is verlopen, maar de rapportage moet duidelijker. Vooral over de totstandkoming van het model en de aannames hierin.

5.4 Reactie Significant

Van Hooff (Significant) bedankt Van den Braak voor de aanbevelingen.

- Het model is een groepsproduct, over elke stap in het model is gediscussieerd.
- Het model moet aan een aantal criteria voldoen, de eenheden moeten bijvoorbeeld kloppen. Dat wordt gecontroleerd, maar dat zijn controles die niet op papier komen te staan.

- Over iets wat nog niet gebeurd is, zijn geen cijfers beschikbaar. Dan is een andere manier van werken nodig. Wetenschappelijke literatuur is er niet.
- Een derde van de 1.500 variabelen in het model zijn hulpvariabelen.
- Het model is transparant. Hoewel niet alle formules in het rapport staan omdat dit dan te omvangrijk zou worden, is elke formule in te zien.
- Van Hooff neemt de aanbeveling over de kwaliteit van de invoergegevens en de kleurcoderingen over.
- Van Hooff geeft aan dat het moeilijk blijft om wat experts vertellen naar formules te vertalen. Daarom bespreekt Significant het model uitgebreid met deze experts.
- Significant ziet intern op de kwaliteit van het eigen werk toe, hanteert eigen kwaliteitstoetsen en handhaaft eigen normen.

5.5 Discussie met de zaal

- Smid vraagt zich af of Significant ook testen uitvoert nadat een vergelijking is veranderd om te kijken wat er met de rest van het model gebeurt. Probeert Significant dat te begrijpen? Van Hooff antwoordt bevestigend.
- Ter Voert betwijfelt of Significant niets had om op te bouwen. Er is nu ook een systeem met griffierechten, daar kun je een model ook op toetsen. Van Hooff beaamt dat, maar zegt ook dat een verhoging van de griffierechten zoals voorgenomen nog niet eerder heeft plaats gevonden.
- Van Tulder merkt op dat niet alleen econometrische schattingsmethodes gebaseerd zijn op gebeurtenissen in het verleden, en daardoor een grote onzekerheid kennen, maar dat dit ook geldt voor de meningen van experts. Deze meningen zijn gevormd in een periode waarin geen radicale griffierechtenverhoging heeft plaatsgevonden. Het probleem van een gebrek aan ervaring met de (gevolgen van de) maatregel geldt dus voor beide onderzoeksmethoden. Van Hooff stelt in reactie hierop dat de experts was gevraagd om op een andere manier te denken, uitgaande van een trendbreuk. Leeuw sluit zich bij Van Tulder aan en zou graag zien dat als Significant de assumpties gaat uitschrijven, men ook de wetenschappelijke literatuur uit andere velden bekijkt, om te zien hoe waarschijnlijk deze assumpties zijn.
- Barendrecht vindt de expertgroep te beperkt, hij mist buitenlanders en sommige wetenschappers. Ook wijst hij erop dat er kosten voor de rechtspleging met invloed op de toegang tot het recht zijn die in het verleden zijn gevarieerd, zoals de kosten van de advocatuur. Hier zou een kwalitatieve analyse op uit te voeren zijn geweest die naast een analyse over de griffierechten had kunnen worden gelegd.
- Van Tulder (deelnemer aan de expertgroep) merkt op dat hij een aantal keren niet geïnteresseerd was aan de conclusies van de expertsessies.

5.6 Referaat Ab van der Torre (SCP)

Het tweede co-referaat wordt gehouden door Van der Torre en gaat over de validiteit, betrouwbaarheid en betekenis van de resultaten van Significant. Hij zoomt in op de plausibiliteit van het model en behandelt:

- een vergelijking met de resultaten van empirische econometrische modellen;
- de plausibiliteit van de veronderstellingen;
- of het model gevoelsmatig doet wat ervan kan worden verwacht.

Relevant bij de econometrische modellen is het zogenaamde elasticiteitsonderzoek. Een prijselasticiteit is een maat voor de prijsgevoeligheid van het gebruik van een

goed of dienst, het percentage waarmee het gebruik verandert bij een prijsstijging van 1%. Het teken is doorgaans negatief. De afgelopen decennia zijn er diverse onderzoeken geweest naar de prijsgevoeligheid van de advocatuur en het griffierecht. Hieronder staat een overzicht van deze onderzoeken. Het SCP heeft bijvoorbeeld in 1988 een onderzoek uitgevoerd op basis van het AVO 1987 (Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek). Er is voor de advocatuur een prijselasticiteit uitgekomen van -0,25 en voor het bureau rechtshulp -0,10. In de diverse onderzoeken liepen de prijselasticiteiten van -0,10 tot -0,52.

Tabel 1 Prijselasticiteit berekend in verschillende onderzoeken

Bron	Data	Betreft	Prijselasticiteit
SCP (1988) (T&J)	AVO 1987	advocaat	-0,25
		bureau voor rechtshulp	-0,10
		tijdreeksen	-0,20
WODC (1995) (T&J)	AVO 1991	advocaat, adviesbijstand	-0,30
		advocaat, procesbijstand	-0,10
Klijn et al. (1998)	AVO1995	advocaat, adviesbijstand	-0,40
		advocaat, procesbijstand	0,00
Velthoven (2002)	tijdreeksen	C&B: advocaat	-0,10
		C&B: griffierecht	-0,07
Van der Torre (2005)	AVO 2003	advocaat, adviesbijstand	-0,16
		advocaat, procesbijstand	niet sign.
		bijstandszaken	-0,52
		overige zaken	niet sign.
Geschilbeslechtingdata			gering
Leertouwer et al. (2005)	tijdreeksen		gering

Bron van overzicht: Rvdr

De conclusie die kan worden getrokken uit deze empirische econometrische analyses is dat de gevonden prijselasticiteiten betrekkelijk gering zijn. Dit geldt zowel voor de uitkomsten van de dwarsdoorsnede analyses als voor de uitkomsten van de macro tijdreeksanalyses. Een paar waarschuwingen bij deze prijselasticiteiten. De prijselasticiteiten zijn geschat bij kleine prijsveranderingen. Zij kunnen dus niet zo gekopieerd worden naar grote prijsstijgingen. In principe mogen zij dus niet toegepast worden op de extreme stijgingen van de griffierechten.

De prijselasticiteiten van griffierechten en advocaat zijn eigenlijk onvergelijkbaar, want het griffierecht is gemiddeld veel lager dan de kosten van een advocaat. In absolute bedragen is het bedrag voor 1% meer griffierechten veel minder dan het bedrag voor 1% meer advocaatskosten. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) gebruikt deze elasticiteiten toch voor simulaties van effecten van kostendekkende griffierechten. Op econometrisch gebied is geen ander onderzoek voorhanden op grond waarvan die simulaties gedaan kunnen worden, dus is het bij gebrek aan beter en het is nuttig als gedachte-experiment.

Wat zijn de veronderstellingen achter deze berekeningen van de Rvdr? Enerzijds worden zaken veel verder uitgesplitst dan in het ontwerp van de wet kostendekkende griffierechten. Anderzijds worden zaken niet uitgesplitst naar hoogte van de vordering of de hoogte van het vermogen van de betaler. De elasticiteiten worden volgens onderstaande Tabel 2 geprikt:

Tabel 2 Prijselasticiteit griffierecht naar soort rechtbank

Soort zaak	Prijselasticiteit griffierecht
Familiezaken	0,0
Handels- en belastingzaken	-0,3
Bestuurszaken	-0,2

Een toelichting bij de doorrekening: als het griffierecht met 100% stijgt, is het niet zo dat bijvoorbeeld de handels- en belastingzaken met 30% afnemen. Er is op een andere manier gerekend. Het griffierecht wordt een aantal keren met 1% verhoogd tot 100%, kleinere veranderingen worden op elkaar gestapeld, waardoor het cumulatieve effect op de uitval kleiner is.

Van der Torre heeft een vergelijking gemaakt tussen de resultaten van de simulatie van het systeemdynamische model van Significant en de simulatie van de Rvdr op basis van econometrisch bepaalde prijselasticiteiten in termen van uitvalpercentages (zie het overzicht hieronder). Daarbij merkt hij op dat het onduidelijk is op welke aantallen zaken de percentages precies betrekking hebben. Het lijkt er op dat Significant kleinere aantallen zaken bekijkt. (Opmerking van Van Hooff (Significant): dit verschil is inmiddels opgelost, in het conceptrapport stonden onjuiste cijfers vermeld maar er is met de juiste cijfers gerekend).

Tabel 3 Uitvalpercentages rechtszaken

Soort zaak	Uitval in 2017 Significant	Uitval Rvdr
Totaal in eerste aanleg	-2,7 – -5,2%	-6%
Particulieren		
- kanton handel	-2,1 – -5,0%	-12%
- kanton familie	-1,4 – -3,8%	
- civiel handel	0,0%	-11%
- civiel familie	-5,3 – -5,3%	0%
- bestuur	-16,0 – -33,5%	-13%
Bedrijven/organisaties		
- kanton handel	-0,5 – -1,0%	-3%
- kanton familie	0,0%	
- civiel handel	0,0%	-6%
- civiel familie	0,0%	0%
- bestuur	-9,5 – -19,0%	-29%
Totaal hoger beroep	-9,2 – -19,9%	-21%

Bron: Impactanalyse Significant; interne berekeningen Rvdr bij MvT wetsontwerp kostendekkende griffierechten

De totale uitval in eerste aanleg verschilt niet veel: Significant heeft -2,7% tot -5,2% en de Rvdr -6%. Maar als je het uitsplitst naar deelgebieden, zijn er meer verschillen. Vooral bij civiel handel zijn grote verschillen te zien. Samenvattend:

- de uitvalpercentages zijn volgens de Rvdr gemiddeld ruwweg 1,5 keer zo groot;
- bij beide is de uitval bij familierecht het kleinste en bij bestuursrecht het grootste;
- bij civiel handel (zowel particulier als bedrijven) krijgt de Rvdr een flinke uitval en Significant helemaal niet;
- bij bestuursrecht voor particulieren verwacht Significant meer uitval, bij bestuursrecht voor bedrijven verwacht Rvdr meer uitval.

Concluderend zegt Van der Torre dat, hoewel de toepassing van de gehanteerde prijselasticiteiten door de hoge prijsstijging buiten het gebied ligt waarvoor ze geschat zijn, de plausibiliteit van de uitkomsten van Significant voor civiel handel aan twijfel onderhevig is. Een argument daarvoor is dat als een significant prijseffect wordt gevonden bij kleine prijswijzigingen het onwaarschijnlijk is dat dit effect helemaal afwezig is bij grote prijswijzigingen. Gezien de onzekerheid rondom de uitkomsten geeft dit echter geen reden om aan de validiteit van de overige uitkomsten van Significant te twijfelen.

Zijn de veronderstellingen over het gedrag van de eisers en gedaagden plausibel/aannemelijk? Bij handelszaken spelen drie aspecten een rol:

- wat is het verschil tussen het betwiste bedrag en het griffierecht?;
- wat is voor de eiser de succeskans bij de rechtszaak?;
- hoe risicomijdend is de eiser?

Van der Torre geeft aan dat de experts daar al veel over hebben gezegd. Significant gaat ervan uit dat de bedragen die in handelszaken omgaan zo groot zijn dat het griffierecht daarbij in het niet valt en dat er dus geen uitval van zaken is. Van der Torre vermoedt echter dat bij grotere handelszaken (belang veel groter dan griffierecht) toch uitval kan ontstaan als de succeskans van de rechtszaak gering is. Hij vergelijkt het met een loterij. Als er een kleine kans is om te winnen, rijst de vraag of er wel geld aan uitgegeven moet worden. De overige veronderstellingen lijken van der Torre globaal gezien wel plausibel.

Zijn de uitkomsten van het model gevoelsmatig plausibel? Dat bij familiezaken van particulieren de bovengrens gelijk is aan de ondergrens (-5,3%), vindt van der Torre vreemd. Ook verwacht hij gevoelsmatig bij elk zaaktype wel een zekere uitval, uitgezonderd echtscheidingszaken. Dat er bij civiele handelszaken in het geheel geen uitval is, vindt van der Torre vreemd.

Gaat het model naar een evenwicht? Sommige systeemdynamische modellen leiden niet naar een evenwicht. Een voorbeeld hiervan is het model van de Club van Rome. Ze voorspelden begin jaren '70 dat in dertig jaar tijd de wereld zou vergaan. Dat is niet gebeurd. De kritiek op hun model was dat alle groei exponentieel was waardoor de simulatie ongeloofwaardig werd. Er waren onvoldoende terugkoppelmechanismen, waardoor de lange termijn er niet goed in zat. Deze kritiek is volgens van der Torre niet van toepassing op het model van Significant. Volgens de middellange termijnplaatjes wordt er snel een nieuw evenwicht bereikt, het model explodeert niet. Wel zou het nieuwe evenwicht aanleiding kunnen zijn voor terugkoppelmechanismen die niet in het model zitten en in werking zouden kunnen treden, zoals de introductie van nieuwe verzekeringen.

Van der Torre vervolgt zijn bijdrage met de betrouwbaarheid van het model. Er zijn onder- en bovengrenzen gehanteerd. De range waarbinnen de uitkomsten vallen is vrij breed, maar niet zo breed dat er niets te zeggen valt over de orde van grootte. Andere veronderstellingen bij civiele handelszaken zouden kunnen leiden tot nieuwe onder- en bovengrenzen, mocht Significant daar wat aan gaan veranderen. De gevoeligheidsanalyse geeft aan dat het model wel gevoelig is voor een wijziging van de inkomensverdeling, maar niet voor een viertal andere wijzigingen:

- % uitval zaken met belang > griffierecht en belang < € 500;
- % uitval zaken met belang > griffierecht en belang > € 500;
- % huishoudens dat zich niet zal verzekeren;
- uitvalpotentieel bedrijven en organisaties.

Dat de laatste twee punten geen invloed zouden hebben op het uitvalpercentage, verbaast Van der Torre. Verder is er bij de gevoeligheidsanalyse alleen geke-

ken naar het effect op het totaal aantal zaken, maar Van der Torre verwacht andere resultaten als er wordt gekeken naar de effecten op de verschillende soorten zaken. Hij beveelt aan om ook te kijken naar de effecten op verschillende zaaktypen. Wat de betekenis van de resultaten van Significant betreft, geeft Van der Torre aan dat het model het inzicht verbetert in de orde van grootte van de effecten, in de onderlinge verhouding van de effecten voor verschillende zaaktypen en in de achterliggende werking van de mechanismes die tot uitval leiden. Het model geeft geen voorspelling/prognose, wel een indruk van de mogelijke effecten. Het geeft nuttige informatie voor beleidsmakers en wetgevers. Ze kunnen er beter mee beoordelen of de kostenbesparing van de griffierechtverhoging opweegt tegen de verwachte (forse) uitval. De ontwerpwet kostendekkende griffierechten is zeer ingrijpend en zal bij sommige soorten zaken voor een deel van de gebruikers grote gevolgen hebben.

Van der Torre concludeert dat er veel onzekerheid blijft bestaan omdat de experts geen 100% zekerheid kunnen bieden. Mede omdat gemaakte veronderstellingen, zoals die over de inkomensverdeling, in de toekomst niet meer geldig hoeven te zijn. De vergelijking met de empirische econometrische modellen geeft het model in ieder geval een zekere plausibiliteit. Van der Torre twijfelt aan de uitkomsten bij civiele handelszaken. Maar hij geeft aan dat simulaties op basis van econometrisch bepaalde prijselasticiteiten ook onzeker zijn.

5.7 Reactie Significant

Van Hooff (Significant) bedankt Van der Torre.

- Significant gaat de categorie civiel handel nakijken. De redenering achter de nihilite uitval in deze handelszaken is dat het gaat om zaken met een belang van meer dan €25.000. Van der Grinten vult aan dat er veel zaken in deze categorie zitten waarvan de waarde niet in geld is uit te drukken.
- Van Hooff bedankt van der Torre voor de vergelijking met de econometrische modellen, maar hij zegt dat het geen wedstrijd is. Van der Torre vult aan dat concurrentie tot iets beters kan leiden, net als samenwerking. Van Hooff zegt in reactie dat het model van Significant zowel richting als stof tot nadenken geeft.
- Significant verwacht dat echtscheidingszaken niet zullen uitvallen, maar er wordt wel uitval verwacht bij de financiële zaken die uit een scheiding kunnen voortkomen.
- In de gevoeligheidsanalyse gaat Significant de bandbreedte verbreden.

5.8 Discussie met de zaal

- Marseille vraagt zich af hoe de verschillende factoren, die een rol kunnen spelen bij de beslissing om in beroep te gaan, ten opzichte van elkaar worden gewogen. Van Hooff stelt dat er niet op die manier is gemodelleerd. Stapel (DIRR) vult aan dat er stapsgewijs gemodelleerd is, voor het uitvalpercentage in het model maakt het niet uit welke stap als eerste wordt gedaan.
- Van der Grinten vraagt zich af op welke manier het risico op een proceskostenveroordeling is meegenomen? In het bijzonder de afweging van een particulier met een middeninkomen die tegen een bedrijf procedeert. Volgens Van Hooff is dit niet meegenomen, er zal nader naar worden gekeken.
- Ter Voert raadt aan alle aannames op een rij te zetten met de bijbehorende uitvalpercentages, dan wordt het belang van de factoren voor de uitval duidelijker. Van Hooff (Significant) geeft aan dit te zullen verbeteren in het eindrapport.

- Van Daalen heeft als suggestie voor de conclusie om de redeneerlijn hoe tot de procenten is gekomen, toe te lichten. Juist omdat SD en GMB worden gebruikt, is dat goed mogelijk. In dit geval kunnen ook de uitkomsten van de SD en de economische modellen naast elkaar worden gezet. Van Hooff (Significant) bedankt haar voor de suggestie en bevestigt dat inderdaad daarom besloten is voor SD en GMB te kiezen. Haar opmerking wordt meegenomen.
- Barendrecht verwachtte bij de gevoeligheidsanalyse dat de belangrijkste variabele, de aannahme hoeveel mensen uit bepaalde inkomenscategorieën afhaken als de griffierechten een bepaalde grens over gaan, meer gevarieerd zou worden. De uitval is 100% voor bepaalde inkomenscategorieën. Hij zou graag zien wat er met de uitkomsten gebeurt als dat bijvoorbeeld 75% wordt.

5.9 Referaat Bert Smid (CPB)

Smid was gevraagd een coreferaat te houden over de vraag of SD en GMB goed passen bij vragen als de voorliggende over de gevolgen van de verhoging van griffierechten of dat andere (en zo ja, welke) ex ante methoden ook of wellicht meer voor de hand hadden gelegen.

Hij begint zijn bijdrage met de stelling dat een goed rechtstelsel belangrijk is voor de economie en tevens dat het om een overheidstaak gaat. Daarvoor zijn twee redenen.

In de eerste plaats omdat overheidsrechtspraak zorgt voor een gelijk speelveld waar niet het recht van de sterkste geldt en waarbinnen iedereen een beroep op de rechter kan doen. In de tweede plaats omdat er sprake is van externaliteiten, oftewel gevolgen voor derden. De uitspraken in zaken kunnen gevolgen hebben voor anderen middels jurisprudentie. Dat geldt ook voor het niet voeren van rechtszaken: wanneer incassozaken niet tot rechterlijke uitspraken zouden leiden, zouden bedrijven hun tarieven moeten verhogen en daarvan is iedereen de klos. Daarom is het goed dat er een manier is om ervoor te zorgen dat mensen contracten naleven. Een goede vergelijking is die met de brandweer. Wanneer burgers zelf de brandweer zouden moeten betalen, zouden ze bij brand de afweging kunnen gaan maken of er nog wel of niet meer geblust moet gaan worden, of misschien zijn ze niet thuis en kan die afweging niet worden gemaakt. Ondertussen dreigt het huis van de burens echter ook vlam te vatten.

Over bagatelzaken zou niet moeten worden geprocedeerd, daar is men het over eens, maar wat is nu de optimale toegang tot het recht? Het is in ieder geval zo dat de dreiging van een mogelijke rechtszaak helpt, ook bij relatief kleine zaken. Als er bij incassozaken beneden een waarde van 50 euro niet zou worden geprocedeerd en er dus geen consequenties zouden zijn, zou het tot die 50 euro een chaos zijn. Er is in dit verband extra aandacht geboden voor de gevallen waarin de verwachte uitval van zaken als gevolg van de invoering van de wet kostendekkende griffierechten hoog is: bestuurszaken, zaken van on- en minvermogenden en zaken met een klein financieel belang. Wanneer de kosten om te procederen voor bepaalde partijen hoger worden, kunnen andere partijen daar weer van profiteren.

De systeemdynamische aanpak wordt gekenmerkt door de analyse van gedrag in een complex systeem, met effecten in de tijd, met feedback-mechanismen, en het moet inzicht geven in de effecten van beleid. Dat lijkt veel op de aanpak van het CPB (Saffier). Het CPB kijkt naar het economisch gedrag van iedereen in de economie, heeft oog voor dynamiek (trage aanpassingen aan veranderingen), hanteert duidelijke feedback-mechanismen (lonen, prijzen, werkloosheid), en het model is

bedoeld voor de analyse van overheidsbeleid. Lessen van de economische modellen zijn:

- dat het gemodelleerde gedrag moet worden afgeleid van een theorie;
- er moet rekening worden gehouden met de rol van verwachtingen en anticipatie;
- er moet naar het algemene evenwicht worden gekeken, er moet naar alle aspecten worden gekeken om te begrijpen wat er gebeurt.

Wanneer deze lessen langs het rapport van Significant worden gelegd, vallen Smid een paar zaken op.

Er zijn twee zaken waarbij de vraag rijst wat de theoretische onderbouwing nu precies is. Het eerste geval betreft het hoger beroep. Gesteld wordt dat wanneer het financieel belang tenminste 1.750 euro is, er geen uitval is omdat de griffierechten een stuk lager zijn. Economen menen echter dat een verandering van prijs gedrag uitlokt. Zo is het geval bekend van het goedkoper worden van grafrechten in de VS. Dit leidde tot een afname van de sterfte in de maand voordat de maatregel inging, en een toename van de sterfte in de eerste maand van het nieuwe prijsregime terwijl de stervende hier geen verder belang bij had. In het geval van het hoger beroep is er bij een verhoging van de griffierechten sprake van een afname van de winst, want deze winst is: p (kans om te winnen) \times eis — griffierechten — overige kosten. Smid kan zich niet voorstellen dat deze afname van de winst geen negatief effect zal hebben op het beroep op de rechtspraak. Hij benadrukt dat het in dit verband goed is om kleine modellen te hanteren om te begrijpen wat er gebeurt.

Het tweede geval betreft de tabel op pagina 38 van het conceptrapport dat de verwachte zaaksuitvalpercentages naar inkomen geeft: 100%, 75%, 50% en 25%. Deze percentages zijn volgens Smid willekeurig gekozen, er lijkt geen literatuur of een model achter te zitten. Wanneer een model zou worden gemaakt, wat volgens Smid eenvoudig is, dan zouden de cijfers anders zijn.

Wat de rol van verwachtingen en anticipatie betreft, is de verhoging van de BTW van 17,5% naar 19% per 1-1-2001 een mooi voorbeeld. Op de autoverkoop had dit een flink effect: in december 2000 werden 50% meer auto's verkocht dan een jaar eerder terwijl er begin 2001 aanzienlijk minder auto's werden verkocht dan een jaar eerder. Geldt straks zo iets niet ook voor de griffierechten? Vlak voor de invoering van de wet zou je een toename aan rechtszaken verwachten, er vlak na een dipje.

Wat het algemeen evenwicht betreft: iedereen weet dat het duurder wordt om te procederen. Dat zal gedrag uitlokken bij consumenten en bedrijven vooral daar waar de effecten van de verhoging van de griffierechten groot zullen zijn:

- bij kleine bedragen als inzet;
- bij lage inkomens;
- bij bestuurszaken.

Smid benadrukt dat vanwege de uitval van zaken en de daarmee geassocieerde geringere kans op straf 'spelverruwing' het gevolg zou kunnen zijn. Dat zou gevolgen kunnen hebben voor de rest van de economie, daar heeft iedereen last van en niet alleen de partijen in het conflict.

Wat de toepasselijkheid van SD betreft twijfelt Smid. De dynamiek lijkt niet belangrijk terwijl dat wel de reden is om systeemodynamica toe te passen. Er wordt verondersteld dat het uitvalpercentage van 2012 op 2013 in één keer verandert en direct stabiliseert. Het belang van feedbackmechanismen is daarbij niet duidelijk. Als deze werkelijk van belang waren geweest, was er meer dynamiek te verwachten geweest, met langzaam ingroeien, overshooting en dan weer wat terug. Maar dat zie

je niet. Smid vermoedt daarom dat een en ander ook met een statische analyse had gekund: een vergelijking van de oude situatie met de nieuwe situatie die voor iedereen gelijk is. Dat was simpeler geweest.

Wat de toepasselijkheid van GMB betreft, is er volgens Smid meer empirie dan waarmee Significant lijkt te hebben gewerkt. Uit de nationale literatuur was meer te halen geweest, in ieder geval als vergelijking, en dan had Significant zich minder afhankelijk hoeven maken van wat de experts zeggen. Er staan nu veel aannames tussen 0 en 100, en er wordt aangenomen dat gedrag niet verandert onder invloed van prijsverhogingen. Dat lijkt allemaal wat sterk: werd het draagvlak binnen de groep van experts wellicht een doel op zich? Voor de internationale literatuur, die Smid zegt niet te kennen, zou eveneens moeten gelden dat er meer in te vinden is – Nederland is toch niet het enige land waar de juridische kosten wel eens veranderen. Het rapport maakt volgens Smid niet duidelijk of de literatuur niet bestaat, of dat deze om moverende redenen niet is gebruikt, of dat deze wel is gebruikt maar nagelaten is ernaar te verwijzen.

Wat de alternatieven voor SD en GMB betreft, was een statisch model volgens Smid net zo goed geweest. Maar misschien zag het er aan het begin van het project niet zo uit. Het lijkt nu te groot opgetuigd terwijl dat niet nodig was geweest. Het aantal variabelen, 1.500, is bizar hoog. Het economisch model van het CPB heeft er 1.000, maar dat gaat over de hele economie. Smid heeft het idee dat er heel veel detail is gezocht, maar stelt dat dit een soort schijnzekerheid kan bieden.

Smid stelt verder dat een heldere beschrijving van de belangrijke modelmechanismen ontbreekt: er wordt begonnen met 680.000 zaken en er is 5% uitval. Wat veroorzaakt de meeste uitval van zaken, en waar zit deze uitval? Welke prijselasticiteiten zijn belangrijk? Het CPB laat van zijn model ook niet alle vergelijkingen zien, maar rapporteert wel over de belangrijkste.

Smid vervolgt met op te merken dat aandacht voor reacties van andere partijen in de samenleving (spelverruwing) belangrijk is. Voor de toekomst is het van belang dat er in het onderzoek gebruik gemaakt zou kunnen worden van de discontinuïteiten in de geplande griffierechtstarieven. Hier zitten sprongen in en dat is interessant: mensen die net onder en net boven een inkomensgrens zitten, zouden met elkaar vergeleken kunnen worden om te zien wat een verhoging van het griffierecht voor deze groep betekent. Een verschil in aangespannen rechtszaken komt waarschijnlijk door het verschil in griffierecht. Als later de griffierechten nog verder moeten worden verhoogd, zou dit uitgezocht kunnen worden. Hiermee zou in het beleid rekening kunnen worden gehouden door dergelijke discontinuïteiten meer aan te brengen zodat het onderzoek naar de effecten van dergelijke maatregelen vergemakkelijkt wordt. Het is in dit verband onhandig dat volgens de plannen de goedkope zaken onder de 500 euro allemaal hetzelfde tarief krijgen, ook daar zou je differentiatie willen zien, bijvoorbeeld het handhaven van het oude tarief voor de onvermogens op 71 euro.

5.10 Reactie Significant

Van Hooff (Significant) bedankt Smid en reageert.

- Er was weinig tijd voor het project, een deel van Smids opmerkingen is volgens Van Hooff daarop terug te voeren.

- Een deel van de opmerkingen van Smid heeft betrekking op het beter en helderder opschrijven zodat inzichtelijker wordt wat is gedaan. Van Hooff stelt dat dit uiteraard moet gebeuren.
- Smid vroeg zich af of systeemdynamica het aangewezen instrument is en stelde dat het achteraf niet nodig was geweest. Volgens Van Hooff komt dit inzicht inderdaad pas achteraf.
- Volgens Van Hooff laat onderzoek zien dat veel systemen snel tenderen naar een evenwicht en dat er weinig dynamiek is. Dat systemen buffers kennen en vrij snel op een evenwicht zitten, is een uitkomst van de berekeningen en ligt aan de structuur van het model en de data die erin worden gestopt. Het wil niet zeggen dat SD een ongeschikte methode is.
- Van Hooff geeft aan dat Significant niet monomaan bezig is. De keuze voor SD is goed overwogen.
- Wat het punt van de percentages (op pagina 38) betreft, geeft Van Hooff aan dat Significant daar nog goed naar moet kijken. Deze percentages zaten ook in de gevoeligheidsanalyse.

5.11 Discussie met de zaal

- De gevoeligheidsanalyse (pagina 3) leidt tot vragen en Stapel (DIRR) zegt toe dat deze analyse beter zal worden uitgelegd en toegelicht.
- Het is niet duidelijk wat het afwegingsmodel is achter de uitvalpercentages. Van de aangenomen percentages is daardoor niet duidelijk wat deze voorstellen. Leeuw wijst erop dat er weinig gebruik is gemaakt van theorie (shadow of the future) en dat er weinig gedragsmechanismen in het model staan. Barendrecht suggereert in dit verband gebruik te maken van de literatuur over 'Litigation & settlement'. Thijssen (Significant) geeft aan dat waar mogelijk gebruik is gemaakt van gedragsmechanismen, maar dat de uitwerking ervan in het conceptrapport een van de zaken was die door tijdsgebrek zijn gesneuveld. Van Tulder bevestigt als deelnemer aan de expert meetings dat de tijdsdruk erg groot was. De vraag is naar zijn idee in welke mate de suggesties nog kunnen worden verwerkt gegeven de planning van het project. De suggestie om meer gebruik te maken van theorie en empirie is meer voor een volgend onderzoek. Wat nu nog wel kan, is dat de tabel met uitvalspercentages meer wordt uitgeschreven met meer *evidence* zodat de deelnemers aan de expert meetings zich meer in het rapport herkennen. Van Hooff (Significant) zegt dat toe. Smid merkt op dat het CPB de twintig belangrijkste variabelen beschrijft, er zou voor het begrip van de lezer van het rapport veel gewonnen zijn als Significant dat ook zou doen.

5.12 Vrije ronde o.l.v. Frans Leeuw

- Leeuw stelt dat er twee zaken in deze ronde van belang zijn. De laatste slag van verbetering van het onderhavige rapport en hoe het onderzoek te verbeteren met het oog op de toekomst.
- Barendrecht geeft aan dat de gedragseffecten van de rechtspraak in het rapport niet zijn opgenomen, waarbij is aangegeven dat dit wordt gedaan omdat iemand anders hier een rapport over schrijft. Methodisch gezien is dat geen gelukkige keuze, want het maakt het model onvolledig en dat kan tot verkeerde voorspellingen leiden. Op basis van de internationale literatuur zijn gedragseffecten bij de rechtspraak te verwachten. Deze literatuur geeft aan dat de rechtspraak moeilijk te prikkelen valt, maar dat dit toch kan worden gedaan door prijzen te beïnvloe-

den. De ontwerpwet kostendekkende griffierechten kan ook als een systeemwijziging worden gezien. Van een systeem waarin de rechtspraak wordt gerantsoeneerd en wachtlijsten ontstaan wanneer het beroep op de rechter groter wordt dan de rechtspraak aan kan, gaan we naar een systeem waarin de rechtspraak voor elke zaak betaald krijgt en de maatschappij kan verwachten dat zaken op tijd worden behandeld. Een tweede mechanisme dat zal optreden is dat wanneer de voorspelde vraaguitval optreedt, de rechtspraak of mensen zal moeten gaan ontslaan, of de procedures toegankelijker zal moeten maken. Dat laatste kan heel goed: door wachttijden terug te brengen; e-court; procedures met een geringer beroep op de advocaat in te richten waardoor de advocaatkosten worden teruggebracht. Er zijn reeds ontwikkelingen in de richting van nieuwe procedures, zoals specifieke burenpcedures. Wat verklaart deze keuze, en zouden we het niet meer moeten hebben over wat we van de rechtspraak verwachten? Concreet is de vraag waarom dat niet in het rapport zat en of dat nog kan worden opgenomen? Van Hooff (Significant) geeft in reactie hierop aan dat in overleg met de opdrachtgever de gedragsreactie van de rechtspraak op de verhoging van de griffierechten uit het onderzoek is gelaten omdat de Rvdr hierover reeds een rapport voorbereidt. Van Tulder bevestigt dat laatste, en geeft aan dat de kostendekkende griffierechten niet 'kostendekkend' zijn. Het gaat om een verhoging van de griffierechten, een link met de kosten van specifieke procedures is er niet en gevolgen voor de financiering van de rechtspraak zijn er evenmin. Dat betekent dat er niet veel moet worden verwacht van prikkels die van de rechtspraak uit zullen gaan om nieuwe procedures te ontwikkelen die goedkoper zijn.

- Urlings merkt op dat kostendekkende griffierechten bij de rechtspraak de prikkel deels wegnemen om efficiënt te blijven, gesteld dat zij een verhoging van hun kosten zouden kunnen doorberekenen aan de klant die voor de rechter geen alternatief heeft. Dit betekent dat de financieringsconstructie van de rechtspraak goed in de gaten moet worden gehouden.
- Meuwese vraagt zich af welke gedragsreacties, afgezien van die van de bestuursorganen, zijn meegenomen in hoofdstuk 6 (scenario's), en of van de gedragsreactie van de bestuursorganen niet zou kunnen worden aangegeven wat deze in termen van het uitvalspercentage betekent. Stapel (DIRR) geeft aan dat andere gedragsreacties niet in de scenario's zitten, en dat nog zal worden duidelijk gemaakt wat de gedragsreactie van de bestuursorganen betekent voor het uitvalspercentage. Leeuw stelt voor dat dit zal gebeuren met een gedragsmodel als toelichting.
- De Vos merkt op dat het aantal scenario's in hoofdstuk 6 wat gering is. Hij had tevens graag wat andere scenario's gezien, zoals een verviervoudiging van het aantal freelancers in de nabije toekomst, of verschillende conjuncturele ontwikkelingen. Van Hooff (Significant) stelt in reactie hierop dat het rapport beter moet uitleggen wat de rol van de scenario's in de studie is. Andere scenario's zijn interessant en het model kan daarvoor later worden gebruikt.
- Van Tulder merkt op dat conjuncturele ontwikkelingen invloed hebben op de omvang van bepaalde soorten zaken die bij de rechter komen. Barendrecht stelt dat de rechtspraak de deur wijd open zou kunnen zetten voor woekerpoliszaken, of andere zaken die nog een afrekening behelzen als onderdeel van de financiële crisis. Wanneer de zaken eenmaal binnen zijn, en het griffierecht is geïnd, zou de rechter een paar principiële uitspraken op collectief niveau kunnen doen waardoor alle zaken in één klap tegen geringe kosten voor de rechtspraak worden afgedaan: het resultaat is een flinke winst. Baarends (DIRR) wijst er in reactie op dat de financiering van de rechtspraak en de griffierechten gescheiden stromen zijn: de griffierechten gaan naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie, dit Ministerie spreekt met de rechtspraak af wat voor vergoeding er voor woekerpoliszaken

wordt betaald. Leeuw reageert hierop door te stellen dat de rechtspraak zou kunnen anticiperen op verwachte veranderingen in de toekomst: universiteiten waren ooit ook volledig gefinancierd door het Rijk. Zeker voor de wat langere termijn moeten dit soort processen in de gaten worden gehouden.

- Van Dalen geeft aan dat een meerwaarde van GMB boven econometrische analyse is dat het ook bij de deelnemers aan de discussie tot meer inzicht leidt. Het rapport maakt dat echter niet duidelijk. Smid geeft aan dat GMB met de juiste experts met kennis van de literatuur minstens zo goed zou moeten zijn als gebruikmaking van de literatuur. Het rapport maakt echter niet goed inzichtelijk waar wordt gesteund op de literatuur, en waar op de experts. Dat maakt de meerwaarde moeilijk te beoordelen. Van Hooff (Significant) stelt dat de GMB-sessies met de experts met name zijn gebruikt om bepaalde mechanismen goed uit te pluizen, en begrijpt Smids kritiek dat dit niet goed aan de lezer is duidelijk gemaakt. Van Tulder voegt hier, als deelnemer aan de GMB-sessies, aan toe dat hij de indruk had dat er tijdens de sessies geregeld op dun ijs werd geschaatst. Van Hooff stelt dat wat Significant aan relevants weet of te weten kan komen wordt meegenomen.
- Van der Torre merkt op dat de gebruikers van SD meer theorie en empirie in hun modellen zouden moeten verwerken. Econometristen zouden op hun beurt meer naar experts moeten luisteren. De Vos voegt hieraan toe dat onderzoekers zelf meer rechtszaken zouden moeten bijwonen om feeling te houden met de rechtspraktijk.
- Tiemeijer merkt op dat de media negatief waren over het wetsvoorstel. De NRC noemde het de snelste manier om rancune bij de burger te vergroten. Tiemeijer wijst er daarbij op dat het rapport ervan uitgaat dat de keuze voor het wel of niet procederen een financiële keuze is. De boodschap van de prijsverhoging is echter: 'dit systeem heet u niet welkom'. Spelverruwing kan dan het gevolg zijn. Tiemeijer vervolgt met de waarschuwing dat bij een bijeenkomst als de onderhavige dat soort zaken alleen kan worden ingebracht als aannemelijk kan worden gemaakt dat het een effect heeft op de vraaguitval. Dat is vanuit het rapport goed te begrijpen, maar dit soort effecten werkt niet zozeer daarop als wel elders in de samenleving. Er zijn dus meer effecten te verwachten die niet in het rapport worden genoemd. Marseille sluit zich hierbij aan. Hij stelt daarnaast dat het rapport weliswaar pretendeert geen voorspelling te geven, maar dat hij verwacht dat het wel zo zal worden gelezen. Oordelen over de gevolgen van de invoering van de griffierechtverhoging zullen op het rapport worden gebaseerd. Wat daarin niet wordt genoemd, speelt vervolgens in de afweging geen rol.
- Van der Grinten stelt dat vraaguitval als gevolg van hogere griffierechten iets anders is dan het om andere redenen berusten in problemen dat sommige burgers nu doen. Een vergelijking zoals die nu in het rapport wordt gemaakt, is niet zo makkelijk te maken. Zij stelt daarnaast dat een effect van de toegenomen vraaguitval in het bestuursrecht zou kunnen zijn dat de bestuursorganen laks worden wanneer er minder tegen hen wordt geprocedeerd.
- Barendrecht wijst er op dat de rechtspraak een imagoprobleem heeft en dat men tot in het parlement niet begrijpt wat Justitie met de rechtspraak wil. De brieven over de maatschappelijke onrust worden naar zijn idee met name door rechters geschreven. De belangenbehartigende organisaties hoor je nauwelijks. Frans Leeuw sluit af.

6 Aandachtspunten Conferentie Impactanalyse Significant

Het geheel van de rapportage wordt redelijk positief gewaardeerd gezien de voor het onderzoek beschikbare tijd. De rapportage kan echter op een aantal punten worden verbeterd.

- In het rapport ontbreken theoretische kaders en verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur zijn beperkt. Er kan beter worden aangegeven of bepaalde literatuur niet bestaat, of deze om bepaalde redenen niet is gebruikt, of wel is gebruikt maar is nagelaten ernaar te verwijzen.
- De aannames en de gedragsmechanismen kunnen overzichtelijker worden beschreven. Een heldere beschrijving van de belangrijkste modelmechanismen en wat op 'harde' en wat op 'zachte' aannames is gebaseerd, ontbreekt.
- Er wordt nog onvoldoende duidelijk gemaakt wat de beperkingen van het model zijn.
- De belangrijkste onderliggende formules kunnen worden beschreven en de gevoeligheidsanalyse kan genuanceerder worden uitgevoerd en beter worden toegelicht.
- Niet alle aannames en uitkomsten van het model worden plausibel gevonden. Vooral die met betrekking tot civiele handelszaken moeten nog eens kritisch worden bezien.

Daarnaast zijn er aandachtspunten voor de toekomst naar voren gebracht.

- Een betere theoretische onderbouwing van het model.
- De wijze waarop de Group model building is verlopen, kan gestructureerder en transparanter.
- Kunnen andere (minder arbeidsintensieve) onderzoeksmethoden dan de soort die Significant toepaste worden gebruikt?
- Er zijn (bredere) gedragseffecten die niet in de rapportage zijn opgenomen en die ook van maatschappelijk belang zijn. Hoe zal bijvoorbeeld de rechtspraak reageren? Het verhogen van de griffierechten hoeft niet alleen tot minder rechtszaken te leiden. Er kunnen ook neveneffecten zoals spelverruwing optreden.

Bijlage 1 Programma Conferentie Impactanalyse Significant

Tijd: 20 mei, vanaf 12:00 uur

12:00-13:00 ontvangst met lunch

13:00-13:05 welkomstwoord door de middagvoorzitter (Monika Smit, hoofd RWI/WODC),
uitleg werkwijze

13:05-13:15 beleidsachtergrond van de Impactanalyse (Just Stam, directeur DRB)

13:15-14:00 eerste co-referaat, repliek Significant, reacties zaal
Onderwerp: wat zijn Systeem Dynamica en Group Model Building en heeft Significant deze methoden conform de stand van de literatuur toegepast? (Susan van den Braak, WODC).

14:00-14:45 tweede co-referaat, repliek Significant, reacties zaal
Onderwerp: de validiteit, betrouwbaarheid en betekenis van de resultaten van de Impactanalyse (Ab van der Torre, SCP).

14:45-15:00 koffie/thee pauze

15:00-15:45 derde co-referaat, repliek Significant, reacties zaal
Onderwerp: passen Systeem Dynamica en Group Model Building goed bij vragen als de voorliggende over de gevolgen van de verhoging van de griffierechten of hadden andere (en zo ja, welke) methoden ook of wellicht meer voor de hand gelegen? (Bert Smid, CPB).

15:45-17:00 vrije ronde met vragen uit de zaal, o.l.v. Frans Leeuw (directeur WODC) aan de hand van een oriënterende topiclijst

17:00-18:00 afsluitende borrel

Bijlage 2 Deelnemerslijst Conferentie Impactanalyse Significant

Wetenschap

Prof. dr. Maurits Barendrecht (Universiteit Tilburg)
Dr. Susan van den Braak (WODC)
Dr. Edwin de Jong (WODC)
Prof. dr. Frans Leeuw (directeur WODC)
Prof. dr. Bert Marseille (Universiteit Groningen)
Dr. Anne Meuwese (Universiteit Tilburg)
Drs. Bert Smid (CPB)
Dr. Monika Smit (WODC)
Dr. ir. Els van Daalen (TU Delft)
Dr. Will Tiemeijer (WRR)
Drs. Ab van der Torre (SCP)
Dr. Frank van Tulder (Raad voor de rechtspraak)
Dr. Thijs Urlings (Universiteit Delft)
Dr. Marijke ter Voert (WODC)
Ir. Edwin L. de Vos (TNO)

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directies Rechtsbestel en Wetgeving

Dr. Frans van der Doelen (Directie Rechtsbestel)
Mr. Paulien van der Grinten (Directie Wetgeving)
Mr. Just Stam (directeur Directie Rechtsbestel)
Mr. drs. Hans Schoenmakers (Directie Rechtsbestel)

Significant/Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving

Ronald Baarends RA MBA (Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving)
Drs. Twan Heijmen (Significant)
Drs. Paul van Hooff (Significant)
Ir. Mike Sabiran (Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving)
Drs. Ir. Willem Stapel (Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving)
Drs. Elliott Thijssen (Significant)

Organisatie

Dr. Marnix Croes (WODC)
Rianne van Os MSc (WODC)