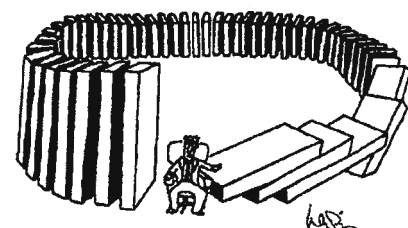


Projectbrief SMS
Simulatiemodellen Strafrechtsketen
Impactanalyse Kostendekkende griffierechten



System dynamics

Projectbrief Simulatiemodellen Strafrechtsketen (SMS) Programma van eisen t.b.v. de afdeling Inkoop

| | | | |
|-----------------|-----------------|------------|------------|
| Contactpersonen | [REDACTED] | [REDACTED] | [REDACTED] |
| Datum en versie | 9 december 2010 | versie 0.5 | |

| | |
|--|---|
| Project | Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten |
| Looptijd project | 1 januari 2011 tot en met 30 april 2011 |
| Opdrachtgever | Dhr. J.J. (Just) Stam, directeur Rechtsbestel, Ministerie van Veiligheid en Justitie |
| Gedelegeerd opdrachtgever | [REDACTED] |
| Opdrachtnemer intern (tevens projectleider) | [REDACTED] |
| Opdrachtnemer extern (tevens teammanager) | [REDACTED] Significant B.V. |

In te huren medewerkers *

| <u>functieprofiel</u> | <u>aantal</u> | <u>dagen</u> |
|----------------------------------|---------------|--------------|
| Projectleider | - | - |
| Senior modelbouwer/projectleider | 1 | PM |
| Senior modelbouwer | - | - |
| Modelbouwer | 1 | PM |

* Het aantal in te huren medewerkers en de verwachte tijdsbesteding zijn indicatief. De exacte aantallen worden door de opdrachtnemer in de uit te brengen offerte bekrachtigd.

SMS-inzet modelbouw

| | |
|--------------------|------------|
| Senior modelbouwer | [REDACTED] |
|--------------------|------------|

Werkzaamheden:

De in te huren medewerkers worden ingezet voor de uitvoering van de impactanalyse Kostendekkende Griffierechten. Met de impactanalyse wordt beoogd de opdrachtgever Inzicht te bieden in de effecten van het voorgenomen beleid (inclusief werklast) in de keten van civiel- en bestuursrecht. Met het daartoe te ontwikkelen simulatiemodel zullen de effecten van de wetswijziging op kortere en langere termijn worden doorgerekend.

Het ministerie van Justitie heeft een raamovereenkomst gesloten met Significant BV voor de inhuur van ondersteuning bij het ontwikkelen van simulatiemodellen. Deze raamovereenkomst loopt tot 1 september 2011. Op basis van deze projectbrief zal via de betreffende afdeling bedrijfsvoering door de afdeling Inkoop van het ministerie van Justitie een offerteaanvraag bij Significant worden ingediend. De afdeling Inkoop brengt na het offertetraject een nadere overeenkomst tussen Opdrachtgever en Significant tot stand.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Achtergrond..... | 3 |
| Projectbeschrijving | 4 |
| Doelstelling en afbakening | 4 |
| Onderzoeksvragen | 4 |
| Projectaanpak en planning | 4 |
| Beoogde resultaten..... | 5 |
| Randvoorwaarden..... | 5 |
| Projectstructuur | 6 |
| Opdrachtgever | 6 |
| Gedelegeerd opdrachtgever..... | 6 |
| Expertgroep..... | 7 |
| Betrokken organisaties en deskundigen..... | 7 |
| Bijlagen..... | 8 |
| A. Projectbesturing | 8 |
| B. Essentie van de SMS-aanpak | 9 |
| Group Model Building | 9 |
| Systeemdynamica | 10 |

Achtergrond

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte wordt aangekondigd dat de rechtspraak per 2013 wordt bekostigd door degenen die er gebruik van maken. Het achterliggende doel is om een bijdrage te geven aan de modernisering van het Nederlandse stelsel van rechtspleging. Er wordt een differentiatie aangebracht die recht doet aan de verschillen in bewerkelijkheid van de zaken. Onderdeel van het pakket voorgenomen maatregelen om te komen tot kostendekkende griffierechten is het (wat betreft het betalen van griffierechten) wegvallen van het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen en dat ook bestuursorganen voortaan griffierechten zullen gaan betalen. Er wordt een aanpassing van de Wet griffierechten burgerlijke zaken voorzien, het wetgevingstraject is reeds gestart.

Verschuivingen geschilbeslechting

Het kostendekkend maken zal naar verwachting leiden tot een forse verhoging van de griffierechten. Personen met lage inkomens worden daarbij gecompenseerd, om ook voor die personen de toegang tot het recht te waarborgen. Voor de middeninkomens ligt het anders: de hogere kosten worden niet gecompenseerd. Welke gevolgen heeft deze kostenstijging voor deze inkomensgroep? De verwachting is uitgesproken dat de verhoging ook zal leiden tot een afname van het aantal civiele en bestuurszaken bij de rechtspraak. Een deel van de conflicten zal dan op een andere manier worden opgelost, waarbij eigenrichting niet wordt uitgesloten. Er zijn tevens neveneffecten te verwachten ten aanzien van het beroep op rechtsbijstandverzekeringen en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van alternatieve geschilbeslechting.

Burgers

Burgers zullen mogelijk (meer dan nu) een rechtsbijstandverzekering aangaan voor die onderwerpen die verzekerbaar zijn. Dit brengt een verschuiving van kosten met zich mee en heeft mogelijk gevolgen voor de neiging om conflicten aan de rechter voor te leggen. Afhankelijk van hun inkomenspositie zullen burgers naar verwachting op zoek gaan naar alternatieven voor geschiloplossing. Een toename van eigenrichting als mogelijk gevolg van de maatregel is niet uitgesloten.

Bestuursorganen

Omdat ook bestuursorganen in de toekomst griffierechten gaan betalen, zullen er daar wellicht ook financiële afwegingen een rol gaan spelen. Wanneer een verloren zaak voorkomen kan worden door een beter onderbouwd besluit, zou een investering daarin door bestuursorganen kunnen leiden tot een daling van het aantal zaken.

Rechtspraak

Wanneer het aanbod aan zaken daalt, heeft dat (op termijn) gevolgen voor de werklust en de organisatie van de rechtspraak. Mogelijk zijn er ook personele gevolgen die van invloed zijn op de formatie en daarmee ook van invloed zullen zijn op de kosten van de rechtspraak. Niet alleen de wegvallende zaken voor de rechtspraak zijn van belang, ook de samenstelling (aard, ingewikkeldheid) van het overblijvende pakket is een belangrijk onderwerp. Welke rechtzoekenden blijven zich tot de rechter wenden en heeft dit gevolgen voor de werklust van de rechter?

Midden- en kleinbedrijf

In het midden- en kleinbedrijf worden de afwegingen van kosten en baten van een juridische procedure mogelijk opnieuw gemaakt. Dit kan leiden tot een vraaguitval, maar ook tot het zoeken naar andere mogelijkheden om geschillen op te lossen (of niet meer op te lossen).

Gesubsidieerde rechtsbijstand

Het wegvallen van zaken heeft ook gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand: enerzijds zal het wegvallen van zaken een lager beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand betekenen, anderzijds is het de vraag in hoeverre de compensatieregeling voor on- en minvermogenen dit effect deels teniet zal doen.

Advocatuur

Uiteraard zijn er ook gevolgen voor de advocatuur: een afnemend volume heeft financiële gevolgen. Het is de vraag of er compenserende gedragseffecten zullen ontstaan. Er zijn daarvoor vergelijkingen te vinden in de medische wereld.

Kortom, de vraag welke maatschappelijke gevolgen deze beleidsmaatregel zal hebben voor verschillende groepen en instituties in de samenleving staat hier centraal.

Projectbeschrijving

Doelstelling en afbakening

Het ontwikkelen van een instrument waarmee de effecten van de maatregelen op kortere en langere 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 geschilbeslechting. In samenhang met dat keuzegedrag zullen de effecten van de maatregel op het beroep op de civiele en bestuursrechtspraak (aard en omvang) en op alternatieven voor geschiloplossing op de korte en lange termijn worden gesimuleerd.

De exacte reikwijdte van de impactanalyse zal in nader overleg tussen opdrachtgever en de leverancier worden bepaald. Naar verwachting zal de maatregel ook organisatorische, personele, implementatie en uitvoeringsconsequenties hebben voor de rechtspraak. Het in kaart brengen van deze gevolgen valt buiten de scope van de opdracht.

Onderzoeksvragen

In de impactanalyse staat de volgende vraag centraal:

Welke gevolgen zal de invoering van kostendekkende griffierechten naar verwachting hebben voor het beroep op de rechtspraak (aard en omvang) en alternatieven voor geschilbeslechting en de te heffen griffierechten?

Deelvragen:

1. Wat zijn de mogelijke (gedrags)effecten bij de volgende groepen en instituties en hun onderlinge samenhang:
 - de burger (verschillende inkomensgroepen)
 - bestuursorganen
 - midden- en kleinbedrijf
 - gesubsidieerde Rechtsbijstand
 - rechtsbijstandverzekeringen
 - advocatuur
 - de Rechtspraak (aard en omvang)
 - alternatieven voor geschilbeslechting?
2. Wat zijn de gevolgen van veranderingen in de zaakstromen en de aard van de zaken voor de rechtspraak in termen van door de griffie te heffen griffierechten?

Projectaanpak en planning

Fase I - Snelkookpan (quick scan)

Vanwege de afspraken die er zijn gemaakt in het verlengde van het beleidsoverleg van 22 november 2010 is het van groot belang om in januari 2011 een eerste beeld te hebben van de impact van deze maatregel. Gezien de complexiteit van het onderwerp kan dit eerste tussenproduct niet meer (maar ook niet minder) zijn dan een 'quick scan'. In het ieder geval kwalitatief, en waar mogelijk al kwantitatief.

Belangrijke reeds geplande data:

- o Do 16 dec 2010: toelichting impactanalyse in werkgroep griffierechten (binnenste ring)
- o Do 14 jan 2011: expertsessie
- o Di 21 jan 2011: impactanalyse Fase I gereed.

Fase II - Ontwikkeling rekenend simulatiemodel

In de vervolgstappen wordt het tussenproduct van fase 1 doorontwikkeld tot een volwaardig rekenend simulatiemodel. Deze fase heeft een looptijd van drie maanden (februari t/m april 2011).

Beoogde resultaten

Het doel van dit project is om een simulatiemodel te ontwikkelen op basis waarvan eerdergenoemde onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord.

Resultaten fase I

- Een conceptueel model met daarin de belangrijkste systeemvariabelen en hun onderlinge samenhang, waarmee de effecten van kostendekkende griffierechten kwalitatief in beeld kunnen worden gebracht.
- Een eerste kwantitatieve schatting van de effecten. Zoals eerder opgemerkt kan gelet op de complexiteit van het stelsel en de zeer beperkte uitvoeringstijd van enkele weken hooguit een rekenend **tussenproduct** worden opgeleverd waarmee beredeneerde schattingen kunnen worden gemaakt.

De uitkomsten uit fase I leveren inzichten op die om verdere en grondiger uitwerking vragen. Deze inzichten worden in fase II bij de verdere uitwerking van de modelstructuur meegenomen. Fase II levert het **eindproduct** op.

Resultaten fase II

- Een rekenmodel waarmee de effecten van het wetsvoorstel op de civiele en bestuursrechtketen kunnen worden doorgerekend;
- Inzicht in de omvang van de zaakstromen en de gevolgen voor de werklast in tijd bij de betrokken ketenpartners;
- Een overzicht van de belangrijke monitor- en sturingsvariabelen;
- Een impactanalyse in de vorm van een rapport waarin deze resultaten zijn uitgewerkt.

Geen onderdeel van het project zijn een detailuitwerking per ketenorganisatie (ketenprocesmodellen), de benodigde veranderingen in de IT-systemen van de ketenorganisaties (informatieanalyse) en de verandering in termen van (administratieve) organisatie.

Randvoorwaarden

Samenstelling projectteam

Gelet op de aard van de maatregel, de politieke druk en de gevoeligheid van het onderwerp bij betrokken partijen is het van belang dat een projectteam wordt samengesteld met een duidelijke lead door DGRR en het project goed bestuurlijk in te bedden. Gelet daarop wordt voorgesteld om het projectteam samen te stellen uit medewerkers SMS en Significant onder leiding van [REDACTED]. Dit mede gelet op zijn bestuurlijke ervaring en deskundigheid op dit beleidsterrein. Deze combinatie maakt het ook gelet op de beschikbare tijd mogelijk dat de medewerkers van SMS en Significant zich kunnen focussen op de uitvoering van de impactanalyse. Daarnaast biedt dit de organisatie de kans om de binnen DGRR aanwezige expertise optimaal te benutten en zodanig te combineren dat een ieder zich kan richten op datgene waar hij goed in is. Voorwaarde is wel dat de projectleider voor de secretarisrol, zaalhuur, actiepuntenlijsten en voortgangsrapportages volledig zal worden ondersteund door het projectteam.

Commitment relevante organisaties

Het is belangrijk om voor aanvang van het traject helderheid te hebben over de betrokkenheid en het commitment van de

belangrijkste 'spelers'. Zij moeten immers de leden van de expertgroep leveren. De leden van de expertgroep moeten bereid zijn om in de onderzoeksperiode beschikbaar te zijn voor de bijeenkomsten.

Systemegrenzen

In het begin van het traject worden de 'systemegrenzen' samen met de opdrachtgever en de inhoudelijk deskundigen zo goed mogelijk gekozen. Als blijkt dat de reikwijdte breder of smaller zou moeten zijn, dan dienen deze systemegrenzen te worden aangepast. Ontwikkelingen vanuit 'andere beleidsterreinen' zullen ofwel als exogene variabele worden opgenomen of als zogenaamde 'resultaatvariabele' (vaak één van de 'uiteinden' van het model). *Belangrijke ontwikkelingen op andere beleidsterreinen worden als exogene variabele meegenomen, relevante ontwikkelingen voor andere sectoren worden zichtbaar gemaakt.*

Projectstructuur

| | | |
|----------------------------------|--|-------------------------|
| <i>Opdrachtgever</i> | Just Stam, Directeur Rechtsbestel (DRB) | |
| <i>Gedelegeerd opdrachtgever</i> | [REDACTED] | |
| <i>Projectteam</i> | <input type="checkbox"/> [REDACTED] (DRB) | projectleider |
| | <input type="checkbox"/> [REDACTED] (Significant BV) | teammanager/modelbouwer |
| | <input type="checkbox"/> [REDACTED] (Significant BV) | data-analist/secretaris |
| | <input type="checkbox"/> [REDACTED] (SMS) | modelbouwer |
| | <input type="checkbox"/> [REDACTED] (SMS) | modelbouwer |
| | <input type="checkbox"/> [REDACTED] | n.t.b. |
| | <input type="checkbox"/> [REDACTED] | n.t.b. |

Expertgroep

Er zal door de opdrachtgever een expertgroep worden samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. De expertgroep levert de inhoud voor het te ontwikkelen model. Er vindt afstemming over de inhoud van het project plaats in de expertgroep en in eventuele bilaterale sessies met deskundigen van één van de betrokken organisaties.

Het gewenste profiel van de deelnemers van de expertgroep is:

- Inhoudelijke kennis van het onderwerp (beleid en/of uitvoering);
- Zicht op de relevante ontwikkelingen (toekomst, scenario's);
- In staat en enthousiast zijn om met een 'analytische en conceptuele bril' naar het onderwerp te kijken;
- In staat zijn om binnen de eigen organisatie aanvullende kennis en (ervarings)cijfers te mobiliseren;
- In staat zijn om vanuit een breder (dan het eigen organisatie)belang te redeneren.

Betrokken organisaties en deskundigen

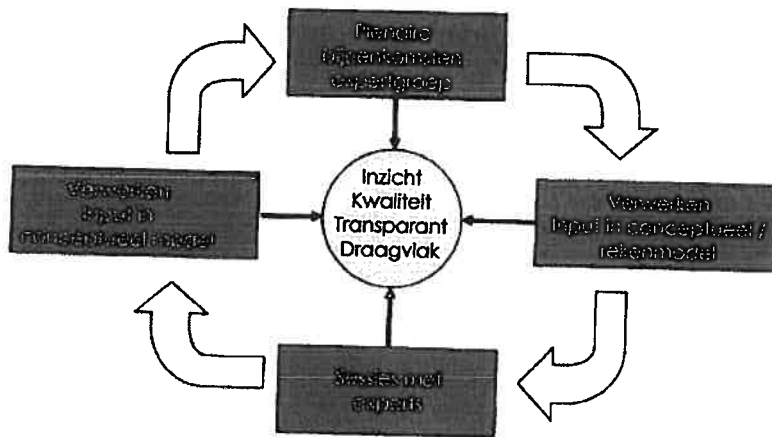
De organisaties die zullen worden betrokken zijn: Raad voor de Rechtspraak, OM, WODC, SBA, FBC, DW, n.t.b. Verder zal afhankelijk van het deelgebied voornamelijk in fase 2 een beroep worden gedaan op de inbreng van de volgende deskundigen:

- Prof. Maurits Barendrecht (UvT)
- Prof. Dr. M. Faure (Int. Verg. onderzoek naar griffierechten)
- Prof. Ben van Velthoven (Rechtseconomie, UvL)
- Dr. Peter van Wijck (Rechtseconomie, UvL)
- Prof. Dr. Mr. Bert Niemeijer (rechtssociologie, VU)
- Dr. Michiel Herwijer (Bestuursrecht, RUG)
- (nader te bepalen – SCP).

| | |
|---------------------------------|--|
| <i>Opdrachtgeversoverleg</i> | In het Opdrachtgeversoverleg legt de projectleider periodiek verantwoording af aan de opdrachtgever. |
| <i>Voortgangsrapportages</i> | <p>Voortgangsrapportages (highlight reports) worden door de projectleider periodiek verstrekt aan en besproken met de opdrachtgever.</p> <p>De voortgangsrapportages bevatten minimaal:</p> <ul style="list-style-type: none">- statusinformatie over de voortgang van het project en eventuele risico's die binnen de kaders van de nadere overeenkomst kunnen worden ondervangen;- een overzicht van de behaalde (tussen)resultaten;- een verzameloverzicht van de gerealiseerde inzet van alle ingehuurde medewerkers (planning – realisatie – restant) inclusief kosten. <p>De frequentie van de voortgangsrapportages is doorgaans 1x per vier weken. Naast de voortgangsrapportages worden door de projectleider ook de urenstaten per ingehuurde medewerker aan de opdrachtgever beschikbaar gesteld.</p> |
| <i>Uitzonderingsrapportages</i> | <p>Uitzonderingsrapportages (Exception reports) worden opgesteld indien de in de nadere overeenkomst vastgestelde kaders (tijd, geld, doelstelling en/of reikwijdte) dreigen te worden overschreden. Dit wordt tijdig <u>vooraf</u> door de projectleider middels een 'Exception report' signaleerd aan de opdrachtgever. Pas na schriftelijke toestemming van de opdrachtgever kan eventuele uitbreiding van de nadere overeenkomst plaatsvinden. Uitbreiding van de nadere overeenkomst verloopt <u>altijd</u> via de afdeling Inkoop van het ministerie van Justitie.</p> |
| <i>Risico's</i> | <p>Het project kent de volgende risico's en beheersmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none">- de beoogde planning wordt niet gehaald → beheersmaatregel: bij afwijking in termen van tijd, geld, doelstelling en/of reikwijdte wordt dit in de vorm van een 'exception report' aan de opdrachtgever gemeld. Er kan daardoor tijdig worden bijgestuurd.- de kosten worden overschreden → beheersmaatregel:<ol style="list-style-type: none">1. zie hierboven: bij afwijkingen wordt hiervan aan de opdrachtgever melding gemaakt in de vorm van een 'exception report';2. de opdracht wordt uitgevoerd op basis van nacalculatie. Significant beschouwt het genoemde totaalbedrag in de kostenraming als maximum, dat niet zonder schriftelijke toestemming van de opdrachtgever zal worden overschreden. |

Group Model Building

Het model wordt gebouwd met hulp van een expertgroep (bestaande uit inhoudelijke deskundigen). In een aantal opeenvolgende sessies krijgt het model gestalte. Door de afzonderlijke inbreng en verschillende visies op het betreffende vraagstuk met elkaar te bespreken, ontstaat een gedeeld beeld dat kan rekenen op draagvlak en een gevalideerd model. Een model geeft inzicht in complexe vraagstukken, door deze uiteen te rafelen in ketens van oorzaak en gevolg. Zo wordt de onderliggende structuur - met zijn mechanismen en onderlinge afhankelijkheden - zichtbaar, die verantwoordelijk is voor het gedrag in de tijd. Omdat in een simulatiemodel de essentie van de werking van een 'systeem' is weergegeven, kan het model ook worden gebruikt om te formuleren welke essentiële informatie in de toekomst moet worden vastgelegd om te kunnen monitoren hoe het proces na implementatie van de wet verloopt. Bovendien ontstaat zicht op belangrijke sturingsvariabelen en wat het te verwachten resultaat van die sturing is: welke 'knoppen' en 'monitoren' zijn er en welke sturingsinformatie hoort daarbij? Ook is het belangrijk om te weten welke (voor het steisel belangrijke) autonome ontwikkelingen juist niet door justitie- of overheidsbeleid gestuurd kunnen worden. Centraal aspect van de aanpak is het ontwikkelen van een simulatiemodel in een interactief en iteratief proces zoals in figuur 1 is afgebeeld.



Figuur 1. Aanpak Group Model Building

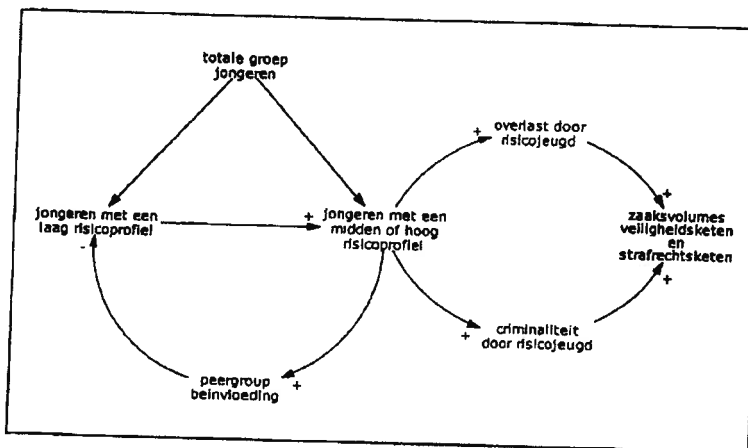
De kern van Group Model Building is dat de inhoud van het simulatiemodel wordt geleverd door een expertgroep, waarin personen, experts, uit de verschillende organisaties zijn opgenomen die in workshops de relevante factoren en hun onderlinge samenhang in kaart brengen (zowel conceptueel als rekenkundig). Cruciaal onderdeel van het proces is de gezamenlijkheid van modelbouwers en inhoudelijk deskundigen. Met deze aanpak is zoveel mogelijk gewaarborgd dat het ontwikkelde instrument (het simulatiemodel), de aannames die worden gemaakt en de resultaten een goede basis vormen voor beantwoording van de vragen nu en bij toekomstig gebruik van het instrument.

Stoemdynamica

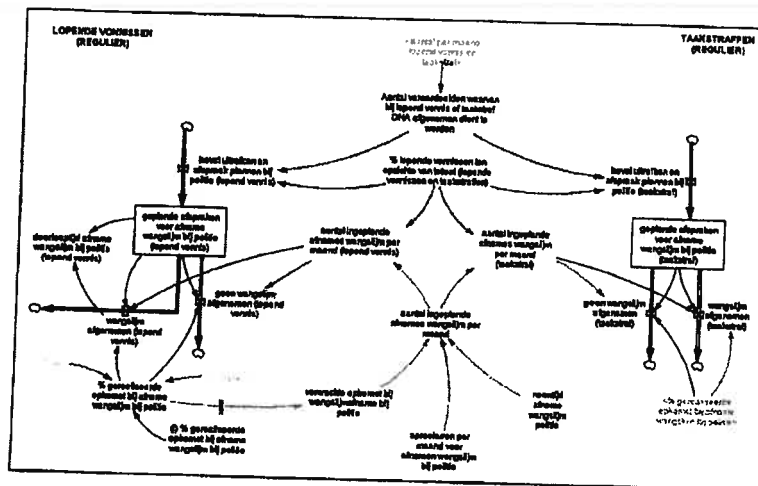
Er wordt gebruik gemaakt van de methode Stoemdynamica (SD) in combinatie met Group Model Building. Beide methoden en technieken zijn eerder toegepast in diverse projecten in het kader van Simulatiemodellen Strafrechtsketen (SMS) binnen het ministerie van Justitie.

Stoemdynamica is een geschikte methode om toe te passen wanneer effecten in de tijd, terugkoppelingen (dempend of versterkend), moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde zijn en vormt een van de instrumenten die in een ex ante beleidsevaluatie toegepast worden. Hoewel stoemdynamica een sterke wiskundige basis heeft, vergt bestudering van complexe stelsels zelf geen ingewikkelde wiskundige deskundigheid. Het principe van de methodologie van stoemdynamica is dat problemen het gevolg zijn van Interne structuren in een stelsel (zoals een strafrechtsketen) en niet van toevallige oorzaken buiten het systeem.

Om de kernvraag "hoe pakt het beleid naar verwachting uit?" te kunnen beantwoorden worden het 'probleemgebied' allereerst in causale diagrammen (ketens van oorzaak en gevolg) weergegeven, die in een volgend stadium worden omgezet in modelstructuur voor een rekenmodel. Zie voor enkele voorbeelden figuren 2 en 3 hieronder.



Figuur 2: Onderdeel van een causale diagram



Figuur 3: Onderdeel van een rekenmodel