SIGNIFICANT

Impactanalyse

Verhoging Griffierechten

Significant B.V.
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
T 0342 40 52 40
KvK 39081506
info@significant.nl
www.significant.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Barneveld, 28 oktober 2011

Referentie: PvH/bv/10.404

Versie: 1.0

Inhoudsopgave

Voorwoord **7**
Managementsamenvatting **9**
Impactanalyse Verhoging Griffierechten **9**
Doel en aanpak **9**
Gedragsreacties **9**
Simulatiemodel **11**
Werkwijze impactanalyse **11**
Resultaten **11**
Interpretatie van de resultaten **13**
1. Achtergrond en aanleiding **15**
1.1 Regeerakkoord en wetsvoorstel verhoging griffierechten **15**
1.2 Waarom een impactanalyse? **17**
2. Onderzoeksopzet **19**
2.1 Doelstelling **19**
2.2 Onderzoeksvraag en deelvragen **19**
2.2.1 Centrale onderzoeksvraag *19*
2.2.2 Deelvragen *19*
2.3 Fasering **20**
2.4 Onderzoeksverantwoording **20**
2.4.1 Gebruikte methoden *20*
2.4.2 Scope *20*
2.4.3 Geen exacte voorspelling van de toekomst *21*
3. Methoden **23**
3.1 Wat houdt deze impactanalyse in? **23**
3.2 Typering van het vraagstuk 'impact verhoging griffierechten' **24**
3.3 Geschiktheid van de methoden **25**
4. Modelbeschrijving **27**
4.1 Inleiding **27**
4.2 Onderdeel zaakstromen in de rechtspraak **28**
4.2.1 Instroom van zaken *30*
4.2.2 Stap 1: uitvalpotentieel van rechtszaken op grond van zaakskenmerken *31*
4.2.3 Stap 2: uitvalpotentieel voor onverzekerden voor rechtsbijstand *33*
4.2.4 Stap 3: uitvalpotentieel door verhoging van griffierechten in relatie tot (financieel) belang *33*
4.3 Gedragsreactie rechtsbijstandverzekerden en -verzekeraars **35**
4.3.1 Rechtsbijstandverzekering particulieren *35*
4.3.2 Het modelonderdeel rechtsbijstandverzekering particulieren *36*
4.3.3 Gedragsreactie rechtsbijstandverzekeraars *38*
4.3.4 Rechtsbijstandverzekering bedrijven en organisaties *38*
4.4 Gedragsreactie bestuursorganen **38**
4.5 Gedragsreactie bedrijven en organisaties **40**

4.6 Gedragsreactie rechtspraak 41
4.7 Gedragsreactie buitengerechtelijke geschiloplossing 41
5. Gegevens 43
5.1 Het grootste deel van de invoergegevens is uit publicaties (afgeleid) 43
5.2 Onderdeel zaakstromen in de rechtspraak 43
5.2.1 Instroom van zaken 43
5.2.2 Stap 1: uitvalpotentieel op grond van zaakskenmerken 44
5.2.3 Stap 2: uitvalpotentieel voor onverzekerden voor rechtsbijstand 44
5.2.4 Stap 3: uitvalpotentieel door verhoging van griffierechten in relatie tot (financieel) belang 45
5.3 Gedragsreactie rechtsbijstandverzekerden en -verzekeraars 56
5.4 Gedragsreactie bestuursorganen 58
6. Resultaten 61
6.1 Scenario's 61
6.2 Effecten op aantal zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg 62
6.2.1 Zaken bij de rechtspraak (totaal) 62
6.2.2 Zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg: particulieren 64
6.2.3 Zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg: bedrijven en organisaties 66
6.3 Effecten op aantal zaken in hoger beroep en cassatie 68
6.3.1 Zaken in hoger beroep 68
6.3.2 Zaken bij de Hoge Raad 71
6.4 Gedragseffecten van andere partijen 73
6.4.1 Gedragsreactie verzekeraars 73
6.4.2 Gedragsreactie rechtspraak 73
6.4.3 Gedragsreactie buitengerechtelijke geschiloplossing 74
6.4.4 Gedragsreactie bestuursorganen 74
6.5 Samenvattende tabel 74
6.6 Andere oplossingen van de conflicten 75
6.7 Resultaten in breder perspectief 77
6.8 Ontbrekende gegevens 79
A. Geraadpleegde Literatuur
B. Geraadpleegde experts
C. Lijst met aannames m.b.t. gedragsmechanismes en gegevens
D. Toelichting op de gebruikte methode
D.1 Systeemdynamica
D.1.1 Group Model Building
D.2 De expertgroep
D.2.1 Rol van de expertgroep
D.2.2 Wijze van samenstellen expertgroep
D.2.3 Onderlinge interactie tussen experts en modelbouwers

D.3 Omgang met (gebrek aan) gegevens

D.3.1 Uitgangpunt: structuur bepaalt in belangrijke mate gedrag

D.3.2 Hiërarchie van data

D.3.3 Scenario's en gevoeligheidsanalyse

D.4 Waarborgen in model(bouwproces)

E. Weergave van het simulatiemodel

F. Invoer in het simulatiemodel

G. Resultaten gevoeligheidsanalyses

G.1 Toelichting gevoeligheidsanalyse

G.2 Invoervariabelen

G.3 Model- en eenhedencontrole

Voorwoord

01 Wij hebben de opdracht, waarvan voorliggend rapport het resultaat is, ervaren als een geweldige uitdaging. Het is één ding om, daar waar veel (historische) informatie voorhanden is, nauwkeurige schattingen ('voorspellingen') te maken over de toekomst. Hiervoor zijn allerlei econometrische technieken voorhanden. Het is echter een nog veel grotere professionele uitdaging om daar waar (nog) niet zo veel bekend is, in relatief korte tijd, zo veel als mogelijk aan *'fact finding'* te doen en in nauwe interactie met experts uit het veld deze feiten het best op waarde te schatten. Het gaat dan niet alleen om het werken met de relatieve 'zekerheid' van cijfers en cijfermatige technieken, maar ook om het werken met mensen en hun opinies. Het vraagstuk naar de impact van het wetsvoorstel Verhoging Griffierechten is zo'n uitdaging.

02 Significant heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met dit soort onderzoeken; onderzoeken die zich niet in het 'volle licht' van een uitgebreide informatiebasis afspelen, maar zich bewegen in de schemerzone tussen wat al wel bekend is en wat nog moet worden ontdekt. Dat 'ontdekken' hebben wij in dit onderzoek gedaan door uitgebreid bronnenonderzoek te leggen naast de 'expert opinie' van degenen (experts en wetenschappers) waarvan verwacht mag worden dat deze het meest gevoel hebben voor de te verwachten effecten van het wetsvoorstel. Het resultaat van de impactanalyse valt wellicht het best te duiden als een 'goed geïnformeerde projectie' van hoe deze effecten er uit kunnen gaan zien.

03 Wij hebben er bij alle betrokken experts en wetenschappers op aangedrongen om geen genoegen te nemen met: 'dat weten we niet'. Dat levert af en toe een weerbarstig proces op, waarbij partijen het ook zo nu en dan oneens mogen zijn. Als onderzoekers hebben wij alle input zo consciëntieus mogelijk verwerkt en vertaald in een zo solide en bruikbaar mogelijk model. De review die door een aantal wetenschappers onder leiding van het WODC op het conceptrapport heeft plaatsgevonden heeft het resultaat zonder twijfel beter gemaakt.

04 De resultaten mogen er naar onze mening dan ook zijn. Wij hechten er aan om te benadrukken dat het door ons ontwikkelde model per definitie een abstractie van de werkelijkheid is. Wat voor uitwerking de voorgenomen aanpassingen in het griffierecht echt gaan hebben zullen we de komende jaren gaan meemaken. In ieder geval is het inzicht in de werking van dit systeem en in de relaties tussen de onderdelen toegenomen. Wij vertrouwen er op dat de beleidsmakers hun voordeel zullen doen met dit inzicht, en met het in dit onderzoek ontwikkelde model en de daarmee gegenereerde 'geïnformeerde projecties'. Het is evident dat wij schatplichtig zijn aan alle betrokkenen in dit onderzoek die ons van input, of reactie en feedback op output hebben voorzien: een model zonder inhoud heeft immers geen waarde. Wij danken alle betrokkenen dan ook voor hun constructieve bijdrage.

Namens het onderzoeksteam van Significant,

Drs. P.P.M. (Paul) van Hooff
Managing consultant

Drs. E.T. (Elliott) Thijssen
Partner

Managementsamenvatting

Impactanalyse Verhoging Griffierechten

05 Om de effecten van de verhoging van griffierechten te ramen is een impactanalyse uitgevoerd. Dit model is in samenwerking met een groep experts gebouwd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

06 Voor een deel van de zaken gaat het griffierecht omhoog. Het gaat om de zaken waarvoor nu ook al griffierecht wordt betaald. De verhoging voor deze categorie zaken is gemiddeld € 303,-. Dit komt neer op gemiddeld meer dan een verdubbeling. Een deel van de rechtzoekenden die deze hogere bedragen niet kan of wil betalen, zal zijn zaak naar verwachting niet meer voor de rechter brengen. Er zullen hierdoor, volgens de resultaten van berekeningen in voorliggend onderzoek, in eerste aanleg ongeveer 6% van de zaken niet meer bij de rechter komen (verder in dit document wordt onderscheid gemaakt naar uitval in verschillende categorieën). In hoger beroep wordt circa 9% minder aan de rechter voorgelegd. Voor een deel is dit een keteneffect: een vermindering van het aantal zaken in eerste aanleg werkt door naar hoger beroep.

07 In het wetsvoorstel is een compensatie voor de lage inkomens en de middeninkomens opgenomen. Dit zorgt ervoor dat er minder zaken van ‘onvermogenden’, ‘minvermogenden’ en ‘middeninkomens’ wegblijven dan zonder deze compensatie. De zaken die niet worden voorgelegd aan de rechter, zullen grotendeels buiten de rechter om toch worden opgelost. Een deel van de zaken wordt door de rechtzoekenden zelf opgelost, een deel wordt door professionele rechtshulp-verleners opgelost.

Doel en aanpak

08 Het doel van de impactanalyse is te laten zien hoe het stelsel op veranderingen reageert. Het ging hier kort samengevat om de vraag waar de effecten te verwachten zijn en hoe groot die zullen zijn. Het daartoe ontwikkelde simulatiemodel is daarbij een hulpmiddel om zo exact mogelijk de impact te kunnen bepalen. Er is door het WODC een review uitgevoerd op de conceptrapportage. Daartoe vond een bijeenkomst met wetenschappers plaats, die de toepassing van de methode en de vorm en inhoud van de rapportage hebben gereviewd. De bevindingen van die bijeenkomst zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

Gedragsreacties

09 De effecten op de instroom van zaken worden in het model gestuurd door gedragsreacties van personen en organisaties. Personen kunnen besluiten om zich te verzekeren voor rechtsbijstand, ze kunnen besluiten om de zaak toch niet aan de rechter voor te leggen en op een andere manier op te lossen, omdat de griffierechten hoger zijn dan het financieel belang van de zaak.

10 In onderstaande tabel zijn voor de betrokken partijen de globale impact en de gedragsreacties weergegeven.

Betrokkene(n)	Impact	Gedragsreactie(s)
Particulier	Verhoging van de griffierechten, gedifferentieerd naar inkomensgroep	Laagste inkomens kunnen griffie-rechten niet opbrengen uit liquide middelen, maar kunnen worden gecompenseerd via bijzondere bijstand. Afweging griffierechten - financieel belang: • Handelszaken en bestuurs-zaken: minder zaken met laag financieel belang • Familiezaken: minder zaken die gaan over financiële geschillen
Verzekeraar (gezinspolis rechtsbijstandverzekering)	Voor de geschillen die aan de rechter worden voorgelegd: hogere kosten	Doorberekenen hogere kosten in de premie
Verzekerde (gezinspolis rechtsbijstand)	Premieverhoging gezinspolis rechtsbijstandverzekering	Verzekeren na hogere kosten rechts-geding, opzeggen vanwege hogere kosten
Bestuursorganen	Betalen na ingang van de wet griffierechten	Geen gedragsreactie verwacht
Bedrijven en Organisaties	Hogere kosten bij zaken die voor de rechter komen	Differentiatie naar bedrijfsgrootte: • Zzp en klein (2-5 fte) gedragsreactie als particulier • Rest: kosten (deels) door-berekenen in de prijs
Rechtspraak	• Inning van de griffierechten • Lagere instroom van zaken	• Aanpassen administratieve organisatie; aanpassen van de IT-systemen • Uitval van zaken heeft gevolgen voor de werklast
Raad voor de Rechtsbijstand	• Uitvoeren van compensatie-regeling • Verschuiving van toevoegingen naar lichte adviestoevoegingen	• Aanpassen administratieve organisatie, aanpassen IT-systemen • Verschuiving heeft gevolgen voor de werklast

Simulatiemodel

11 Het model biedt de mogelijkheid om aan 'knoppen' te draaien, waarmee scenario's kunnen worden samengesteld en doorgerekend. Er is gebruikgemaakt van systeemdynamica, een model-bouwmethode die geschikt is voor vraagstukken waarin de impact van nieuwe beleidsmaatregelen moet worden bepaald.

12 Er wordt in het model gesimuleerd hoeveel zaken er instromen bij de rechtbank in de sectoren kanton, civiel en bestuur. Naast de impact op de zaakstromen in eerste aanleg is ook het effect berekend op de afdoening in hoger beroep en in cassatie. Daarnaast is berekend waar de zaken naartoe stromen die niet voor de rechter worden gebracht: proberen rechtzoekenden de zaak zelf op te lossen, schakelen ze een juridisch adviseur in of berusten ze erin dat de zaak niet wordt opgelost. De zaken zijn onderverdeeld in handelszaken (kanton en civiel), familiezaken (kanton en civiel) en bestuurszaken. Van handelszaken is een onderverdeling gemaakt in financieel belang van het geschil dat aan de rechter wordt voorgelegd. Van iedere zaak is in het model bovendien vastgelegd uit welke inkomenscategorie de rechtzoekende komt, of deze een rechtsbijstandverzekering heeft en of het gaat om een particulier of om een bedrijf. Al deze onderverdelingen zijn gemaakt om het effect van de verhoging op specifieke groepen rechtzoekenden, bij verschillende typen zaken in de verschillende stappen in de rechtsgang in beeld te kunnen brengen.

Werkwijze impactanalyse

13 Door een rekenend simulatiemodel te bouwen, werden de modelbouwers en de experts gedwongen om heel specifiek te worden, ook wanneer cijfers ontbraken. Het gaat immers om verwachtingen over het gedrag van mensen die geconfronteerd worden met iets nieuws: de hogere griffierechten. Voor zover er exacte cijfers voorhanden zijn, zijn die in het model gebruikt. Maar: over iets dat nog niet is gebeurd, bestaan geen cijfers. Dan komt het aan op het expliciet en inzichtelijk maken van de afwegingen die rechtzoekenden en andere betrokkenen zullen hanteren. Deze afwegingen zijn vervolgens opgenomen in het model en er zijn waarden aan toegekend door de experts een onderbouwde schatting te laten maken. De waarden zijn samen met de expertgroep vastgesteld, in veel gevallen door een bandbreedte aan te geven waarbinnen een variabele zich gaat bewegen. De experts hebben de input geleverd binnen het methodische kader van de systeem-dynamica. Gegeven die input is Significant verantwoordelijk voor de modelbouw en de berekende resultaten.

Resultaten

14 In onderstaande tabellen zijn de resultaten van de impactanalyse samengevat in een tweetal tabellen, één voor particulieren en één voor bedrijven en organisaties. In de tabellen is de berekende daling in de instroom per sector weergegeven. Omdat er is gerekend in twee verschillende scenario's is in de resultaten een boven- en een ondergrens weergegeven, ten opzichte van het gemiddelde. De percentages zijn afgerond op hele getallen.

15 De instroom van zaken van particulieren bij de sectoren kanton, civiel en bestuur neemt af met een percentage van tussen 4% en 8%. Op de volgende vier regels is onderscheid gemaakt naar de vier inkomenscategorieën. De onvermogenden en de minvermogenden vormen samen de groep WRB-gerechtigden. In de tabel is de uitval van zaken berekend als percentage van de afname in de instroom ten opzichte van het niveau in 2008 in de betreffende categorie.

Particulieren	Daling instroom in % als gevolg van verhoging van de griffierechten (met bandbreedte)
Eerste aanleg (kanton, civiel en bestuur)	**6% (4% tot 8%)**
• *onvermogenden*	*4% (3% tot 5%)*
• *minvermogenden*	*3% (2% tot 4%)*
• *middeninkomens*	*6% (4% tot 8%)*
• *plusinkomens*	*8% (6% tot 10%)*
Kanton	
• *handel*	*2% (1% tot 3%)*
• *familie*	*1% (-)*
Civiel	
• *handel*	*1% (-)*
• *familie*	*5% (-)*
Bestuur	**17% (11% tot 23%)**
Hoger Beroep	**9% (6% tot 12%)**
• *onvermogenden*	*5% (3% tot 7%)*
• *minvermogenden*	*5% (4% tot 6%)*
• *middeninkomens*	*10% (7% tot 13%)*
• *plusinkomens*	*15% (10% tot 20%)*
• *handel*	*verwaarloosbaar*
• *familie*	*5% (-)*
• *bestuur*	*16% (11% 21%)*
Hoge Raad	**14% (9% tot 18%)**

Bedrijven en organisaties	Daling instroom in % als gevolg van verhoging van de griffierechten (met bandbreedte)
Eerste aanleg (kanton, civiel en bestuur)	**1% (-)**
• *kanton handel*	*1% (-)*
• *kanton familie*	*verwaarloosbaar*
• *civiel handel*	*1%*
• *civiel familie*	*verwaarloosbaar*
• *bestuur*	*3% (2% tot 4%)*

Bedrijven en organisaties	Daling instroom in % als gevolg van verhoging van de griffierechten (met bandbreedte)
Hoger Beroep	**2% (1% tot 3%)**
• *handel*	*- verwaarloosbaar*
• *familie*	*- verwaarloosbaar*
• *bestuur*	*3% (2% tot 4%)*
Hoge Raad	**5% (3% tot 6%)**

16 Voor de zaken die niet bij de rechter terechtkomen door de verhoging van het griffierecht moet een andere oplossing worden gevonden. Wat betreft de handelszaken en familiezaken zijn er twee opties: men zal ofwel berusten dan wel een andere (juridische) oplossing van het conflict zoeken. Wat betreft bestuurszaken ligt het anders. Daarin speelt niet alleen de verhoging van het griffierecht, maar ook het feit dat bestuursorganen als het beroep gegrond wordt verklaard griffierechten gaan betalen gecombineerd met de vermindering van regeldruk voor burgers. Een van de uitwerkingen daarvan is dat bestuursorganen geschillen in een vroeg stadium (in de besluitfase of in de bezwaarfase) kunnen proberen tot een oplossing brengen, om zo te compenseren voor de kosten van griffierechten.

17 Het huidige beleid ten aanzien van de vermindering van administratieve lasten is gericht op een vermindering van bestuurszaken door proactieve geschiloplossing van bestuursorganen. Die kunnen zo de kosten van griffierechten beperken. De nieuwe tarieven die bestuursorganen gaan betalen hebben geen effect op dit bestaande beleid en de verwachting is dan ook een ('autonome') daling van bestuurszaken als gevolg van dit beleid. Aan de andere kant blijkt dat de nieuwe tarieven geen extra stimulans zijn voor bestuursorganen om geschillen in een eerder stadium op te lossen. Er zijn vaak zwaarder wegende motieven (het financiële belang van de zaak, de schaduwwerking van de wet, de politieke actualiteit) dan de kosten van een zaak die voor een bestuursorgaan de doorslag geven bij de beslissing om een geschil bij de rechter voor te laten komen.

Interpretatie van de resultaten

18 Het simulatiemodel rekent op basis van instroomcijfers bij de rechtspraak over het jaar 2008, rekeninghoudend met de verschuiving van de competentiegrens in 2011. Het model rekent de effecten van de wet door tot en met het jaar 2017. De cijfers die in de voorgaande tabellen zijn weergegeven zijn cijfers over het laatste jaar dat wordt doorgerekend: 2017. Dat maakt deze impactanalyse nog steeds geen toekomstvoorspelling die beoordeeld kan worden door in de komende jaren de uitkomsten van deze simulaties te vergelijken met de realiteit.

19 De uitkomsten van de berekeningen geven aan hoe het stelsel van vergelijkingen in het rekenmodel op de verhoging van het griffierecht reageert. Het laat zien welke zaken het meest gevoelig zijn voor uitval en hoe groot die zou kunnen zijn. De resultaten van de berekeningen zijn niet het eindpunt, maar het beginpunt van een discussie over de impact van deze maatregel.

20 Er zijn veel ontwikkelingen en factoren niet in het model opgenomen, bijvoorbeeld de stand van de economie en overige beleidsmaatregelen die door dit kabinet worden genomen. Verder kunnen er onvoorzienbare veranderingen in het werkelijke gedrag van betrokkenen worden opgeroepen door de hogere griffierechten. Door in de toekomst de werkelijke ontwikkelingen naast de model-berekeningen leggen, ontstaat er nog meer kennis over het functioneren van dit stelsel.

1. Achtergrond en aanleiding

21 In dit hoofdstuk worden de achtergrond en aanleiding van het onderzoek 'impactanalyse verhoging griffierechten' besproken dat in de periode januari tot en met mei 2011 is uitgevoerd in opdracht van de directie Rechtsbestel van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er wordt eerst ingegaan op de achtergronden achter de voorgenomen aanpassingen van het griffierecht. Ten slotte wordt uitgelegd waarom een impactanalyse is uitgevoerd.

1.1 Regeerakkoord en wetsvoorstel verhoging griffierechten[1]

22 In de financiële bijlage bij het Regeerakkoord van het kabinet Rutte is opgenomen dat: 'De rechtspraak per 2013 wordt bekostigd door degenen die daar gebruik van maken. Personen met lage inkomens worden gecompenseerd'.[2] Dat betekent dat de rechtspraak voor civiele zaken en bestuurszaken dan niet meer grotendeels uit de algemene middelen zal worden bekostigd. Het voorstel om de rechtspraak te laten bekostigen door degenen die er gebruik van maken komt voort uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn opgesteld.[3] Het voorstel is uitgewerkt in het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met verhoging van griffierechten (hierna: wetsvoorstel verhoging griffierechten).

23 Er worden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhoging griffierechten twee redenen aangedragen voor de verhoging van de griffierechten, namelijk:

1. De eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende:
   'Het gebruik van rechtspraak is […] verre van evenredig over alle Nederlanders verspreid. In de praktijk leggen vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens geschillen voor aan de rechter. […] Het kabinet vindt het gerechtvaardigd dat gebruikers van de rechtspraak […] - behoudens uitzonderingen - een hogere bijdrage leveren in de koste van deze procedures.'
2. Verhoging van griffierechten is noodzakelijk in het kader van het streven van dit kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen:
   'Het aantal gerechtelijke procedures is de laatste jaren substantieel gestegen. […] Naast de volumestijging staan hogere eisen die vanuit het perspectief van de burger en ondernemingen aan de kwaliteit en aan de doorlooptijd van uitspraken worden gesteld. […] Stijgend volume in combinatie met hogere eisen aan kwaliteit en tempo leggen een grote, ook financiële, druk op het stelsel. […] Om die druk weg te nemen en de gewenste ombuigingen te bereiken, wordt nu ingezet op het verhogen van de griffierechten. […] Alleen op die manier kan de rechtspraak zijn essentiële, in de Grondwet verankerde, maatschappelijke functie ten dienste van de rechtsgemeenschap als geheel blijven vervullen.'

[1] Cursief gedrukte teksten zijn citaten uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhoging griffierechten.

[2] Zie Bijlage: Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord CDA-VVD, van 30 september 2010, pagina 6.

[3] Zie rapport Brede heroverwegingen: veiligheid en terrorisme, van april 2010, pagina 9.

24 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhoging griffierechten zijn twee algemene grondslagen onderscheiden voor het financieren van de rechtspraak:

1. Reallocatie van middelen door de rechtspraak hoofdzakelijk te financieren uit de algemene middelen die uit belastingheffing zijn verkregen;
2. Volledige kostendekkendheid door de rechtspraak hoofdzakelijk te laten betalen door degenen die er gebruik van maken.

25 *'De huidige financiering van de rechtspraak is een combinatie van beide grondslagen. De griffierechten die worden geheven zijn een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de rechtspraak. Die bijdrage wordt in dit wetsvoorstel verhoogd. […] Het uitgangspunt blijft intact dat de bekostiging van de rechtspraak bestaat uit een combinatie van algemene middelen die zijn verkregen uit belastingheffing en van opbrengsten verkregen uit griffierechten.'*

26 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhoging griffierechten wordt gesteld dat bagatelzaken niet bij de rechter thuishoren en dat het zinvol is om de rechtzoekende een afweging te laten maken tussen de kosten die een gerechtelijke procedure met zich mee brengt en de belangen die ermee gemoeid zijn. Indien aan de gang naar de rechter een belangenafweging vooraf gaat, leidt iedere vorm van (verhoging van) griffierechtenheffing tot vraaguitval.

27 Uit de rapporten over de Geschilbeslechtingsdelta (zowel over burgers[4] als over het midden- en kleinbedrijf[5]) blijkt dat maar een klein deel van de geschillen bij de rechter terechtkomt. Slechts ongeveer 5% van de afgesloten 'niet-triviale problemen' van burgers gaat uiteindelijk toch naar de rechter om het geschil te beslechten. Van de mkb-bedrijven schakelde 9,5 % de rechter in, waarbij er (in 2006) ca. 230.000 juridische problemen van die bedrijven aan de rechter werden voorgelegd.

28 Dat betekent dat burgers en ondernemingen (mkb) doorgaans eerst zelf trachten tot een oplossing te komen. Pas daarna maken ze een afweging, waarbij ze alle omstandigheden betrekken. De hoogte van de griffierechten is er één van. Het kabinet wil burgers en ondernemingen stimuleren om steeds de afweging te maken of de inzet van de rechter voor hun specifieke geschil de beste geschiloplossing is, of dat alternatieven die er zijn in de vorm van zelfwerkzaamheid, advisering door het Juridisch Loket, mediation, arbitrage of bindend advies voor hun geval een betere geschiloplossing bieden.

[4] Velthoven, B.C.J. van en C.M. Klein Haarhuis (2010), Geschilbeslechtingsdelta 2009; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers. Den Haag: WODC.

[5] Croes, M.T. en G.C. Maas (2009), Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf. Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf. Den Haag: WODC.

29 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhoging griffierechten wordt gesteld dat door de wijze waarop in dit wetsvoorstel de lasten zijn verdeeld over de rechtzoekenden de toegang tot het recht niet in zijn kern wordt aangetast. Niet alleen on- en minvermogenden worden gedeeltelijk gecompenseerd voor gevolgen van de hogere griffierechten, maar ook de middeninkomens krijgen compensatie. In de memorie van toelichting staat dat circa 60% van de bevolking voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt. In het huidige stelsel is dat ruim 40% van de bevolking.

30 *'Uitgangspunt is dat de burger en de onderneming zelf de verantwoordelijkheid dragen voor een juridische procedure, waaronder de kosten. De verantwoordelijkheid van de overheid is het bewaken van de kwaliteit van het rechtsbestel en het garanderen van de toegankelijkheid als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Als (potentiële) procespartij heeft de overheid, net als burgers en ondernemingen, de verantwoordelijkheid om te pogen geschillen te voorkomen en als deze er toch zijn, ze op te lossen zonder dat de rechter hieraan te pas komt […].'*

31 Meer en gedetailleerdere informatie over de voorgestelde verhoging van de griffierechten is te vinden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhoging griffierechten.

1.2 Waarom een impactanalyse?

32 Wat zijn de verwachte (maatschappelijke) gevolgen van het verhogen van de griffierechten op middellange en lange termijn? Dat is kort samengevat de vraag die centraal staat in de impactanalyse. In deze impactanalyse wordt een uitspraak gedaan over de te verwachten vooruitzichten ten aanzien van de:

1. Mogelijke gedragseffecten bij de verschillende groepen rechtsgebruikers en instituties en de onderlinge samenhang tussen de verschillende groepen en instituties;
2. Resulterende verandering in zaakstromen en in de aard van de zaken die voor de rechter komen als gevolg van de voorgenomen verhoging van de griffierechten.

2. Onderzoeksopzet

33 In dit hoofdstuk worden eerst de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de deelvragen beschreven. Vervolgens worden de aanpak en fasering toegelicht. In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk worden de reikwijdte van de impactanalyse en de onderzoeks-verantwoording behandeld.

2.1 Doelstelling

34 De doelstelling van de impactanalyse op de verhoging van griffierechten is om op voorhand inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) maatschappelijke gevolgen van deze verhoging. Het gaat daarbij om gevolgen voor het beroep op de rechtspraak en om gevolgen voor het gebruik van alternatieven die er zijn om geschillen te beslechten. Daarnaast zijn er mogelijk gevolgen merkbaar bij de burgers, de bestuursorganen, de rechtspraak, het midden- en kleinbedrijf, de gesubsidieerde rechtsbijstand en de advocatuur.

35 Het in beeld brengen van de gevolgen van de verhoging van griffierechten wordt gedaan door met materiedeskundigen een kwantitatief rekenmodel te ontwikkelen. Het gaat daarbij om de effecten op middellange (0-5 jaar) en lange termijn (maximaal 10 jaar).

2.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

2.2.1 Centrale onderzoeksvraag

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

2.2.2 Deelvragen

36 Bij de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de mogelijke (gedrags)effecten van de verhoging van 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;
   h. Alternatieve geschilbeslechting;
2. Wat zijn de gevolgen van de (gedrags)veranderingen op de omvang en op de aard van het aantal rechtszaken en buitenrechtelijke geschiloplossingsprocedures?

2.3 Fasering

37 Het onderzoek is uitgevoerd in twee fases. In fase 1 is op één A4 een eerste beeld geschetst (in ieder geval kwalitatief en waar mogelijk al kwantitatief) van de te verwachten gevolgen voor de betrokken groepen rechtzoekenden en organisaties. Dit eerste, voorlopige beeld is begin 2011 besproken in een klankbordgroep met vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie en van diverse organisaties uit rechtspraak en juridische dienstverlening. Deze bespreking heeft tot verdere aanscherping van de inzichten geleid.

38 In fase 2 is het (tussen)product van fase 1 doorontwikkeld. Het doel van de doorontwikkeling is om een simulatiemodel te bouwen waarmee de eerdergenoemde onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. Fase 2 levert het eindproduct op.

39 De resultaten van het onderzoek zijn:
1. Een rekenmodel waarmee de effecten van het wetsvoorstel verhoging griffierechten in het civiele en het bestuursrecht kunnen worden doorgerekend;
2. Inzicht in de omvang van de zaakstromen en de gevolgen voor de werklast in tijd bij de betrokken partijen;
3. Een rapport van de 'Impactanalyse verhoging griffierechten' (voorliggend document) waarin de resultaten van het onderzoek zijn uitgewerkt.

2.4 Onderzoeksverantwoording

2.4.1 Gebruikte methoden

40 In deze impactanalyse is ervoor gekozen gebruik te maken van de methoden systeem-dynamica en Group Model Building. De voor- en nadelen van deze methoden werken door in de resultaten van deze impactanalyse. In hoofdstuk 3 zijn de gebruikte methoden beschreven.

2.4.2 Scope

41 De impactanalyse heeft betrekking op het wetsvoorstel verhoging griffierechten zoals dat op 31 maart 2011 aan de betrokken partijen ter consultatie is gestuurd.

42 De onderstaande punten zijn relevante punten waarvan niettemin expliciet is besloten dat deze buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen:
1. Het bepalen van de hoogte van de griffierechten[6];
2. De verandering in de financiële en bestuurlijke relaties (onder andere tussen de Raad voor de rechtspraak en het bestuursdepartement);
3. Personele gevolgen (onder andere voor de rechtspraak);
4. De voorgenomen wijzigingen in het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand;

[6] De hoogte van de griffierechten zoals die zijn vastgesteld in het wetsvoorstel verhoging griffierechten zijn input voor het simulatiemodel.

5. Ontwikkelingen in demografie en conjunctuur;
6. Gevolgen van innovaties op het terrein van rechtspleging en (buitengerechtelijke) rechtshulpverlening;
7. Detailuitwerking per ketenorganisatie (ketenprocesmodellen);
8. (Benodigde) veranderingen in de IT-systemen van de ketenorganisaties (informatieanalyse);
9. Verandering van (administratieve) organisatie bij de betrokken ketenorganisaties;
10. De gedragsreactie van verweerders in rechtszaken.

2.4.3 Geen exacte voorspelling van de toekomst

43 De resultaten van de impactanalyse moeten worden bezien in de context waarbinnen deze is uitgevoerd. Een aantal elementen is van belang om te benoemen, namelijk:

1. De impactanalyse is in relatief korte tijd uitgevoerd. Het is mogelijk gebleken om in die relatief korte periode een werkend en toepasbaar simulatiemodel te bouwen dat is te beschouwen als een bruikbare benadering van dit complexe vraagstuk. Er zijn weinig concessies gedaan aan de 'breedte' (typen zaakstromen), maar nadere onderverdelingen binnen de stromen zijn vooralsnog achterwege gebleven. Leidraad daarbij was de relevantie voor de vraagstelling;
2. Binnen de looptijd van deze impactanalyse was het niet mogelijk om nieuw (wetenschappelijk onderbouwd) onderzoek uit te laten voeren om parameters te vinden waarvoor geen (wetenschappelijk onderbouwd) onderzoek voorhanden was. De gedragingen van dergelijke parameters zijn zo goed mogelijk geraamd op basis van de aanwezige databestanden en kennis bij met name de experts. Ons uitgangspunt is dat het weglaten van (belangrijke) factoren uiteindelijk schadelijker is voor het resultaat dan het maken van beredeneerde schattingen.

44 Bij de door ons gebruikte methoden gaat het om het verkrijgen van (meer) inzicht in de werking van het systeem en niet om het voorspellen van de toekomst. De waarde van het model is dat het juist die elementen bevat die belangrijk worden geacht om het stelsel te kunnen beschrijven en simuleren. Het model vormt daarmee een 'landkaart' van het stelsel, waarin in ieder geval datgene is opgenomen wat belangrijk is om het gedrag te kunnen begrijpen. Het veranderen van parameters, het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses en het doorrekenen van verschillende scenario's geven inzicht in de werking van het stelsel: alle berekende uitkomsten in het model (moeten) kunnen worden getraceerd naar de onderliggende aannames.

45 Hiermee is overigens niet gezegd dat de uitkomsten van het model niet relevant zouden zijn. De uitkomsten zijn ontstaan door het doorrekenen van een modelstructuur die gemaakt is in samenspraak met experts en gevuld met data die ofwel betrouwbaar en geverifieerd, dan wel plausibel zijn. Het zijn daarmee resultaten die serieuze aandacht verdienen.

3. Methoden

46 Deze impactanalyse heeft als doel om voorafgaand aan de parlementaire behandeling en vervolgens de implementatie van wetgeving aan te geven wat de gevolgen kunnen zijn. We zijn dus niet op zoek naar een verklaring van iets dat al gebeurd is, maar we zoeken naar een verwachting over iets dat te gebeuren staat. Bij deze laatste vraagstelling horen daarop toegesneden methoden. In dit hoofdstuk wordt de keuze voor de door ons gebruikte methode toegelicht. In bijlage D wordt de methode zelf beschreven.

3.1 Wat houdt deze impactanalyse in?

47 In deze impactanalyse worden ramingen (in diverse scenario's) gemaakt van de uitwerking van voorgenomen beleid en/of wetgeving. Het gaat daarbij om het doorrekenen van scenario's en niet om het maken van prognoses.

48 Een cruciaal onderscheid tussen scenario's en prognoses is dat het bij scenario's gaat om de redenatie en de wijze waarop men tot het resultaat komt: de mechanismen die in het stelsel werken. Die beïnvloeden op haar beurt het handelen van de actoren in het systeem en daarmee de manier waarop het scenario zich in werkelijkheid ontrolt. Een scenario dat niet uitkomt omdat actoren handelen op basis van de verkregen inzichten uit het simulatiemodel kan dus juist goed zijn.

49 In deze impactanalyse is zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de bij experts aanwezige kennis. Dit betreft niet alleen kennis uit onderzoeken en tijdreeksen, maar ook kennis over de werking van het systeem en het gedrag van mensen in het systeem. De experts kwamen uit de wetenschap, het beleid en uit betrokken organisaties, zie bijlage B. De Hoge Raad heeft geen deel uitgemaakt van de groep geraadpleegde experts. Er is wel commentaar gegeven op de concept-rapportage.

50 Verder is er gebruikgemaakt van de methoden systeemdynamica en Group Model Building. Deze methoden zijn bij uitstek geschikt om inzicht te verkrijgen in complexe stelsels en kunnen goed omgaan met het deels ontbreken van gegevens. Dat laatste element is van groot belang op het moment dat het gaat over gebeurtenissen die nog niet hebben plaatsgevonden (lees: nieuw beleid en/of wetgeving), waarvan de facto geen cijfermateriaal beschikbaar is.

51 In 2006 is er een WODC-rapport[7] verschenen over het onderwerp griffierechten. Het gaat om een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie. In het WODC-rapport wordt opgemerkt: *'Over de economische analyse van griffierechten bestaat - helaas - geen specifiek rechtseconomisch onderzoek.'*[8]

[7] Faure, M.M.G. en C.A.R Moerland (2006): Griffierechten. Den Haag: WODC.

[8] Zie Faure en Moerland (2006), Voetnoot 4, pagina 26.

52 Verderop wordt opgemerkt: ‘Het is moeilijk om procesrechtelijke systemen met elkaar te vergelijken. Procedures hebben niet steeds betrekking op dezelfde materie en kunnen in hun uitwerking sterk verschillen.’ [9] Voor de impactanalyse is er dus geen goed vergelijkingsmateriaal. Er zijn wel studies in Nederland gedaan, waarin met hulp van prijselasticiteit[10] een schatting van de gevolgen van prijsverhoging is gemaakt. In paragraaf 6.7 worden de resultaten van de impactanalyse vergeleken met genoemde studies. Er is in de impactanalyse bewust afgezien van het gebruiken van deze formules: niet alleen is de voorgenomen prijsstijging veel groter dan met dit soort benaderingen redelijkerwijs kan worden geschat, maar het gebruik van die methode levert ook te weinig inzicht in de onderliggende mechanismen op.

53 In bijlage D wordt een toelichting gegeven op de gebruikte methode, op de rol van de expertgroep, op de manier waarop met ontbrekende gegevens wordt omgegaan en op de waarborgen in het modelbouwproces.

3.2 Typering van het vraagstuk ‘impact verhoging griffierechten’

54 Het vraagstuk van de verhoging van griffierechten omvat in essentie de volgende elementen:

1. Het wetsvoorstel betekent een grote verandering van de hoogte van griffierechten. Een dergelijke majeure wijziging in de griffierechten is in het (recente) verleden niet doorgevoerd;
2. De griffierechten hebben - in meer of mindere mate en voor bepaalde typen zaken - invloed op de toegang tot het Nederlandse rechtstelsel;
3. De wijzigingen in de griffierechten hebben op korte en op lange(re) termijn effect;
4. Het gedrag van de eisers (als gevolg van de verhoging van de griffierechten) is, naast de verhoging van de griffierechten ‘an sich’, bepalend voor de omvang van de gevolgen.

55 De (gedrags)effecten dienen zich niet direct in de volle breedte aan, maar worden geleidelijk (in de loop der tijd) zichtbaar. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen. Ten eerste heeft niet iedereen direct na de wetswijziging een rechtszaak waarop de verhoogde griffierechten van toepassing zijn. Ten tweede kan het zo zijn dat pas bij de n-de zaak de kosten voor de griffierechten niet meer opwegen tegen het financieel belang van de zaak. Ten derde heeft een zaak ook een bepaalde (aanzienlijke) doorlooptijd, vooral wanneer na de eerste aanleg in hoger beroep wordt gegaan.

[9] Zie Faure en Moerland (2006), pagina 37.

[10] Kort gezegd: een formule met prijsstijging en de vraaguitval.

3.3 Geschiktheid van de methoden[11]

> '*Voor een weloverwogen keuze uit het scala van mogelijke beleidsinterventies gericht op het verbeteren van de rechtspleging, en voor de specifieke vormgeving en de latere evaluatie, is het dan ook gewenst om een goed inzicht te hebben in de richting en de orde van grootte van diverse effecten. Dit vooronderstelt een totaaloverzicht van de mate waarin burgers en instellingen te maken krijgen met (potentiële) civiel- en bestuursrechtelijke problemen, en van de wegen die ze bewandelen om deze problemen tot een oplossing te brengen.*' (B.C.J. van Velthoven en M.J. ter Voert (2004) in: Rechtstreeks 4, 2004, p.14).

56 De nadruk bij systeemdynamica en Group Model Building ligt op het bestuderen en modelleren van complexe beleidsvraagstukken. Modellen zijn vereenvoudigingen van de werkelijkheid en helpen (als het goed is) het denken over en het begrip van het systeem te verhelderen. Het grote voordeel van het gebruik van computermodellen is dat zo'n model het (vereenvoudigde) systeem voor een groot aantal jaren in korte tijd door kan rekenen. Daardoor is het mogelijk veranderingen te toetsen in korte tijd en in een veilige omgeving te experimenteren met de verschillende instellingen van modelparameters.

57 Systeemdynamica en Group Model Building zijn vooral geschikte methoden voor vraagstukken met (een aantal van) de volgende kenmerken:

1. De vraagstukken en/of het systeem zijn complex en dynamisch;
2. De effecten treden op korte en op lange(re) termijn op;
3. Het gaat om richting en orde van grootte van (mogelijke) effecten (in de tijd);
4. Er moeten (beleids)keuzes worden gemaakt;
5. Er is gebrek aan (onderzoeks)gegevens;
6. Er zijn moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde;
7. Het gedrag van mensen en organisaties speelt een rol in het systeem.

[11] Paragraaf gebaseerd op:

- Sterman, J.D. (2000), Business Dynamics, systems thinking and modeling for a complex World. Boston: McGraw - Hill;
- Vennix, J.A.M. (1996), Group Model Building, facilitating team learning using system dynamics. Chicester: John Wiley and Sons;
- Radzicki, M.J. en R.A. Taylor (1997), Introduction to System Dynamics, www.systemdynamics.org.

4. Modelbeschrijving

58 In dit hoofdstuk wordt de werking van het model toegelicht. We zullen daarbij ingaan op de zaakstromen, de manier waarop zaken 'afgepeld' worden (welke zaken zijn om welke redenen 'gevoelig' voor uitval) en (mogelijke) gedragsreacties van burgers, organisaties en instanties. In bijlage E is de grafische weergave van de modelstructuur opgenomen. Het is een eigenschap van (wat grotere) systeemdynamische modellen dat ze er op het eerste gezicht groot uitzien. Bij nader inzien is er toch maar een beperkt aantal variabelen die de kern van het model vormen. Een deel van het model bestaat uit optellingen van tussenresultaten. 'Onder' deze grafische weergave in bijlage E liggen formules. Soms zijn dat eenvoudige optellingen van tussenresultaten, in andere gevallen zijn het formules waarin iets complexere berekeningen plaatsvinden. De correcte werking van de formules is tijdens het bouwproces gewaarborgd door de procedures in bijlage D, paragraaf D.4 consequent te volgen. De formules die samen het rekenmodel vormen beslaan circa 150 pagina's A4. Wij zien om voor de hand liggende redenen af van het opnemen van deze informatie in dit rapport.

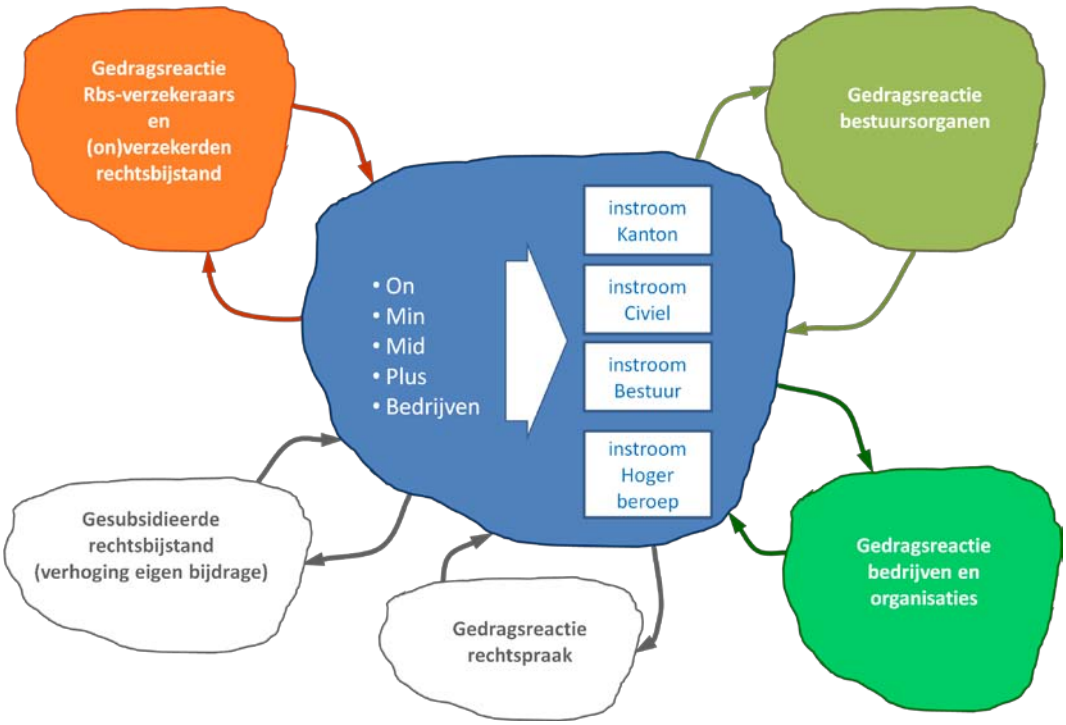
59 Voor een deel is de modelstructuur een weergave van het 'logistieke' deel van het stelsel: er zijn verschillende zaakstromen, met elk een eigen gang door het stelsel. In de beschrijvingen komen daarnaast aannames voor over de modelstructuur en over (gedrags)reacties van rechtzoekenden. Deze aannames komen voort uit de besprekingen in de expertgroep, uit overleg met deskundigen uit verschillende betrokken organisaties en voor zover mogelijk uit literatuur. De aannames, en de uitwerking daarvan in het model, zijn vervolgens zo veel mogelijk weer met die deskundigen besproken.

4.1 Inleiding

60 De kern van het model wordt gevormd door het onderdeel waarin de zaakstromen in de rechtspraak in beeld worden gebracht en waarmee de effecten van hogere griffierechten worden doorgerekend. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar kanton, civiel, bestuur en hoger beroep. Dit onderscheid wordt gemaakt vanwege het verschil in griffierechten dat in de verschillende trajecten betaald moet worden. In het model wordt doorgerekend welk deel van de verschillende groepen rechtzoekende particulieren en van de bedrijven en organisaties nu een beroep doet op de rechtspraak en welk deel na ingang van de wet uitvalt als gevolg van de hogere griffierechten.

61 De aanname is dat, naast de uitval, een gedragsreactie kan plaatsvinden bij rechtsbijstandverzekerden en -verzekeraars, bestuursorganen, bedrijven en organisaties en bij de rechtspraak als gevolg van de verhoging. Deze gedragsreacties kunnen leiden tot veranderingen in het beroep op de rechtspraak. De afzonderlijke modelonderdelen berekenen die gedragsreacties. De kern van het model (het onderdeel zaakstromen in de rechtspraak) rekent vervolgens uit wat dit betekent voor de zaaksuitval bij de rechtspraak.

62 In figuur 1 staan de contouren van het rekenmodel weergegeven.



Figuur 1: Contouren van het rekenmodel

63 De verschillende modelonderdelen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.[12]

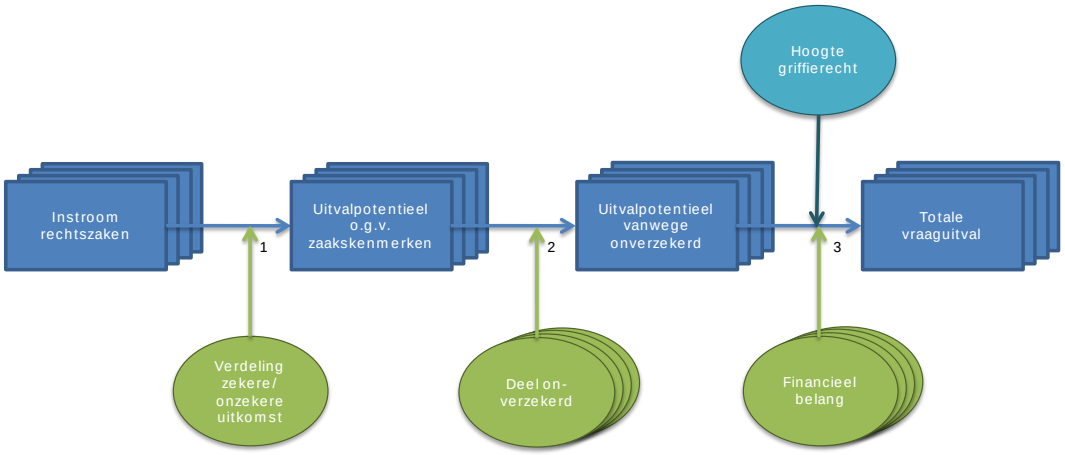
4.2 Onderdeel zaakstromen in de rechtspraak

64 Het onderdeel zaakstromen in de rechtspraak rekent de vraaguitval als gevolg van de verhoging van de griffierechten uit. Dit gebeurt door van de instroom van zaken bij de rechtspraak stap voor stap te bepalen waar *geen* zaken uit kunnen vallen wanneer de griffierechten hoger worden, zodat uiteindelijk alleen die zaken overblijven waar vraaguitval kan ontstaan (het 'afpellen' van de mogelijke zaaksuitval). Er zijn drie categorieën vastgesteld die bepalen of zaken in de rechtspraak wel of niet uit zullen vallen door de hogere griffierechten. Dit zijn:

1. De zaakskenmerken;
2. Het al dan niet verzekerd zijn voor rechtsbijstand door de eiser;
3. Het financieel belang van de zaak.

65 Figuur 2 is een vereenvoudigde weergave van het onderdeel zaakstromen in de rechtspraak.

[12] Hoewel geplande wijzigingen in het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand ook van invloed kunnen zijn, zijn deze in het rekenmodel buiten beschouwing gelaten. De maatregelen op dit terrein zijn pas in een later stadium bekend geworden en daarom zijn de effecten ervan afzonderlijk in een addendum in kaart gebracht. In het voorliggende rapport is geen rekening gehouden met de voorgestelde wijzigingen op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand.



Figuur 2: Modelonderdeel zaakstromen in de rechtspraak en uitval van rechtszaken

66 Het 'afpellen' gebeurt op hoofdlijnen als volgt. De basis is de instroom van rechtszaken links in het figuur. De instroom van zaken in de rechtspraak is verder uitgewerkt in paragraaf 4.2.1.

67 Stap 1: de eerste 'schil' van potentiële uitval hangt samen met de zaakskenmerken. Het kan zijn dat bepaalde typen zaken in de rechtspraak minder gevoelig zijn voor de hoogte van het griffierecht dan andere. De zaken die op basis van hun kenmerken niet zullen uitvallen door de griffierechtenverhoging, worden 'afgepeld' en verder buiten de berekening van de uitvallende zaken gehouden. Wat doorstroomt in het model zijn de zaken die wel kunnen uitvallen door de verhoging (pijl 1). De eerste schil van uitval wordt in paragraaf 4.2.2 in detail beschreven.

68 Stap 2: de volgende 'schil' wordt gevormd door rechtsgebruikers die al dan niet een rechtsbijstandverzekering hebben. De particulieren en bedrijven die verzekerd zijn, zullen voor die rechtszaken die binnen de dekking vallen niet geraakt worden door de griffierechtenverhoging, aangezien de griffierechten door de verzekering worden gedekt. De zaken van verzekerden worden weer 'afgepeld', wat doorstroomt in het model zijn de rechtszaken waarin de eiser geen (dekking van de) rechtsbijstandverzekering heeft en waar uitval van zaken kan plaatsvinden (pijl 2). Deze stap is nader uitgewerkt in paragraaf 4.2.3.

69 Stap 3: de laatste 'schil' hangt samen met de hoogte van het griffierecht en het financieel belang van de rechtszaak. Er is vastgesteld in gesprekken met de experts dat het plausibel is dat rechtszaken met een hoger financieel belang minder snel zullen uitvallen door een verhoging van het griffierecht. De uitval in deze stap wordt daarom bepaald door de verhouding tussen de hoogte van het griffierecht en de hoogte van het financieel belang. Wat rest na deze stap is de berekening van de totale vraaguitval (pijl 3).

70 Voor zaken zonder financieel belang werkt dit mechanisme uiteraard niet. Uit onderzoek van Eshuis[13] blijkt dat civiele zaken met een onbepaald financieel belang vaak complex zijn en een lange, kostbare, procedure kennen. Er is op grond van het bovenstaande aangenomen dat de

[13] Zie p. 166 en verder van Eshuis, R.J.J. (2007), Het recht in betere tijden; Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures. Den Haag: Boom.

griffierechten in dergelijke complexe zaken dan ook geen doorslaggevende rol spelen. De uitval van deze zaken als gevolg van de verhoging van de griffierechten zal daardoor beperkt zijn. Uitzondering hierop vormen de civiele zaken (handel) ten aanzien van conservatoire beslagen. In hoofdstuk 5 wordt de aanname voor deze uitval toegelicht. Er wordt een ander mechanisme gehanteerd om voor deze zaken de vraaguitval te berekenen. De werking van het mechanisme in de laatste schil is uitgewerkt in paragraaf 4.2.4.

4.2.1 Instroom van zaken

71 Het aantal zaken dat bij de rechtspraak binnenkomt, is gebaseerd op de instroom van zaken in 2008.[14] In deze cijfers is vervolgens wel rekening gehouden met de competentiegrensverschuiving van de civiele rechter naar de kantonrechter (per juli 2011). Voor de instroom is een onderscheid gemaakt naar particulieren aan de ene kant en bedrijven en organisaties aan de andere kant. Voor particulieren wordt de uitval voor vier inkomenscategorieën berekend, in figuur 2 weergegeven door de achter elkaar liggende rechthoeken.[15] Voor bedrijven en organisaties wordt de uitval afzonderlijk berekend voor mkb en grote bedrijven.[16] Bij de instroom wordt verder onderscheid gemaakt tussen kantonzaken, civiele zaken, bestuurszaken en zaken in hoger beroep. De instroom bij kanton en civiel is verder onderverdeeld in handelszaken en familiezaken. Voor bestuurszaken is geconstateerd dat hier sinds 2008 een jaarlijkse afname van de instroom met circa 4% heeft plaatsgevonden. Deze vermindering van de instroom is voor de volgende jaren in het model doorgetrokken.

72 Het ‘afpel’-mechanisme (stapsgewijs bepalen van respectievelijk zaakskenmerken, aandeel verzekerden en omvang financieel belang) is voor al de genoemde zaken en categorieën afzonderlijk toegepast.

[14] Er is gekozen voor cijfers van 2008, omdat de nieuwe tarieven voor de griffierechten daarop zijn gebaseerd.

[15] Overal waar voor de waarde van variabelen onderscheid wordt gemaakt naar inkomenscategorieën is dit weergegeven met achter elkaar liggende figuren.

[16] Mkb omvat alle bedrijven tot 100 werknemers, bedrijven met meer werknemers vallen onder de grote bedrijven. Bron: Croes, M.T. en G.C. Maas (2009), Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf; over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf. Den Haag: WODC.

4.2.2 Stap 1: uitvalpotentieel van rechtszaken op grond van zaakskenmerken

73 In de eerste stap wordt berekend welke rechtszaken op grond van de zaakskenmerken mogelijk zullen uitvallen. De redenering achter deze stap, gebaseerd op Klijn[17], is dat sommige typen zaken niet zullen uitvallen bij de voorgestelde verhoging, simpelweg omdat er voor dit type zaken geen reëel alternatief bestaat voor een gang naar de rechter. In het model is de eerste overweging die een rechtzoekende maakt wanneer er sprake is van een geschil, de vraag welke methoden geschikt zijn om het geschil op te lossen. Wanneer er verschillende alternatieven zijn, zal de rechtzoekende een afweging maken tussen de alternatieven. Naarmate er minder alternatieven zijn, zal de gang naar de rechter sneller gemaakt worden. Op grond van deze redenering wordt in deze stap verondersteld dat alleen die zaken kunnen uitvallen door de verhoging van de griffierechten waar er voor de rechtzoekende (reële) alternatieven beschikbaar zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt in kantonzaken, civiele zaken, bestuurszaken en hoger beroepszaken.

Kantonzaken en Civiele zaken

74 Om te kunnen bepalen welke typen zaken zeker aan de rechter worden voorgelegd en welke zaken mogelijk uitvallen, wordt hier de functionele typering van kantonzaken en civiele zaken[18] gehanteerd die Blankenburg en Rogowski hebben opgesteld.[19] Zij hebben een indeling van zaken gemaakt op basis van de voorspelbaarheid van de uitkomst van een zaak en het procesdoel. Dit levert vier categorieën van zaken op, die in tabel 1 zijn weergegeven.

		Voorspelbaarheid van de uitkomst	
		Zeker	Onzeker
Procesdoel	Gemeenschappelijk	Quasinotariële functie	Bemiddelingsfunctie
	Strijdig	Rechtsdoorzetting	Beslissingsfunctie

Tabel 1: Zaakscategorieën rechtspraak

75 Eshuis[20] omschrijft deze vier functies van kanton en civiele rechtszaken als volgt:

1. De quasinotariële functie: hierbij is er feitelijk geen geschil tussen de partijen, maar is een door de rechter bekrachtigde uitspraak nodig, zoals bij een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding;
2. De rechtsdoorzettingsfunctie: hierbij gaat het er primair om dat een benadeelde partij een executoriale titel verkrijgt, waarmee zijn wederpartij tot nakoming van een verplichting kan worden gedwongen;

[17] Velthoven, B.C.J. van en M.J. ter Voert (2004), Rechters in de delta: Over de rol van de rechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers, Rechtstreeks 2004 - nr. 4.

[18] De typologie is opgesteld voor civiele zaken in het Duitse rechtssysteem. Dat komt overeen met kantonzaken en civiele zaken in het Nederlandse rechtssysteem.

[19] Blankenburg, E. en R. Rogowski (1983), Zur Theorie von Gerichtsverfahren, Zeitschrift für Rechtssoziologie, jrg. 4, 1983, heft 2, pp. 133-144.

[20] Eshuis, R.J.J. (2007), Het recht in betere tijden; over de werking van interventies ter versnelling van civiele proceduren. Den Haag: Boom.

3. De bemiddelingsfunctie: indien partijen niet zelfstandig tot een vergelijk kunnen komen, kan een gerechtelijke procedure het kader bieden waarin dit alsnog gebeurt;
4. De beslissingsfunctie: indien partijen niet tot een vergelijk kunnen komen, hakt de rechter uiteindelijk de knoop door.

76 Eshuis geeft aan dat de rechtsdoorzettingsfunctie en de quasinotariële functie voor bepaalde typen zaken een exclusief domein van de rechter zijn. Voor de bemiddelingsfunctie en de beslissingsfunctie zijn meer alternatieven beschikbaar die laagdrempeliger zijn dan de gang naar de rechter. Hieruit kan worden opgemaakt dat wanneer het gaat om het aantal beschikbare alternatieven van de vier categorieën, alleen het onderscheid tussen zekere zaken en onzekere zaken voor dit onderzoek relevant is. Zekere zaken zijn zaken waarin een uitspraak van de rechter nodig is om een titel te verkrijgen (bijvoorbeeld een deel van de ontslagzaken, het uitspreken van een echtscheiding en het verkrijgen van een executoriale titel). Het aantal alternatieven voor dit soort zaken is beperkt tot berusten (bijvoorbeeld niet formeel scheiden) of het recht in eigen hand nemen (bijvoorbeeld zelf zonder titel proberen een geldvordering te innen). In onzekere zaken zijn meer alternatieven beschikbaar. Naast berusten of het recht in eigen hand nemen, zijn er allerlei vormen van alternatieve geschiloplossing (mediation, arbitrage, geschillencommissies, bemiddeling door advocaten, et cetera). Een rechterlijke titel is niet noodzakelijk om het geschil te beslechten.

77 De functionele typering van Blankenburg en Rogowski is opgesteld voor civiele zaken in eerste aanleg (in de rechterlijke organisatie in Nederland vallen zij onder de sector kanton en de sector civiel). Dit betekent dat voor bestuurszaken en voor hoger beroep een ander mechanisme zou kunnen werken.

Bestuurszaken

78 Zoals het bestuursrecht in de Awb is ingericht, vallen alle bestuurszaken in de categorie ‘onzekere uitkomst’. Er is immers sprake van een geschil tussen een burger (of bedrijf/organisatie) en de overheid, waarbij de rechter moet worden ingeschakeld, omdat de beide partijen er zelf in de bezwaarfase niet uit zijn gekomen. Een rechtszaak in het bestuursrecht heeft een beslissingsfunctie, waarin de rechter een knoop doorhakt en aangeeft dat ofwel het beroep gegrond is verklaard, of dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, dan wel dat de uitspraak van de rechter in plaats komt van het (deels) vernietigde besluit van het bestuursorgaan.[21] Daarom wordt aangenomen dat bestuurszaken ‘onzekere zaken’ zijn en wordt in het model het uitvalpotentieel van deze zaken op gelijke wijze bepaald als gedaan wordt voor civiele zaken met een onzekere uitkomst.

[21] Zie artikel 8:72 Awb.

Hoger beroep

79 Voor hoger beroepszaken moet in ogenschouw worden genomen dat er reeds een rechtszaak in eerste aanleg heeft plaatsgevonden, dat er een besluit van de rechter ligt en dat een van de partijen (en soms zelfs beide) aanleiding zien om in hoger beroep te gaan. De aanname voor hoger beroep is dat er geen extra uitval in stap 1 en 2 zal zijn.

4.2.3 Stap 2: uitvalpotentieel voor onverzekerden voor rechtsbijstand

80 In de tweede stap wordt berekend welk deel van de rechtzoekenden (particulieren en bedrijven en organisaties) niet gevoelig is voor verhoging van de griffierechten, omdat zij een rechtsbijstand-verzekering hebben (waarin ook de griffierechten gedekt zijn). De verzekerden behoren daarom niet tot het uitvalspotentieel, voor zover het zaken betreft die binnen de dekking van rechtsbijstand-verzekeringen vallen. De overige particulieren en bedrijven en organisaties stromen door naar stap 3, waarin de uiteindelijke uitval wordt bepaald. In paragraaf 4.3zijn de (mogelijke) (gedrags)-reacties van rechtsbijstandverzekerden en rechtsbijstandverzekeraars uitgewerkt.

4.2.4 Stap 3: uitvalpotentieel door verhoging van griffierechten in relatie tot (financieel) belang

81 In de derde stap wordt bepaald welk deel van de particulieren en bedrijven en organisaties na invoering van de wet niet meer naar de rechter gaat vanwege de stijging van de griffierechten. Het gaat hier om de groep waarvan in de eerste twee stappen is gebleken dat ze gevoelig kunnen zijn (het uitvalspotentieel) voor de verhoging van de griffierechten.

82 Van een deel van de rechtzoekenden is het aannemelijk dat zij het nieuwe griffierecht niet kunnen betalen omdat de liquide middelen ontbreken. Een deel hiervan kan een beroep doen op bijzondere bijstand, maar een deel ook niet. In deze stap in de berekening wordt eerst bepaald voor hoeveel mensen dit geldt en voor hoeveel uitval dit zorgt.

83 Voor de overige rechtzoekenden is ervoor gekozen om de definitieve uitval te bepalen op basis van de kosten-batenafweging die de rechtzoekende maakt. Dit is een afweging tussen wat een zaak op kan leveren (het zaaksbelang), wat een zaak kost (proceskosten) en of deze kosten opgebracht kunnen worden door de rechtzoekende. De financiële proceskosten kunnen, naast griffierechten, bestaan uit kosten voor procesvertegenwoordiging, kosten voor inzet van deskundigen en overige kosten, zoals reiskosten[22]. De kosten-batenafweging bepaalt de uiteindelijke uitval van zaken door de verhoging van de griffierechten. In alle zaken waar door de verhoging van de griffierechten de proceskosten hoger worden dan de baten (waar dat nu niet het geval is) leidt de verhoging tot uitval. Voor zaken waar de baten hoger blijven dan de kosten, valt een deel van de zaken uit.

[22] Bron: Barendrecht, J.M. en M.W. de Hoon (2006), Verbetering van hoger beroep? Kosten en baten van voor-stellen uit 12 systemen van procesrecht. Den Haag: WODC. Zij noemen naast de financiële kosten ook tijd gespendeerd aan de zaak, wachttijden en emotionele kosten. De niet-financiële kosten vallen buiten de scope van dit onderzoek, dat zich sec richt op de effecten van de verhoging van de griffierechten (ceteris paribus).

84 Voor de uitval van familiezaken is met name van belang wat er gebeurt met de (vervolg)zaken bij echtscheidingen. Als uitgangspunt is gehanteerd dat het onwaarschijnlijk is dat zaken die gaan over de scheiding zelf en zaken die gaan over omgangsrecht gevoelig zullen zijn voor uitval vanwege hogere griffierechten. Er zijn daarnaast ook zaken die over geld gaan, zoals over (kinder)-alimentatie. Ook van deze zaken is het onwaarschijnlijk dat er een grote uitval zal zijn: het gaat vaak om periodieke betalingen, waarvan het financiële belang over langere termijn hoger is dan het te betalen griffierecht. Er wordt wel uitval verwacht als sprake is van meerdere vervolgzaken binnen een korte periode.

85 Hoger beroep is alleen mogelijk voor civiele zaken en kantonzaken met een financieel belang van € 1.750,- of meer. Ook bij de nieuwe tarieven geldt dat het financieel belang altijd substantieel hoger is dan het te betalen griffierecht. Voor zaken in hoger beroep met een financieel belang wordt aangenomen dat deze zaken niet uitvallen vanwege de hoogte van het griffierecht.

86 Dit betekent niet dat er geen uitval zal zijn van zaken in hoger beroep. Door het effect dat de verhoging van het griffierecht heeft op het aantal zaken in eerste aanleg, zullen er minder uitspraken zijn waartegen particulieren of bedrijven en organisaties in beroep gaan. Als gevolg van een lagere instroom in eerste aanleg, zullen daardoor ook zaken in hoger beroep uitvallen. Er wordt aangenomen, bij gebrek aan meer gegevens hierover, dat het percentage van de zaken in eerste aanleg dat in hoger beroep gaat gelijk blijft.

87 Voor bestuurszaken is in het model een onderscheid gemaakt in vijf typen zaken:
1. Ambtenarenzaken;
2. Belastingzaken;
3. Zaken over sociale voorzieningen, sociale verzekeringen en studiefinanciering;
4. Zaken over subsidies en vergunningen;
5. Overige zaken.

88 Ten aanzien van ambtenarenzaken is desgevraagd aangegeven dat vooral de lichte zaken uitvallen. Voor ‘overige zaken’ wordt aangenomen dat ze niet uit zullen vallen. De drie andere categorieën vallen uit volgens een soortgelijk mechanisme als handelszaken met een financieel belang.

89 Zaken die bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State instromen vormen een wat aparte categorie. Niet alleen is het financieel belang soms slecht te bepalen, maar van veel zaken (milieu, bouwen) is het emotionele belang vaak doorslaggevend. De onzekerheid over de fractie van de zaken die hierdoor gaat uitvallen is vrij groot. Er is daarom besloten om hier met bandbreedtes te werken: afhankelijk van het type zaak worden in de simulaties bandbreedtes gebruikt in de laatste stap waarin we de zaken afpellen (het financieel belang). Zie hiervoor hoofdstuk 5.

90 Voor bedrijven en organisaties worden de stappen 1 tot en met 3 op dezelfde wijze doorlopen als voor particulieren, zij het dat hiervoor andere aannames zijn gedaan. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

4.3 Gedragsreactie rechtsbijstandverzekerden en -verzekeraars

91 In de vorige paragraaf is het modelonderdeel met de zaakstroom bij de rechtspraak toegelicht. Dat modelonderdeel, dat kern van het model vormt, berekent de uitval van rechtszaken aan de hand van verschillende mechanismen. De mogelijkheid voor particulieren om een rechtsbijstand-verzekering af te sluiten vormt één van die mechanismen.

4.3.1 Rechtsbijstandverzekering particulieren

92 Onder de dekking van een rechtsbijstandverzekering vallen ook de kosten in verband met griffierechten. De veronderstelling is daarom dat particulieren met een rechtsbijstandverzekering zich in hun gang naar de rechter niet laten weerhouden door de verhoging van de griffierechten (voor zaken binnen de dekking van de rechtsbijstandverzekering). Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

93 Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking heeft een rechtsbijstandverzekering. Rechtsbijstandverzekeringen zijn er in twee vormen: motorrijtuig-/verkeersrechtsbijstand en gezins-rechtsbijstand. De eerste categorie richt zich op zaken die met motorrijtuigbezit en verkeers-deelname samenhangen. De tweede categorie dekt een breder palet aan zaken, waarbij het gehele gezin van de verzekerde onder de dekking valt. Dit rapport richt zich, gezien de brede aard van het onderzoek, op deze laatste categorie van rechtsbijstandverzekeringen, de zogenaamde gezins-polissen.

94 De volgende zaken zijn meestal standaard gedekt door een rechtsbijstandverzekering[23]:

1. Verhalen van schade: geleden schade waarvoor iemand anders aansprakelijk is. De dekking is bijna altijd beperkt tot het verhaal van de schade;
2. Contracten: problemen naar aanleiding van contracten over consumentenzaken;
3. Overheid: persoonlijke conflicten met de overheid. Geen belastingzaken;
4. Personen- en familierecht: problemen bij nalatenschappen en adoptie. Echtscheiding is meestal niet of beperkt gedekt;
5. Strafzaken[24]: beschuldiging van een strafbaar feit, behalve als er sprake is van opzet.

[23] Bron: verzekeringssite.nl, geraadpleegd op 23 maart 2011. Verzekeringssite is een vergelijkingssite met betrekking tot verschillende soorten verzekeringen.

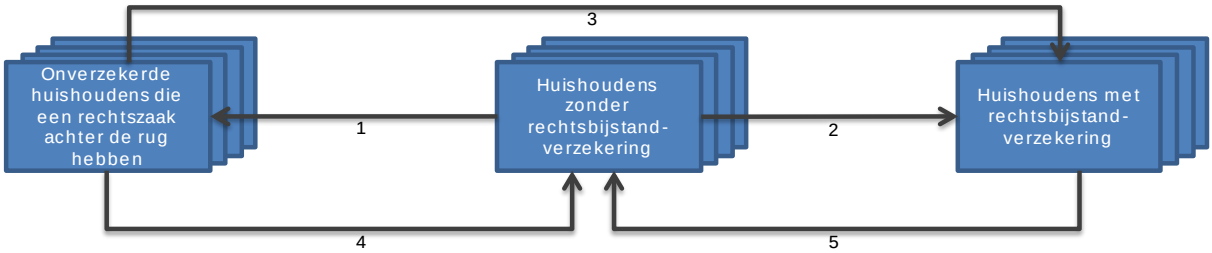
[24] Aangezien voor strafzaken geen griffierechten hoeven te worden betaald, wordt deze categorie verder buiten beschouwing gelaten.

95 Geschillen met betrekking tot arbeid en/of inkomen vallen volgens deze opsomming niet onder de standaarddekking. Rechtsbijstandverzekering voor arbeid en inkomen behoort haast altijd tot de diensten waar lidmaatschap van een vakbond recht op geeft (1,9 miljoen particulieren zijn lid van een vakbond[25]) en bij enkele grote verzekeraars valt het binnen de dekking van het standaard-pakket voor rechtsbijstand[26]. Gelet op voorgaande cijfers en omwille van de eenvoud is in overleg met de expertgroep aangenomen dat particulieren met een rechtsbijstandverzekering ook verzekerd zijn voor geschillen over arbeid en inkomen. Overigens hanteren veel verzekeraars een drempel. Blijft het financieel belang van het geschil onder die drempel, dan wordt het niet in behandeling genomen.[27] Voor deze gevallen kan een verhoging van de griffierechten dus leiden tot uitval. In de berekeningen is hier verder geen rekening mee gehouden.

96 De dienstverlening van de verzekeraar bestaat uit het verlenen van juridische hulp door de verzekeraar zelf en uit het vergoeden van de kosten van externe juridische hulp (advocaat). Ook de overige proceskosten worden vaak vergoed, zoals de griffierechten of de inhuur van een deskundige. Uitgangspunt is dat de griffierechten (onderdeel van de proceskosten) altijd binnen de dekking van de gezinspolis vallen. Overigens is de vergoeding van de kosten niet onbeperkt. Veel verzekeraars hanteren een bovengrens; als de totale kosten in een geschil (dus bijvoorbeeld juridische hulp, griffie-rechten en externe deskundige) deze grens overschrijden, moet de cliënt de meerkosten zelf betalen[28]. In overleg met de expertgroep is aangenomen dat deze zaken niet voor uitval in aan-merking komen omdat het griffierecht of volledig wordt betaald door de rechtsbijstandverzekeraar, of het financieel belang dermate groot is dat deze zaak niet voor uitval in aanmerking komt.

4.3.2 Het modelonderdeel rechtsbijstandverzekering particulieren

97 Figuur 3 is een vereenvoudigde weergave van het verzekeringsdeel van het rekenmodel. Het onderdeel rechtsbijstandverzekeringen van het model rekent in huishoudens (met onderscheid naar inkomenscategorie), omdat het gezinspolissen betreft. Voor koppeling met de rest van het model is - per inkomenscategorie - het aantal huishoudens omgerekend naar het aantal particulieren. Dit is mogelijk doordat van de huishoudens per inkomenscategorie de gemiddelde omvang bekend is (CBS).



Figuur 3: Vereenvoudigde weergave modelonderdeel rechtsbijstandverzekeringen

[25] Bron: www.cbs.nl.

[26] Zie: das.nl en arag.nl.

[27] Bron: verzekeringssite.nl. Op deze site wordt aangegeven dat de drempel tussen verzekeraars (en tussen pakketten) varieert van € 110,- tot € 225.-.

[28] Bron: verzekeringssite.nl. Deze site geeft aan dat de maximale dekkingen van de verschillende verzekeraars uiteenlopen van € 12.500,- tot onbeperkt.

98 Op basis van de motieven die mensen hebben om zich te verzekeren[29] is ervoor gekozen te rekenen met drie groepen huishoudens: huishoudens met een rechtsbijstandverzekering, huishoudens zonder een rechtsbijstandverzekering en huishoudens zonder een rechtsbijstandverzekering die in het afgelopen jaar een rechtszaak achter de rug hebben.
Wat interessant is, is de stroom van huishoudens zonder een rechtsbijstandverzekering naar huishoudens zonder een rechtsbijstandverzekering met een zaak (pijl 1). Deze stroom laat zien hoeveel onverzekerde huishoudens er zijn die de gang naar de rechter (zouden willen) maken. Het zijn juist deze huishoudens die door de verhoging van de griffierechten minder naar de rechter zullen gaan. Zij moeten de griffierechten immers zelf betalen. De verhoging zal voor de huishoudens met een rechtsbijstandverzekering niet leiden tot een verminderd beroep op de rechtspraak, aangezien zij voor de griffierechten verzekerd zijn (uiteraard binnen de dekking van de polis).

99 Om de uitval van verzekerden bij de rechtspraak te kunnen bepalen, wordt in het verzekeringsdeel de omvang van de drie groepen huishoudens (per inkomenscategorie) berekend. De stromen (pijlen) tussen de drie groepen worden bepaald door verschillende mechanismen[30]:

1. Onverzekerde huishoudens krijgen te maken met een rechtszaak (pijl 1);
2. Onverzekerde huishoudens gaan zich verzekeren, bijvoorbeeld op aanraden van familie of vrienden, door reclame, of ze als gevolg van andere leefomstandigheden (pijl 2);
3. Onverzekerde huishoudens die een rechtszaak achter de rug hebben, sluiten, geconfronteerd met de kosten van een rechtszaak, alsnog een rechtsbijstandverzekering af (pijl 3);
4. Onverzekerde huishoudens hebben een rechtszaak achter de rug, maar sluiten toch geen verzekering af, bijvoorbeeld omdat ze de premie niet willen of kunnen betalen (pijl 4);
5. Huishoudens met een rechtsbijstandverzekering zeggen hun verzekering op, bijvoorbeeld als gevolg van een autonome premiestijging (pijl 5).

100 Deze mechanismen zorgen ervoor dat de markt van rechtsbijstandverzekeringen voortdurend (autonoom) in beweging is. De vraag is nu hoe de verhoging van de griffierechten inwerkt op deze (autonome) bewegingen. In het model zijn de volgende (soms tegengestelde) effecten van de verhoging opgenomen:

1. Meer huishoudens gaan zich verzekeren, om hogere kosten bij een eventuele rechtszaak te vermijden (pijlen 2 en 3);
2. Verhoging van de griffierechten leidt ertoe dat verzekeraars hun premie gaan verhogen. Een hogere verzekeringspremie zorgt ervoor dat:
    a. minder onverzekerden zich gaan verzekeren (pijl 2 en 3), en onverzekerd blijven (pijl 4);
    b. meer verzekerden hun polis opzeggen (pijl 5).

[29] Bron: Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2008), Rechtsbijstandverzekeringen in beeld; Een onderzoek naar beeldvorming van consumenten over rechtsbijstandverzekeringen en rechtsbijstandverzekeraars. Den Haag: Verbond van Verzekeraars.

[30] Bron: CVS (2008), Rechtsbijstandverzekeringen in beeld; Een onderzoek naar beeldvorming van consumenten over rechtsbijstandverzekeringen en rechtsbijstandverzekeraars.

4.3.3 Gedragsreactie rechtsbijstandverzekeraars

101 Er is aangenomen dat alle verzekeraars met de verhoging van de griffierechten, een kostenpost voor de verzekeraars, op dezelfde wijze omgaan door deze integraal door te berekenen in de premie. Aangezien dit leidt tot een kostenstijging van naar schatting tussen de € 0,15 en € 0,20 per maand per polis voor particulieren wordt geen gedragsreactie verwacht van rechtsbijstandverzekeraars en -verzekerden als gevolg van deze extra premiestijging.

4.3.4 Rechtsbijstandverzekering bedrijven en organisaties

102 Voor bedrijven en organisaties wordt geen gedragsreactie verwacht. De aanname is, net als bij particulieren, dat de premieverhoging niet zodanig is dat dit een gedragsreactie oproept. Daarnaast zijn er geen gegevens die duiden op een autonome stijging van het aantal verzekerde bedrijven en organisaties. De aanname is dus dat het percentage rechtszaken door verzekerde bedrijven niet wijzigt.

4.4 Gedragsreactie bestuursorganen

103 In het wetsvoorstel verhoging griffierechten is een aanpassing in de Awb opgenomen die ervoor zorgt dat bestuursorganen voortaan griffierechten gaan betalen op het moment dat ze een zaak verliezen, dus als het beroep geheel gegrond wordt verklaard. Voor bestuursorganen geldt in eerste aanleg het tarief van € 5.000,- en in hoger beroep € 12.500,-. Voor voorlopige voorzieningen geldt een tarief van € 5.000,-, indien het oordeel van de rechter in de voorlopige voorziening in het nadeel van het bestuursorgaan uitvalt. Onder de huidige wetgeving betalen bestuursorganen nog geen griffierechten in bestuurszaken[31].

104 Bestuursorganen kunnen een gedragsreactie gaan vertonen als gevolg van het feit dat zij voortaan het risico lopen griffierechten te moeten betalen. Er is een apart onderdeel aan het model toegevoegd dat erop gericht is te toetsen of bestuursorganen een gedragsreactie gaan vertonen en wat het effect hiervan kan zijn op het beroep op de rechter. In figuur 4 is dit modelonderdeel vereenvoudigd weergegeven.

[31] Anders dan de griffierechten van de eiser die het bestuursorgaan bij verlies nu al moet vergoeden op grond van artikel 8:74 Awb.

Figuur 4: Reactie bestuursorganen

105 Hoewel bestuursorganen op dit moment geen griffierechten betalen, maken ze wel andere kosten voor bestuurszaken. Het gaat dan om (administratief en juridisch) personeel van het bestuursorgaan dat (het verweer in) een beroepszaak behandelt, de kosten die gemoeid zijn met het bijwonen van de rechtszaak en een eventuele proceskostenveroordeling.

106 Als de rechter het beroep gegrond verklaart, dan houdt op grond van artikel 8:74 Awb de beslissing tevens in dat het bestuursorgaan de griffierechten van de eiser vergoedt. Deze kosten zijn in het model opgenomen als huidige kosten per beroepszaak. Het wetsvoorstel verhoging griffierechten heeft in twee opzichten een kostenverhogend effect voor bestuursorganen. Ten eerste houdt het wetsvoorstel in dat bestuursorganen als verweerder in eerste aanleg of als eiser/ verweerder in hoger beroep in een bestuurszaak griffierechten moeten betalen als het beroep gegrond wordt verklaard. Ten tweede betekent de verhoging van het griffierecht naar € 500,- voor de eisende partij dat bestuursorganen meer kwijt zijn voor het vergoeden van de griffierechten, indien de rechter het bestuursorgaan veroordeelt tot de vergoeding van de proceskosten van de eiser (artikel 8:74 Awb). Aan de hand van deze twee effecten wordt de relatieve kostenverhoging per beroepszaak voor bestuursorganen ten opzichte van de huidige kosten berekend (pijl 1).

107 Indien bestuursorganen de extra kosten van beroepszaken veroorzaakt door de wetswijziging willen beperken, kan dit door besparingen door te voeren. Een mogelijkheid is dat bestuursorganen in een eerder stadium (in de bezwaarfase) geschillen gaan oplossen, zodat de instroom van beroepszaken vermindert. Een andere optie is dat ze door selectie aan de voorkant (kansrijke zaken voor de rechter laten komen, minder kansrijke op een andere manier oplossen) proberen te bereiken dat relatief minder beroepszaken gegrond worden verklaard; het bestuursorgaan betaalt immers alleen griffierecht bij verlies. Het is relevant of bestuursorganen bereid en in staat zijn het aantal beroepen te verminderen. De mate waarin ze daarin slagen, bepaalt de uiteindelijke uitval van bestuurszaken als gevolg van de gedragsreactie van bestuursorganen (pijl 2).

Een verlaging van het percentage gegrondverklaringen op zich heeft wel effect op de kosten van beroepszaken voor bestuursorganen, maar heeft geen effect op de instroom van zaken bij de rechter.

108 De afgelopen jaren zijn er verschillende trajecten ingezet voor een proactieve, oplossingsgerichte aanpak van conflicten in de publieke dienstverlening. Een dergelijke aanpak kan ertoe leiden dat de instroom van bezwaar- en beroepszaken tegen besluiten van bestuursorganen vermindert. Naar aanleiding van lopende initiatieven bij de provincie Overijssel en het UWV is eind 2007 in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek gestart naar de effecten van de inzet van mediationvaardigheden in de bezwaarfase. Bij de bestuursorganen (gemeenten) die aan het onderzoek deelnamen, leidde de inzet van mediationvaardigheden in gemiddeld 50% van de zaken tot een oplossing met een intrekking van bezwaar tot gevolg[32]. In een vervolgonderzoek met een groter aantal deelnemende bestuursorganen bleek dat in 60% van de bezwaarzaken die binnen het onderzoek vielen door de indiener gekozen werd voor een informele afhandeling en als gevolg daarvan het intrekken van het bezwaar[33]. Deze resultaten laten zien dat er nog ruimte is voor bestuursorganen om de instroom van bezwaarzaken te verminderen

109 Het is de vraag of deze ruimte er ook is als het gaat om beroepszaken. Onderzocht is hoeveel bezwaarzaken kunnen worden afgevangen door een informeel traject. Het ministerie van BZK onderzoekt nog hoe dit vervolgens de instroom van het aantal beroepszaken beïnvloedt. Mogelijk zouden de bezwaarzaken die met een informeel traject worden weggenomen toch al niet tot een beroepszaak bij de bestuursrechter hebben geleid. De mate waarin bestuursorganen de mogelijkheid hebben het aantal beroepszaken te beperken is, vanwege het (nog) ontbreken van statistische gegevens met een zekere bandbreedte in het model opgenomen.

4.5 Gedragsreactie bedrijven en organisaties

110 Naast de reactie van bedrijven en organisaties op de verhoging van de griffierechten, zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 t/m 4.2.4 (stap 1 t/m 3 van het uitvalpotentieel) wordt geen verdere gedragsreactie van bedrijven en organisaties verwacht.

[32] Bron: Ministerie van BZK (2008), Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden. Den Haag: ministerie van BZK.

[33] Bron: Ministerie van BZK (2009), Prettig contact met de overheid; Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen. Den Haag: ministerie van BZK.

4.6 Gedragsreactie rechtspraak

111 Eerdere ramingen van prijselasticiteiten[34] wijzen op een relatief grote vraaguitval als gevolg van de verhoging van griffierechten. Ook de uitkomsten van deze impactanalyse wijzen op zaaksuitval. De effecten op de bedrijfsvoering van de rechtspraak vormen geen onderdeel van deze impactanalyse en worden door de Rechtspraak zelf in beeld gebracht. In april 2011 heeft een bijeenkomst bij de Raad voor de rechtspraak plaatsgevonden, waarbij een groot aantal onderwerpen de revue passeerde. Met name de inning van de griffierechten en gevolgen voor de administratieve organisatie zijn belangrijke onderwerpen. Ook de aanpassing van IT-systemen zal noodzakelijk zijn. De Raad voor de rechtspraak zal de resultaten van de analyse te zijner tijd naar buiten brengen. Ten slotte: de gedragsreactie van de Rechtspraak zelf zal naar onze verwachting geen directe invloed hebben op de omvang van zaakstroom of op de te verwachten uitval van zaken.

4.7 Gedragsreactie buitengerechtelijke geschiloplossing

112 Rechtzoekenden die hun zaken niet meer aan de rechter voorleggen, als gevolg van de hogere griffierechten, zullen op een andere wijze met het geschil omgaan. Er is behalve de Geschilbeslechtingsdelta geen literatuur (of andere informatie) gevonden op grond waarvan een uitspraak gedaan kan worden over de manier waarop die zaken daarna zullen worden afgedaan. Gaan rechtzoekenden berusten of zoeken zij een andere (juridische) oplossing? Weliswaar is in de Geschilbeslechtingsdelta 2009[35] informatie te vinden over verschillende oplossingsstrategieën, maar die hebben betrekking op conflicten in het algemeen. De uitvallende zaken waar we het in de impactanalyse over hebben zijn conflicten die voorheen bij de rechter terecht kwamen en zijn dus niet goed te vergelijken met de conflicten waar het over gaat in de Geschilbeslechtingsdelta 2009.

113 Om toch enig idee te geven van de hoeveelheid zaken waar het hierover gaat, is een berekening uitgevoerd met de cijfers uit de Geschilbeslechtingsdelta.

[34] Ten behoeve van de 'Brede heroverweging' hebben medewerkers van de Raad voor de rechtspraak prijselasticiteiten vastgesteld om de effecten van de verhoging van griffierechten te berekenen. Zie ook paragraaf 6.7.

[35] Velthoven, B.C.J. van en C.M. Klein Haarhuis (2010), Geschilbeslechtingsdelta 2009; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers. Den Haag: WODC.

5. Gegevens

5.1 Het grootste deel van de invoergegevens is uit publicaties (afgeleid)

114 Voor de impactanalyse is gebruikgemaakt van data uit verschillende bronnen. Daar waar mogelijk is gebruikgemaakt van gepubliceerde (statistische) gegevens of zijn daaruit cijfers afgeleid. In de overige gevallen zijn beredeneerde aannames gedaan. De beredeneerde aannames zijn in de bijeenkomsten met de expertgroep of in bilaterale contacten besproken met betrokken experts. In dit hoofdstuk wordt die laatste categorie (beredeneerde aannames) besproken. Het is van belang te benadrukken dat slechts een klein deel van de bijna honderd invoervariabelen een beredeneerde aanname betreft. De variabelen waarvoor een beredeneerde aanname is gedaan, zijn óf in de scenario's óf in de gevoeligheidsanalyse opgenomen, zodat duidelijk wordt hoe gevoelig de resultaten (bijvoorbeeld de berekende uitvalpercentages) zijn voor deze beredeneerde aannames.

5.2 Onderdeel zaakstromen in de rechtspraak

5.2.1 Instroom van zaken

115 Voor de instroom bij de rechtspraak zijn gegevens van de Raad voor de rechtspraak over het jaar 2008 gehanteerd. Het model rekent alleen met de instroom van die zaken waarvoor griffierecht moet worden betaald. In het model wordt een onderscheid gemaakt tussen zaken waarin de eiser een bedrijf of organisatie is en zaken waarin de eiser particulier is. De verdeling van zaken over deze twee groepen zijn eveneens gebaseerd op instroomgegevens van de Raad voor de rechtspraak.

116 Binnen de categorie bedrijven en organisaties is onderscheid gemaakt in zaken waarin het mkb (inclusief zzp'ers) de eisende partij is en zaken waarin een groot bedrijf de eiser is. De instroom vanuit het mkb is gebaseerd op de Geschilbeslechtingsdelta MKB (gepubliceerd in 2009, data over 2006). De aanname is dat de rest van de zaken waarin een bedrijf of organisatie de eisende partij is vanuit de grote bedrijven wordt geïnitieerd.

117 Het model kent binnen de categorie particulieren een verdeling naar zaakstromen voor de vier inkomenscategorieën die het wetsvoorstel onderscheidt. In het model is de verdeling van inkomensgroepen over huishoudens gebruikt en niet over personen, omdat voor de inkomenstoets het gezinsinkomen wordt gehanteerd. De expertgroep heeft aangegeven (in de eerste expertbijeenkomst) dat er per zaakstype een oververtegenwoordiging kan zijn van een bepaalde inkomensgroep. Hier zijn echter geen gegevens over en het is niet mogelijk gebleken hier per zaakstype een goede schatting voor te maken. Daarom is aangenomen dat de verdeling van de instroom bij de rechtspraak over de inkomensgroepen gelijk is aan de verdeling van deze inkomensgroepen in de samenleving. Tabel 2 laat dit zien.

Inkomensgroep	Verdeling in maatschappij[36]	Verdeling over instroom rechtspraak
Onvermogend	36%	36%
Minvermogend	14%	14%
Middeninkomen	13%	13%
Plusinkomen	37%	37%

Tabel 2: Verdeling inkomensgroepen in maatschappij en instroom rechtspraak (berekend in huishoudens)

5.2.2 Stap 1: uitvalpotentieel op grond van zaakskenmerken

118 In het vorige hoofdstuk is beschreven dat voor de uitval van kantonzaken en civiele zaken een indeling in 'zekere zaken' en 'onzekere zaken' wordt gehanteerd. Er is aangenomen dat zekere zaken minder snel zullen uitvallen dan onzekere zaken, omdat voor zekere zaken minder alternatieven beschikbaar zijn (zie paragraaf 4.2.2). Hoe dit verschil in aantal beschikbare alternatieven zich vertaalt in een verschil in uitval tussen zekere en onzekere zaken heeft geen van de geraadpleegde experts exact aan kunnen geven. De aangenomen redenatie is dat de winstkans voor de eiser in zekere zaken (bijna) 100% is. Voor onzekere zaken is de winstkans voor de eiser door de expertgroep ingeschat op (minimaal) 50%. Als de eiser de winstkans meeneemt in de overweging om een zaak te beginnen, kan worden beredeneerd dat onzekere zaken maximaal tweemaal zo vaak kunnen uitvallen als zekere zaken. Voor onzekere zaken wordt de bandbreedte voor het uitvalpotentieel op 50% tot 100% ingeschat (er zijn immers genoeg alternatieven). Voor zekere zaken betekent dit dat de bandbreedte van het uitvalpotentieel 25% tot 50% is.

119 Van bestuurszaken wordt aangenomen dat dit altijd onzekere zaken zijn. Het gaat altijd om een geschil met een bestuursorgaan, waarin de rechter uiteindelijk de doorslag moet geven. Na stap 1 behoren alle bestuurszaken daarom nog tot het uitvalpotentieel.

5.2.3 Stap 2: uitvalpotentieel voor onverzekerden voor rechtsbijstand

120 In het vorige hoofdstuk is toegelicht dat mensen met een rechtsbijstandverzekering geen griffierecht betalen en dat zaken waarin de eiser verzekerd is daarom niet zullen uitvallen door de verhoging van de griffierechten (stap 2). Voor dit modelonderdeel zijn verschillende aannames gedaan, die hieronder worden toegelicht. Deze aannames zijn afgestemd met een expert van het Verbond voor Verzekeraars.

[36] Combrink - Kuiters, L. en S.L. Pieters (2009), Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2008. Den Haag: Boom en www.cbs.nl.

Cijfers over verzekerden

121 In de Geschilbeslechtingsdelta 2009[37] is de penetratiegraad voor rechtsbijstandverzekeringen (gezinspolis) voor verschillende inkomenscategorieën weergegeven. Deze penetratiegraad geldt voor huishoudens. Om de omrekening van huishoudens naar personen met een zaak (per inkomensgroep) conform het wetsvoorstel te maken, zijn cijfers uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008[38] gebruikt over de omvang van huishoudens naar inkomen. In de Monitor is aangegeven dat een deel van de huishoudens weliswaar een laag inkomen heeft, maar wel vermogensbelasting betaalt ('Box 3'). Deze groep valt daarom niet onder de Wrb. Het exacte inkomen en vermogen van deze groep is niet bekend. De aanname die is gedaan voor het model is dat deze gehele 'Box 3'-groep behoort tot de groep met een plusinkomen. In tabel 3 is aangegeven hoeveel (on)verzekerde huishoudens er zijn per inkomensgroep.

Aantal (x 1.000)	onvermogend	minvermogend	middeninkomens	Plus
Verzekerd	812	455	523	1.170
Onverzekerd	1.767	573	424	1517

Tabel 3: Verdeling (on)verzekerde huishoudens over inkomensgroepen

122 In het model wordt op basis van het aantal rechtszaken van rechtsbijstandverzekerden berekend hoeveel procent van de eisers geen griffierecht hoeft te betalen, omdat ze verzekerd zijn. Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat 9% van de 3,1 miljoen verzekerden jaarlijks een beroep doet op de rechtsbijstandverzekering. Dit zijn circa 283.000 beroepen. Van die 283.000 beroepen komt het in 7,8%, dus 22.000 gevallen tot een rechtszaak. Bij gebrek aan gegevens is de volgende aanname gedaan: in de helft van die gevallen (circa 11.000 zaken per jaar) is de verzekerde de eiser in een rechtszaak en betaalt dus zelf geen griffierechten. Hierbij wordt de verdeling over de inkomensgroepen gehanteerd zoals die in de vorige paragraaf is weergegeven.

5.2.4 Stap 3: uitvalpotentieel door verhoging van griffierechten in relatie tot (financieel) belang

123 In stap 3 wordt de definitieve uitval van zaken bepaald. Hieronder worden de aannames die hiervoor zijn gedaan toegelicht voor verschillende zaaksoorten.

[37] Tabel 2, p. 105.

[38] Tabel 75 en 76, p. 175, 176.

Onvermogenden die griffierecht niet kunnen betalen

124 Het eerste onderdeel van stap 3 is bepalen of een deel van de rechtzoekenden mogelijk onvoldoende middelen heeft om de nieuwe tarieven te kunnen betalen (ongeacht de afweging of de zaak het waard is). Om dit te bepalen is de groep die het mogelijk niet zou kunnen betalen, vastgesteld op grond van het Armoedesignalement 2010[39]. Een deel van de huishoudens heeft een inkomen op of onder het 'basisbehoeftenniveau'. Dit niveau omvat de minimale uitgaven voor voedsel, kleding en wonen en enkele andere moeilijk te vermijden kosten. In 2008 waren er 315.000 huishoudens met een inkomen op of onder het basisbehoefteniveau. Hoewel deze huishoudens zelf waarschijnlijk het griffierecht niet kunnen opbrengen, kan een deel wel een beroep doen op bijzondere bijstand bij de gemeente[40]. Voldoet een rechtzoekende aan de voorwaarden voor bijzondere bijstand, dan betaalt de gemeente indien nodig het griffierecht. Belangrijke voorwaarden voor bijzondere bijstand zijn dat de aanvrager een uitkering ontvangt (eventueel naast inkomen uit arbeid) en de inkomensgrens voor bijzondere bijstand niet overschrijdt. Overigens verschillen de regelingen per gemeente.

125 In het Armoedesignalement[41] is opgenomen dat in 76% van de huishoudens op 'basisbehoefteniveau' een uitkering de belangrijkste bron van inkomen is, voor 12,3% van de huishoudens is inkomen uit arbeid (als werknemer of zelfstandige) de belangrijkste inkomstenbron, en 11,7% valt in de categorie 'overig'. Er is aangenomen dat het inkomen van alle huishoudens op ´basisbehoefteniveau´ onder de inkomensgrens voor bijzondere bijstand ligt. Daarnaast is aangenomen dat rechtzoekenden (die aan de voorwaarden voldoen) in hun gemeente altijd aanspraak kunnen maken op bijzondere bijstand voor de griffierechten.

126 Er wordt vervolgens met twee scenario´s gerekend. In het ene scenario hebben de huishoudens in de categorie 'voornaamste inkomstenbron uit uitkering' (76%) en de huishoudens in de categorie 'overige' (11,7%) recht op bijzondere bijstand, wat de totale groep op 87,7% van de huishoudens op basisbehoefteniveau brengt. In het andere scenario hebben alleen de huishoudens die een uitkering als voornaamste inkomstenbron hebben (76%) recht op bijzondere bijstand voor de griffierechten. In het model wordt daarom gerekend met een groep van tussen 11,7% en 24% van de 315.000 huishoudens op basisbehoefteniveau die het griffierecht niet kunnen betalen en daarnaast geen aanspraak kunnen maken op bijzondere bijstand.

[39] SCP en CBS (2010), Armoedesignalement 2010. Den Haag: SCP.

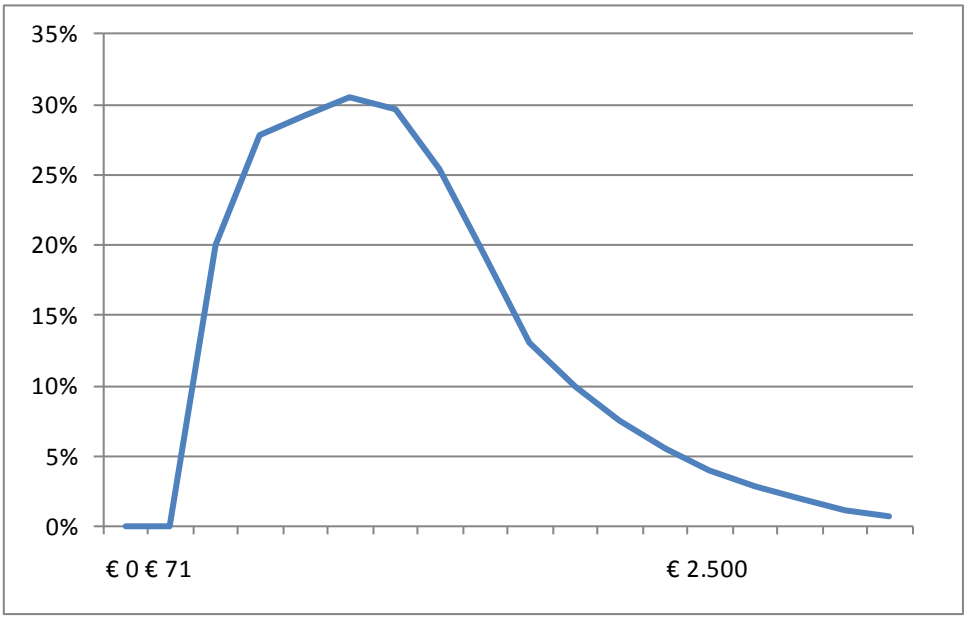
[40] Eventuele wijzigingen in de regelingen met betrekking tot het verstrekken van bijzondere bijstand vallen buiten de scope van dit onderzoek.

[41] Zie tabel 3.5, p. 52 in SCP en CBS (2010), Armoedesignalement 2010. Den Haag: SCP.

127 Het is de vraag of de huishoudens op het 'basisbehoefteniveau' het huidige griffierecht wel kunnen betalen. Voor zaken met verplichte procesvertegenwoordiging (civiel, hoger beroep) wordt aangenomen dat de huishoudens die nu het griffierecht en de eigen bijdrage voor procesvertegenwoordiging kunnen betalen, dit na de verhoging van het griffierecht ook zullen kunnen. De uitval omdat mensen onvoldoende middelen hebben om het griffierecht te betalen, is voor civiele zaken en hoger beroep daarom verwaarloosbaar (in het vervolg van stap 3 wordt vervolgens nog bepaald of deze groep het griffierecht ook wil betalen voor deze zaken).

Uitvalmechanisme zaken met een financieel belang

128 Er zijn geen feitelijke meetgegevens beschikbaar over de frequentieverdeling van de instroom van zaken bij de rechtspraak afgezet tegen het financieel belang. In een schattingsmodel[42] opgesteld door de afdeling FBC (DIRR/DGRR) van het ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van cijfers van de Raad voor de rechtspraak is echter becijferd dat de instroom van zaken met een financieel belang voor 43% bestaat uit zaken met een financieel belang van onder de € 500,- en voor 41% uit zaken met een financieel belang van € 500,- tot € 2.500,-. Op basis van deze verdeling is een aanname gedaan over de instroom van zaken afgezet tegen het financieel belang. Hierbij is voorts aangenomen dat het aantal zaken waarin het huidige griffierecht hoger is dan het financieel belang verwaarloosbaar is. Het laagste tarief voor het griffierecht voor handelszaken bedraagt momenteel € 71,-. In figuur 5 is deze verdeling weergegeven.



Figuur 5: Verdeling handelszaken over financieel belang

[42] Tariefmodel verhoging griffierechten (160311).xls

Kantonzaken

129 Voor het bepalen van de uitval bij kantonzaken is aangenomen dat een rechtzoekende alleen een rechtszaak aanspant als het naar verwachting ‘winst’ oplevert. Anders gezegd: wanneer de verwachte opbrengsten groter zijn dan de verwachte kosten. De verwachte opbrengst wordt hierbij voor kantonzaken (handel) uitgedrukt in de volgende formule:

Ek = pw * O - K

Ek: De verwachtingswaarde, ofwel de verwachte ‘winst’ in kantonzaken (handel)

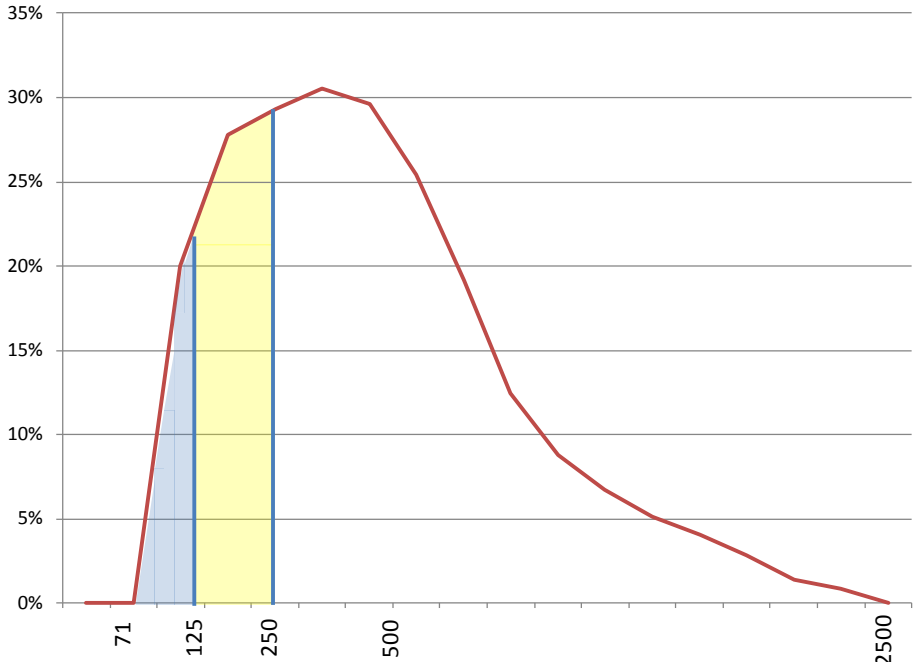
pw: De winstkans van de eiser in kantonzaken

O: De opbrengst, hier gelijk gesteld aan het financieel belang

K: De kosten, in kantonzaken gelijkgesteld aan het griffierecht. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging in kantonzaken. Er kunnen wel overige kosten zijn (reiskosten, kosten van tijd), maar die zijn buiten beschouwing gelaten. Uitgangspunt is dat het mogelijk is om een kantonzaak te beginnen, zonder andere (hoge) kosten te maken dan het griffierecht.

130 De aanname is dat nadat de rechtzoekende in de eerste twee stappen heeft bepaald dat hij een uitspraak van de rechter wil in het voorliggende geschil, hij in de derde stap gaat kijken of de gang naar de rechter naar verwachting iets oplevert. In de formule: of Ek groter is dan 0. Of dit het geval is, hangt af van de ingeschatte winstkans, van het financieel belang (O) en van de hoogte van het betreffende tarief voor het griffierecht (K). In kantonzaken (handel) met een financieel belang van onder € 500,- is het tarief voor alle inkomensgroepen gelijk, namelijk € 125,-. De winstkans is afhankelijk van het soort zaak. Wij stellen dat in ‘zekere zaken’ de winstkans bijna 100% is, in onzekere zaken circa 50% (zie paragraaf 5.2.2). Dit maakt dat het van het soort zaak afhangt bij welk financieel belang van de zaak de verwachte winst groter is dan 0. Het invullen van voornoemde gegevens (Ek > 0, K = € 125,- pw is 1 of 0,5) in de formule levert op dat zekere zaken alleen uitvallen als het financieel belang kleiner is dan of gelijk is aan het griffierecht en onzekere zaken uitvallen als het financieel belang kleiner is dan of gelijk is aan 2 maal het griffierecht, dus € 250,-.

131 In figuur 6 is weergegeven welk deel van de kantonzaken (handel) met een financieel belang kleiner dan € 500,- in stap 3 zullen uitvallen (de oppervlakte onder de grafiek vormt het uitvalspercentage).



Figuur 6: Verdeling kantonzaken (handel) over financieel belang

132 Het blauwe oppervlak onder de grafiek geeft de uitval aan van zekere zaken. Het blauwe oppervlak plus het gele oppervlak geeft de uitval weer van onzekere zaken. Op basis van deze oppervlakken berekent het model de vermindering van de instroom en het uitvalspercentage van handelszaken.

133 Voor kantonzaken (handel) met een financieel belang tussen € 500,- en € 5.000,- is dezelfde methode toegepast als hierboven is beschreven. Bij het invullen van de waarden in de formule van de verwachte winst blijkt dan dat alleen onzekere zaken van particulieren met een plusinkomen en van bedrijven en organisaties (voor beide categorieën geldt een tarief van € 300,-) kunnen uitvallen. In alle overige zaken leidt de hoogte van het financieel belang afgezet tegen de winstkans en het griffierecht altijd tot een winstverwachting groter dan € 0,-. Voor kantonzaken (handel) met een financieel belang boven € 5.000,- is de verwachte winst voor alle zaken en inkomensgroepen groter dan € 0,-.

Civiele zaken

134 Civiele zaken (handel) wijken af van kantonzaken doordat bij deze rechtbank een verplichte procesvertegenwoordiging is. Het wetsvoorstel heeft echter geen directe invloed op de kosten van procesvertegenwoordiging. Bij gelijkblijvende prijzen van procesvertegenwoordiging[43], heeft alleen de griffierechtenverhoging invloed op de vraaguitval. Nu het financieel belang in civiele zaken altijd vele malen groter is dan het verschuldigde griffierecht, is de aanname, ervan uitgaande dat recht-zoekende handelen op basis van de verwachte winst, dat civiele zaken (handel) met een financieel belang (nagenoeg) geen uitval zullen kennen.

135 In zaken zonder financieel belang, die een substantieel deel van het aantal civiele zaken (handel) uitmaken, kan echter niet worden gewerkt met de verwachte winstkans. Uit onderzoek van Eshuis[44] blijkt dat civiele zaken (handel) met een onbepaald financieel belang vaak complexe zaken zijn, met veel processtappen. Van deze complexe zaken is na discussies met experts aangenomen dat de hoogte van het nieuwe griffierecht, gezien de tijd en overige kosten die met zulke zaken gemoeid zijn, niet doorslaggevend zal zijn bij de keuze om de zaak voor de rechter te brengen. In de review-bijeenkomst van het WODC is echter opgemerkt dat dit niet geldt voor zaken over conservatoir beslag, getuigenverhoren en het raadplegen van deskundigen.

136 In zaken over conservatoir beslag kan een schuldeiser beslag laten leggen op bezittingen van de wederpartij, nog voordat een procedure is gestart. Meijsen[45] geeft aan dat dit vaak wordt gebruikt als pressiemiddel, om zo de debiteur tot betaling van de vordering te brengen en om op die manier een kostbare ‘normale’ procedure te voorkomen.

[43] In het onderzoek is door een van de experts aangegeven dat vraaguitval bij de rechter mogelijk indirect kan leiden tot wijziging in de prijs van advocaten. Dit is als buiten de reikwijdte van dit onderzoek behandeld en is niet nader gekwantificeerd.

[44] Zie p. 166 en verder van Eshuis, R.J.J. (2007), Het recht in betere tijden; Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures. Den Haag: Boom.

[45] Zie: Meijsen, M. (2010), Conservatoir beslag: naast zekerheid in veel gevallen drukmiddel. In: Tijdschrift voor de procespraktijk, nr. 3 (juli) 2010, pp. 71 - 75.

137 Circa 16.400 civiele zaken per jaar betreffen conservatoire beslagen[46]; dit is ongeveer 27% van de totale instroom van civiele handelszaken. Er is aangenomen dat alleen die zaken over conservatoir beslag kunnen uitvallen die betrekking hebben op een vordering van minder dan € 25.000,-. Op basis van een steekproef uit onderzoek van Meijsen en Jongbloed[47] is berekend dat dit voor circa 26% van de beslagen geldt. In het onderzoek van Meijsen heeft de helft van de geïnterviewde advocaten aangegeven dat de vordering van het conservatoir beslag onontkoombaar was. Daarom wordt aangenomen dat 50% van de zaken uitvallen die over een conservatoir beslag gaan bij een vordering van minder dan € 25.000,-. Van de overige beslagen (bij een grotere vordering) wordt uitgegaan dat ze niet zullen uitvallen. Op basis van deze percentages wordt voor civiele zaken (handel) een uitvalpotentieel van 3,5% gehanteerd. Er zou echter ook een verschuiving plaats kunnen vinden van zaken met betrekking tot een conservatoir beslag naar 'reguliere' procedures. Een deel van deze zaken zou dan als zaken met een financieel belang instromen bij kanton (handel), een ander deel als zaken met een financieel belang bij civiel (handel).

138 Een soortgelijke verschuiving zou plaats kunnen vinden bij zaken met een onbepaald financieel belang die bedoeld zijn om voorafgaand aan een dagvaarding getuigen te horen of deskundigen te raadplegen. Deze zaken worden nu tegen relatief laag griffierecht aangebracht als zaak met een onbepaald financieel belang, om op basis daarvan een goede dagvaarding te formuleren. Bij het nieuwe griffierecht zijn deze zaken echter net zo duur als zaken met een financieel belang van € 100.000,- tot € 350.000,-. Voor zaken met een financieel belang dat lager is dan € 100.000,- is het dan goedkoper om eerst de procedure (relatief goedkoop) met een dagvaarding te beginnen, alvorens getuigen en deskundigen te raadplegen.

139 Op basis van bovenstaande redenatie wordt aangenomen dat uitval van civiele zaken weliswaar door de griffierechtenverhoging mogelijk is, maar relatief klein zal zijn. De verwachting is wel dat door strategisch handelen van de eiser een verschuiving van zaken naar categorieën met een ander financieel belang en in sommige gevallen een andere manier van procederen kan optreden. Dit valt buiten de reikwijdte van het model en is daarom niet doorgerekend.

Bedrijven en organisaties

140 Voor bedrijven en organisaties wordt hetzelfde uitvalmechanisme gehanteerd als voor particulieren. Er is aangenomen dat zaken alleen uitvallen bij bedrijven en organisaties die de kosten van griffierechten niet in de prijs van hun product kunnen verwerken. Hierover is het volgende aangenomen:

1. Zzp'ers kunnen de griffierechten niet goed in hun prijs verwerken. 100% van de zaken van zzp'ers waarin de zzp'ers als eiser optreden, behoort tot het uitvalpotentieel. Die zaken waarin door de verhoging van het griffierecht de verwachte opbrengst negatief is, zullen uitvallen;

[46] Bron: Raad voor de rechtspraak.

[47] Zie: bijlage 7, tabel 1 en 2 in Meijsen, M. en A.W. Jongbloed (2010), Conservatoir beslag in Nederland; Zekerheid en pressiemiddel, Research Memoranda, nr. 2/2010, jaargang. Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Hier is een gewogen gemiddelde berekend: tabel 1 heeft betrekking op 4% van de beslagen, tabel 2 heeft betrekking op 96% van de zaken.

2. Een deel van de kleine mkb'ers kan de griffierechten niet in hun prijs verwerken. Aanname is dat het gaat om bedrijven en organisaties met 2 tot en met 5 medewerkers en dat 50% van de zaken waarin deze bedrijven en organisaties als eiser optreden behoort tot het uitvalpotentieel;
3. Grotere bedrijven kunnen de hogere griffierechten verrekenen in de prijs (of hebben onvoorziene uitgaven al in de prijs verwerkt). Aanname is dat zaken waarin zij als eiser optreden geen uitval zullen kennen.

Uitvalmechanisme familiezaken

141 Het uitgangspunt bij familiezaken is dat alleen die zaken uitvallen die over geld gaan. Er is vastgesteld dat familiezaken waarvoor griffierecht betaald moet worden bijna altijd echtscheidingsgerelateerd zijn en er is aangenomen dat voor het rekenmodel alle familiezaken worden beschouwd als echtscheidingsgerelateerde zaken. Het betreft de echtscheiding zelf of een vervolgzaak over bijvoorbeeld voorziening in levensonderhoud of de omgang met de kinderen.

142 In familiezaken die gaan over de feitelijke echtscheiding of over de omgang met kinderen is het emotioneel belang zo groot, dat de hoogte van de griffierechten geen rol speelt in de keuze om al dan niet de gang naar de rechter te maken. Deze zaken vallen daarom in het model niet uit.

143 Voor het percentage familiezaken dat alleen over geld gaat, is aangenomen dat het de volgende soorten zaken betreft:
1. Verzoekschriften over levensonderhoud;
2. Echtscheidingsgerelateerde dagvaardingen over levensonderhoud man/vrouw en/of kind(eren);
3. Echtscheidingsgerelateerde dagvaarding over nakoming onderhoudsplicht.

144 Voor het modelonderdeel over familiezaken is gebruikgemaakt van cijfers van het CBS[48].

145 Om het percentage van de familiezaken die over geld gaan te berekenen, is het gemiddeld aantal familiezaken waarin geld een rol speelt over de jaren 2000 - 2009 gedeeld door het totaal aantal echtscheidingszaken. Dit leidt tot de uitkomst dat 53% van de familiezaken gaat over geld.

146 De aanname van de expertgroep is vervolgens dat het financieel belang ten opzichte van het griffierecht relatief groot is (het gaat vaak om bedragen die maandelijks voor een langere periode moeten worden betaald). Daarnaast speelt het griffierecht een beperkte rol: in de echtscheidingsgerelateerde zaken is procesvertegenwoordiging verplicht. De advocaatkosten zullen in de regel veel hoger zijn dan het griffierecht. Ongeacht die advocaatkosten komen de zaken nu ook al voor. De verhoging van de griffierechten zal hierop weinig invloed hebben. Op basis van deze twee punten is aangenomen dat de hogere griffierechten er pas echt voor kunnen zorgen dat een zaak uitvalt wanneer het om meer dan drie zaken in een periode van één jaar gaat. De vierde, vijfde of volgende zaak zullen in het model dan uitvallen. Volgens de (bewerkte) cijfers van het CBS gaat het om ca. 20% van die echtscheidingszaken.

[48] www.cbs.nl/statline.

Uitvalmechanisme bestuurszaken

147 Voor bestuurszaken wordt in het model onderscheid gemaakt naar vijf zaaksoorten die in tabel 4 zijn weergegeven[49].

	Instroom geheel 2008	Instroom 2008 per maand
ambtenarenzaken	2.719	227
belastingzaken	22.862	1.905
zaken over bijstand, sociale zekerheid, sociale voorzieningen, studiefinanciering	24.420	2.035
zaken over subsidies en vergunningen	5.298	442
overige zaken	13.997	1.166
Totaal	**69.296**	**5.775**

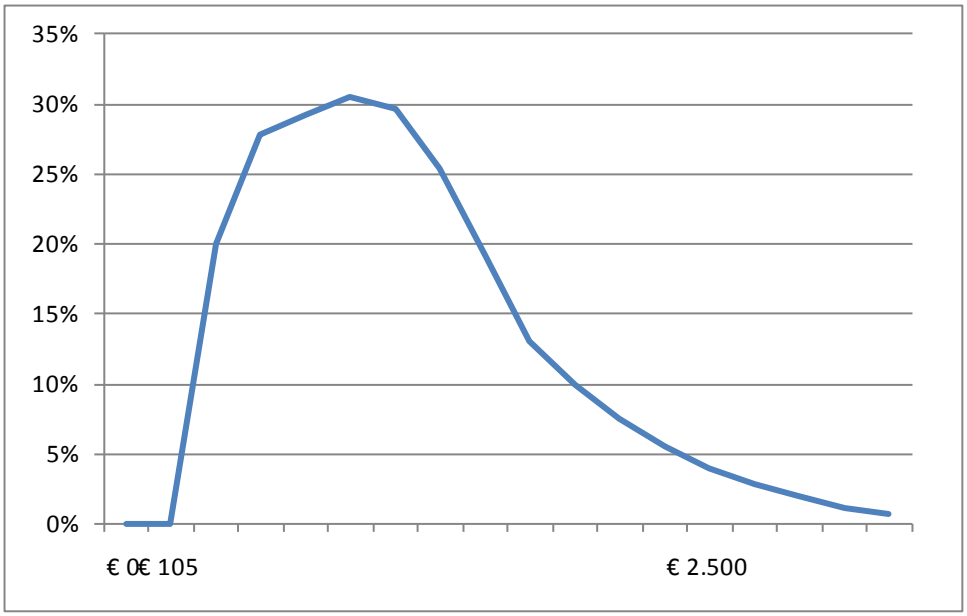
Tabel 4: Onderscheid bestuurszaken in zaaksoorten

148 Op basis van uitspraken in de expertgroep is aangenomen, dat ambtenarenzaken voor circa 2/3 bestaan uit kleine zaken, die kunnen uitvallen. Dit is voor het model vertaald in de aanname dat 66% van de ambtenarenzaken zal uitvallen.

149 Met uitzondering van de ambtenarenzaken en 'overige zaken' zijn de bestuurszaken behandeld als zaken met een financieel belang. Wel is gebruikgemaakt van een andere curve dan bij handelszaken, omdat het gemiddeld griffierecht hoger is dan bij handelszaken. Voor verschillende soorten bestuurszaken gelden verschillende tarieven. Particulieren betalen een bedrag dat varieert van € 41,- tot € 152,-; bedrijven betalen € 302,- (artikel 8:41 Awb). Aan de hand van een spreadsheet[50] opgesteld door de afdeling FBC (DIRR/DGRR) van het ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van cijfers van de Raad voor de rechtspraak is becijferd dat het griffierecht voor bestuurszaken van particulieren nu gemiddeld circa € 99,- bedraagt. In het wetsontwerp is opgenomen dat het griffierecht voor deze zaken naar minimaal € 125,- gaat (afhankelijk van het inkomen van de eiser). In figuur 7 is de instroom van bestuurszaken afgezet tegen het financieel belang van de zaak.

[49] www.cbs.nl/statline.

[50] Tariefmodel verhoging griffierechten (160311).xls



Figuur 7: Instroom bestuurszaken afgezet tegen financieel belang van de zaak

150 Voor het bepalen van de uitval van bestuurszaken is, net als bij handelszaken, aangenomen dat rechtzoekenden alleen een procedure zullen starten indien de verwachte opbrengsten van een rechtszaak hoger zijn dan de verwachte kosten. De verwachte opbrengst wordt hierbij voor bestuurszaken uitgedrukt in de volgende formule:

Eb = pw * O - pv * K

Eb: De verwachtingswaarde, ofwel de verwachte 'winst' in bestuurszaken

pw: De winstkans van de eiser in bestuurszaken

O: De opbrengst, hier gelijkgesteld aan het financieel belang

pv: De verlieskans van de eiser in bestuurszaken

K: De kosten, in bestuurszaken gelijkgesteld aan het griffierecht. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging in bestuurszaken. Er kunnen wel overige kosten zijn (reiskosten, kosten van tijd), maar die zijn buiten beschouwing gelaten. Uitgangspunt is dat het mogelijk is om een bestuurszaak te beginnen, zonder andere (hoge) kosten te maken dan het griffierecht.

151 De aanname is dat als de rechtzoekende heeft besloten dat hij de zaak aan de rechter wil voorleggen, hij in de derde stap gaat kijken of de gang naar de rechter naar verwachting iets oplevert, of Eb groter is dan 0. Of dit het geval is, hangt af van de ingeschatte winstkans (pw), van het financieel belang (O), van de verlieskans (pv) en van de hoogte van het griffierecht (K). Krijgt de eiser gelijk in bestuurszaken, dan wordt het bestuursorgaan op grond van artikel 8:74 Awb veroordeeld tot betalen van het griffierecht van de eiser. Daarom speelt de verlieskans bestuurszaken ook een rol; alleen bij verlies betaalt de eiser immers het griffierecht.

152 De winstkans in bestuurszaken is 0,3, de verlieskans dus 0,7[51]. Het griffierecht is afhankelijk van het inkomen van de eiser. Invullen van de formule met de bekende gegevens levert op dat bestuurszaken 'winst' opleveren als geldt:

O > 2 1/3 * K

153 Het financieel belang van de zaak moet dan meer dan 2 1/3 maal groter zijn dan het griffierecht. Is het financieel belang kleiner, dan is de aanname dat de zaak niet voor de rechter zal belanden. Dit levert voor verschillende inkomensgroepen verschillende uitkomsten van de uitval van bestuurszaken op, waar het model vervolgens de uitval en het uitvalpercentage mee berekent.

154 Zoals aangegeven wordt deze methode niet gebruikt voor ambtenarenzaken en 'overige zaken'. Voor ambtenarenzaken is een uitvalspercentage van 66% gehanteerd, van 'overige zaken' (grotendeels reguliere vreemdelingenzaken) is aangenomen dat er geen uitval plaatsvindt.

155 Voor bedrijven en organisaties is hetzelfde uitvalsmechanisme gehanteerd als voor particulieren, waarbij dezelfde aannames gelden als bij handelszaken:
1. Zzp'ers behoren allemaal tot het uitvalpotentieel;
2. Mkb met 2 tot en met 5 werknemers behoort voor de helft tot het uitvalpotentieel;
3. Grotere bedrijven verrekenen de extra kosten in de prijs; hun zaken vallen niet uit.

Hoger beroep en cassatie

156 In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat zaken in hoger beroep alleen uitvallen, omdat de instroom in eerste aanleg vermindert als gevolg van de verhoging van de griffierechten. Een uitzondering zijn de zaken die door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden afgehandeld. Bij een deel van deze zaken is het financieel belang niet goed aan te geven. De verhoging in griffierechten is echter wel substantieel te noemen. Voor de uitval is na afstemming met de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een bandbreedte gehanteerd. De aanname is dat als gevolg van de verhoging van de griffierechten (in stap 3) bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tussen de 10% en 40% van de zaken uitvalt.

157 De uitval bij de Hoge Raad is op gelijke wijze berekend als de uitval in Hoger beroep.

158 Voor de Hoge Raad zijn de volgende zaken van belang:
1. Bij de Hoge Raad zijn er zaken die naast een procedurele ook een inhoudelijke beoordeling vergen. Het is niet duidelijk in welke groep de uitgevallen zaken zullen gaan vallen;

[51] Berekend met cijfers tabel 6.1 in Diephuis, B.J., R.J.J. Eshuis en N.E. Heer - de Lange (2010), Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008; ontwikkelingen en samenhang. Den Haag: WODC.

2. In civiele zaken wordt vaak om financiële redenen niet doorgeprocedeerd na hoger beroep. Maar, wanneer het interessante rechtsvragen betreft, kan cassatie in het belang der wet worden ingesteld. Er hoeft dan geen griffierecht betaald te worden. In het rapport Hammerstein is al op belang van cassatie in belang der wet gewezen. De verwachting is dat het aantal van dit type zaak in de toekomst zal stijgen;
3. Er wordt in het model geen rekening gehouden met de slagingskans bij het inschatten van het al of niet instellen van cassatie.

5.3 Gedragsreactie rechtsbijstandverzekerden en -verzekeraars

159 Ten behoeve van het model zijn verschillende aannames gedaan ten aanzien van het al dan niet afsluiten van een rechtsbijstandverzekering. Het betreft hier alleen rechtsbijstandverzekeringen voor particulieren. De aannames in deze paragraaf zijn afgestemd met een expert van het Verbond voor Verzekeraars. Het betreft de volgende punten.

Aannames reactie verzekeraars

160 In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat is aangenomen dat de reactie van verzekeraars op de verhoging van de griffierechten enkel zal bestaan uit het aanpassen van de premie. Eerder is geraamd dat de premieverhoging naar verwachting tussen de € 0,15 en € 0,20 per maand per polis uit zal komen. Er wordt daarom geen effect verwacht van de premieverhoging op het aantal verzekerden. Wel is er een autonome groei van het aantal verzekerden, waardoor een steeds grotere groep rechtzoekenden niet zelf hun griffierechten hoeft te betalen. Omdat deze autonome groei in het model wordt meegenomen, zijn hiervoor aannames gedaan. Deze worden hieronder toegelicht.

161 Op basis van cijfers van het Verbond van Verzekeraars is een aanname gedaan over de autonome groei van de premie. In de afgelopen jaren is de premie jaarlijks gestegen. De procentuele stijging is weergegeven in tabel 5.

	2005	2006	2007	2008	2009
premiestijging	4,8%	4,6%	1,9%	1,9%	1,1%

Tabel 5: Jaarlijkse procentuele premiestijging rechtsbijstandverzekeringen

162 De gemiddelde premiestijging tussen 2005 en 2009 bedroeg 2,86% per jaar. Ten behoeve van het model is de aanname gedaan dat deze gemiddelde premiestijging zich in de toekomst ieder jaar voordoet.

Aannames onverzekerden die een zaak meemaken

163 In tabel 6 is het deel van de onverzekerde huishoudens die in een jaar met een rechtszaak worden geconfronteerd (als eiser of gedaagde) weergegeven. De percentages zijn berekend door de instroom van rechtszaken van onverzekerden per inkomensgroep te delen door het aantal onverzekerde huishoudens per inkomensgroep.

Inkomensgroep	% confrontatie met zaak
Onvermogend	0,50%
Minvermogend	0,62%
Middeninkomen	0,77%
Plusinkomen	0,61%

Tabel 6: Percentage onverzekerde huishoudens dat met een rechtszaak wordt geconfronteerd

164 Een deel van de huishoudens zal nooit een verzekering afsluiten. Enerzijds omdat een deel van de bevolking daar om voor hen moverende redenen niets voor voelt, anderzijds omdat ze de premie niet kunnen betalen. Ongeacht de hoogte van het risico dat ze met een verzekering zouden kunnen afdekken, zullen zij zich niet (kunnen) verzekeren. Er zijn per inkomenscategorie verschillende redenen om wel/niet te verzekeren, namelijk:

1. Onvermogenden zullen in verband met beperkte middelen minder snel een verzekering afsluiten. Daarnaast kunnen zij een beroep doen op de Wrb en hoeven zij daarbij een relatief lage eigen bijdrage te betalen;
2. Minvermogenden zullen minder vaak onverzekerd zijn. De minvermogenden kunnen een rechtsbijstandverzekering wellicht beter betalen en hebben er ook meer baat bij. Zij vallen weliswaar in de Wrb, maar betalen een relatief hoge eigen bijdrage;
3. Voor de middeninkomens is de motivatie om zich te verzekeren het grootst. Zij vallen niet in de Wrb en kunnen de verzekeringspremie betalen;
4. De hoogste inkomens zullen zich minder snel verzekeren. Zij kunnen het eventuele risico zelf dragen.

165 Voor het percentage huishoudens dat zich niet zal verzekeren, zijn volgens deze redeneerlijn aannames gedaan. In tabel 7 zijn de aannames weergegeven.

Inkomensgroep	% huishoudens dat zich niet zal verzekeren
Onvermogend	80%
Minvermogend	30%
Middeninkomen	15%
Plusinkomen	30%

Tabel 7: Percentage huishoudens dat zich niet zal verzekeren

166 Een deel van de onverzekerde huishoudens besluit een rechtsbijstandverzekering af te sluiten. Uit onderzoek van het Verbond van Verzekeraars[52] blijkt dat er tussen 2008 en 2009 per saldo circa 184.000 nieuwe inschrijvingen voor rechtsbijstandverzekeringen zijn. In overleg met een expert van het Verbond van Verzekeraars is aangenomen dat deze stijging zich de komende jaren voort zal zetten.

[52] CVS (2008), Rechtsbijstandverzekeringen in beeld; Een onderzoek naar beeldvorming. van consumenten over rechtsbijstandverzekeringen en rechtsbijstandverzekeraars.

5.4 Gedragsreactie bestuursorganen

167 In de toelichting op de modelstructuur in hoofdstuk 4 is aangegeven dat ervan uit wordt gegaan dat bestuursorganen zullen proberen te compenseren voor de extra kosten die ze gaan maken omdat ze in de toekomst griffierechten moeten betalen.

168 In het model wordt de procentuele stijging van de kosten berekend op basis van de huidige kosten en de nieuwe kosten voor bestuursorganen. Voor de huidige kosten is aangenomen dat deze alleen bestaan uit arbeidskosten voor juridisch personeel en kosten voor het vergoeden van het griffierecht aan de eiser, als deze in het gelijk wordt gesteld. Op basis van gegevens van het UWV[53] zijn de arbeidskosten ingeschat op gemiddeld € 691,- per zaak in eerste aanleg. Bij een 'verlieskans' voor het bestuursorgaan van circa 30% (in eerste aanleg), komen de huidige kosten voor bestuursorganen uit op gemiddeld € 725,- per zaak. De nieuwe kosten bestaan uit arbeidskosten plus het griffierecht van het bestuursorgaan bij verlies plus het bij verlies te vergoeden (hogere) griffierecht van de eiser. Dit komt, bij het huidige percentage gegrondverklaringen (en inclusief de arbeidskosten), neer op gemiddeld € 2.235,- per zaak, een procentuele verhoging van ongeveer 308%.

169 Getoetst is of bestuursorganen deze extra kosten proberen te compenseren door zaken uit de bezwaar- en beroepfase weg te houden of door ervoor te zorgen dat relatief meer beroepszaken ongegrond worden verklaard. De kosten die bestuursorganen maken voor de afhandeling van beroepszaken zouden op drie manieren kunnen worden beïnvloed als gevolg van het wetsvoorstel:

1. de verhoging van griffierechten leidt tot uitval van zaken vanuit de eiser;
2. bestuursorganen kunnen proberen in een eerder stadium geschillen (proactief) op te lossen, zodat de instroom van beroepszaken vermindert;
3. bestuursorganen kunnen proberen minder kansrijke zaken op een andere manier op te lossen, waardoor het percentage gegrondverklaringen in beroepszaken afneemt.

170 Op de uitval van zaken die wordt veroorzaakt door verhoging van het griffierecht voor de eisers kunnen bestuursorganen geen invloed uitoefenen. Op de twee andere effecten die gevolgen kunnen hebben voor de kosten voor bestuursorganen mogelijk wel. Om zicht te krijgen op de mate waarin bestuursorganen de instroom van bestuurszaken kunnen beperken of het percentage gegrondverklaringen kunnen beïnvloeden, zijn interviews gehouden met medewerkers van de IND, de Raad voor Rechtsbijstand, het DG Belastingdienst van het ministerie van Financiën en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit de gesprekken kwam naar voren dat het aantal gegrondverklaringen afhangt van het soort besluit waartegen beroep wordt aangetekend, het financieel belang van de zaak en de motieven van bestuursorganen om het op een beroepszaak aan te laten komen.

[53] Het betreft een inschatting van arbeidskosten voor een zaak in eerste aanleg.

171 Als het gaat om het soort besluit moet een onderscheid worden gemaakt tussen gebonden en vrije besluiten. Bij gebonden besluiten is het besluit van het bestuursorgaan gebaseerd op strikte normen. Enerzijds maakt dit het makkelijk om aan de indiener van een bezwaarschrift uit te leggen waarom een besluit negatief uitvalt en of een beroepsprocedure zinvol is. Anderzijds is er relatief weinig onderhandelingsruimte voor het bestuursorgaan om een beroepszaak te voorkomen. Bij vrije besluiten is deze ruimte er wel. Gebonden besluiten bieden meer mogelijkheden om in een vroeg stadium het geschil op te lossen door aan te geven wat de motivering achter het besluit is en of een gang naar de rechter vruchtbaar kan zijn. Vrije besluiten leveren aan de andere kant meer onderhandelingsruimte op, waardoor geschillen in een vroeg stadium kunnen worden opgelost. Daarnaast speelt het financiële belang van de zaak ook voor bestuursorganen een rol. Indien het financiële belang laag is, zal een bestuursorgaan eerder geneigd zijn het geschil vroegtijdig op te lossen, zodat het niet uitmondt in een (kostbare) beroepszaak.

172 Ten slotte kunnen ook de motieven van bestuursorganen van invloed zijn op de mogelijkheid om (onzekere) geschillen eerder op te lossen. Zo kan het voor toekomstige beleidsuitvoering (ten aanzien van nieuw te nemen besluiten) noodzakelijk zijn om een beslissing van de rechter te vragen. De beslissing van de rechter dient in die gevallen een breder belang dan alleen geschil-beslechting in die ene casus. Ook de politieke actualiteit kan ervoor zorgen dat er geen onder-handelingsruimte is voor een bestuursorgaan.

173 Er zijn dus wel mogelijkheden voor bestuursorganen om de instroom van zaken bij de rechter te beperken, of vooral relatief kansrijke zaken voor te laten komen. De interviewronde heeft echter laten zien dat bestuursorganen om juridische, financiële of politieke redenen in de praktijk weinig ruimte zien om minder zaken voor de rechter te laten komen. De aanname is dan ook dat er van de zijde van bestuursorganen geen gedragsreactie en dus geen extra uitval van bestuurszaken zal zijn als gevolg van het wetsvoorstel op grond waarvan bestuursorganen die een rechtszaak verliezen voortaan griffierechten moeten betalen.

6. Resultaten

174 In de hoofdstukken 4 en 5 zijn de hoofdlijnen van het rekenmodel en bijbehorende aannames toegelicht. In dit hoofdstuk worden de resultaten getoond van de berekeningen die zijn gedaan met het rekenmodel waarin de invoerwaarden uit statistische bron en uit de beschreven aannames zijn gebruikt. Voor de in dit hoofdstuk weergegeven resultaten is een keuze gemaakt uit de variabelen die in het model zijn opgenomen.

175 In paragraaf 6.1 worden de scenario's toegelicht waarop de resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd. In paragraaf 6.2 volgen de resultaten met betrekking tot de instroom van zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen particulieren en bedrijven en organisaties. Paragraaf 6.3 geeft de effecten van de verhoging van de griffierechten weer voor zaken in hoger beroep en in cassatie. In paragraaf 6.4 volgen de effecten op de instroom van zaken als gevolg van gedragsreacties van betrokken partijen. In paragraaf 6.5 wordt een samenvattende tabel weergegeven. In paragraaf 6.6 wordt de andere wijze van oplossen van conflicten toegelicht. In paragraaf 6.7 worden de resultaten vergeleken met resultaten van andere benaderingen. Tot slot worden in paragraaf 6.8 de meest cruciale ontbrekende gegevens opgesomd.

6.1 Scenario's

176 Er zijn twee scenario's doorgerekend (In tabel 8 zijn deze scenario's beschreven). De variabelen waarvan de waarde wordt gevarieerd in de scenario's zijn opgesomd in de eerste tabel in bijlage F.

Scenario	Omschrijving
Verhoging griffierechten - ondergrens	Hiervoor wordt voor de relevante variabelen die grens van de bandbreedte gehanteerd die zorgt voor de kleinste uitval en daarmee de hoogste instroom bij de rechtspraak
Verhoging griffierechten - bovengrens	Hiervoor wordt voor de relevante variabelen die grens van de bandbreedte gehanteerd die zorgt voor de grootste uitval en daarmee de laagste instroom bij de rechtspraak

Tabel 8: Beschrijving van de scenario's

177 Vooraf moeten enkele opmerkingen worden gemaakt ten behoeve van een goede interpretatie van de (toelichting bij) de grafieken en de tabellen:

1. De dalende trend in de instroom van zaken wordt deels veroorzaakt door een dalende trend bij de instroom van bestuurszaken. Deze dalende trend (circa 4% per jaar) is in 2008 ingezet en de aanname is dat deze trend zich doorzet tot 2017. In de grafieken en tabellen met cijfers over de uitval wordt gecorrigeerd voor deze dalende trend. Hierin wordt dus alleen het uitvals-percentage berekend door verhoging van het griffierecht en niet door een autonome daling van bestuurszaken;
2. In het model wordt gerekend met de instroom van alleen die zaken waarvoor griffierecht moet worden betaald.
3. De figuren hebben steeds zelfde opbouw. De blauwe balk geeft de bandbreedte tussen het scenario 'Ondergrens' en 'Bovengrens' weer;

4. Waar in de tabellen '-' staat, betekent dit dat het betreffende percentage verwaarloosbaar is.

6.2 Effecten op aantal zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg

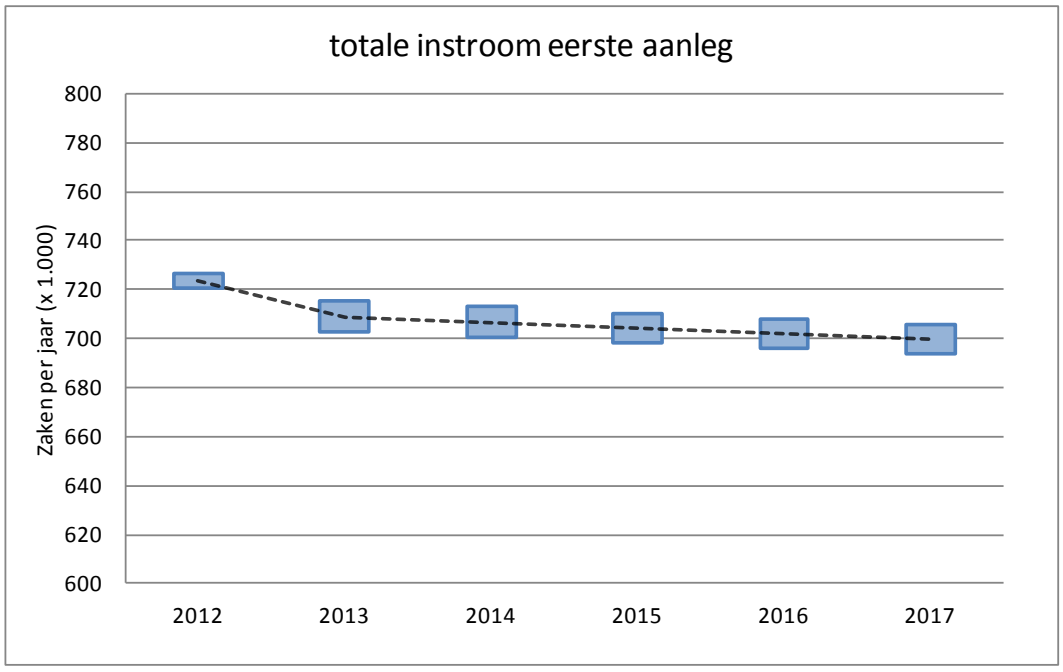
6.2.1 Zaken bij de rechtspraak (totaal)

178 In tabel 9 is van de zaken waarvoor griffierecht moet worden betaald de instroom bij de rechtspraak weergegeven voor ingang van het wetsvoorstel (gebaseerd op cijfers 2008, maar met de competentiegrensverschuiving). De cijfers uit de tabel vormen de input voor het rekenmodel.

	Rechtbanken					Hoger beroep/cassatie			
Instroom zaken rechtspraak (x1000)	**Kanton**		**Civiel**		**Bestuur**	**Gerechtshoven / CBB / CvRB / RvS**			**Hoge Raad**
Instroom zaken 2008	**552**		**127**		**74**	**27**			**1,3**
	handel	familie	handel	familie	Bestuur	HB handel	HB familie	HB bestuur	Hoge Raad
Aantallen instroom 2008	**516**	**36**	**61**	**66**	**74**	**10**	**5**	**18**	**1,3**
- Particulieren	*129*	*35*	*22*	*63*	*68*	*4*	*5*	*13*	*1*
- Bedrijven & organisaties	*387*	*0,7*	*39*	*3*	*6*	*6*	*0*	*5*	*0,3*

Tabel 9: Instroom zaken rechtspraak 2008

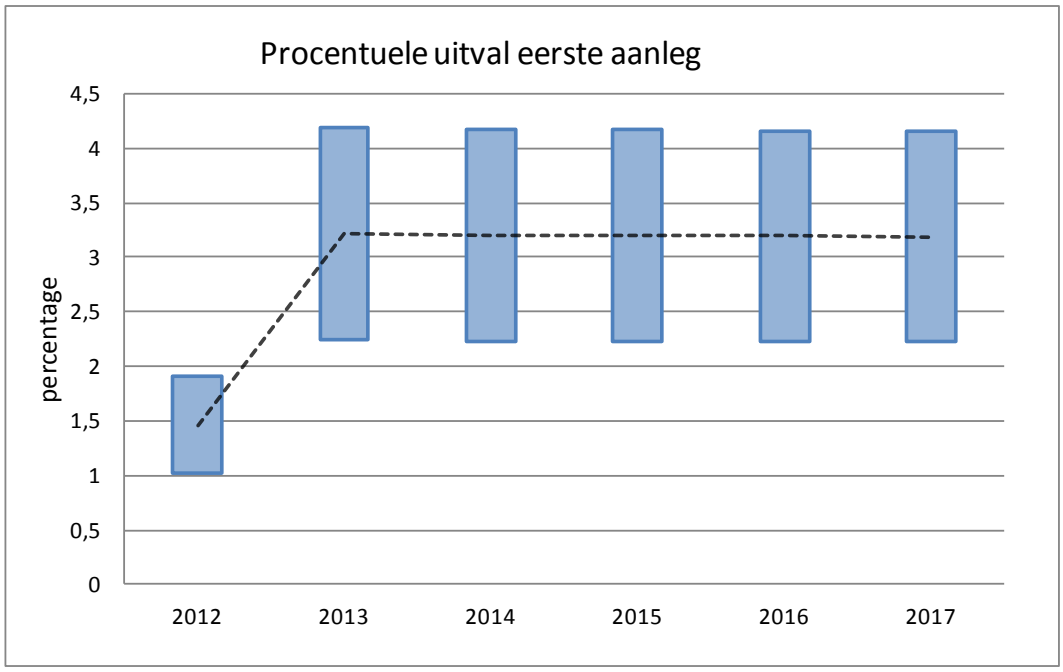
179 Figuur 8 laat de ontwikkeling van de jaarlijkse instroom bij de rechtspraak in eerste aanleg zien als het wetsvoorstel is ingegaan. Hierin is ook de autonome vermindering van de instroom van bestuurszaken opgenomen.



Figuur 8: Ontwikkeling totale jaarlijkse instroom in eerste aanleg

180 In de figuur is de totale jaarlijkse instroom weergegeven. De verschillende typen zaken bij de sectoren kanton, civiel en bestuur en voor de twee typen eisers (particulieren en bedrijven en organisaties) zijn bij elkaar opgeteld. De totale instroom van zaken bij de rechtspraak neemt af als gevolg van de verhoging van de griffierechten. De verhoging leidt ertoe dat minder particulieren, bedrijven en organisaties de rechter inschakelen voor hun geschillen.

181 In figuur 9 staat het procentuele verschil van de totale jaarlijkse instroom ten opzichte van de instroom voor het wetsvoorstel in werking treedt. Hierbij is gecorrigeerd voor de autonome daling van de instroom van bestuurszaken.



Figuur 9: Procentuele uitval eerste aanleg

182 In tabel 10 zijn de cijfers opgenomen van de ontwikkeling van de instroom uit figuur 8 en bijbehorend verschil uit figuur 9.

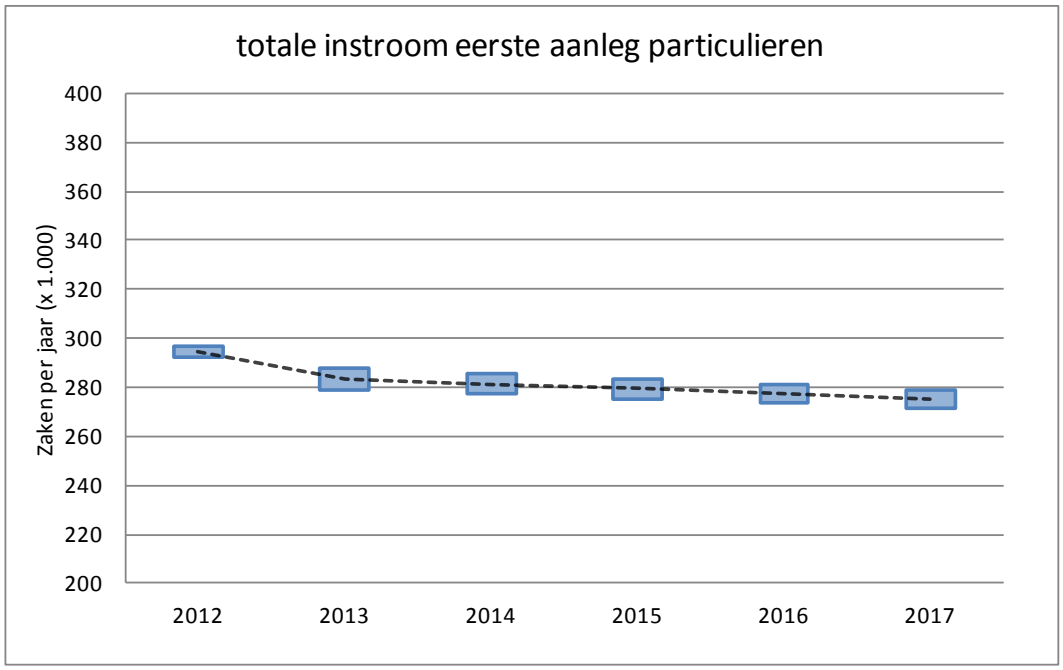
totale instroom eerste aanleg	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totaal (x 1.000)	**726**	**720**	**715**	**703**	**713**	**700**	**711**	**698**	**708**	**696**	**706**	**694**
Uitval (%)	*1,0%*	*1,9%*	*2,2%*	*4,2%*	*2,2%*	*4,2%*	*2,2%*	*4,2%*	*2,2%*	*4,2%*	*2,2%*	*4,2%*

Tabel 10: Totale instroom eerste aanleg

183 De tabel laat zien dat de totale instroom in 2017 als gevolg van de verhoging van de griffierechten uitkomt op 694.000 tot 706.000 zaken. Zoals in paragraaf 6.1 is aangegeven, wordt een deel van de vermindering van de instroom veroorzaakt door een autonome daling van het aantal bestuurszaken. De uitval van zaken als gevolg van de verhoging van griffierechten ligt tussen 2,2% in het ondergrensscenario en 4,2% in het bovengrensscenario. Hierin is gecorrigeerd voor de autonome vermindering van bestuurszaken.

6.2.2 Zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg: particulieren

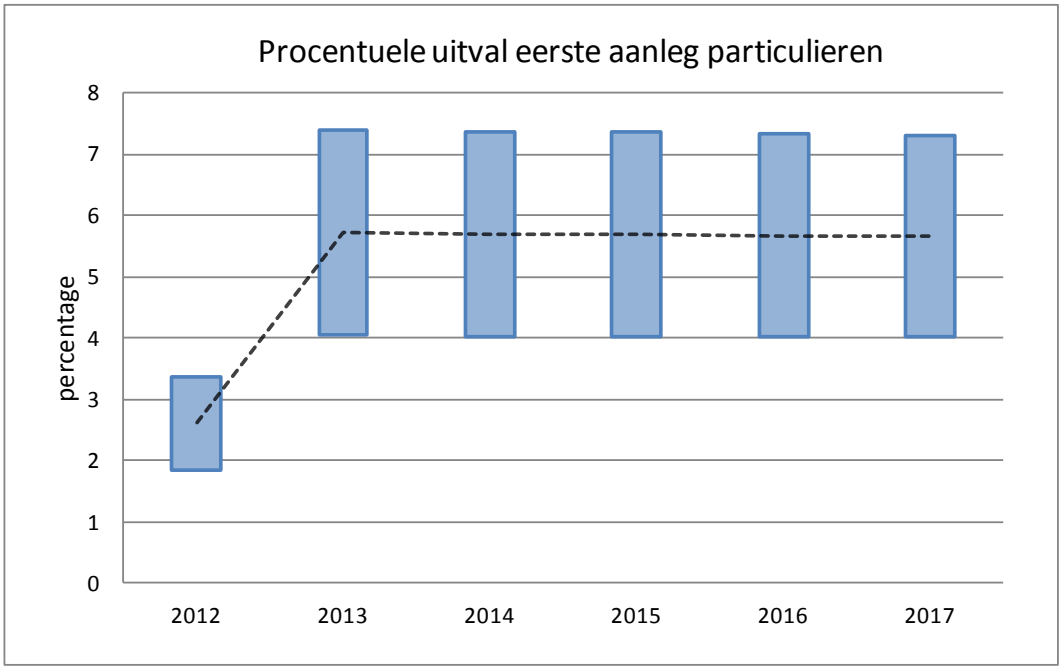
184 In figuur 10 is de jaarlijkse instroom van zaken in eerste aanleg van particulieren weergegeven.



Figuur 10: Ontwikkeling instroom zaken in eerste aanleg particulieren

185 De figuur laat een daling zien van de instroom als gevolg van de verhoging van de griffierechten. De verhoging van de griffierechten leidt ertoe dat minder particulieren met een geschil, na het doorlopen van de drie afwegingsstappen (beschreven in hoofdstuk 4), ervoor kiezen om het geschil aan de rechter voor te leggen.

186 In figuur 11 is de uitval van zaken van particulieren (als eiser) weergegeven als percentage van de instroom van voor de invoering van het wetsvoorstel.



Figuur 11: Procentuele uitval eerste aanleg particulieren

187 In de figuur is af te lezen dat het uitvalspercentage toeneemt tot tussen de circa 4% en 7%. De lichte daling in de uitval na 2013 wordt veroorzaakt doordat er een groei zit in het aantal verzekerden. De verzekerden betalen geen griffierecht en zijn daarom ongevoelig voor de hoogte van het griffierecht.

188 In tabel 11 staan de getallen die horen bij de figuren 10 en 11. Hierin is tevens het verschil opgenomen van de uitval van zaken in eerste aanleg voor de vier inkomensgroepen als percentage van de instroom per inkomensgroep op het moment voor ingang van de wet. Hierbij is gecorrigeerd voor de autonome daling van bestuurszaken. Ook is in de tabel een onderscheid gemaakt naar de verschillende zaaksoorten in eerste aanleg.

Eerste aanleg particulieren	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totaal (x 1.000)	**294**	**296**	**284**	**288**	**281**	**286**	**279**	**283**	**277**	**281**	**275**	**279**
Totale uitval (%) particulieren	*1,8%*	*3,4%*	*4,0%*	*7,4%*	*4,0%*	*7,4%*	*4,0%*	*7,3%*	*4,0%*	*7,3%*	*4,0%*	*7,3%*
Uitval (%) in inkomenscategorieen												
Onvermogend (%)	1,2%	2,5%	2,6%	5,4%	2,6%	5,4%	2,6%	5,4%	2,6%	5,4%	2,6%	5,3%
Minvermogend (%)	1,1%	1,8%	2,5%	4,0%	2,5%	4,0%	2,5%	4,0%	2,5%	4,0%	2,5%	4,0%
Midden (%)	1,9%	3,3%	4,1%	7,2%	4,1%	7,2%	4,1%	7,2%	4,1%	7,2%	4,1%	7,2%
Plus (%)	2,7%	4,8%	5,9%	10,6%	5,9%	10,6%	5,9%	10,6%	5,9%	10,5%	5,9%	10,5%
Uitval (%) in zaakscategorieen												
Kanton (handel)	0,7%	1,6%	1,5%	3,4%	1,5%	3,4%	1,5%	3,4%	1,5%	3,4%	1,5%	3,4%
Kanton (familie)	0,1%	0,5%	0,2%	1,0%	0,2%	1,0%	0,2%	1,0%	0,2%	1,0%	0,2%	1,0%
Civiel (handel)	0,3%	0,6%	0,6%	1,3%	0,6%	1,3%	0,6%	1,3%	0,6%	1,3%	0,6%	1,2%
Civiel (familie)	2,4%	2,4%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%
Bestuur	5,1%	10,5%	11,3%	23,1%	11,2%	23,0%	11,2%	23,0%	11,2%	22,9%	11,1%	22,8%

Tabel 11: Uitval eerste aanleg particulieren voor de vier inkomensgroepen en zaaksoorten

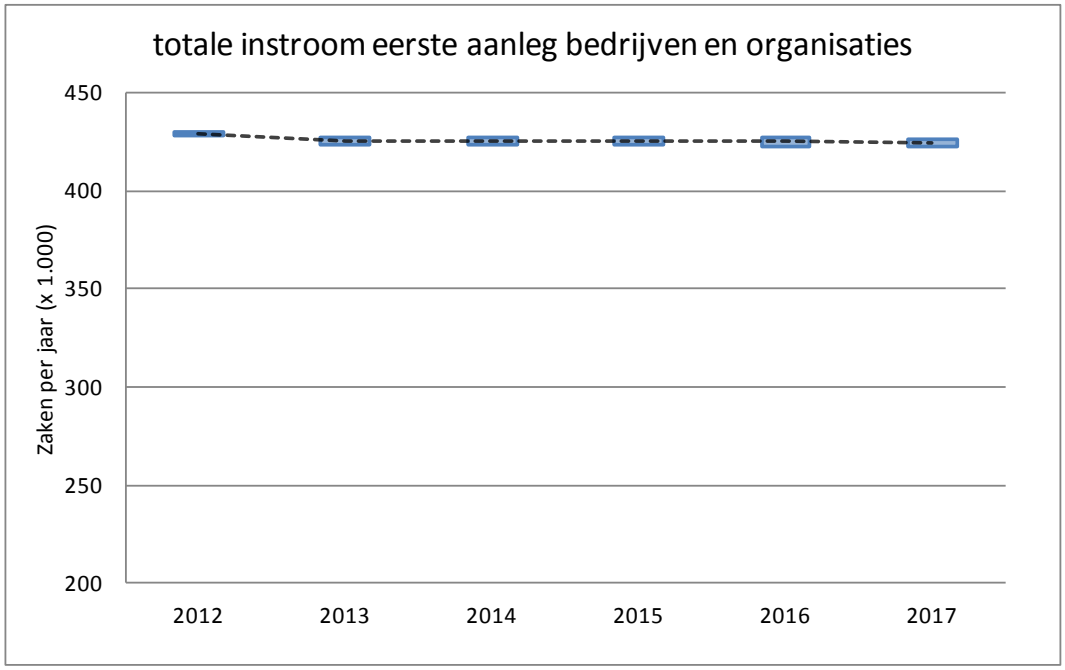
189 De totale instroom van zaken van particulieren neemt af met een percentage dat ligt tussen de 4,0% en 7,3% in 2017. Daarnaast is te zien dat de uitval groter wordt naarmate het inkomen toeneemt. Hoewel een deel van de lage inkomens het griffierecht niet kan betalen, geldt voor de overige particulieren met een laag inkomen dat zij een lager griffierecht betalen dan de hogere inkomens. Daarnaast kan een deel van de onvermogenden een beroep doen op bijzondere bijstand.

190 De relatieve afname van de instroom van bestuurszaken is het grootst. Dit wordt veroorzaakt door de grote relatieve stijging van het griffierecht in die zaken, die ervoor zorgt dat de instroom van met name plusinkomens afneemt. De procentuele afname van de instroom is daarnaast groot in kantonzaken (handel). In deze categorie zitten de zaken met een laag financieel belang. Van deze zaken is aangenomen dat de zaak kan uitvallen als de verwachte opbrengst lager is dan het griffierecht. In familiezaken bij kanton en civiel neemt de instroom weinig af. In veel familiezaken speelt een groot emotioneel belang, waardoor de hoogte van het griffierecht minder relevant wordt. Alleen familiezaken over geld (zoals alimentatie) zullen uitvallen, waarbij een deel van de zaken in een later stadium alsnog voor de rechter kan komen. De manier waarop dit in het model is berekend, leidt ertoe dat de uitval van familiezaken voor alle inkomensgroepen ongeveer gelijk is. Daarnaast valt een deel van de zaken kanton (familie) uit omdat een deel van de onvermogenden het griffierecht niet kan betalen. Zij kunnen hiervoor gebruikmaken van bijzondere bijstand, maar dit geldt niet voor iedereen (zie paragraaf 5.2.4). Dit gaat ook op voor kanton (handel) en bestuurszaken. Voor civiele zaken geldt een verplichte procesvertegenwoordiging en een eigen bijdrage daarvoor van onvermogenden. Aangenomen is dat de groep die nu de eigen bijdrage kan betalen, na ingang van de wet ook in staat is om het griffierecht te betalen. De uitval van civiele zaken (handel) is relatief laag. Dit betreft alleen zaken met betrekking tot conservatoir beslag bij een vordering onder € 25.000,-.

6.2.3 Zaken bij de rechtspraak in eerste aanleg: bedrijven en organisaties

191 In deze paragraaf worden de effecten van de verhoging van de griffierechten getoond op de instroom van zaken waarin bedrijven en organisatie eiser zijn. Zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht, wordt verondersteld dat de reactie van zzp'ers op de verhoging hetzelfde is als de gedragsreactie van particulieren. Voor mkb-bedrijven met 2 tot en met 5 medewerkers is aangenomen dat ze half zo gevoelig zijn voor de verhoging als zzp'ers. Het uitgangspunt voor grotere bedrijven is dat ze de extra kosten als gevolg van de hogere griffierechten doorberekenen in de prijs of het verlies van de extra kosten kunnen dragen.

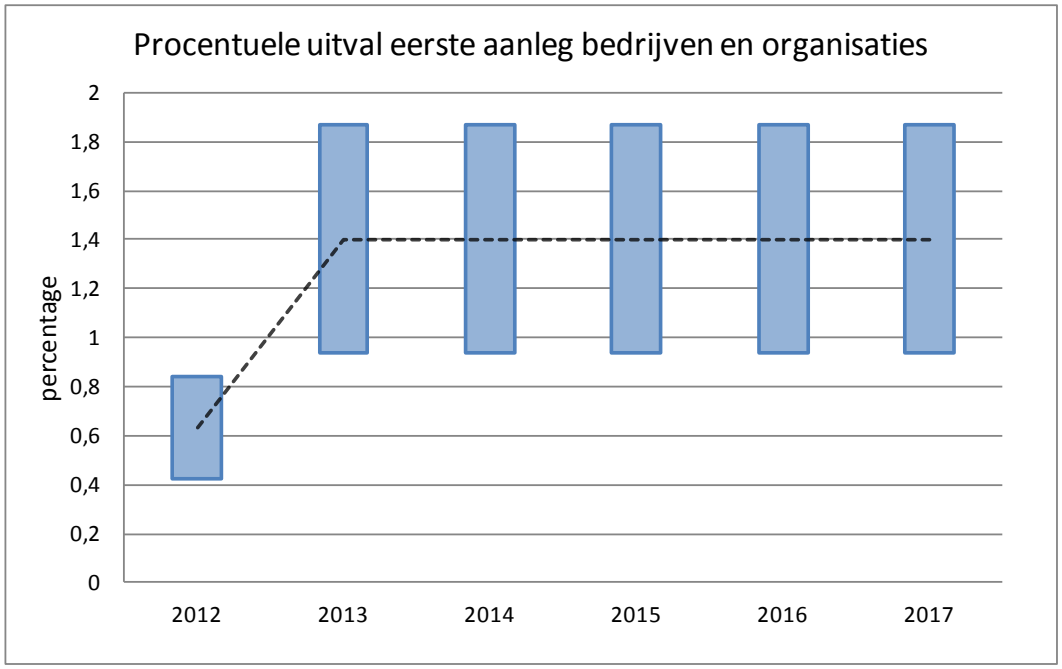
192 In figuur 12 is de jaarlijkse instroom van zaken in eerste aanleg van bedrijven en organisaties weergegeven.



Figuur 12: Totale instroom eerste aanleg bedrijven en organisaties

193 In de figuur is de instroom van kantonzaken (handel en familie), civiele zaken (handel en familie) en bestuurszaken bij elkaar opgeteld. De verandering in de instroom is relatief klein over de jaren.

194 In figuur 13 is de uitval van zaken van bedrijven en organisaties (als eiser) weergegeven als percentage van de instroom van voor de invoering van het wetsvoorstel.



Figuur 13: Procentuele uitval eerste aanleg bedrijven en organisaties

195 In tabel 12 zijn de cijfers bij de figuren 12 en 13 opgenomen.

Eerste aanleg bedrijven en organisaties	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totaal (x 1.000)	**430**	**428**	**427**	**423**	**427**	**423**	**427**	**423**	**427**	**423**	**427**	**423**
Uitval (%)	*0,4%*	*0,8%*	*0,9%*	*1,9%*	*0,9%*	*1,9%*	*0,9%*	*1,9%*	*0,9%*	*1,9%*	*0,9%*	*1,9%*
Uitval in zaakscategorieen (%)												
- kanton - handel	0,4%	0,9%	1,0%	1,9%	1,0%	1,9%	1,0%	1,9%	1,0%	1,9%	1,0%	1,9%
- kanton - familie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- civiel - handel	0,2%	0,4%	0,4%	0,8%	0,4%	0,8%	0,4%	0,8%	0,4%	0,8%	0,4%	0,8%
- civiel - familie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- bestuur	1,0%	1,9%	2,2%	4,3%	2,2%	4,3%	2,2%	4,3%	2,2%	4,3%	2,2%	4,3%

Tabel 12: Uitvalspercentages zaken in eerste aanleg bedrijven en organisaties

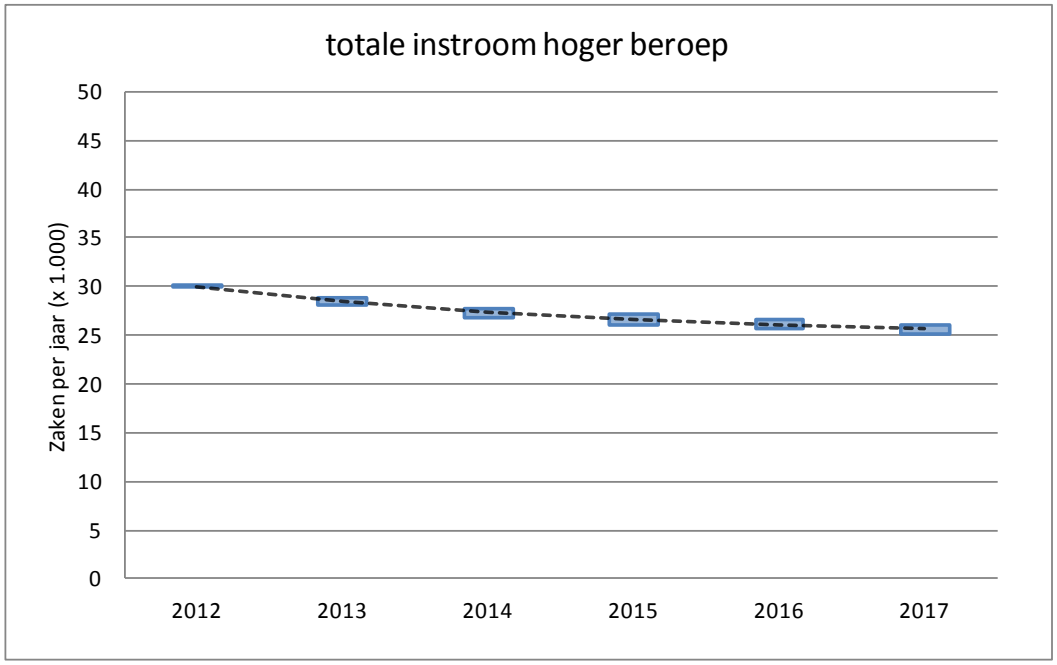
196 De tabel laat zien dat de instroom van zaken van bedrijven en organisaties na de verhoging van griffierechten in 2017 tussen de 0,9% en 1,9% lager is. Het uitvalspercentage voor bedrijven ligt lager dan dat van zaken waarin particulieren eiser zijn. Alleen zzp'ers worden op dezelfde wijze beïnvloed als particulieren. Voor bedrijven met 2 tot 5 medewerkers is het effect van de verhoging van de griffierechten op de uitval al twee keer zo klein. De instroom van zaken vanuit grotere bedrijven wordt helemaal niet beïnvloed door de nieuwe tarieven. Per saldo betekent dit dat particulieren sterker reageren (groter effect op de instroom) op de verhoging van griffierechten dan bedrijven en organisaties.

197 Daarnaast is in de tabel af te lezen dat de daling van instroom van zaken alleen wordt veroorzaakt door een afname van het aantal kantonzaken (handel) en bestuurszaken. De uitval van bestuurszaken is relatief hoog (tussen 2,2% en 4,3%), maar dit betreft een klein aantal zaken ten opzichte van het aantal kantonzaken (handel). Het totale effect van de uitval van bestuurszaken op het totale uitvalspercentage van alle zaken van bedrijven en organisaties is daarom klein. Voor civiele zaken (handel) is aangenomen dat alleen de instroom van conservatoire beslagen zal afnemen. Overige zaken vallen niet uit, omdat het financiële belang veel hoger is dan het griffierecht. Voor familiezaken geldt dat de instroom van zaken vanuit bedrijven en organisaties klein is. Gecombineerd met de beperkte mate waarin bedrijven en organisaties gevoelig zijn voor de verhoging van griffierechten levert dit een uitvalspercentage op dat verwaarloosbaar is.

6.3 Effecten op aantal zaken in hoger beroep en cassatie

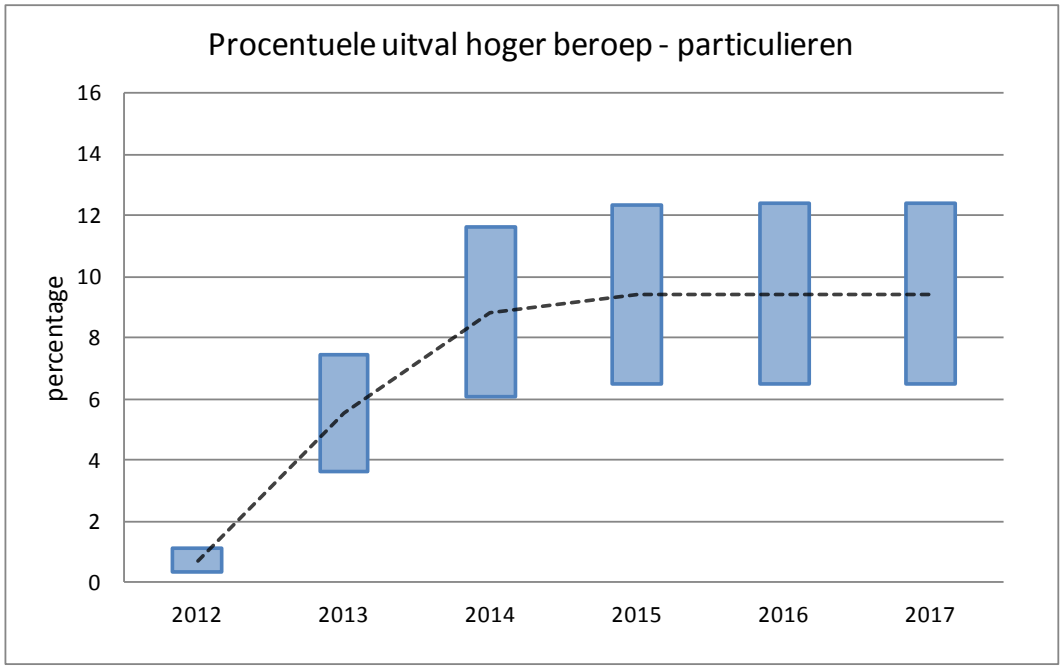
6.3.1 Zaken in hoger beroep

198 In figuur 14 is de totale jaarlijkse instroom van zaken in hoger beroep weergegeven. De totale instroom is de som van de instroom bij de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad van State.

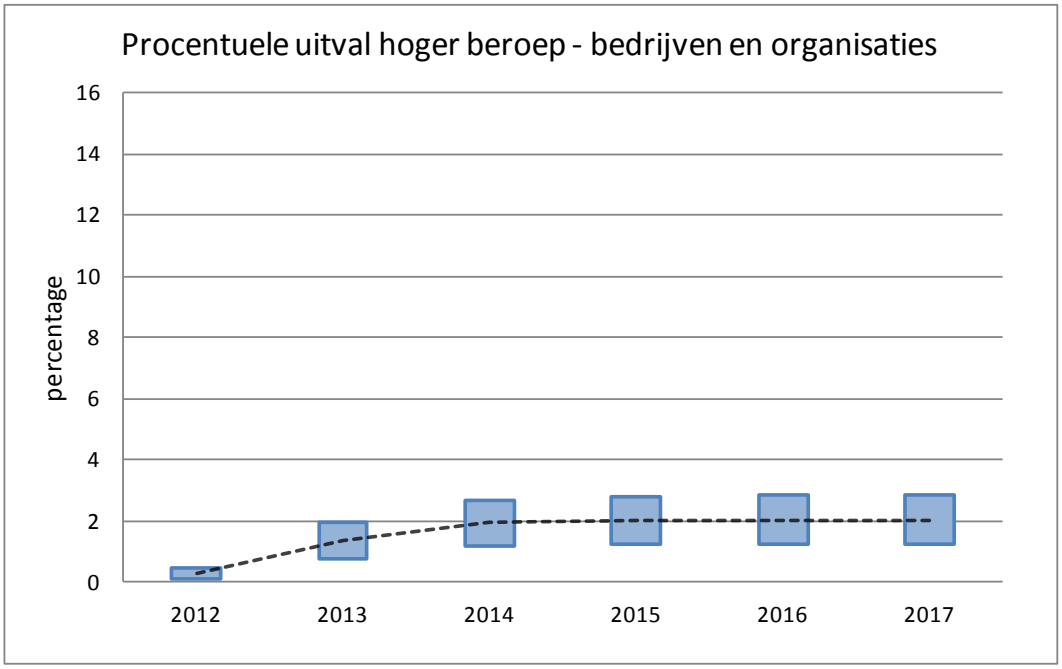


Figuur 14: Totale instroom hoger beroep

199 In figuren 15 en 16 staat de procentuele uitval van zaken voor respectievelijk particulieren en bedrijven en organisaties.



Figuur 15: Procentuele uitval hoger beroep particulieren



Figuur 16: Procentuele uitval hoger beroep bedrijven en organisaties

200 De vermindering van de instroom in hoger beroep wordt onder andere veroorzaakt doordat de verhoging van de griffierechten ervoor zorgt dat er minder zaken in eerste aanleg worden aangebracht. Een bepaald percentage van de zaken in eerste aanleg, stroomt door naar hoger beroep. Als er dus minder zaken in eerste aanleg zijn, neemt de instroom in hoger beroep ook af. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het model uitgegaan wordt van een vast percentage van zaken in eerste aanleg die in hoger beroep terecht komen. Het zou kunnen dat zaken die in eerste aanleg uitvallen door de verhoging van het griffierecht zaken zijn die toch al niet in hoger beroep zouden belanden. Als dat het geval is, is de uitval in hoger beroep lager dan nu door het model berekend wordt.

201 De afname van de instroom in hoger beroep wordt daarnaast veroorzaakt door een verminderde instroom bij de Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State. Aangenomen is dat handelszaken niet uitvallen, omdat het financieel belang van die zaken in hoger beroep altijd ruim hoger is dan het te betalen griffierecht en omdat voor conservatoir beslag geen beroepsmogelijkheid openstaat. Voor de Afdeling Bestuursrechtspraak geldt dat daar relatief veel bestuurszaken instromen waarin het niet om geld gaat. Daarom wordt hiervoor nog uitval verwacht, naast de verminderde instroom als gevolg van een afname van het aantal zaken in eerste aanleg.

202 In onderstaande tabel staan de cijfers voor de uitval in hoger beroep.

Hoger beroep totaal	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totale uitval (%) Hoger beroep	***0,3%***	***0,9%***	***2,7%***	***5,6%***	***4,4%***	***8,6%***	***4,7%***	***9,1%***	***4,7%***	***9,1%***	***4,7%***	***9,1%***
Uitval (%) in zaakscategorieen												
Handel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Familie	0,1%	0,1%	2,7%	2,7%	4,7%	4,7%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%
Bestuur	0,2%	0,4%	4,3%	8,4%	7,5%	14,8%	8,0%	15,9%	8,1%	16,0%	8,1%	16,0%

Tabel 13: Uitval hoger beroep totaal

203 In de tabel is af te lezen dat de totale instroom in hoger beroep afneemt met een percentage van tussen de 4,7% en 9,1%. Het uitvalspercentage is het hoogst voor bestuurszaken. In de tabellen 14 en 15 is de uitval weergegeven voor respectievelijk particulieren en bedrijven en organisaties.

Hoger beroep particulieren totaal	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totale uitval (%) Hoger beroep particulieren	***0,4%***	***1,1%***	***3,7%***	***7,5%***	***6,0%***	***11,6%***	***6,5%***	***12,3%***	***6,5%***	***12,4%***	***6,5%***	***12,4%***
Uitval (%) in inkomenscategorieen												
Onvermogend (%)	0,2%	0,8%	1,7%	3,9%	2,9%	6,0%	3,2%	6,4%	3,2%	6,4%	3,2%	6,4%
Minvermogend (%)	0,1%	0,6%	1,9%	3,6%	3,3%	5,7%	3,5%	6,2%	3,6%	6,2%	3,6%	6,2%
Midden (%)	0,4%	1,1%	4,0%	7,9%	6,6%	12,4%	7,0%	13,2%	7,1%	13,2%	7,0%	13,2%
Plus (%)	0,6%	1,6%	6,1%	12,2%	9,9%	19,0%	10,6%	20,1%	10,6%	20,1%	10,6%	20,1%
Uitval (%) in zaakscategorieen												
Handel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Familie	0,1%	0,1%	2,7%	2,7%	4,7%	4,7%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%
Bestuur	0,6%	1,8%	5,1%	11,4%	8,3%	17,5%	8,8%	18,6%	8,9%	18,6%	8,8%	18,6%

Tabel 14: Percentage uitval hoger beroep particulieren

Hoger beroep bedrijven en organisaties totaal	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totale uitval (%) Hoger beroep bedrijven en org	***0,1%***	***0,5%***	***0,8%***	***1,9%***	***1,2%***	***2,7%***	***1,3%***	***2,8%***	***1,3%***	***2,8%***	***1,3%***	***2,8%***
Uitval (%) in zaakscategorieen												
Handel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Familie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bestuur	0,1%	0,1%	1,1%	2,3%	2,0%	4,0%	2,1%	4,3%	2,2%	4,3%	2,2%	4,3%

Tabel 15: Percentage uitval hoger beroep bedrijven en organisaties

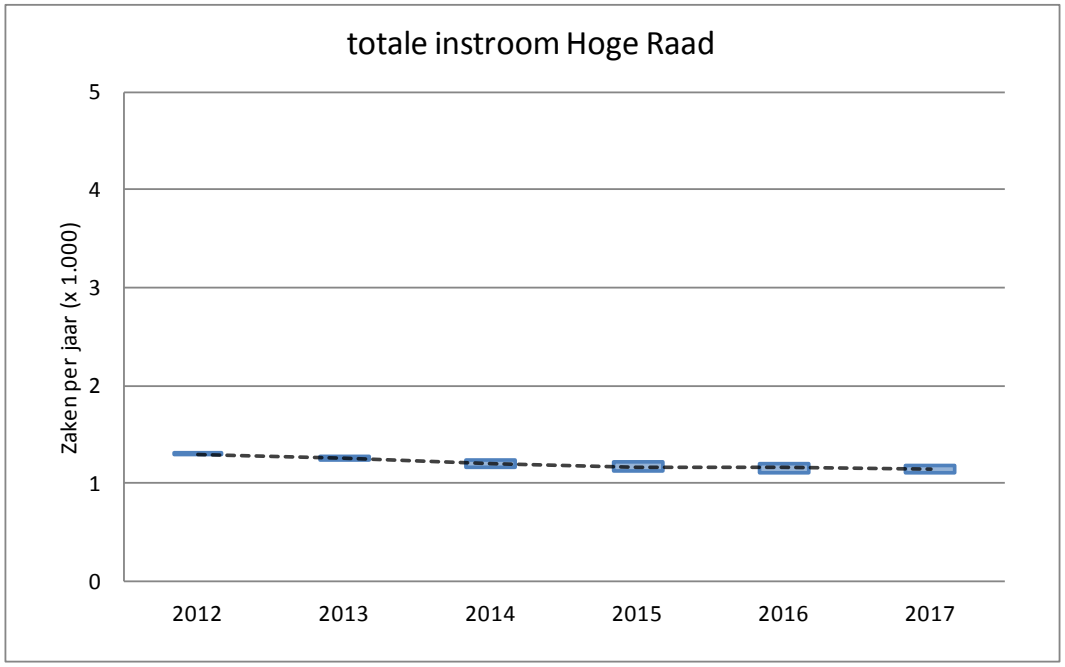
204 De afname van de instroom in hoger beroep van zaken van particulieren ligt tussen de 6,5% en de 12,4%. Dit is hoger dan de uitval in eerste aanleg (afname van 4,0% tot 7,3%). Civiele zaken (handel) en kantonzaken (handel) met een financieel belang van minder dan € 1.750,- komen niet in aanmerking voor hoger beroep en veroorzaken daar dus geen extra uitval. Daarnaast geldt dat in hoger beroep een deel van de zaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitvalt door de hoogte van het griffierecht in hoger beroep (en dus niet alleen door verminderde doorstroom vanuit eerste aanleg).

205 De zaakuitval voor bedrijven en organisaties ligt tussen de 1,3% en 2,8%. Dit is groter dan het uitvalspercentage in eerste aanleg (tussen 0,9% en 1,9%). De verklaring hiervoor is dat de uitval van zaken van bedrijven en organisaties in eerste aanleg vooral wordt veroorzaakt door kanton-zaken (handel) met een financieel belang van minder dan € 500,- (met een laag uitvalspercentage in eerste aanleg). Deze zaken komen niet in aanmerking voor hoger beroep. De invloed van het hoge uitvalspercentage van bestuurszaken werkt sterk door in de totale uitval van zaken in hoger beroep.

6.3.2 Zaken bij de Hoge Raad[54]

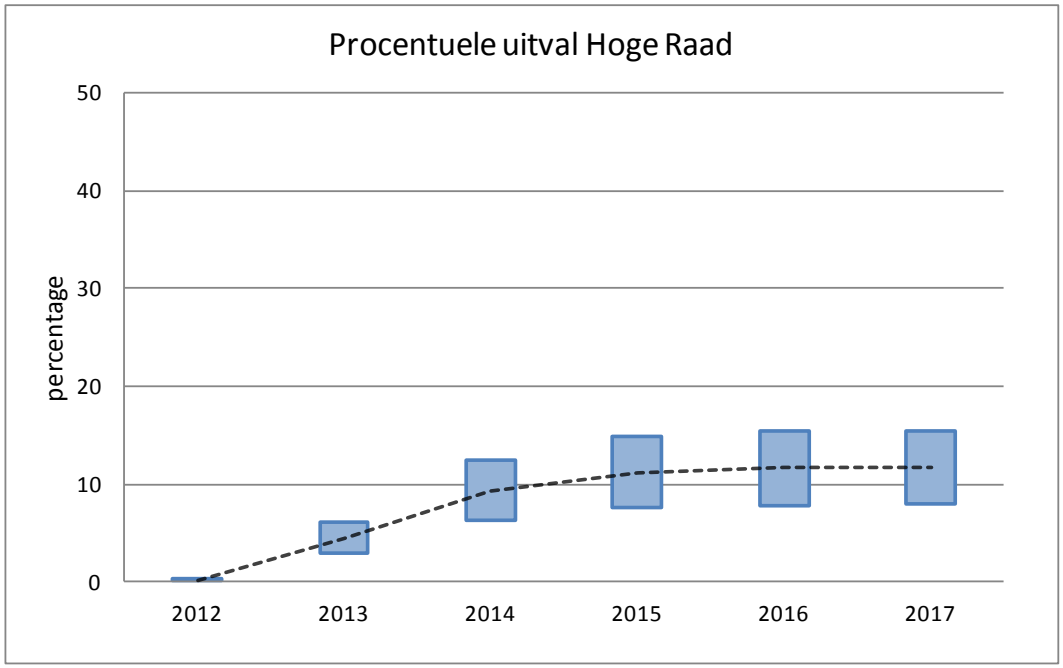
206 In figuur 17 is de jaarlijkse instroom van zaken bij de Hoge Raad weergegeven.

[54] Het model en de hierna beschreven resultaten zijn tot stand gekomen zonder betrokkenheid van een expert van de Hoge Raad.



Figuur 17: Totale instroom Hoge Raad

207 In figuur 18 is de afname van de instroom afgezet tegen de instroom op het moment van voor invoering van de wet.



Figuur 18: Procentuele uitval Hoge Raad

208 De afname van de instroom bij de Hoge Raad wordt volledig veroorzaakt door een verminderde instroom vanuit de instanties voor hoger beroep. In tabel 16 staan de cijfers met betrekking tot de instroom bij de Hoge Raad.

totale instroom Hoge Raad	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens	onder-grens	boven-grens
Totaal (x 1.000)	**1,3**	**1,3**	**1,3**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,1**	**1,2**	**1,1**	**1,2**	**1,1**
Uitval (%)	*0,1%*	*0,3%*	*3,0%*	*6,1%*	*6,2%*	*12,5%*	*7,6%*	*14,9%*	*7,9%*	*15,5%*	*7,9%*	*15,5%*

Tabel 16: Instroom en uitval Hoge Raad

209 De tabel laat zien dat de totale instroom bij de Hoge Raad met 7,9% tot 15,5% afneemt. Dit is een hoger percentage dan de vermindering van de instroom in eerste aanleg en hoger beroep. Dit lijkt vreemd, omdat de vermindering bij de Hoge Raad alleen bepaald wordt door de afname van het aantal zaken in voorgaande instanties. De verklaring is dat een groot deel (44%) van de instroom van de Hoge Raad bepaald wordt door belastingzaken (zowel Rijksbelasting als gemeentelijke belastingzaken), waarvan het uitvalspercentage relatief hoog is. Dit maakt dat het uitvalpercentage bij de Hoge Raad hoger is dan het gemiddelde uitvalpercentage in de instanties die eraan voorafgaan.

6.4 Gedragseffecten van andere partijen

210 In deze paragraaf worden de effecten van de gedragsreacties van partijen op de veranderde instroom van zaken bij de rechtspraak benoemd.

6.4.1 Gedragsreactie verzekeraars

211 In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat wel een gedragsreactie van verzekeraars te verwachten is (het model rekent dit ook uit) in de vorm van een premiestijging. Door deze stijging zouden minder mensen zich kunnen gaan verzekeren, meer mensen zelf het griffierecht moeten betalen, waardoor zij minder snel de rechter zouden kunnen gaan inschakelen. Bij de huidige verwachte verhoging van de griffierechten is de berekende premiestijging echter zo laag (tussen de € 0,15 en € 0,20 per maand) dat deze geen effect heeft op het aantal verzekerden en daardoor ook niet op de instroom van zaken bij de rechtspraak. Alleen de autonome groei van het aantal verzekerden (van circa 3.1 miljoen huishoudens met een gezinspolis in 2008 naar circa 3.7 miljoen huishoudens in 2018) wordt daarom in de berekeningen meegenomen.

6.4.2 Gedragsreactie rechtspraak

212 Zoals in paragraaf 4.6 aangegeven, vormen de effecten van het wetsvoorstel op de bedrijfsvoering van de rechtspraak geen onderdeel van de impactanalyse. Deze worden door de Rechtspraak zelf in beeld gebracht. In april 2011 heeft een bijeenkomst bij de Raad voor de rechtspraak plaatsgevonden, waarbij een groot aantal onderwerpen de revue passeerde. Met name de inning van de griffierechten en gevolgen voor de administratieve organisatie zijn belangrijke onderwerpen, evenals de aanpassing van IT-systemen. De Raad voor de rechtspraak zal de resultaten van de analyse te zijner tijd naar buiten brengen, waarin deze punten worden meegenomen.

213 Hoewel de impact op de rechterlijke organisatie substantieel kan zijn, is de verwachting dat de veranderingen in de administratieve organisatie van de rechtspraak geen effect heeft op de instroom van zaken. In een van de expertsessies voor dit onderzoek is aangegeven dat de verhoging van de griffierechten wel een effect zou kunnen hebben als vaker een proceskostenveroordeling zou worden opgelegd. De eiser zou, als hij in het ongelijk wordt gesteld en tot betaling van de proceskosten van de verweerder wordt veroordeeld, immers ook (een deel van) het verhoogde griffierecht moeten betalen (dit geldt alleen voor civiele zaken en bestuurszaken). Dit vooruitzicht zou vooraf van invloed kunnen zijn als het besluit wordt genomen om voor een geschil al dan niet de rechter in te schakelen. De expertgroep gaf echter aan dat er, zo lang de wet niet wijzigt op het punt van de proceskostenveroordeling, geen verandering te verwachten is in de frequentie waarin deze wordt opgelegd. De verwachting is dan ook dat er geen gedragsreactie zal plaatsvinden ten aanzien van de proceskostenveroordeling en dat er om die reden geen effect op de instroom bij de rechtspraak te verwachten is.

6.4.3 Gedragsreactie buitengerechtelijke geschiloplossing

214 De verwachting is dat het wetsvoorstel geen gedragsreactie teweeg brengt bij de verschillende partijen die zich bezighouden met buitengerechtelijke geschiloplossing die van invloed zou kunnen zijn op de instroom van zaken bij de rechter. Het is eerder andersom: door de verhoging van het griffierecht stromen minder zaken in bij de rechter, waardoor meer zaken instromen bij de buitengerechtelijke geschiloplossers.

6.4.4 Gedragsreactie bestuursorganen

215 Volgens het wetsvoorstel gaan bestuursorganen als verweerder in bestuurszaken ook griffierecht betalen, waar dat nu niet het geval is, zij het achteraf als ze in het ongelijk zijn gesteld door de rechter. Getoetst is of bestuursorganen de extra kosten veroorzaakt door deze maatregel zullen gaan compenseren door (minder kansrijke) zaken in een eerder stadium op te lossen. Zoals in paragraaf 5.4 is aangegeven, zijn er in theorie wel mogelijkheden om dit te bereiken. In de praktijk is de verwachting echter dat het wetsvoorstel geen reactie van bestuursorganen teweeg brengt die ervoor zorgt dat het aantal bestuurszaken vermindert. Er zijn vaak zwaarder wegende motieven (het financiële belang van de zaak, de schaduwwerking van de wet, de politieke actualiteit) dan de kosten van een zaak die voor een bestuursorgaan de doorslag geven bij de beslissing om een geschil bij de rechter voor te laten komen.

6.5 Samenvattende tabel

216 In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten weergegeven, zoals in de voorgaande paragrafen zijn beschreven. In tabel 17 is in één overzicht weergegeven wat de effecten van het wetsvoorstel zijn in termen van procentuele uitval van zaken. In de tabel zijn de gemiddelde uitvalspercentages (gebaseerd op de onderste en de bovenste bandbreedte) in hele procenten weergegeven. Achter percentages staat tussen haakjes de bandbreedte weergegeven.

Uitval in 2017 (%)*	Totaal	Bedrijven	Particulieren	Onvermogend	Minvermogend	Middeninkomen	Overige inkomens
Eerste aanleg	**3% (+/- 1%)**	**1% (+/- 0%)**	**6% (+/- 2%)**	**4% (+/- 1%)**	**3% (+/- 1%)**	**6% (+/- 2%)**	**8% (+/- 2%)**
Kanton	2% (+/- 1%)						
- handel	*2% (+/- 1%)*	*1% (+/- 0%)*	*2% (+/- 1%)*	*3% (+/- 2%)*	*2% (+/- 1%)*	*2% (+/- 1%)*	*2% (+/- 1%)*
- familie	*1% (+/- 0%)*	*0% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*	*2% (+/- 1%)*	*0% (+/- 0%)*	*0% (+/- 0%)*	*0% (+/- 0%)*
Civiel	3% (+/- 0%)						
- handel	*1% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*	*1% (+/- 0%)*
- familie	*5% (+/- 0%)*	*0% (+/- 0%)*	*5% (+/- 0%)*	*5% (+/- 0%)*	*5% (+/- 0%)*	*5% (+/- 0%)*	*5% (+/- 0%)*
Bestuur	16% (+/- 5%)	3% (+/- 1%)	17% (+/- 6%)	6% (+/- 3%)	7% (+/- 2%)	19% (+/- 6%)	31% (+/- 10%)
Hoger beroep	**7% (+/- 2%)**	**2% (+/- 1%)**	**9% (+/- 3%)**	**5% (+/- 2%)**	**5% (+/- 1%)**	**10% (+/- 3%)**	**15% (+/- 5%)**
Handel	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Familie	5% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur (excl RvS)	12% (+/- 4%)	3% (+/- 1%)	16% (+/- 5%)	5% (+/- 2%)	6% (+/- 2%)	18% (+/- 6%)	30% (+/- 10%)

* afgerond op hele procenten

Tabel 17: Procentuele uitval in 2017

217 De percentages geven de uitval weer binnen de betreffende categorie. Bijvoorbeeld: het percentage van kanton (handel) in de categorie onvermogend geeft aan dat circa 3% van de huidige kantonzaken (handel) waarin de eiser onvermogend is, uitvalt als gevolg van de verhoging van de griffierechten.

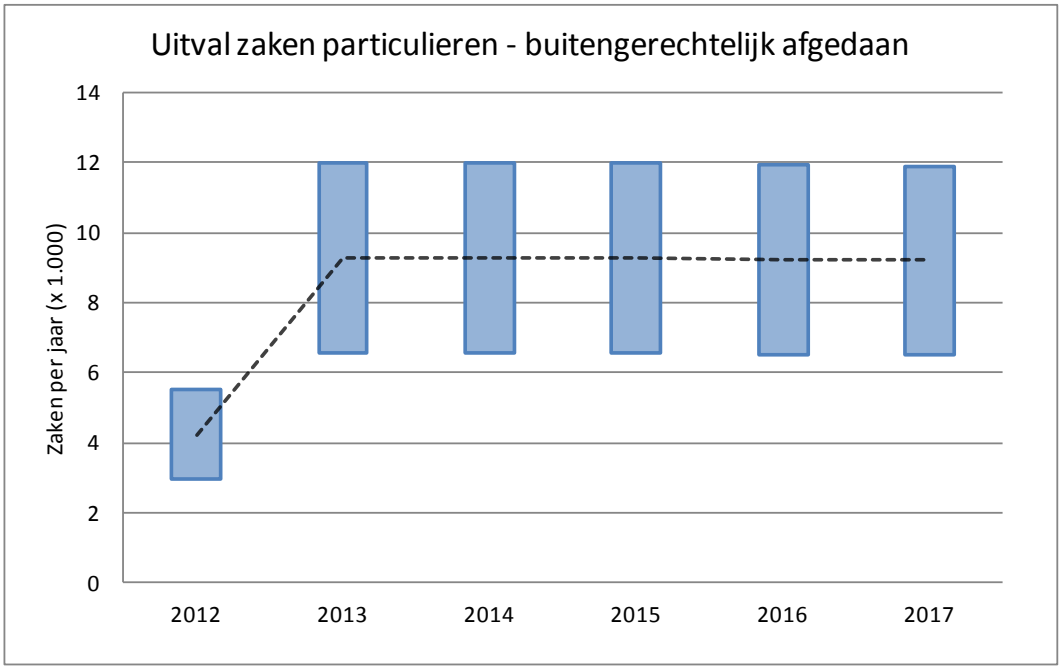
218 De tabel laat zien dat er vooral voor bestuurszaken een groot verschil in uitval tussen de inkomensgroepen is, als gevolg van de oplopende tarieven. Dit verschil is er nauwelijks bij kantonzaken: de zaken die daar vooral uitvallen, zijn zaken met een laag financieel belang. Voor die zaken zijn de griffierechten voor alle inkomensgroepen gelijk (€ 125,-). Het uitvalspercentage van kantonzaken (familie) en civiele zaken (handel) is dermate laag, dat het verschil tussen de inkomensgroepen verwaarloosbaar is en door de afronding in de tabel niet zichtbaar is. Civiele zaken (familie) vallen alleen uit als de zaak om geld draait; familiezaken met een emotioneel belang vallen niet uit. De manier waarop dit is berekend, leidt ertoe dat de uitval van familiezaken voor alle inkomensgroepen ongeveer gelijk is en door de afronding niet zichtbaar is.

6.6 Andere oplossingen van de conflicten

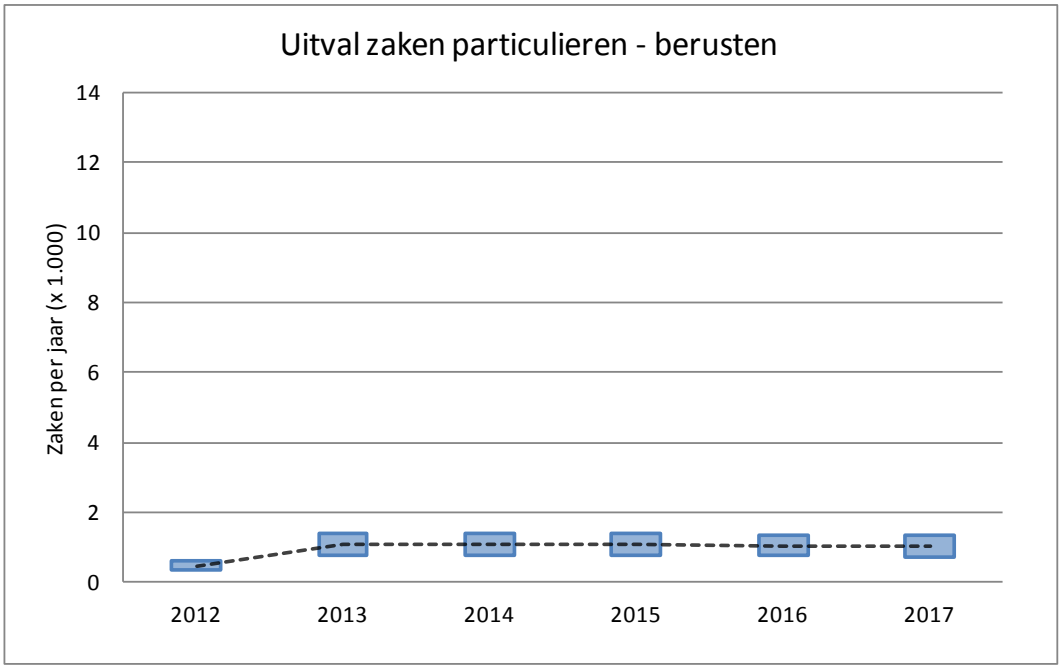
219 Conflicten die niet meer aan de rechter worden voorgelegd, omdat ze uitvallen als gevolg van de hogere griffierechten, zullen op een andere wijze beslecht gaan worden.

220 Er wordt van uitgegaan dat zaken die niet naar de rechter gaan op eenzelfde wijze verdeeld worden over de alternatieven als conflicten worden verdeeld volgens de cijfers in de Geschil-beslechtingsdelta 2009. Zoals in paragraaf 4.7 vermeld, is deze benadering niet geheel correct, maar het geeft wel een beeld over de hoeveelheid zaken waar het over gaat. Het gebruiken van deze cijfers betekent dat van de zaken die niet bij de rechter belanden er 6% eindigt in berusten. In 42% zal de burger of het bedrijf het probleem zelf proberen op te lossen en in 52% wordt de professionele hulp van een andere (juridische) hulpverlener ingeschakeld.

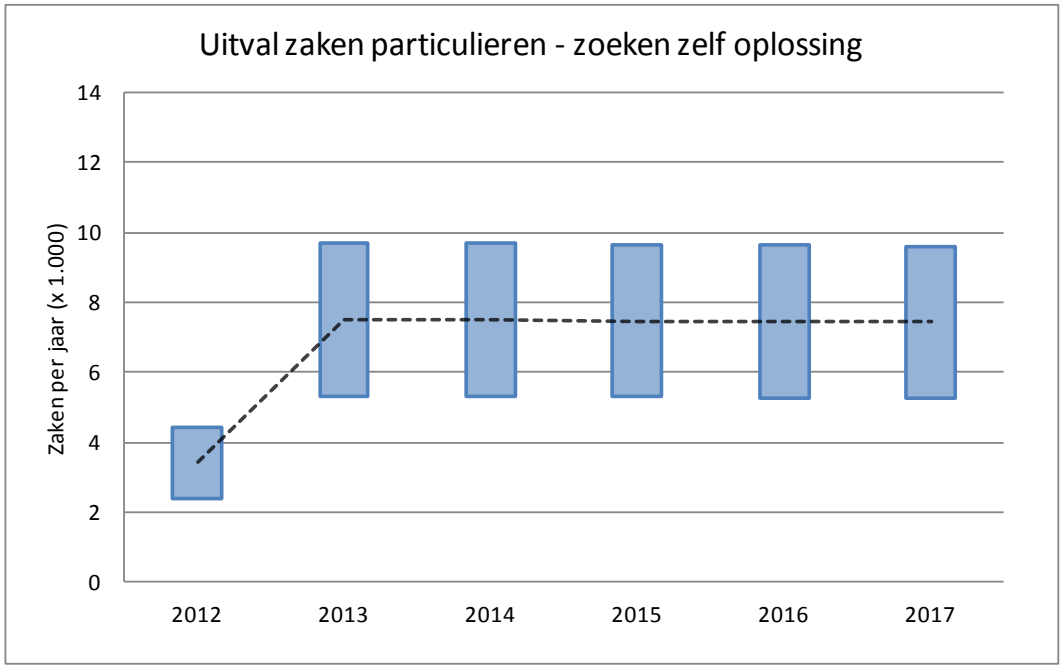
221 In figuur 19 tot en met 21 is in een drietal figuren weergegeven hoe de zaken die niet meer instromen bij de rechtspraak op bovenstaande wijze worden verdeeld over andere manieren van geschiloplossing (of berusten).



Figuur 19: Uitvalzaken particulieren - buitengerechtelijk afgedaan



Figuur 20: Uitvalzaken particulieren - berusten



Figuur 21: Uitvalzaken particulieren - zoeken zelf oplossing

222 Dat een deel van de particulieren hun geschillen niet aan de rechter voorlegt, maar op een andere manier gaat afdoen, kan voor de Raad voor Rechtsbijstand gevolgen hebben. Als Wrb-gerechtigden een rechtszaak beginnen, wordt een reguliere toevoeging afgegeven. Worden geschillen op een andere wijze afgedaan, dan zullen meer lichte adviestoevoegingen worden afgegeven en minder reguliere toevoegingen.

223 De impact op alternatieve vormen van professionele geschilbeslechting zal beperkt zijn. Voor circa 4,9% van alle geschillen wordt nu door particulieren de rechter ingeschakeld[55]. Als de instroom van rechtszaken in eerste aanleg van particulieren met tussen de 4,0% en 7,3% afneemt, betekent dit dat nog tussen de 4,5% en 4,7% van alle geschillen bij de rechter belandt, een afname van 0,2% tot 0,4%. Op de 52% van de geschillen waarvoor nu professionele rechtshulpverleners worden ingeschakeld, is dit een relatief klein effect.

6.7 Resultaten in breder perspectief

224 Op 20 mei 2011 is het conceptrapport tijdens een conferentie met wetenschappers besproken. Deze conferentie was georganiseerd door het WODC en er werden referaten gegeven door vertegenwoordigers van het SCP, het CPB en het WODC. Uit de bijeenkomst kwam een aantal verbeterpunten naar voren, die betrekking hadden op methodologische aspecten en op inhoudelijke vraagstukken. Daarnaast werd een aantal suggesties gedaan voor verbeteringen in de tekst van het conceptrapport.

[55] Zie p. 15 in Velthoven, B.C.J. van en C.M. Klein Haarhuis (2010), Geschilbeslechtingsdelta 2009; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, Den Haag: WODC.

225 In het referaat van het SCP werden de uitkomsten van de impactanalyse en de elasticiteiten-berekening van de Raad voor de rechtspraak met elkaar en met berekeningen uit eerder onderzoek vergeleken. Tabel 19 (getoond tijdens het referaat) laat de uitkomsten van eerder onderzoek zien.

bron	o.b.v.	betreft	prijsel.
SCP(1988) (T&J)	avo1987	advocaat	-0,25
		bureau voor rechtshulp	-0,10
	tijdreeksen	advocaat	-0,20
WODC (1995) (T&J)	avo1991	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.
Geschilbeslechtingsdata			gering
Leertouwer et al (2005)	tijdreeksen		gering
Bron van overzicht: Rvdr			

Tabel 18: Prijselasticiteiten kosten voor de rechtspraak

226 De door de Raad van de rechtspraak gehanteerde prijselasticiteiten zijn ontleend aan SCP-onderzoek naar effecten van prijsverhogingen bij de juridische dienstverlening (advocaat, bureau voor rechtshulp, procesbijstand, adviesbijstand). De resultaten van de impactanalyse stemmen meer overeen met onderzoek specifiek gericht op griffierechten. De Impactanalyse laat een gemiddeld uitvalpercentage in eerste aanleg zien dat ligt tussen 2,2% en 4,2%. De griffierechten gaan volgens het wetsvoorstel gemiddeld met 119% omhoog. Daarmee komt de elasticiteit die berekend kan worden op grond van deze impactanalyse uit op een waarde die ligt tussen -0,02 en -0,04. Deze waarde is iets lager dan de prijselasticiteit van griffierechten uit het onderzoek dat door Van Velthoven (2002)[56] is uitgevoerd, die op 0,07 werd geschat, maar wel weer hoger dan de geringe invloed die wordt gerapporteerd in de WODC-onderzoeken inzake de prognosemodellen van Justitie en de Geschilbeslechtingsdelta.

227 Verder kan het relatief bescheiden effect van de impactanalyse ook worden bezien tegen de achtergrond van de omvang van de griffierechten in het totaal van de verhouding tussen de hoogte van de griffierechten en de totale proceskosten. In zaken met verplichte procesvertegenwoordiging (civiele zaken voor rechtbank en hof) vormen de griffierechten maar een (beperkt) deel van de totale proceskosten. De kosten voor een advocaat maken vaak een veel groter deel uit van deze kosten. Cijfers van rechtsbijstandverzekeraars laten zien dat zij gemiddeld per zaak waarin een advocaat wordt ingeschakeld, circa € 3.000,- aan advocaatkosten vergoeden.

[56] Velthoven, B.C.J. van (2002), Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000, Deel 2: Tijdreeksanalyse. Leiden: Universiteit Leiden.

Voor zaken waar geen verplichte procesvertegenwoordiging is, zullen de griffierechten een belangrijker deel van de proceskosten vormen. Dit alles heeft zijn weerslag op het relatief bescheiden materiële effect van de verhoogde griffierechten.

6.8 Ontbrekende gegevens

228 De aannames die gedaan zijn bij het berekenen van de verschillende effecten komen deels voort uit een gebrek aan gegevens. Een deel van de aannames gaat over het toekomstige gedrag ven mensen. Bij gebrek aan voldoende stevige empirie, is het maken van beredeneerde aannames onontkoombaar. In andere gevallen gaat het om gegevens die nog niet kunnen zijn vastgelegd omdat het om nieuwe fenomenen gaat of om gegevens die in het verleden niet zijn vastgelegd.

229 De volgende gegevens werden tijdens het uitvoeren van de impactanalyse het meest gemist:

1. De verdeling van het financieel belang over de handelszaken en (waar van toepassing) over de zaken bestuursrecht;
2. De inkomenspositie van de rechtzoekende;
3. De aard en omvang van het bedrijf of organisatie die eiser is in handelszaken;
4. Rechtsbijstandverzekerden: deelpopulaties naar inkomenscategorieën;
5. De kosten voor de burger van een rechtszaak voor verschillende typen geschillen (griffierecht, advocaatkosten, deskundigen, en dergelijke);
6. Aantallen en type gedragsreactie (berusten, zelf doen, juridisch advies) bij zaken nadat definitief is besloten om het probleem niet aan de rechter voor te leggen.

A. Geraadpleegde Literatuur

Barendrecht, J.M., M.W. de Hoon (2006), Verbetering van hoger beroep? Kosten en baten van voorstellen uit 12 systemen van procesrecht. Den Haag: WODC.

Bijlage: Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord CDA-VVD, d.d. 30 september 2010, pagina 6.

Blankenburg, E. en R. Rogowski, Zur Theorie von Gerichtsverfahren, Zeitschrift für Rechtssoziologie, jrg. 4, 1983, heft 2, pp. 133-144.

Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2008), Rechtsbijstandverzekeringen in beeld; Een onderzoek naar beeldvorming van consumenten over rechtsbijstandverzekeringen en rechtsbijstandverzekeraars. Den Haag: Verbond van Verzekeraars.

Combrink - Kuiters, L., S.L. Peters, M. van Gammeren-Zoetewij, Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2008. Den Haag: Boom.

Croes, M.T. en G.C. Maas (2009), Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf. Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf. Den Haag: WODC.

Diephuis, B.J., R.J.J. Eshuis, N.E. Heer - de Lange (2010), Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008; ontwikkelingen en samenhang. Den Haag: WODC.

Eshuis, R. (2007), Het recht in betere tijden; over de werking van interventies ter versnelling van civiele proceduren. Den Haag: Boom.

Faure, M.M.G., C.A.R. Moerland (2006), Griffierechten; Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie. Den Haag: WODC.

Meijsen, M (2010), Conservatoir beslag: naast zekerheid in veel gevallen drukmiddel. In: Tijdschrift voor de procespraktijk, nr. 3 (juli) 2010, pp. 71 - 75.

Meijsen, M. en A.W. Jongbloed (2010), Conservatoir beslag in Nederland; Zekerheid en pressiemiddel, Research Memoranda, nr. 2 / 2010, jaargang. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Ministerie van BZK (2008), Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden. Den Haag: ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2009), Prettig contact met de overheid; Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen. Den Haag: ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2010), Prettig contact met de overheid 2; Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen. Den Haag: ministerie van BZK.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010), Projectbrief SMS, impactanalyse kostendekkende griffierechten, versie 9 december 2010.

SCP en CBS (2010), Armoedesignalement 2010. Den Haag: SCP.

Sterman, J.D. (2000), Business Dynamics, systems thinking and modeling for a complex World. Boston: McGraw-Hill.

Radzicki, M.J. en R.A. Taylor (1997), Introduction to System Dynamics, www.systemdynamics.org.

Rapport Brede heroverwegingen: veiligheid en terrorisme, april 2010.

Velthoven, B.C.J. van en C.M. Klein Haarhuis (2010), Geschilbeslechtingsdelta 2009; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers. Den Haag: WODC.

Velthoven, B.C.J. van en M.J. ter Voert (2004), Rechters in de delta: Over de rol van de rechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers, Rechtstreeks 2004 - nr. 4.

Velthoven, B.C.J. van (2002), Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000, Deel 2: Tijdreeksanalyse. Leiden: Universiteit Leiden.

Vennix, J.A.M. (1996), Group Model-Building: facilitating team learning using System Dynamics. Chicester: John Wiley and Sons.

Geraadpleegde websites:

www.cbs.nl, geraadpleegd op 29 april 2011

www.das.nl, geraadpleegd op 23 maart 2011

www.arag.nl, geraadpleegd op 23 maart 2011

www.verzekeringssite.nl, geraadpleegd op 23 maart 2011

B. Geraadpleegde experts

01 De volgende experts hebben input geleverd voor deze impactanalyse:

1.	Harm Aten	CBS
2.	Nynke de Heer-de Lange	CBS
3.	Esther Gerritsen	Cition Amsterdam
4.	Daniel Blok	DUO
5.	Nina Vels	LBIO
6.	Lynn van der Velden	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
7.	Frank Gunters	Ministerie van Veiligheid en Justitie
8.	Ineke Knape	Ministerie van Veiligheid en Justitie
9.	Martijn Mulder	Ministerie van Veiligheid en Justitie
10.	Monica Pieterse	Ministerie van Veiligheid en Justitie
11.	Nicole Hagemans	Ministerie van Veiligheid en Justitie
12.	Rianne Jacobs	Ministerie van Veiligheid en Justitie
13.	Adrienne Hoevers	Orde van Advocaten
14.	Marieke van der Pijl	Orde van Advocaten
15.	Bart Veenman	Raad van State
16.	Edwin Arkenbout	Raad van State
17.	Edwin Borghs	Raad voor de rechtsbijstand
18.	Frank van Tulder	Raad voor de rechtspraak
19.	Gerard Paulides	Raad voor de rechtspraak
20.	Ab van der Torre	SCP
21.	Catalina Mesina	Verbond van Verzekeraars
22.	Ernst Pompen	Verbond van verzekeraars
23.	Patricia Swienink	Verbond van verzekeraars
24.	De heer Braakman	VNO-MKB
25.	Marnix Croes	WODC
26.	Roland Eshuis	WODC

B. Geraadpleegde experts

C. Lijst met aannames m.b.t. gedragsmechanismes en gegevens

01 Alle aannames zijn afkomstig van:

1. Sessies met de groep experts;
2. Bilaterale contacten met experts;
3. Literatuur.

02 In de onderstaande tabel worden de aannames ten aanzien van de belangrijkste gedrags-mechanismes weergegeven:

Aanname	Onderwerp	Korte omschrijving
1	Afpellen	Overwegingen en volgorde waarin uitval van zaken wordt berekend
2	Uitvallen	Uitvallen complexe zaken
3	Uitvallen	Zaakskenmerken bepalen uitval in eerste ‘schil’
4	Uitvallen	Geen uitval in Hoger Beroep in stap 1 en 2
5	Uitvallen	Uitvallen zaken na kosten - batenafweging
6	Uitvallen	Uitvallen bestuurszaken: differentiatie naar type zaak; Bestuurszaken zijn ‘onzeker’
7	Uitvallen	Kanton- en civiele zaken in Hoger Beroep blijft gelijk
8	Uitvallen	Fractie Hoger Beroep blijft gelijk
9	Uitvallen	Bandbreedte in uitvalspercentage zaken bij Raad van State
10	Rechtsbijstand	Indeling in groepen
11	Rechtsbijstand	Premieverhoging Rechtsbijstandverzekeringen
12	Rechtsbijstand	Gedragsreactie bedrijven en organisaties
13	Bestuursorganen	Reactie op kosten door hogere griffierechten

03 In hoofdstuk 5 komen aannames voor die gaan over de gebruikte gegevens:

Aanname	Onderwerp	Korte beschrijving
14	Instroom van zaken	Aandeel zaken van grote bedrijven
15	Instroom van zaken	Verdeling over de inkomenscategorieën
16	Uitvalmechanisme	Uitvallen zekere zaken
17	Uitvalmechanisme	Uitvallen en winstkans
18	Uitvalmechanisme	Uitvallen van bestuurszaken (ambtenarenzaken)
19	Verzekerden	Rol van verzekerde: eiser of gedaagde
20	Bijzonder bijstand	Onder armoedegrens aanspraak op bijzondere bijstand
21	Financieel belang	Verdeling van zaken over belang
22	Uitval civiele zaken	Afwegingsproces met griffierechten en financieel belang
23	Uitval civiele zaken particulieren	Uitval bij conservatoir beslag
24	Uitval civiele zaken particulieren	Overige uitval verwaarloosbaar

Aanname	Onderwerp	Korte beschrijving
25	Uitval civiele zaken bedrijven	Uitval zzp en klein mkb als particulieren
26	Uitval familiezaken	Alleen uitval van geldgerelateerde zaken
27	Uitval familiezaken	Uitval bij vierde of vijfde (geld)zaak
28	Uitval bestuurszaken	Verdeling van zaken over financieel belang
29	Uitval bestuurszaken	Afwegingsmodel met winst en verlieskans
30	Uitval bestuurszaken in hoger beroep	Bandbreedte in uitvallen zaken bij Raad van State
31	Rechtsbijstand-verzekeraars	Premieverhoging Rechtsbijstandverzekeringen
32	Rechtsbijstand-verzekeraars	Jaarlijkse premiestijging
33	Onverzekerde huishoudens	Deel dat zich niet gaat verzekeren
34	Bestuursorganen	Voorkomen van beroepszaken
35	Bestuursorganen	Relatie zaken in bezwaarfase en zaken in beroepsfase

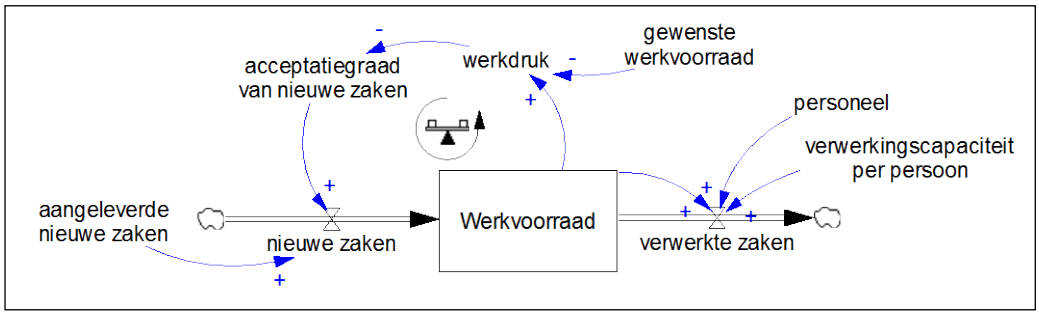
D. Toelichting op de gebruikte methode

D.1 Systeemdynamica

04 Systeemdynamica is ontwikkeld in de jaren ’50 en ‘60 van de vorige eeuw en is ontstaan uit de regeltechniek en de theorie voor niet-lineaire dynamica. Het is een hulpmiddel om op een rationele (wiskundige) wijze om te kunnen gaan met complexe vraagstukken. De methode is ontwikkeld om bedrijfskundige en andere problemen te analyseren en te doorgronden. Systeemdynamica is op een aantal punten onderscheidend vergeleken met andere methodieken:

1. Het gedrag en het begrijpen (in termen van oorzaak-gevolgrelaties) van complexe systemen staat voorop. Dit vanuit de gedachte dat de structuur (onderlinge samenhang) bepalend is voor het gedrag van het systeem en het gedrag van de mensen in het systeem;
2. Het gaat om effecten in de tijd, dus zowel effecten op korte termijn als effecten op lange(re) termijn;
3. Het draait om inzicht in mogelijke effecten van beleid en niet om exacte voorspellingen;
4. Het is een van weinige methoden die om kan gaan met (versterkende of balancerende) feedback (terugkoppeling).

05 De ‘taal’ van systeemdynamica bestaat uit voorraden, stromen en hulpvariabelen. Met de stromen worden de voorraden gevuld of geleegd. De hulpvariabelen vormen de verbinding tussen de stromen en voorraden en de inputvariabelen van het model. Hieronder is ter illustratie een klein voorbeeld opgenomen.



Figuur 22: Illustratie systeemdynamisch model: ‘werkdruk bepaalt acceptatiegraad nieuwe zaken’

06 Voor meer informatie over systeemdynamica verwijzen wij naar ‘Business Dynamics, systems thinking and modeling for a complex World, J.D. Sterman’.

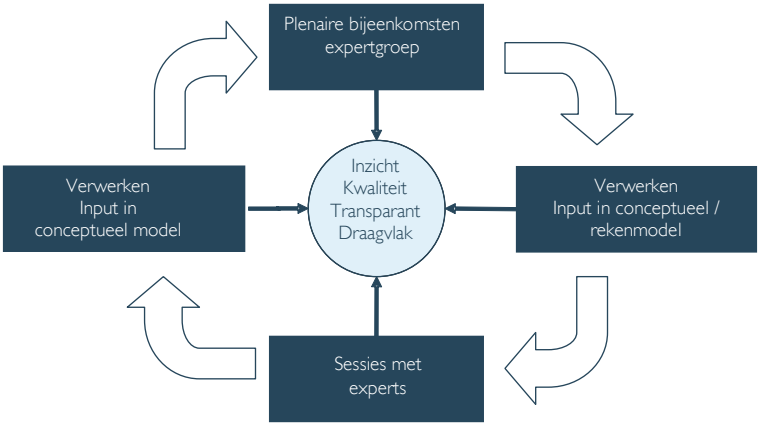
D.1.1 Group Model Building

07 Het toepassen van Group Model Building houdt in essentie in dat het systeemdynamische model wordt gebouwd samen met een expertgroep bestaande uit inhoudelijk deskundigen en vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Deze personen brengen in de expert-bijeenkomsten de relevante factoren die van invloed zijn op de vraagstelling en hun onderlinge samenhang (in termen van oorzaak-gevolgrelaties) in kaart op basis van de in hun ‘mental database’ (zie bijlage D, paragraaf D.3) aanwezige kennis. In een model wordt de complexe werkelijkheid uiteengerafeld in ketens van oorzaak en gevolg.

Zo wordt de onderliggende structuur met mechanismen en onderlinge afhankelijkheden zichtbaar, die verantwoordelijk is voor het gedrag in de tijd. Op deze manier wordt een model gebouwd dat een herkenbaar verband houdt met de realiteit met herkenbare inbreng van de groep betrokken experts. Ook is deze methode geschikt om te waarborgen dat de aannames, die worden gemaakt ten behoeve van een rekenend simulatiemodel, plausibel zijn.

08 Het bouwen van het model vindt globaal bezien plaats in twee fases. Een eerste, conceptuele, fase waarin de structuur wordt vastgelegd in zogeheten 'Causal Loop Diagrams'. In de tweede fase wordt de modelstructuur gevuld met gegevens en formules, waardoor een rekenend simulatiemodel ontstaat. Het uitgangspunt is dat de structuur van het systeem in belangrijke mate het gedrag van het systeem bepaalt. Om deze reden is de structuur van het model minstens zo belangrijk als het voorhanden hebben van gegevens (zie bijlage D, paragraaf D.3).

09 De experts en de modelbouwers komen samen in een serie van workshops waarin de modelbouwers de experts bevragen en aan de hand daarvan het model opbouwen, aanpassen, verfijnen en becommentariëren. Daarnaast zijn er buiten de workshops bilaterale contacten tussen de experts en modelbouwers. De essentie is dat de modelbouwers de methode systeemdynamica beheersen en de 'Group Model Building' bijeenkomsten kunnen faciliteren. De experts leveren de inhoudelijke bijdragen. Er wordt een interactief en iteratief proces gevolgd, zoals weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 23: Illustratie Group Model Building

10 Voor meer informatie over Group Model Building verwijzen wij naar 'Group Model Building, facilitating team learning using system dynamics, J.A.M. Vennix'.

D.2 De expertgroep

D.2.1 Rol van de expertgroep

11 De expertgroep speelt een belangrijke rol in het modelbouwproces. Zij leveren de inhoud op basis waarvan het model wordt gebouwd. Zij helpen de modelbouwers bij 'fact-finding' en bij het maken van geïnformeerde projecties over gebeurtenissen in de toekomst. Het aanleveren van kennis door de expertgroep gebeurt op verschillende manieren, namelijk:

1. Verwijzen naar de meest relevante (wetenschappelijke) publicaties en onderzoeken;
2. Kennis en informatie vergaren uit eigen organisatie;
3. Inbrengen van kennis en expertise gedurende het gehele traject;
4. Tijdens de workshops kennis en kunde uit de diverse werkvelden samenbrengen om zo tot een gedeeld beeld en onderbouwde/beredeneerde aannames te komen;
5. Geïnformeerde projecties maken ten aanzien van de werking van mechanismen in de toekomstige situatie en het maken van beredeneerde aannames van de waarde van nog onbekende gegevens.

D.2.2 Wijze van samenstellen expertgroep

12 De leden van de expertgroep zijn in dit traject voorgedragen door de 'Regiegroep Verhoging Griffierechten'. In deze regiegroep zijn de (belangrijkste) partijen vertegenwoordigd. Aan de voordracht van de regiegroep verhoging griffierechten voor de leden van expertgroep zijn de volgende voorwaarden gesteld[57]:

1. De (belangrijkste) partijen moeten vertegenwoordigd zijn in de expertgroep;
2. De verschillende invalshoeken moeten vertegenwoordigd zijn;
3. De voorgedragen leden van de expertgroep moeten deskundig zijn of deskundigheid kunnen mobiliseren;
4. De voorgedragen leden van de expertgroep hebben zicht op de relevante ontwikkelingen en zijn in staat vanuit een breder (dan het organisatie)belang te redeneren.

13 De leden van de expertgroep brengen voor het grootste deel de relevante kennis in. Op onderdelen zijn ook experts buiten de expertgroep benaderd om voor specifieke onderdelen kennis in te brengen. In bijlage B zijn alle geraadpleegde experts weergegeven.

D.2.3 Onderlinge interactie tussen experts en modelbouwers

14 De belangrijkste momenten waarop de interactie plaatsvindt, zijn tijdens bijeenkomsten van de expertgroep die door de modelbouwers worden gefaciliteerd. Tijdens die bijeenkomsten bevragen de modelbouwers de experts op tal van onderwerpen, gestructureerd en conform de gebruikte methoden. Het doel is om in een open discussie waaraan alle leden van de expertgroep deelnemen, op basis van de bij hen aanwezige kennis, gezamenlijke keuzes te maken en het model te bouwen. In deze discussies komen alle partijen en gezichtspunten aan bod.

[57] Projectbrief SMS, impactanalyse kostendekkende griffierechten, 9 december 2010, pagina 7.

Het is aan de modelbouwers om en de balans tussen tegenspraak en het bereiken van consensus te bewaken, gegeven de beperkt beschikbare tijd. Na de startbijeenkomst in januari 2011 zijn er drie plenaire bijeenkomsten geweest van de expertgroep.

15 Tussen de opeenvolgende bijeenkomsten van de expertgroep verzamelen de modelbouwers extra informatie, al dan niet door het bevragen van experts (ook buiten de bijeenkomsten met de expertgroep en buiten de leden van de expertgroep). Deze informatie wordt in de expertgroep getoetst aan het model toegevoegd.

D.3 Omgang met (gebrek aan) gegevens

D.3.1 Uitgangpunt: structuur bepaalt in belangrijke mate gedrag

16 Bij toepassing van systeemdynamica en Group Model Building is het uitgangspunt dat de structuur van het systeem in belangrijke mate het gedrag bepaalt van groot belang. Dat is de reden dat eerst de structuur wordt vastgelegd en dat in de tweede fase pas gekeken wordt naar de beschikbaarheid van gegevens. Dat leidt er onherroepelijk toe dat niet alle gegevens beschikbaar zijn. Op dat moment zijn er twee opties, namelijk:

1. Dat deel van het model buiten beschouwing laten, omdat er geen gegevens beschikbaar zijn of op redelijke termijn verzameld kunnen worden;
2. Data gebruiken op basis van beredeneerde aannames, waardoor er geen structuuronderdelen die van belang worden geacht door de expertgroep buiten beschouwing worden gelaten. Het moge duidelijk zijn dat voor deze optie is gekozen.

D.3.2 Hiërarchie van data

17 Als het uitgangspunt is dat de structuur in belangrijke mate het gedrag bepaalt, is optie 2 de meest logische keuze. Bij voorkeur wordt gebruikgemaakt van statistische gegevens, maar indien die niet beschikbaar zijn, zullen aannames gedaan moeten worden. In het model wordt de volgende typering van gegevens gehanteerd (geordend naar voorkeur):

1. Cijfers uit tijdreeksen, (wetenschappelijk) onderzoek, publicaties of databases;
2. Afgeleide cijfers;
3. Beredeneerde aannames (eventueel met bandbreedte);
4. Aannames/plausibiliteit (eventueel met bandbreedte).

18 In hoofdstuk 5 is beschreven welke gegevens zijn gebruikt, tot welke categorie ze behoren en wat de onderbouwing is indien het cijfer is afgeleid of (beredeneerd) aangenomen.

D.3.3 Scenario's en gevoeligheidsanalyse

19 Het gebruiken van aannames leidt tot onzekerheid over de waarde van de betreffende parameters in het model. Het opnemen van deze parameters heeft ook een groot voordeel. Deze parameters worden nu immers niet uitgesloten waardoor, er mee gesimuleerd kan worden en in ieder geval kan de gevoeligheid van de modelresultaten voor de waarde van de onzekere parameters in beeld worden gebracht. Het rekenen met onzekere parameters kan in scenario's of in gevoeligheidsanalyses. Het grote verschil tussen scenario's en gevoeligheidsanalyses is dat in scenario's meestal het effect van wijziging van een set van parameters wordt getoond, terwijl gevoeligheidsanalyses het effect van wijziging van individuele parameters tonen. In dit rapport zijn zowel scenario's als resultaten van gevoeligheidsanalyses opgenomen.

20 In hoofdstuk 6 is beschreven welke scenario's zijn doorgerekend en in bijlage G is beschreven welke gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd.

D.4 Waarborgen in model(bouwproces)

21 Om de kwaliteit van het model en het interne modelbouwproces te waarborgen is een aantal waarborgen ingebouwd. Deze waarborgen zijn afgeleid uit de erkende standaardwerken 'Tests for building confidence in system dynamic models' (Forrester en Senge, 1980) en 'Introduction to system dynamics modeling with Dynamo' (Richardson en Pugh, 1981).

22 De volgende tests zijn integraal onderdeel van de technische modelbouw:

1. Toetsing van dimensionele consistentie: iedere variabele heeft niet alleen een waarde, maar ook een dimensie. Alleen 'geldige 'berekeningen zijn toegestaan[58];
2. Toetsing van de semantiek van variabelen: de namen moeten passen bij de betekenis die een variabele in verschillende modelonderdelen heeft;
3. Toetsing van de aanwezigheid en juistheid van modelvertraging en feedback: de juiste werking van de formules die de vertragingen vormgeven op verschillende plaatsen in het model wordt tijdens het bouwproces getoetst;[59]
4. Toetsing van de manier waarmee het model met invoervariabelen omgaat: het model leest parameters in vanuit een spreadsheet. Verandering van de waarde in het spreadsheet moeten resulteren in een verandering van de ingelezen variabele;
5. Toetsing van de gebruiksvriendelijkheid van het model: de invoerbestanden zijn makkelijk terug te vinden, het model is in overzichtelijke en samenhangende diagrammen gesplitst, er zijn 'knoppen' waarmee mechanismen aan en uit worden gezet en de uitvoer van het model is zo opgemaakt dat de informatie helder is;

[58] Bijvoorbeeld: een variabele met dimensie zaak mag niet worden opgeteld bij een variabele met dimensie maand, maar mag er wel door worden gedeeld om een variabele met dimensie zaak per maand te berekenen.

[59] Dit gebeurt door de invoer te vergelijken met uitvoer: de mate van verschuiving in de tijd van de uitvoer is daarbij belangrijk.

6. Toetsing van de modeluitkomsten aan het werkelijke systeem (reference mode): het model rekent vanaf 2008, de waarden die voor 2009 en 2010 worden berekend zijn in lijn met de inmiddels bekende (voorlopige) statistische gegevens.

23 De volgende tests zijn onderdeel van de gevoeligheidsanalyse:

1. Toetsing van invoer van extreme waarden in modelvergelijkingen: wanneer een parameter op nul wordt gezet moeten de formules nog steeds goed werken en delingen door nul op tijd afvangen;
2. Toetsing van gevolgen invoer van extreme waarden op modelgedrag. Wanneer er hele grote of hele kleine waarden voor parameters worden ingevuld (in feite onrealistische waarden), moet het model daarop adequaat reageren door ook met deze waarden te rekenen.

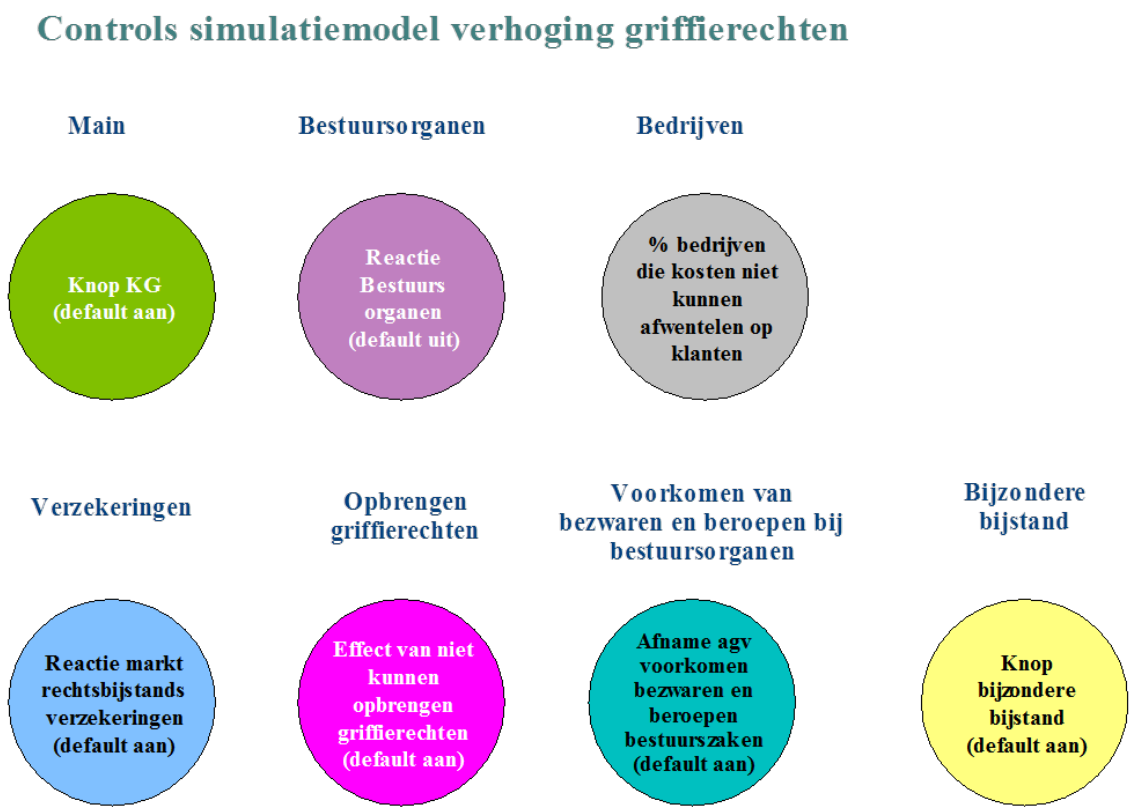
24 Onderstaande tests worden (deels impliciet) uitgevoerd tijdens de bijeenkomsten met de expertgroep:

1. Toetsing van de geschiktheid van de structuur, grootte, en aggregatieniveau van het model voor het beoogde publiek: het detailniveau van de structuur moet passen bij de verwachting over het detailniveau waarop resultaten worden gepresenteerd;
2. Het opsporen van contra-intuïtief modelgedrag: wanneer een verwachting anders is dan een uitkomst kan dit een gevolg zijn van een fout in het model of in de data, of er kan sprake zijn van een correct berekend, maar onverwacht effect;
3. Toetsing van gegenereerde modelpatronen:alle modelresultaten moeten begrepen kunnen worden binnen de context van het model, en kunnen nooit worden toegeschreven aan variabelen die geen deel uitmaken van de modelstructuur.

Toetsing van de modeluitkomsten aan het werkelijke systeem (reference mode): er mogen geen onverklaarbare afwijkingen zijn van ‘bekende’ gegevens.

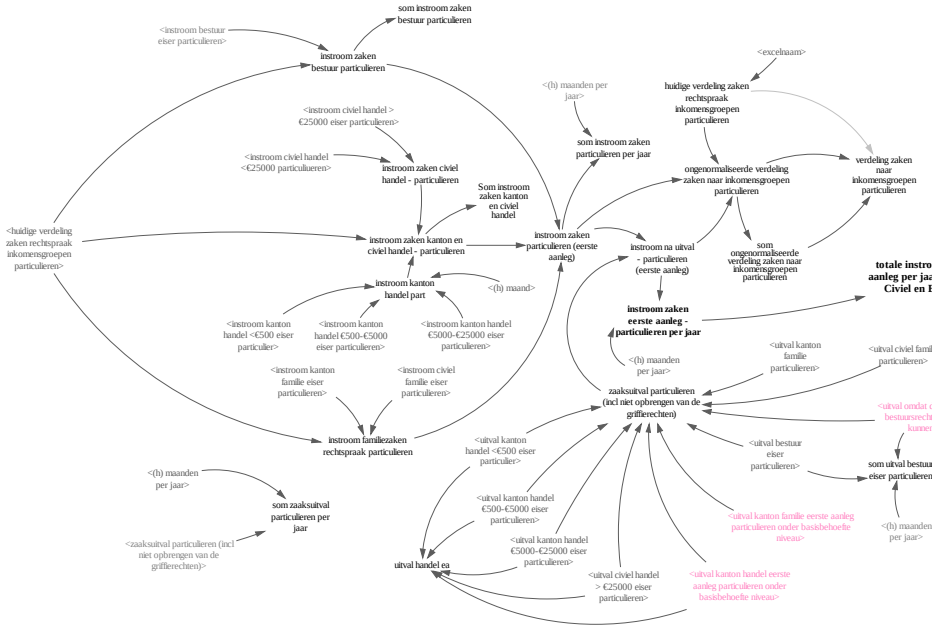
E. Weergave van het simulatiemodel

01 In deze bijlage zijn de schermafdrukken van het simulatiemodel opgenomen. In hoofdstuk 4 is de beschrijving van het simulatiemodel opgenomen.



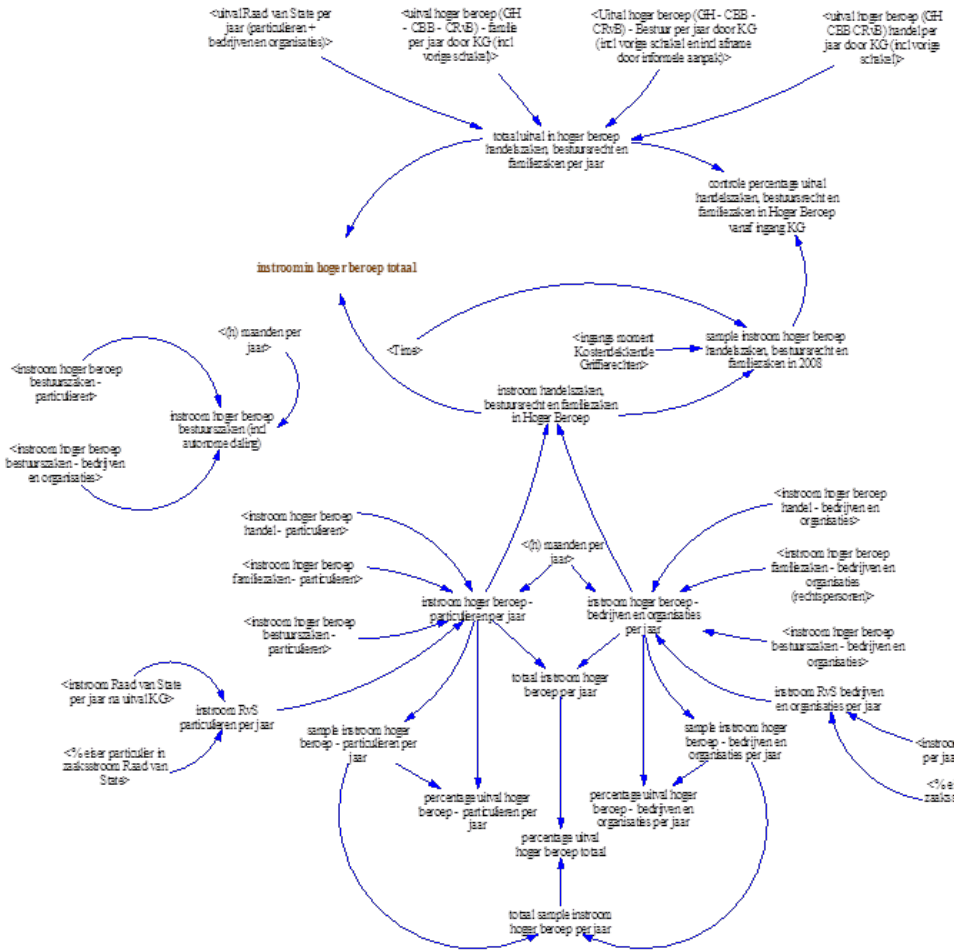
Totalen rechtspraak - eerste aanleg

Particulieren

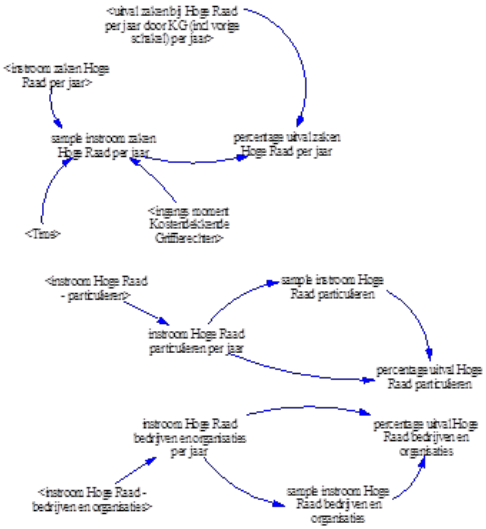


Bedrijven en organisaties

Raad van State
Gerechtshoven / CBB / CRvB

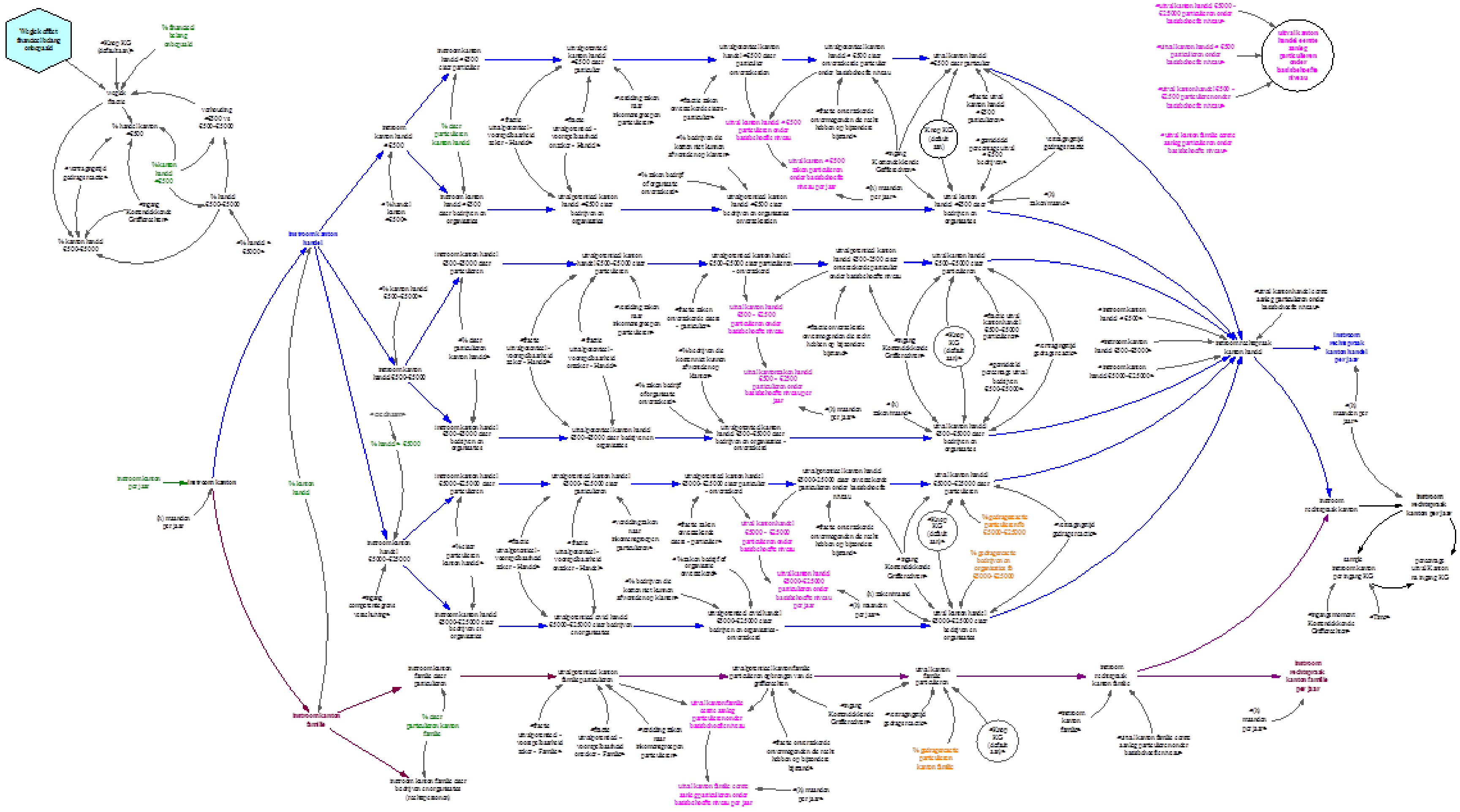


Hoge Raad

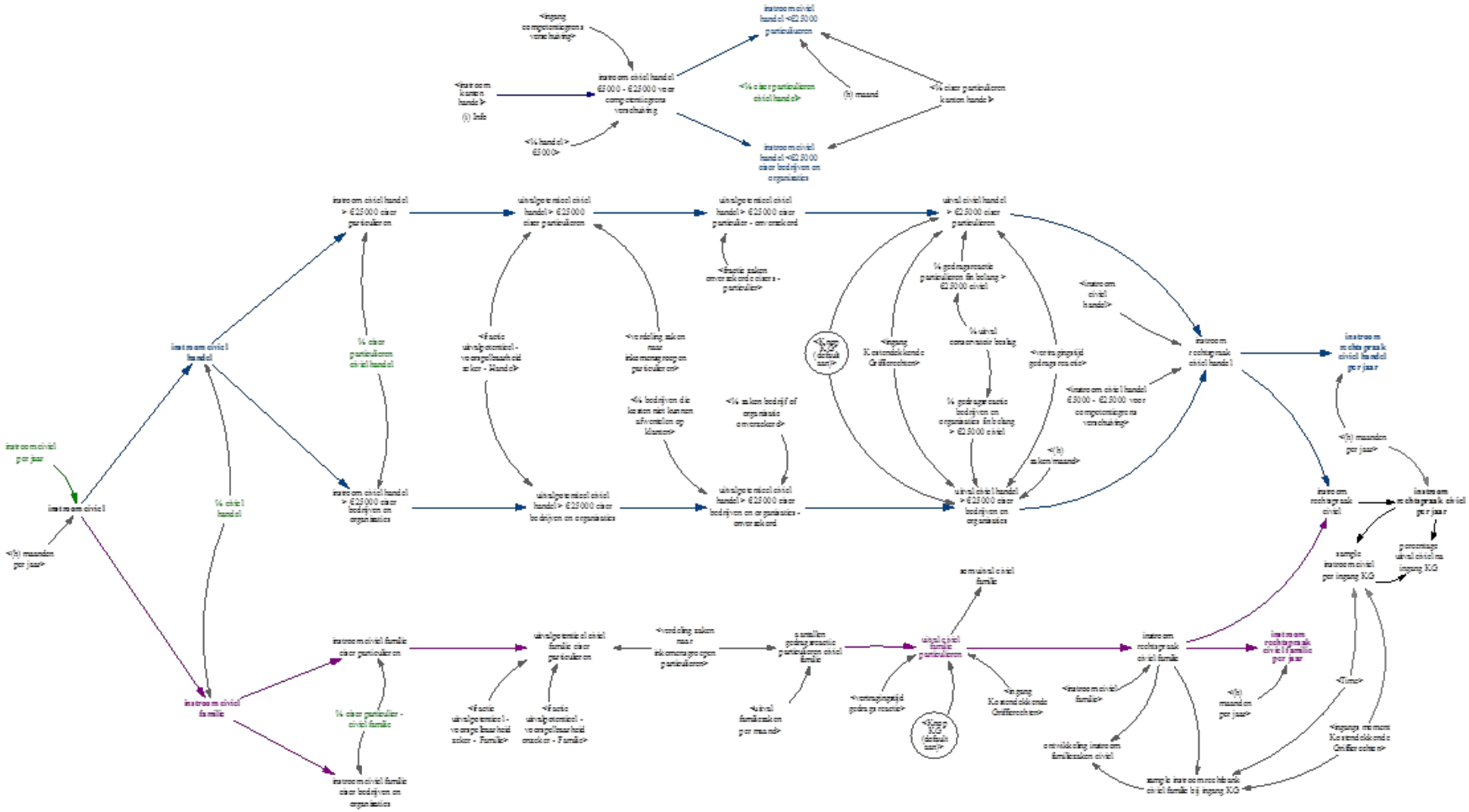


Rechtspraak Kanton

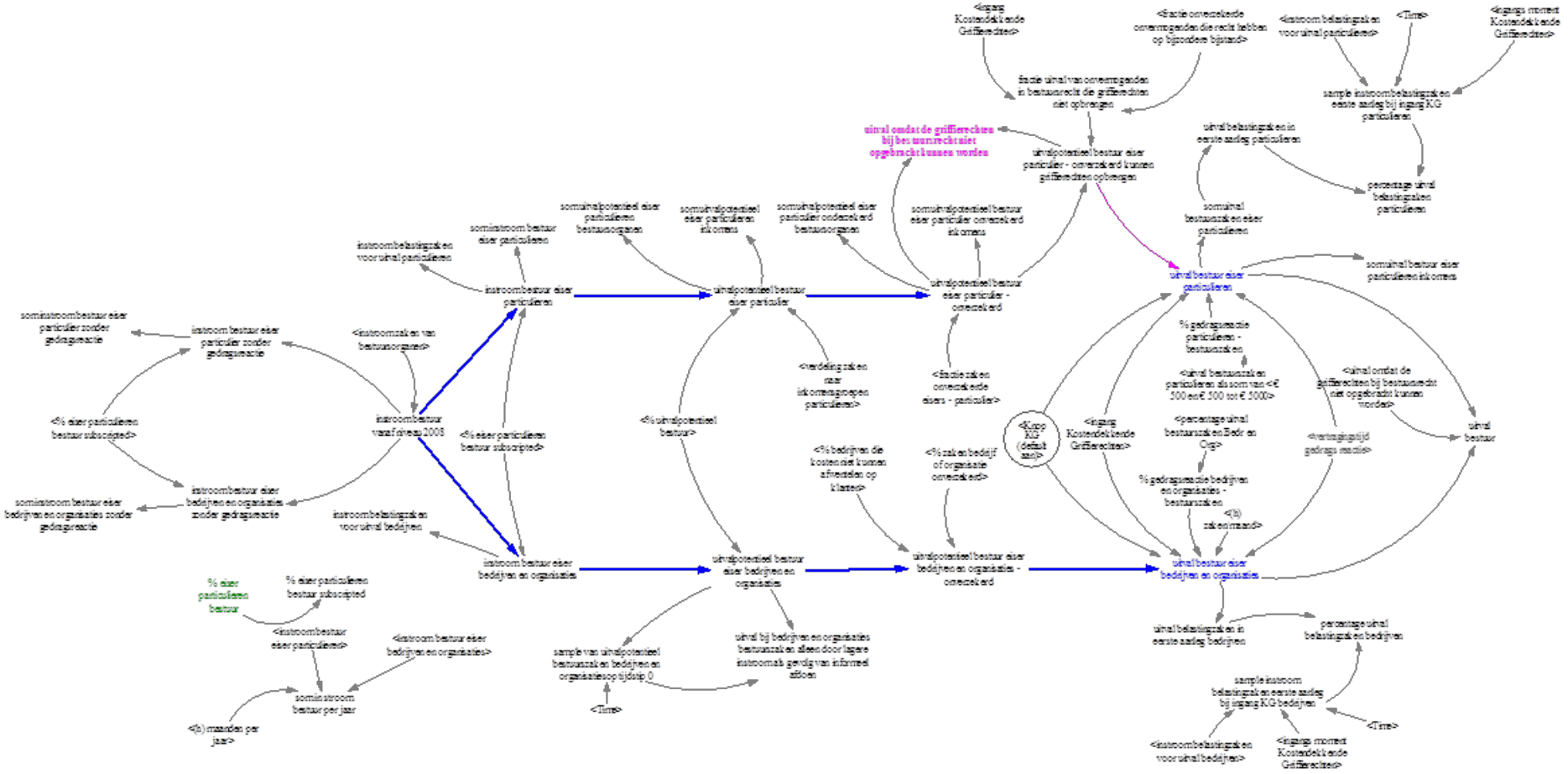
Gedragsreactie financieel belang onbepaald



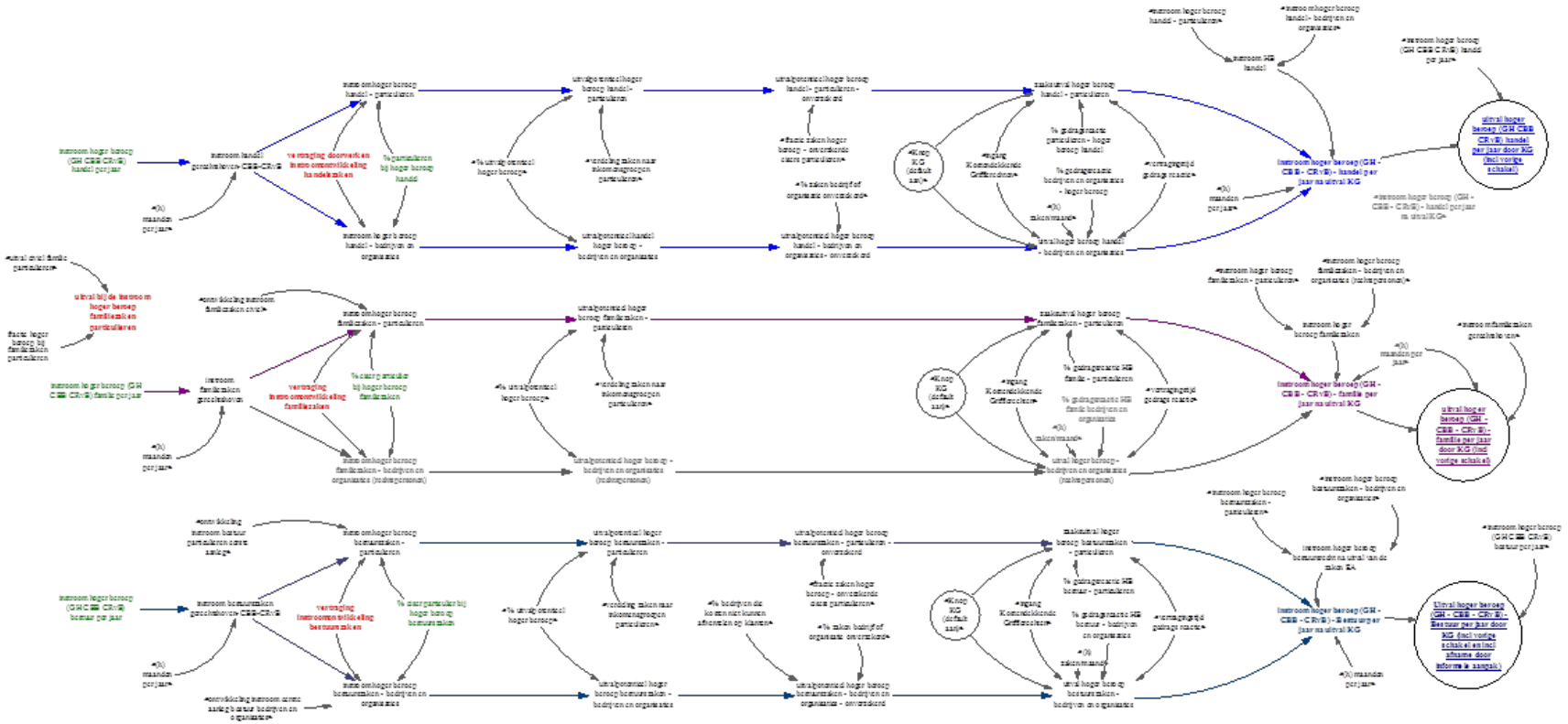
Rechtspraak Civiel



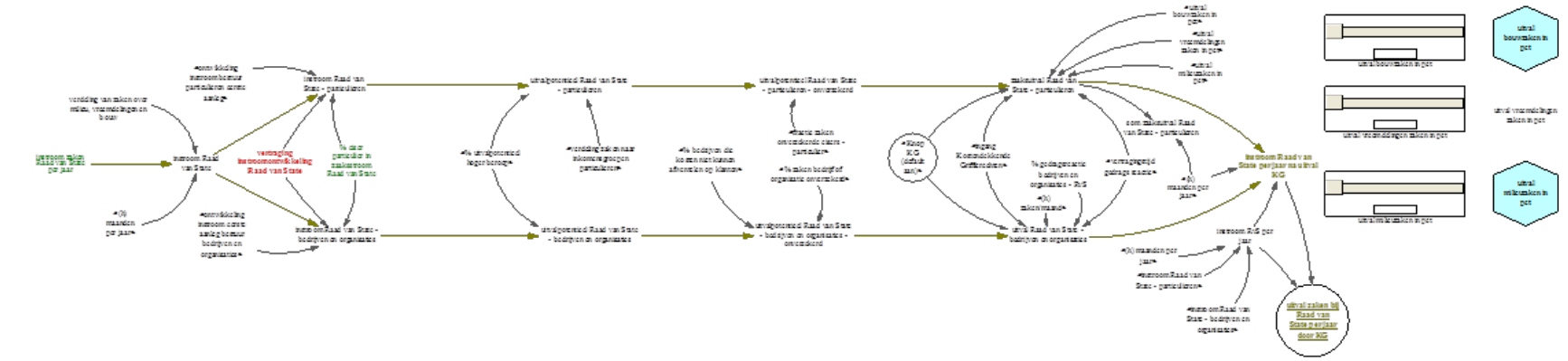
Rechtspraak bestuur



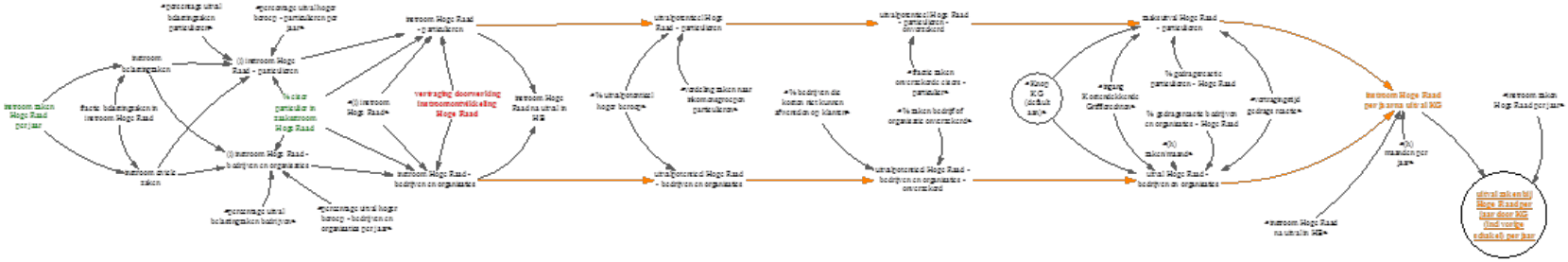
Gerechtshoven / CBB / CRvB



Raad van State

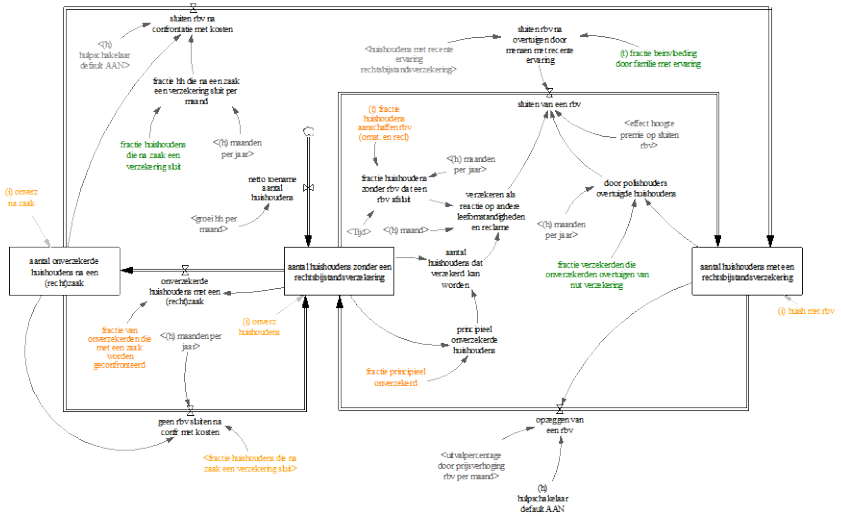


Hoge Raad

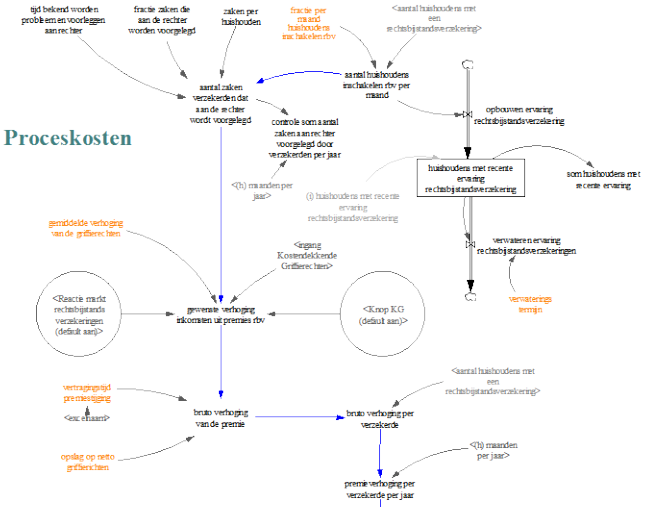


Rechtsbijstandsverzekeringen - particulieren

Verzekerde en onverzekerde huishoudens

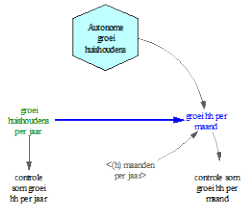


Beroep op rechtsbijstandsbverzekering & rechtspraak

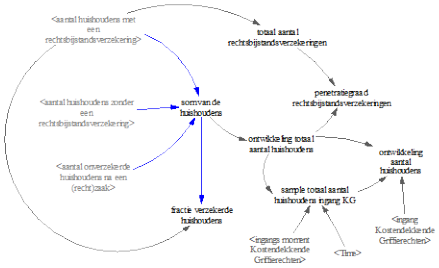


Proceskosten

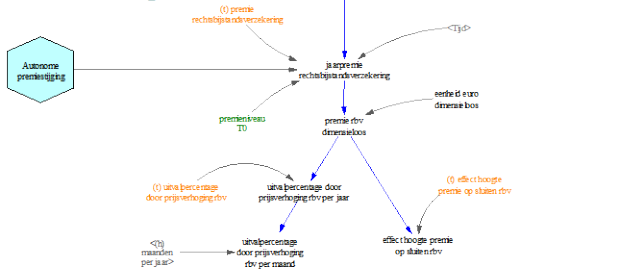
Autonome ontwikkeling huishoudens



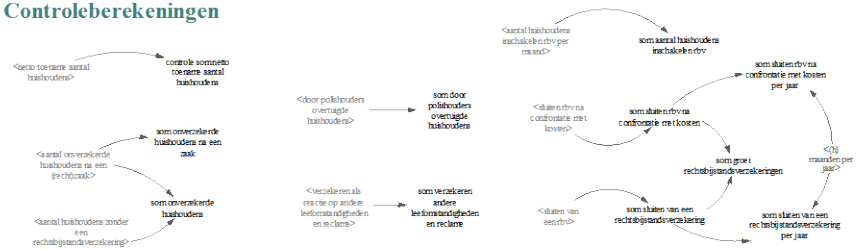
Penetratiegraad rechtsbijstandsverzekeringen



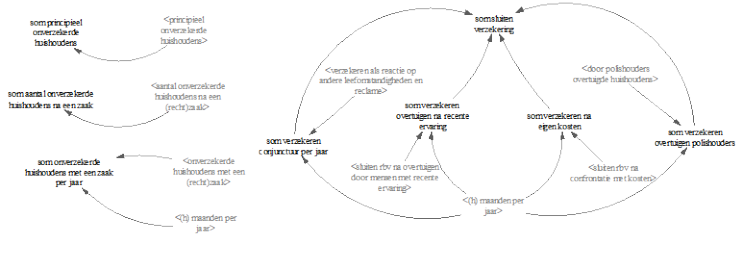
Premieontwikkeling



Controleberekeningen

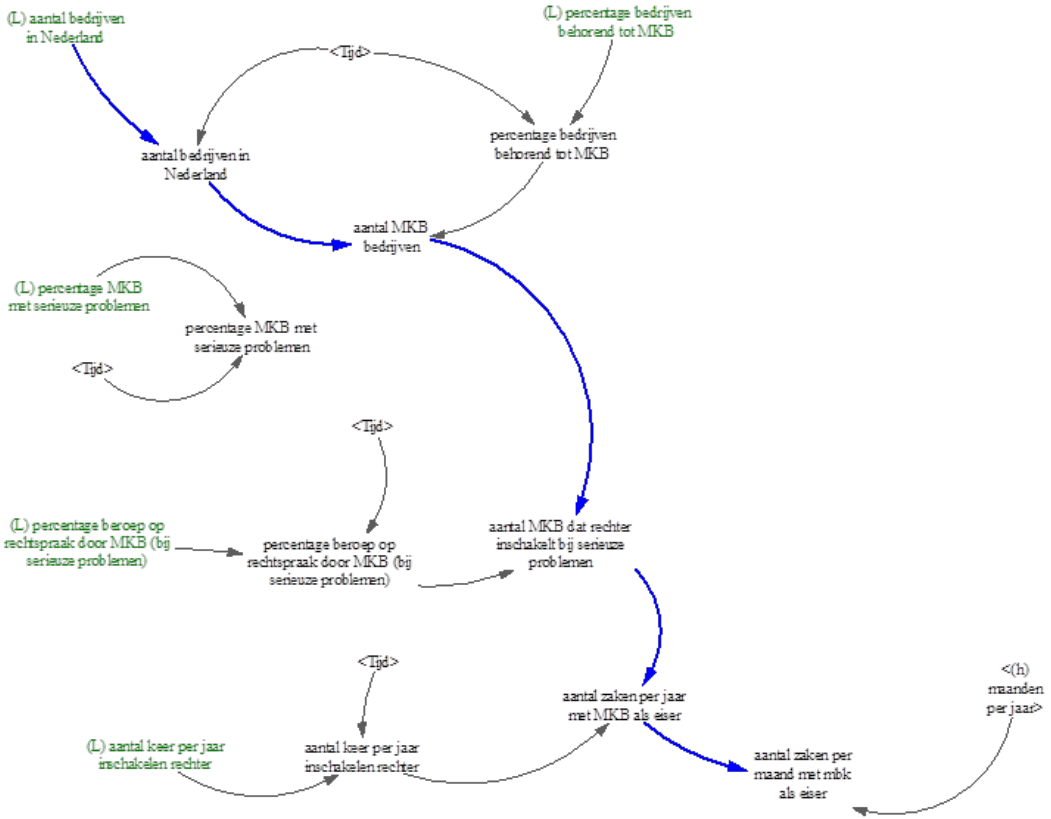


Controleberekeningen



Gedragsreactie Bedrijven & Organisaties

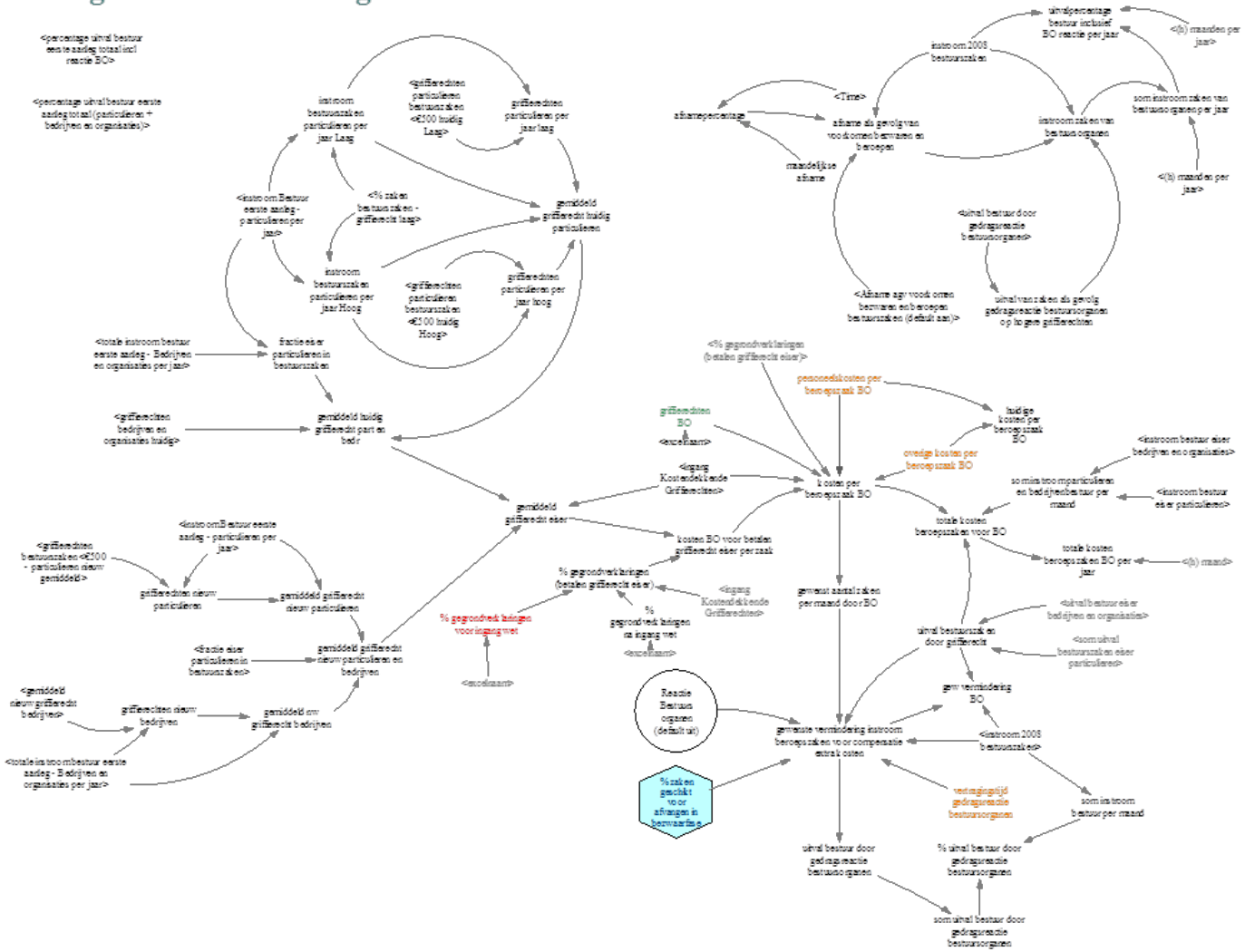
Midden- en Kleinbedrijf



Grote bedrijven en organisaties

Geen uitval

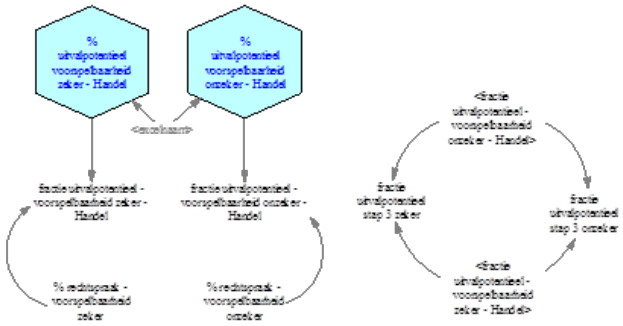
Gedragsreactie bestuursorganen



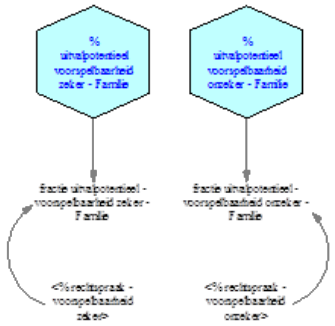
Uitvalpotentieel

Uitvalpotentieel rechtbank, gerechthof, CBB, CRvB

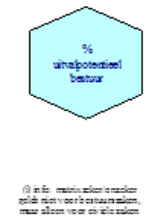
Handel



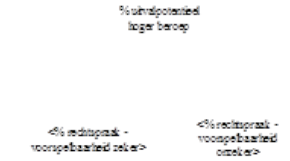
Familie



Bestuur

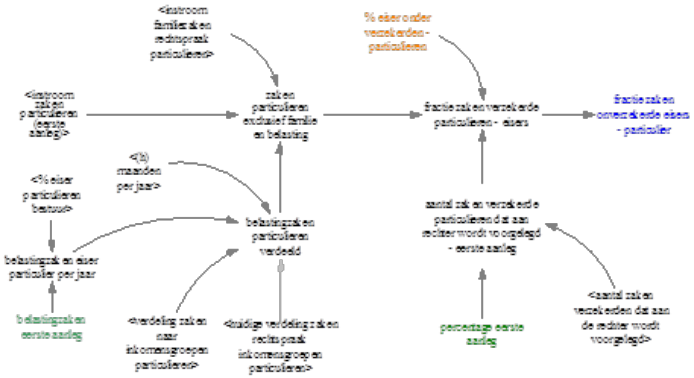


Uitvalpotentieel hoger beroep

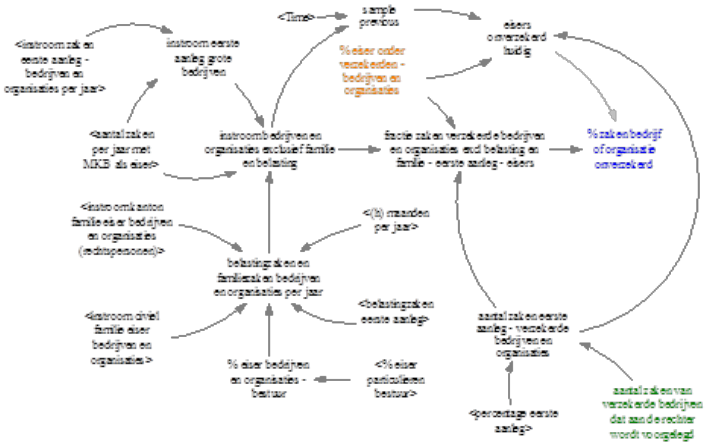


Uitvalpotentieel onverzekerd of onverzekerbaar

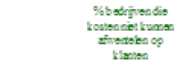
Onverzekerde particulieren - eerste aanleg



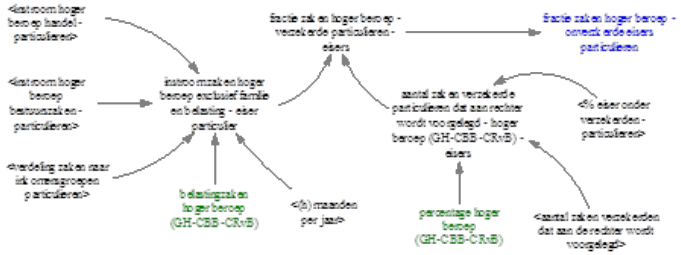
Onverzekerde bedrijven en organisaties - eerste aanleg



Mogelijkheid tot doorbelasting kosten geschillen aan klanten door bedrijven en organisaties

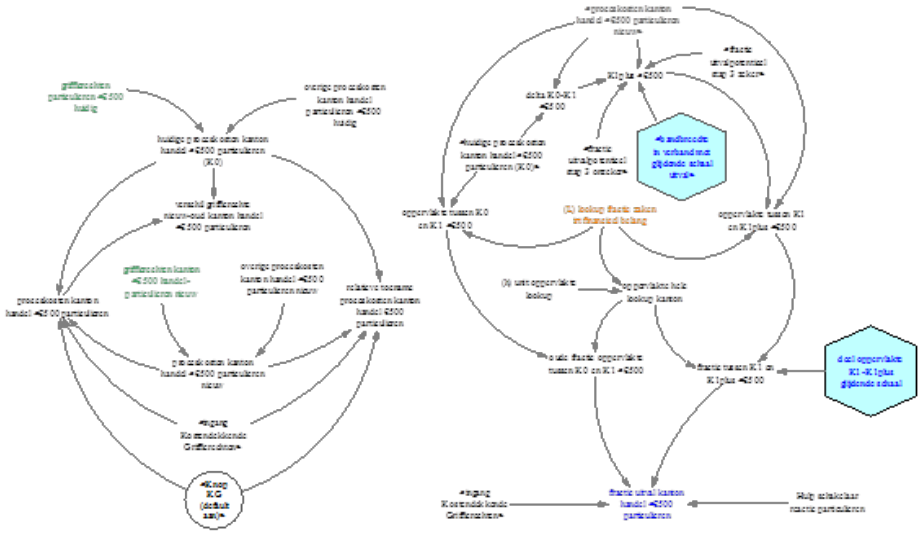


Onverzekerde particulieren - hoger beroep (GH, CBB, CRvB)

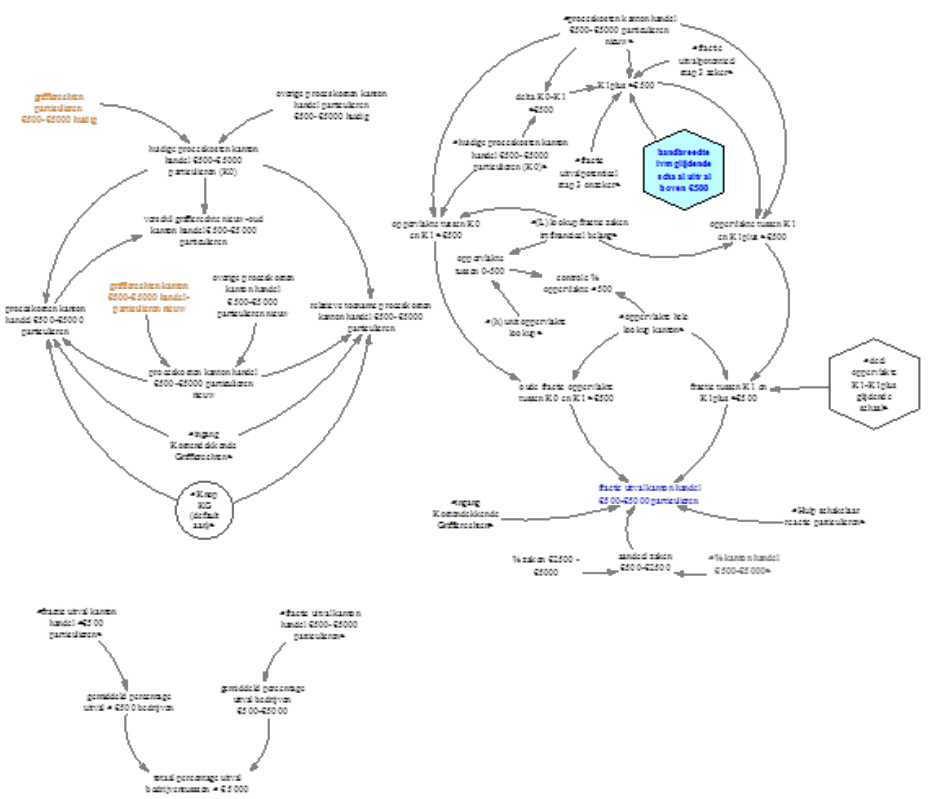


Uitval

Uitval kanton handel - particulieren <€500

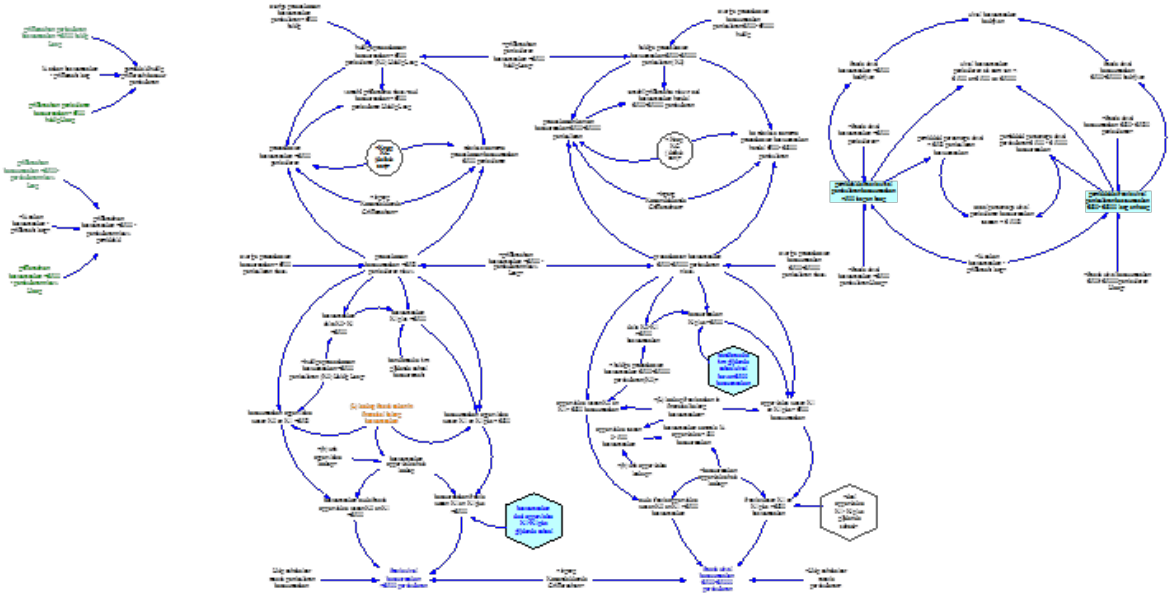


Uitval kanton handel - particulieren €500 tot €5000

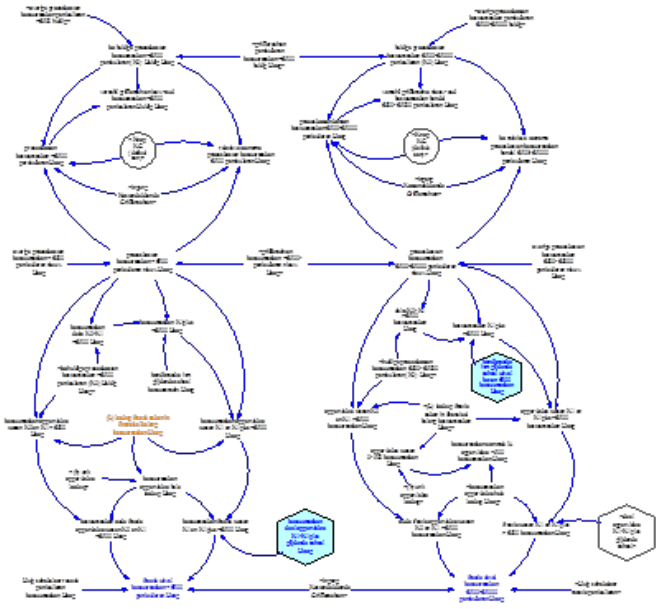


Uitval bestuur

particulieren bestuurszaken griffierecht Laag

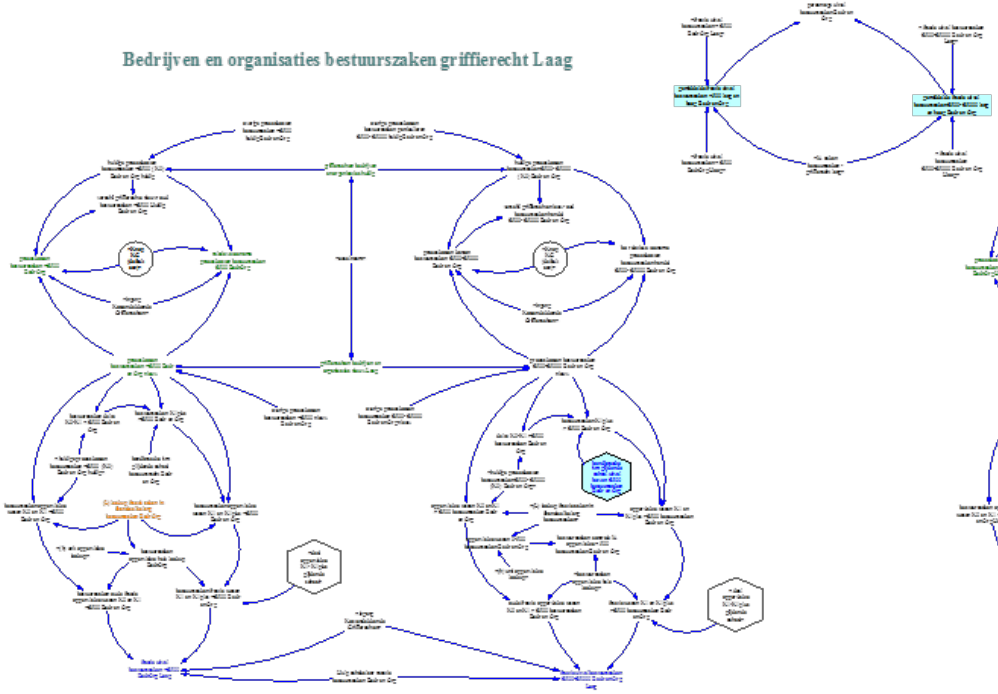


particulieren bestuurszaken griffierecht hoog

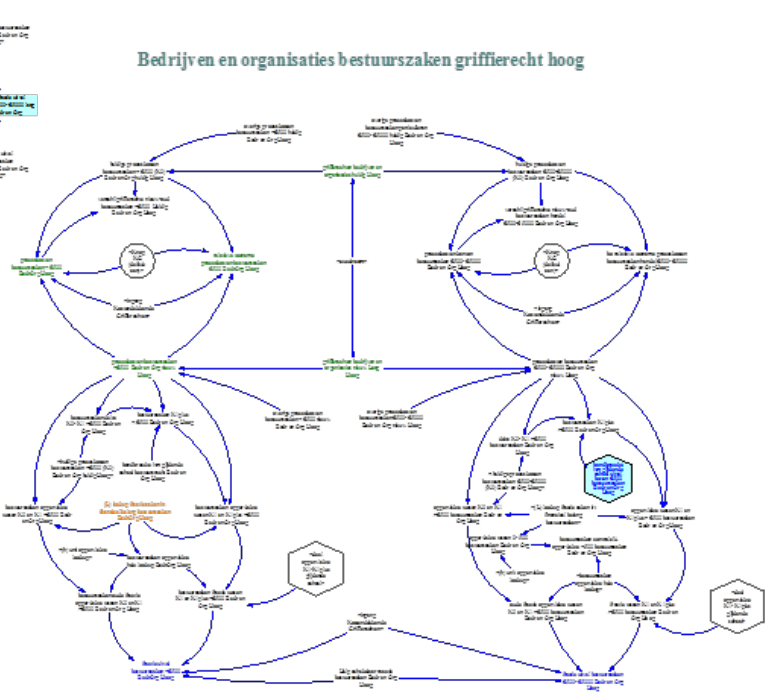


Uitval bestuur

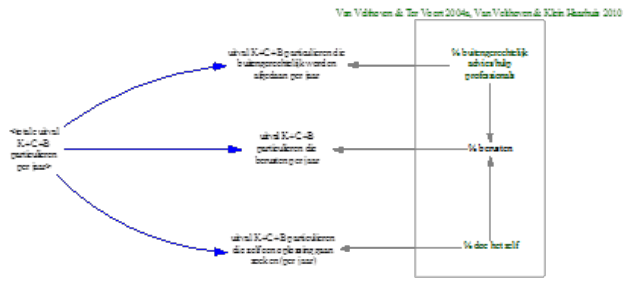
Bedrijven en organisaties bestuurszaken griffierecht Laag



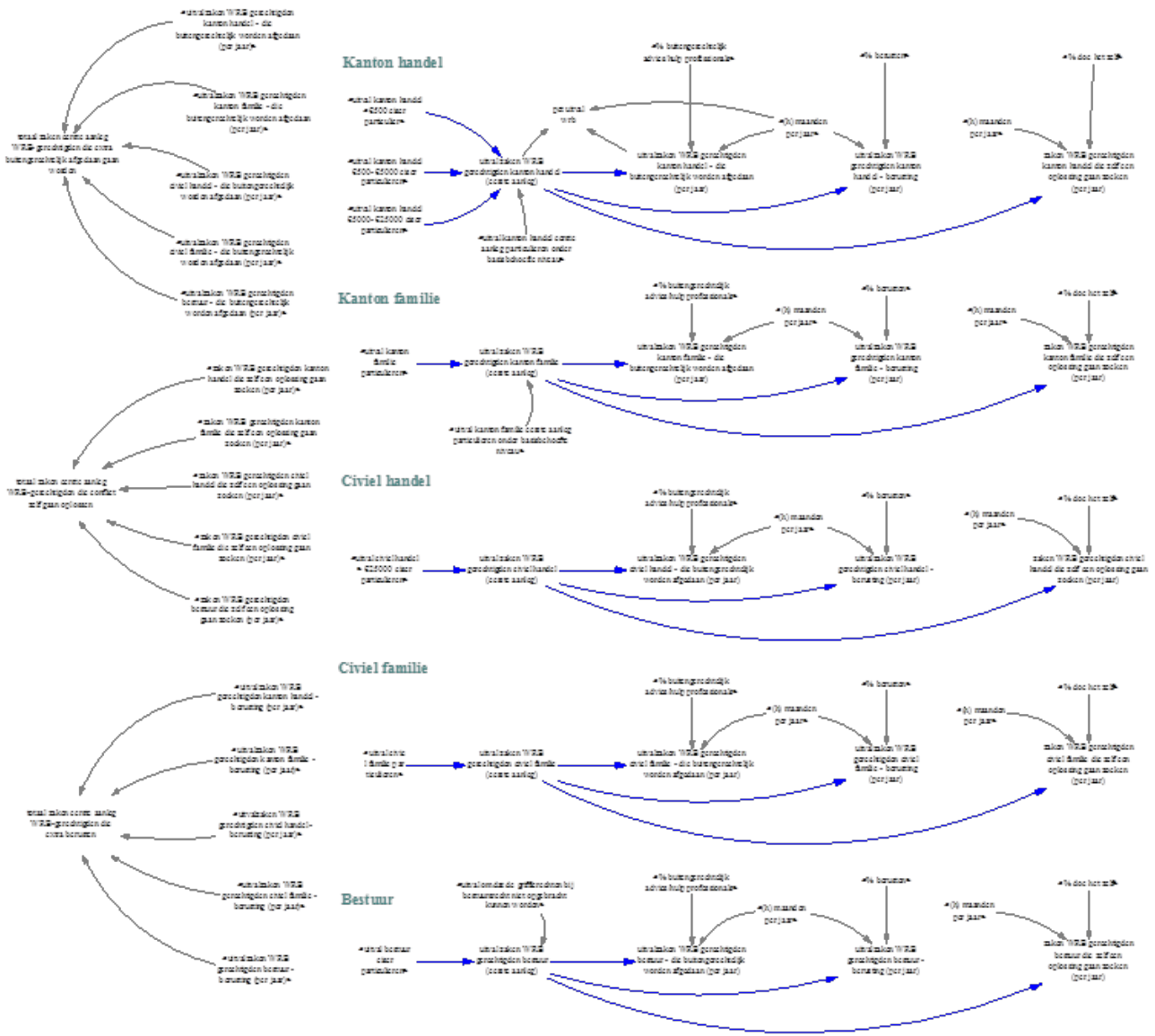
Bedrijven en organisaties bestuurszaken griffierecht hoog



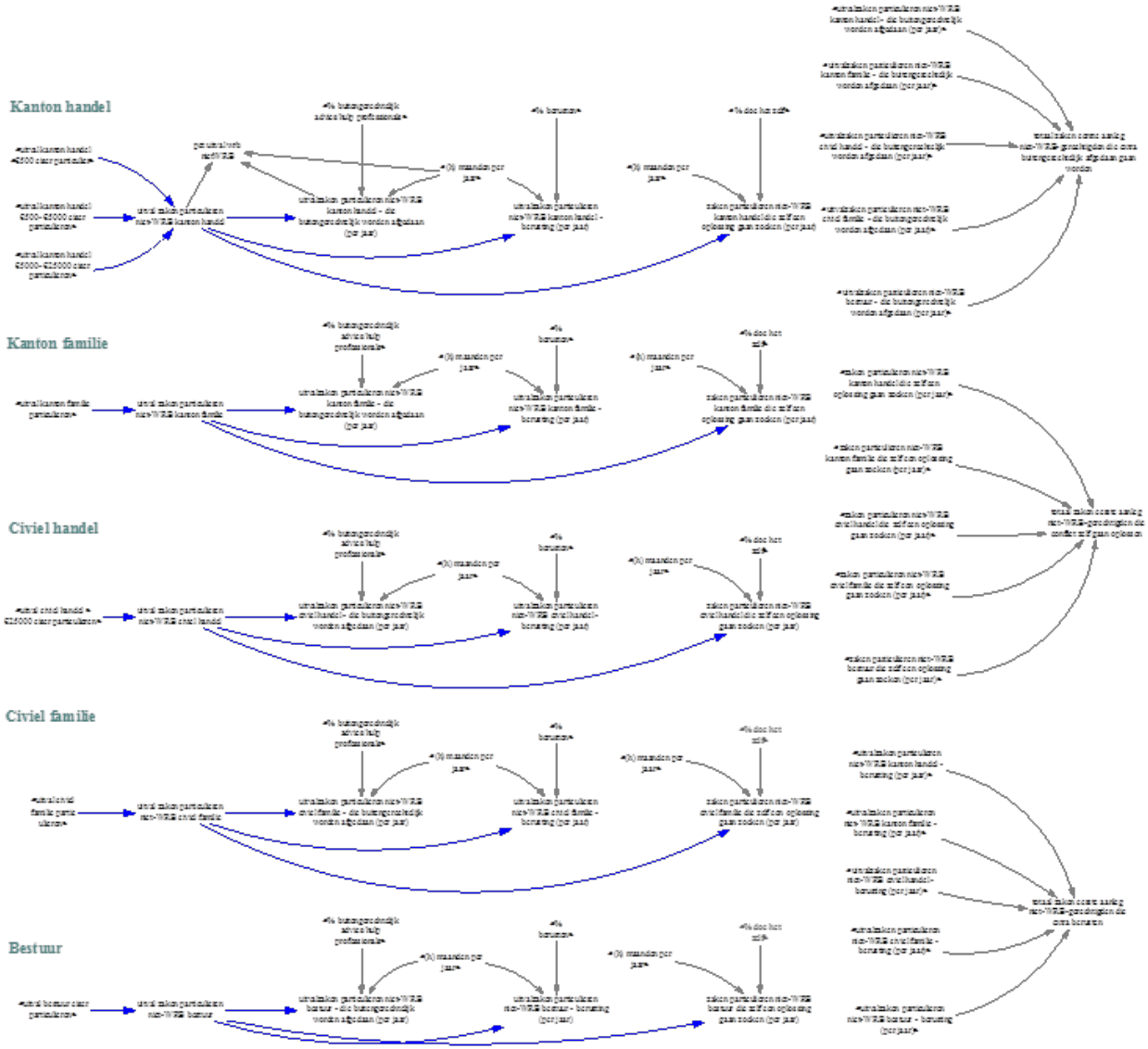
Uitval particulieren (eerste aanleg)



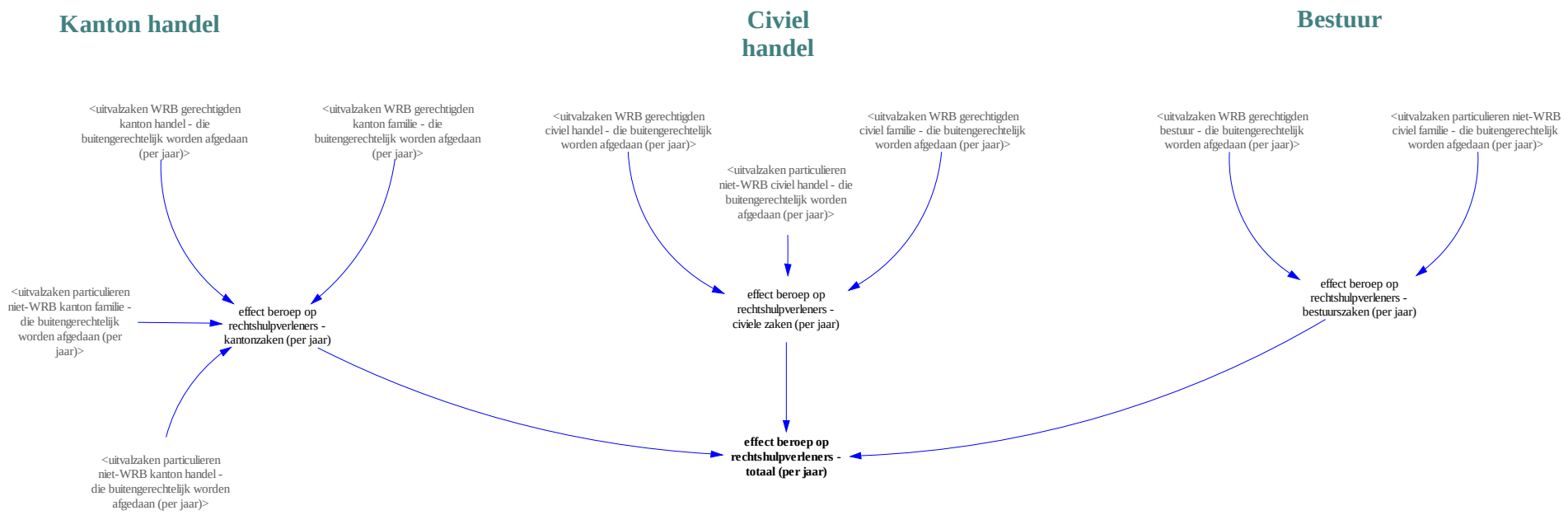
Gesubsidieerde rechtsbijstand (eerste aanleg)



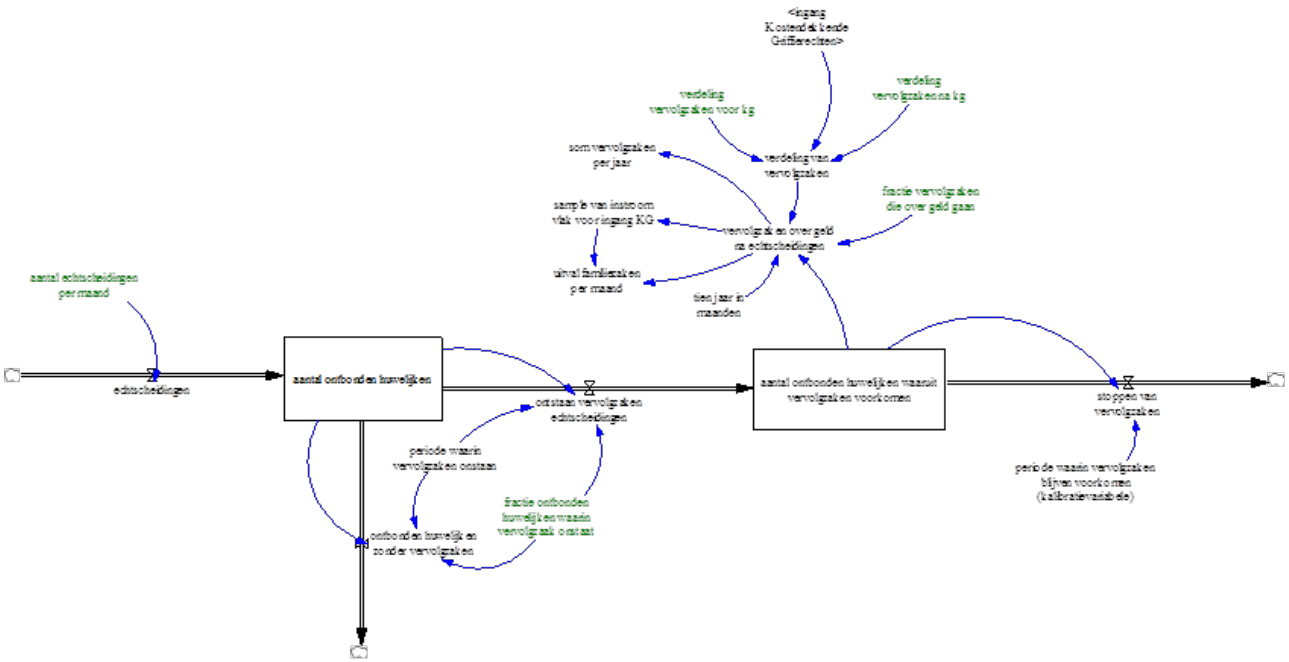
Particulieren niet-WRB (eerste aanleg)



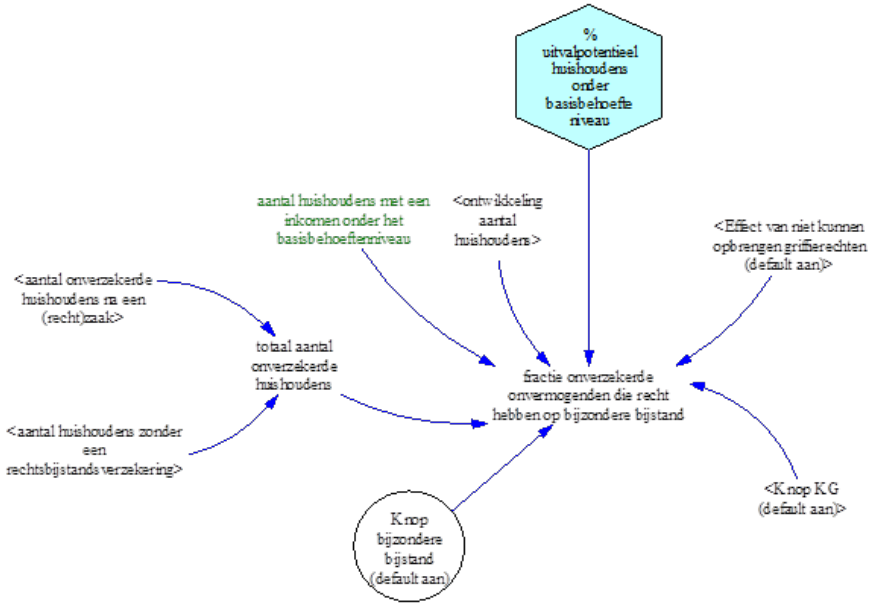
Beroep op rechtshulpverleners buiten de rechtspraak



Echtscheidingen



Huishoudens onder het basisbehoefteniveau



F. Invoer in het simulatiemodel

01 In bijlage C is weergegeven voor welke model parameters beredeneerde aannames zijn gedaan. In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 is beschreven welke redenatie is gevolgd en tot welke waarde dat heeft geleid voor een bepaalde modelparameter. Het simulatiemodel rekent daarnaast ook met waarden die deels uit geverifieerd en gepubliceerd cijfermateriaal afkomstig zijn en deels met cijfers die na omrekenen daarvan zijn afgeleid.

02 In de volgende overzichten is met een kleur aangegeven welke cijfers (die niet al genoemd zijn in hoofdstuk 5) die het model gebruikt direct uit bestaand cijfermateriaal komen (in een groen veld) en welke cijfers zijn afgeleid (in een rood veld). Alle ‘rode’ cijfers zijn voorgelegd aan experts op de verschillende gebieden, om de plausibiliteit te waarborgen.

03 De meeste ‘rode’ cijfers komen voor bij het onderdeel rechtsbijstandverzekeringen. Voor de uitkomsten van het model in termen van uitval is dit modelonderdeel minder gevoelig. De reden hiervoor is dat het aantal zaken dat verzekerden voor de rechter brengt laag is ten opzichte van het totale aantal zaken. Voorts is de verwachte stijging in de premie relatief klein, waardoor er in de simulaties nauwelijks veranderingen zullen optreden.

04 Alle andere cijfers in de tabellen in deze bijlage zijn niet in het model gebruikt.

Scenario's

	Keuze scenario	Scenario	
	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
	2	**1**	**2**
Uitvalpotentieel eerste aanleg			
% uitvalpotentieel voorspelbaarheid zeker - Handel	50%	25%	50%
% uitvalpotentieel voorspelbaarheid onzeker - Handel	100%	50%	100%
% uitvalpotentieel voorspelbaarheid zeker - Familie	50%	25%	50%
% uitvalpotentieel voorspelbaarheid onzeker - Familie	100%	50%	100%
% uitvalpotentieel bestuur	100%	50%	100%
Huishoudens onder basisbehoefte niveau			
% uitvalpotentieel huishoudens onder basisbehoefte niveau	24%	12%	24%
Reactie Bestuursorganen			
% zaken geschikt voor afvangen in bezwaarfase	40%	0%	40%
Hoger beroep en cassatie			
uitval bouwzaken	40%	10%	40%
uitval vreemdelingen zaken	0%	0%	0%
uitval milieuzaken	0%	0%	0%

Invoerwerkblad griffierechten

Hoogte griffierecht eiser	Huidig					toekomstig			
	bedrijven	onvermogend	minvermogend	midden	plus	onvermogend	minvermogend	midden	plus (en bedrijven)
Sector kanton									
financieel belang < €500	€106	€71	€71	€71	€71	€125	€125	€125	€125
financieel belang €500 - €5000, onbepaald	€284	€71	€71	€142	€142	€125	€150	€225	€300
financieel belang €5.000 - €25.000	€568	€71	€71	€258	€258	€125	€250	€375	€500
	€1181	€71	€71	€588	€588				
familie	€106	€71	€71	€71	€71	€125	€125	€125	€125
Sector civiel									
financieel belang €25.000 - €100.000	€1181	€71	€71	€588	€588	€188	€375	€563	€750
financieel belang €100.000 - €350.000						€375	€750	€1125	€1500
financieel belang €350.000 - €1.000.000	€3537	€71	€71	€1414	€1414	€625	€1250	€1875	€2500
financieel belang > €1.000.000						€1875	€3750	€5625	€7500
familie	€568	€71	€71	€258	€258	€125	€250	€375	€500
Sector bestuur									
Griffierecht laag	€302	€41	€41	€41	€41	€125	€125	€188	€250
Griffierecht hoog	€302	€152	€152	€152	€152	€125	€200	€300	€400
% zaken bestuur huidig griffierecht laag		47%	idem	idem	idem	idem	idem	idem	idem
Griffierecht bedrijven en organisaties nieuw Laag	€302	-	-	-	-	-	-	-	€250
Griffierecht bedrijven en organisaties nieuw Hoog	€302								€400
Griffierecht bestuursorganen (bij verlies)									€5000

Invoerwerkblad modeldelen rechtspraak (zaakstromen)

		Rechtbanken					Hoger beroep						
Instroom zaken rechtspraak - totaal op jaarbasis	**eenheid**	**Kanton**		**Civiel**		**Bestuur**	**Gerechtshoven / CBB / CvRB**			**Raad van State**	**Hoge Raad**	**Bron**	**Toelichting / opmerkingen**
Instroom zaken 2008	zaken per jaar	552.289		126.915		74.420	26.709			5.485	1.334	DIRR/RvdR xls 160311	
Verdeling totale instroom rechtspraak	%	95,7%					3,39%			0,70%	0,17%		
Aantallen instroom rechtspraak - verdeling op jaarbasis		**handel**	**familie**	**handel**	**familie**	**Bestuur**	**HB handel**	**HB familie**	**HB bestuur**	**Raad van State**	**Hoge Raad**		
Aantallen instroom handel/familie 2008	zaken per jaar	516.324	35.965	61.282	65.633	74.420	9.636	4.889	12.184	5.485	1.334	DIRR/RvdR xls 160311	
~ waarvan belastingzaken (bestuur)	zaken per jaar	-	-	-	-	15.646	-	-	3.586	-	749	DIRR/RvdR xls 160311	
Verdeling instroom rechtspraak													
Verdeling instroom 2008	%	93%	7%	48%	52%	-	36%	18%	46%	-	-		

Financieel belang		**Kanton handel**	**Kanton familie**	**Civiel handel**	**Civiel familie**	**Bestuur**	**HB handel**	**HB familie**	**HB bestuur**	**Raad van State**	**Hoge Raad**	**Bron**	**Toelichting / opmerkingen**
% zaken financieel belang < €500	%	43%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	DIRR/RvdR xls 160311	
% zaken financieel belang €500 - €5000	%	52%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	DIRR/RvdR xls 160311	
% zaken financieel belang €5000 - €25000	%	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	DIRR/RvdR xls 160311	
Controle totaal % zaken <25000	%	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
% financieel belang onbepaald		1,9%	-	34%	-	-	25%	-	-	-	-	DIRR/RvdR xls 160311	
% zaken financieel belang €2500-5000	%	9,4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	DIRR/RvdR xls 160311	

Eisers particulieren of bedrijven & organisaties		**Kanton handel**	**Kanton familie**	**Civiel handel**	**Civiel familie**	**Bestuur**	**HB handel**	**HB familie**	**HB bestuur**	**Raad van State**	**Hoge Raad**	**Bron**	**Toelichting / opmerkingen**
% eiser particulier	%	25%	98%	36%	96%	92%	37%	100%	69%	80%	80%	DIRR/RvdR xls 160311	
% eiser bedrijven & organisaties	%	75%	2%	64%	4%	8%	63%	0%	31%	20%	20%	DIRR/RvdR xls 160311	
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Controle verdeling instroomaantallen 2008												**Rechtbanken**	**Hoger beroep**
Particulieren	zaken per jaar	129.081	35.246	22.062	63.008	68.466	3.565	4.889	8.355	4.388	1.067	**318.000**	**22.000**
Bedrijven & organisaties	zaken per jaar	387.243	719	39.220	2.625	5.954	6.071	0	3.829	1.097	267	**436.000**	**11.000**

		Kanton handel		**Civiel handel**		**Bestuur**
Verhouding kanton : civiel : bestuur		90%		9%		1%
`Volgens Delta MKB 2008	**247.600**	221.734		22.457		3.409
% MKB zaken	57%					
% zaken grote bedrijven	43%					
Rest grote bedrijven en organisaties	188.400	168.718		17.088		2.594
MKB zaken kanton handel onder <€500		95.244		-		-
MKB zaken kanton handel boven >€500		126.490		-		-
Grote bedrijven - zaken <€500		72.472		-		-
Grote bedrijven - zaken >€500		96.247		-		-

DIRR/RvdR xls 160311 = excelbestand DIRR/FBC+RvdR "*tariefmodel verhoging griffierechten (160311).xls*"

Invoerwerkblad modeldeel rechtsbijstandsverzekering

Initials	aantal verzekerde huishoudens in 2008		2.961.177					
			subscript					
naam in model	eenheid	naam range	onvermogend	minvermogend	midden	plus	Totaal	
(i) onverz na zaak	huish	i_onverz_na_zaak	126.228	50.290	45.710	131.129	4.280.818	onverzekerd
(i) onverz huish	huish	i_onverz_huish	1.640.846	522.467	378.669	1.385.479		
(i) huish met rbv	huish	i_huish_rbv	812.405	455.387	523.263	1.170.127	2.961.182	verzekerd
(i) huishoudens met recente ervaring rechtsbijstandsverzekering	huish	i_huish_rec_erv_rbv	87.580	57.140	60.467	142.663		
		totaal huishoudens	2.579.479	1.028.144	947.642	2.686.735		
fractie in bijstand		12%	300.000					
Totaal hh en verdeling	7.242.000	verdeling	35,62%	14,20%	13,09%	37,10%		
Autonome groei aantal huishoudens	huish/jaar	groei_aantal_hh	18.343	7.311	6.739	19.106		

			onvermogend	minvermogend	midden	plus	
bedenktijd sluiten verzekering	maand	bed_tijd_sl_verz	6	6	6	6	
fractie huishoudens die na zaak een verzekering sluit	dmnl	fr_huish_verz_na_zaak	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	
fractie van onverzekerden die met een zaak worden geconfronteerd	dmnl	fr_onverz_zaak_confr	0,50%	0,62%	0,77%	0,61%	berekend in verzekeraars.xls / aantal polissen
fractie principieel onverzekerd	dmnl	fr_princ_onverz	80%	30%	15%	30%	
fractie per maand huishoudens inschakelen rbv	dmnl	fr_insch_rbv	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	Verbond van Verzekeraars
verwateringstermijn	maand	verwterm	12	12	12	12	aanname: het duurt een jaar
fractie familie die onverzekerden overtuigen van nut verzekering	dmnl/jaar	fr_fam_overt_onv	0,39%	0,39%	0,39%	0,39%	16.500 Verbond van Verzekeraars
fractie verzekerden die onverzekerden overtuigen van nut verzekering	dmnl/jaar	fr_verz_overt_onv	0,55%	0,55%	0,55%	0,55%	23.500 Verbond van Verzekeraars, verdeling is aanname

Premieontwikkeling rbs-verzekering	3%	autonome premiestijging per jaar (aanname)											
tijd		tijd_premie_rbv	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
premie rechtsbijstandsverzekering	euro per jaar	premie_rbv	€ 245,84	€ 248,44	€ 255,54	€ 262,84	€ 270,35	€ 278,08	€ 286,02	€ 294,19	€ 302,60	€ 311,24	€ 320,13
Lookup premie autonoom	euro per jaar	premie_rbv_Lookup	€ 246	€ 253	€ 260	€ 268	€ 275	€ 283	€ 291	€ 299	€ 308	€ 317	€ 326
Vertragingstijd premiestijging	maanden	3											

Opzeggen rbs-verzekering	0,75%	toename opzeggingen per jaar (aanname)										
fractie opzeggen verzekering on	dmnl/jaar	fr_opz_rbv_on	0%	0%	0,005%	0,755%	1,505%	2,255%	3,005%	3,755%	4,505%	5,255%	6,005%
fractie opzeggen verzekering min	dmnl/jaar	fr_opz_rbv_min	0%	0%	0%	0%	0%	0,005%	0,755%	1,505%	2,255%	3,005%	3,755%
fractie opzeggen verzekering mid	dmnl/jaar	fr_opz_rbv_mid	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,0%	0,0%	0,005%	0,755%	1,505%
fractie opzeggen verzekering plus	dmnl/jaar	fr_opz_rbv_plus	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Invoerwerkblad modeldeel uitvalpotentieel

Verdeling zaken particulieren naar inkomensgroepen	Onvermogend	Minvermogend	Midden	Plus	Totaal	Bron
Huidige verdeling zaken particulieren naar inkomensgroepen	36%	14%	13%	37%	100%	MGR 2008 en CBS

	Voorspelbaarheid		Bron
Procesdoel	**Zeker**	**Onzeker**	
Gemeenschappelijk	quasi notarieel	bemiddeling	Blankenburg & Rogowski (1983)
	38%	12%	percentages Reiling (2003)
			Caseload rechtspraak
Strijdig	rechtsdoorzetting	beslissing	
	38%	12%	
Totaal	76%	24%	

alternatieven:
- berusting/niets doen
- overtreding wet/eigenrichting

alternatieven
- berusting/niets doen
- buitengerechtelijke geschiloplossing
- overtreding wet/eigenrichting

NB! De verdeling van geschillen in de samenleving ligt anders voor de vier categorieen, namelijk:

8% (quasi notarieel)	43% (bemiddeling)	Van Velthoven,
8% (rechtsdoorzetting)	41% (beslissing)	Ter Voort (2004)

Huishoudens onder basisbehoefteniveau		
aantal huishoudens met een inkomen onder het basisbehoeftenniveau	315000	SCP-CBS armoedesignalement 2010 (p11)

Invoerwerkblad modeldeel Bedrijven en Organisaties

naam variabele	rangenaam	eenheid			groei in aantallen	215.960						
tijd	tijd_mkb	tijd		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
bedrijven	bedr_totaal	bedrijven		**797.840**	**844.450**	**863.840**	**875.000**	**875.000**	**875.000**	**875.000**	**875.000**	**875.000**
fractie MKB	pct_mkb	dmnl		**99%**	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%
MKB	pct_mkb_ser_prob	dmnl		**37%**	37%	37%	37%	37%	37%	37%	37%	37%
% beroep op rechtspraak door MKB (bij serieuze problemen)	pct_mkb_rechter	dmnl/jaar		**9,5%**	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%
fractie met ser probl	freq_mkb_rechter	zaken / jaar		**3,3**	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3

Percentage éénmansbedrijven MKB	pct_eenmansbedr_mkb	dmnl	**63% CBS, bedrijven naar bedrijfsgrootte en rechtsvorm, percentage ZZP = 46% waarvan 100% uitvalpotentieel en MKB2-5 medewerkers = 34% waarvan 50% uitvalpotentieel)**
			LET OP: het gaat om de eenmansbedrijven en de helft van de bedrijven met 2 - 5 werknemers.

Bron: Geschilbeslechtingsdelta en MKB2008

Conservatoire beslag		
Conservatoire beslagen	**16.400**	Bron: Raad voor de Rechtspraak - gemiddelde laatste 10 jaar
Aantal zaken civiel handel	**61.282**	Bron: DIRR/RvdR xls 160311 = excelbestand DIRR/FBC+RvdR "griffierechten model 3 stap 3 en terug (160311).xls"
% conservatoire beslagen van civiel handel	**27%**	
~ percentage conservatoire beslagen tot €25K	**26%**	Bron: Conservatoir beslag in Nederland 2010 - berekend o.b.v. bijlage 7 tabel 1 en 2
~ potentiele uitval onder beslagen tot €25K	**50%**	Bron: Conservatoir beslag: naast zekerheid ook een drukmiddel (Meijsen, 2010)
Percentage uitval civiel handel door conservatoir beslag	**3,5%**	

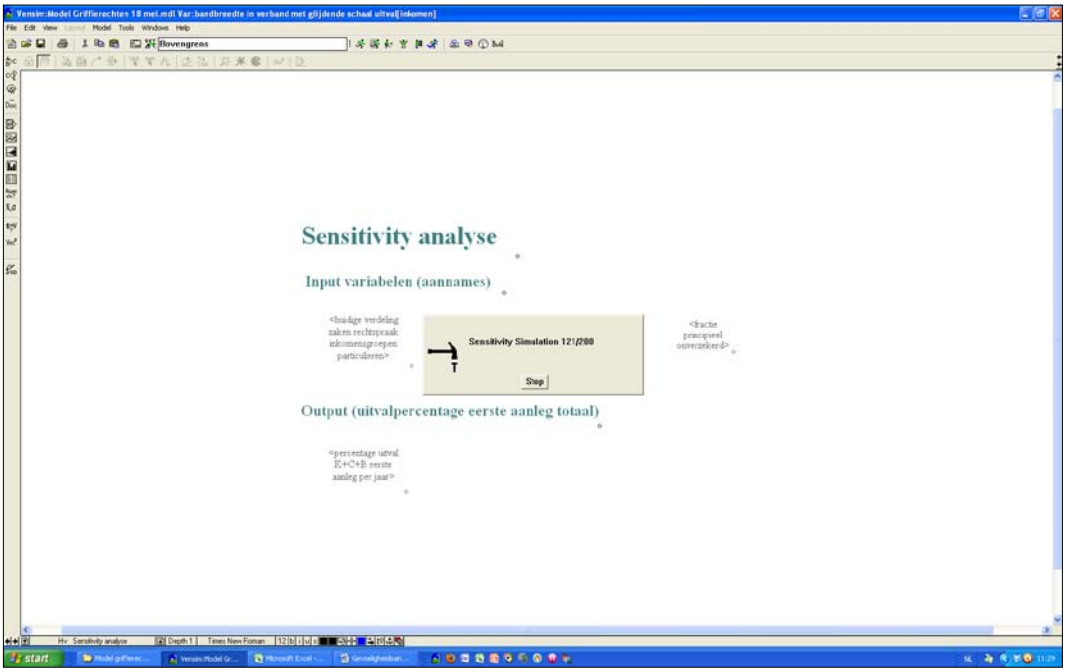
Invoerwerkblad modeldeel Echtscheidingen

aantal vervolgzaken in tien jaar		1	2	3	4	5
inclusief de eerste zaak (scheiding)		74%	16%	5%	3%	2%
idem, na kg		**74%**	**16%**	**10%**	**0%**	**0%**
herberekening na weglaten eerste zaak		2	3	4	5	6
fractie huidig	fr_verv_sch	62%	19%	12%	8%	0%
fractie na KG	fr_verv_sch_kg	**62%**	**38%**	**0%**	**0%**	**0%**

G. Resultaten gevoeligheidsanalyses

G.1 Toelichting gevoeligheidsanalyse

05 In de gevoeligheidsanalyse van het simulatiemodel impactanalyse Verhoging Griffierechten wordt nagegaan hoe het rekenmodel reageert op andere waarden voor daartoe geselecteerde invoervariabelen in het model. De vraag daarbij is hoe een spreiding in een invoerwaarde doorwerkt in de uitkomsten van het model. Voor de gevoeligheidsanalyse in dit onderzoek wordt onderzocht hoe de variabele 'uitvalpercentage van zaken in eerste aanleg' reageert op deze spreiding. Het rekenmodel draait in elke gevoeligheidsanalyse een set van 200 simulaties met de opgegeven spreiding voor de afzonderlijke invoervariabelen en berekent vervolgens de effecten op de opgegeven resultaatsvariabele. Dit gebeurt voor iedere invoervariabele afzonderlijk, zodat zichtbaar wordt hoe de spreiding van 1 variabele doorwerkt op de uitkomst. Hieronder is ter illustratie een schermafdruk van het model tijdens de uitvoering van een gevoeligheidsanalyse weergegeven.



G.2 Invoervariabelen

06 De gevoeligheidsanalyse is uitgewerkt voor de in hoofdstuk 5 vermelde invoergegevens met uitzondering van die invoergegevens waarvoor reeds een bandbreedte voor de onder- en bovengrens is gehanteerd in de scenario's (zie bijlage F, scenario's ondergrens en bovengrens).

07 Het gaat in deze gevoeligheidsanalyse om de in hoofdstuk 5 vermelde invoergegevens waarvoor door gebrek aan data aannames zijn gehanteerd en waarvoor geen bandbreedte is aangehouden. Het gaat om de volgende invoergegevens:

a. Verdeling inkomensgroepen instroom rechtspraak;
b. Percentage uitvalzaken met een financieel belang hoger dan het griffierecht voor zaken met een financieel belang tot € 500,-;
c. Percentage uitvalzaken met een financieel belang hoger dan het griffierecht voor zaken met een financieel belang groter dan € 500,-;
d. Percentage huishoudens dat zich niet zal verzekeren.

08 De gevoeligheidsanalyse is per invoervariabele uitgevoerd en de gehanteerde spreiding en resultaten van de analyse worden hieronder toegelicht[60].

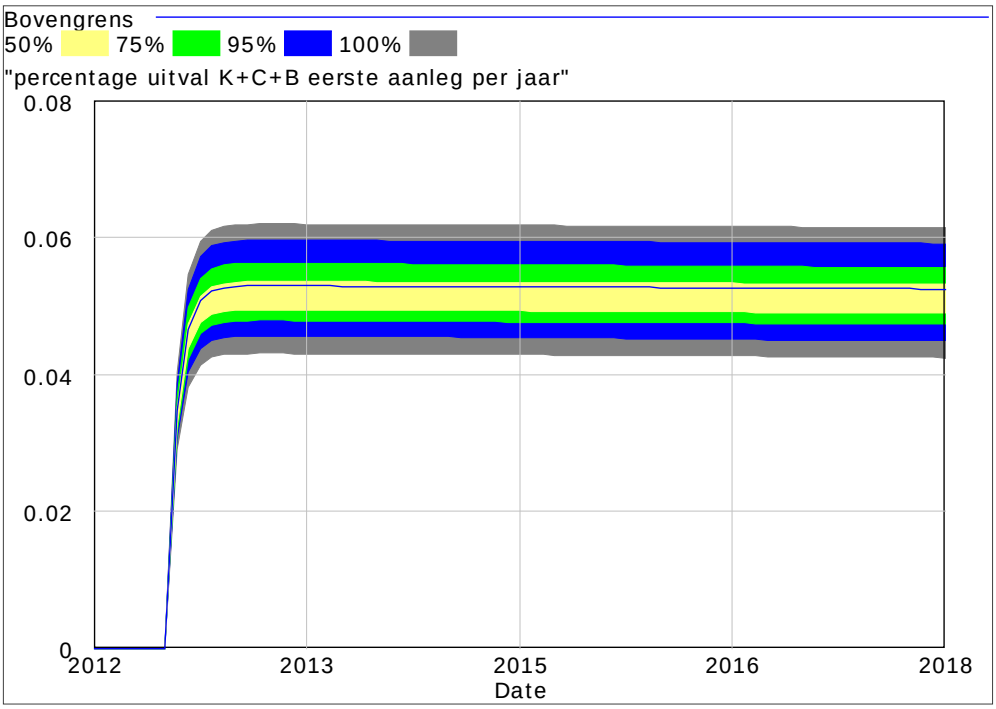
09 *Ad a.*

		Modelinvoer	**Spreiding**	
Inkomensgroep	Verdeling in maatschappij	Verdeling over instroom rechtspraak	**Minimum**	**Maximum**
Onvermogend	36%	36%	26%	46%
Minvermogend	14%	14%	4%	24%
Middeninkomen	13%	13%	3%	23%
Plusinkomen	37%	37%	67%	7%

Tabel 19: Huidige verdeling zaken rechtspraak inkomensgroep particulieren

10 Voor de spreiding is in de gevoeligheidsanalyse een bandbreedte van 20%-punt aangehouden voor de percentages lagere inkomensgroepen en middeninkomens. Dat houdt in dat er in de minimumvariant sprake is van een oververtegenwoordiging van de plusinkomens in de zaaksverdeling en in de maximumvariant juist een ondervertegenwoordiging van deze inkomensgroep. Deze bandbreedte komt neer op een relatieve afwijking van circa +28% en -28% op de modelinvoer. Het effect van deze variatie op het uitvalpercentage rechtbanken eerste aanleg totaal (sectoren kanton, civiel en bestuur) is hieronder grafisch weergegeven.

[60] De gevoeligheidsanalyse is tussentijds uitgevoerd (na het vaststellen van de modelstructuur), om een beeld te krijgen van de 'gevoeligheid' van belangrijke variabelen. Op het moment van uitvoeren van de analyse waren nog niet alle invoerwaarden exact bekend en het kan daardoor voorkomen dat de gepresenteerde uitkomsten in de gevoeligheidsanalyse niet precies overeenkomen met de uiteindelijke resultaten in het rapport. Dit doet niets af aan de bruikbaarheid van de gevoeligheidsanalyse: de analyse moet inzichtelijk maken welke variabelen 'gevoelig' zijn en in welke mate. Dit is afhankelijk van de modelstructuur en niet van de exacte invoerwaarden.

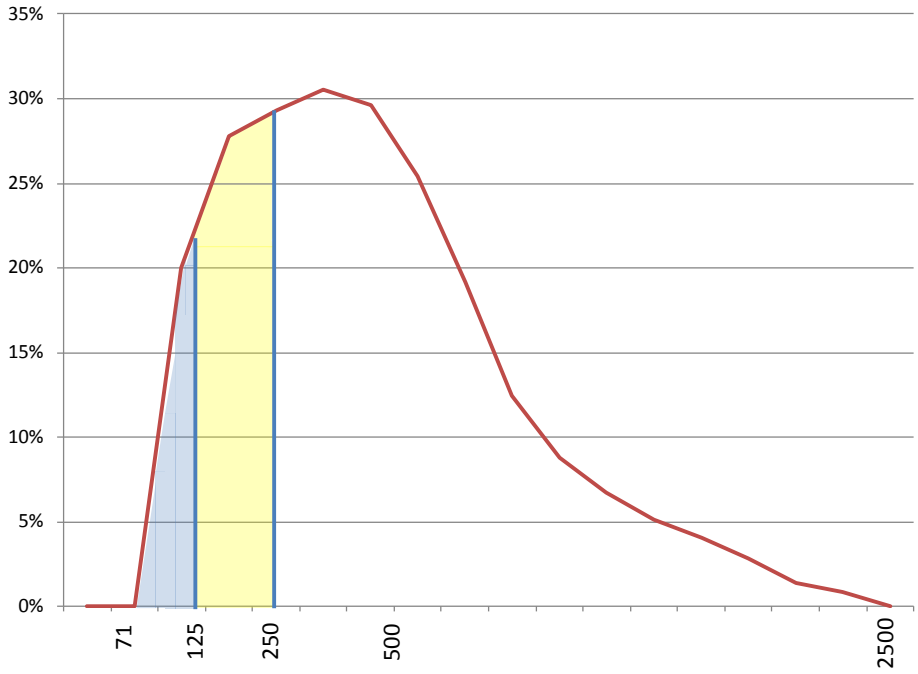


Figuur 24: Uitval kanton, civiel en bestuur eerste aanleg per jaar (gevoeligheid verdeling zaken)

11 De sensitiviteitsgrafiek laat zien dat de gehanteerde bandbreedte van 20%-punt bij de verdeling van inkomensgroepen een effect heeft op de uitkomsten van het model. Alle uitkomsten van de berekende variabele (percentage uitval K+C+B in eerste aanleg per jaar) liggen in het gekleurde gebied. Belangrijke constatering is dat deze gevoeligheidsanalyse laat zien dat het model inderdaad gevoelig is voor de opgegeven spreiding.

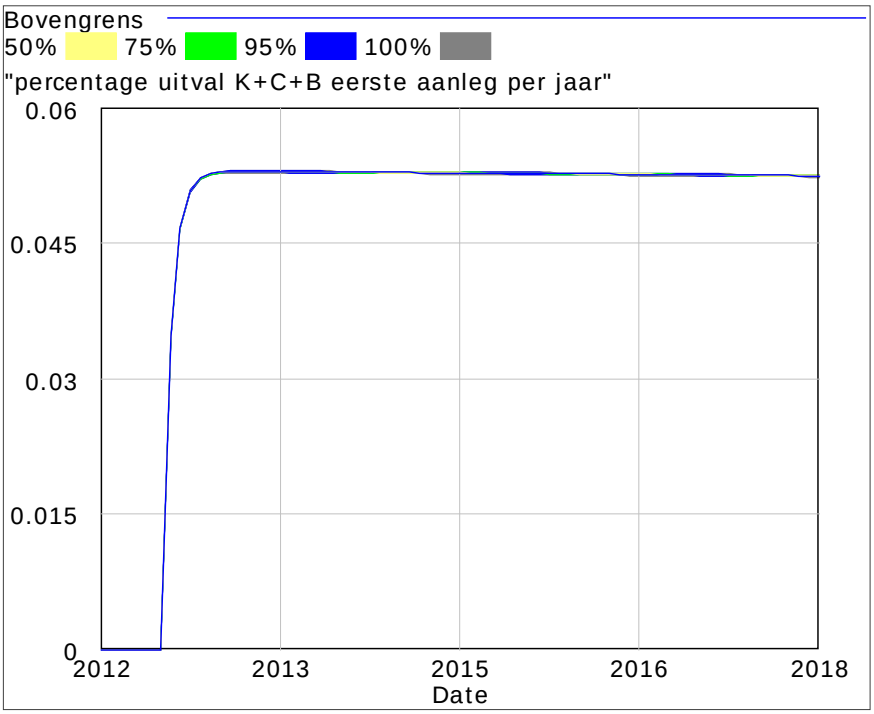
12 De uitkomst van deze gevoeligheidsanalyse betekent dat indien de huidige inkomensverdeling in de zaaksinstroom bij de rechtspraak in werkelijkheid anders is dan de thans gehanteerde aannames, het werkelijke uitvalpercentage van zaken ook anders (hoger of lager) zal uitpakken dan nu berekend

*Ad b. Percentage uitvalzaken met een financieel belang hoger dan het griffierecht voor zaken met een financieel belang **tot** € 500,-.*



Figuur 25: Verdeling financieel belang en uitvalzaken

13 In de gevoeligheidsanalyse wordt een spreiding van 20%-punt aangehouden voor de uitval van zaken met een financieel belang tot € 500,- aangehouden. Vooropgesteld wordt dat ook in de gevoeligheidsanalyse de aanname dat 100% van de zaken met een financieel belang kleiner dan het griffierecht uitvalt, onverkort blijft gelden (blauw gearceerd). In de gevoeligheidsanalyse wordt dus alleen een spreiding aangehouden voor zaken met een financieel belang groter dan het griffierecht (geel gearceerd). Het resultaat van deze gevoeligheidsanalyse is hieronder grafisch weergegeven.

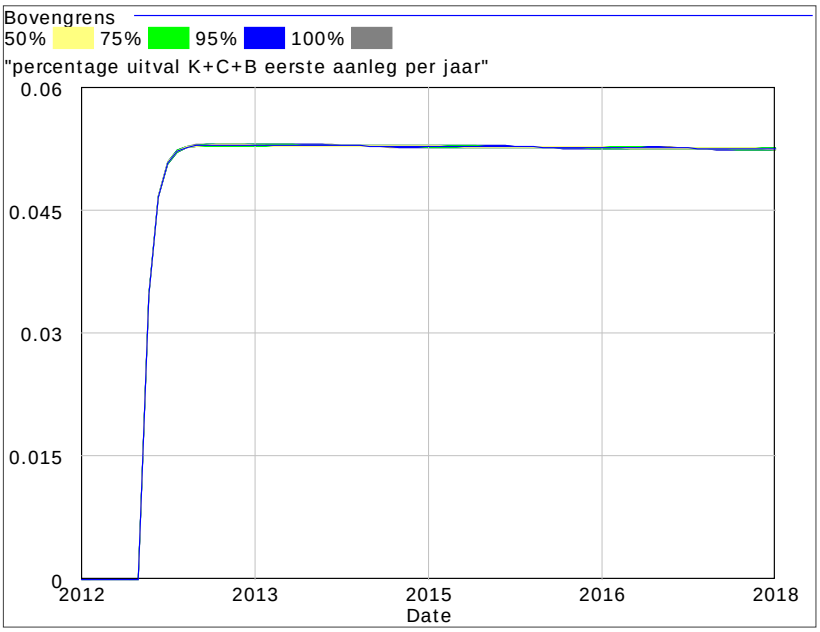


Figuur 26: Percentage uitval kanton, civiel, bestuur eerste aanleg per jaar (gevoeligheid financieel belang tot € 500,-)

14 De sensitiviteitsgrafiek laat zien dat de gehanteerde spreiding geen noemenswaardig effect heeft op de uitkomst van het model.

*Ad c. Percentage uitvalzaken met een financieel belang hoger dan het griffierecht voor zaken met een financieel belang **groter** dan € 500,-.*

15 Eenzelfde analyse als hierboven toegelicht is gedaan voor zaken met een financieel belang groter dan € 500,-. In de gevoeligheidsanalyse is een spreiding van 20%-punt aangehouden voor dat deel van het financieel belang dat boven het nieuwe griffierecht uit komt.



Figuur 27: Percentage uitval kanton, civiel, bestuur eerste aanleg per jaar (financieel belang groter dan € 500,-)

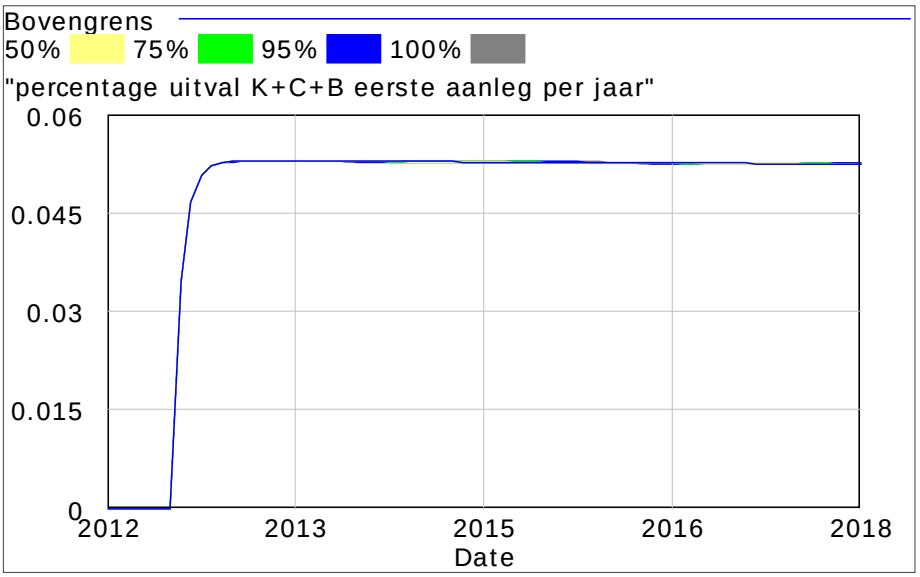
16 De sensitiviteitsgrafiek laat zien dat de gehanteerde spreiding geen effect heeft op de uitkomst van het model.

17 *Ad d.*

	Modelinvoer	**Spreiding**	
Inkomensgroep	% huishoudens dat zich niet zal verzekeren	**Minimum**	**Maximum**
Onvermogend	80%	70%	90%
Minvermogend	30%	20%	40%
Middeninkomen	15%	5%	25%
Plusinkomen	30%	20%	40%

Tabel 20: Percentage huishoudens dat zich niet kan verzekeren

18 Voor de spreiding is in de gevoeligheidsanalyse een bandbreedte van 20%-punt aangehouden voor het deel van de huishoudens dat ook na de verhoging van griffierechten onverzekerd wenst te blijven.



Figuur 28: Uitval kantoor, civiel en bestuur eerste uitval per jaar (onverzekerde huishoudens)

19 De sensitiviteitsgrafiek laat zien dat de gehanteerde spreiding geen noemenswaardig effect heeft op de uitkomst van het model.

Ad e. Uitvalpotentieel bedrijven en organisaties

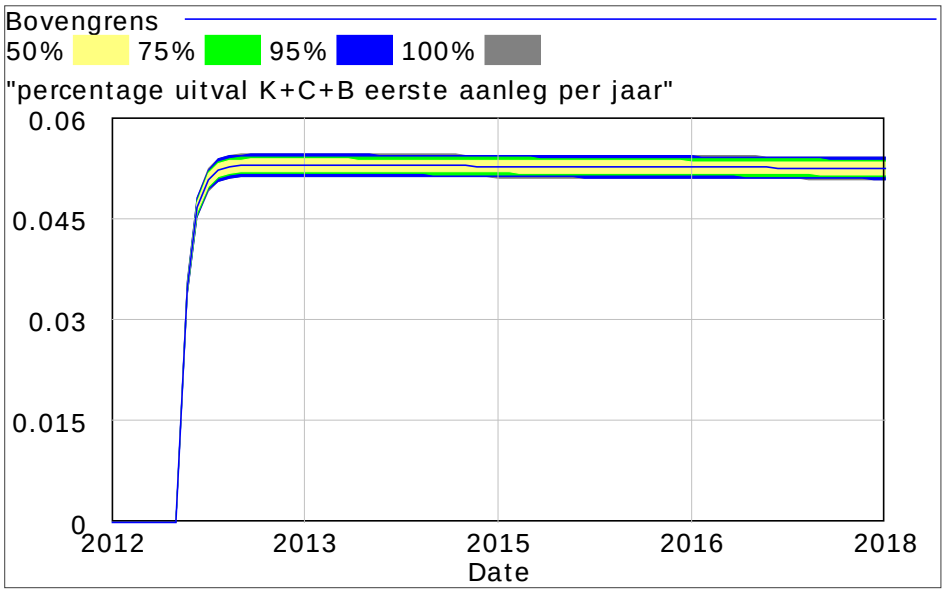
20 Voor het uitvalpotentieel voor bedrijven en organisaties is het volgende aangenomen:

a. Zzp'ers behoren allemaal tot het uitvalpotentieel;

b. Mkb met 2 tot en met 5 werknemers behoort voor de helft tot het uitvalpotentieel;

c. Grotere bedrijven verrekenen de extra kosten in de prijs; hun zaken vallen niet uit.

Dit komt neer op een uitvalpotentieel van 63% voor bedrijven en organisaties. Voor deze variabele is voor de gevoeligheidsanalyse eveneens een spreiding aangehouden van 20%-punt.



Figuur 29: Uitval potentieel kantoor, civiel en bestuur eerste uitval per jaar (bedrijven en organisaties)

21 De sensitiviteitsgrafiek laat zien dat de gehanteerde spreiding enigszins effect heeft op de uitkomst van het model.

G.3 Model- en eenhedencontrole

22 De gevoeligheidsanalyse maakt deel uit van voortdurende controle op de juistheid en werking van het simulatiemodel tijdens de ontwikkeling ervan. Naast de gevoeligheidsanalyse wordt het model ook voortdurend gecontroleerd op een valide modelstructuur en consistent toegepaste eenheden van modelvariabelen. Deze laatste test is belangrijk omdat daarmee is vastgesteld dat de variabelen in het model correct zijn gebruikt. Het resultaat van deze controle is hieronder weergegeven.

Controls simulatiemodel Kostendekkende griffierechten
Main
Bestuursorganen
Bedrijven
Knop KG (default aan)
Reactie Bestuurs organen (default uit)
Reactie Bedrijven (default uit)
Verzekeringen
Opbrengen griffierechten
Reactie markt rechtsbijstands verzekeringen (default aan)
Effect van niet kunnen opbrengen griffierechten (default aan)
Afname agv voorkomen bezwaren en beroepen bestuursaken (default aan)
Message from Vensim
OK