

Zowel aantal beroepszaken voor bestuursrechter als kans op succes gedaald

In de laatste decennia hebben beleidsmakers ernaar gestreefd om de omgang tussen bestuursorganen en burgers te verbeteren. Dat lijkt bij gemeenten succesvol te zijn geweest: het aantal beroepszaken en de kans op succes ervan te zijn gedaald.

IN HET KORT

- Burgers brachten met de dalende kans op succes minder beroepszaken voor de bestuursrechter.
- Gemeenten lijken in de afgelopen vijftien jaar beter te zijn gaan anticiperen op het rechterlijk oordeel.
- Het aantal WOZ-zaken is door de toename van *no cure no pay*-bedrijven minder gedaald.

FRANK VAN TULDER

Freelance rechtseconometrist

BART DIEPHUIS

Senior adviseur/onderzoeker bij de Raad voor de rechtspraak

Als een burger en een bestuursorgaan, zoals een gemeente, een conflict hebben over een besluit, en overleg leidt niet tot een oplossing, dan kan de burger het geschil voorleggen aan de bestuursrechter. Dit gebeurt nadat een bezwaarprocedure geen overeenkomst oplevert, waardoor het bestuursorgaan zich moet verdedigen in de rechtszaal.

In een streven het aantal beroepszaken bij de rechter terug te dringen, zijn vanaf 2008 de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid met een aantal projecten gestart. Een belangrijk doel van deze projecten was en is om bestuursorganen in de primaire en bezwaarfase van bestuurszaken anders om te laten gaan met klachten van burgers. De verwachting is dat een betere, eerdere of minder juridische communicatie tussen bestuursorganen en burgers leidt tot minder zaken waarbij de kans dat de burger naar de rechter zal stappen, groot is, en daarmee ook leidt tot een verlaging in uitvoeringskosten.

In dit artikel onderzoeken we in hoeverre gemeenten in het afgelopen decennium beter zijn gaan anticiperen op het oordeel van de rechter, en in hoeverre het aantal beroepszaken in de loop der tijd is afgenomen. We bestuderen dit door te kijken naar de kans op succes (als de burger alsnog naar de bestuursrechter stapt), en de samenhang tussen de succeskans en het aantal beroepszaken.

Een lager percentage zaken waarin de rechter de burger in het gelijk stelt wijst op een kleinere kans op succes voor de burger, wat suggereert dat het bestuursorgaan effectiever

op het rechterlijk oordeel anticipeert. Bij een hoger percentage zou worden verwacht dat burgers vaker in beroep zullen gaan, want ze overwegen immers de verwachte kosten en baten bij het besluit om al dan niet in beroep te gaan. Vermoedelijk zal een deel van de rechtzoekenden, bijvoorbeeld via hun advocaat of andere juridisch adviseur, wel enige inschatting van de kans op succes kunnen maken. Dat rechtzoekenden tot op zekere hoogte een dergelijke afweging maken, blijkt ook uit onderzoeken naar effecten op het doen van beroep op de rechter, als de griffierechten veranderen (Van Tulder, 2014; Croes et al., 2017).

Institutionele context

Er is een wijd scala van bestuursorganen die in bestuursrechtelijke zaken als verweerder optreden, waarbij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en gemeenten de grootste groepen vormen met respectievelijk een derde en 32 procent van alle bestuurszaken in 2010–2018. De Belastingdienst en UWV volgen met dertien en acht procent.

De verschillende bestuursorganen hebben onderling verschillende taken en hebben te maken met verschillende wettelijke regelingen – daarom zijn ze onderling niet direct vergelijkbaar. Gemeenten hebben echter wel onderling vergelijkbare taken en opereren alle binnen het kader van dezelfde wetgeving. Zaken waarbij een gemeente verweerder is, lenen zich dus het beste voor een empirische analyse van de invloed van de kans op succes op het aantal beroepszaken bij de bestuursrechter in eerste aanleg.

We onderscheiden vier terreinen van gemeentelijke besluiten: belastingen; bijstand en werk; vergunningen, subsidies en handhaving; en zorg. Deze gebieden vallen onder verschillende gemeenteafdelingen, hebben elk hun eigen relevante wet- en regelgeving die in de loop der tijd kan veranderen, en de belangen van burgers variëren per type zaak.

Data

We maken gebruik van registratiesystemen van de Rechtspraak en gebruiken individuele gegevens over de bij de bestuursrechter ingediende beroepen, het betrokken (zich verwerende) bestuursorgaan en het soort zaak, en de uitspraak van de rechter daarbij over de periode 2010–2018. De zaken met gemeenten als verweerder zijn vervolgens geaggregeerd naar totalen per gemeente.

Figuur 1 laat zien dat het grootste deel van de zaken bij de bestuursrechter waarbij een gemeente verweerder is,

(gemeentelijke) belastingen betreft. Binnen deze categorie vormen de zaken aangaande de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en onroerendezaakbelasting (OZB), samen kortweg aangeduid als WOZ-zaken, de grootste subgroep, met een piek van bijna 14.000 zaken in 2016.

Schommelingen in beroepszaken

In 2018 was de instroom van beroepszaken met een gemeente als verweerder overwegend lager dan in 2010 (figuur 1), met een totale afname van negentien procent, met uitzondering van aan zorg gerelateerde zaken. De daling is niet enkel toe te schrijven aan het anticiperend vermogen van gemeenten, maar hangt ook samen met economische en maatschappelijke ontwikkelingen, en wijzigingen in wetgeving, zoals de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2015.

Figuur 2 laat zien dat voor WOZ-zaken – waarover meer gegevens beschikbaar zijn – bezwaren tegen WOZ-beschikkingen variëren tussen de 1,5 en 3 procent, met een daling tussen 2013 en 2015 en een gestage stijging daarna. Deze stijging hangt waarschijnlijk samen met de toename van woningprijzen en de daarmee samenhangende hogere WOZ-waarderingen.

Figuur 2 laat sterke schommelingen zien in hoeverre bezwaren gevolgd worden door beroepen. De stijging van de bezwaren na 2016 gaat samen met een daling van het aantal bezwaren dat uiteindelijk bij de rechter komt. En dat terwijl ook het percentage gehonoreerde bezwaren afneemt: van circa 52 procent in 2016 tot 39 procent in 2020. In 2014 lijken we juist het omgekeerde te zien: een daling in het aantal bezwaren ging samen met een sterke stijging in het aantal bezwaren dat doorging naar de rechter. Kortom: een hoger aantal bezwaren resulteert niet noodzakelijkerwijs in meer rechtszaken.

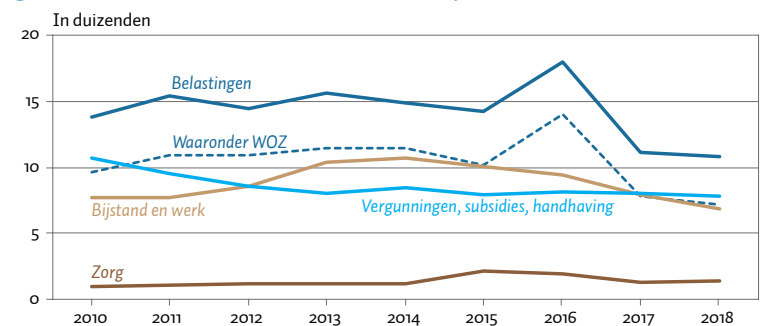
De toename van bezwaren na 2015 is overigens deels toe te schrijven aan de groei van *no cure, no pay*-bureaus (ncnp-bureaus; Snippe et al., 2020). Het aandeel bezwaren via deze bureaus voor woningen groeide van 24 procent in 2016 naar 41 procent in 2020. Ondanks deze ontwikkeling bleef het aantal beroepen bij de rechter in 2020 vergelijkbaar met dat in 2011, wat aangeeft dat de toename door ncnp-bureaus niet leidde tot meer rechtszaken. We nemen aan dat rechters, zolang de wetgeving niet verandert, dezelfde criteria bij hun oordeel blijven aanleggen.

Kans op succes bij de rechter

We meten de kans op succes (voor burgers) aan de hand van het aandeel gegrondverklaringen in het totaal van gegrond- en ongegrondverklaringen. Ook gedeeltelijk gegrond verklaarde besluiten tellen als succes. Figuur 3 toont de landelijke trends in deze succeskans.

Belastingzaken kenden voor burger de grootste daling in succeskans, van bijna vijftig procent in 2012 naar ongeveer dertig procent in 2020. Ook in aan bijstand en werk gerelateerde zaken daalde de succeskans. Vergunningen, subsidies en handhaving zagen een lichte daling. Alleen in zorgzaken steeg de succeskans in de periode, waarschijnlijk door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015, met een grotere rol voor gemeenten dan bij de eerdere Wmo het geval was.

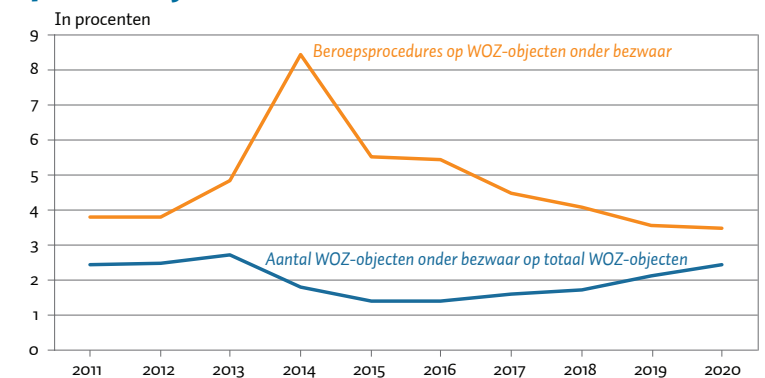
Aantal instromende beroepszaken met gemeente als verweerder, naar type FIGUUR 1



Noot: De hevige schommelingen in het aantal belastingzaken en daarbinnen het aantal WOZ-zaken heeft waarschijnlijk met name te maken met clusters van zaken die gelijktijdig door één eigenaar, bijvoorbeeld een woningcorporatie, bij de rechter worden aangebracht. Deze worden bij de Rechtspraak alle als aparte beroepen geregistreerd.

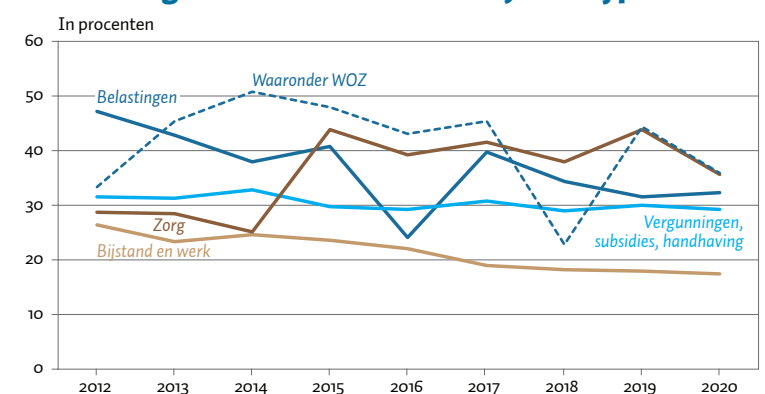
Data: Datawarehouse InfoRM (2022) | ESB

Aandeel bezwaren en beroepen op bezwaren op WOZ-objekten FIGUUR 2



Data: Waarderingskamer | ESB

Ontwikkeling aandeel gegrond verklaarde zaken met gemeente als verweerder, naar type FIGUUR 3



Noot: Op totaal van gegrond- en ongegrondverklaringen

Data: Datawarehouse InfoRM | ESB

Door de tijd heen blijkt er een samenhang te zijn tussen de ontwikkeling van het percentage gegrond verklaarde zaken en de eerder in figuur 1 geschetste instroom van zaken. In zorgzaken stegen beide, terwijl bijstand-, werk- en belastingzaken na 2012 een dalende trend vertoonden.

Regressieresultaten: Effect op aantal instromende beroepszaken¹ met gemeente als verweerder, 2012-2018 TABEL 1

	Type zaak			
	Belasting	Bijstand en werk	Vergunningen, subsidies en handhaving	Zorg
Aandeel gegrondverklaringen	-0,08**	0,12***	0,37***	0,07***
Inwonertal (schaal)	0,11**	0,32***	-0,04	0,28***
Inkomen huishouden	1,94***	2,10***	1,34***	-0,50
Aantal woningen per capita	2,83***			
Bijstandsontvangers per capita		1,12***		
Bouwvergunningen per capita			0,12***	
Banen werknemers per capita			0,15	
Aandeel jeugd in bevolking			-3,29***	-0,94
Aandeel ouderen in bevolking			-0,76***	0,49
Bevolkingsdichtheid			-0,13***	
Wmo-cliënten per capita				-0,01
Jongeren in jeugdzorg per capita				0,81***
Aantal observaties	355	355	355	355
R ²	0,08	0,48	0,70	0,34

¹ Beroepszaken per hoofd van de bevolking

Noot: alle variabelen zijn in logaritmische vorm opgenomen, zodat de coëfficiënten elasticiteiten zijn.

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Data: Datawarehouse InfoRM | ESB

Regressieresultaten, uitgesplitst per type zaak TABEL 2

	Coëfficiënt
Belastingzaken	-0,08**
• WOZ-zaken	-0,04
• Parkeerbelasting-zaken	0,27***
Bijstandzaken	0,12***
• Zaken rond Wet werk en bijstand	0,09***
• Zaken rond Participatiewet	0,07***
Zaken rond vergunningen, subsidies, handhaving	0,37***
• Bouw- en Omgevingswetzaken	0,20***
• Handhavingzaken	0,21***
• WOB-zaken	0,08***
Zorg-zaken	0,07***

Noot: Tabel 2 geeft dezelfde regressie weer als tabel 1, maar dan verder uitgesplitst per type zaak.

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Data: Datawarehouse InfoRM | ESB

Hoewel er sprake is van grote schommelingen in het aantal WOZ-zaken, is er vanaf 2014 een dalende succeskans te zien, mogelijk door de groei van ncnp-bureaus, die veelal voor lagere kosten meer zaken kunnen aanspannen. De daling in de kans op succes bij de rechter die inzette, zal de gang naar de rechter vervolgens weer hebben geremd (figuur 2). Dit ondanks de ook na 2014 nog toegenomen rol van ncnp-bedrijven.

Minder zaken bij kleinere succeskans

Een grotere (verwachte) kans op succes hangt samen met het beroep op de rechter. Dit blijkt uit Tabel 1, waarin de regressieanalyse van de instroom van genoemde typen

zaken per hoofd van de bevolking in de gemeente te zien zijn. De regressieanalyse is uitgevoerd op de 355 gemeenten die op 1 januari 2020 bestonden.

Tabel 1 laat zien dat bij drie van de vier typen beroepszaken in gemeenten met een relatief hoog aandeel van succesvolle beroepen, ook relatief veel beroepszaken voor de rechter komen. Een grotere (verwachte) kans op succes hangt dus samen met het beroep op de rechter. Deze samenhang lijkt het sterkst bij zaken betreffende vergunningen, subsidies en handhaving. Bij dit soort zaken zijn relatief vaak bedrijven betrokken. Alleen bij belastingzaken vinden we een omgekeerd verband.

Tabel 2 splitst de resultaten verder uit en laat zien dat het positieve verband tussen het percentage gegrondverklaringen en de instroom van beroepszaken voor vrijwel alle typen zaken geldt. Alleen bij het subtype van de WOZ-zaken (de grootste groep onder de belastingzaken) wordt, waarschijnlijk door de grotere rol van de ncnp-bedrijven, geen positief verband gevonden. Die grotere rol heeft in de afgelopen jaren geleid tot een sterke toename van de geneigdheid om in beroep te gaan. Wanneer de geneigdheid om in beroep te gaan bij de rechter, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden, toeneemt, zal de instroom van zaken weliswaar stijgen, maar zal het aandeel gegrondverklaringen juist dalen.

Aan de hand van een bierviltjesberekening vinden we dat de geschatte daling van succeskans is gevolgd door een daling in de instroom van zaken met 2,5 tot 7,5 procent.

De totale daling van het aantal beroepszaken met een gemeente als verweerder is met negentien procent overigens duidelijk groter, dus het grootste deel van de daling wordt niet veroorzaakt door gewijzigd gedrag van gemeenten.

Conclusies

In 2020 was het aandeel gegrondverklaringen in de meeste typen beroepszaken met een gemeente als verweerder lager dan in 2012. Dat geldt voor belastingzaken, aan bijstand en werk gerelateerde zaken, en zaken over subsidies, vergunningen en handhaving. Bij deze drie typen zaken is de wet- en regelgeving tussen 2012 en 2020 niet drastisch veranderd. Het lijkt er dus op dat de verminderingen in succeskans het aantal rechtszaken hebben laten dalen. Dit kan komen omdat bestuursorganen beter zijn gaan anticiperen op het rechterlijk oordeel, waarmee de omgang tussen gemeenten en burgers verbeterd is.

Literatuur

Croes, M.T., J. van der Schaaf, F.P. van Tulder et al. (2017) *Evaluatie Wet griffierecht- en burgerlijke zaken: De complexiteit van vereenvoudiging*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Raad voor de rechtspraak, Cahier 2017-9.

Snippe, J., N. Woestenburg, J.A. de Muijnck et al. (2020) *Van beroep in bezwaar: Werkwijze en verdienmodel 'no cure no pay' bedrijven WOZ en BPM*. Breuer Onderzoek en IntraVal Advies / Pro Facto, Rapport, december. Te vinden op www.rijksverheid.nl.

Tulder, F.P. van (2014) *In de schaduw van de rechter: Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur*. Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2014/1. Te vinden op www.rechtspraak.nl.

Tulder, F.P. van en B. Diephuis (2023) *Bestuurszaken vermeden? Over de daling van het aantal bestuurszaken, 2010-2020*. Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2023/1. Te vinden op www.rechtspraak.nl.

Waarderingskamer (diverse jaren) *WOZ in cijfers: Feiten over de WOZ*. Te vinden op www.waarderingskamer.nl.