



Bestuurszaken vermeden? Over de daling van het aantal bestuurszaken, 2010-2020

Frank van Tulder, Bart Diephuis,
m.m.v. Jacqueline van der Schaaf

Colofon

Opdrachtgever

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van: www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak

Onderzoekers

Frank van Tulder, Bart Diephuis, m.m.v. Jacqueline van der Schaaf

Uitgever

Xerox | OSAGE, Utrecht

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de Raad voor de rechtspraak.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. Raad voor de rechtspraak aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Raad voor de rechtspraak. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Raad voor de rechtspraak. Raad voor de rechtspraak does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Leescommissie

Dit onderzoek had geen officiële begeleidingscommissie, maar heeft wel nadrukkelijk geprofiteerd van het commentaar van een leescommissie, die bestond uit: Rose-Marie Driessen, Lyana Francot, Joram Hobo, Olav Welling (allen Rvdr) en Nienke Kroesen (deelprogramma Burgergerichte overheid).

Management-samenvatting

Responsieve overheid

Het besef dat het aantal beroepszaken bij de rechter wellicht kan worden teruggedrongen bij veranderingen in de werkwijze van bestuursorganen leidde vanaf 2008 tot de start van projecten door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid. Het laatste in gang gezette project heeft de naam 'Burgergerichte overheid'. Uit onderzoek bleek dat de gebruikelijke formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze van behandelen van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures niet aansloot bij de behoefte van de burger en slecht werd gewaardeerd. Belangrijke doel van deze projecten was en is daarom om bestuursorganen in de primaire en de bezwaarfase van bestuurszaken anders om te doen gaan met klachten van burgers.

Dit rapport richt zich op de vraag hoe vaak in de periode 2010-2020 diverse bestuursorganen verweerders zijn geweest in beroepsprocedures bij de bestuursrechter en hoe de afhandeling daarvan bij de rechter is geweest. Daarbij proberen we ook zicht te krijgen op de achtergronden van deze ontwikkelingen in het beroep op de rechter. Dat wil zeggen: inzicht in de rol die maatschappelijke ontwikkelingen of verschillen, veranderingen in wet- en regelgeving en in het handelen van de bestuursorganen zelf daarbij hebben gespeeld.

Bestaande literatuur en eerder onderzoek geeft indicaties van de gang van zaken en van recente ontwikkelingen 'in het voorportaal van de bestuursrechter'. De omgang van bestuursorganen met de burger is op sommige punten veranderd, maar daarbij is zeker niet van een eenduidige ontwikkeling sprake. Projecten gericht op verandering in de omgang met bezwaren, lijken met name te hebben geleid tot meer informele contacten en betere communicatie met burgers. Dit heeft tot meer intrekkingen van bezwaren geleid en daarmee bijgedragen aan de waar te nemen daling in het aantal 'officieel' behandelde bezwaarschriften.

Er blijken aanzienlijke verschillen te zijn tussen bestuursorganen, verschillen tussen gemeenten bijvoorbeeld, in de mate waarin voornemens op dit gebied van een meer responsieve overheid in de praktijk worden gebracht. Ook lijkt bij dergelijke veranderingen de aandacht vooral te gaan naar de wijze van de inrichting van de procedure en minder naar de uitkomst daarvan.

Daarnaast heeft een ontwikkeling gespeeld die het contact met de overheid voor sommigen minder prettig kan hebben gemaakt. Dat is de ontwikkeling naar een restrictieve handhavingspraktijk waarin burgers vooral als calculerende, potentieel frauderende subjecten worden aangesproken. Die laatste ontwikkeling zien we

bijvoorbeeld in de Kinderopvangtoeslag-affaire, waarbij zowel de wetgeving als de 'harde' uitvoering een rol speelden.

De uitkomst van de procedure blijkt overigens voor de burger wel zo belangrijk. Als die uitkomst hem of haar niet bevalt, kan de burger toch voor de relatief laagdrempelige procedure bij de bestuursrechter kiezen. Dat gebeurt overigens niet zo vaak; de filterwerking van de bezwaarprocedure was altijd al behoorlijk groot.

Het blijkt dat de bestuursrechter het beroep van de burger veelal (deels) ongegrond verklaart. Daar waar de rechter het beroep vaak ongegrond verklaart, zullen bestuursorganen weinig neiging hebben beslissingen in bezwaarprocedures aan te passen om aldus bestuurszaken te vermijden.

Er kunnen tijdelijke uitzonderingen op de regel zijn, als gevolg van nieuwe wetgeving en daarbij te ontwikkelen jurisprudentie. In een dergelijke situatie kan, als het bestuursorgaan zich niet snel aanpast, het percentage gegrond verklaarde beroepen stijgen, met mogelijk een toename op het beroep op de rechter als gevolg. Als de burgers hun procedeedrag niet snel aanpassen, kan het omgekeerde het geval zijn.

Het is daarnaast duidelijk dat, los van het handelen van bestuursorganen, maatschappelijke ontwikkelingen, zoals die op demografisch, economisch en technologisch gebied, een belangrijke invloed kunnen hebben op het aantal bezwaren en op het aantal beroepen.

Bestuursorganen en het beroep op de rechter

Welke bestuursorganen blijken het meest betrokken als verweerder in bestuurszaken. In de eerste plaats de bestuursorganen die te maken hebben met vreemdelingenzaken, met name de IND. Het gaat hier over de periode 2010-2018 om een derde van het totaal aan bestuurszaken in eerste aanleg. Het aantal bestuurszaken tegen gemeenten doet hier nauwelijks voor onder, met 32% van de zaken. Op de derde en vierde plaats komen zaken met als verweerder de Belastingdienst en het UWV met respectievelijk 13% en 8% van het totale aantal zaken.

In totaal daalde de instroom van bestuurszaken in eerste aanleg tussen 2010 en 2018 met 19.000 zaken, ofwel met 8%. Maar er zijn grote verschillen tussen de verschillende groepen zaken. Relatief groeide de instroom van zaken in de periode 2010-2018 het hardst bij de door het CBB behandelde beroepen op het gebied van bestuurlijke sociaaleconomische besluitvorming en bij beroepen tegen besluiten van provincies.

In beide gevallen betreft dit vooral zaken op milieu- en agrarisch gebied, een terrein waarin wet- en regelgeving voortdurend in ontwikkeling zijn.

Omdat de Belastingdienst een grote 'speler' is op dit gebied, betekent de relatieve groei van 25% van zaken tegen deze dienst een groei van circa 2.400 zaken. Een belangrijk deel van deze groei bestaat uit zaken betreffende de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), op welk gebied de regelgeving vanaf 2013 voor behoorlijke complicaties lijkt te hebben gezorgd. Aan de andere kant betekenen de relatieve dalingen bij zaken rond vreemdelingen, met m.n. de IND als verweerder, en tegen gemeenten in absolute zin een teruggang van ruim 12.000 respectievelijk ruim 6.000 zaken. Bij vreemdelingenzaken ligt de achtergrond vooral in de ontwikkelingen van verzoeken aan het IND, die op hun beurt zijn beïnvloed door verandering in wetgeving in 2013 en een daling van asielaanvragen vanaf 2015. Het aantal bewaringszaken is onder invloed van beleid op dit gebied in de periode 2010-2015 sterk gedaald.

De daling van zaken bij gemeenten hangt deels samen met de economische groei vanaf 2013, die bijvoorbeeld tot uiting komt in de daling van het aantal bijstandsuitkeringen. Daarnaast is mogelijk ook sprake van een verminderde inzet van gemeenten op het terrein van handhaving. Het aantal zorgzaken tegen gemeenten is wel gestegen, onder invloed van vergrijzing en overgang van de Wmo naar gemeenten. Bij een vergelijking tussen gemeenten blijken verschillen in het aantal bestuurszaken per hoofd van de bevolking duidelijk samen te hangen met maatschappelijke indicatoren, zoals het gemiddeld inkomen, de leeftijdsopbouw, het aantal woningen, bouwvergunningen en bijstandontvangers. Daarnaast blijkt vaak ook de schaal van de gemeente van belang: grotere gemeenten kennen, onder overigens gelijke omstandigheden, een grotere instroom.

Ontwikkelingen in de wijze van afdoening

Hoe zijn de bij de bestuursrechter aanhangig gemaakte afgehandeld? Een deel van de bij de rechter aanhangig gemaakte zaken wordt door de appellante weer ingetrokken, mogelijk na een schikking. Het percentage intrekkingen ligt het hoogst, meer dan 35%, bij zaken aangespannen tegen waterschappen en gemeenten. In totaal was het percentage intrekkingen (exclusief vreemdelingenzaken) in 2012 31% en komt het na enige schommelingen in 2020 uit op 33%.

Het percentage niet-ontvankelijk verklaringen (bijvoorbeeld ten gevolge van het niet tijdig indienen van het beroep, het niet betalen van het vereiste griffierecht, het ontbreken van gronden of als het bestuursorgaan tegemoetkomt aan de appellante),

is het hoogst bij zaken met een waterschap als verweerder: meer dan 30%. Bij alle bestuurszaken samen, exclusief de vreemdelingenzaken, ging het om 18% van de zaken en laat het percentage nog een stijging van 4%-punt zien tussen 2012 en 2020.

Voor zover het in zaken wel tot een inhoudelijke uitspraak van de rechter komt, worden zaken met een provincie als verweerder het meest frequent gegrond verklaard, in meer dan de helft van de gevallen. Bij andere bestuursorganen en typen zaken is dat duidelijk minder, ook al is het bij CBb-zaken, zaken tegen de belastingdienst en tegen ministeries nog in meer dan 30% van de uitspraken het geval. In totaal bedraagt het percentage uitspraken waarbij het beroep gegrond wordt verklaard, exclusief vreemdelingenzaken, 28% en is dit tussen 2012 en 2020 gedaald met 3%-punt.

Het beeld is echter erg wisselend tussen de verschillende bestuursorganen. Het valt op dat de drie bestuursorganen waarbij de instroom de grootste relatieve groei liet zien (provincies, Belastingdienst en CBb-zaken) ook behoren tot de bestuursorganen waarbij de appellants het vaakst in het gelijk wordt gesteld.

Een dergelijk verband vinden we ook bij een onderlinge vergelijking van individuele gemeenten: het percentage gegrondverklaringen in de door de rechter behandelde zaken blijkt samen te hangen met de instroom van zaken. Bij alle typen zaken, behalve belastingzaken, blijkt dit verband positief. Dit wil zeggen: een grotere kans op succes bij de rechter spoort appellants aan om in beroep te gaan.

Bestuurszaken vermeden?

In hoeverre is, op basis van de geconstateerde ontwikkelingen in de behandeling van bestuurszaken in eerste aanleg tussen 2010 en 2020, nu iets te zeggen over de mate waarin deze bestuurszaken bij ander gedrag van de betrokken bestuursorganen vermijdbaar waren geweest? Daarbij laten we de vreemdelingenzaken waarbij de gegevens incompleet zijn, buiten beschouwing. Verder bekijken we de bestuurszaken apart van de gemeenten.

Om te beginnen stellen we ons de vraag wat een inhoudelijk andere opstelling van bestuursorganen had kunnen opleveren. Een indicatie daarvoor geven de ontwikkelingen het aandeel van de gegrond verklaarde zaken. Bij die zaken zou, zo kunnen we in het licht van de uitspraak van de rechter achteraf zeggen, een andere opstelling van het bestuursorgaan beter zijn geweest.

Op het totaal aantal inhoudelijke uitspraken van de rechter daalde het aandeel gegrond verklaarde zaken van 32% in 2012 naar 28% in 2020 en op het totaal aantal afgehandelde zaken – dus inclusief intrekkingen en niet-ontvankelijke zaken – van 18% naar 15%. Kortom: het aandeel van de zaken waarin het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld is licht gedaald. Dit heeft naar schatting een drukkend effect van 1 tot 3% gehad op de instroom van zaken tussen 2012 en 2020; in absolute aantallen gaat het dan om tussen de 700 en 2.100 zaken. Dit is dus een klein deel van de totale daling van de instroom van zaken, met 10% (ruim 7.000 zaken). Een groot effect van eventuele gedragsveranderingen bij de bestuursorganen zien we hier dus niet.

Daarnaast is het percentage intrekkingen/schikkingen op het totaal aantal zaken gestegen: van 31% naar 33%. Dit betreft meestal intrekkingen voordat het tot een zitting komt. Voor zover deze intrekkingen schikkingen zijn, wordt alsnog, zonder bemoeienis van de rechter, overeenstemming bereikt tussen appellant en bestuursorgaan. De vraag is dan of dit niet zonder het instellen van een beroep had kunnen gebeuren. Ook de lichte stijging in het aandeel van de niet-ontvankelijk verklaringen, van 11% van de totale uitstroom van zaken in 2012 naar 13% in 2020 kan een aanwijzing zijn dat vaker dan voorheen de bezwaarprocedure in sommige gevallen niet tot overeenstemming heeft geleid, maar het indienen van een beroep alsnog wel. Als het bestuursorgaan volledig aan de bezwaren van de appellant tegemoet is gekomen, kan immers niet-ontvankelijkverklaring volgen. Het dreigen met een beroepsprocedure kan dus tamelijk effectief zijn voor de burger. Zaken die uitlopen op dit type schikkingen lijken vermijdbaar als bestuursorganen daar eerder op inspelen.

Daarnaast bleek dat de verhouding tussen het aantal beroepen bij de rechter en het aantal behandelde bezwaarschriften, daar waar gegevens beschikbaar zijn, eerder een stijging dan een daling laat zien. Ook dit is een indicatie dat de zeefwerking van de formele bezwaarprocedure tussen 2010 en 2018 in ieder geval niet sterker, maar eerder zwakker is geworden.

Het aandeel van zaken waarin de gemeente in het ongelijk wordt gesteld is duidelijk gedaald. Zo bekeken, is dus het aantal vermijdbare bestuurszaken met een gemeente als verweerder gedaald. Gemeenten lijken dus in hun inhoudelijke opstelling in 2020 beter te anticiperen op het oordeel van de bestuursrechter, oftewel adaptiever te zijn geworden, dan in 2012 nog het geval was. Eerder concludeerden we dat een daling van het percentage gegrondverklaringen overwegend samengaat met een daling van de instroom van zaken. Met gebruikmaking van de schattingen op dit gebied komen

we dan tot een ruw geschatte daling door die meer adaptieve opstelling van gemeenten met 2,5 à 7,5%. De totale daling van het aantal beroepszaken met een gemeente als verweerder is met 19% overigens duidelijk groter, dus lang niet de volledige daling is toe te schrijven aan gewijzigd gedrag van gemeenten.

Op het gebied van schikkingen bij zaken met gemeenten als verweerder lijkt niet veel veranderd en is geen substantieel effect merkbaar van mogelijke veranderingen in de organisatie van de bezwaarprocedure en in de opstelling van de gemeente in bij de rechter aanhangig gemaakte beroepszaken.

Er zijn verschillen tussen bestuursorganen en het beeld is versnipperd. Maar per saldo lijkt bij andere bestuursorganen dan gemeenten weinig vermindering van de instroom van zaken bereikt te zijn door veranderingen in de handelwijze van de betreffende bestuursorganen. Maatschappelijke veranderingen en veranderingen in wet- en regelgeving zijn veel meer bepalend geweest voor de ontwikkelingen in het aantal bestuurszaken dan veranderingen in het handelen van bestuursorganen.

Inhoudsopgave

Leescommissie	3
Management-samenvatting	4
1 Achtergrond en probleemstelling	12
1.1 Ontwikkeling van het bestuursrecht	12
1.2 Een responsieve overheid?	15
1.3 Probleemstelling en verdere indeling rapport	16
2 Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter	18
2.1 Het functioneren van 'street level bureaucrats'	18
2.2 Wetgeving en politieke omgeving	18
2.3 Inrichting van de bezwaarprocedure: naar een meer responsieve overheid?	20
2.4 Gemeenten en de omgang met bezwaren	28
2.5 Schaal van gemeenten	32
2.6 De rol van de maatschappelijke omgeving	35
2.7 Behandeling van zaken door de bestuursrechter	38
2.8 Empirische gegevens over aantal zaken waarin bezwaar wordt gemaakt en van bezwaar naar beroep	42
2.9 Conclusies	50
3 Behandeling bestuurszaken, 2010-2020	53
3.1 Vergelijkingsmethode	53
3.2 Afbakening en indeling van zaken in het onderzoek	55
3.3 De instroom van zaken bij de bestuursrechter	57
3.4 De afloop van zaken bij de bestuursrechter	61
3.5 Nader ingezoomd op de grote groeiers en dalers	68
3.6 Samenvatting van dit hoofdstuk	81
3.7 Vermijdbare bestuurszaken?	84
4 Gemeenten en bestuurszaken	86
4.1 Inleiding	86
4.2 Het aantal bestuurszaken tegen gemeenten	87
4.3 Verschillen tussen gemeenten naar grootteklasse	94
4.4 Analyse van verschillen tussen gemeenten	107
4.5 Conclusies	111
4.6 Vermijdbare bestuurszaken?	113

5	Samenvatting en conclusies	116
5.1	Inleiding	116
5.2	Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter	116
5.3	Behandeling bestuurszaken bij de rechter	118
5.4	Behandeling van bestuurszaken met gemeenten als verweerder	120
5.5	Conclusie: vermijdbare bestuurszaken?	121
	Literatuurlijst	124
	BIJLAGE 1: Het gebruikte gegevensbestand	130
	BIJLAGE 2: De tijdreeksgegevens	134
	BIJLAGE 3: Top 20 (hoog en laag) van gemeenten naar instroom per 10.000 inwoners en naar gegroundpercentage, per hoofdcategorie van zaken, 2012-2018	150
	BIJLAGE 4: Regressie-analyses	159

Achtergrond en probleemstelling

1.1 Ontwikkeling van het bestuursrecht

De rol van de overheid is na de Tweede Wereldoorlog sterk gegroeid. De sterke economische ontwikkeling en de uitbouw van de welvaarts- en verzorgingsstaat gingen gepaard met nieuwe wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan door bestaande of nieuw in het leven geroepen bestuursorganen. Daarmee is de relatie tussen overheid en burger intensiever geworden. En daarmee is ook de potentiële conflictstof tussen burger en overheid toegenomen.

Het strafrecht gaat over de mogelijkheden van optreden door de overheid tegen burgers wanneer deze strafrechtelijk als delict gedefinieerde daden begaan. Al oudsher had de overheid een belangrijke taak op het gebied van de zorg voor de interne veiligheid via de handhaving van het strafrecht. Daartoe is de politie in principe belast met opsporing, het Openbaar Ministerie met vervolging en de strafrechtspraak met berechting. Verschillende onder het ministerie van J&V ressorterende diensten zijn belast met de uitvoering van straffen.

Een ander en pas na de Tweede Wereldoorlog sterk ontwikkeld rechtsgebied is het bestuursrecht. Dit gaat over de relatie tussen overheid en burger. Bestuursorganen kunnen binnen de hen wettelijk opgedragen taken besluiten nemen die burgers raken. Met 'burgers' bedoelen we niet alleen natuurlijke personen, maar ook rechtspersonen, zoals particuliere bedrijven of stichtingen. Dergelijke besluiten gaan bijvoorbeeld over het opleggen van belastingen of heffingen, over het toekennen of weigeren van een uitkering, subsidie of tegemoetkoming, over het verlenen of weigeren van een vergunning voor bepaalde bouw- of bedrijfsactiviteiten of het verlenen of weigeren van een verblijfsvergunning aan asielzoekers of over de oplegging van een bestuurlijke boete bij constatering van overtreding door de burger van eerder door de overheid gestelde regels. Het bestuursrecht gaat nu over de behandeling van conflictstof die dit soort besluiten van bestuursorganen kunnen opleveren. Anders gezegd: bestuursrecht gaat over besluiten die bestuursorganen nemen.

Bestuursorganen kunnen overheidsinstellingen zijn die bepaalde taken hebben op een bepaald beleidsmatig en/of geografisch gebied. Ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten zijn de belangrijkste. Daarnaast zijn er bestuursorganen in de vorm van publiekrechtelijke rechtspersonen, met wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden. Voorbeelden zijn de uitvoeringsorganen op het gebied van de sociale verzekeringen (UWV, SVB).

Er bestaat afzonderlijke bestuursrechtelijke wetgeving op diverse beleidsterreinen, waaraan bestuursorganen hun bevoegdheden ontleenen. Voorbeelden zijn de Vreemdelingenwet, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Algemene Ouderdomswet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Daarnaast is in 1994 de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) ingevoerd, die algemene principes van het bestuursrecht vastlegde en meer uniformiteit in bestuursrechtelijke regelingen bracht.

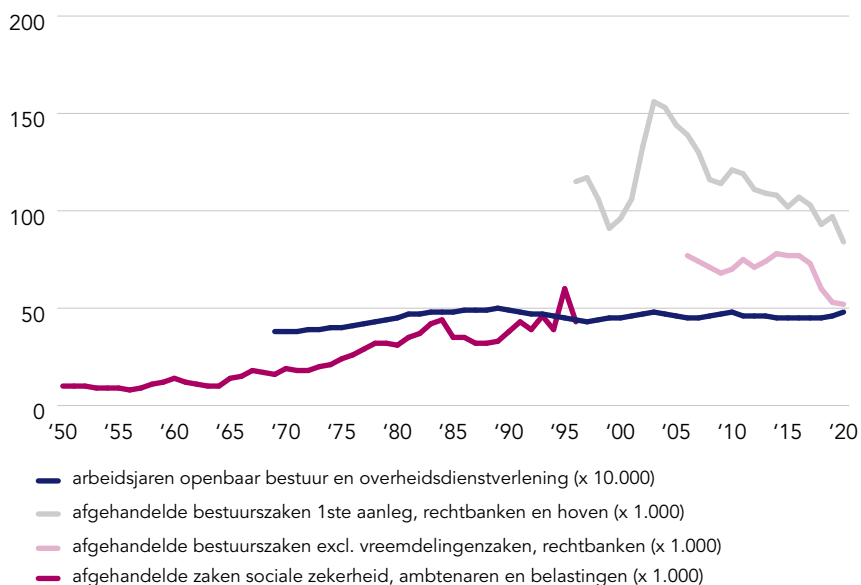
Ook de organisatie van de bestuursrechtspraak is meer gestroomlijnd. Zo zijn de tot 1992 bestaande Raden van Beroep, die zaken op het gebied van sociale zekerheid behandelden, opgegaan in de rechtbanken en is in 2005 de belastingrechtspraak in eerste aanleg, die tot dan bij de gerechtshoven plaatvond, bij de rechtbanken ondergebracht. Daarmee is vrijwel de hele bestuursrechtspraak in eerste aanleg bij de rechtbanken ondergebracht. Van de aanvankelijke lappendeken aan bestuursrechters zijn nog drie uitzonderingen overgebleven. Deze betreffen enige specifieke typen zaken, die in eerste aanleg door andere rechtscolleges worden behandeld, namelijk 1) zaken op het sociaaleconomisch bestuursrecht, waarvoor nog een gespecialiseerd rechtscollege bestaat: het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), 2) zaken betreffende pensioenrechten van oorlogsslachtoffers en verzetsdeelnemers die door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) worden behandeld en 3) enkele zaken op het gebied van Ruimtelijke Ordening en milieu die het domein zijn van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS).¹

De lappendeken is ook nog zichtbaar in de diversiteit van behandeling van bestuurszaken in hoger beroep. Afhankelijk van het type zaak vindt deze plaats bij de CRvB (sociale zekerheidszaken, ambtenarenzaken), de gerechtshoven (belastingzaken), de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS (zaken die tot 1994 vielen onder de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen, oftewel AROB; dit betreft een diversiteit van zaken, bijvoorbeeld rond vergunningen, handhaving en subsidies).

1 Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht/Procedures/Paginas/Beroepsprocedure.aspx>.

Figuur 1.1 brengt de ontwikkeling van de overheid (in arbeidsjaren) en van het aantal; afgehandelde bestuurszaken vanaf 1950 in beeld, voor zover cijfers beschikbaar waren.

Figuur 1.1 Aantal arbeidsjaren overheid en aantal afgehandelde bestuurszaken, 1950-2020



Tussen 1950 en 1985 groeide het aantal door de Raden van Beroep en gerechtshoven behandelde zaken in eerste aanleg op het gebied van sociale zekerheid, ambtenaren en belastingen sterk. Dit was overigens ook nog de tijd dat de overheid groeide. Na 1985 is het beeld gevarieerder. Het aantal door rechtbanken en gerechtshoven in eerste aanleg behandelde zaken steeg rond 2000 sterk, maar daalde daarna. De afname van vreemdelingenzaken vormt daar een belangrijk onderdeel van. Als we deze niet meetellen, dan zien we tussen 2007 en 2015 een stabilisatie en daarna een daling van het aantal zaken. In dit onderzoek zullen we nader op de achtergronden van de ontwikkeling in de periode 2010-2020 ingaan.

1.2 Een responsieve overheid?

Het besef dat het aantal beroepszaken bij de rechter wellicht zou kunnen worden teruggedrongen bij veranderingen in de werkwijze van bestuursorganen leidde in 2008 tot het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begonnen project 'Prettig Contact met de Overheid'. Dit werd later 'Passend contact met de overheid' (Raad voor openbaar bestuur, 2014). Het ministerie van Justitie en Veiligheid startte een jaar later in het verlengde hiervan het project 'Proactieve Geschiloplossing Overheid'² en in 2018 met het deelprogramma Burgergerichte overheid als pijler van de stelselvernieuwing van de rechtsbijstand.³

Onderzoek liet zien dat de gebruikelijke formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze van behandelen van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures niet aansloot bij de behoefte van de burger en slecht werd gewaardeerd (Van der Velde et al, 2010). Belangrijk doel van deze projecten was en is daarom om bestuursorganen in de primaire en bezwaarfase van bestuurszaken anders om te doen gaan met klachten van burgers.

Het Plan van Aanpak van het deelprogramma Burgergerichte overheid stelde 'dat het kabinet steviger gaat inzetten op het voorkomen van onnodige procedures door inzet van meer informele procedures en een betere communicatie, door vergroting van de stok achter de deur als er toch onnodige procedures plaats vinden door een meer kritische blik op (ongewenste) effecten van wet- en regelgeving.' (p.3) Met name in

2 Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008-2009, 31 753, Nr. 1

3 Informatie over Bijlage 942414 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officiële-bekendmakingen.nl](https://www.officiële-bekendmakingen.nl))

het kader van de Stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand wordt hier aandacht aan besteed.⁴

Sinds deze initiatieven tot betere communicatie tussen burger en overheid van start zijn gegaan, zijn diverse kritische rapporten en artikelen over de omgang van de overheid met de burger verschenen. Het gaat om rapporten van de Nationale Ombudsman, de WRR, parlementaire commissies en diverse onderzoekers. Hoofdstuk 2 gaat hier nader op in. En 'uit het veld' klinken soms kritische geluiden over het procedeedgedrag van bestuursorganen. Eind 2019 stelden advocaten en rechters dat vooral IND en gemeenten nodeloos procederen (Mr Online 2019). Daarbij maken sommige geïnterviewden de opmerking dat bestuursorganen vaak in een strak keurslijf zitten, met weinig ruimte.

1.3 Probleemstelling en verdere indeling rapport

Het hier gepresenteerde onderzoek richt zich op de vraag welke gevolgen bovengenoemde veranderingen in de opstelling en werkwijze van bestuursorganen tegenover de burger feitelijk hebben gehad voor het beroep op de bestuursrechter. Deze vraag past binnen de bredere vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijk

4 Zie de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 13-01-2021 (TK 31753 nr.225; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31753-225.html>). Hij stelt o.a.: 'Een belangrijke pijler van de stelselvernieuwing is het inzetten op minder procedures (met rechtsbijstand) tussen de burger en de overheid in het bestuursrecht. Het doel is om onnodige procedures tussen de burger en de overheid te voorkomen. Dit doen we door het probleem van de burger centraal te stellen en niet de procedure. Het beoogde effect is dat problemen van burgers met de overheid in een vroeg stadium, laagdrempelig en duurzaam worden opgelost met, zo nodig, toepassing van maatwerk. Als een procedure onvermijdelijk is, handelt de overheid burgergericht en levert zij zo nodig maatwerk.' En verder: 'Medio oktober 2020 is José Lazeroms gestart als aanjager bij het deelprogramma, dat burgergerichte overheid is gaan heten. Zij heeft een vliegende start gemaakt met de nadere invulling van haar rol als aanjager. Naast haar inzet voor verbeterde dienstverlening bij de uitvoeringsorganisaties en gemeenten die het hoogste aantal procedures met toevoegingen hebben, brengt zij met deze uitvoeringsorganisaties en gemeenten in kaart welke wet- en regelgeving bij deze organisaties voor de meeste juridisering (procedures en toevoegingen) zorgt. Aan de hand van deze inventarisatie met deze organisaties, en de betrokken beleidsdepartementen, wordt bezien hoe deze juridisering kan worden teruggebracht. De Raad voor Rechtsbijstand is als kennispartner betrokken bij het deelprogramma burgergerichte overheid. De Raad faciliteert de aanjager met data en voert met zowel de landelijke uitvoeringsinstanties als met gemeenten datadialogen die voor gezamenlijke inzichten en oplossingsrichtingen zorgen.'

kan worden gesteld voor het beroep op de bestuursrechter en de daaraan verbonden maatschappelijke kosten. Vanuit ander perspectief past de vraag in het streven van de Rechtspraak via onderzoek nader zicht te krijgen op het belang van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen voor het beroep op de rechter.

Ter beantwoording van deze vraag bevat dit rapport eerst een verkenning van de literatuur en elders gepubliceerde gegevens die voor de beantwoording van deze vraag van belang zijn. Daarna volgt een analyse van bij de Rechtspraak aanwezige gegevens over door de bestuursrechter behandelde zaken. In de periode 2010-2020 zijn diverse (typen) bestuursorganen verweerders geweest in beroepsprocedures bij de bestuursrechter. De centrale vraag daarbij is: om hoeveel zaken met welke (typen) verweerders gaat het en hoe is de afhandeling daarvan bij de rechter geweest? Daarbij proberen we ook inzicht te krijgen in de achtergronden van deze kwantitatieve ontwikkelingen. Dat wil zeggen: inzicht in de rol die maatschappelijke ontwikkelingen of verschillen, veranderingen in wet- en regelgeving en het handelen van de bestuursorganen zelf daarin heeft gespeeld. Dit laatste aspect richt zich daarmee op de vraag in hoeverre er sprake is van, door verandering van het handelen, met name het beter communiceren en anticiperen van bestuursorganen, 'vermijdbare' procedures. Dat laatste tegen de achtergrond van de mogelijkheden die wet- en regelgeving de bestuursorganen biedt en de bovenbeschreven initiatieven om bestuursorganen tot een andere benadering van de burger te stimuleren.

De indeling van het rapport is verder als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksliteratuur op dit gebied, met name ook op het gebied van de rol van bezwaarprocedures. Hoofdstuk 3 brengt in beeld in hoeverre verschillende (groepen van) bestuursorganen verweerders waren in procedures voor de bestuursrechter in eerste aanleg, welke uitkomst die procedures hebben gehad en welke ontwikkelingen daarin tussen 2010 en 2020 zijn te zien. Tevens gaan we op de achtergronden hiervan in. Hoofdstuk 4 richt zich specifiek op bestuurszaken waarin gemeenten verweerder zijn. Gemeenten laten zich onderling redelijk vergelijken en uit die vergelijking, samen met enig achtergrondmateriaal over de werkwijze van sommige gemeenten, hopen we conclusies te trekken. Hoofdstuk 5 bevat ten slotte de belangrijkste conclusies.

Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter

2.1 Het functioneren van 'street level bureaucrats'

Lipsky (1969) stelde: 'Policy implementation in the end comes down to the people [(the street-level bureaucrats)] who actually implement it.' Deze 'street-level-bureaucrats' zijn 'het menselijk gezicht van het beleid' (Lipsky 1980). Maar hij stelt ook dat zij vanuit efficiëntie-overwegingen gedwongen worden een routine te ontwikkelen en regels moeten hanteren. Daarmee kunnen ze niet elk individueel geval op zijn merites beoordelen. Ook Hill (2003) stelt dat bureaucraten vaak onvoldoende zijn toegerust om 'moeilijke gevallen' te herkennen en daar adequaat mee om te gaan.

Er bestaan meerdere theorieën over de invloed van technologische ontwikkelingen op het functioneren van deze 'street-level bureaucrats'. De ene theorie legt de nadruk op de inperking die deze ontwikkelingen op de discretionaire vrijheid van de bureaucraat kan hebben. Optimistischer is een andere theorie, namelijk dat deze ontwikkelingen leiden tot de toegankelijkheid tot en het gebruik van meer informatie, zowel voor de burger als voor de bureaucraat, en daarmee tot verbetering van beslissingen zal leiden (Jorna en Wagenaar 2007; Buffat 2013).

2.2 Wetgeving en politieke omgeving

De parlementaire ondervragings-commissie Kinderopvangtoeslag concludeerde in zijn eindrapport 'Ongekend onrecht': '(...) dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Dit verwijt treft niet alleen de uitvoering - specifiek de Belastingdienst/Toeslagen - maar ook de wetgever en de rechtspraak.' (TK 2020, p.7). En: 'De commissie constateert dat de politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten en de politieke en maatschappelijke wens om fraude te voorkomen, geleid hebben tot wet- en regelgeving en een uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om de individuele situatie van mensen recht te doen, bijvoorbeeld als zij zonder kwade opzet een administratieve vergissing begingen.' (loc.cit.)

Ook uit andere hoek zijn er nog steeds diverse kritische geluiden te horen over de relatie tussen overheid en burger. De WRR stelt dat de burger de wet niet alleen moet kennen, maar ook moet 'kunnen' en dat bij de uitvoering van het beleid en het opleggen van sancties voorafgaand contact en differentiatie van aanpak nodig is (WRR 2017, p.13, 14). En: 'Een realistische overheid faciliteert burgers door verstandige keuzes makkelijker te maken. Een realistische overheid heeft oog voor het menselijk tekort en zorgt ervoor dat kleine fouten geen grote gevolgen hebben. Een realistische overheid zoekt vroegtijdig en persoonlijk contact met burgers

Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter

wanneer zaken mislopen. Een realistische overheid is daardoor een betrouwbare en een legitieme overheid.' (op.cit., p.154) Barendrecht e.a. (2017) zien in het algemeen in Nederland te veel aandacht voor juridisering en te weinig ruimte voor praktische oplossingen van conflicten.

Kruiter (2020) stelt dat de 'menselijke maat' niet zozeer verloren is gegaan, maar nooit onderdeel is geweest van het instrumentarium van uitvoeringsinstellingen. En dat die 'menselijke maat' door keuzes van regering en parlement verder uit zicht is verdwenen. Ook de Nationale Ombudsman benadrukt het belang van maatwerk, waar nodig, en het bieden van oplossing door de overheid zelf (NOB 2020, p.4). En: 'Het vertrouwen van burgers in het overheidshandelen is een van de fundamenteën van onze rechtsstaat.' (NOB 2021, p.3)

Een andere commissie van de Tweede Kamer, de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) constateert in zijn eindrapport dat de politieke aandacht voor de uitvoering lange tijd te gering is geweest (TK 2021, p.13). En: 'De TCU benadrukt dat haar is gebleken dat Nederlandse uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed presteren. Er komen echter ook mensen klem te zitten door uitvoeringsproblemen – sommigen zelfs heel ernstig. Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. De interactie in de 'driehoek' is onvoldoende en gaat gepaard met te weinig onderling vertrouwen en te weinig interesse in en kennis van elkaars werkzaamheden. Voorgenomen beleid wordt daardoor niet altijd goed getoetst op uitvoerbaarheid en problemen aan de balie komen veelal niet terecht bij mensen die ze kunnen oplossen. De burger raakt uit beeld. Ook is er sprake van steeds complexere wet- en regelgeving die geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en die uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk. Professionals komen daardoor zelf ook klem te zitten tussen balie en beleid, waardoor zij er niet altijd in slagen recht te doen aan de belangen van burgers.' (TK 2021, p.10).

Kromhout e a. (2020) evalueren de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet (het 'sociaal domein'). De uitvoering op dit gebied is in vergaande mate van Rijk naar gemeenten verschoven. De oprichting van laagdrempelige sociale wijkteams in veel gemeenten heeft de mogelijkheden tot snelle oplossing van problemen voor de burger vergroot. Wel laat de informatievoorziening hierover nog wel eens te wensen over. In hoeverre

een ander doel van de decentralisatie, het bieden van meer algemene voorzieningen in plaats van duurdere, individuele voorzieningen, is bereikt, is onduidelijk. Verder blijkt dat gemeenten bij de uitvoering van het sociaal domein met veel andere partijen samenwerken. Die partijen hebben verschillende regels, doelstellingen en verantwoordelijkheden. Daardoor komt samenwerking soms niet van de grond. Ook signaleren de auteurs schaalnadelen bij kleine gemeenten, met name in de Jeugdzorg. Samenwerking komt soms moeilijk van de grond.

Nijdam (2020) gaat in op het beleid van gemeenten bij de gedecentraliseerde uitvoering van wetten en constateert daarbij meer overeenkomsten dan verschillen tussen gemeenten. Bij de decentralisatie acht hij de autonomie van gemeenten gering. Gemeenten zetten in op meer eigen verantwoordelijkheid en kracht van de burger en minder op door de gemeente bekostigde begeleiding en ondersteuning. Daarbij werken ze volgens Nijdam resultaatgericht, met het oog op een doelmatig en doeltreffend gebruik van de beperkte beschikbare budgetten. In het gemeentelijk sociaal domein ziet hij dit zowel bij de Participatiewet, de Wmo 2015 en de thuiszorg.

2.3 Inrichting van de bezwaarprocedure: naar een meer responsieve overheid?

Van Erp en Klein Haarhuis (2006) onderzochten de bezwaarprocedure als de meest voorkomende buitengerechtelijke procedure: 'Burgers of bedrijven die het niet eens zijn met een besluit van een overheidsorgaan moeten hun bezwaren eerst kenbaar maken aan het desbetreffende bestuursorgaan, alvorens zij naar de rechter kunnen stappen. Het bestuursorgaan dient de in het bezwaarschrift bestreden beslissing te heroverwegen, dat wil zeggen dat het bestuursorgaan alle elementen van het oorspronkelijke besluitvormingsproces nog eens op hun bestuurlijke en juridische merites controleert, en het besluit zo nodig corrigeert. Het bestuursorgaan kan zelf het probleem afhandelen, of een onafhankelijke adviescommissie instellen. De bezwaarprocedure mondt uit in een nieuw overheidsbesluit, waartegen een rechtszaak kan worden gestart. De bezwaarschriftenprocedure kent de volgende doelstellingen (...):

1. Voorkomen van procedures bij de bestuursrechter (filterwerking);
2. Laagdrempelige conflictoplossing;
3. Herstel van fouten door het bestuursorgaan;
4. Verhoging van de kwaliteit van het bestuur door terugkoppeling van fouten in regelgeving of uitvoering (leerfunctie);
5. Dossievorming in het geschil (verduidelijkingsfunctie).

Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter

Hoewel voor de bezwaarschriftenprocedure algemene regels zijn vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), zullen binnen dit kader procedurele kenmerken zoals de mate van formeelheid, kosten en de mogelijkheid om informatie uit te wisselen, verschillen tussen overheidsorganen en tussen typen zaken. De bezwaarprocedure is immers van toepassing op een breed scala aan overheidsbesluiten, variërend van een eenvoudige parkeerbonnen tot complexe en grootschalige infrastructurele plannen zoals de uitbreiding van de Luchthaven Schiphol. (...) De bezwaarprocedure is kosteloos, en een advocaat is niet nodig.' (op. cit., p.48-49)

De Waard e.a. (2011) analyseerden enige jaren later de toenmalige bezwaarprocedure. Na de opmerking dat het toepassingsgebied van de Awb heel breed is en wijd uiteenlopende rechtsgebieden omvat, stellen zij: 'Op al die terreinen bestaan specifieke regels, maar voor een aantal algemene kwesties geldt daarnaast de Awb. Tot de onderwerpen die in de Awb aan bod komen horen bijvoorbeeld de normen die bestuursorganen in acht moeten nemen bij het voorbereiden en nemen van besluiten. Ook bevat de Awb bepalingen over de vraag of personen die het met een besluit niet eens zijn tegen dat besluit kunnen opkomen. Als tegen een besluit een mogelijkheid van beroep bij de rechter bestaat, dan is de hoofdregel dat men een bezwaarschriftprocedure dient te doorlopen voordat men naar de rechter kan gaan.' (op.cit., p.15)

Het empirische onderzoek had betrekking op bezwaarprocedures bij SVB, UWV, gemeenten en Arbeidsinspectie. Respondenten bleken een overwegend negatief oordeel over de bezwaarprocedure te hebben. Respondenten met een positieve uitslag van de bezwaarprocedure bleken significant positiever te oordelen dan respondenten met een negatieve uitslag. Veel respondenten waren ontevreden over de duur van de procedure. Informeel contact tussen respondenten en bestuursorgaan na het indienen van het bezwaarschrift was er meestal niet geweest en daaraan bestond wel behoefte. Wel vond men in het algemeen dat op hoorzittingen goed werd geluisterd. De respondenten oordeelden minder gunstig over 'respectvolle bejegening' en veel minder gunstig over de neutraliteit van de hoorcommissie. Dat laatste geldt weer minder sterk voor respondenten met een gunstige uitkomst van de procedure. Beide oordelen, over de bejegening en de neutraliteit, bleken een significante invloed op het eindoordeel over de procedure te hebben. Respondenten geven veelal aan graag vooraf meer informatie over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure gehad te hebben (op. cit., p.178, 179).

Van der Velden e.a. (2010) beschrijven de resultaten van een 'pioniersproject' in het kader van 'Prettig contact met de overheid'. Het rapport geeft de uitkomst van een in opdracht van het ministerie van BZK eind 2007 gestart landelijk onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediation-vaardigheden. Het onderzoek is geïnspireerd door twee projecten van de provincie Overijssel en het UWV, waarbij met behulp van mediation-vaardigheden de dienstverlening rondom bezwaarprocedures was verbeterd (op.cit., p.8).

De auteurs concluderen (op.cit., p.75): 'Het is zowel effectiever als efficiënter om in geval van een bezwaar in ieder geval de mogelijkheid van een informele behandeling van het bezwaar te onderzoeken in samenspraak met de betrokken burger(s). In geval van een informele behandeling van een bezwaar vielen de bruto doorlooptijden gemiddeld 37% lager uit dan de maximale wettelijke termijn en gemiddeld 21% lager dan de gemiddelde reguliere behandeltermijn. In geval van de inzet van mediation-vaardigheden boekten de betrokken overheidsorganisaties ten opzichte van de reguliere procedure een efficiencywinst van ongeveer 26%. Na een eerste telefoongesprek met de indiener van een bezwaar is in 66% van de gemonitorde cases de voorkeur uitgegaan naar een informele behandeling en hebben de betrokken burgers als gevolg daarvan hun bezwaar ingetrokken.' 'Van de zaken die tot een intrekking van het bezwaar hebben geleid, bestond de uitkomst voor 27% uit het geven van een toelichting op het besluit, uitleg van de wetgeving, of het bieden van een luisterend oor. In 18% van de gevallen is er sprake van een herziening of aanpassing van het oorspronkelijke besluit (bijvoorbeeld omdat een burger alsnog aan een informatieverplichting richting de Sociale Dienst voldoet en een voorgenomen sanctie daarom niet opgelegd hoeft te worden). In 10% van de gevallen is er sprake van een creatieve oplossing n.a.v. het geïnitieerde informele overleg tussen de ambtenaar (van de afdeling bezwaar en beroep), de betrokken burger(s) of bedrijven en eventueel de vakafdeling(en)' (op.cit., p.75). De eindconclusie was dat de in het project veel toegepaste informele behandeling van bezwaren zowel door burgers als ambtenaren werd gewaardeerd en efficiënter was, want tijd en vervolgsprocedures scheelde. En dat de inzet van mediation-vaardigheden bij bestuursorganen tot een efficiëntere en effectievere overheid leidt (op.cit., p.10). Een aparte rapportage over een meer informele behandeling van bezwaren op het gebied van Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en onroerende zaakbelasting (OZB) bij zes pioniersgemeenten trekt vergelijkbare conclusies. Het percentage bezwaren daalde bij deze zes gemeenten tussen 2008 en 2010 van circa 4,5 naar 2%; bij de overige gemeenten was er een geringere daling: van circa 3,5 naar 2,7% (van der Velden 2011, p.120). Er waren tussen de pioniersgemeenten onderlinge verschillen in de toepassing van de informele methode, met name in de fase waarin dat gebeurt, de pre-bezwaarfase of in de bezwaarfase. Informele

methoden steunen nadrukkelijk op goede informatie en werkprocessen en op goede voorlichting aan potentieel belanghebbenden. De informele methode van bezwaar-behandeling leidde soms tot andere uitkomsten. Het oorspronkelijke besluit werd in 46% van de gevallen aangepast, tegenover 35% van de gevallen bij de reguliere methode (op.cit., p.115). Als achtergrond daarvan schetst de auteur (op.cit., p.120): 'Veelal worden formele bezwaren van particulieren afgewezen omdat de onderbouwing formeel niet klopt. Mogelijk ligt hier in een aantal gevallen een terecht bezwaar onder. Informele methoden waarin gesprek mogelijk is en de medewerker doorvraagt op de situatie van de burger en diens argumenten helpen de burger om zijn bezwaar beter uiteen te zetten.'

Herweijer en Lunsing (2011) zetten de eerdere onderzoeken en proefprojecten op gebied van bezwaarprocedures op een rij en concluderen: 'Het oordeel over de bejegening door de bezwaaradviescommissie werkt relatief sterk door in de (on)tevredenheid van de burgers over de reguliere bezwaarprocedure als geheel. (...) Behalve het verloop van de hoorprocedure vormt ook de wijze waarop er op het bezwaar wordt besloten een factor die van invloed is op de (on)tevredenheid van de bezwaarmakers over de reguliere bezwaarprocedure. Twee aspecten zijn van belang. Allereerst of in de beslissing op het bezwaarschrift wordt ingegaan op de bezwaren die door de bezwaarmaker zijn aangevoerd. Van de respondenten die de reguliere procedure hebben doorlopen, vindt 65% dat er in de beslissing op bezwaar onvoldoende wordt ingegaan op de bezwaren die zij hebben aangevoerd. (...) Dit oordeel heeft een betrekkelijk grote impact op de (on)tevredenheid over de reguliere procedure als geheel. (...).

Het tweede aspect van de beslissing op bezwaar dat ertoe blijkt te doen, is de mate waarin de burger het eens is met de inhoud van de door het bestuursorgaan op het bezwaar genomen beslissing. Een belangrijk deel van de bezwaarmakers (namelijk 72%) heeft een negatief oordeel over de beslissing op het bezwaarschrift. Dit betrekkelijk negatieve oordeel over de inhoud van de beslissing op bezwaar werkt door in het oordeel over de reguliere procedure als geheel (...)' (op. cit., p.33) Kortom: de tevredenheid van de burger is ook wel sterk afhankelijk van de uitkomst van de procedure en de mate waarin bij de motivering op de door de burger ingebrachte bezwaren wordt ingegaan.

Van den Bos en van der Velden (2013) plaatsen het succes van de pioniersprojecten nadrukkelijk in het kader van de door de burger ervaren 'procedurele rechtvaardigheid'. Zij concluderen dat 'de overgrote meerderheid van de burgers die volgens de 'Prettig Contact' methode werden benaderd zich procedureel rechtvaardig voelden behandeld.

Tevens werd aangetoond dat ervaren procedurele rechtvaardigheid ertoe leidt dat burgers tevredener zijn over de uitkomst die wordt bereikt, dat zij er vertrouwen in hebben dat de uitkomst door de overheid wordt nageleefd, en dat zij meer vertrouwen in de overheid krijgen. Een overheid die haar burgers eerlijk en met respect bejegend wordt dus meer vertrouwd en de besluiten van die overheid worden ook meer vertrouwd.' (op.cit., p.7).

Gribnau en Steenberg (2014) onderstrepen het belang dat ambtenaren van de Belastingdienst in de omgang met de belastingplichtige streven naar 'procedurele rechtvaardigheid'. 'Wanneer ambtenaren het belang van procedurele rechtvaardigheid inzien en in staat zijn dit inzicht te vertalen in de uitoefening van hun werkzaamheden kan dit bijdragen aan vertrouwen van burgers in de overheid en aan de bereidheid van burgers om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen. Een 'persoonlijke' behandeling kan dus het op zich onpersoonlijke karakter van de belastingheffende staat (deels) compenseren. Het opnemen van procedurele rechtvaardigheidsvoorwaarden in het fiscale bestuursrecht is daarin zeker ondersteunend, maar uiteindelijk is het handelen van ambtelijke professionals daarin bepalend.'

Brenninkmeijer en Marseille (2011) constateren dat de bezwaarprocedure in de Awb slechts beperkt is vastgelegd, zodat bestuursorganen daaraan een eigen invulling kunnen geven. In de praktijk blijkt deze procedure erg formeel en weinig bevredigend voor betrokkenen. De procedure schiet zo zijn doel: het bieden van een snelle, informele en goedkope procedure bieden ter oplossing van het geschil met het bestuur. Zij pleiten daarom voor het informeler inrichten van de behandeling van bezwaren, met meer aandacht voor effectieve communicatie. De Awb biedt volgens hen daartoe alle ruimte. De formele regels daarin moeten bestuursorganen en hun ambtenaren zien als middel, niet als doel.

Daarnaast pleiten zij voor een minder formele opstelling van de bestuursrechter, daar waar gaat het om het toetsen of het bestuursorgaan de ontvankelijkheid van een, formeel te laat gemaakt bezwaar juist heeft beoordeeld.

Marseille e.a. (2011) presenteren een juridische analyse van de informele bezwaarprocedure. Zij vragen zich eerst af of er reden is voor een bestuursorgaan om aanvragen, bezwaren en klachten op informele wijze te behandelen. Zij stellen 'dat de overheid het algemeen belang het beste behartigt als die beslissingen, behalve dat ze in overeenstemming zijn met het recht, ook recht doen aan de daarbij betrokken belangen én door de betrokken burgers worden aanvaard.' (Marseille e.a. 2011, p.130). Tevens concluderen ze dat de bepalingen van de Awb geen 'sta-in-de-weg'

zijn voor zo'n informele aanpak (p.134). Met de kanttekening: 'Als het bestuur de burger vraagt te wachten met het maken van bezwaar om informeel overleg een kans te geven, betekent elke dag die het overleg langer duurt een dag aftrek van de bezwaartermijn. Als het bestuur een burger overhaalt te wachten met het maken van bezwaar, laadt het de verantwoordelijkheid op zich de burger bij voortduring te herinneren aan de voortschrijdende bezwaartermijn.' (op.cit., p.133) Immers: 'Die bedraagt zes weken. Wordt te laat bezwaar gemaakt, dan dwingt de jurisprudentie van de bestuursrechter het bestuur ertoe het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.' (op.cit., p.132) Ten slotte wijzen ze op het belang van transparantie en consistentie bij de bezwaar-behandeling. 'Bestuursorganen dienen daarom te investeren in de vaardigheden van de ambtenaren die uitvoerders zijn van de informele aanpak.' (op.cit., p.134)

In een tweede onderzoek vinden dezelfde auteurs, op basis van een analyse van de uitkomst van enkele honderden met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaren, geen aanwijzingen dat de informele aanpak grote risico's voor de rechtmatigheid van de genomen besluiten met zich meebrengt (Marseille e.a. 2013, p.77).

Marseille (2016, p.92) concludeert op basis van de pioniersonderzoeken dat veel onduidelijk is, maar dat wel duidelijk is dat bezwaarmakers vooral behoefte hebben aan informatie, overleg en neutraliteit. Wever en Marseille (2017, p.109) concluderen dat het voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid niet uit lijkt te maken of het bestuursorgaan de hoorzitting over het bezwaar door een extern persoon laat uitvoeren. Wever (2016) laat zien dat steeds minder bestuursorganen externe onafhankelijke bezwaarcommissie hebben. Dit schrijft hij toe aan het opkomen van de informele proactieve benadering, waarbij het bestuursorgaan bij de binnenkomst van een bezwaar zo snel mogelijk contact zoekt met de bezwaarmaker, om te kijken of een schikking mogelijk is.

Ettekoen en Marseille (2017, p.171) signaleren dat nieuwe wetgeving op gebied van de Wmo het recht van de burger op bezwaar en beroep in feite uitkleedt. 'Kort samengevat kent de besluitvorming naar aanleiding van de hulpvraag van een burger drie stappen: het onderzoek aan de keukentafel in reactie op de melding, het besluit over de voorziening, de concrete invulling van dat besluit door de aanbieder. Met het resultaat van elk daarvan kan de burger het oneens zijn. In de visie van de Wmo-wetgever is alleen tegen de tweede beslissing bezwaar en beroep mogelijk.

Wever (2020) deed promotie-onderzoek naar de kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures. Hij gaat na of het streven naar mee informele procedures in de voorgaande tien jaar succesvol is geweest. Zijn belangrijkste conclusies zijn: 'Uit mijn inventarisatie blijkt de mate waarin gebruik wordt gemaakt van externe bezwaaradviescommissies de afgelopen 25 jaar nauwelijks te zijn veranderd. Zo kiezen nog steeds verreweg de meeste bestuursorganen van lokale overheden ervoor om het horen van bezwaarmakers en het adviseren over bezwaren op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie. Wel voorziet een aanzienlijk deel van de onderzochte bestuursorganen in de mogelijkheid om, afhankelijk van de bezwaarzaak die aan de orde is, te kiezen tussen een interne behandeling (dat wil zeggen dat bezwaren door een of meer ambtenaren worden behandeld) of een behandeling van het bezwaar met inschakeling van een externe commissie. Vaker dan vroeger het geval was, worden de minder complexe en relatief veelvoorkomende zaken, zeker als de belangen voor het bestuursorgaan relatief gering zijn, ambtelijk afgedaan.' (op.cit., p.210). En: 'Uit mijn inventarisatie blijkt ook dat de informele aanpak bij de meerderheid van bestuursorganen in elk geval op papier zijn intrede heeft gedaan. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het met name gaat om een telefoontje met de bezwaarmaker voor aanvang van de formele bezwaarprocedure. Het organiseren van een informeel overleg waarbij het doel is het geschil naar tevredenheid van alle bij het bezwaar betrokken partijen op te lossen, behoort soms op papier wel tot de mogelijkheden, maar blijkt in de praktijk zelden te worden toegepast. De bestudeerde documenten en de interviews met ambtenaren geven evenmin aanleiding te veronderstellen dat vaak sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze, dat wil zeggen dat de formele hoorzitting wordt gebruikt om naar een minnelijke oplossing voor het bezwaar te zoeken. Al met al lijkt slechts een voorzichtige beweging naar een meer interne en meer informele bezwaarbehandeling plaats te hebben plaatsgevonden.' (loc.cit.)

'Wat komt uit het onderzoek naar voren over de relatie tussen de inrichting van de procedure en de ervaren kwaliteit? Een verrassende bevinding is dat voor elk van de indicatoren voor kwaliteit (de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure en het optreden van de hoorder/gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid) geldt dat er nauwelijks verschillen zijn gevonden tussen op verschillende manieren ingerichte procedures. Sterker nog, tussen interne en externe procedures zijn in het geheel geen significante verschillen gevonden. (...) De mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider maakte wel verschil.' (op.cit., p.214)

Het oordeel over de uitkomst van de bezwaarbehandeling had dan ook invloed op de beslissing om al dan niet door te procederen: 'Er is een significant verband gevonden tussen elk van de indicatoren voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling en de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst. Bovendien is het zo dat naarmate de ervaren distributieve rechtvaardigheid hoger is, de kans dat na de bezwaarprocedure wordt doorgeprocedeerd bij de bestuursrechter, aanzienlijk kleiner is. Een kanttekening bij deze conclusie is dat mijn onderzoek is gericht op de ervaringen van professionele rechtshulpverleners. De keuze om in beroep te gaan is niet enkel aan de professional, maar ook (of wellicht: vooral) aan diens cliënt.' (op.cit., p.215)

'De uitkomsten van mijn onderzoek duiden erop dat het zinvoller is om in het algemeen te streven naar een meer oplossingsgerichte opstelling door de personen die zijn belast met de behandeling van bezwaren.

Kwalitatief goede bezwaarbehandeling is mogelijk binnen de context van elk type procedure. Wat er meer toe doet, zijn de vaardigheden en de opstelling van de personen die zijn belast met de behandeling van bezwaren.' (op.cit., p.216)

Kortom: de uitkomst of oplossing is belangrijker dan de vorm. Daarom gaat het meer om een oplossingsgerichte benadering dan om een informele benadering. Dat geldt volgens Wever bij elk soort geschil en ook in formele procedures. En het geldt ook voor procedures bij de bestuursrechter. Of, zoals Wever het formuleert: 'Van rechters wordt in dat verband verwacht dat ze de maatschappelijke effecten en de inhoudelijke 'rechtvaardigheid' van hun beslissingen aan de orde stellen, en geen genoegen nemen met 'procedurele' rechtmatigheid.' (op.cit., p.221)

Doornbos (2019, p.576) stelt dat er bepaald geen eenduidige ontwikkeling is naar een meer responsief bestuursrecht. 'Eerder is sprake van twee tegenovergestelde ontwikkelingen: enerzijds naar een uiterst restrictieve handhavingspraktijk waarin burgers vooral als calculerende, potentieel frauderende subjecten worden aangesproken. En anderzijds een weinig transparante, op informalisering en dejuridisering gerichte praktijk die de ambitie heeft responsief te zijn, maar deze ambitie hooguit op het vlak van bejegening en communicatie (enigszins) kan waarmaken, maar niet wat betreft de doelgerichtheid en substantiële rechtvaardigheid waar Nonet & Selznick op doelden.'

Laatstgenoemden zijn twee Amerikaanse rechtssociologen die eind jaren zeventig het begrip 'responsive law' introduceerden. 'Zij doelden daarmee op een rechtsorde die tegemoetkomt aan maatschappelijke behoeften en waarin wordt gestreefd naar oplossingen die vanuit een maatschappelijk perspectief als rechtvaardig kunnen worden getypeerd. Dat gaat in hun ogen verder dan (ervaren) procedurele rechtvaardigheid (...)' (op.cit., p.568).

2.4 Gemeenten en de omgang met bezwaren

Bij een belangrijk deel van de zaken die bij de bestuursrechter komen is een gemeente het verwerende bestuursorgaan. We besteden daarom hier ook apart aandacht aan de omgang bij bezwaren door gemeenten en onderzoek op dat gebied.

Mein (2017) evalueert de 'oplossingsgerichte' behandeling van bezwaarschriften die in 2016 en 2017 bij stadsdeel Amsterdam-Zuid is ingevoerd. Het resultaat is gemengd: 'Over het algemeen kan worden gesteld dat de geraadpleegde bezwaarmakers uit Amsterdam, stadsdeel Zuid wel tevreden zijn met het verloop van de bezwaarschriftprocedure nieuwe stijl. (...) Dat geldt zowel voor het bellen door de behandelaar van de commissie naar aanleiding van het bezwaarschrift als voor het verloop van de hoorzitting onder leiding van een interne commissie. Over het algemeen voelen bezwaarmakers zich rechtvaardig behandeld. Hiermee is het door de gemeente Amsterdam beoogde doel van tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening een stap dichterbij gebracht.

Tegelijkertijd komt het beeld naar voren van een enigszins halfslachtige invoering van de oplossingsgerichte werkwijze. Aan de ene kant ervaren de behandelaars (al dan niet terecht) onvoldoende tijd en gelegenheid voor het werkelijk zoeken naar een informele uitweg en vinden zij daarvoor onvoldoende gehoor binnen hun stadsdeel. Hierdoor worden kansen gemist. Tegelijkertijd verloopt de hoorzitting nog steeds vrij traditioneel en wordt (het zoeken naar) een informele afdoening tijdens de hoorzitting door de commissie als een gepasseerd station beschouwd. Er is meer uit de oplossingsgerichte werkwijze te halen. Dat zou ook de ambitie moeten zijn en dat zou door stadsdeelbestuur en leidinggevendenden ruimhartig moeten worden mogelijk gemaakt.' (op. cit., p.18).

Bertling en van Waveren (2018) deden in opdracht van de gemeente Amsterdam een vooronderzoek voor een proefproject, gericht op de opzet van een informele bezwaarprocedure in zaken betreffende de aanvraag van een bijstandsuitkering. Zij

Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter

baseren zich op interviews met burgers en professioneel betrokkenen (ambtenaren, advocaten). Het schort aan de communicatie tussen burger en gemeente: 'De wensen en behoeften van burgers hebben veelal betrekking op bejegening: een luisterend oor, vriendelijkheid, begrip en menselijkheid. Dit staat haaks op het feit dat tijdens het aanvraagproces het contact tussen gemeente en burger grotendeels via brief verloopt. In diverse interviews klinkt de wens door voor meer persoonlijk contact, waarin de gemeente duidelijkheid schept en waarin burgers hun verhaal kwijt kunnen. Dit geldt zowel voor het aanvraagproces als voor de afwijzing. Indien een aanvraag voor een bijstandsuitkering leidt tot een negatief besluit, dienen inkomens-consulenten naast de brief het besluit ook telefonisch toe te lichten aan de burger. Uit de interviews met burgers komt naar voren dat dit in de praktijk nauwelijks gebeurt.' (op.cit., p.17). En: 'Als gevolg van de beperkte communicatie en toelichting, de onduidelijkheid rondom de afwijzing en onprettige bejegening, gaan mensen in bezwaar. Burgers zijn er vaak van overtuigd dat de afwijzing onterecht is. Bovendien staat er voor de mensen veel op het spel: de afwijzing betekent dat ze zonder inkomen zitten. Het gebrek aan duidelijkheid/begrip van de situatie en het gevoel dat de gemeente niet naar burgers luistert, zijn tevens aanleiding om een advocaat in te schakelen voor het bezwaar. Advocaten brengen deskundigheid in en komen op voor de rechten van de burger, waardoor men zich wel gehoord en serieus genomen voelt.' (op.cit., p.18)

Een onderzoek van Binnenlands Bestuur (De Koster 2018) naar bezwaren in het sociaal domein onder 46 gemeenten liet zien dat de meeste bezwaren besluiten op het gebied van de Participatiewet betroffen, minder het gebied van Wmo en vrijwel niet het gebied van de Jeugdwet. En binnen de Participatiewet gaat het meestal over een bijstandsuitkering (meestal rond terugvorderingen daarvan) en niet over re-integratie. Na de introductie van de nieuwe Wmo-wet was het aantal bezwaarschriften op dat gebied wel tijdelijk hoger. Deze betroffen vaak huishoudelijke hulp. Het aantal intrekkingen van bezwaren blijkt bij de Wmo ook hoger dan bij de Participatiewet het geval is.

Mein en Marseille (2020) onderzochten de omgang met bezwaren in vijf Noord-Hollandse gemeenten. Het percentage bezwaren waarbij de bezwaarbehandelaar van de gemeente belt varieerde in 2017 van circa 20% in de gemeenten Amsterdam, stadsdeel Centrum en Amstelveen/Aalsmeer tot 70 á 80% in de gemeenten Zaanstad en Purmerend (Mein en Marseille 2020). Het percentage intrekkingen varieerde in hetzelfde jaar van circa 20% in Amsterdam Centrum en Amstelveen tot 30 á 40% in Zaanstad en Purmerend. De onderzoekers stellen: 'Het onderzoek naar de toepassing van de informele aanpak laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen de vijf onderzochte gemeenten, zowel in de mate waarin er wordt gebeld als wat betreft het

doel, de strekking en de opbrengst van het telefoongesprek. Aan de ene kant staan twee gemeenten waar relatief vaak wordt gebeld en gezocht wordt naar een passende afdoening, aan de andere kant staan drie gemeenten waar dat duidelijk minder vaak gebeurt. In eerstgenoemde gemeenten worden ook vaker bezwaarschriften ingetrokken, mede op basis van het telefoongesprek. Bellen lijkt dus de moeite te lonen.

Er zijn echter niet alleen verschillen tussen gemeenten, maar ook tussen de bezwaarbehandelaars binnen de afzonderlijke gemeenten. Dat valt af te leiden uit de vraaggesprekken die in aanvulling op het kwantitatieve onderzoek met de bezwaarbehandelaars zijn gevoerd. De ene groep bezwaarbehandelaars laat het bellen sterk afhangen van de aard van de bezwaarzaak (complexiteit, aantal partijen, grootte van de belangen, politieke gevoeligheid) en de werkdruk, terwijl een andere groep zich veeleer laat leiden door het type bezwaarmaker en diens beweegredenen. Het valt op dat in de gemeenten waar relatief vaak wordt gebeld, het telefoongesprek informatief en oplossingsgericht is, terwijl het in gemeenten waar relatief weinig wordt gebeld, een louter informatief karakter heeft' (Mein en Marseille 2019., p.8).

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en de Hogeschool Amsterdam doen onderzoek naar *best practices* voor een laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing. Het onderzoek richt zich op gemeenten, omdat de onderzoekers daarvan de meeste winst verwachten bij het voorkomen en op een bevredigende manier oplossen van conflicten. Daarbinnen kijken zij specifiek naar het sociaal domein (met name: de Participatiewet en de Wmo). Inmiddels is een eerste tussenrapportage van dit onderzoek verschenen (Marseille e.a. 2021). In het kader daarvan hebben de onderzoekers bij zestien gemeenten (Amersfoort, Amstelveen, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Enschede, Groningen, Hardenberg, Heerlen, Leeuwarden, Nijmegen, Peel en Maas, Purmerend, Rotterdam, Smallingerland, Tilburg en Venlo) interviews gehouden met personen binnen en buiten de gemeente die betrokken zijn bij besluitvorming en geschilbeslechting in het sociaal domein. De onderzoekers stellen: 'Het lag aanvankelijk in de bedoeling om naast de gesprekken cijfermatig materiaal te verzamelen. Helaas lukte het slechts een enkele van de onderzochte gemeenten de gewenste cijfers, over onder meer het aantal besluiten ingedeeld per categorie, de besluitvormingstermijnen, de ingediende bezwaren, de doorlooptijden en de genomen heroverwegingsbeslissingen, aan te leveren.' (op. cit., p.4).

Een eerste conclusie is dat de inrichting van het primaire proces van belang is: 'We constateren dat er grote verschillen zijn tussen het primaire proces op grond van de Participatiewet enerzijds en de Wmo anderzijds. Dat heeft alles te maken met gedachten achter de decentralisaties op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning. Uit het onderzoek blijkt dat die inrichting van de procedure leidt tot aanmerkelijk minder escalatie van conflicten.' (op.cit., p.37). Daarnaast constateren de onderzoekers duidelijke verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van wetgeving en de inrichting van de aanvraagprocedure. Het gaat dan om zaken als: wel of niet persoonlijk contact vanaf begin van de procedure; besluiten worden lang niet altijd in duidelijke taal gesteld en goed gemotiveerd. Dit betreft de Participatiewet, maar ook bij de Wmo zijn verschillen. 'De algemene lijn is dat zo snel mogelijk persoonlijk contact wordt opgenomen wanneer een inwoners zich meldt met een ondersteuningsvraag. Meestal is dat contact in persoon aan de keukentafel, maar sommige gemeenten differentiëren door dat contact afhankelijk van de aard van de gewenste ondersteuning soms ook telefonisch in te richten.' (op. cit., p.33)

Ook bezwaarprocedures zijn verschillend ingericht. De onderzoekers zeggen hierover: 'Het onderzoek bij de 16 gemeenten laat zien dat er grote verschillen zijn in de manier waarop gemeenten bezwaarschriften afhandelen. In alle gemeenten wordt eerst naar het bezwaarschrift en het dossier gekeken voordat het wordt doorgestuurd voor het horen van de bezwaarde. Er zijn gemeenten die direct na ontvangst van het bezwaarschrift contact opnemen met de bezwaarde om te bezien of een oplossing kan worden gevonden of om na te gaan wat de beste manier van behandeling van het bezwaar is. Andere gemeenten sturen het bezwaar naar de vakafdeling om te bezien of het besluit beter moet worden onderbouwd of moet worden gewijzigd.

Bij gemeenten die met de bezwaarmaker bellen na ontvangst van het bezwaarschrift, is het soms een specifieke ambtenaar die met die taak is belast; soms is het een clubje ambtenaren; een enkele keer iedere bezwaarbehandelaar. Niet zelden is er wel beleid om te bellen, maar komt dat in de praktijk niet van de grond.

Wat betreft het horen van bezwaarmakers is er een keuze te maken voor de wijze waarop wordt gehoord (ambtelijk of door een externe bezwaaradviescommissie). Sommige gemeenten variëren tussen beide, afhankelijk van de zaak en de wens van de bezwaarde.

Gemeenten verschillen in aanzienlijke mate waar het gaat om het contact tussen de bezwaarafdeling en de vakafdeling. Daar waar die contacten goed zijn, kunnen sneller oplossingen worden gevonden voor gerezen geschillen. Soms lijken vakafdelingen

geen interesse te hebben in dat contact omdat de zaak bij de afdeling bezwaar ligt. Soms voelt de bezwaarafdeling zich (te veel) probleemeigenaar en is de neiging om de zaak eigenstandig af te doen groot.’ (op.cit., p.34) Verder stellen de onderzoekers: ‘Gemeenten zijn over het algemeen niet positief over de inschakeling van rechtsbijstandverleners. Dat bemoeilijkt een informele behandeling van het bezwaar.’ (op. cit., p.35)

De NOS stelde begin 2021 dat bezwaar maken tegen door gemeenten opgelegde parkeerboetes, officieel ‘parkeerbelasting’, loont (<https://nos.nl/artikel/2363617-parkeerboetes-door-scanauto-s-aanvechten-loont>). ‘Scanauto’s van parkeerbeheer, die in steeds meer gemeenten met camera’s op het dak rondrijden om te controleren of er is betaald voor parkeren, schrijven nog wel eens onterecht automatisch een boete uit. Dit blijkt uit het aantal ingewilligde bezwaarschriften die de NOS heeft opgevraagd bij de vier grote steden. Met name in Utrecht en Rotterdam loont bezwaar aantekenen: driekwart van de aangevochten boetes vervielen. In Den Haag was dat in 2019 ruim een derde. In Amsterdam worden veruit de meeste parkeerboetes uitgeschreven. In 2019 waren dat er in totaal 551.150. Daartegen maakten 70.513 mensen bezwaar, van wie 46.662 met succes. Twee derde van alle aangevochten parkeerboetes werd dus kwijtgescholden.’

Diverse legal tech bedrijven bieden hulp het aanvechten van parkeerboetes via het maken van bezwaar. Zij werken over het algemeen op no-cure-no-pay-basis en innen, wanneer het bezwaar wordt gehonoreerd, de door de gemeente uit te keren proceskostenvergoeding. Een vergelijkbare legal tech markt bestaat er voor beroepen tegen WOZ-beschikkingen (Snippe e.a. 2020).

2.5 Schaal van gemeenten

In hoofdstuk 4 staan zaken centraal waarbij de gemeente verweerder is. Daar vindt ook een vergelijking tussen individuele gemeenten plaats. Een belangrijk aspect van een gemeente is de schaal. Grotere gemeenten hebben grotere aantallen ambtenaren en kunnen bijvoorbeeld meer (juridisch of anderszins) gespecialiseerde ambtenaren inschakelen. Een analogie in dit verband: Van Dijk e.a. (2022) onderzochten het procedeedrag van ondernemingen in civiele handelszaken en stellen dat met name grote ondernemingen minder zijn gaan procederen: ‘that specialized legal departments adopt policies in which they apply a rational cost benefit analysis. They no longer wish to litigate as a “matter of principle”.’ (op.cit. p.76) Voorstelbaar is dat bij grote gemeenten en grotere bestuursorganen in het algemeen een vergelijkbaar proces bij de behandeling van bezwaren plaatsvindt.

Grotere gemeenten kennen daarentegen mogelijk ook ongunstige schaafeffecten, in de vorm van meer bureaucratisering en gebrek aan afstemming tussen afdelingen. In ieder geval is het mogelijk dat 'de schaal' ertoe doet, ook voor de wijze waarop gemeenten omgaan met bezwaren en beroepen. In dit verband is een opmerking in de eerder aangehaalde tussenrapportage van het onderzoek onder gemeenten te noteren: 'Een probleem dat in grote gemeenten kan spelen, is dat vakafdelingen een zodanig zelfstandige positie hebben ten opzichte van de bezwaarafdeling, dat het voor de bezwaarafdeling moeilijk is de vakafdeling te overtuigen van haar visie op de beste wijze van afdoening van bezwaren.' (Marseille e.a. 2021, p.26).

Er is enig economisch onderzoek naar schaafeffecten bij gemeenten beschikbaar. Allers en Geertsema (2016) onderzochten de effecten van samenvoegingen van gemeenten op kosten en dienstverlening. Alleen bij algemeen bestuur⁵ vinden ze aanwijzingen voor enige kostenreductie bij schaalvergroting door samenvoeging, verder niet. Allers en de Greef (2018) vinden ook geen effecten van samenwerking tussen gemeenten op de gemeentelijke uitgaven. De enige uitzondering hierop zijn de kosten van belastinginning, waarbij samenwerking wel tot lagere uitgaven leidt. Niaounakis en Blank (2019) bekijken schaafeffecten voor zes gemeentelijke diensten: burgerzaken, afvalinzameling, belastinginning en uitvoering Wet WOZ, huisvesting van basisonderwijs, wegbeheer en algemeen openbaar bestuur. Bij belastinginning/uitvoering WOZ ligt de optimale schaal bij grote gemeenten en hebben gemeenten met minder dan 30.000 inwoners een ongunstige schaal, dat wil zeggen dat de kosten van de uitvoering duidelijk hoger liggen dan bij grote gemeenten. Bij de andere genoemde gemeentelijke diensten ligt de optimale schaal duidelijk lager. Bij afvalinzameling en algemeen openbaar bestuur bij circa 65.000 inwoners en bij burgerzaken bij circa 40.000 inwoners.

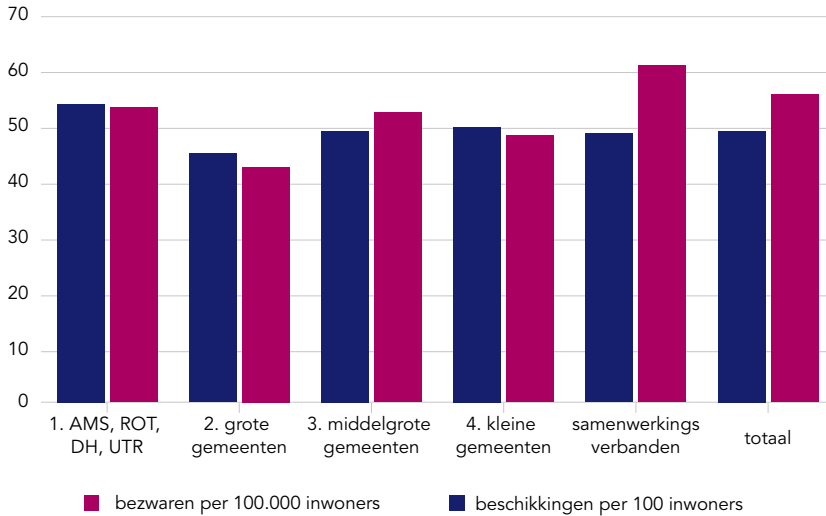
Snippe e.a. (2020) keken naar de kosten van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden bij de behandeling van WOZ-bezwaren en concluderen: 'De schaalgrootte van de instantie lijkt van invloed te zijn op de hoogte van deze bedragen: in kleinere gemeenten, waar jaarlijks veel minder bezwaren en beroepen worden afgehandeld, zijn de kosten per bezwaar vaak hoger.' (op.cit., p.88).

Concluderend: duidelijke aanwijzingen voor schaafeffecten zijn er op het gebied van belastinginning, een sterk geautomatiseerd proces met hoge vaste kosten, maar niet over de hele linie van gemeentelijke dienstverlening.

5 Hiermee bedoelen de auteurs het bestuur van de gemeente met de ambtelijke ondersteuning daarvan.

Gegevens van de Waarderingskamer maken het mogelijk een nader beeld te krijgen van het aantal bezwaren tegen WOZ-beschikkingen bij verschillende groepen gemeenten. Daarbij zijn gemeenschappelijke regelingen waarbij overwegend kleinere gemeenten met elkaar een 'belastingssamenwerking aangaan, apart in beeld gebracht. Zie figuur 2.1, die het aantal WOZ-beschikkingen per 100 inwoners en het aantal bezwaren daartegen per 10.000 inwoners vermeldt.

Figuur 2.1 Aantal WOZ-beschikkingen per 100 inwoners en aantal bezwaren tegen WOZ-beschikkingen per 10.000 inwoners, naar groepen gemeenten



De grote gemeenten in groep 2, dat zijn de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, exclusief de vier grootste (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), kennen de minste beschikkingen per 100 inwoners en ook de minste bezwaren per 100.000 inwoners. Bij de samenwerkingsverbanden valt op dat relatief veel beschikkingen (meer dan 1%) tot bezwaar leiden. Hierbij is het aantal bezwaren per 100.000 inwoners dan ook het hoogst. Ook in de middelgrote gemeenten komt het in meer dan 1% van de beschikkingen tot een bezwaar.

2.6 De rol van de maatschappelijke omgeving

Het aantal door bestuursorganen te nemen en eventueel voor beroep vatbare, besluiten is, binnen het kader van de hen toebedeelde taken, afhankelijk van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Zo ligt het voor de hand dat economische ontwikkelingen een belangrijke determinant zijn voor het aantal aanvragen van uitkeringen, met name op het gebied van werkloosheid en bijstand. Omdat gegevens over het aantal van dat soort beslissingen ontbreken, kunnen we dat verband niet rechtstreeks vaststellen. Wel hebben we een aantal indirecte aanwijzingen over de rol die maatschappelijke ontwikkelingen in de periode van analyse (2010-2020) hebben gespeeld.

De eerste aanwijzing vinden we in de analyses, die WODC en Raad voor de rechtspraak gezamenlijk opstellen in het kader van de ontwikkeling van de Prognose Modellen Justitiële Ketens (PMJ) (Leertouwer e.a. 2005; Moolenaar e.a. 2021). Die analyses richten zich op de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het beroep op (via de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierde) overheidsdiensten. Daaronder valt ook de Rechtspraak, waaronder dus ook de bestuursrechtspraak. Wat laten deze analyses nu in recente jaren zien?

Het zal niet verwonderen dat de ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers op gebied van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand bij zaken rond dergelijke uitkeringsrechten een rol speelt. Daar waar het aantal uitkeringen groeit, zal waarschijnlijk ook het aantal voor discussie vatbare beslissingen over het recht op en de hoogte van uitkeringen toenemen. In het onderstaande zal de ontwikkeling van het aantal uitkeringen waarbij m.n. de UWV, SVB en gemeenten als uitvoeringsorganisaties bij zijn betrokken, in beeld komen. Het aantal ambtenarenzaken, dus arbeidsconflicten tussen overheidsinstanties en daar werkzame individuele ambtenaren, blijkt ook met de omvang van de werkloosheid samen te hangen.

De algemene economische ontwikkeling is bij met name werkloosheids- en bijstandsuitkeringen een belangrijke determinant op de achtergrond. Deze algemene economische ontwikkeling en de conjuncturele ontwikkeling daarin blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van het reële nationaal inkomen, datgene wat we gezamenlijk in Nederland verdienen. In meerdere opzichten kan deze ontwikkelingen effect hebben. Enerzijds kan het aantal betalingsproblemen bij belastingen en heffingen en daarmee wellicht ook de weerstand daartegen groter worden, naarmate het inkomen lager is. Anderzijds gaat een hoger inkomen vaak gepaard met meer activiteiten waarvoor bepaalde bestuursorganen vergunning moeten geven, bijvoorbeeld op het gebied

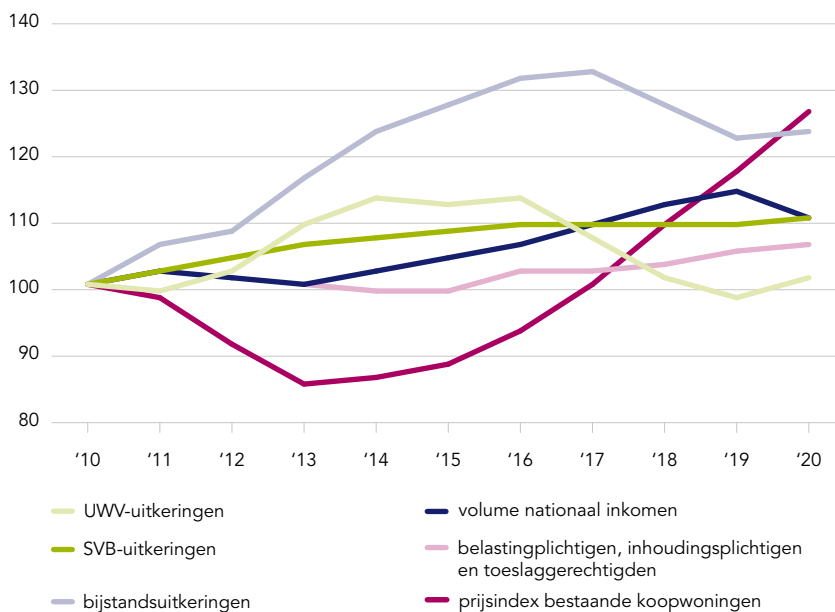
van bouw en ruimtelijke ordening. Zie voor dergelijke relaties de analyses in Leertouwer e.a. (2005). Met andere woorden: de economische ontwikkeling kan verschillende effecten hebben op verschillende soorten bestuurszaken. Ook de ontwikkeling van de woningprijzen kan van belang, omdat deze gevolgen heeft voor de waardering volgens de WOZ van woningen door de gemeente⁶ en daarmee mogelijk ook op het aantal bezwaren en beroepen op dit gebied.

Verder is ook de demografische ontwikkeling in bepaalde opzichten van belang. Dat is duidelijk het geval bij het aantal vreemdelingenzaken dat sterk afhankelijk zal zijn van het aantal asielzoekers. En het aantal door de SVB uitgevoerde uitkeringsregelingen als AOW en kinderbijslag is uiteraard ook afhankelijk van de demografische ontwikkeling bij jongeren en ouderen.

Figuur 2.2 geeft een beeld van een aantal hierboven besproken indicatoren van maatschappelijke ontwikkelingen op sociaaleconomisch gebied: de ontwikkeling van inkomen en aantal uitkeringen. Om de ontwikkelingen vergelijkbaar te maken, wordt deze in index-vorm weergegeven, waarbij de lijnen steeds op de waarde 100 beginnen. Zie de noot bij de figuur voor de verschillen in niveaus van aantallen uitkeringen in dat jaar.

6 Het CBS stelt dat de WOZ-waarde de prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen met 1 jaar vertraging volgt. Die vertraging is het logische gevolg van het gebruik van de peildatum van 1 januari van het voorgaande jaar voor de WOZ-waarde van dit jaar. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/39/gemiddelde-woz-waarde-van-woningen-in-2021-7-procent-hoger>.

Figuur 2.2 Ontwikkelingen op sociaaleconomisch gebied, 2010-2020, indices, 2010=100^a



^a In 2010 bedroeg het aantal UWW-uitkeringen bijna 1,1 miljoen, het aantal SVB-uitkeringen bijna 4,9 miljoen en het aantal bijstandsuitkeringen ruim 330.000.

In de nasleep van de financieel-economische crisis van 2008 was tot 2012 sprake van stagnatie, maar was vanaf 2013 sprake van een economische opleving die pas in 2020 door de Coronacrisis werd onderbroken. Het nationaal inkomen ligt daarmee in 2020 circa 10% hoger dan in 2010. Het aantal UWW-uitkeringen steeg nog tot 2014 door, maar is met name vanaf 2016 tot 2019 sterk teruggelopen. In 2020 ligt het ongeveer op het niveau van 2010. Het aantal SVB-uitkeringen is niet zozeer door economische omstandigheden, maar meer door demografische ontwikkelingen bepaald: het laat een gestage stijging zien, met in totaal circa 10% tussen 2010 en 2020. Het aantal bijstandsuitkeringen is tot 2017 blijven stijgen en laat pas daarna tot 2019 een daling zien. Dit aantal ligt dan ook aan het eind van de periode ruim 20% boven het niveau aan het begin. Het aantal belasting- en inhoudingsplichtigen en

toeslaggerechtigden waar de belastingdienst mee te maken heeft, steeg vanaf 2015 heel geleidelijk.

Figuur 2.3 geeft de ontwikkeling van het aantal asielzoekers.

Figuur 2.3 Ontwikkelingen aantal asielzoekers, 2010-2020, indices, 2010=100



Het aantal asielzoekers vertoont over de jaren grote variatie, met een piek in 2015. Toen lag het niveau bijna viermaal zo hoog als in 2010. Na 2015 is sprake van een sterke daling tot een niveau in 2020 dat ruim een kwart boven dat in 2010 ligt. Omdat bezwaarprocedures in het vreemdelingenrecht slechts een beperkte rol spelen, kunnen dergelijke grote schommelingen gevolgen hebben gehad voor het aantal vreemdelingenzaken dat voor de rechter komt. We komen hier in hoofdstuk 3 op terug.

2.7 Behandeling van zaken door de bestuursrechter

In beginsel is de bezwaarprocedure een verplichte stap voordat een procedure bij de bestuursrechter kan worden begonnen. Artikel 7:1 lid 1 Awb stelt voor dat de burger slechts tegen een besluit in beroep kan gaan als deze de bezwaarprocedure heeft

doorlopen. Van Erp en Klein Haarhuis (2006) keken wat te zeggen is over de filterwerking van de bezwaarprocedure. Op basis van eerdere onderzoeken naar bezwaarprocedures op verschillende gebieden schatten zij de filterwerking, gedefinieerd als het deel van de bezwaarprocedures waar geen beroep bij de rechter op volgt: 'Van de 18 onderzochte procedures hebben er 14 een filterwerking groter dan 90%. Procedures inzake de Monumentenwet, voorlopige verblijfsvergunningen en sociale zekerheid kennen een lager filterpercentage. Alleen de bezwaarprocedure in de Natuurbeschermingswet heeft een sterk afwijkende filterwerking (59%).' (op.cit., p.48). Verder stellen zij (op.cit., p.4): 'Wat betreft de *financiële kosten van de gerechtelijke procedure* laat onderzoek op het gebied van de bezwaarprocedure zien dat de filterwerking van de bezwaarprocedure toeneemt naarmate de kosten van de gerechtelijke procedure hoger zijn en de extra opbrengsten van de gerechtelijke procedure lager zijn. (...)' En: 'Aangenomen werd dat de materiële uitkomst van een procedure bepaalde opbrengsten voor een partij oplevert, die medebepalen of alsnog naar de rechter wordt gegaan. Onderzoek naar de bezwaarprocedure maakt duidelijk dat de uitkomst maar een klein deel verklaart van de filterwerking. Voor ongegronde of niet-ontvankelijke bezwaarschriften is de filterwerking nog steeds 80%, wat betekent dat ook in de meeste bezwaarprocedures met ongunstige uitkomst, geen gerechtelijke procedure meer wordt gestart.'

Bij de mate van filterwerking kan ook een rol spelen dat de door de burger ervaren drempel voor een gang naar de rechter mogelijk hoger is dan die voor het indienen van een bezwaar. Op een andere manier geschat, blijkt een kleinere, maar nog altijd aanzienlijke filterwerking. Die schatting berust op de gevolgen van de introductie van de bezwaarprocedure bij besluiten over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in 1998. Die leidde tot ongeveer een halvering van het aantal sociale verzekeringszaken dat voor de rechter kwam. Dit aantal daalde van 34.000 in 1996 tot 16.000 in 1998 (Leertouwer e.a. 2005, p.116).

Van Erp en Klein Haarhuis (2006, p.29) formuleren een aantal hypothesen over de filterwerking van buitengerechtelijke procedures, zoals de bezwaarprocedure:

'De filterwerking van een buitengerechtelijke procedure is groter naarmate:

- de uitkomst van de gerechtelijke procedure onzeker is

(...)

- in de buitengerechtelijke procedure meer gelegenheid is voor informatie-uitwisseling

(...)

- partijen meer eigen inbreng hebben en meer controle kunnen uitoefenen over het proces, de uitkomsten en de beslisregels

- een betrokken derde partij als betrouwbaar en neutraal wordt beschouwd, en partijen zich gerespecteerd voelen.'

We voegen aan dit rijtje toe, ook in het licht wat dezelfde auteurs eerder stelden: de verwachte uitkomst van de gerechtelijke procedure (naast de onzekerheid daarover) en de ervaren drempels bij de gang naar de rechter.

We zagen boven dat de bovenbeschreven experimenten met nieuwe vormen van bezwaarprocedures zich richtten op de informatie-uitwisseling en de inbreng van de burger in de procedure. Op de uitkomst van de gerechtelijke procedure komen we hieronder nog terug.

Alleen als de bezwaarprocedure voor de burger niet bevredigend afloopt, zal deze er in sommige gevallen voor kiezen in beroep gaan bij de bestuursrechter. De drempel daarvoor is op zich niet heel hoog. Zoals Marseille (2015) stelt: 'Die procedure, geregeld in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is laagdrempelig. Er is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, het griffierecht is laag en datzelfde geldt voor het procesrisico: een burger die in beroep gaat maar de procedure verliest, wordt niet veroordeeld in de proceskosten van de overheid.'

Maar wat kan de burger verder van deze beroepsprocedure verwachten? Marseille e.a. (2015) gaan na wat de gevolgen zijn geweest van de 'Nieuwe zaaksbehandeling' door de bestuursrechter in Nederland. Sinds 2012 is het de bedoeling bestuurszaken zo snel mogelijk ter zitting te agenderen. Daar gaat de rechter met partijen in gesprek over hun geschil. Doel is het geschil te behandelen op een wijze die zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van de betrokken partijen. Snelheid, maatwerk en finaliteit zijn daarbij de sleutelwoorden. De gedachte daarbij is dat partijen daardoor tevredener zijn over de uitkomst van de procedure en ze deze eerder zullen accepteren.

Het onderzoek laat zien dat er verschillen zijn tussen bestuursrechters in het enthousiaste voor de 'nieuwe zaaksbehandeling' en in de feitelijke wijze van behandeling van zaken. De wijze van behandelen, met name het geven van informatie, draagt bij aan de tevredenheid en de procedurele rechtvaardigheid, ervaren door de indiener van het beroep, de appellant. De taakopvatting van de rechter en zijn enthousiasme voor de nieuwe zaaksbehandeling hebben invloed op de ervaren procedurele rechtvaardigheid en leiden tot minder hoger beroepen (op.cit., p.156).

Wat betreft de keuze voor hoger beroep concluderen Marseille e.a. (2016) echter ook: 'Als rechtzoekenden wordt gevraagd naar het belangrijkste motief om in hoger beroep te gaan, blijkt dit voor de drie onderzochte rechtsgebieden de verwachting te

zijn dat de appelinstantie een inhoudelijk gunstiger uitspraak zal doen dan de rechtbank. Hierbij speelt de ernst van de gevolgen van de uitspraak in eerste aanleg tevens een grote rol. Er blijken echter ook aanzienlijke verschillen tussen de drie rechtsgebieden. (...) Ook bij bestuur is – net als bij straf – de verwachting een gunstiger uitspraak te krijgen het dominante motief om hoger beroep in te stellen.’ (op. cit., p.10).

Kortom: voor de appellant in bestuurszaken is de verwachte uitkomst de voornaamste drijfveer bij zijn beslissingen al dan niet door te procederen.

Marseille en Wever (2019) onderzochten een steekproef van in eerste aanleg in 2018 behandelde bestuurszaken en concludeerden: ‘Op het punt van snelheid gaat het beter dan in het verleden en doen de rechtbanken het ook duidelijk beter dan de hogerberoepsinstanties. (...) Een punt van zorg is de verlenging van de procedure (met gemiddeld bijna zeven maanden) als gevolg van het hervatten van het vooronderzoek na de zitting. Aangenomen kan worden dat in gevallen waarin een zaak een voortgezette behandeling verdient (al dan niet door toepassing van de bestuurlijke lus), dat desondanks lang niet altijd gebeurt, vanwege de te verwachten vertraging.

Ook wat betreft finaliteit is sprake van een grote verbetering ten opzichte van het verleden. Het valt echter wel op dat de bestuursrechter de laatste stap op de finaliteitsladder, het toepassen van de bestuurlijke lus, in de meeste gevallen niet zet, mogelijk mede vanwege het risico dat de behandeling van de zaak een stuk langer gaat duren. (...)

Op het punt van maatwerk zijn ten minste drie opvallende zaken te constateren. In de eerste plaats dat in het vooronderzoek voorafgaand aan de zitting zo goed als geen maatwerk meer wordt geleverd. De rechter beperkt zich in vrijwel elke zaak tot het lezen van het dossier en maakt geen gebruik van diens onderzoeksbevoegdheden. Opmerkelijk is in de tweede plaats dat als het vooronderzoek na de zitting wordt hervat, dit vaker gebeurt ten bate van het verwerende bestuursorgaan dan ten bate van de appellerende burger. Of dat op een onterechte ongelijke behandeling van de burger ten opzichte van het bestuursorgaan duidt, is echter de vraag. Opmerkelijk is namelijk evenzeer dat als de burger in het vervolg op de zitting nog een extra kans krijgt de rechter van de onjuistheid van het bestreden besluit te overtuigen, hij die nooit verzilvert, terwijl het bestuursorgaan een extra kans om de rechter van de juistheid van het besluit te overtuigen met grote regelmaat wel benut.’

In een later artikel (Marseille en de Wever 2022, p.730) constateren dezelfde onderzoekers dat de rechter vaker het vooronderzoek ten behoeve van de burger hervat, als deze zich door een gemachtigde laat bijstaan. Zij stelden op basis van de steekproef uit 2018 eerder: 'Eisers laten zich in een grote meerderheid van de gevallen bijstaan door een gemachtigde. Slechts 18% procedeert zonder gemachtigde, 75% procedeert met een professionele rechtsbijstandverlener, 7% met een gemachtigde die geen professional is.' (Marseille en Wever 2019, p.3083).

Doornbos (2017, p.117-118) stelt dat niet zozeer procedurele rechtvaardigheid, maar eerder de uitkomst van het proces, die vaak negatief is voor de burger, nadere aandacht verdient: 'De aandacht voor procedurele rechtvaardigheid heeft zijn vruchten afgeworpen. De bestuursrechter is overall responsiever geworden en heeft meer mogelijkheden gekregen om finaal te beslissen als daar aanleiding toe is. In de beleving van rechtzoekenden geeft echter de uitspraak de doorslag en die pakt in beroep in negen van de tien keren en in hoger beroep acht van de tien keren negatief voor de burger uit. In plaats van alle aandacht op procedurele rechtvaardigheid te richten, zou het geen kwaad kunnen ook eens een analyse van de afgewezen zaken te maken. Wat zijn de issues waarover mensen blijven procederen, ondanks de geringe slagingskansen? En wat kan de overheid eraan doen om de dieperliggende problemen achter al die afgewezen zaken terug te dringen?'

2.8 Empirische gegevens over aantal zaken waarin bezwaar wordt gemaakt en van bezwaar naar beroep

De Geschilbeslechtingdelta's van het WODC (Ter Voert en Klein Haarhuis 2015; Ter Voert en Hoekstra 2020) beschrijven, op basis van bevolkingsenquêtes, in hoeverre burgers te maken hebben gehad met (potentieel) juridische problemen en welke wegen zij hebben bewandeld om deze op te lossen. Daarbij komen ook bestuursrechtelijke problemen aan de orde. De betreffende aantallen zijn in de betreffende steekproeven klein, zodat slechts grove conclusies kunnen worden getrokken. In de Geschilbeslechtingdelta 2014 meldde een kleine 14% van de respondenten dat zij in de voorgaande periode van vijf jaar minstens één bestuursrechtelijk probleem hadden gehad. Gemiddeld ging het bij deze respondenten om 1,4 bestuursrechtelijke problemen (Ter Voert en Klein Haarhuis 2015, p.61). In de Geschilbeslechtingdelta 2019 ging het om 12% respectievelijk gemiddeld 1,3 bestuursrechtelijke problemen (Ter Voert en Hoekstra 2020 p.69). Daarbij konden arbeidsconflicten van ambtenaren niet meer worden meegeteld. Die laatste blijken volgens de in hoofdstuk 3 van dit Research Memorandum gepresenteerde cijfers over 2010-2018 slechts 3% van het totale aantal bestuurszaken in eerste aanleg uit te

maken, dus de vertekening daardoor zal niet zo groot zijn. Het aantal door burgers ondervonden bestuursrechtelijke problemen is dus in de tweede helft van de jaren 2010 waarschijnlijk kleiner geweest dan in de vijf jaar daarvoor.

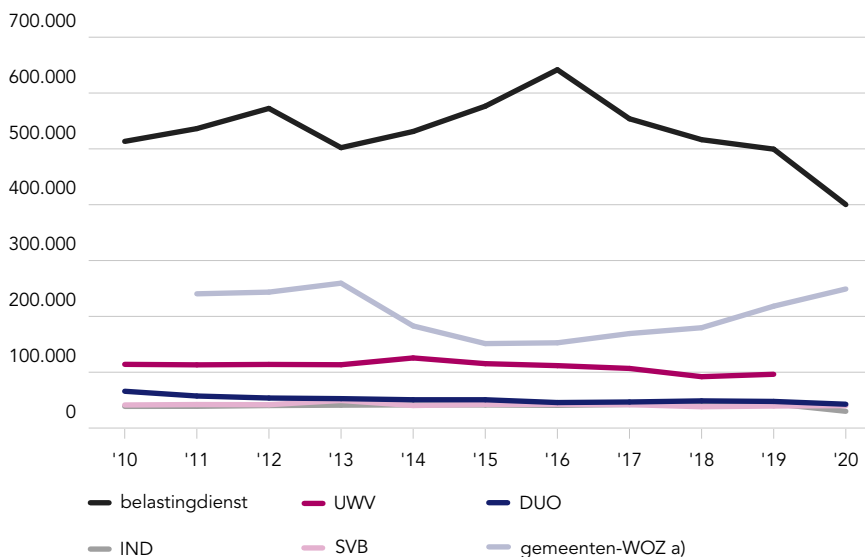
In hoeverre hebben deze burgers bezwaar gemaakt? De Geschilbeslechtingsdelta 2014 vermeldt dat bij 247 bestuursrechtelijke problemen 72 keer (29%) een bezwaarschriftencommissie betrokken is. In 5 van die gevallen (7%) was dit niet de laatst betrokken instantie en is dus mogelijk de rechter eraan te pas gekomen (Ter Voert en Klein Haarhuis 2015, p.95, 244). In de Geschilbeslechtingsdelta 2019 zeggen de respondenten bij 268 bestuursrechtelijke problemen uiteindelijk in 94 gevallen (ofwel 35%) te maken te hebben gehad met een buitengerechtelijke procedure via een 'bezwaarschriftencommissie'. In 85 gevallen was dat ook de laatste instantie in de procedure en is de rechter er dus niet aan te pas gekomen (Ter Voert en Hoekstra 2020, p.108, 246). In 9 gevallen (dus circa 10%) mogelijk dus wel.

Concluderend: het aantal bestuursrechtelijke problemen blijkt in de tweede helft van de jaren 10 lager te liggen dan 5 jaar daarvoor, maar het aandeel van de problemen dat bij bezwaarschriftcommissie of rechter eindigt lijkt dus eerder te zijn toe- dan afgenomen. Bij deze kleine aantallen zijn de onzekerheidsmarges rond de doorstroom-percentages groot en is alleen een ruwe vergelijking tussen de twee perioden mogelijk.

Verder wordt opgemerkt dat de ervaringen van respondenten die een bezwaarschrift indienden, niet afwijken van het gemiddelde beeld. D.w.z. ze vonden de procedure niet duidelijk makkelijker of moeilijker dan andere procedures (op.cit., p.108). Verder blijkt een respondent die een probleem heeft met een overheidsinstantie minder vaak zijn doel te bereiken dan bij andere (overwegend civielrechtelijke) problemen het geval is (op.cit., p.150).

Een aantal bestuursorganen publiceert het aantal bezwaarschriftprocedures dat zij behandelen. Daarnaast houdt de Waarderingskamer gegevens bij over de behandeling door gemeenten van bezwaren op het gebied van de WOZ. Figuur 2.4 brengt de betreffende aantallen in beeld.

Figuur 2.4 Behandelde bezwaarschriften door verschillende bestuursorganen, 2010-2020



^a WOZ-objecten onder bezwaar. In één bezwaarschrift kan het om meerdere objecten gaan.

Het aantal bezwaarschriften ligt in 2020 vrijwel overal lager dan in het begin, met uitzondering van de WOZ bij gemeenten en de IND. Bij de WOZ is van 2013 tot 2015 wel sprake van een sterke daling, maar treedt vervolgens weer een stijging op. Deze stijging wordt waarschijnlijk mede in de hand gewerkt door een grote vlucht van het aantal ingediende bezwaarschriften via op basis van no cure no pay werkende bedrijven (zie Snippe e.a. 2020). Bij bezwaren betreffende woningen steeg het percentage op die manier behandelde bezwaren van 24% in 2016 tot 41% in 2020 (Waarderingskamer, Feiten over de WOZ, diverse jaren).

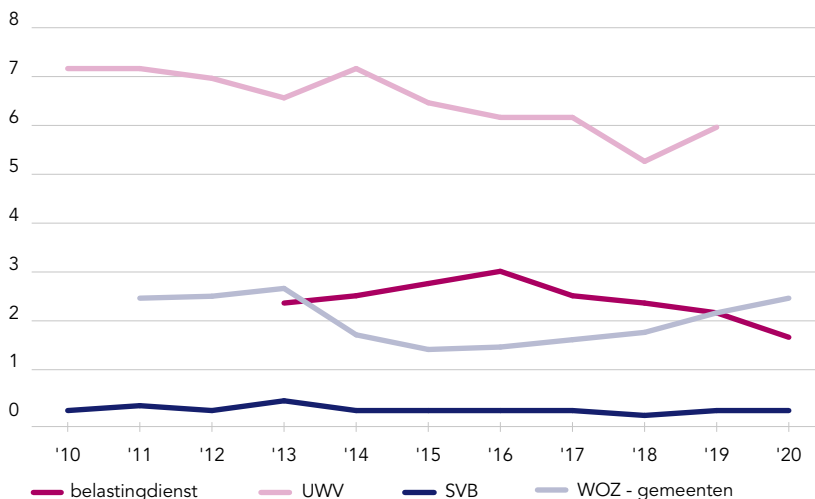
De aantallen bezwaarschriften bij de IND vallen in de figuur vrijwel weg; het gaat in 2020 om circa 14.000 bezwaarschriften. Overigens is in de vreemdelingenwetgeving alleen bij de zogenaamde 'reguliere vreemdelingenzaken' een bezwaarprocedure, voorafgaand aan een eventuele beroepsprocedure bij de rechter, nodig. Het gaat

hierbij om de behandeling van aanvragen om een visum (toeristen) of een verblijfsvergunning met een bepaald doel, bijvoorbeeld om een partner of familielid in Nederland te laten verblijven of vanwege werk of studie. Bij andere vreemdelingenzaken, met name de asielzaken, is beroep bij de rechter mogelijk zonder eerdere bezwaarprocedure. Bewaringszaken komen altijd voor de rechter.

Bij de Belastingdienst is tot 2016 sprake van een groei van het aantal bezwaarschriften, maar daarna van een sterke daling. Bij UWV, SVB en DUO dalen de aantallen bezwaarschriften ook. De vraag is daarbij in hoeverre dat te maken heeft met veranderingen in het aantal door bestuursorganen genomen en eventueel voor beroep vatbare, besluiten, van veranderingen in wet- en regelgeving dan wel in de wijze van omgang van bestuursorganen met de burger.

Bij de DUO speelt de afschaffing van de basisbeurs in 2015 via de Wet studievoorschot hoger onderwijs waarschijnlijk een belangrijke rol. Bij de WOZ hebben we ruwe gegevens over het aantal WOZ-objekten waarvan de waarde is bepaald. Bij de Belastingdienst, UWV en SVB kunnen we het aantal voor beroep vatbare besluiten alleen indirect benaderen, via respectievelijk het aantal belastingplichtigen, inhoudingsplichtigen en toeslaggerechtigden, het aantal UWV-uitkeringen en het aantal SVB-uitkeringen. Zie figuur 2.5.

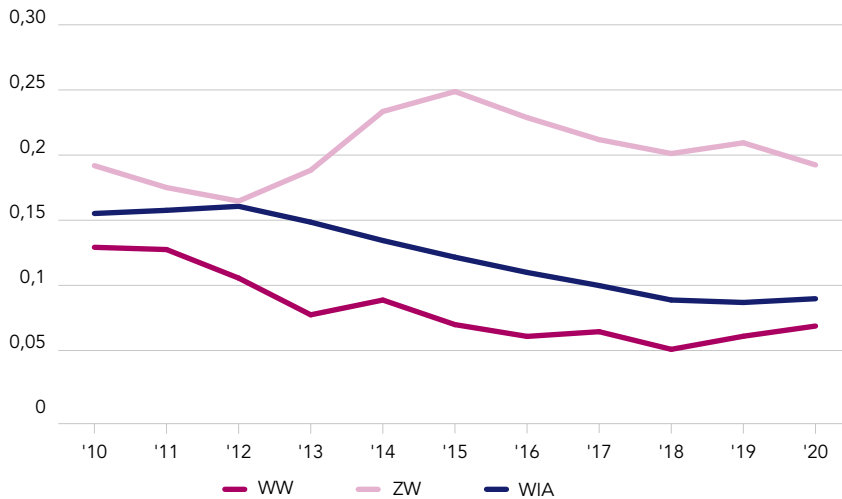
Figuur 2.5 Aantal behandelde bezwaarschriften in vergelijking met maatschappelijke indicatoren voor verschillende bestuursorganen, 2010-2020



Ook in vergelijking met de gehanteerde maatschappelijke indicatoren is, over de totale periode bezien, sprake van een daling van het aantal bezwaren. Dat geldt overigens voor de Belastingdienst pas vanaf 2016 en bij de WOZ alleen in de periode 2013-2015. Bij de WOZ speelt bij de stijgende aantallen daarna, zoals eerder gezegd, de no-cure-no-pay-benadering een steeds grotere rol. Overigens blijkt uit een enquête ook dat huiseigenaren de WOZ-waarde in 2020 vaker te hoog of veel te hoog vinden dan in 2017 (28 versus 20%) en juist minder vaak te laag (14 versus 27%) (Oomen en Konings 2020, p.76). En merk ook op dat vanaf 2015 ook de woningprijzen weer sterk stegen (zie figuur 2.2) en de daaruit voorkomende verhoging van WOZ-waardering kan ook tot meer bezwaren hebben geleid.

Figuur 2.6 geeft een nader beeld van de door de UWW behandelde bezwaren, in verhouding met drie belangrijke type uitkeringen, namelijk in het kader van de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW) en Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).

Figuur 2.6 Aantal door UWW behandelde bezwaarschriften in verhouding tot aantal uitkeringen, 2010-2020



Ook hier zien we een overwegend dalende tendens, met uitzondering van de ZW gedurende de eerste helft van de periode. De piek in de verhouding in 2015 valt hier samen met het over de jaren 2010-2020 laagste aantal ZW-uitkeringen in dat jaar. In de daling van het aantal behandelde WW-bezwaarschriften ten opzichte van het aantal uitkeringen speelt waarschijnlijk de daling van de werkloosheid gedurende een groot deel van de periode een rol. Het aantal beslissingen op aanvragen voor WW-uitkeringen kende zijn top in 2013. Het aantal WW-uitkeringen daalde overigens pas vanaf 2016 duidelijk. Het aantal WIA-uitkeringen verdrievoudigde in de periode 2010-2020.

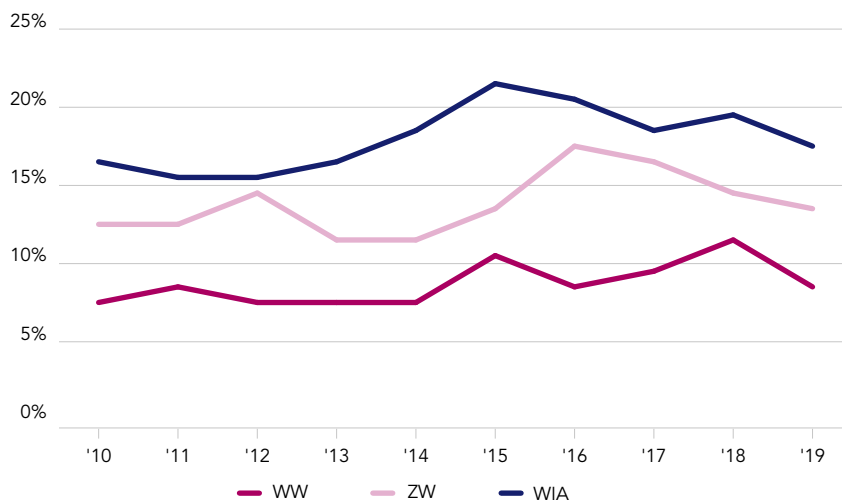
Kijken we naar de genomen beslissingen op bezwaar door SVB en UWV, dan zien we een grote verscheidenheid in ontwikkelingen. Bij de UWV is het afdoeningsprofiel in 2020 niet veel anders dan in 2010. Overigens blijkt het beeld bij de onderscheiden uitkeringstypen dan weer verschillend. Zo is het percentage gegrondverklaringen bij de WW afgenomen en bij de WIA (vanaf 2014) toegenomen. Het percentage intrekkingen is bij de WIA afgenomen, terwijl de WW en ZW op dit gebied geen grote verschuivingen laten zien.⁷ Bij de SVB steeg het percentage intrekkingen, terwijl het percentage gegrondverklaringen, overigens met schommelingen, daalde. Kortom: een algemene tendens naar een andere wijze van afdoening is hierbij niet zichtbaar.

Overigens zien we dus wel overwegend dalingen van het aantal behandelde bezwaarschriften ten opzichte van de achterliggende maatschappelijke indicatoren. Mogelijk hebben deze te maken met een andere benadering door de betreffende bestuursorganen, waarbij meer in de pre-bezwaarfase wordt afgedaan of meer bezwaren worden ingetrokken. In hoofdstuk 3 zullen we zien in hoeverre de dalingen in het aantal bezwaren ook gepaard gaan met een vermindering van het aantal zaken dat voor de rechter komt.

Op twee gebieden geven we daarin al nader inzicht op basis van al beschikbare gegevens: zaken rond UWV-uitkeringen en rond de WOZ. Figuur 2.7 geeft de verhouding tussen behandelde bezwaarschriften en beroepschriften bij een drietal UWV-uitkeringen. Vanwege de bijzondere effecten van de Corona-lockdown is het jaar 2020 hier weggelaten.

7 Een uitschieter bij de WW-bezwaren in 2020 laten we daarbij buiten beschouwing, omdat deze waarschijnlijk met de COVID19-pandemie samenhangt.

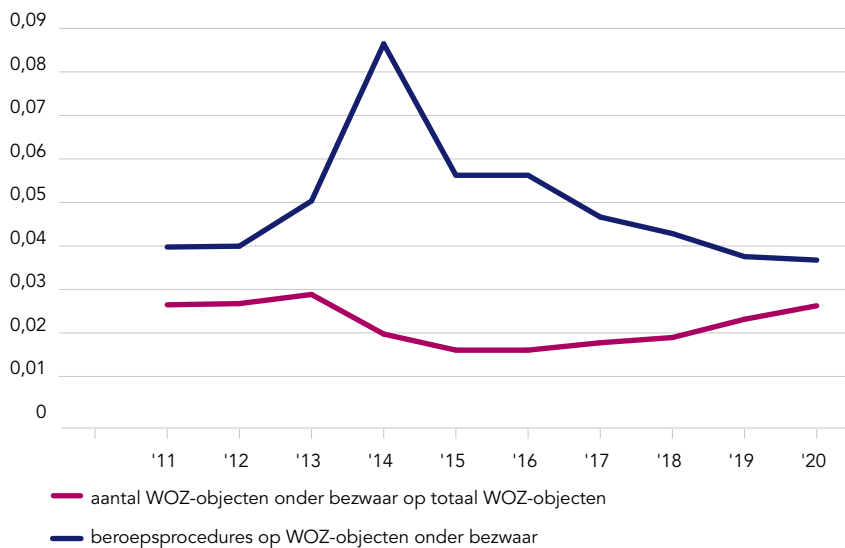
Figuur 2.7 Percentage beroepen ten opzichte van bezwaren bij een drietal typen UWV-uitkeringen, 2010-2019



Al zijn er fluctuaties in de beschouwde periode, in alle gevallen ligt de verhouding tussen behandelde beroepen en bezwaren in 2019 hoger dan in 2010. De filterwerking van de formele bezwaarprocedure (zie ook paragraaf 2.7) is het laagst bij de WIA en het hoogst bij de WW, maar lijkt in alle gevallen dus te zijn afgenomen. Daarbij blijft wel buiten beeld wat mogelijk eerder informeel al is afgehandeld.

Bij de WOZ hebben we via de Waarderingskamer gegevens over bezwaren en beroepen beschikbaar, die we in dit hoofdstuk bekijken. Figuur 2.8 brengt het resultaat in beeld.

Figuur 2.8 WOZ: percentage bezwaren en percentage beroepen op bezwaren, 2011-2020



De onderste lijn, met de verhouding tussen bezwaren en WOZ-objecten is dezelfde als in de vorige figuur. We zien een sterke daling tussen 2013 en 2015 en een gestage stijging daarna. De bovenste lijn laat zien in hoeverre bezwaren gevolgd worden door beroepen. Deze lijn is voor een deel het spiegelbeeld van de onderste. Zo gaat de stijging van de bezwaren na 2016 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% in 2016 tot 39% in 2020. Kortom: de stijging in 2016-2020 in het aantal bezwaren heeft niet geleid tot een stijging van het aantal zaken voor de rechter. 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. De hevige schommelingen hebben waarschijnlijk met name te maken met clusters van zaken die gelijktijdig door één eigenaar, bijvoorbeeld een woningcoöperatie, bij de rechter worden aangebracht. Deze worden alle als aparte beroepen geregistreerd. Uiteindelijk is de verhouding tussen het aantal WOZ-objecten, het aantal WOZ-objecten onder bezwaar en het aantal beroepen bij de rechter in 2020 ongeveer gelijk aan dat in 2011.

Snippe e.a. (2020, p.91) hebben onder anderen rechters over beroepen op WOZ-gebied ondervraagd en melden verschillen tussen gemeenten: 'Rechters benoemen dat er gemeenten zijn die verbeteringen aan zouden kunnen brengen in de voorbereiding van de beroepszaken en de onderbouwing van de waardering; de juridische kwaliteit bij deze gemeenten kan volgens rechters beter. Ook zijn er enkele 'starre' gemeenten, die een houding aannemen alsof zij de waarheid in pacht hebben, waardoor een zaak tot een beroep komt, terwijl dit door schikking of een heroverweging in de beslissing op bezwaar voorkomen had kunnen worden.'

Snippe e.a. (2020) hebben ook onderzoek gedaan naar bezwaren en beroepen bij BPM-zaken. De BPM is een belasting op de eerste registratie in Nederland van een personenauto, particuliere bestelauto of motor. De BPM voor personenauto's was aanvankelijk gebaseerd op de netto catalogusprijs van de auto. Sinds 2013 is de BPM voor personenauto's gebaseerd op de CO2-uitstoot van de auto. De cijfers op dit gebied bleken echter weinig betrouwbaar. 'Samenvattend kunnen we stellen dat er onduidelijkheid is over de daadwerkelijke stijging van ingediende en afgedane bezwaren tegen de BPM in de door ons onderzochte periode. Na een aanvankelijke stijging van het volume bezwaarschriften in het begin van de onderzochte periode zou er sprake zijn van een afname van het volume bezwaarschriften doordat meerdere principiële rechtsvragen in de onderzochte periode zijn beantwoord. De cijfers zijn door het ontbreken van een deel van de bezwaren die zijn afgedaan in het kader van vaststellingsovereenkomsten met ncnp-bedrijven lastig te interpreteren. Hierdoor kunnen we de ontwikkeling in het aantal bezwaren niet exact bepalen. Daarnaast is er sprake van een stijgend volume van de invoer van schade-auto's die tot meer bezwaren tegen de BPM hebben geleid en is er sprake van een toename van de export van voertuigen die eveneens tot meer bezwaren tegen de BPM hebben geleid. Bij in ieder geval de import voeren met name ncnp-bedrijven de bezwaar- en beroepsprocedures. Per saldo gaat het hierbij sinds 2017 jaarlijks om ongeveer 3.500 tot 4.500 bezwaarschriften.'

2.9 Conclusies

De vraag hoe het aantal beroepen bij de rechter tegen besluiten van verschillende bestuursorganen zich heeft ontwikkeld, komt in hoofdstuk 3 nader aan de orde. En daarbij speelt de vraag welke rol veranderingen in de wijze van omgang van bestuursorganen met de burger hebben gespeeld.

Op basis van het voorgaande literatuuroverzicht is een aantal conclusies te trekken die bij de duiding van de ontwikkelingen in hoofdstuk 3 van belang zijn.

Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter

De omgang van bestuursorganen met de burger is wellicht veranderd, maar daarbij is zeker niet van een eenduidige ontwikkeling sprake. Daar waar het ontwikkelingen langs de lijn van 'Prettig Contact met de Overheid' of 'een meer responsieve overheid' betreft, lijken die met name investeringen in meer informele contacten en betere communicatie met burgers te betreffen. Deze meer informele contacten kunnen tot meer intrekkingen van bezwaren hebben geleid en daarmee hebben bijgedragen aan de waar te nemen daling in het aantal 'officieel' behandelde bezwaarschriften.

Er blijken overigens aanzienlijke verschillen zijn tussen bestuursorganen, verschillende gemeenten bijvoorbeeld, in de mate waarin voornemens op dit gebied van een meer responsieve overheid in de praktijk worden gebracht. Ook lijkt bij veranderingen de aandacht vooral te gaan naar de wijze van de inrichting van de procedure en minder naar de uitkomst daarvan.

Daarnaast heeft een ontwikkeling gespeeld die het contact met de overheid voor sommigen minder prettig kan hebben gemaakt. Dat is, in de eerder geciteerde woorden van Doornbos, de ontwikkeling naar een uiterst restrictieve handhavingspraktijk waarin burgers vooral als calculerende, potentieel frauderende subjecten worden aangesproken. Die laatste ontwikkeling heeft, zo zien we bijvoorbeeld in de Kinderopvangtoeslag-affaire, een rol gespeeld, waarbij zowel de wetgeving als de 'harde' uitvoering een rol speelden.

De uitkomst van de procedure is voor de burger wel zo belangrijk. Als die uitkomst hem niet bevalt, kan de burger toch voor de laagdrempelige procedure bij de bestuursrechter kiezen. Dat gebeurt overigens niet zo vaak; de filterwerking van de bezwaarprocedure was ook begin jaren 2000 al behoorlijk groot.

Het blijkt ook dat de bestuursrechter het beroep van de burger veelal niet gegrond verklaart. Dat laatste wil overigens niet zeggen dat verwachtingen over de kans dat de rechter het beroep gegrond verklaart, geen rol spelen in de afweging van de burger, al of niet gesouffleerd door een rechtshulpverlener. We komen hier bij de empirische analyses op terug. Maar, daar waar de rechter het beroep vaak ongegrond verklaart, zullen bestuursorganen weinig neiging hebben beslissingen in bezwaarprocedures aan te passen en aldus bestuurszaken te vermijden.

Er kunnen tijdelijke uitzonderingen op die regel zijn, als gevolg van nieuwe wetgeving en daarbij te ontwikkelen jurisprudentie. In een dergelijke situatie kan, als het bestuursorgaan zich niet snel aanpast, het percentage gegrond verklaarde beroepen

stijgen, met mogelijk een toename op het beroep op de rechter. Als de burgers hun procedeergedrag niet snel aanpassen, kan het omgekeerde het geval zijn. We zullen in hoofdstuk 3 zien in hoeverre er uitzonderingen zijn op de regel dat de bestuursrechter het beroep meestal ongegrond verklaart en welke gevolgen dit voor de instroom van zaken bij de rechter kan hebben gehad.

In het voorgaande zagen we dat maatschappelijke ontwikkelingen, zoals die op demografisch, economisch en technologisch gebied, een belangrijke invloed kunnen hebben op het aantal bezwaren en op het aantal beroepen. De in de volgende hoofdstukken te signaleren ontwikkelingen in het beroep op de bestuursrechter moeten ook tegen die achtergrond worden gezien.

Behandeling bestuurszaken, 2010-2020

3.1 Vergelijkingsmethode

Het idee achter de eerder beschreven probleemstelling van dit onderzoek is: hoe minder responsief een bestuursorgaan, hoe meer het verweer zal moeten voeren in 'vermijdbare' bestuurszaken. Er zijn twee verschillende vormen van responsiviteit. De eerste betreft de communicatie met de burger over zijn/haar bezwaar. De tweede betreft de mate waarin een bestuursorgaan zich aanpast aan en werkt binnen de kaders van de bestaande wetgeving en deze optimaal gebruikt. We spreken in het vervolg over al dan niet 'communicatieve' en 'adaptieve' bestuursorganen.

De effectiviteit van de communicatie met de burger van een bestuursorgaan zien we in principe terug in de aantallen beroepen waar het bestuursorgaan bij betrokken is. Hoge aantallen beroepen duiden op weinig effectieve communicatie. De mate waarin het bestuursorgaan adaptief is bij wetgeving zien we terug in de uitkomst van het beroep: veel toewijzingen of gegronde verklaringen duiden op een gering aanpassingsvermogen van het bestuursorgaan. Dit alles geldt bij gelijkblijvende wetgeving.

Daarbij kan ook nog een wisselwerking spelen. Als het bestuursorgaan niet adaptief is en de rechter beroepen tegen dat bestuursorgaan vaak toewijst, dan kan dat vervolgens, bij gelijkblijvende communicatievaardigheden van het bestuursorgaan, ook tot een toename van het aantal zaken leiden. Immers, de burger die, bijvoorbeeld op basis van informatie van een raadvrouw, zijn of haar kansen bij de rechter hoger taxeert, zal eerder bij de rechter in beroep gaan.

Bij veranderingen in wetgeving zal zowel de burger als het bestuursorgaan zich moeten aanpassen, zal de rechtspraak tot nieuwe jurisprudentie komen, en kan ook tijdelijk sprake zijn van een toename van het aantal zaken, met een mogelijke verandering van het aantal toewijzingen. Dan is niet zozeer sprake van een gebrek aan adaptie-vermogen van het bestuursorgaan, maar wel van nog onvoldoende gewenning aan nieuwe wet- en regelgeving.

Tabel 3.1 Indeling bestuursorganen naar twee typen responsiviteit (communicatief t.o.v. de burger en adaptief t.o.v. wetgeving) (onder gelijkblijvende maatschappelijke omstandigheden en wetgeving)

		Aantal beroepen voor de rechter	
		<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
Uitkomst voor de rechter	<i>Groot aandeel afwijzingen (ongegrond)</i>	wel communicatief/ wel adaptief	niet communicatief/ wel adaptief
	<i>Groot aandeel toewijzingen (gegrond)</i>	wel communicatief/ niet adaptief	niet communicatief/ niet adaptief

In bovenstaand schema is een ideaaltipe geschetst zonder rekening te houden met de rol van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in wet- en regelgeving. Binnen een bestuursorgaan kunnen we door een vergelijking over de jaren zien of er het ene jaar meer beroepen zijn dan het andere en of in het ene jaar het aandeel van toewijzingen door de rechter groter is dan het andere. Daardoor heen kunnen ook maatschappelijke ontwikkelingen spelen en mogelijk ook veranderingen in wet- en regelgeving. Ook deze aspecten zullen aandacht krijgen.

Ook kunnen we bestuursorganen op deze gebieden vergelijken. Daarbij geldt wel dat bestuursorganen onderling verschillende taken hebben en kunnen verschillen in de wettelijke speelruimte die ze hebben. Er is één groep bestuursorganen die we in dit opzicht beter kunnen en ook zullen vergelijken, namelijk de gemeenten. We zullen zien of er tussen gemeenten verschillen zijn in het aantal, voor de schaal van de gemeente gecorrigeerde, beroepen en de uitkomst daarvan. Gemeenten hebben immers allemaal met min of meer dezelfde wetgeving en dus wettelijke speelruimte te maken.

De uitkomst van het beroep kan een toe -of afwijzing zijn, maar ook een intrekking. Dit laatste kan betekenen dat er schikking is bereikt. In zoverre kan deze uitkomst een aanwijzing zijn dat bestuursorgaan en bezwaarmaker elkaar hebben gevonden voor of tijdens de gang naar de rechter. Intrekkingen worden dan ook in de analyse betrokken als indicator voor schikkingen. We zien de uitkomst 'schikking' als een weliswaar late, maar wel responsieve reactie van het bestuursorgaan. Daarbij laten we in het midden in hoeverre de schikking een tegemoetkoming van het bestuursorgaan dan wel van de bezwaarmaker is.

3.2 Afbakening en indeling van zaken in het onderzoek

In het volgende betrekken we alle zaken die in eerste aanleg bij de bestuursrechter zijn ingestroomd en behandeld tussen 2010 en 2020. Daarbij rekenen we ook de belastingrechter en de vreemdelingenrechter mee. Overigens zijn de gegevens op het gebied van vreemdelingenrechtspraak enigszins beperkt en ontbreekt deze daarom bij sommige onderdelen. Het voor de meeste analyses gebruikte gegevensbestand bevat alleen door onder de Raad voor de rechtspraak vallende gerechten behandelde zaken. Het gaat dus om de in eerste aanleg door rechtbanken, CRvB en CBb behandelde zaken. Zie bijlage 1 voor het gebruikte gegevensbestand en de beperkingen daarvan.

Het OM is een bestuursorgaan dat heel veel zaken aan kanton- of strafrechter voorlegt. Maar deze zaken blijven hier buiten beeld. Dat geldt dus ook voor de door de kantonrechter, op aangeven van het OM, behandelde zaken op het gebied van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV, ofwel wet-Mulder).

Ten slotte blijft de kleine groep zaken die in eerste en enige aanleg door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt behandeld, om praktische redenen buiten beschouwing.

De focus van dit onderzoek is de vraag in hoeverre bestuurszaken tegen bestuursorganen door een betere communicatie met en andere behandeling van de burger hadden kunnen worden voorkomen. Er is echter één type bestuurszaken waarbij het niet gaat om de relatie van het bestuursorgaan met de burger: de ambtenarenzaken. Die hadden te maken met arbeidsconflicten bij overheidsorganisaties en daarmee ook met de communicatie en omgang van de overheid met zijn werknemers. We schrijven 'hadden', want sinds 2020 is de rechtspositie van ambtenaren meer vergelijkbaar met die van werknemers in het bedrijfsleven. Een ambtenaar die een arbeidsconflict voor de rechter wil brengen, moet zich daarom vanaf 2020 bij de kantonrechter vervoegen.

De ambtenarenzaken hebben we daarom apart geplaatst. De probleemstelling vraagt verder om een analyse op het niveau van verschillende (typen of groepen) bestuursorganen die als verweerder optreden. Daarbij onderscheiden we de bestuursorganen die als verweerder betrokken zijn bij relatief grote aantallen zaken apart. Verder maken we onderscheid naar verschillende bestuurslagen, hetgeen betekent dat we provincies, waterschappen en gemeenten apart bekijken, naast een

aantal bestuursorganen op landelijk niveau. Daarnaast hebben we de zaken die door het CBb en de CRvB worden behandeld, vanwege hun specifieke karakter apart genomen. Voor zover zinvol en mogelijk wordt binnen deze typen zaken later een onderscheid gemaakt naar soorten verweerders. Ten slotte onderscheiden we een restcategorie van zaken waarbij een breed scala van bestuursorganen als verweerder is betrokken of waarbij de verweerder onbekend is. Zo komen we tot de volgende indeling:

1. De Belastingdienst, de uitvoeringsorganisatie op gebied van rijksbelastingen, heffingen van sociale premies en toeslagen;
2. De uitvoeringsorganisaties van de vreemdelingenwetten. In de eerste plaats betreft dit de IND, maar soms ook het COA, de Directie Terugkeer en Vertrek of directies van de ministeries van Binnenlandse of Buitenlandse Zaken.
3. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), verantwoordelijk voor het uitvoeren van de [werknemersverzekeringen WW, WAO, WIA](#), de [Ziektewet](#) en verder de [Wajong](#), de [Toeslagenwet](#) en de [WAZ](#);
4. De Sociale Verzekeringsbank (SVB), de uitvoeringsorganisatie van de volksverzekeringen. Dit zijn de AOW, de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Kinderbijslag (AKW). Daarnaast voert de SVB enkele andere regelingen uit zoals het persoonsgebonden budget (pgb) en de regeling Verzetsdeelnemers en Oorlogsgetroffenen (V&O). Zaken in verband met laatstgenoemde zijn onder punt 7 ingedeeld.
5. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Deze verstrekt studiefinanciering voor studenten en scholieren, erkent diploma's en organiseert examens.
6. De besluitvormingsorganen op het gebied van het sociaaleconomisch bestuursrecht. Zaken tegen besluiten op dit gebied worden in eerste aanleg behandeld door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).
7. De organisaties die het recht op een pensioenuitkering voor oorlogsslachtoffers en verzetsdeelnemers bepalen en de regelingen op dat gebied uitvoeren. Deze zaken worden in eerste aanleg door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) behandeld.
8. De niet in het bovenstaande behandelde uitvoeringsorganisaties of diensten bij ministeries;
9. De provincies;
10. De waterschappen;
11. De gemeenten, inclusief de door gemeenten opgezette gemeenschappelijke regelingen;
12. De zaken waarbij de gegevens niet bij de voorgaande (typen) bestuursorganen komen worden ingedeeld.

In dit hoofdstuk komt de instroom van en uitkomst van zaken door de bestuursrechter in eerste aanleg aan de orde, gedifferentieerd naar bovenstaande indeling. De instroom van beroepszaken bij de bestuursrechter wordt in verband gebracht met maatschappelijke omstandigheden (zie paragraaf 2.6) en belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving. Ook relateren we de instroom aan de daaraan voorafgaande bezwaarprocedures, voor zover daarover informatie beschikbaar is (zie ook paragraaf 2.7).

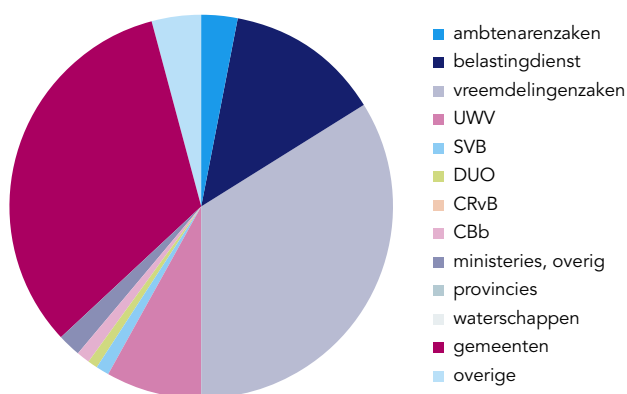
Daarna komt de uitkomst van de door de rechter behandelde zaken aan de orde. Daarbij komen de belangrijkste uitkomsten steeds, gedifferentieerd naar bovenstaande indeling, in beeld. Bij de meest saillante uitkomsten vindt, voor zover de gegevens in het bestand dat toelaten, een nadere verdieping plaats. Daarbij wordt tevens bekeken in hoeverre het plausibel is dat de besproken maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in wet- en regelgeving daarbij een rol speelden.

3.3 De instroom van zaken bij de bestuursrechter

3.3.1 *Het totale beeld*

Figuur 3.1 geeft een beeld van het aandeel van de verschillende groepen bestuursorganen in het totaal van ruim 930.000 bestuurszaken zaken dat tussen 2010 en 2018 in eerste aanleg instroomde. Daarbij zijn zaken die ten onrechte bleken te zijn ingeschreven, dan wel zijn doorverwezen, weggelaten.

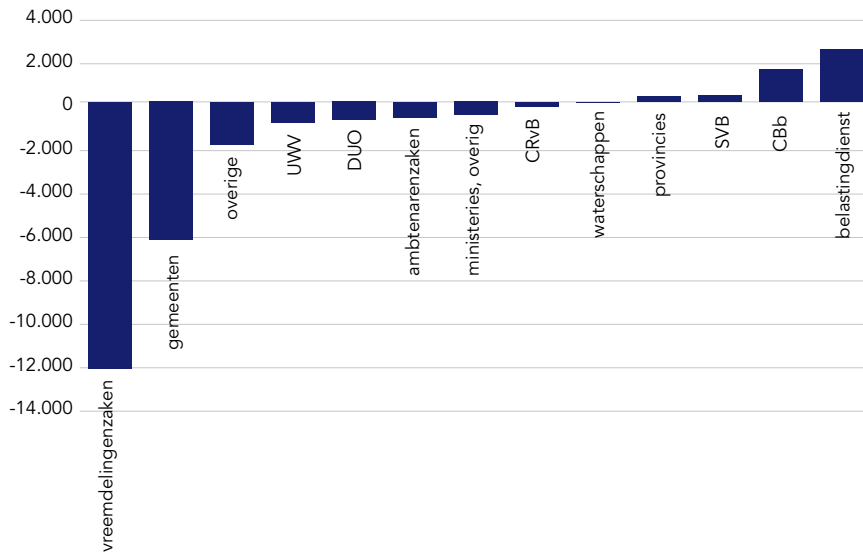
Figuur 3.1 Aandeel verschillende (groepen) bestuursorganen in totaal bestuurszaken eerste aanleg, 2010-2018



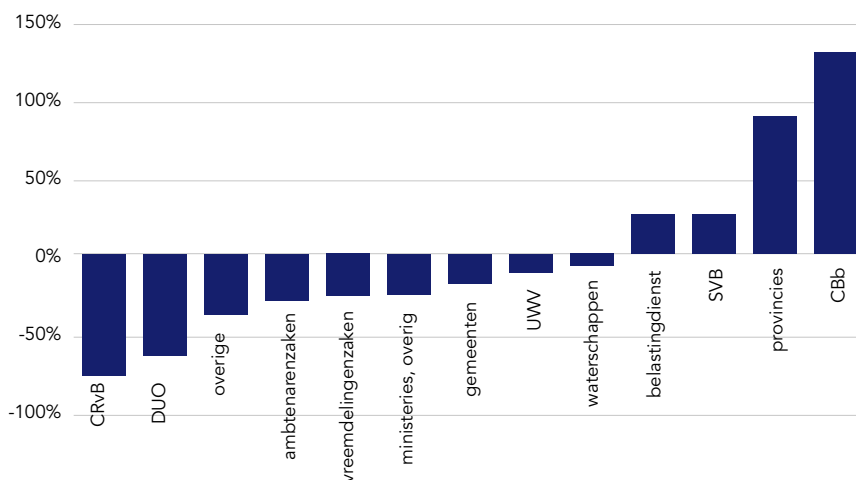
De grootste 'spelers' zijn hier de bestuursorganen die verweerder zijn in vreemdelingenzaken, met name de IND. Het gaat hier om meer dan 300.000 zaken, ofwel een derde van het totaal aan bestuurszaken in eerste aanleg. Het aantal bestuurszaken tegen gemeenten doet hier nauwelijks voor onder, met 32% van de zaken. Op de derde en vierde plaats komen de belastingdienst en het UWV met 13% en 8% van het aantal zaken.

De figuren 3.2 en 3.3 tonen de absolute en relatieve groei in de instroom van zaken tegen de verschillende groepen bestuursorganen over 2010-2018.

Figuur 3.2 Absolute groei aantal bestuurszaken in eerste aanleg, 2010-2018



Figuur 3.3 Relatieve groei aantal bestuurszaken in eerste aanleg, 2010-2018



Relatief groeide de instroom van zaken het hardst bij de door het CBb behandelde beroepen op het gebied van bestuurlijke sociaaleconomische besluitvorming en bij beroepen tegen besluiten van provincies. Bij de provincies lijkt de groei met name op te treden bij zaken op grond van Omgevingsrecht (WABO), in het bijzonder op milieu-gebied.⁸ De zaken bij het CBb komen nog apart aan de orde. Ook hier spelen veel zaken op milieu-gebied, met name op het terrein van landbouw en veeteelt.

De grootste relatieve dalingen zien we bij de CRvB-zaken die betrekking hebben op besluiten rond de toekenning van pensioenen aan oorlogsslachtoffers en verzetsdeelnemers en zaken waarbij DUO de verweerder is. Bij de eerste hebben demografische factoren, bij de tweede de stelwijziging in de studiefinanciering in 2015 een rol gespeeld. De groei van het aantal zaken tegen de SVB is sterker dan de

⁸ De indeling van zaken naar betreffende regelgeving in de gebruikte gegevensbestanden is overigens beperkt. Dit gegeven is namelijk niet van belang voor de financiering en krijgt daarom in de praktijk weinig aandacht.

in figuur 2.1 geschetste groei van het aantal uitkeringen (25% tegen 9%); bij de UWV is het omgekeerde het geval: het aantal zaken daalt met 12%, terwijl het aantal uitkeringen nog met 2% steeg.

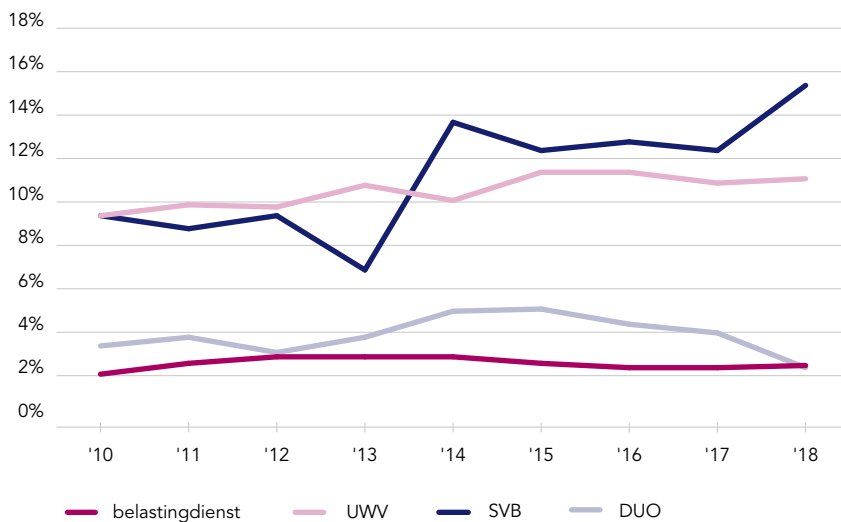
Omdat de belastingdienst een grote 'speler' is op dit gebied, betekent de relatieve groei van 25% van zaken tegen deze dienst een groei van circa 2.400 zaken. Aan de andere kant betekent de relatieve dalingen bij zaken rond vreemdelingen en tegen gemeenten in absolute zin een teruggang van ruim 12.000 respectievelijk ruim 6.000 zaken. Per saldo daalde de instroom van zaken tussen 2010 en 2018 met 19.000 zaken, ofwel met 8%.

Verderop in dit rapport besteden we nader aandacht aan de twee (groepen van) bestuursorganen die de grootste absolute groei laten zien (Belastingdienst en verweerders in Cbb-zaken). Hetzelfde doen we met de twee grootste dalers in absolute aantallen (IND c.a. in vreemdelingenzaken en gemeenten). De eerste drie genoemde (groepen van) bestuursorganen komen aan het eind van dit hoofdstuk nader aan de orde. Het volgende hoofdstuk kijkt verder naar de gemeenten.

3.3.2 De instroom van beroepszaken ten opzichte van de bezwaarschriften

Zoals we in hoofdstuk 2 bespraken, hebben we in een beperkt aantal gevallen informatie over de aantallen door bestuursorganen behandelde bezwaarschriften. Figuur 3.4 brengt voor die gevallen de verhouding tussen de instroom van zaken bij de bestuursrechter en de behandelde bezwaarschriften in beeld. De informatie over de in verband met vreemdelingenzaken behandelde bezwaarschriften is beperkt en bovendien zijn deze slechts voor een beperkt aantal vreemdelingenzaken van belang (zie paragraaf 2.8). Daarom zijn deze hier weggelaten. In paragraaf 2.8 kwam de behandeling van bezwaarschriften in WOZ-zaken en de doorstroom naar de rechter daarbij al aan de orde en deze komen hier niet meer in beeld.

Figuur 3.4 Instroom van zaken, als percentage van behandelde bezwaarschriften



Bij de belastingdienst en de DUO leiden in 2018 2 à 3% van de behandelde bezwaarschriften vervolgens tot een zaak voor de rechter. Bij de belastingdienst ligt dit percentage wel wat hoger dan in 2010, bij de DUO is het na een stijging tussen 2012 en 2014 weer gedaald tot een niveau onder dat in 2010.

3.4 De afloop van zaken bij de bestuursrechter

3.4.1 Intrekkingen/schikkingen

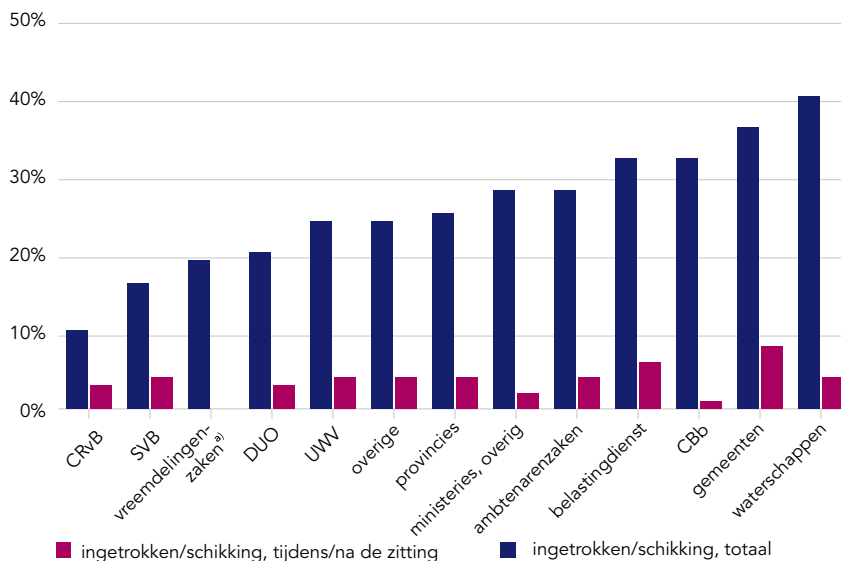
Wat is de afloop van de bij de bestuursrechter ingediende zaken tegen de diverse (groepen) bestuursorganen? Een mogelijkheid is dat de zaak bij nader inzien door de appellant toch weer wordt ingetrokken.⁹ Dat kan gebeuren voordat de rechter een uitspraak doet of tijdens of na een zitting bij de rechter.

⁹ We hebben het hier niet over ten onrechte ingeschreven of doorverwezen zaken. Die zijn al uit de cijfers gehaald.

Een intrekking kan het gevolg zijn van een schikking die de appellant met het bestuursorgaan heeft bereikt. Zo trachten bestuursrechter soms tijdens de zitting op een schikking tussen appellant en bestuursorgaan aan te sturen, soms met succes, als zij de zaak daartoe geschikt achten (zie Marseille e.a. 2015; Marseille e.a. 2018, p.73). Ook voor de zitting kan eventueel al een schikking worden bereikt. Kortom: het geeft mogelijk blijk ervan dat de betrokken (groepen) bestuursorganen zich in een late fase vóór of tijdens de gang naar de rechter alsnog responsief tonen tegenover de indiener van het beroepsschrift. Maar het is ook mogelijk dat de appellant alsnog tot de conclusie komt dat hij/zij weinig kans maakt en de zaak daarom intrekt.

Wat precies de achtergrond van de intrekking is, kunnen we op basis van de ons beschikbare gegevens helaas niet achterhalen. Wel kunnen we zien of de intrekking voor of tijdens/na de zitting plaatsvindt. Figuur 3.5 geeft het percentage intrekkingen/schikkingen, in totaal en tijdens/na de zitting voor zaken tegen de diverse (groepen) bestuursorganen over de jaren 2012-2020.

Figuur 3.5 Percentage intrekkingen/schikkingen bij diverse groepen van zaken, 2012-2020



^{a)} Bij vreemdelingenzaken kunnen we de intrekkingen op grond van de beschikbare gegevens niet opsplitsen.

Het percentage intrekkingen ligt het hoogst, meer dan 35%, bij zaken aangespannen tegen waterschappen en gemeenten. Alleen bij CRvB-zaken ligt het onder de 10%. Het is dus duidelijk dat in de fase tussen het indienen van het beroepschrift en de rechterlijke uitspraak nog een aanzienlijk deel van de zaken wordt ingetrokken. Meestal gebeurt dat vóór de zitting. Zaken tegen gemeenten kennen relatief het grootste aantal intrekkingen tijdens of na de zitting: bij 8% van de zaken is hiervan sprake. We komen hier in hoofdstuk 4 op terug.

Hoe heeft het percentage intrekkingen/schikkingen zich ontwikkeld tussen 2012 en 2020? In 2012 was het (exclusief vreemdelingenzaken) 31% en komt na enige schommelingen in 2020 uit op 33%. Dit betekent een lichte stijging dus. Het beeld wisselt over de verschillende bestuursorganen. De grootste groei (7%-punt) zien we bij zaken tegen de SVB, gevolgd door UWV en ambtenarenzaken (5%-punt). De grootste daling zien we bij de CBb-zaken en de zaken tegen provincies (-7%-punt).

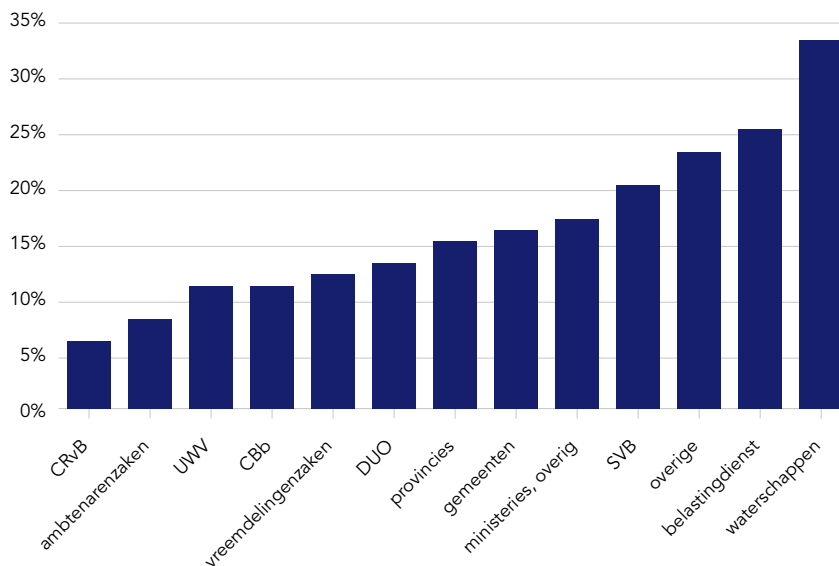
3.4.2 Niet-ontvankelijk

De rechter kan een zaak niet-ontvankelijk verklaren, als het beroep niet aan bepaalde wettelijke eisen voldoet. Het kan bijvoorbeeld gaan om overschrijding van termijnen. Zo moet een appelland het beroepschrift bij de rechter binnen 6 weken na het aangevochten besluit van het bestuursorgaan indienen. Ook moet tijdig griffierecht worden betaald en moeten de gronden waarop het beroep berust tijdig worden vermeld. Ook kan sprake zijn van het 'ontbreken van belang' bij de indiener van het beroepschrift. Bij een niet-ontvankelijk verklaring geeft de rechter geen inhoudelijk oordeel over de zaak.

Helaas ontbreekt in de bestanden informatie over de achtergrond van de niet-ontvankelijk verklaring, maar bovenstaande redenen worden door geraadpleegde bestuursrechters genoemd, waarbij het niet (tijdig) betalen van griffierecht en het ontbreken van gronden voor het beroep als meest voorkomende worden genoemd. Daarmee kan de niet-ontvankelijk verklaring er dus ook het gevolg van zijn dat het bestuursorgaan intussen tegemoet is gekomen aan de appelland.

Figuur 3.6 geeft, weer voor de diverse (groepen) bestuursorganen, de percentages niet-ontvankelijk verklaringen op het totaal van zaken, exclusief de ingetrokken zaken.

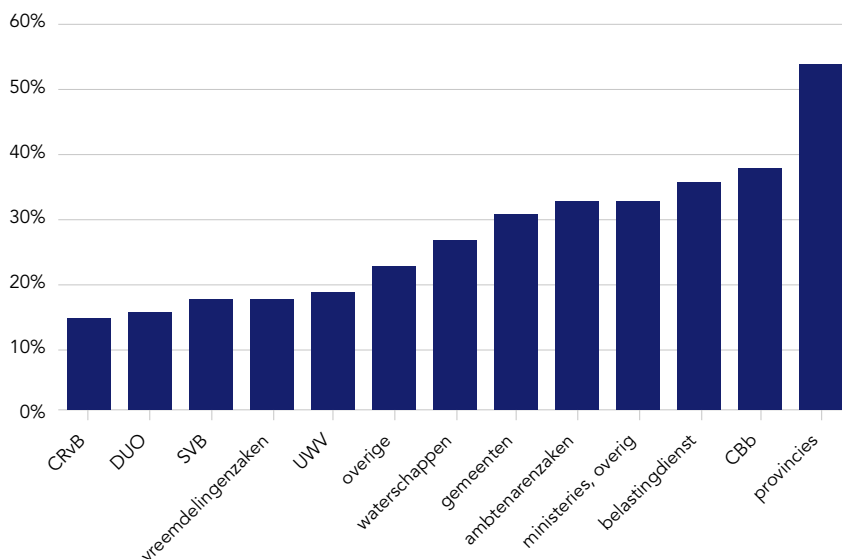
Figuur 3.6 Percentage niet-ontvankelijk verklaringen bij diverse groepen van zaken, 2012-2020



3.4.3 *Gegronde of ongegronde*

Als de rechter in de zaak een inhoudelijke uitspraak doet, kan deze inhouden dat het beroep gegrond is dan wel ongegrond. Figuur 3.7 brengt in beeld in welk percentage van de gevallen de rechter het beroep (geheel of gedeeltelijk) gegrond acht en daarmee het bestuursorgaan in het ongelijk stelt.

Figuur 3.7 Percentage inhoudelijk behandelde zaken waarbij beroep gegrond wordt verklaard, bij diverse groepen van zaken, 2012-2020



Zaken tegen provincies worden in rechterlijke uitspraken relatief het meest frequent gegrond verklaard, in meer dan de helft van de gevallen. Bij andere bestuursorganen en typen zaken is dat duidelijk minder, ook al is het bij CBB-zaken, zaken tegen de belastingdienst en tegen ministeries nog in meer dan 30% van de uitspraken het geval.

Wanneer we de ontwikkeling in de afhandeling door de rechter schetsen, doen we dit steeds exclusief vreemdelingenzaken, omdat de onderliggende gegevens bij deze groep zaken niet consistent over de tijd beschikbaar zijn. In totaal bedraagt het percentage uitspraken waarbij het beroep gegrond wordt verklaard, exclusief vreemdelingenzaken, 28% en is tussen 2012 en 2020 gedaald met 3%-punt. Bij zaken tegen de meeste bestuursorganen was van een daling sprake, het meest bij de gemeenten en de SVB (beide -9%-punt). De grootste stijging trad op bij de provincies (+18%-punt) en ministeries (+9%).

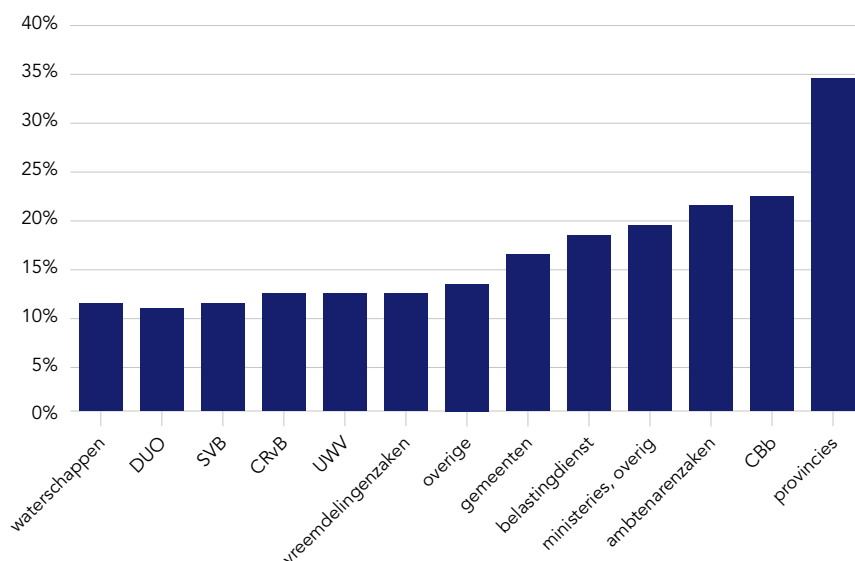
Kortom: wellicht is de daling van het aandeel van gegrond-verklaarde zaken het gevolg van een meer adequate reacties van een aantal bestuursorganen op

verzoeken van burgers dan eerder het geval was. Het beeld is echter erg wisselend tussen verschillende bestuursorganen. Merk op dat de drie typen zaken waarbij de instroom de grootste relatieve groei liet zien (provincies, belastingdienst en CBB-zaken) ook behoren tot de vier typen zaken zijn waarbij de appelland het vaakst in het gelijk wordt gesteld.

Een wat ander beeld krijgen we als we de gegrondverklaringen afzetten tegen alle behandelde zaken.¹⁰ Dan beschouwen we dus impliciet de ingetrokken/geschikte zaken en zaken die de rechter niet-ontvankelijk verklaart als zaken waarbij het bestuursorgaan niet of hoogstens gedeeltelijk aan het bezwaar van de appelland tegemoet komt. De beschikbare gegevens kunnen daarover helaas geen verder uitsluitel geven.

Figuur 3.8 geeft het percentage gegrondverklaringen op het totaal van zaken weer.

Figuur 3.8 Percentage zaken waarbij rechter beroep gegrond verklaart, op totale uitstroom van zaken^a, bij diverse groepen van zaken, 2012-2020



^a Exclusief ten onrechte ingeschreven/doorverwezen zaken

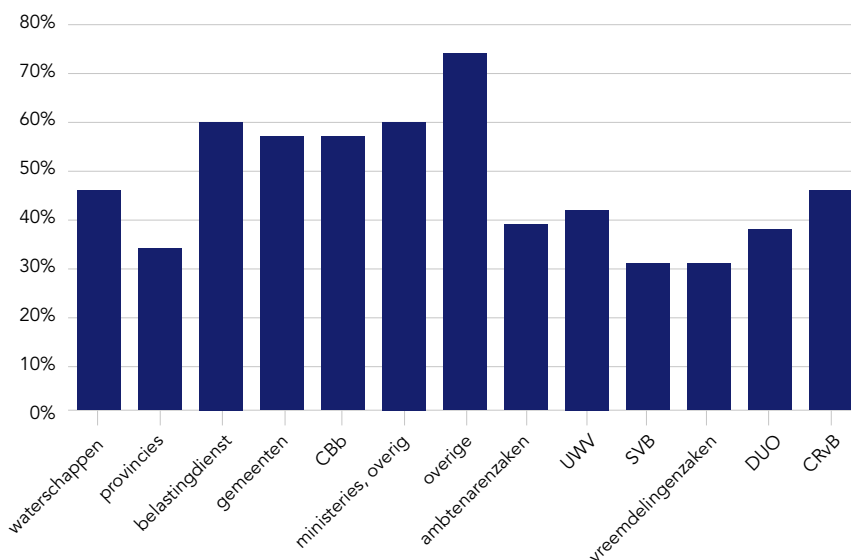
¹⁰ Overigens ook weer exclusief zaken die onterecht zijn ingeschreven of doorverwezen.

Ook bij deze weergave blijken zaken waarbij een provincie verweerder is en bij het CBb behandelde zaken relatief de meeste gegrondverklaringen op te leveren. Opvallend is de lage score van zaken tegen waterschappen hier, terwijl bij de eerdere weergave zaken tegen waterschappen in de middenmoot zaten. Dit komt omdat bij zaken tegen waterschappen relatief veel intrekkingen en niet-ontvankelijk verklaringen voorkomen (zie figuren 3.6 en 3.7).

Nog weer een wat ander beeld levert het percentage ongegrondverklaringen op het totaal van de zaken. Dan rekenen we impliciet de intrekkingen/schikkingen en niet-ontvankelijk verklaarde zaken samen met de gegrondverklaringen als een redelijk gunstige uitkomst voor de appelland. Dat sluit dus aan bij de mogelijkheid dat de intrekking in feite een schikking is tussen bestuursorgaan en appelland en een niet-ontvankelijk verklaring het gevolg kan zijn van het tegemoetkomen van het bestuursorgaan aan de appelland.

Figuur 3.9 brengt deze benadering in beeld.

Figuur 3.9 Percentage zaken waarbij rechter beroep ongegrond verklaart, op totale uitstroom van zaken^a, bij diverse groepen van zaken, 2012-2020



^a Exclusief ten onrechte ingeschreven/doorverwezen zaken

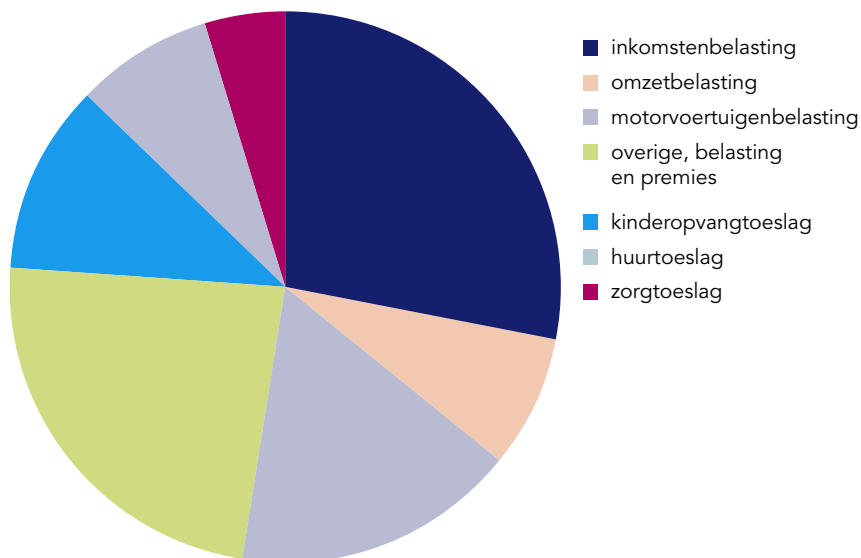
Voor een groot deel is deze figuur het spiegelbeeld van de vorige. Met weer als uitzondering de zaken waarbij een waterschap verweerder is. Daarbij is zowel het percentage gegrondverklaringen als het percentage ongegrondverklaringen het laagst van alle onderscheiden groepen zaken. Dit als gevolg van het eerdergenoemde grote aandeel van intrekkingen en niet-ontvankelijk verklaringen bij deze groep zaken.

3.5 Nader ingezoomd op de grote groeiers en dalers

3.5.1 Belastingdienst

Figuur 3.10 geeft allereerst het aandeel van verschillende typen zaken waarbij de belastingdienst verweerder is.

Figuur 3.10 Aandeel verschillende typen zaken, waarbij belastingdienst verweerder is, in de instroom, 2010-2018

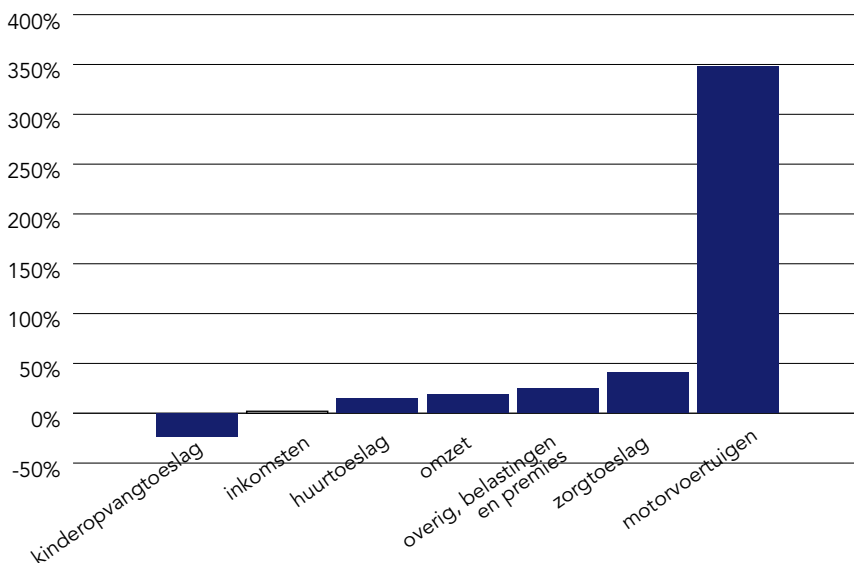


Zaken betreffende de inkomstenbelasting maken 28% van het totaal uit en betreffende motorrijtuigenbelastingen 16%. In totaal heeft ruim drie kwart van de zaken te maken met belastingen en sociale premies en bijna één kwart betreft zaken

rond toeslagen. De categorie 'overig, belasting en premies' bevat naast zaken rond premieheffing alle niet expliciet vermelde typen rijksbelastingen, zoals loonbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en erfbelasting.

Figuur 3.11 laat de relatieve groei van de instroom voor de diverse typen zaken zien. In totaal bedroeg de instroom van zaken met de belastingdienst als verweerder tussen 2010 en 2018 25%.

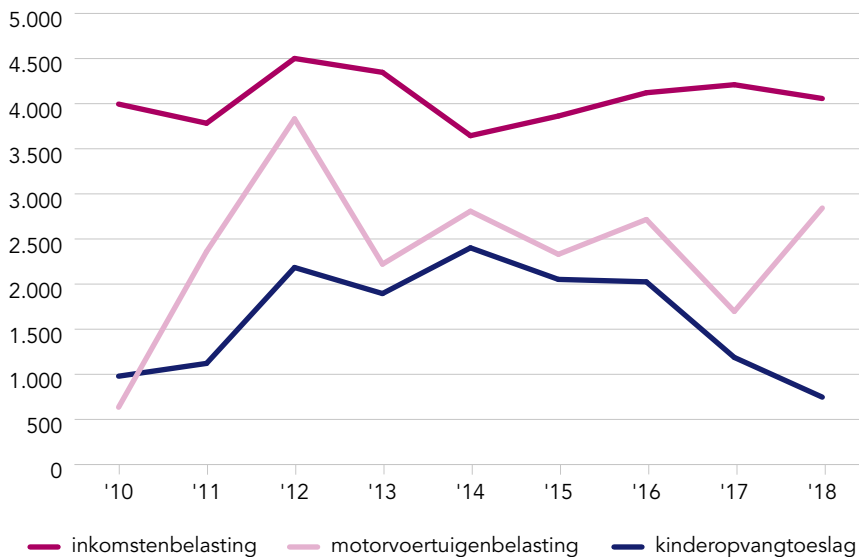
Figuur 3.11 Relatieve groei instroom bestuurszaken in eerste aanleg, met belastingdienst als verweerder, naar type, 2010-2018



Alleen het aantal zaken op het gebied van de kinderopvangtoeslag laat een daling zien, terwijl verreweg de grootste relatieve stijger de belastingen op motorrijtuigen betreft. Het aantal zaken rond inkomstenbelasting, in aantal de grootste, blijft min of meer constant. Van de totale stijging tussen 2010 en 2018 van 2.400 zaken met de belastingdienst als verweerder zijn er 2.200 aan belastingen op motorvoertuigen toe te schrijven.

Figuur 3.12 brengt de ontwikkeling van jaar op jaar tussen 2010 en 2018 in beeld voor de instroom van de drie genoemde groepen zaken.

Figuur 3.12 Instroom van drie typen bestuurszaken in eerste aanleg, met belastingdienst als verweerder

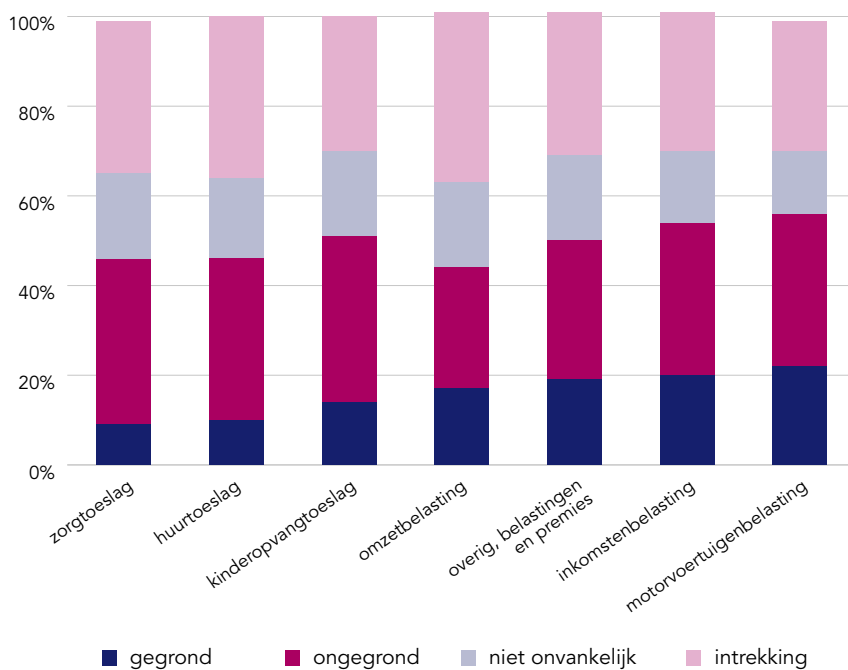


De ontwikkelingen bij zaken rond belastingen op motorvoertuigen en die rond de kinderopvangtoeslag zijn allesbehalve gelijkmatig. Bij de belastingen op motorvoertuigen zien we een grote stijging tussen 2010 en 2012, waarna het niveau structureel hoger blijft dan in het begin van de periode. Snippe e.a. (2020) beschrijven de sinds 1995 bestaande BPM. Zoals in paragraaf 2.8 geschetst, is de BPM voor personenauto's sinds 2013 niet meer gebaseerd op de netto-catalogusprijs, maar op de CO2-uitstoot van de auto, en de vaststelling is complex (op.cit., p.3). Daarnaast komt dat het aantal importauto's vanaf 2012 nagenoeg verdrievoudigde van zo'n 75.000 naar 224.000 in 2019 (op.cit., p.40). Zie paragraaf 2.8 over de behandeling van bezwaarschriften op dit gebied door de belastingdienst.

Bij de zaken rond kinderopvangtoeslag zien we een stijging tot 2014, en daarna een sterke daling. We zullen verderop zien wat de uitkomst van deze zaken was en een verdere duiding van dit groeipatroon geven.

Figuur 3.13 brengt voor de zeven gehanteerde typen zaken het afdoeningsprofiel in beeld, dat wil zeggen hoe vaak de rechter het beroep gegrond of ongegrond verklaart. In het complement van die zaken, dus de zaken waarbij de rechter het beroep ongegrond verklaart, niet-ontvankelijk verklaart dan wel de zaak al dan niet na een schikking is ingetrokken.

Figuur 3.13 Afdoeningsprofiel zaken, naar type, in de periode 2012-2020

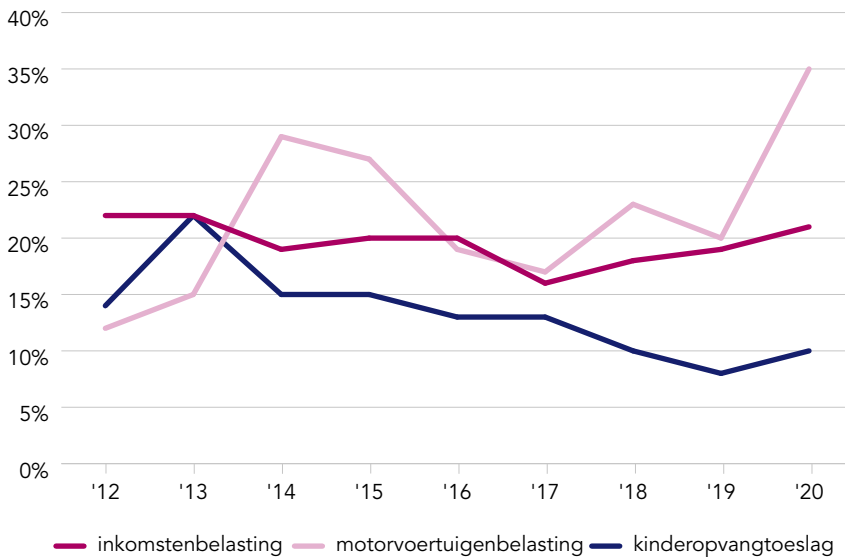


Bij de toeslagzaken is het percentage beroepen dat gegrond wordt verklaard, lager dan bij de belastingzaken. Alleen bij zaken betreffende inkomstenbelasting en motorvoertuigenbelasting wordt 20% of meer van de ingestroomde zaken uiteindelijk

gegrond verklaard. Bij zaken rond de zorgtoeslag is dat minder dan 10%. Bij meer dan de helft van de bij de rechter aangemelde beroepen betreffende de zorgtoeslag, de huurtoeslag en de omzetbelasting komt het niet tot een inhoudelijke uitspraak, meestal omdat de zaak wordt ingetrokken, maar in een kleine 20% van de gevallen ook vanwege een niet-ontvankelijk verklaring.

Figuur 3.14 laat de ontwikkeling in de tijd zien van het percentage grondig verklaarde beroepen voor de drie typen zaken, waarvan ook de instroom in de tijd werd geschetst.

Figuur 3.14 Percentage zaken waarbij beroep tegen belastingdienst grondig wordt verklaard, op totale uitstroom van zaken, naar type, 2012-2020



Ook hier is het beeld bij zaken rond de inkomstenbelasting vrij stabiel, al lijkt het percentage zaken dat de rechter uiteindelijk grondig verklaart, wel licht te dalen. Bij zaken rond de motorvoertuigenbelasting zien we een ontwikkeling die nogal lijkt op die van de instroom van zaken, al lijkt er enige vertraging op te treden. In perioden dat de instroom sterk stijgt, stijgt het percentage van de afgehandelde zaken waarin de rechter het beroep grondig verklaart, wat later in de tijd. De eerder besproken

complexe uitvoering van de in 2013 ingevoerde nieuwe regelgeving op gebied van de BPM, met de noodzaak tot jurisprudentie-ontwikkeling en de bijbehorende onzekerheden een belangrijke rol te hebben gespeeld (op.cit., p.43).

Bij de zaken rond de kinderopvangtoeslag zien we vanaf 2013 tot 2019 een gestage daling in het percentage zaken waarbij de rechter het beroep gegrond verklaart. Voor een belangrijk deel komt dat doordat de rechter bij een inhoudelijke behandeling na 2013 het beroep steeds minder vaak gegrond verklaarde, maar dat niet alleen. Ook verklaarde de rechter dit soort zaken vanaf 2013 gestaag vaker niet-ontvankelijk. In 2013 in 21% van de zaken, in 2019 in 33% van de zaken. De dalende tendens in de gegrondverklaringen laat zich wellicht duiden als effect van de jurisprudentie die de Raad van State als rechter in hoger beroep op dit gebied ontwikkelde. We zien vervolgens het effect van de omslag van de Raad van State eind 2019 in het oordeel van de rechter in eerste aanleg: bij de inhoudelijk behandelde zaken steeg het percentage gegrondverklaringen van 17% in 2019 naar 34% in 2020. Het percentage niet-ontvankelijk verklaringen steeg echter nog verder van 33% naar 44%. Wellicht is dit mede het gevolg geweest van een aanpassing van het beleid van de Belastingdienst. Een bezwaar- of beroepschrift is niet-ontvankelijk als het bestuursorgaan tijdens de procedure volledig aan de bezwaren van de belanghebbende tegemoet komt. Wel bestaat in dat geval recht op een proceskostenvergoeding.¹¹

3.5.2 CBB-zaken

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) behandelt een specifieke categorie bestuurszaken, namelijk de beroepen tegen besluiten genomen in het kader van een wijd scala aan sociaaleconomische wetgeving. Het gaat vaak om wetgeving op het gebied van landbouw, tuinbouw en veeteelt (zoals de meststoffenwet) en andere milieuwetten. Tot 2015 speelden Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO), zoals product- en bedrijfschappen, een belangrijke rol bij de toepassing van sociaaleconomische wetgeving, bijvoorbeeld via het opleggen van verordeningen en heffingen. In 2015 zijn deze PBO opgeheven en is hun rol in dit opzicht veelal overgenomen door het Rijk, met name de ministers van Landbouw, van Volksgezondheid en van Milieu.¹²

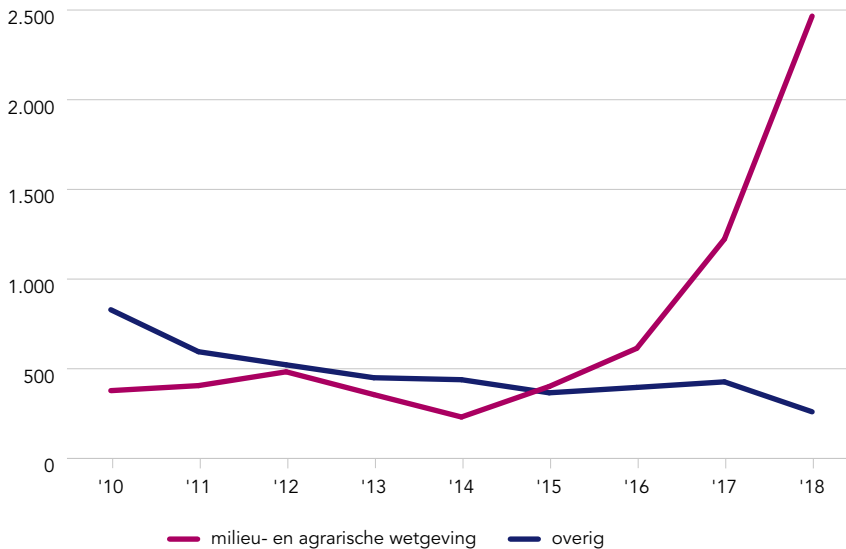
11 Zie bijvoorbeeld: <https://www.sdu.nl/content/bij-niet-ontvankelijkheid-wegens-gebrek-aan-belang-wel-recht-op-proceskostenvergoeding>.

12 Zie de Wet opheffing bedrijfslichamen en de daarbij doorgevoerde wijzigingen in de Wet op de bedrijfsorganisatie.

Daarnaast spelen op dit gebied toezichhouders als de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) een rol.

Figuur 3.15 brengt de ontwikkeling van twee typen zaken in beeld over de periode 2010-2018: zaken in verband met milieuwetgeving, inclusief de wetgeving op gebied van landbouw, tuinbouw en veeteelt en de overige zaken.

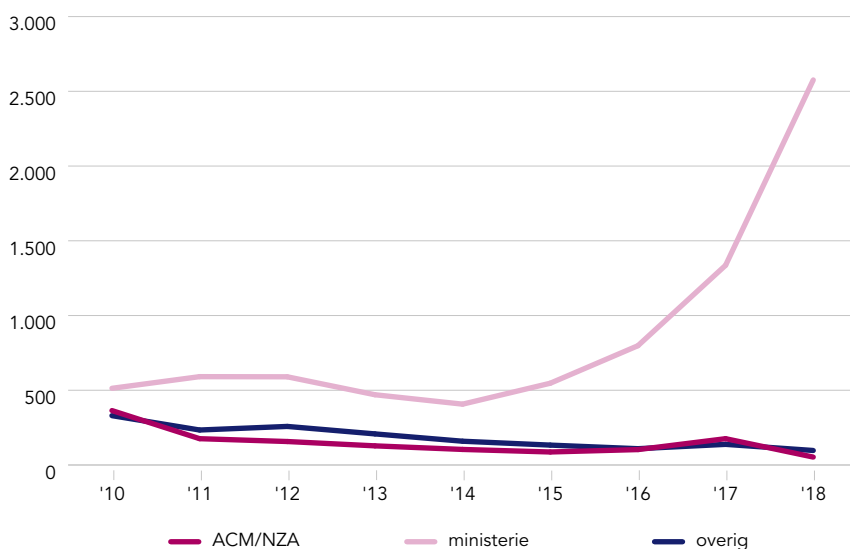
Figuur 3.15 Instroom van twee typen zaken in eerste aanleg bij het CBb, 2010-2018



Het aantal zaken op het gebied van milieu- en agrarische wetgeving is vanaf 2014 duidelijk gegroeid. Deze groei begint na de opheffing van de PBO's. Maar zet vooral sterk door in 2018. In dat jaar is de fosfaatwet in werking getreden. Volgens het Jaarverslag van het CBb betreft een groot deel van de instroom van zaken in dat jaar 'fosfaatzaken'. De instroom van zaken op andere gebieden laten een gestage daling zien.

Figuur 3.16 onderscheidt de instroom van zaken naar het betrokken bestuursorgaan, in drie types: ministeries, de toezichthouders ACM en NZA en overige bestuursorganen, waaronder dus ook de inmiddels opgeheven PBO's.

Figuur 3.16 Instroom van zaken in eerste aanleg bij het CBb, naar type verweerder, 2010-2018

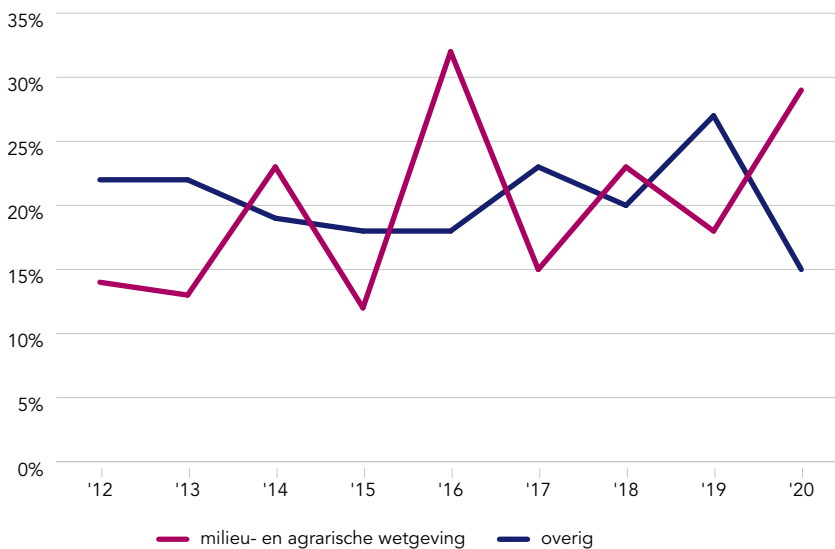


Het aantal zaken, waarbij een ministerie verweerder is, neemt vanaf 2015 explosief toe. Het beeld is heel anders bij de zaken met twee andere typen verweerdere. Bij de groep 'overig' is dat ook logisch, omdat hieronder de in 2015 opgeheven PBO's zijn vervat. Opvallend is overigens dat de daling bij de groep 'overig' vooral voor 2015 lijkt plaats te vinden. In 2010 ging het naar schatting nog om circa 360 zaken met een PBO als verweerder, in 2014 nog slechts om circa 140.¹³ Deze daling kan te maken hebben met het weer op gang komen van de economische groei na de financieel-economische crisis van enkele jaren daarvoor. Cijfers over het door de ACM

13 Dit zijn schattingen op basis van zaken waarbij de 'soort rechtspersoon-verweerder' in het BERBER-bestand is gekarakteriseerd als 'ander publiekrechtelijke orgaan'.

en NZA opgelegde bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom laten, voor zover beschikbaar, laten in het hele decennium een dalende tendens zien.¹⁴

Figuur 3.17 Percentage zaken waarbij het CBb het beroep gegrond verklaart, op totale uitstroom van zaken, naar type, 2012-2020



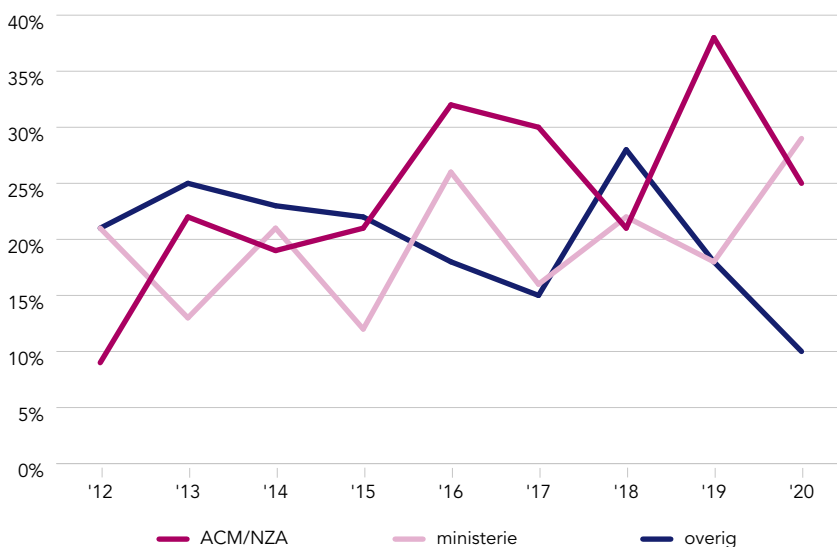
Vooraf in de zaken rond milieu- en agrarische wetgeving vallen de grote schommelingen op. Dit kan te maken hebben met de afdoening van clusters van zaken die op eenzelfde regeling betrekking hebben.¹⁵ Wel lijkt bij deze zaken sprake van een stijgende trend in het percentage gegrond verklaarde zaken op langere termijn. Veranderingen in milieu- en agrarische wet- en regelgeving zullen op dit gebied voor ontwikkeling van jurisprudentie en daarbij onzekerheid met zich meebrengen.

14 Zie voor cijfers op dit gebied: tabel 9.2 in Meijer e.a. (2021).

15 Dit speelde bijvoorbeeld volgens het Jaarverslag van het CBb in 2018 bij de afdoening van ca. 500 zaken betreffende de toepassing van dezelfde regeling voor EU-inkomenssteun voor boeren.

Figuur 3.18 brengt op dezelfde manier de uitkomst van de zaken, getypeerd naar betrokken type bestuursorgaan, in beeld.

Figuur 3.18 Percentage zaken waarbij CBb beroep gegrond verklaart, op totale uitstroom van zaken, naar type verweerder, 2012-2020

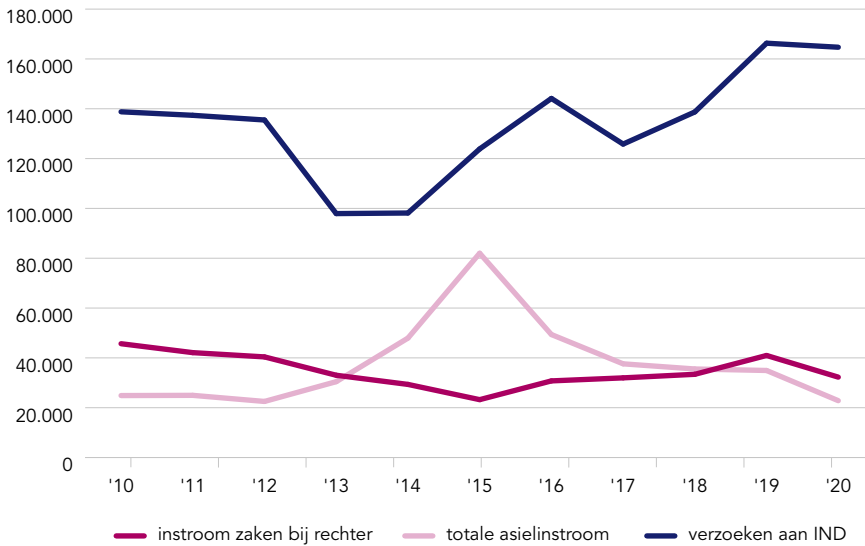


Ook deze uitkomsten laten sterke fluctuaties zien. Bij de zaken tegen ministeries en tegen ACM of NZA lijkt in de periode 2012-2020 wel enige stijgende trend in het percentage gegrond verklaarde zaken waarneembaar.

3.5.3 Vreemdelingenzaken

Figuur 3.19 zet het aantal bij de rechtbanken ingestroomde vreemdelingenzaken af tegen de instroom van asielzoekers en het aantal bij de IND binnengekomen verzoeken tot verblijfsvergunning, visum of naturalisatie.

Figuur 3.19 Asielzoekers, verzoeken aan IND en instroom vreemdelingenzaken bij rechter

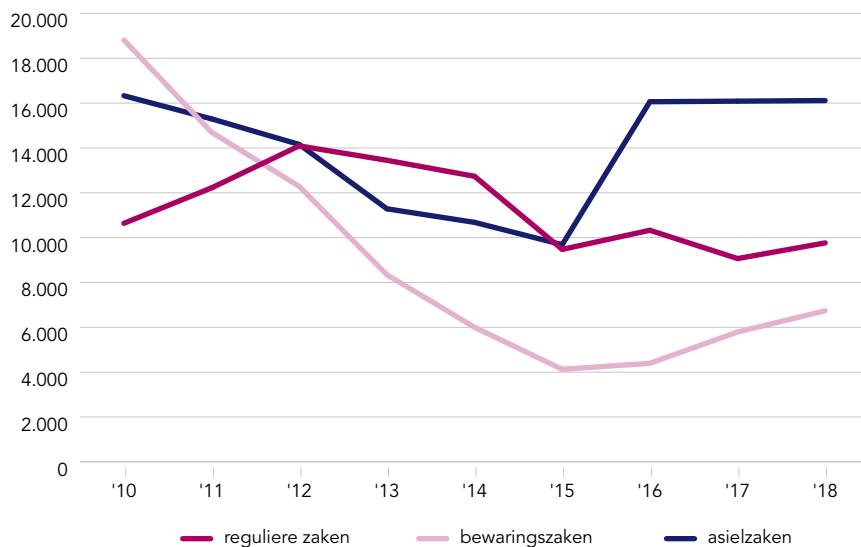


De instroom van vreemdelingenzaken bij de bestuursrechter ligt in 2020 29% lager dan in 2010, terwijl het aantal verzoeken aan de IND betreffende verblijfsvergunningen e.d. 19% hoger ligt. Voor reguliere toelating is een verblijfsvergunning regulier (VVR) nodig. Vreemdelingen dienen daartoe eerst een aanvraag in voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV), wanneer zij een MVV-plichtige nationaliteit hebben. Met een MVV kunnen zij een aanvraag voor een VVR indienen. Niet-MVV-plichtige vreemdelingen kunnen in Nederland een VVR aanvragen zonder MVV. De daling in het aantal verzoeken in 2013 is met name toe te schrijven aan de op 1 juni van dat jaar in werking getreden Wet Modern Migratiebeleid. Daarbij zijn de aparte MVV- en VVR-procedure vervangen door één Toegang- en Verblijfprocedure. Alleen voor nareizigers in het kader van asiel blijft de losse MVV-procedure bestaan.

De instroom van zaken bij de rechter volgt de fluctuaties in asielinstream of verzoeken aan de IND nauwelijks. De achtergronden daarvan worden in het volgende duidelijk.

Figuur 3.20 geeft een detaillering naar drie typen zaken, reguliere vreemdelingenzaken (zaken conform nieuwe Vreemdelingenwet en naturalisatieverzoeken), bewaringszaken en overige vreemdelingenzaken. De ontwikkeling in de twee laatstgenoemde typen zaken is vanaf 2016 geschat op basis van de aantallen afgehandelde zaken.

Figuur 3.20 Instroom vreemdelingenzaken naar type, 2010-2018



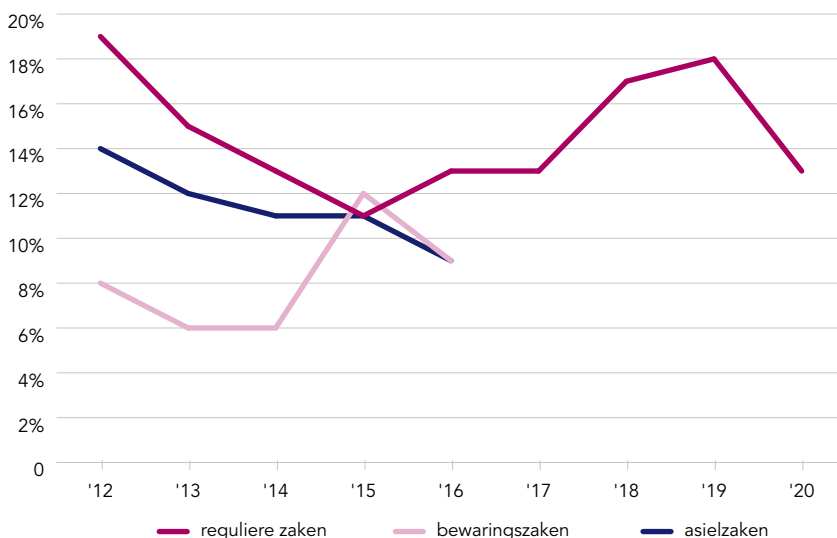
Opvallend is vooral de sterke daling van bewaringszaken tot 2015. Deze draagt sterk bij aan de totale daling van het aantal vreemdelingenzaken. Deze daling hangt samen met de daling in het aantal door de Koninklijke Marechaussee ‘aangetroffen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf’ en de daaruit voortvloeiende daling in de instroom in de vreemdelingenbewaring (Ministerie van V&J 2015, p.38-40). De reguliere vreemdelingenzaken liggen in 2018 ongeveer op hetzelfde niveau als in 2010. In de vorige figuur bleek dat ook het geval te zijn met het aantal reguliere verzoeken aan de IND. Met andere woorden: de doorstroom van door IND behandelde zaken naar rechter lijkt op korte termijn wel te fluctueren, maar op langere termijn nauwelijks veranderd.

Op het gebied van asiel zijn er sterke fluctuaties onderweg en spelen wisselende mate van vertraging in de afhandeling van aanvragen. De verhouding tussen asielzaken en asielverzoeken was in 2010 108 per 100, in 2015, een piekjaar in asielinstroom, 16 per 100 en in 2020 weer gestegen tot 94 per 100. Bij dit soort zaken spelen bezwaarprocedures geen rol. De in figuur 3.20 zichtbare piek in asielaanvragen in 2015 is deels opgevangen door een beslissing van de overheid om Syrische vluchtelingen collectief asiel te verlenen. Bij de sterke stijging van de instroom van zaken bij de rechter in de laatste jaren spelen zaken betreffende het niet tijdig beslissen in asielprocedures een grote rol (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, p.27).

Het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid GEAS (zie: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/migratie/asiel/#:~:text=Om%20het%20asielrecht%20binnen%20de%20Europese%20Unie%20te,procedures%20voor%20de%20behandeling%20van%20aanvragen%20tot%20bescherming%3B>) definieert termijnen waarbinnen besluiten over asielaanvragen moeten worden genomen. Deze blijken de laatste jaren in Nederland regelmatig te worden overschreden.

Figuur 3.21 geeft ten slotte, voor zover mogelijk, het percentage zaken waarbij de rechter het beroep van de appellant gegrond verklaart voor de drie onderscheiden typen zaken.

Figuur 3.21 Percentage vreemdelingenzaken waarbij rechter beroep gegrond verklaart, op totale uitstroom van zaken, naar type, 2012-2020



Hoewel de percentages geground verklaarde zaken sterk schommelen, liggen ze, ten opzichte van andere bestuurszaken, laag. Dat gold met name voor de bewaringszaken die overigens sterk in aantal zijn afgenomen. Bij de reguliere vreemdelingenzaken was het percentage in 2015 met 11% minimaal.

3.6 Samenvatting van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk bracht in beeld hoeveel beroepszaken tegen beslissingen van te onderscheiden bestuursorganen bij de bestuursrechter in eerste aanleg over de periode 2010-2020 zijn ingediend, hoe de ontwikkeling daarin is geweest en hoe die zaken bij de rechter zijn afgehandeld.

De grootste 'spelers' zijn de bestuursorganen die verweerder zijn in vreemdelingenzaken, met name de IND. Het gaat hier over de periode 2010-2018 om meer dan 300.000 zaken, ofwel een derde van het totaal aan bestuurszaken in eerste aanleg. Het aantal bestuurszaken tegen gemeenten doet hier nauwelijks voor onder, met 32% van de zaken. Op de derde en vierde plaats komen zaken met als verweerder de belastingdienst en het UWV met 13% en 8% van het totale aantal zaken.

In totaal daalde de instroom van bestuurszaken in eerste aanleg tussen 2010 en 2018 met 19.000 zaken, ofwel met 8%. Maar er zijn grote verschillen tussen de verschillende groepen zaken. Relatief groeide de instroom van zaken in de periode 2010-2018 het hardst bij de door het CBB behandelde beroepen op het gebied van bestuurlijke sociaaleconomische besluitvorming en bij beroepen tegen besluiten van provincies. In beide gevallen betreft dit vooral zaken op milieu-gebied¹⁶, een gebied waarin wet- en regelgeving voortdurend in ontwikkeling zijn.

De grootste relatieve dalingen zien we bij de CRvB-zaken die betrekking hebben op besluiten rond de toekenning van pensioenen aan oorlogsslachtoffers en verzetsdeelnemers en zaken waarbij DUO de verweerder is. In het eerste geval spelen demografische effecten een belangrijke rol, in het tweede de stelselwijziging van de studiefinanciering in 2015.

16 Bij het CBB gaat het daarbij specifiek om zaken over wet- en regelgeving op agrarisch gebied, met veelal belangrijke milieu-aspecten. Andere milieuzaken worden door de rechtbanken en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld.

Omdat de belastingdienst een grote 'speler' is op dit gebied, betekent de relatieve groei van 25% van zaken tegen deze dienst een groei van circa 2.400 zaken. Een belangrijk deel van deze groei bestaat uit zaken betreffende de BPM, op welk gebied de regelgeving vanaf 2013 voor behoorlijke complicaties lijkt te hebben gezorgd. Aan de andere kant betekent de relatieve dalingen bij zaken rond vreemdelingen en tegen gemeenten in absolute zin een teruggang van ruim 12.000 respectievelijk ruim 6.000 zaken. Bij vreemdelingenzaken ligt de achtergrond vooral in de ontwikkelingen van verzoeken aan het IND, die op hun beurt zijn beïnvloed door verandering in wetgeving in 2013 en een daling van asielaanvragen vanaf 2015. Het aantal bewaringszaken is onder invloed van beleid op dit gebied in de periode 2010-2015 sterk gedaald.

Hoe zijn deze zaken bij de rechter afgehandeld? Een deel van de bij de rechter aangehangen zaken wordt door de appellant weer ingetrokken. Dit kan het resultaat zijn van een schikking tussen appellant en verweerder, maar informatie daarover hebben we helaas niet. Het percentage intrekkingen ligt het hoogst, meer dan 35%, bij zaken aangespannen tegen waterschappen en gemeenten. In totaal was het percentage intrekkingen (exclusief vreemdelingenzaken) in 2012 31% en komt het na enige schommelingen in 2020 uit op 33%.

Het percentage niet-ontvankelijk verklaringen is het hoogst bij zaken met een waterschap als verweerder: meer dan 30%. Bij alle bestuurszaken samen, exclusief de vreemdelingenzaken, ging het om 18% van de zaken en laat het percentage nog een stijging van 4%-punt zien tussen 2012 en 2020.

Voor zover het in zaken tot een inhoudelijke uitspraak van de rechter komt, worden zaken met een provincie als verweerder het meest frequent gegrond verklaard, in meer dan de helft van de gevallen. Bij andere bestuursorganen en typen zaken is dat duidelijk minder, ook al is het bij CBb-zaken, zaken tegen de belastingdienst en tegen ministeries nog in meer dan 30% van de uitspraken het geval. In totaal bedraagt het percentage uitspraken waarbij het beroep gegrond wordt verklaard, exclusief vreemdelingenzaken, 28% en is dit tussen 2012 en 2020 gedaald met 3%-punt.

Het beeld is echter erg wisselend tussen verschillende bestuursorganen. Het is vermoedelijk geen toeval dat de drie typen zaken waarbij de instroom de grootste relatieve groei liet zien (provincies, belastingdienst en CBb-zaken) ook behoren tot de vier typen zaken zijn waarbij de appellant het vaakst in het gelijk wordt gesteld.

We grijpen terug op tabel 3.1 om de 12 onderscheiden groepen zaken in een kwadrant in te delen. Het niveau van de instroom is sterk afhankelijk van de omvang van het werkterrein van het bestuursorgaan en van de complexiteit van en ruimte binnen de relevante wet- en regelgeving. Daarom kijken we in plaats daarvan naar de groei in de instroom over de periode 2012-2018: is deze negatief of positief? Deze positieve of negatieve groei zetten we af tegen het percentage zaken op de totale uitstroom, waarbij de rechter het beroep gegrond verklaart: is dit relatief laag of hoog? Overigens valt op te merken dat maatschappelijke omstandigheden en wijzigingen in wet- en regelgeving in belangrijke mate de groei van de instroom meebepalen en dat deze daarmee dus voor een belangrijk deel buiten de directe invloed van het betreffende bestuursorgaan kan vallen.

Tabel 3.2 Indeling bestuursorganen/bestuurszaken: groeipercentages

		Aantal beroepen voor de rechter: groei 2010-2018	
		Negatief	Positief
Uitkomst voor de rechter: percentage gegrond, 2012-2020	<i>Klein percentage gegrondverklaringen</i>	CRvB, DUO, waterschappen, UWV, overig	SVB
	<i>groot percentage gegrondverklaringen</i>	ministeries (overig), gemeenten, ambtenarenzaken	belastingdienst, provincies, CBb-zaken

Acht van de twaalf zaakgroepen blijken op de diagonaal te liggen: negatieve groei instroom en laag percentage gegrondverklaringen of positieve groei instroom en hoog percentage gegrondverklaringen. We constateerden dit verband tussen groei van de instroom en het percentage gegrondverklaringen al eerder.

Wanneer we als dimensie aan de linkerkant van het kwadrant het percentage ongegrondverklaringen in plaats van gegrondverklaringen hanteren en een laag percentage gegrondverklaringen vervangen door een hoog percentage ongegrondverklaringen en vice versa, dan 'wisselen' alleen de waterschappen en de ambtenarenzaken 'stuivertje'. Dit heeft te maken met het relatief hoge percentage

intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen bij zaken met waterschappen als verweerder en het betrekkelijk lage percentage intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen bij ambtenarenzaken (zie figuren 3.6 en 3.7).

3.7 Vermijdbare bestuurszaken?

In hoeverre is, op basis van de bovenstaande ontwikkelingen in de behandeling van bestuurszaken in eerste aanleg tussen 2010 en 2020, nu iets te zeggen over de mate waarin deze bestuurszaken bij ander gedrag van de betrokken bestuursorganen vermijdbaar waren geweest? Daarbij laten we de vreemdelingenzaken waarbij de gegevens incompleet zijn, buiten beschouwing.

Om te beginnen stellen we ons de vraag wat een inhoudelijk andere opstelling van bestuursorganen had kunnen opleveren. Een indicatie daarvoor geven de ontwikkelingen het aandeel van de gegrond verklaarde zaken. Daar was, zo kunnen we in het licht van de uitspraak van de rechter achteraf zeggen, een andere opstelling van het bestuursorgaan beter geweest. Op het totaal aantal inhoudelijke uitspraken van de rechter daalde het aandeel gegrond verklaarde zaken van 32% in 2012 naar 28% in 2020 en op het totaal aantal afgehandelde zaken van 18 naar 15%. Kortom: het aandeel van de zaken waarin het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld is gedaald. Zo bekeken, is dus het aantal vermijdbare bestuurszaken mogelijk wat gedaald.

Daar staat tegenover dat het percentage intrekkingen/schikkingen op het totaal aantal zaken is gestegen: van 31% naar 33%. Daarbij gaat het bij 5% van de zaken in 2012 en bij 4% in 2020 om intrekkingen/schikkingen tijdens of na de zitting. We zien dus een lichte stijging van het aantal intrekkingen/schikkingen, maar al voordat er sprake is van een zitting. Voor zover deze intrekkingen/schikkingen zijn, wordt alsnog, zonder bemoeienis van de rechter, overeenstemming bereikt tussen appellant en bestuursorgaan. De vraag is dan of dit niet zonder het instellen van een beroep had kunnen gebeuren. Ook de stijging in het aandeel van de niet-ontvankelijk verklaringen, van 11% van de totale uitstroom van zaken in 2012 naar 13% in 2020 kan een aanwijzing zijn dat vaker dan voorheen de bezwaarprocedure in sommige gevallen niet tot overeenstemming heeft geleid, maar het indienen van een beroep alsnog wel. Als het bestuursorgaan volledig aan de bezwaren van de appellant tegemoet is gekomen, kan immers niet-ontvankelijk verklaring volgen.

Daarnaast bleek dat de verhouding tussen het aantal beroepen bij de rechter en het aantal behandelde bezwaarschriften, daar waar gegevens beschikbaar zijn, eerder

een stijging dan een daling laat zien. Ook dit is een indicatie dat de zeefwerking van de formele bezwaarprocedure tussen 2010 en 2018 in ieder geval niet sterker, maar eerder zwakker is geworden.

In hoofdstuk 5 (Conclusies) zullen we deze resultaten plaatsen naast die van hoofdstuk 2 (bevindingen uit de literatuur en elders gepubliceerde gegevens) en hoofdstuk 4 (analyse van zaken met gemeente als verweerder).

Gemeenten en bestuurszaken

4.1 Inleiding

De 355 gemeenten die ons land begin 2020 telde, hebben veel verschillende taken.¹⁷ De belangrijkste zijn: de gemeente

- houdt bij wie er in de gemeente wonen. Dat gebeurt in de **Basisregistratie Personen (BRP)**.
- geeft aan inwoners van de gemeente officiële documenten uit, zoals een **paspoort of identiteitskaart** en een **rijbewijs**.
- geeft uitkeringen aan inwoners van de gemeente die niet kunnen werken en niet in eigen levensonderhoud kunnen voorzien en geeft ondersteuning bij het vinden van een arbeidsplaats aan inwoners voor wie dat een probleem is. Wettelijke regelingen op dit gebied zijn achtereenvolgens de Wet werk en bijstand en de Participatiewet.
- is verantwoordelijk voor de **Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)**, en de **jeugdhulp**.
- is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en geeft geld uit aan leerlingen die extra begeleiding nodig hebben.
- maakt bestemmingsplannen. Hierin staat welk gebied bestemd is voor huizen, welk deel voor natuur en welk deel voor bedrijven.
- houdt toezicht op de woningbouw en maakt daarover afspraken met woningcorporaties.
- geeft of weigert vergunningen voor (ver)bouwactiviteiten en vestigingen van bedrijven.
- legt straten, wegen, voetpaden en fietsroutes aan. En zorgt dat ze onderhouden worden.
- voert de Wet milieubeheer uit. Deze regelt onder andere de gescheiden inzameling van huisvuil.
- geeft subsidies, bijvoorbeeld aan een zwembad of bibliotheek.
- zorgt dat bedrijventerreinen goed bereikbaar zijn.

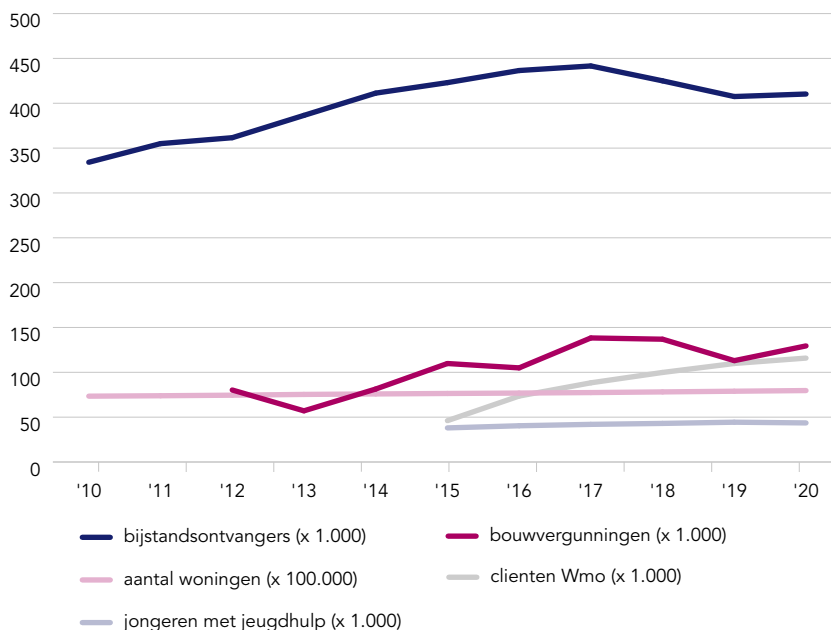
Gemeenten krijgen een groot deel van hun budget van de Rijksoverheid, zowel via het Gemeentefonds als via specifieke doeluitkeringen. Daarnaast hebben gemeenten eigen inkomsten uit gemeentelijke belastingen (bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting OZB) en heffingen (zoals leges voor de afgifte van documenten). In het kader van de handhaving kan een gemeente, bij constatering van een overtreding, bestuursdwang toepassen of een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen.

17 Dit is grotendeels gebaseerd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>.

4.2 Het aantal bestuurszaken tegen gemeenten

We hebben geen systematische gegevens over het aantal bezwaarschriften tegen gemeenten en hoe die daarmee zijn omgegaan. We kunnen het aantal zaken dus daar niet tegen af zetten. We hebben als oriëntatiepunt wel een aantal andere indicatoren gebruikt: verleende bouwvergunningen, woningen, bijstandsontvangers, cliënten van jeugdhulp en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal bouwvergunningen, woningen, bijstandsontvangers, cliënten WMO en jeugdhulp, 2010-2020

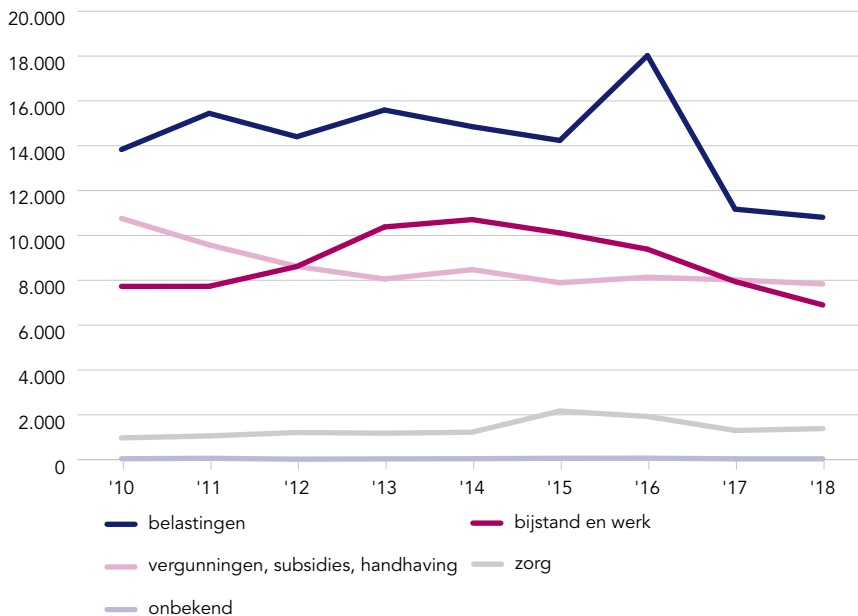


Het aantal ontvangers van een gemeentelijke bijstandsuitkering steeg in de nasleep van de economische crisis nog tot 2017, waarna tot 2019 een daling inzette. Het aantal verleende bouwvergunningen vertoont ruwweg een vergelijkbaar patroon. Het aantal woningen vertoont een hele lichte geleidelijke stijging. Het aantal gemeentelijke cliënten van de Wmo2015 steeg vanaf 2015 snel. Het aantal jongeren met jeugdhulp via de gemeente steeg na 2015 nog heel licht.

Een onderzoek van Binnenlands Bestuur (De Koster 2018) naar bezwaren in het sociaal domein onder 46 gemeenten liet zien dat de meeste bezwaren besluiten op het gebied van de Participatiewet betroffen, minder op het gebied van Wmo en vrijwel niet op het gebied van de Jeugdwet. En binnen de Participatiewet meestal over een bijstandsuitkering (meestal rond terugvorderingen daarvan) en niet over re-integratie. Na de introductie van de nieuwe Wmo was het aantal bezwaarschriften op dat gebied wel tijdelijk hoger. Deze betroffen vaak huishoudelijke hulp. Het aantal intrekkingen van bezwaren blijkt bij de Wmo ook hoger dan bij de Participatiewet het geval is.

Figuur 4.2 laat de instroom van bestuurszaken met een gemeente als verweerder zien, gesplitst in vier typen zaken: belastingzaken, zaken betreffende bijstand en werk, zaken betreffende zorg en zaken betreffende vergunningen, subsidies en handhaving.¹⁸ Daarnaast is er nog een klein aantal zaken dat op basis van de bestandsgegevens niet kon worden ingedeeld.

Figuur 4.2 Instroom van zaken met een gemeente als verweerder, naar type, ontwikkeling 2010-2018

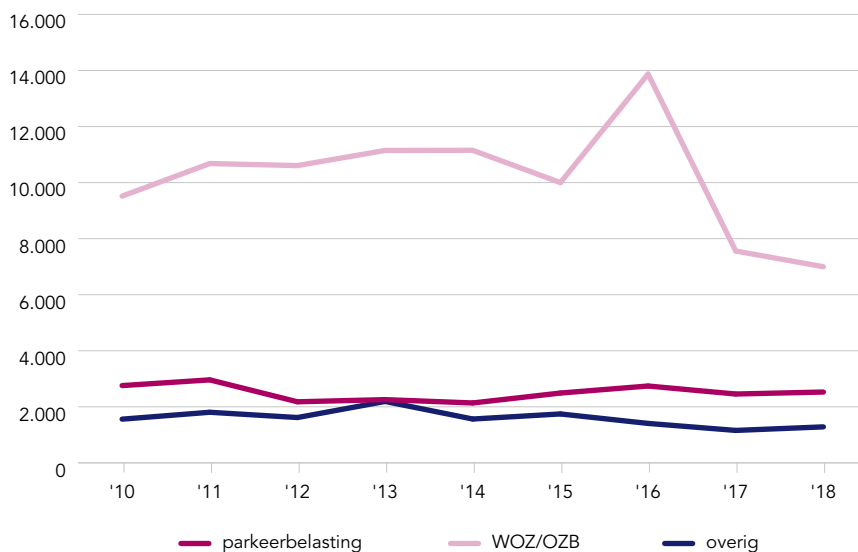


18 In het jargon aangeduid als: 'ex-AROB-zaken', omdat deze zaken vielen onder de vroegere Wet Administratieve Rechtspraak OverheidsBeslissingen.

Het grootste aantal zaken houdt verband met belastingen. Na een piek in 2016 vindt een flinke daling plaats, tot een niveau van circa 20% lager dan in 2010. Het aantal zaken rond bijstand en werk steeg tot 2014 en is daarna duidelijk gedaald. In 2018 ligt het aantal weer ongeveer op het niveau van 2010. Het aantal zaken op het gebied van vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB-zaken) daalden tot 2013 sterk en bleef daarna stabiel. Het aantal zaken op het gebied van zorg, met name Wmo is relatief klein, maar kende een piek in 2015 en ligt in 2018 nog altijd 48% hoger dan in 2010.

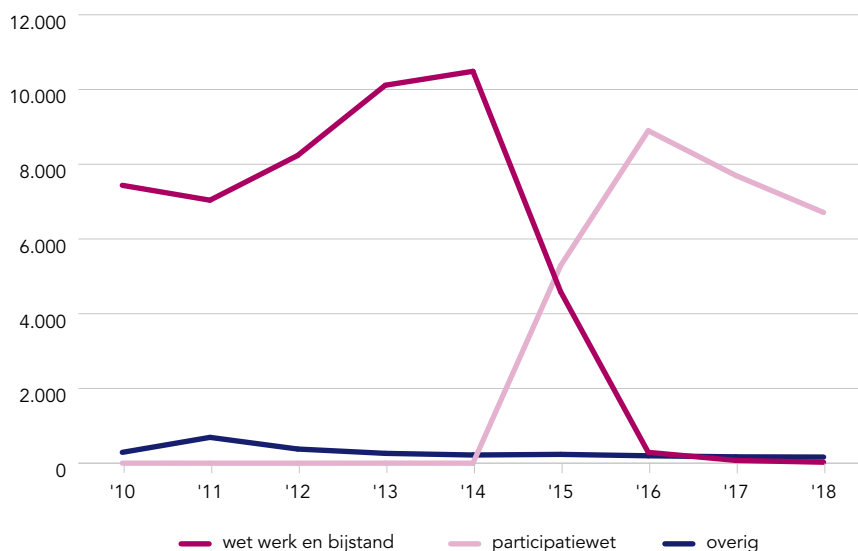
De volgende drie figuren geven een nadere detaillering van de drie grootste groepen zaken.

Figuur 4.3 Instream van belastingzaken met een gemeente als verweerder, naar type, ontwikkeling 2010-2018



Zaken in verband met WOZ/OZB domineren hier. Na een stijging vanaf 2010 en een piek in 2016¹⁹ is van een sterke daling sprake. In 2018 ligt het aantal zaken op dit gebied 26% onder het niveau van 2010. Paragraaf 2.7 ging al nader in op de ontwikkelingen op het gebied van WOZ-bezwaren en beroepen. Ondanks de stormachtige ontwikkelingen in 'het voorportaal van de rechter' op dit gebied, lijkt uiteindelijk de filterwerking van de bezwaarprocedure min of meer onveranderd gebleven. Ook het aantal zaken rond parkeerbelasting en de overige belastingzaken laat, over de gehele periode 2010-2018 bekeken, een daling zien (-8% respectievelijk -18%).

Figuur 4.4 Instroom van zaken rond werk en bijstand met een gemeente als verweerder, naar type, ontwikkeling 2010-2018

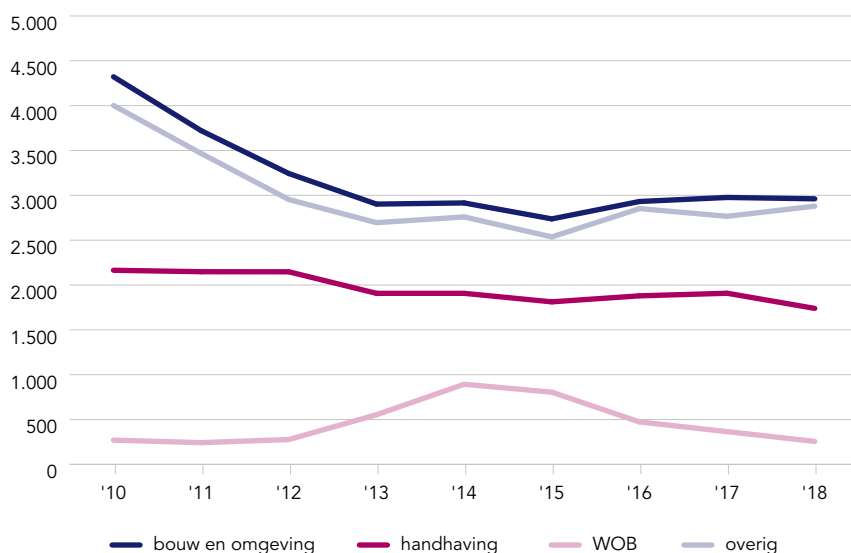


19 Deze piek is te herleiden tot pieken in het aantal WOZ-zaken met de gemeenten Almere en Oosterhout als verweerder. Er is dan sprake van clusters van zaken over bijvoorbeeld een serie huurwoningen van een woningbouwvereniging.

De ontwikkelingen zijn hier duidelijk getekend door de overgang van de Wet werk en bijstand naar de Participatiewet. Uiteindelijk is het aantal beroepszaken betreffende de Participatiewet in 2018 ongeveer even hoog als dat betreffende de Wet werk en bijstand in 2010. Eerder bleek dat bezwaarprocedures van gemeenten in het sociaal domein in 2018 veelal de Participatiewet betroffen.

Figuur 4.5 geeft ten slotte een onderverdeling van de instroom van zaken betreffende vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB).

Figuur 4.5 Instroom van zaken betreffende vergunningen, subsidies en handhaving met een gemeente als verweerder, naar type, ontwikkeling 2010-2018



Alle onderscheiden groepen vertonen, over de totale periode bezien, een daling. De relatief kleine groep zaken betreffende de WOB nog het minst: -5%; de piek van zaken in 2014 en 2015 is hierbij opvallend. Bij zaken betreffende bouw en omgeving zien we een sterke daling tussen 2010 en 2013 en daarna een stabilisatie. De daling lijkt toe te schrijven aan de verminderde economische en bouwactiviteiten in de jaren vanaf de financieel-economische crisis. De groep zaken in verband met handhaving

laat een gestage daling zien, met in totaal circa 20%. De exacte achtergrond daarvan is niet duidelijk. Handhaving is wel een activiteit die sterk afhankelijk is van de daaraan bestede capaciteit. Vanaf 2011 tot 2016 is de personeelssterkte bij gemeenten afgenomen. Na een daling met 2,4% in het aantal voltijd-equivalenten (fte) van 2011 naar 2012 (samenvatting personeelsmonitor A+O-fonds 2012) nam de personeelssterkte tussen 2012 en 2016 verder af, van 8,8 naar 8,1 fte per 1.000 inwoners (A+O-fonds gemeenten 2016, p.16). Na 2016 is weer enigszins van een toename sprake (A+O fonds gemeenten 2018, p.13). Over één aspect van handhaving door gemeenten, namelijk de oplegging van bestuurlijke strafbeschikkingen, zijn beperkt gegevens beschikbaar (Meijer e.a. 2021, tabel 9.2). Sinds de introductie van dit instrument kiezen sommige gemeenten deze benadering, in plaats van de bestuurlijke boete. Na een groei in de eerste jaren na invoering lijkt vanaf 2014 van een stabilisatie van gebruik van dit instrument sprake. Het aantal overige zaken volgt vrijwel hetzelfde patroon als de zaken rond bouw en omgeving.

Figuur 4.6 laat voor de hoofdgroepen van zaken zien hoe vaak deze tot een gegrondverklaring van de rechter leiden.

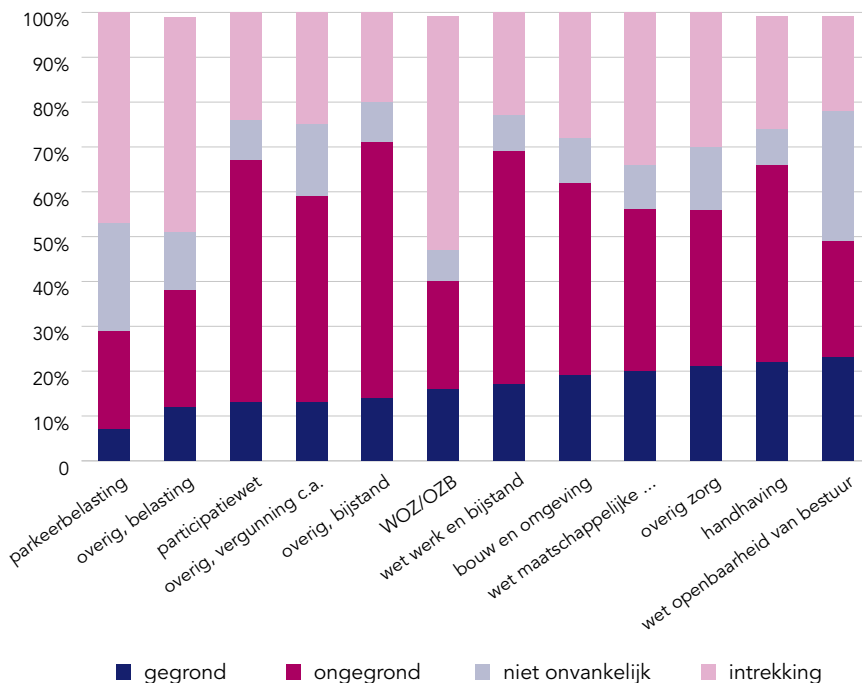
Figuur 4.6 Percentage zaken waarbij beroep tegen gemeente gegrond wordt verklaard, op totale uitstroom van zaken, naar type, ontwikkeling 2012-2020



Bij belastingzaken treedt de sterkste daling op van het percentage gegrond verklaarde zaken, bekeken op de totale uitstroom van zaken. Lag het rond 2012 nog rond de 20%, in 2020 is dat min of meer gehalveerd. Ook bij zaken rond bijstand en werk is het percentage gegrondverklaringen gedaald. Bij zaken rond vergunningen, subsidies en handhaving bleef het min of meer stabiel. Alleen bij zaken op het gebied van zorg zien we, naast fluctuaties met een top in 2015, een hoger niveau aan het eind van de periode, vergeleken met het begin. Dit hangt waarschijnlijk samen met de invoering van de Wmo2015, met een grotere rol voor gemeenten dan bij de eerdere Wmo het geval was. We merken op dat er ook hier weer een samenhang blijkt te zijn tussen de ontwikkeling van het percentage gegrond verklaarde zaken en de instroom van zaken. Bij zaken op gebied van zorg vertonen zowel instroom als het percentage gegrond verklaarde zaken een stijgende tendens, bij zaken rond bijstand en werk en nog sterker bij belastingzaken vertonen dit percentage en de instroom een dalende tendens.

Figuur 4.7 geeft het afdoeningsprofiel van zaken op de totale uitstroom over de totale periode 2012-2020, naar subtype van zaken.

Figuur 4.7 Afdoeningsprofiel beroepen met gemeente als verweerder, naar subtype, 2012-2020



Het minste succes heeft de burger die in beroep gaat tegen een gemeentelijk besluit bij zaken betreffende parkeerbelasting. Ook bij WOZ/OZB-zaken en overige belastingzaken is het succes betrekkelijk gering. Dat geldt ook voor zaken rond de Participatiewet. Het meest kansrijk blijken zaken betreffende de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en handhaving, al is die kans altijd nog minder dan een kwart. Ook zaken op het gebied van Wmo en zorg zijn relatief kansrijk.

Er zijn ook zaken waarbij de rechter niet aan een oordeel toekomt, omdat de burger deze weer intrekt. Dat kan betekenen dat er sprake is van een schikking oftewel een uitkomst waar de burger vrede mee kan hebben. Deze intrekkingen komen het meest voor bij de diverse typen belastingzaken, in maar liefst ongeveer de helft van de zaken.

Het percentage zaken waarbij de rechter het beroep ongegrond verklaart, is het hoogst, ongeveer 50%, bij bijstandszaken, waaronder de Participatiewet, en bij handavingszaken. Een hoog percentage niet-ontvankelijkverklaringen zien we bij de WOB en parkeerbelastingzaken (rond de 30%).

4.3 Verschillen tussen gemeenten naar grootteklasse

In voorgaande paragrafen hebben we gekeken naar de landelijke totalen van bestuurszaken bij gemeenten en hoe die zich ontwikkelden door de tijd en hoe ze zich verhouden ten opzichte van een aantal andere gemeentelijke gegevens. In de komende paragraaf gaan we gemeenten onderling vergelijken. Een belangrijk element daarbij is de grootte van de gemeente, in termen van het aantal inwoners. De grootte ofwel schaal van het gemeentelijk ambtelijk apparaat hangt daarmee ook sterk samen. Daarmee kan de vergelijking ook inzicht bieden in eventueel optredende schaaffecten (zie ook paragraaf 2.5).

Hiervoor hebben we de gemeenten in eerste instantie onderverdeeld in vier grootteklassen:

1. Gemeenten met 300.000 of meer inwoners gemiddeld (feitelijk de vier grootste gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht);
2. Gemeenten met meer dan 100.000 maar minder dan 300.000 inwoners gemiddeld;
3. Gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners gemiddeld;
4. Gemeenten met 50.000 inwoners of minder gemiddeld.

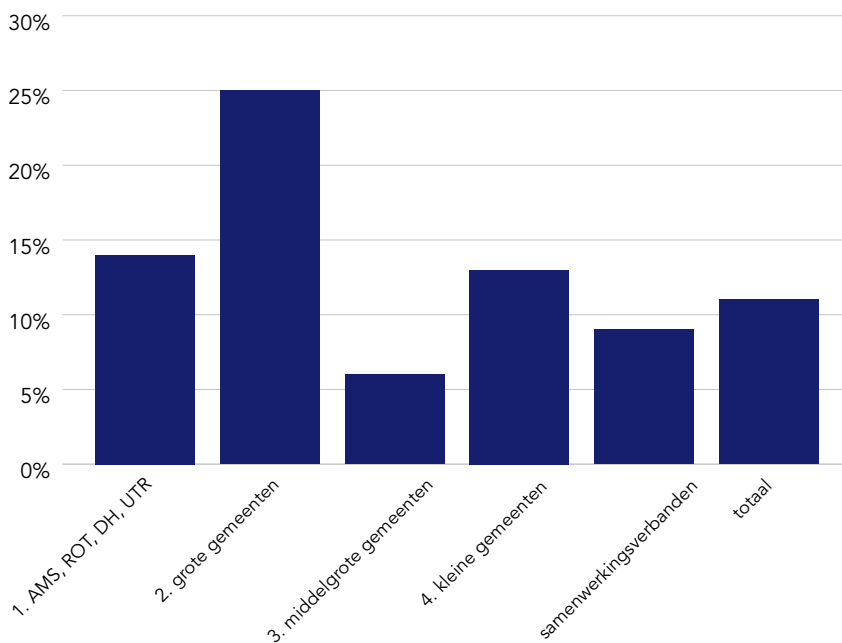
Gemiddeld is hier over de periode 2012-2018.

We bekijken voor de vier hoofdcategorieën van zaakstypen (belastingzaken, werk en bijstandszaken, zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB) en zorgzaken) achtereenvolgens de instroom *per capita* (per 10.000 inwoners) en het percentage gegrond. Waar vermeldenswaardig bespreken we ook onderliggende gemeenten of afwijkende patronen voor subcategorieën van zaakstypen. Overigens hebben we ook een andere klasse-indeling voor gemeenten uitgetoetst, te weten de stedelijkheidsmaat volgens CBS. Deze 5-deling (zeer sterk stedelijk, sterk stedelijk, matig stedelijk, weinig stedelijk, niet stedelijk) gaf over het algemeen vergelijkbare uitkomsten voor de rest van dit hoofdstuk, daarom presenteren we in het navolgende alleen de informatie naar grootteklasse.

4.3.1 Instroom bestuurszaken per capita per gemeente naar grootteklasse

In paragraaf 2.5 kwam het aantal bezwaren tegen WOZ-beschikkingen van gemeenten aan de orde. Het bleek dat grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, maar exclusief de vier grootste, het minste aantal WOZ-bezwaren per 10.000 inwoners kenden. In combinatie met de in ons onderzoek verzamelde gegevens over WOZ-beroepen kunnen we voor dezelfde groepen van gemeenten de verhouding tussen beroepen en bezwaren in WOZ-zaken in beeld brengen. Zie figuur 4.8.

Figuur 4.8 Percentage beroepen WOZ t.o.v. bezwaren WOZ, naar grootteklasse gemeenten, 2014-2018



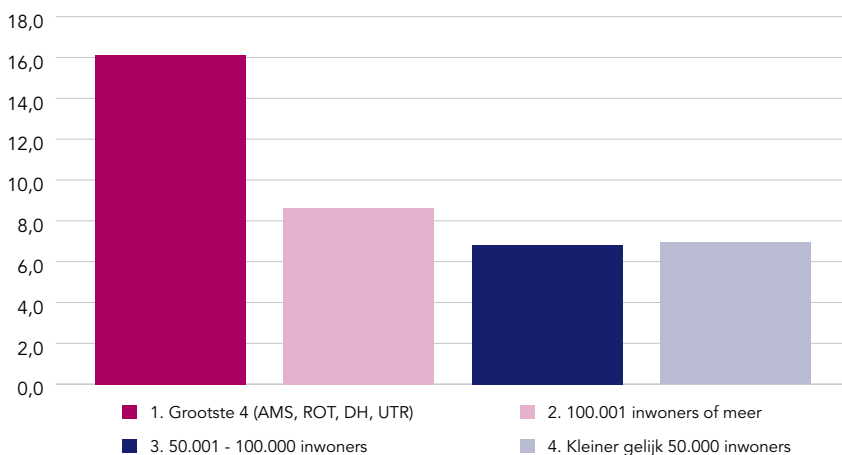
Bij de groep grote gemeenten, exclusief de vier grootste gemeenten, lijkt de filterwerking van formele bezwaarprocedures het minst; hier gaat circa een kwart van de bezwaarmakers naar de rechter. Bij middelgrote gemeenten is dat maar 6% en bij samenwerkingsverbanden, die overwegend kleinere gemeenten betreffen, circa 9%. De vier grootste gemeenten en de kleine gemeenten, die niet samenwerken op dit gebied, zitten hier in de middenmoot. Er zijn dus flinke verschillen, maar duidelijke schaal-effecten zijn niet te traceren. De filterwerking van de formele bezwaarprocedure lijkt hier min of meer omgekeerd evenredig aan het aantal bezwaren per 100.000 inwoners, dat het laagste bleek bij de grote gemeenten (geroep 2) en het hoogste bij de samenwerkingsverbanden. Wellicht dat bij grote gemeenten relatief veel bezwaarprocedures informeel worden afgedaan, waardoor de overblijvende formele bezwaarprocedures zaken betreffen waarbij de partijen een hardnekkiger verschil van mening hebben.

Op andere gemeentelijke beleidsterreinen hebben we niet zo'n overzicht van bezwaren die voorafgegaan aan beroepen bij de bestuursrechter tegen gemeentelijke beslissingen.

Dat grotere gemeenten met meer inwoners ook meer absolute bestuurszaken bij de rechter opleveren, is niet verwonderlijk. Daarom herschalen we bij de volgende analyse de instroom navolgend per capita, of liever per 10.000 inwoners. Dit maakt gemeenten beter vergelijkbaar. Zijn na deze aanpassingen nog verschillen in de mate van aanbrengen van bestuurszaken waarneembaar tussen gemeenten van verschillende groottes?

Allereerst zijn in figuur 4.9 de belastingzaken weergegeven. Te zien is dat zelfs gecorrigeerd voor de omvang van gemeenten nog altijd geldt dat de grootste vier gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht relatief veel belastingzaken voor de rechter zien komen. Ongeveer 16 zaken per 10.000 inwoners in de periode 2012-2018. Voor gemeenten in de kleinere grootteklassen ligt het duidelijk lager; ongeveer 8 per 10.000 inwoners bij klasse 100.000-300.000 inwoners, en nog lager voor de kleinere gemeenten.

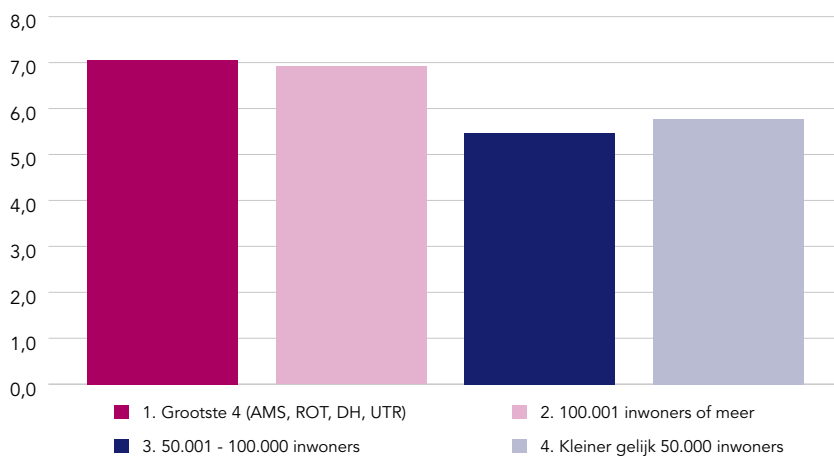
Figuur 4.9 Instroom van belastingzaken met een gemeente als verweerder, per 10.000 inwoners, naar grootteklasse, 2012-2018



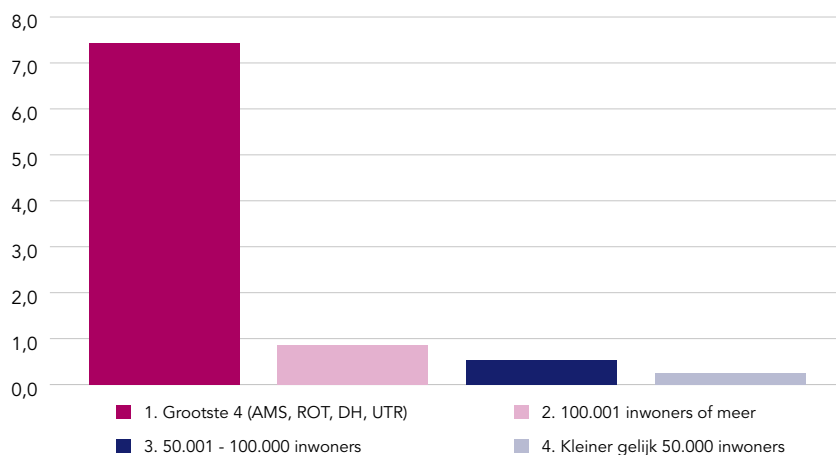
Niet voor alle belastingzaken is dit beeld hetzelfde. In figuren 4.10 en 4.11 zijn WOZ-belastingzaken en parkeerbelastingzaken apart weergegeven. Ze vertonen een duidelijk verschillend patroon. Waar de instroom van WOZ-belastingzaken per capita redelijk eenvormig is over de verschillende gemeentelijke grootteklassen, is het bij parkeerbelasting heel anders. Hier zijn de vier grote gemeenten verreweg de 'hoofdleverancier'. Relatief ongeveer 10 maal zoveel zaken komen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht dan van de andere gemeenten. Dit hangt ongetwijfeld samen met de grote verschillen in het heffen van parkeertarieven en in samenhang daarmee, de inning van parkeerbelasting tussen grote en kleine gemeenten, die uit CBS-cijfers blijkt (zie bijvoorbeeld: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2009/36/opbrengst-parkeerbelasting-in-twintig-jaar-vertienvoudigd>).

Ook geldt dat voor WOZ-belastingzaken de klasse-indeling volgens stedelijkheid iets andere uitkomsten geeft dan volgens grootteklasse: bij grootteklasse is de instroom per 10.000 inwoners het grootst bij de grootste klasse (de vier grootste gemeenten), maar bij stedelijkheid is instroom het grootst bij sterk en matig stedelijk, niet bij zeer sterk stedelijk.

Figuur 4.10 Instroom van WOZ-belastingzaken met een gemeente als verweerder, per 10.000 inwoners, naar grootteklasse, 2012-2018



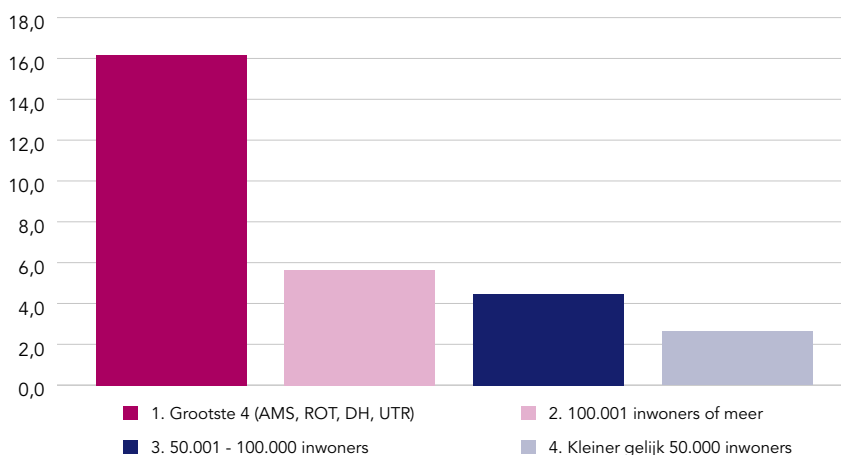
Figuur 4.11 Instroom van parkeerbelastingzaken met een gemeente als verweerder, per 10.000 inwoners, naar grootteklasse, 2012-2018



In figuur 4.12 is het beeld voor zaken omtrent werk en bijstand te zien. Ook hier is de instroom per 10.000 inwoners duidelijk groter voor de grotere gemeenten, met name de grootste vier. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht brengen per 10.000 inwoners circa drie keer zo veel bijstandszaken aan als de eerstvolgende grootteklasse.

Voor deze typen zaken is het visueel aflopende patroon gelijk voor de verschillende onderliggende zaakstypen (Wet werk en bijstand en de participatiewet). Oftewel, kleinere gemeenten hebben niet alleen in absolute zin geringe aantallen, maar ook minder zaken per 10.000 inwoners.

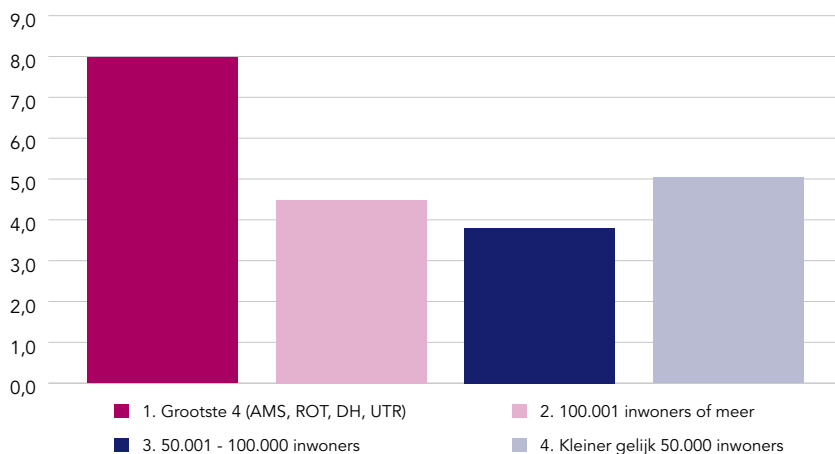
Figuur 4.12 Instroom van zaken omtrent werk en bijstand met een gemeente als verweerder, per 10.000 inwoners, naar grootteklasse, 2012-2018



Figuur 4.13 toont voor de zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB) dat ook hier de grote gemeenten relatief veel zaken aanbrengen (8 per 10.000 inwoners), maar hier valt ook op dat de kleinste gemeenten ook een belangrijk aandeel hebben; per 10.000 inwoners liefst 5 zaken. Dat is voor gemeenten in deze grootteklasse meer dan ze aan bijstandszaken genereren.

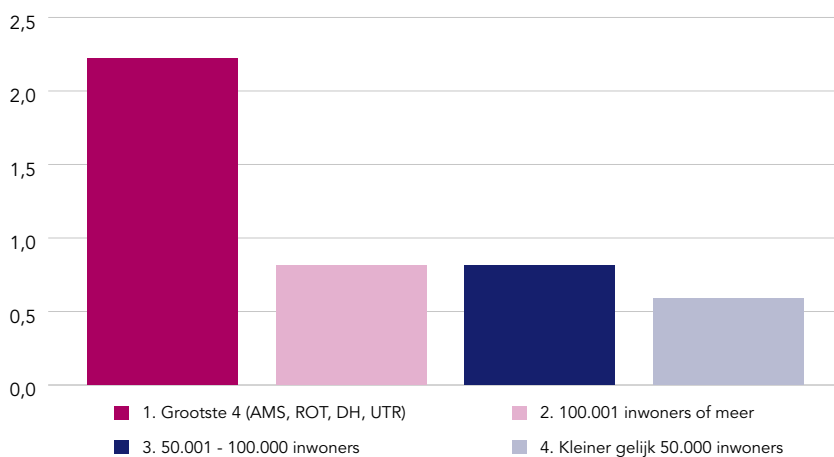
Voor de onderliggende zaken geldt een vergelijkbaar patroon, waarbij voor bouwzaken en handhavingszaken zelfs geldt dat de gemeenten in de kleinste grootteklasse de meeste zaken per 10.000 inwoners te zien geven.

Figuur 4.13 Instroom van zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving met een gemeente als verweerder, per 10.000 inwoners, naar grootteklasse, 2012-2018



Het beeld voor zorgzaken is vergelijkbaar met dat van bijstandszaken. Met name dus zaken bij de vier grootste gemeenten. Zie figuur 4.14.

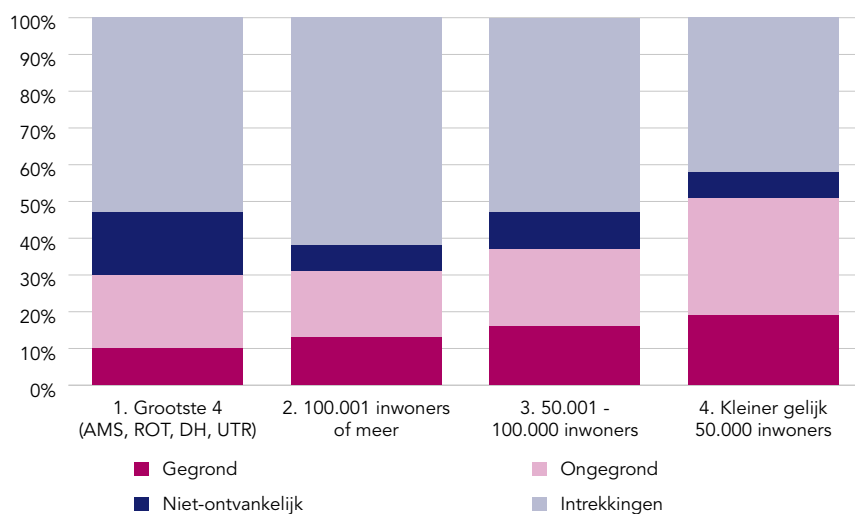
Figuur 4.14 Instroom van zorgzaken met een gemeente als verweerder, per 10.000 inwoners, naar grootteklasse, 2012-2018



4.3.2 Afdoeningsprofiel van zaken naar grootteklasse verwerende gemeenten

De volgende figuren geven het afdoeningsprofiel per zaakstype (hoofdcategorieën) en naar grootteklasse van gemeenten. Dit is gebaseerd op de periode 2012-2018.

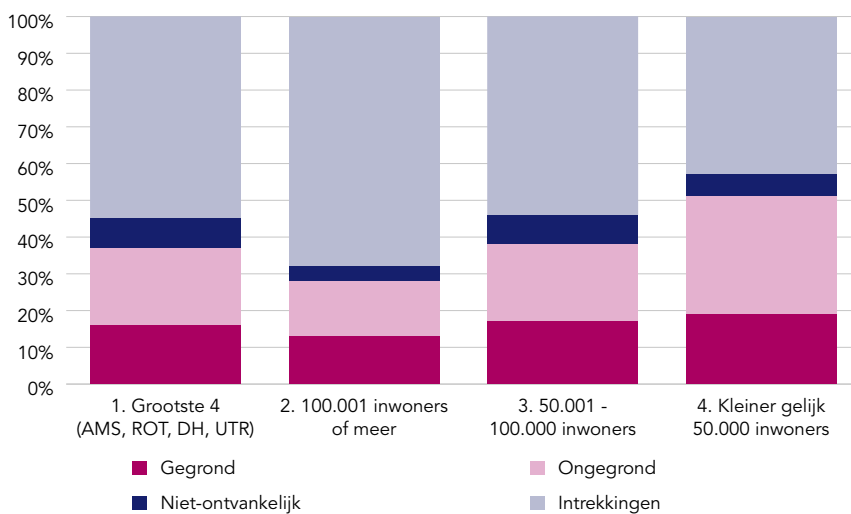
Figuur 4.15 Afdoeningsprofiel belastingzaken met een gemeente als verweerder, naar grootteklasse, 2012-2018



Figuur 4.15 laat zien dat het percentage gegrond verklaarde belastingzaken oploopt bij kleinere gemeenten. Waar de grootste vier gemeenten een gegrondpercentage hebben van ongeveer 10%, bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners gemiddeld in 2012-2018 is dat bijna het dubbele. Ook het percentage ongegrond-verklaringen is het grootst bij kleine gemeenten. Bij deze gemeenten komt de rechter het vaakst aan een inhoudelijke uitspraak toe.

Het percentage intrekkingen is bij dit type zaken groot, zo zagen we al eerder. En het blijkt het grootst bij de grote gemeenten, exclusief de vier grootste gemeenten: circa 60%. Bij de kleine gemeenten is dit met circa 40% kleiner.

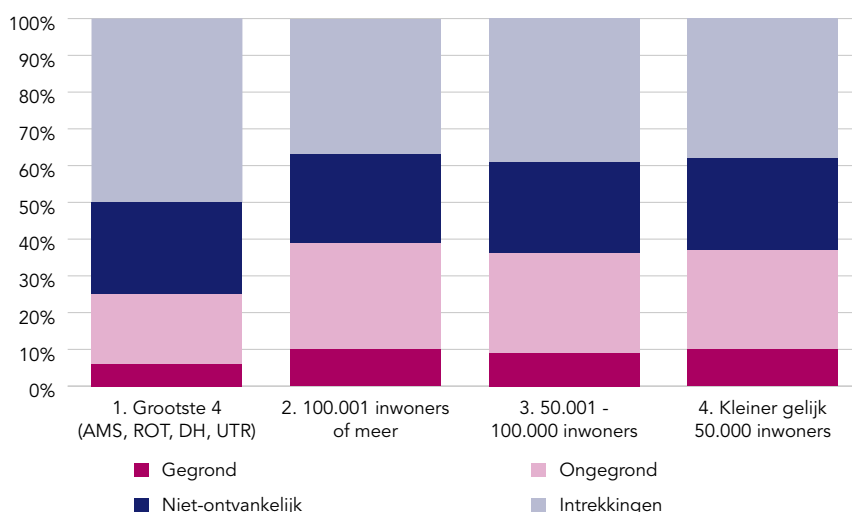
Figuur 4.16 Afdoeningsprofiel WOZ/OZB-belastingzaken met een gemeente als verweerder, naar grootteklasse, 2012-2018



Het beeld bij de WOZ/OZB-belastingzaken lijkt sterk op dat van het totaal van belastingzaken. Ook wat betreft het grote aantal intrekkingen bij grote gemeenten. We zagen eerder dat bij de grote gemeenten relatief veel zaken na een bezwaarprocedure alsnog bij de rechter komen. Maar blijkbaar worden relatief veel van deze zaken niet doorgezet. Op de interpretatie hiervan komen we nog terug.

Figuur 4.17 laat voor parkeerbelastingzaken een ander beeld zien.

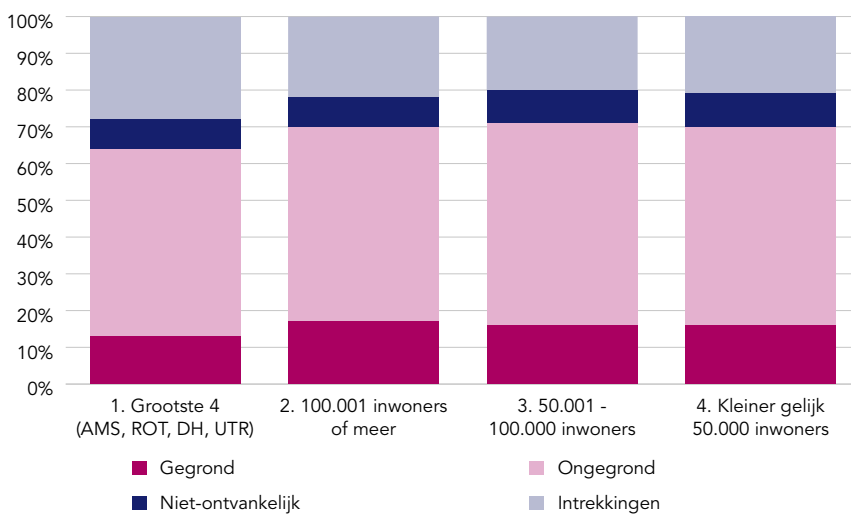
Figuur 4.17 Afdoeningsprofiel parkeerbelastingzaken met een gemeente als verweerder, naar grootteklasse, 2012-2018



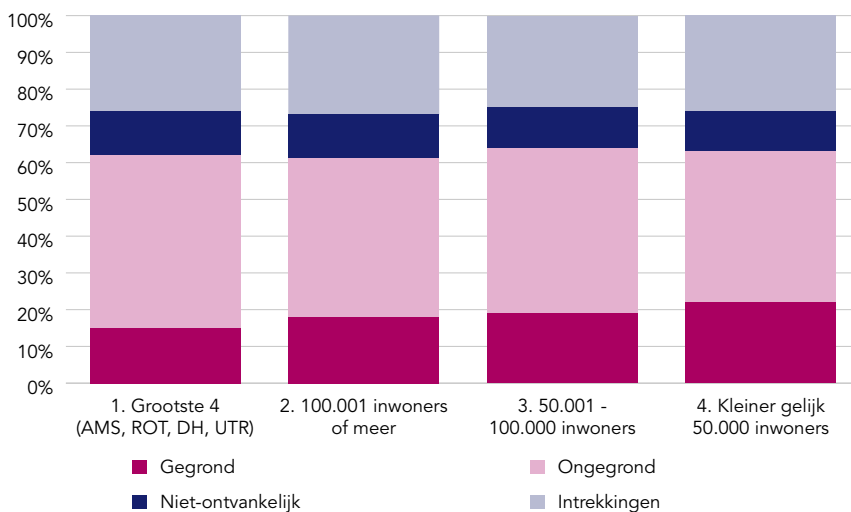
De vier grootste gemeenten hadden de grootste instroom van zaken op het gebied van parkeerbelasting per 10.000 inwoners, maar ze hebben daar ook duidelijk de laagste gegrondpercentages en het hoogste percentage intrekkingen. Burgers gaan dus relatief vaak in beroep bij parkeerbelastingzaken, maar trekken deze zaak vaak weer in en winnen ook relatief weinig in de grootste vier gemeenten.

Ook bij zaken omtrent werk en bijstand ligt het gegrondpercentage het laagst en het intrekkingpercentage het hoogst bij de grootste vier gemeenten. De grootteklasse 2 met gemeenten met tussen 100.000 en 300.000 inwoners gemiddeld, heeft het hoogste gegrondpercentage. Maar het afdoeningsprofiel verschilt tussen gemeenten van verschillende grootte minder dan bij de belastingzaken het geval was. Voor de onderliggende zaakstypen (Wet werk en bijstand en Participatiewet) is het beeld eender.

Figuur 4.18 Afdoeningsprofiel bij zaken omtrent werk en bijstand met een gemeente als verweerder, naar grootteklasse, 2012-2018



Figuur 4.19 Afdoeningsprofiel zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving met een gemeente als verweerder, naar grootteklasse, 2012-2018



Ook bij de groep zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB-zaken) lopen de afdoeningsprofielen voor de verschillende grootteklassen van gemeenten niet veel uiteen. De kleinere gemeenten hebben het hoogste gegroundpercentage.

Figuur 4.20 Afdoeningsprofiel zorgzaken met een gemeente als verweerder, naar grootteklasse, 2012-2018



Bij zaken op het gebied van zorg zijn de verschillen weer meer uitgesproken. Het percentage gegroundverklaringen is het hoogst bij kleine gemeenten: rond de 30%. Bij de vier grootste gemeenten is dat maar de helft en is ook het percentage ongegrondverklaringen duidelijk het hoogst. Het percentage intrekkingen ligt het hoogst bij middelgrote gemeenten, tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.

De overall conclusie van deze paragraaf is dat grotere gemeenten meer zaken per 10.000 inwoners aanbrengen en tegelijkertijd ook dat kleinere gemeenten vaker in het ongelijk worden gesteld. Het percentage intrekkingen is bij de meeste typen zaken het grootst bij de grotere gemeenten, met uitzondering van zaken op gebied van zorg. Daar is het percentage intrekkingen het grootst bij middelgrote gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners: meer dan 40%.

In bijlage 3 van dit rapport zijn voor de vier hoofdcategorieën van zaken (belasting, bijstand, ex-AROB en zorg) de 20 gemeenten met de hoogste en met de laagste instroom per 10.000 inwoners en de 20 gemeenten met de hoogste en met de laagste percentages gegrondverklaringen in tabelvorm opgenomen. Voor belastingzaken is hier bijvoorbeeld te zien dat gemeenten Vught, Almere en Oosterhout in 2014-2018 relatief de hoogste instroom van zaken hadden en dat ze ook de laagste percentages gegrondverklaringen kennen. Dit betrof de afhandeling van WOZ-pieken.

4.4 Analyse van verschillen tussen gemeenten

Deze paragraaf beschrijft een nadere analyse van de bovenbeschreven gegevens. Deze analyse neemt de gegevens op het niveau van individuele gemeenten als uitgangspunt. Het gaat daarbij om de 355 gemeenten die op 1 januari 2020 bestonden.²⁰

De vorige paragraaf richtte zich met name op de schaal van gemeenten, geoperationaliseerd als inwonertal. Dat is ook in de volgende analyses een belangrijk element, maar daarnaast worden ook, waar mogelijk, maatschappelijke indicatoren in de analyse betrokken. De analyses richten zich op de achtergronden van het volume van de instroom van zaken per hoofd van de bevolking per gemeente en van het percentage door de rechter gegrond verklaarde zaken per verwerende gemeente. De gegevens zijn steeds geaggregeerd over de jaren 2012-2018.²¹

Tabel 4.1 geeft voor de vier onderscheiden hoofdgroepen van zaken waarbij een gemeente verweerder is, een analyse van de instroom van zaken per hoofd van de bevolking.²² Daarbij nemen we, afhankelijk van het type zaak, enkele bij het CBS beschikbare gegevens over maatschappelijke indicatoren per gemeente als mogelijk een rol spelende (achtergrond-)variabelen op.

- 20 De gegevens van gemeenten die in de loop van de periode van analyse zijn samengevoegd met een andere gemeente zijn hierbij voor de betreffende jaren opgeteld bij de gegevens van die andere gemeente.
- 21 We beperken ons tot deze periode, omdat de analyse zowel van instroom- als uitstroom-gegevens gebruik maakt en deze alleen in de jaren 2012-2018 allebei volledig genoeg zijn.
- 22 Het gaat, net als in het voorgaande, om de instroom exclusief ten onrechte ingeschreven of doorverwezen zaken.

Tevens worden standaard twee andere achtergrond-variabelen meegenomen: 1) het aantal inwoners per gemeente, als schaal-variabele en 2) het percentage geground verklaarde beroepen op het totaal van geground en ongegrond verklaarde beroepen, met de betreffende gemeente als verweerder. Deze laatste variabele is opgenomen om te bezien of een grotere kans op succes bij het indienen van een beroepszaak bij de rechter leidt tot meer beroepszaken. De mogelijkheid van dit verband werd al in het bovenstaande geopperd en een aantal in hoofdstuk 3 geschetste ontwikkelingen in de tijd bij zaken met verschillende bestuursorganen als verweerder, lijkt dit vermoeden te bevestigen. De onderstaande analyses kunnen nader duidelijk maken of dit verband inderdaad bestaat en, zo ja, hoe sterk het is.

Het in de tabel bij elke achtergrond-variabele vermelde getal is een elasticiteit, dat wil zeggen, het geeft weer wat naar schatting het effect is van 1% toename in de betreffende achtergrond-variabele op de instroom van beroepszaken, in procenten. Alleen statistisch significante, dat wil zeggen met * aangegeven, coëfficiënten worden besproken. De verantwoording van de schattingen is in bijlage 4 te vinden.

Tabel 4.1 Analyse aantal instromende beroepszaken per hoofd van de bevolking, met gemeente als verweerder, 2012-2018^a

	belasting	bijstand	ex-AROB	zorg
inwonertal (schaal)	0,11*	0,32**	-0,04	0,28**
% gegroundverklaringen ^b	-0,08*	0,12**	0,37**	0,07**
Maatschappelijke indicatoren				
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**

^a Getallen zijn elasticiteiten. * - significant op 5%-niveau, ** significant op 1%-niveau

^b Op totaal van geground- en ongegrondverklaringen

Bij alle groepen zaken vinden we één of meer maatschappelijke indicatoren die samenhang vertonen met de instroom van zaken in de gemeente. Daarnaast blijkt vaak ook de schaal van de gemeente van belang: grotere gemeenten kennen, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden, een grotere instroom. Alleen bij zaken rond vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB) vinden we geen verband met de schaal.

Het percentage gegrondverklaringen in de door de rechter behandelde zaken blijkt eveneens samen te hangen met de instroom van zaken. Bij alle typen zaken, behalve belastingzaken, blijkt dit verband positief. Dit is het eerder geopperde verband: een grotere kans op succes bij de rechter spoort appellanten aan om in beroep te gaan. Het effect van een grotere kans op succes lijkt het sterkst bij de ex-AROB-zaken. Alleen bij belastingzaken vinden we een omgekeerd verband. Hier komen we nog op terug.

Tabel 4.2 geeft nadere detaillering van het effect van het percentage gegrondverklaringen op de instroom van zaken naar subgroepen van zaken.

Tabel 4.2 Effect van percentage gegrondverklaringen op instroom van zaken met gemeente als verweerder, 2012-2018^a

	Effect
Belastingzaken	-0,08*
w.o.	
– WOZ/OZB-zaken	-0,04
– Parkeerbelasting-zaken	0,27**
Bijstandzaken	0,10**
w.o.	
– Zaken rond Wet Werk en Bijstand	0,09**
– Zaken rond Participatiewet	0,07**
Ex-AROB-zaken	0,37**
w.o.	
Bouw- en Omgevingswetzaken	0,20**
Handhavingzaken	0,21**
WOB-zaken	0,08**
Zorg-zaken	0,07**

^a Getallen zijn elasticiteiten. * - significant op 5%-niveau, ** significant op 1%-niveau

Alleen bij de WOZ/OZB-zaken wordt geen positief verband tussen het percentage gegrondverklaringen en de instroom van zaken gevonden. Dit kan te maken hebben met het doorwerken van een omgekeerd effect: wanneer de geneigdheid om in beroep te gaan bij de rechter, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden, toeneemt, zal de instroom van zaken stijgen, maar zal het percentage gegrondverklaringen dalen.²³ Een toename van de neiging om in beroep te gaan, kan bij WOZ/OZB zaken zijn opgetreden onder invloed van de dienstverlening aan personen die bezwaar maken op dit gebied door No Cure-No Pay-bedrijven. Zie hiervoor paragraaf 2.7.

Tabel 4.3 laat de resultaten voor de vier hoofdgroepen van zaken zien van de analyses van het percentage gegrondverklaringen op het totaal van gegrond- en ongegrondverklaringen van beroepen met een gemeente als verweerder. Naast de schaal van de gemeente, gemeten via inwonertal, betrekken we hierbij het percentage zaken dat wordt ingetrokken en het percentage zaken dat niet-ontvankelijk wordt verklaard. Intrekkingen en niet-ontvankelijk verklaringen zullen een selecte groep zaken betreffen. Voor zover het meer dan evenredig gaat om zaken waarbij de appellant bij de rechter gelijk zou hebben gekregen, zal het percentage gegrondverklaringen bij meer intrekkingen dalen. In dat soort gevallen heeft het bestuursorgaan zich dus uiteindelijk terecht flexibel getoond. Als het percentage gegrondverklaringen bij meer intrekkingen stijgt, dan zijn meer dan evenredig zaken ingetrokken waarbij de appellant geen gelijk zou hebben gekregen van de rechter.

Tabel 4.3 Analyse percentage gegrondverklaringen in zaken met gemeente als verweerder, 2012-2018^a

	belasting	bijstand	ex-AROB	zorg
inwonertal (schaal)	0,16*	0,42	-0,15*	1,59**
% intrekkingen ^b	-0,77**	0,43**	0,34**	0,19*
% niet-ontvankelijkverklaringen ^b	-0,01	0,03	0,69**	-0,06

^a * Getallen zijn elasticiteiten. * - significant op 5%-niveau, ** significant op 1%-niveau

^b Op totale uitstroom van zaken, exclusief ten onrechte ingeschreven/doorverwezen zaken.

23 Dit effect kan ook in mindere mate bij andere zaken zijn opgetreden en daarmee de grootte van het positieve verband tussen percentage gegrondverklaringen en de instroom hebben verminderd. Dit betekent dat het werkelijke effect van het percentage gegrondverklaringen op instroom, onder overigens gelijke omstandigheden, mogelijk onderschat wordt.

Bij twee van de vier groepen zaken zien we dat bij grote gemeenten, na correctie voor intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen, sprake is van hogere percentages gegrondverklaringen. Alleen bij zaken rond vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB), worden zaken tegen grotere gemeenten juist minder vaak gegrond verklaard.

Bij belastingzaken vinden we een negatief verband tussen intrekkingen en het percentage gegrondverklaringen. Dat betekent dus dat intrekkingen meer dan evenredig beroepen betreffen die de rechter gegrond zou hebben verklaard. Blijkbaar betreffen de intrekkingen overwegend belastingzaken waarbij de gemeente eventueel bakzeil had moeten halen. Het omgekeerde is het geval bij de andere drie typen zaken: hier bestaat een positief verband tussen het percentage intrekkingen en het percentage gegrondverklaringen en betreffen de intrekkingen blijkbaar overwegend zaken waarbij de appellant aan het kortste eind zou hebben getrokken. Bij ex-AROB-zaken vinden we een dergelijk selectie-effect ook bij de niet-ontvankelijkverklaringen.

4.5 Conclusies

Het grootste aantal beroepszaken waarbij een gemeente verweerder is, houdt verband met belastingen. Na een piek in 2016 vindt een flinke daling plaats. Zaken rond WOZ/OZB domineren in deze groep. De ontwikkelingen in het 'voorportaal van de rechter' op dit gebied zijn stormachtig geweest, maar lijken de doorstroom naar de rechter niet duurzaam te hebben vergroot. Het aantal zaken rond bijstand en werk steeg tot 2014 en is daarna duidelijk gedaald. In 2018 ligt het aantal weer ongeveer op het niveau van 2010. Dit, terwijl het aantal bijstandsontvangers tot 2017 nog steeg. Het aantal zaken op het gebied van vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB-zaken) daalden tot 2013 sterk en bleef daarna stabiel. Wellicht is de inzet aan capaciteit op dit gebied, onder invloed van een tot 2016 teruglopend personeelsbestand bij gemeenten, gedaald. Het aantal zaken op het gebied van zorg, met name Wmo is relatief klein, maar kende een piek in 2015 en ligt in 2018 nog altijd 48% hoger dan in 2010. De overgang in 2015 van de uitvoering van de Wmo naar gemeenten zal hieraan niet vreemd zijn.

Ook nu blijkt een samenhang tussen de ontwikkeling van het percentage gegrond verklaarde zaken en de instroom van zaken. Bij zaken op gebied van zorg vertonen zowel instroom als het percentage gegrond verklaarde zaken een stijgende tendens, bij zaken rond bijstand en werk en nog sterker bij belastingzaken vertonen dit percentage en de instroom een dalende tendens.

Het minste succes heeft de burger die in beroep gaat tegen een gemeentelijk besluit bij zaken betreffende parkeerbelasting. Ook bij WOZ/OZB-zaken en overige belastingzaken en zaken rond de Participatiewet is het succes betrekkelijk gering. Het meest kansrijk blijken zaken betreffende de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en handhaving, al is die kans altijd nog minder dan een kwart van de gevallen. Ook zaken op het gebied van Wmo en zorg zijn relatief kansrijk.

Er zijn ook zaken waarbij de rechter niet aan een oordeel toekomt, omdat de burger deze weer intrekt. Dat kan betekenen dat er sprake is van een schikking oftewel uitkomst waar de burger vrede mee kan hebben. Deze intrekkingen komen het meest voor bij de diverse typen belastingzaken, in maar liefst ongeveer de helft van de zaken.

Welk beeld levert een onderlinge vergelijking van gemeenten op? Een belangrijk element daarbij is de grootte van de gemeente, in termen van het aantal inwoners. De grootte ofwel schaal van het gemeentelijk ambtelijk apparaat hangt daarmee ook sterk samen.

Alleen op gebied van WOZ-beschikkingen konden we gemeenten onderling vergelijken in de filterwerking van bezwaarprocedures. Bij de groep grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), exclusief de vier grootste gemeenten, lijkt de filterwerking van formele bezwaarprocedures het minst; hier gaat circa een kwart van de bezwaarmakers naar de rechter.

De instroom van belastingzaken per 10.000 inwoners ligt verreweg het hoogst bij de vier grootste gemeenten en het laagst bij de kleinste gemeenten. Vooral de parkeerbelasting maakt groot verschil. Hierbij spelen verschillen in parkeerbeleid tussen grote en kleine gemeenten een belangrijke rol. Bij WOZ/OZB-zaken is het verschil tussen gemeenten van verschillende grootte kleiner, al steken ook hier de grotere gemeenten, met meer dan 100.000 inwoners, boven de kleinere uit.

Ook bij zaken rond werk en bijstand zijn de grootste gemeenten, en met name de vier allergrootste, ten opzichte van het aantal inwoners relatief vaak verweerder. Dat geldt voor de grote vier ook voor zaken rond vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB), al komen hier de kleine gemeenten (minder dan 50.000) op de tweede plaats. Voor twee hieronder vallende typen zaken, bouwzaken en handhavingszaken, geldt zelfs dat de gemeenten in de kleinste grootteklasse de meeste zaken per 10.000 inwoners te zien geven.

En wat is te zeggen over het afdoeningsprofiel van de zaken? Zaken tegen kleine gemeenten leiden vaker tot een ongegrondverklaring dan bij grote gemeenten. Het verschil is overigens het duidelijkst bij belastingzaken en zorgzaken. Het percentage intrekkingen bij belastingzaken is het grootst bij de grote gemeenten, met name de gemeenten met tussen 100.000 en 300.000 inwoners. Bij andere typen zaken zijn de verschillen in het percentage intrekkingen minder groot, al springen bij zorgzaken de middelgrote gemeenten eruit.

Een nadere analyse van de instroom van diverse typen zaken toont een verband aan tussen het percentage gegrondverklaringen en de instroom van zaken. Dat verband is bij bijna alle typen zaken positief: een hoger percentage gegrondverklaringen gaat samen met een hogere instroom. De sterkte van het verband varieert: bij zaken rond de Participatiewet en zorgzaken gaat een 1% hoger percentage gegrondverklaringen samen met een 0,07% hogere instroom; bij parkeerbelastingzaken is dit 0,27% en bij de hoofdgroep zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving 0,37%. De enige uitzondering vormen de zaken op gebied van WOZ/OZB en daarmee ook de hoofdgroep van belastingzaken, waar een lager percentage gegrondverklaringen samengaat met een hogere instroom. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een toegenomen neiging van burgers om in beroep te gaan bij WOZ/OZB-kwesties onder invloed van op dit gebied actieve No Cure-No Pay-bedrijven.

Uit een andere analyse concluderen we dat intrekkingen bij belastingzaken overwegend zaken zijn waarbij de gemeente bakzeil had moeten halen. Bij andere typen zaken betreffen de intrekkingen blijkbaar overwegend zaken waarbij de appellant aan het kortste eind zou hebben getrokken.

4.6 Vermijdbare bestuurszaken?

Wat is, op basis van bovenstaande analyse, te zeggen over de mate waarin beroepszaken waarbij een gemeente verweerder was, bij ander gedrag van de betrokken gemeenten vermijdbaar waren geweest? In het vorige hoofdstuk bleek de instroom van deze zaken tegen gemeenten bij de bestuursrechter tussen 2010 en 2018 met 19%, oftewel ruim 6.000 te zijn gedaald.

In hoeverre is deze daling het gevolg van het veranderen van de handelwijze van gemeenten? Of van veranderde maatschappelijke omstandigheden en veranderingen in wet- en regelgeving? Over de invloed van maatschappelijke omstandigheden hebben we slechts enige indicatie. Zo is het aantal bijstandsontvangers onder invloed van de economische opleving vanaf 2017 gedaald. De instroom van nieuwe

aanvragen voor een bijstandsuitkering ging wellicht al wat eerder omlaag. Dit kan een belangrijke reden zijn voor de daling in de instroom van zaken rond werk en bijstand.

De economische groei vanaf 2013 kan, via positieve effecten op de bestedingsruimte van burgers, ook op andere terreinen van gemeentelijk beleid effect hebben gehad. Bij de belangrijkste groep onder de belastingzaken, zaken op het gebied van de WOZ, bleek in hoofdstuk 2 dat de verhouding tussen het aantal WOZ-objecten, het aantal WOZ-objecten onder bezwaar en het aantal beroepen bij de rechter in 2020 ongeveer gelijk is aan die in 2011. Verder is de inzet van gemeenten op het gebied van handhaving, onder invloed van de personeelskrimp tot 2016 bij gemeenten, wellicht eerder gedaald dan gegroeid. Onder invloed van de economische ontwikkeling steeg het aantal verleende bouwvergunningen weer tussen 2013 en 2018. Maar het aantal beroepszaken op het gebied van bouw en omgeving bleef, na een eerdere daling, in dezelfde periode ongeveer constant.

Het aantal zorgzaken is wel gestegen, en dit hangt zonder twijfel samen met de vergrijzing, de overgang van de uitvoering van de Wmo naar gemeenten en de groei van het aantal Wmo-cliënten.

De literatuurverkenning in hoofdstuk 2 maakte duidelijk dat ook gemeenten hebben geïnvesteerd in een meer informele behandeling van bezwaarprocedures, maar dat niet duidelijk is wat de gevolgen zijn geweest, in termen van de inhoud van de beslissingen en daarmee van de filterwerking van bezwaarprocedures. In hoeverre heeft een inhoudelijk veranderde opstelling van gemeenten nu bijgedragen aan de vermindering van zaken op dit gebied?

Aan de hand van de voor dit onderzoek verzamelde gegevens kijken we naar de ontwikkelingen van het aandeel van de gegrond verklaarde beroepszaken met een gemeente als verweerder. Op het totaal aantal inhoudelijke uitspraken van de rechter daalde het aandeel gegrond verklaarde zaken, op de totale uitstroom van zaken, van 20% in 2012 naar 14% in 2020. Het percentage gegrondverklaringen op het totaal van de inhoudelijk door de rechter behandelde zaken daalde van 36% in 2012 naar 27% in 2020. Kortom: het aandeel van de zaken waarin de gemeente in het ongelijk wordt gesteld is duidelijk gedaald. Zo bekeken, is dus het aantal vermijdbare bestuurszaken met een gemeente als verweerder gedaald. Gemeenten lijken dus in hun inhoudelijke opstelling in 2020 beter te anticiperen op het oordeel van de bestuursrechter, oftewel adaptiever te zijn, dan in 2012 nog het geval was. In die zin zijn gemeenten dan dus responsiever geworden.

Eerder concludeerden we dat een daling van het percentage gegrondverklaringen overwegend samengaat met een daling van de instroom van zaken. Met gebruikmaking van de schattingen op dit gebied komen we dan tot een ruw geschatte daling door die meer adaptieve opstelling met 2,5 à 7,5%.²⁴ De totale daling van het aantal beroepszaken met een gemeente als verweerder is met 19% overigens duidelijk groter.

Daarnaast kijken we naar het percentage intrekkingen/schikkingen op het totaal aantal beroepszaken met een gemeente als verweerder. Dit steeg in geringe mate, van 35% naar 36%. Voor zover deze intrekkingen schikkingen zijn, wordt alsnog, na aanmelding van de zaak, overeenstemming bereikt tussen appellant en bestuursorgaan. Op dit gebied is bij zaken met gemeenten als verweerder dus niet veel veranderd en is geen substantieel effect merkbaar van mogelijke veranderingen in de organisatie van de bezwaarprocedure en in de opstelling van de gemeente in bij de rechter aanhangig gemaakte beroepszaken.

24 Het percentage gegrondverklaringen (op de inhoudelijk behandelde zaken) daalde van 36 naar 27%, dus met 25%. Uitgaande van een elasticiteit van -0,1 à -0,3 (vergelijk tabel 4.2) schatten we het effect dan als -2,5% à -7,5%.

Samenvatting en conclusies

5.1 Inleiding

Het besef dat het aantal beroepszaken bij de rechter wellicht kan worden teruggedrongen bij veranderingen in de werkwijze van bestuursorganen leidde in 2008 tot het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begonnen project 'Prettig Contact met de Overheid'. Dit werd later 'Passend contact met de overheid' (Raad voor openbaar bestuur, 2014). Het ministerie van Justitie en Veiligheid startte in 2009 in het verlengde hiervan het project 'Proactieve Geschiloplossing Overheid' en in 2018 met het deelprogramma Burgergerichte overheid als pijler van de stelselvernieuwing van de rechtsbijstand.

Eerder onderzoek liet zien dat de gebruikelijke formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze van behandelen van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures niet aansloot bij de behoefte van de burger en slecht werd gewaardeerd. Belangrijke doel van deze projecten was en is daarom om bestuursorganen in de primaire en de bezwaarfase van bestuurszaken anders om te doen gaan met klachten van burgers.

Dit rapport richt zich op de vraag hoe vaak in de periode 2010-2020 diverse bestuursorganen verweerders zijn geweest in beroepsprocedures bij de bestuursrechter en hoe de afhandeling daarvan bij de rechter is geweest. Daarbij proberen we ook zicht te krijgen op de achtergronden van deze ontwikkelingen in het beroep op de rechter. Dat wil zeggen: inzicht in de rol die maatschappelijke ontwikkelingen of verschillen, veranderingen in wet- en regelgeving en in het handelen van de bestuursorganen zelf daarin hebben gespeeld. Dit laatste aspect richt zich daarmee op de vraag in hoeverre er sprake is van te vermijden bestuurszaken door verandering van het gedrag, met name het beter communiceren en anticiperen van bestuursorganen. Dat laatste tegen de achtergrond van de mogelijkheden die wet- en regelgeving de bestuursorganen biedt en de initiatieven om bestuursorganen tot een andere benadering van de burger te stimuleren.

5.2 Burger en bestuur in het voorportaal van de rechter

Wat leert bestaande literatuur en eerder onderzoek ons over de gang van zaken 'in het voorportaal van de bestuursrechter' en ontwikkelingen daarin vanaf 2010?

De omgang van bestuursorganen met de burger is wellicht veranderd, maar daarbij is zeker niet van een eenduidige ontwikkeling sprake. Daar waar het ontwikkelingen langs de lijn van 'Prettig Contact met de Overheid' of 'een meer responsieve overheid' betreft, lijken die met name investeringen in meer informele contacten en

betere communicatie met burgers te betreffen. Deze meer informele contacten kunnen tot meer intrekkingen van bezwaren hebben geleid en daarmee hebben bijgedragen aan de waar te nemen daling in het aantal 'officieel' behandelde bezwaarschriften.

Er blijken overigens aanzienlijke verschillen te zijn tussen bestuursorganen, verschillen tussen gemeenten bijvoorbeeld, in de mate waarin voornemens op dit gebied van een meer responsieve overheid in de praktijk worden gebracht. Ook lijkt bij dergelijke veranderingen de aandacht vooral te gaan naar de wijze van de inrichting van de procedure en minder naar de uitkomst daarvan.

Daarnaast heeft een ontwikkeling gespeeld die het contact met de overheid voor sommigen minder prettig kan hebben gemaakt. Dat is de ontwikkeling naar een restrictieve handhavingspraktijk waarin burgers vooral als calculerende, potentieel frauderende subjecten worden aangesproken. Die laatste ontwikkeling zien we bijvoorbeeld in de Kinderopvangtoeslag-affaire, waarbij zowel de wetgeving als de 'harde' uitvoering een rol speelden.

De uitkomst van de procedure blijkt voor de burger wel zo belangrijk. Als die uitkomst hem of haar niet bevalt, kan de burger toch voor de relatief laagdrempelige procedure bij de bestuursrechter kiezen. Dat gebeurt overigens niet zo vaak; de filterwerking van de bezwaarprocedure was altijd al behoorlijk groot.

Het blijkt ook dat de bestuursrechter het beroep van de burger veelal (deels) ongegrond verklaart. Daar waar de rechter het beroep vaak ongegrond verklaart, zullen bestuursorganen weinig neiging hebben beslissingen in bezwaarprocedures aan te passen om aldus bestuurszaken te vermijden.

Er kunnen tijdelijke uitzonderingen op de regel zijn, als gevolg van nieuwe wetgeving en daarbij te ontwikkelen jurisprudentie. In een dergelijke situatie kan, als het bestuursorgaan zich niet snel aanpast, het percentage gegrond verklaarde beroepen stijgen, met mogelijk een toename op het beroep op de rechter. Als de burgers hun procedeedrag niet snel aanpassen, kan het omgekeerde het geval zijn.

Het is daarnaast duidelijk dat, los van het handelen van bestuursorganen, maatschappelijke ontwikkelingen, zoals die op demografisch, economisch en technologisch gebied, een belangrijke invloed kunnen hebben op het aantal bezwaren en op het aantal beroepen.

5.3 Behandeling bestuurszaken bij de rechter

Hoeveel beroepszaken tegen beslissingen van te onderscheiden bestuursorganen zijn in eerste aanleg over de periode 2010-2020 bij de bestuursrechter ingediend, hoe is de ontwikkeling daarin geweest en hoe zijn die zaken bij de rechter afgehandeld?

De grootste 'spelers' zijn de bestuursorganen die verweerder zijn in vreemdelingenzaken, met name de IND. Het gaat hier over de periode 2010-2018 om meer dan 300.000 zaken, ofwel een derde van het totaal aan bestuurszaken in eerste aanleg. Het aantal bestuurszaken tegen gemeenten doet hier nauwelijks voor onder, met 32% van de zaken. Op de derde en vierde plaats komen zaken met als verweerder de belastingdienst en het UWV met respectievelijk 13% en 8% van het totale aantal zaken.

In totaal daalde de instroom van bestuurszaken in eerste aanleg tussen 2010 en 2018 met 19.000 zaken, ofwel met 8%. Maar er zijn grote verschillen tussen de verschillende groepen zaken. Relatief groeide de instroom van zaken in de periode 2010-2018 het hardst bij de door het CBb behandelde beroepen op het gebied van bestuurlijke sociaaleconomische besluitvorming – waarbij meestal een ministerie het verwerende bestuursorgaan is – en bij beroepen tegen besluiten van provincies. In beide gevallen betreft dit vooral zaken op het gebied van milieu- en agrarische wetgeving, een gebied waarin wet- en regelgeving voortdurend in ontwikkeling zijn.

De grootste relatieve dalingen zien we bij de CRvB-zaken die betrekking hebben op besluiten rond de toekenning van pensioenen aan oorlogsslachtoffers en verzetsdeelnemers – met meestal de Pensioen- en Uitkeringsraad of de SVB als verweerder – en zaken waarbij DUO de verweerder is. In het eerste geval spelen demografische effecten een belangrijke rol, in het tweede de stelselwijziging van de studiefinanciering in 2015.

Omdat de Belastingdienst een grote 'speler' is op dit gebied, betekent de relatieve groei van 25% van zaken tegen deze dienst een groei van circa 2.400 zaken. Een belangrijk deel van deze groei bestaat uit zaken betreffende belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), op welk gebied de regelgeving vanaf 2013 voor behoorlijke complicaties lijkt te hebben gezorgd. Aan de andere kant betekenen de relatieve dalingen bij zaken rond vreemdelingen, met m.n. de IND als verweerder, en tegen gemeenten in absolute zin een teruggang van ruim 12.000 respectievelijk ruim 6.000 zaken. Bij vreemdelingenzaken ligt de achtergrond vooral in de ontwikkelingen van verzoeken aan het IND, die op hun beurt zijn beïnvloed door

verandering in wetgeving in 2013 en een daling van asielaanvragen vanaf 2015. Het aantal bewaringszaken is onder invloed van beleid op dit gebied in de periode 2010-2015 sterk gedaald. Op de achtergrond van de daling van zaken tegen gemeenten komen we in paragraaf 5.4 terug.

Hoe zijn deze zaken bij de rechter afgehandeld? Een deel van de bij de rechter aanhangig gemaakte zaken wordt door de appelland weer ingetrokken. Dit kan het resultaat zijn van een schikking tussen appelland en verweerder, maar verdere informatie daarover hebben we helaas niet. Het percentage intrekkingen ligt het hoogst, meer dan 35%, bij zaken aangespannen tegen waterschappen en gemeenten. In totaal was het percentage intrekkingen (exclusief vreemdelingenzaken) in 2012 31% en komt het na enige schommelingen in 2020 uit op 33%.

Ook kan het zijn dat de rechter de zaak niet-ontvankelijk verklaard, omdat niet aan formele vereisten (zoals indiening binnen een bepaalde termijn) is voldaan of omdat het bestuursorgaan volledig is tegemoetgekomen aan de appelland. Het percentage niet-ontvankelijk verklaringen is het hoogst bij zaken met een waterschap als verweerder: meer dan 30%. Bij alle bestuurszaken samen, exclusief de vreemdelingenzaken, ging het om 18% van de zaken en laat het percentage nog een stijging van 4%-punt zien tussen 2012 en 2020.

Voor zover het in zaken wel tot een inhoudelijke uitspraak van de rechter komt, worden zaken met een provincie als verweerder het meest frequent gegrond verklaard, in meer dan de helft van de gevallen. Bij andere bestuursorganen en typen zaken is dat duidelijk minder, ook al is het bij CBB-zaken, met meestal een ministerie als verweerder, zaken tegen de belastingdienst en andere zaken tegen ministeries nog in meer dan 30% van de uitspraken het geval. In totaal bedraagt het percentage uitspraken waarbij het beroep gegrond wordt verklaard, exclusief vreemdelingenzaken, 28% en is dit tussen 2012 en 2020 gedaald met 3%-punt.

Het beeld is echter erg wisselend tussen de verschillende bestuursorganen. Het valt op dat de drie bestuursorganen waarbij de instroom de grootste relatieve groei liet zien (provincies, belastingdienst en CBB-zaken) ook behoren tot de bestuursorganen waarbij de appelland het vaakst in het gelijk wordt gesteld. Bij zaken tegen DUO, waterschappen en UWV en door de CRvB behandelde zaken zien we min of meer het omgekeerde: een daling van het aantal zaken en een laag percentage gevallen waarin de appelland in het gelijk wordt gesteld.

5.4 Behandeling van bestuurszaken met gemeenten als verweerder

In hoeverre is de geconstateerde daling met ruim 6.000 zaken met een gemeente als verweerder het gevolg van het veranderen van de handelwijze van gemeenten? Of van veranderde maatschappelijke omstandigheden en veranderingen in wet- en regelgeving? Over de invloed van maatschappelijke omstandigheden hebben we slechts enige indicatie. Zo is het aantal bijstandsontvangers onder invloed van de economische opleving vanaf 2017 gedaald. De instroom van nieuwe aanvragen voor een bijstandsuitkering ging wellicht al wat eerder omlaag. Dit kan een belangrijke reden zijn voor de daling in de instroom van zaken rond werk en bijstand.

De economische groei vanaf 2013 kan, via positieve effecten op de bestedingsruimte van burgers, ook op andere terreinen van gemeentelijk beleid effect hebben gehad. Bij de belangrijkste groep onder de belastingzaken, zaken op het gebied van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ), bleek in hoofdstuk 2 dat de verhouding tussen het aantal WOZ-objecten, het aantal WOZ-objecten onder bezwaar en het aantal beroepen bij de rechter in 2020 ongeveer gelijk is aan die in 2011. Verder is de inzet van gemeenten op het gebied van handhaving, onder invloed van de personele krimp tot 2016 bij gemeenten, wellicht eerder gedaald dan gegroeid. Onder invloed van de economische ontwikkeling steeg het aantal verleende bouwvergunningen weer tussen 2013 en 2018. Maar het aantal beroepszaken op het gebied van bouw en omgeving bleef, na een eerdere daling, in dezelfde periode ongeveer constant.

Het aantal zorgzaken is wel gestegen, en dit hangt zonder twijfel samen met de vergrijzing, de overgang van de uitvoering van de Wmo naar gemeenten en de groei van het aantal Wmo-cliënten.

In hoofdstuk 4 zagen we dat grotere gemeenten meer zaken per 10.000 inwoners aanbrengen en tegelijkertijd ook dat kleinere gemeenten vaker in het ongelijk worden gesteld. Het percentage intrekkingen is bij de meeste typen zaken het grootst bij de grotere gemeenten, met uitzondering van zaken op gebied van zorg. Daar is het percentage intrekkingen het grootst bij middelgrote gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners: meer dan 40%.

Regressie-analyse op individuele gemeenten laat in paragraaf 4.4 zien dat één of meer maatschappelijke indicatoren samenhang vertonen met de instroom van zaken in de gemeente. Daarnaast blijkt vaak ook de schaal van de gemeente van belang: grotere gemeenten kennen, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden, een

grotere instroom. Alleen bij zaken rond vergunningen, subsidies en handhaving (ex-AROB) vinden we geen verband met de schaal.

Het percentage gegrondverklaringen in de door de rechter behandelde zaken blijkt eveneens samen te hangen met de instroom van zaken. Bij alle typen zaken, behalve belastingzaken, blijkt dit verband positief. Dit wil zeggen: een grotere kans op succes bij de rechter spoort appellanten aan om in beroep te gaan. De sterkte van het verband varieert: bij zaken rond de Participatiewet en zorgzaken gaat een 1% hoger percentage gegrondverklaringen samen met een 0,07% hogere instroom; bij parkeerbelastingzaken is dit 0,27% en bij de hoofdgroep zaken omtrent vergunningen, subsidies en handhaving is het verband het sterkst 0,37%. De enige uitzondering vormen de zaken op gebied van WOZ/OZB en daarmee ook de hoofdgroep van belastingzaken, waar een lager percentage gegrondverklaringen samengaat met een hogere instroom. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een toegenomen neiging van burgers om in beroep te gaan bij WOZ/OZB-kwesties onder invloed van op dit gebied actieve No Cure-No Pay-bedrijven.

Uit een andere analyse concluderen we dat intrekkingen bij belastingzaken overwegend zaken zijn waarbij de gemeente bakzeil had moeten halen. Bij andere typen zaken betreffen de intrekkingen blijkbaar overwegend zaken waarbij de appellant aan het kortste eind zou hebben getrokken.

5.5 Conclusie: vermijdbare bestuurszaken?

In hoeverre is, op basis van de geconstateerde ontwikkelingen in de behandeling van bestuurszaken in eerste aanleg tussen 2010 en 2020, nu iets te zeggen over de mate waarin deze bestuurszaken bij ander gedrag van de betrokken bestuursorganen vermijdbaar waren geweest? Daarbij laten we de vreemdelingenzaken waarbij de gegevens incompleet zijn, buiten beschouwing. Verder bekijken we de bestuurszaken apart van de gemeenten.

Om te beginnen stellen we ons de vraag wat een inhoudelijk andere opstelling van bestuursorganen had kunnen opleveren. Een indicatie daarvoor geven de ontwikkelingen het aandeel van de gegrond verklaarde zaken. Daar was, zo kunnen we in het licht van de uitspraak van de rechter achteraf zeggen, een andere opstelling van het bestuursorgaan beter geweest.

Op het totaal aantal inhoudelijke uitspraken van de rechter daalde het aandeel gegrond verklaarde zaken van 32% in 2012 naar 28% in 2020 en op het totaal aantal

afgehandelde zaken – dus inclusief intrekkingen en niet ontvankelijke zaken – van 18% naar 15%. Kortom: het aandeel van de zaken waarin het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld is licht gedaald. Uitgaande van het eerder geschatte effect hiervan op de instroom van zaken²⁵ heeft dit een 1 tot 3% drukkend effect gehad op de instroom van zaken tussen 2012 en 2020; in absolute aantallen gaat het dan om tussen de 700 en 2.100 zaken. Dit is dus een klein deel van de totale daling van de instroom van zaken, met 10% (ruim 7.000 zaken). Erg veel effect van eventuele gedragsveranderingen bij de bestuursorganen zien we hier dus niet.

Daarnaast is het percentage intrekkingen/schikkingen op het totaal aantal zaken gestegen: van 31% naar 33%. Daarbij gaat het bij 5% van de zaken in 2012 en bij 4% in 2020 om intrekkingen/schikkingen tijdens of na de zitting. We zien dus een lichte stijging van het aantal intrekkingen/schikkingen, maar veelal voordat er sprake is van een zitting. Voor zover deze intrekkingen schikkingen zijn, wordt alsnog, zonder bemoeienis van de rechter, overeenstemming bereikt tussen appellant en bestuursorgaan. De vraag is dan of dit niet zonder het instellen van een beroep had kunnen gebeuren. Ook de lichte stijging in het aandeel van de niet-ontvankelijk verklaringen, van 11% van de totale uitstroom van zaken in 2012 naar 13% in 2020 kan een aanwijzing zijn dat vaker dan voorheen de bezwaarprocedure in sommige gevallen niet tot overeenstemming heeft geleid, maar het indienen van een beroep alsnog wel. Als het bestuursorgaan volledig aan de bezwaren van de appellant tegemoet is gekomen, kan immers niet-ontvankelijkverklaring volgen. Het dreigen met een beroepsprocedure blijkt voor pakweg een derde deel van de bestuurszaken dus tamelijk effectief voor de burger. Dit type schikkingen lijken vermijdbaar als bestuursorganen daar op in zouden spelen.

Daarnaast bleek dat de verhouding tussen het aantal beroepen bij de rechter en het aantal behandelde bezwaarschriften, daar waar gegevens beschikbaar zijn, eerder een stijging dan een daling laat zien. Ook dit is een indicatie dat de zeefwerking van de formele bezwaarprocedure tussen 2010 en 2018 in ieder geval niet sterker, maar eerder zwakker is geworden.

Specifiek kijkend naar het aandeel van de gegrond verklaarde beroepszaken met een gemeente als verweerder, zien we het aandeel gegrond verklaarde zaken, op de totale uitstroom van zaken, dalen van 20% in 2012 naar 14% in 2020. Het percentage

25 Het gaat om de in vorige noot genoemde elasticiteit van -0,1 à -0,3. De daling van het percentage gegrondverklaringen van 2012 op 2020 is 11%.

gegrondverklaringen op het totaal van de inhoudelijk door de rechter behandelde zaken – dus exclusief de intrekkingen en niet ontvankelijke zaken – daalde van 36% in 2012 naar 27% in 2020. Kortom: het aandeel van de zaken waarin de gemeente in het ongelijk wordt gesteld is ook duidelijk gedaald. Zo bekeken, is dus het aantal vermijdbare bestuurszaken met een gemeente als verweerder gedaald. Gemeenten lijken dus in hun inhoudelijke opstelling in 2020 beter te anticiperen op het oordeel van de bestuursrechter, oftewel adaptiever te zijn geworden, dan in 2012 nog het geval was.

Eerder concludeerden we dat een daling van het percentage gegrondverklaringen overwegend samengaat met een daling van de instroom van zaken. Met gebruikmaking van de schattingen op dit gebied komen we dan tot een ruw geschatte daling door die meer adaptieve opstelling met 2,5 à 7,5%.²⁶ De totale daling van het aantal beroepszaken met een gemeente als verweerder is met 19% overigens duidelijk groter, dus het grootste deel van de daling is niet toe te schrijven aan gewijzigd gedrag van gemeenten.

Daarnaast kijken we naar het percentage intrekkingen/schikkingen op het totaal aantal beroepszaken met een gemeente als verweerder. Dit steeg in geringe mate, van 35% in 2012 naar 36% in 2020. Voor zover deze intrekkingen schikkingen zijn, wordt alsnog, na aanmelding van de zaak, overeenstemming bereikt tussen appellant en bestuursorgaan. Op het gebied van schikkingen bij zaken met gemeenten als verweerder is dus niet veel veranderd en is geen substantieel effect merkbaar van mogelijke veranderingen in de organisatie van de bezwaarprocedure en in de opstelling van de gemeente in bij de rechter aangehangen gemaakte beroepszaken.

In combinatie met de eerdere uitkomst voor alle bestuurszaken, exclusief vreemdelingenzaken, betekent deze inschatting dat in het totaal van de zaken waarin andere bestuursorganen dan IND of gemeenten verweerder zijn, per saldo zeer weinig vermindering van de instroom van zaken is bereikt door veranderingen in de handelwijze van de betreffende bestuursorganen.

Maatschappelijke veranderingen en veranderingen in wet- en regelgeving zijn veel meer bepalend geweest voor de ontwikkelingen in het aantal bestuurszaken dan veranderingen in het handelen van bestuursorganen.

26 Het percentage gegrondverklaringen (op de inhoudelijk behandelde zaken) daalde van 36 naar 27%, dus met 25%. Uitgaande van een elasticiteit van -0,1 à -0,3 (vergelijk tabel 4.2) schatten we het effect dan als -2,5% à -7,5%.

Literatuurlijst

Allers M.A. en J.B. Geertsema, 'The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation', *Journal of Regional Science*, 56 (2016), 659-682.

Allers, M., en De Greef, J.A. 'Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet', *Economisch Statistische Berichten*, 103 (2018) (4757), 38-41.

Barendrecht, Maurits, Krijn van Beek en Sam Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?* Den Haag: Hill Innovating Justice, 2017 (<https://www.hiil.org/news/menselijk-en-rechtvaardig-is-de-rechtsstaat-er-voor-de-burger/>)

Lianne Bertling en Bob van Waveren, *Tussen besluit en bezwaar, eindrapport*, Amsterdam: Regioplan, 2018.

Kees van den Bos en Lynn van der Velden, *Prettig contact met de overheid 4. Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Brenninkmeijer, Alex en Bert Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *Nederlands Juristenblad*, 09-09-2011, p.2010-2016.

Buffat, Aurelien, "Street-Level Bureaucracy and E-Government". *Public Management Review*. 17 (1): 149–161 (2013). doi:10.1080/14719037.2013.771699.

Nienke Doornbos, 'Voorbij procedurele rechtvaardigheid. De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten', *Recht der Werkelijkheid* 2017 (38) 2, p.99-199

Nienke Doornbos, *Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat*, bundel '25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid' onder redactie van T. Barkhuysen, A.T. Marseille e.a. Deventer: Wolters Kluwer, 2019, p.567-578.

Frans van Dijk, Wolter Hassink, Diogo Requena and Remme Verkerk, *The Decline in Commercial Court Cases in The Netherlands: 2001-2020*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2022 (Research Memorandum 2022 (17) 2).

J.G. van Erp, C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures, Een verkennend onderzoek*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2006 (Cahier 2006-6).

B.J. Ettehoven en A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?' in: L.M. Coenaard e.a., *Afscheid van de klassieke procedure?*, (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, 147e jrg. 2017-1), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.139-264.

Gribnau, J.L.M., & Van Steenbergen, A.K.J.M. (2014). Prettig contact met de Belastingdienst. In B. Marseille, & L. van der Velden (editors), *Vertrouwen verdient: Visies op geschillenbeslechting door de overheid* (blz. 86- 100). Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Herweijer, M. en J.H. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.

Hill, Heather (2003). "Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform". *Journal of Public Administration*. 13 (3): 265–282. doi:10.1093/jpart/mug024.

Jorna, F en P. Wagenaar (2007). "The Iron Cage Strengthened? Discretion and Digital Discipline". *Public Administration*. 85 (1): 189–214. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x.

De Koster, Yolanda, "P-wet' is het nieuwe zorgenkindje', onderzoek naar bezwaarschriften in sociaal domein', Binnenlands Bestuur week 45, 2018 (p.32-33).

Kromhout, Mariska, Patricia van Echtelt, Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

Kruiter, A.J., *Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering, een positie-bepaling*, t.a.v. de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, 5 mei 2020.

E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis, *Prognosemodellen Justitiële Ketens: Civiel en Bestuur, Modelversie 1.0*, Den Haag:

Raad voor de rechtspraak / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2005 (WODC Cahier 2005-13).

Lipsky, Michael (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* (IRP Discussion Papers No. 48-69) (p. 45). Madison, WI: Institute for Research on Poverty (IRP), University of Wisconsin. Retrieved from <http://www.irk.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>.

Lipsky, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

Marseille, A.T., Tolsma, H.D., & De Graaf, K.J. *Prettig contact met de overheid 3: Juridische handreiking informele aanpak*. Den Haag, ministerie van BZK, 2011.

Marseille, A.T., Tolsma, H.D., & De Graaf, K.J. *Prettig contact met de overheid 5: Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*. Den Haag, ministerie van BZK, 2013.

Marseille, A.T. *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein*. Groningen, Universiteit van Groningen, 2015 (oratie).

Marseille, A.T., B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz, C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015 (Project Prettig Contact met de Overheid).

Marseille, A.T. Hoe de bezwaarprocedure bij de overheid kan profiteren van inzichten uit empirisch onderzoek. *Justitiële Verkenningen* 6 (2016), 79-94.

Bert Marseille, Bob van Waveren, Yannick Bleeker, Maartje Timmermans, Martje Boekema, Barbara Brink, *Motieven voor en waardering van hoger beroep*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2016 (Research Memorandum 2016/1).

Marseille, A. T., Swinkels, W., & de Jong, H. M., Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 31(10), december 2018, 468-476.

Bert Marseille en Marc Wever (2019), 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/2552 afl. 41 (p.3080-3090).

Bert Marseille, Arnt Mein, Marc Wever, Fatima Aslimani, Heinrich Winter, Paulien de Winter, *Tussenrapportage Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein*, (Onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand), Groningen/Amsterdam: Rijksuniversiteit Groningen, Hogeschool Amsterdam, mei 2021.

Bert Marseille en Marc Wever, 'Processuele beslissingen van de bestuursrechter biased ten gunste van de overheid?', *NJB* 18-3-2022, aflevering 10, p.720-730.

Arnt Mein, *De oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften voor stadsdeel Amsterdam Zuid*, Amsterdam: Hogeschool Amsterdam, 2017.

Mein, A.G. en A.T. Marseille, Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2019/36 (16-09-2019).

Arnt Mein en Bert Marseille, *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar*. Werkpakket 5: afsluitende Rapportage, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, 2020.

R.F. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni, S.W. van den Braak (eindredactie), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020, Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag, WODC, 2021 (Cahier 2021-22; gezamenlijke publicatie met CBS, politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak).

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage vreemdelingenketen periode januari-juni 2013*, Den Haag, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013 (zie: <http://cmr.jur.ru.nl/CMR/IND/RVK/RVK.2013.01-06.pdf>).

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage vreemdelingenketen periode januari-december 2014*, Den Haag, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015 (zie: <https://www.bing.com/search?q=rapportage+vreemdelingenketen+2014&src=IE-Search-Box&FORM=IESR3S>).

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage vreemdelingenketen periode januari-december 2019*, Den Haag, ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020 (zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-53de572f-e509-4472-b75d-7be7007aa1af/1/pdf/tk-bijlage-rapportage-vreemdelingenketen-2019.pdf>).

D.E.G. Moolenaar A.G. Kriege, B.J. Diephuis, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2026 Beleidsneutrale ramingen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum / Raad voor de rechtspraak (Cahier 2021-12).

Mr. Online, *Onnodig procederen? Dat doen vooral de IND en gemeenten*, Mr. Online, 20 december 2019.

Niaounakis, T.K. en J.L.T. Blank, *Schaal en doelmatigheid van gemeenten. Een overzicht van het onderzoek naar de relatie tussen schaal en kosten bij de lokale overheid*. Delft: Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies, 2019.

Position paper Nationale ombudsman t.b.v. onderzoek Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Nationale Ombudsman, 7 mei 2020.

Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid, Nationale Ombudsman, 2 maart 2021 (rapport nr.2021/021).

Nils Nijdam, *Sturing in 3D. Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*, Ede: GVO Drukkers & Vormgevers, 2020 (proefschrift Erasmus Universiteit).

Katrien Oomen, Femke Konings, *Het vertrouwen in de uitvoering van de Wet WOZ*. Amsterdam: Motivaction International BV, in opdracht van de Waarderingskamer, 2020.

Raad voor het openbaar bestuur (2014). *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*. Den Haag: ROB, 2014.

Snellen, I. (2002). "Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants". *International Review of Administrative Sciences*. 68 (2): 183–198. doi:10.1177/0020852302682002.

Snippe, J., N. Woestenburg, J.A. de Muijnck, B. Geertsema, S. Roest, R. Pieper, *Van beroep in bezwaar, werkwijze en verdienmodel 'no cure no pay' bedrijven WOZ en BPM*, Den Haag: Breuer Onderzoek en Intraval Advies / Pro Facto (in opdracht van WODC), 2020.

TK (2020), Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht*, rapport van de parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag (TK 2020/21, nr.35510/2), 17 december 2020.

TK (2021), Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, rapport van het Parlementair Onderzoek Uitvoeringsorganisaties (TK 2020/21, nr.35387/2), 25 februari 2021.

Lynn van der Velden, Caroline Koetsenruijter, Martin Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.

Lynn van der Velden, *Resultaten WOZ pionierstraject. Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.

M.J. ter Voert, C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC, 2015 (Onderzoek en beleid nr. 315).

M.J. ter Voert en M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta 2019, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC, 2020 (Cahier 2020-18).

B.W.N. de Waard (redactie), K.F. Bolt, J.A. de Muijnck, C.J.A.M. Merckx, M.J. Oude Vrielink, *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag, WODC/Tilburg University, 2011.

Wever, M., *Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?* NJB 2016 / 2289.

Wever, M., *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures*. Groningen: University of Groningen, 2020 (proefschrift) (<https://doi.org/10.33612/diss.145066501>).

Wever, Marc, A.T. Marseille, *Neutrality and the Dutch Objection Procedure*, University of Groningen, 2017 Faculty of Law Research Paper Series No. 22/2018 (<https://ssrn.com/abstract=3222534>) (also published in: *International Public Administration Review*, 15(3-4), 107–128).

WRR (2017), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR, 2017.

BIJLAGE 1: Het gebruikte gegevensbestand

De in de hoofdstukken 3 en 4 gebruikte gegevens over de instroom en afhandeling van bestuurszaken zijn gebaseerd op een afslag van gegevens die in Berber werden bijgehouden. Berber is het primaire processysteem van bestuurszaken (bestuurszaken algemeen, vreemdelingen en belasting). Deze systemen worden op lokaal (gerecht) niveau door de griffie gevuld. De gegevens dienen tevens als basis voor de financiering van de gerechten. Van deze registratiedata wordt een centrale afslag gemaakt, naar het zogenaamde Datawarehouse (DWH) InfoRM. Dit DWH InfoRM bevat in de zogenaamde productieomgeving alleen de laatste afgelopen 5 jaar plus het lopende jaar. Op dit moment betekent dat dus dat DWH InfoRM slechts data bevat van 2017-2021 en 2022 t/m nu. Bij ons onderzoek waren gegevens nodig die verder teruggingen dan 2017. Daarom zijn hiervoor historische data opgenomen in de zogenaamde acceptatieomgeving.

Dit afslagbestand bevat gegevens van alle in Nederland in eerste aanleg behandelde bestuurszaken, met twee uitzonderingen. De eerste betreft de (relatief kleine) groep door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelde zaken in eerste aanleg. Gegevens van de Raad van State maken geen deel uit van DWH InfoRM. Het ging daarbij in de periode 2010-2020 jaarlijks om tussen de 1.000 en 3.000 zaken in eerste en enige aanleg, op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening (zie: tabel 5.3 'Rechtspleging Civiel en Bestuur': <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur>). De tweede uitzondering betreft de asiel- en bewaringszaken die vanaf 2017 niet meer in Berber worden geregistreerd, maar in het KEI-vreemdelingen-bestand. De in hoofdstuk 3 gepresenteerde landelijke gegevens op gebied van vreemdelingenzaken zijn daarom mede gebaseerd op een andere bron, namelijk de registraties in het kader van de planning en verantwoording. De gegevens over de wijze van uitstroom van deze zaken zijn onvolledig.

Het ontwerp van het gegevensbestand, de registratie-voorschriften en de registratiepraktijk zijn met name gericht op een goede registratie ten behoeve van het primair proces (behandeling van zaken) en op een correcte telling voor de financiering. Het belang van wetenschappelijk onderzoek is daarbij secundair. Dat betekent bijvoorbeeld dat aanduiding van de wet- en regelgeving waar de zaak betrekking op heeft in sommige gevallen wel, maar in andere gevallen niet informatief is. Gebrek aan uniformiteit in de registratie kan soms ook parten spelen, zoals hieronder zal blijken.

Voor dit onderzoek is in het voorjaar van 2021 een afslag gemaakt van een selectie van gegevens van zaken uit Berber die zijn ingestroomd én uitgestroomd in de

periode 2010 tot en met 2020. Die selectie betekent helaas dat de uitstroom van zaken in de jaren 2010 en 2011 en de instroom in de jaren 2019 en 2020 niet volledig via deze afslag in beeld is te brengen. Daar is bij de analyse en presentatie rekening mee gehouden. Het afslag-bestand bevat informatie over 1.023.077 zaken.

Het classificeren van het in de zaak als verweerder optredende bestuursorgaan moet in een dergelijk groot bestand geautomatiseerd worden gedaan, via algoritmen (decodeer-statements). Deze classificatie is zoveel mogelijk gebaseerd op de variabele Naam Betrokken Partij, soms gecombineerd met Hoedanigheid Partij en Rechtsvorm Partij. Daarbij zijn echter allerlei varianten te vinden die complicerend werken. Zo kan in zaken waarin een gemeente verweerder is, de aanduiding van de verweerder o.a. luiden: gemeente, X (gemeentenaam), B&W, College van B&W, heffingsambtenaar van gemeente X, sociale dienst gemeente X, het dagelijks bestuur van de deelgemeente. En dan kan het ook nog gaan om gemeenschappelijke regelingen, zoals ISD De Rijnstreek en RSD Kredietbank A'waard/Vijfheerenlanden. En er zijn nog veel meer varianten, waarbij bepaalde termen soms wel, soms niet worden afgekort.

Ook bij zaken waarin een uitvoerende dienst van een ministerie verweerder was, kon de naamgeving van de verweerder-partij zeer divers zijn, en variëren van de minister tot de betrokken uitvoerende dienst van het ministerie, in verschillende benamingen.

Variatie in aanduiding van het verwerende bestuursorgaan was ook in andere zaken groot. Door hercodering van gespecificeerde strings is getracht deze aanduidingen nader naar een beperkt aantal eenduidig omschreven bestuursorgaan te classificeren. Uiteindelijk werden op basis van naamgeving verweerder ruim 95% van de zaken geclassificeerd, ofwel 4,8% niet. Classificaties zullen overwegend, maar niet voor 100% juist zijn.

Daar waar er afdoende informatie was over de wet- en regelgeving waar de zaak betrekking op had, en de betreffende wet- en regelgeving een duidelijke indicatie geeft welk bestuursorgaan is betrokken, hebben we deze (mede)gebruikt om het verwerende bestuursorgaan te bepalen.

Daarbij zijn de volgende regels gebruikt:

Wanneer het gaat om zaken betreffende rijksbelastingen, de wet op de huurtoeslag, de wet op de zorgtoeslag of de wet kinderopvang, dan is de belastingdienst het verwerende bestuursorgaan.

Wanneer het gaat om een zaak betreffende de toeslagenwet, dan is de UWV het verwerende bestuursorgaan.

Wanneer het gaat om zaken betreffende de Wet op de studiefinanciering of een besluit studiefinanciering, dan is de DUO het verwerende bestuursorgaan. Bij een belangrijk deel van deze zaken was volgens de eerdere afleiding het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de verweerder.

Wanneer het gaat om zaken betreffende vrijheidsbenemende maatregelen volgens Vreemdelingenwet 2000 of een Vergunning tot Verblijf, dan is de IND de verweerder.

Wanneer de zaak waterschapslasten betreft, is een waterschap het verwerend bestuursorgaan.

Wanneer de zaak parkeerbelasting of WOZ/OZB betreft, is een gemeente verwerend orgaan.

Bij bijstandszaken, WSW-zaken, WWB-zaken en Participatiewet-zaken: als niet de UWV of de SVB als gedaagde zijn geïdentificeerd, dan wordt verondersteld dat een gemeente verweerder is.

Bij zaken op het gebied van Wmo en Wmo2015: als niet het CAK, de CIZ of de Zorgkantoren als verweerder zijn geïdentificeerd, dan wordt verondersteld dat een gemeente verweerder is.

Via hantering van deze regels is het percentage zaken waarbij het verwerende bestuursorgaan niet kon worden afgeleid, beperkt tot 2,6%.

Vervolgens zijn de zaken ingedeeld op de aan het begin van hoofdstuk genoemde wijze. Daarbij is in totaal 6,2% van de zaken niet ingedeeld, ofwel omdat het verwerende bestuursorgaan niet was af te leiden, ofwel omdat de verwerende bestuursorganen en de betreffende zaken niet elders zijn ingedeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken met als verweerder de politie, de Raad voor Rechtsbijstand, het Zorginstituut Nederland, het CIZ en het CAK. Het aantal zaken waarbij deze bestuursorganen verweerder zijn was te klein voor een afzonderlijke behandeling.

Een laatste aspect van de registratie dat vermelding behoeft, is het feit dat de gemeente als bestuursorgaan ook niet 1-op-1 is opgenomen. Zoals in het voorgaande besproken, is een gemeente als verwerend bestuursorgaan uitgezocht,

maar de specifieke gemeentenaam is afgeleid uit de variabele Woonplaats Partij. Hiervoor is dus een vertaalslag nodig geweest van plaatsnamen naar gemeentenamen, en deze is vervolgens gecorrigeerd voor herindelingen in de periode 2010-2020. De uiteindelijk gehanteerde lijst van gemeentenamen is conform die van het CBS, geldend op 1-1-2020.

Zaken waarbij het verwerende orgaan een gemeenschappelijke regeling betrof (bijvoorbeeld een regionaal belastingkantoor of een regionale sociale dienst) zijn toch aan een bepaalde gemeente toegekend. Deze is bepaald via de woonplaats van de appelland. Dit algoritme is in het algemeen toegepast in alle zaken met een gemeente als verweerder, met uitzondering van zaken betreffende parkeerbelasting en RvS-appellabele zaken. Bij laatstgenoemde typen zaken is de in het bestand als verweerder genoemde gemeente aangehouden, bij die typen zaken kan de appelland immers heel wel van buiten de gemeente komen, terwijl bij andere typen zaken (belasting, bijstand, zorg) de appelland in het algemeen in de betreffende gemeente zal wonen.

BIJLAGE 2: De tijdreeksgegevens

INSTROOM ZAKEN, 2010-2018, tenzij anders vermeld exclusief ten onrechte
ingeschreven / doorverwezen

**Tabel Instroom bestuurszaken eerste aanleg per type zaak of bestuursorgaan,
2010-2018**

Instroom- jaar	Ambte- naren- zaken	Belasting- dienst	Vreem- delingen- zaken	UWV	SVB	DUO
2010	2.409	9.832	46.685	7.947	1.183	1.296
2011	2.487	12.532	42.103	8.212	1.171	1.062
2012	2.715	15.350	40.393	8.295	1.250	774
2013	2.074	13.228	33.025	9.095	1.435	894
2014	5.132	14.667	29.350	9.727	1.579	1.101
2015	2.442	14.349	23.231	9.777	1.704	1.106
2016	2.789	15.210	30.760	9.499	1.784	735
2017	1.980	12.564	31.975	8.491	1.643	701
2018	1.696	12.243	33.407	6.981	1.479	460

(vervolg)

Instroom- jaar	CRvB	CBb	Mini- steries, overig	Pro- vin- cies	Water- Schap- pen	Ge- meen- ten	Overige
2010	276	1.163	2.294	290	468	33.327	4.986
2011	239	962	2.064	274	487	33.871	4.871
2012	171	964	2.186	321	469	32.867	4.743
2013	154	757	4.533	418	449	35.241	4.860
2014	132	643	2.420	336	408	35.298	4.742
2015	111	729	1.931	283	368	34.466	5.248
2016	106	968	1.799	389	581	37.533	4.271
2017	96	1.568	1.615	588	439	28.464	3.342
2018	61	2.668	1.693	546	429	26.963	3.040

Tabel Belastingdienst naar type belasting/toeslag

In- stroom- jaar	In- kom- sten	Omzet	dit is inclusief ten onrechte/ doorverwezen					Totaal
			Motor- voer- tuigen	Overig	Kinder- opvang- toeslag	Huur- toeslag	Zorg- toeslag	
2010	3.995	1.177	635	2.474	979	798	404	10.462
2011	3.783	1.123	2.361	3.254	1.121	1.072	699	13.413
2012	4.501	628	3.832	3.671	2.184	1.032	696	16.544
2013	4.347	699	2.221	3.534	1.895	937	685	14.318
2014	3.645	807	2.808	4.679	2.402	1.134	433	15.908
2015	3.863	1.386	2.330	3.447	2.052	1.821	734	15.633
2016	4.121	1.624	2.716	3.291	2.025	1.713	979	16.469
2017	4.210	1.590	1.697	3.415	1.187	1.049	613	13.761
2018	4.057	1.402	2.843	3.097	747	916	570	13.632

Tabel: CBb naar type zaken		dit is inclusief ten onrechte ingeschreven/ doorverwezen		Tabel: CBb naar type gedaagde			Totaal
In- stroom- jaar	Milieu- en agraris- che wet geving	Overig	Totaal	ACM/ NZA	Minis- terie	Ove- rige	
2010	378	829	1.207	364	513	330	1.207
2011	406	595	1.001	176	591	234	1.001
2012	483	522	1.005	157	590	258	1.005
2013	356	450	806	128	470	208	806
2014	231	439	670	104	407	159	670
2015	401	366	767	87	547	133	767
2016	614	396	1.010	103	798	109	1.010
2017	1.223	427	1.650	176	1.336	138	1.650
2018	2.466	260	2.726	53	2.576	97	2.726

Tabel: CBb naar type zaken		dit is inclusief ten onrechte ingeschreven/ doorverwezen		Tabel: CBb naar type gedaagde			
In- stroom- jaar	Milieu- en agraris- che wet geving	Overig	Totaal	ACM/ NZA	Minis- terie	Ove- rige	Totaal
2010	378	829	1.207	364	513	330	1.207
2011	406	595	1.001	176	591	234	1.001
2012	483	522	1.005	157	590	258	1.005
2013	356	450	806	128	470	208	806
2014	231	439	670	104	407	159	670
2015	401	366	767	87	547	133	767
2016	614	396	1.010	103	798	109	1.010
2017	1.223	427	1.650	176	1.336	138	1.650
2018	2.466	260	2.726	53	2.576	97	2.726

Tabel: Gemeenten naar type zaken

Instroom- jaar	Belasting- recht	Bijstand- zaken	Ex-AROB	Zorg	On- bekend	Totaal
2010	13.832	7.727	10.758	971	39	33.327
2011	15.446	7.729	9.578	1.058	60	33.871
2012	14.403	8.613	8.620	1.210	21	32.867
2013	15.594	10.378	8.057	1.179	33	35.241
2014	14.853	10.706	8.474	1.224	41	35.298
2015	14.236	10.112	7.890	2.167	61	34.446
2016	18.021	9.386	8.135	1.926	65	37.533
2017	11.171	7.942	8.015	1.301	35	28.464
2018	10.809	6.899	7.835	1.385	35	26.963

**Tabel: Vreemdelingen
naar type zaken**dit is inclusief ten onrechte ingeschreven/
doorverwezen

Instroom- jaar	reguliere zaken	bewarings zaken	asielzaken
2010	10.638	18.812	16.329
2011	12.219	14.702	15.297
2012	14.093	12.283	14.156
2013	13.449	8.343	11.286
2014	12.736	6.001	10.681
2015	9.476	4.129	9.686
2016	10.328	4.395	16.061
2017	9.066	5.790	16.087
2018	9.765	6.738	16.114

UITSTROOM, 2012-2020

Tabel: Ambtenarenzaken naar wijze van afdoening

Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	222	552	709	154	1.130	0	2.767
2013	202	577	606	155	1.151	2	2.693
2014	324	402	681	140	1.043	0	2.590
2015	198	591	1.220	160	2.427	0	4.596
2016	140	1.117	511	129	1.368	0	3.265
2017	116	429	1.053	138	820	0	2.556
2018	146	360	563	142	695	0	1.906
2019	75	288	448	111	643	0	1.565
2020	63	184	374	80	503	0	1.204

Tabel: Belastingdienst naar wijze van afdoening

Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	924	2.261	4.127	1.828	3.638	2	12.780
2013	1.164	2.577	4.071	1.997	4.763	0	14.572
2014	1.284	2.687	4.406	3.165	4.515	1	16.058
2015	1.283	2.777	4.556	2.446	4.906	1	15.969
2016	1.354	2.616	4.804	2.620	5.429	0	16.823
2017	1.165	2.140	5.198	2.160	4.054	0	14.717
2018	1.197	2.033	3.609	2.164	4.066	0	13.069
2019	1.413	2.147	3.223	2.047	4.744	0	13.574
2020	1.564	1.987	3.613	1.890	3.239	0	12.293

<i>w.o. belasting op motorrijtuigen</i>							
<i>Uitstroomjaar</i>	<i>Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven</i>	<i>Gegronde/toewijzing</i>	<i>Intrekking/schikking</i>	<i>Niet ontvankelijk</i>	<i>Ongegrond/afwijzing</i>	<i>Rest</i>	<i>Totaal</i>
2012	93	177	795	180	356	0	1.601
2013	94	369	659	259	1.121	0	2.502
2014	152	895	890	563	695	0	3.195
2015	243	740	907	428	653	0	2.971
2016	175	478	716	488	783	0	2.640
2017	107	394	1.199	207	512	0	2.419
2018	155	369	308	294	639	0	1.765
2019	153	501	131	258	1.584	0	2.627
2020	321	433	188	184	415	0	1.541

<i>en inkomsten-belasting</i>							
<i>Uitstroomjaar</i>	<i>Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven</i>	<i>Gegronde/toewijzing</i>	<i>Intrekking/schikking</i>	<i>Niet ontvankelijk</i>	<i>Ongegrond/afwijzing</i>	<i>Rest</i>	<i>Totaal</i>
2012	275	797	1.085	544	1.170		3.871
2013	318	879	1.285	605	1.247		4.334
2014	349	715	1.191	641	1.315		4.211
2015	331	766	1.039	622	1.328		4.086
2016	394	754	985	605	1.365		4.103
2017	342	608	1.522	572	1.178		4.222
2018	409	680	1.131	606	1.345		4.171
2019	489	709	1.029	622	1.289		4.138
2020	487	970	1.518	662	1.449		5.086

<i>en omzet-belasting</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	63	160	239	110	237	0	809
2013	72	104	214	149	131	0	670
2014	71	96	209	100	192	0	668
2015	111	106	393	174	164	1	949
2016	149	185	469	182	500	0	1.485
2017	148	178	477	250	251	0	1.304
2018	135	229	666	248	368	0	1.646
2019	165	311	476	317	376	0	1.645
2020	346	154	321	229	266	0	1.316

<i>en overige belastingen/premies</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	229	766	1.012	404	809	2	3.222
2013	298	637	882	465	995	0	3.277
2014	420	544	961	1.227	1.099	1	4.252
2015	328	643	980	478	1.095	0	3.524
2016	306	667	1.050	526	1.187	0	3.736
2017	358	568	916	482	820	0	3.144
2018	323	558	847	533	832	0	3.093
2019	475	482	979	482	860	0	3.278
2020	310	336	1.155	597	822	0	3.220

<i>en huurtoeslag</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	72	112	343	178	360		1.065
2013	103	103	285	119	319		929
2014	82	95	334	189	331		1.031
2015	117	137	488	260	536		1.538
2016	139	190	620	295	587		1.831
2017	83	127	442	232	436		1.320
2018	64	75	269	178	321		907
2019	41	70	277	133	247		768
2020	37	35	176	65	116		429

<i>en kinderopvangtoeslag</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	146	203	431	294	475		1.549
2013	208	416	534	289	689		2.136
2014	171	291	682	335	688		2.167
2015	107	335	566	384	931		2.323
2016	113	247	644	370	712		2.086
2017	86	189	399	292	602		1.568
2018	63	84	200	202	359		908
2019	50	44	193	130	215		632
2020	19	34	148	78	67		346

<i>en</i>		<i>zorgtoeslag</i>						
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Gegron- d/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal	
2012	46	46	222	118	231	0	663	
2013	71	69	212	111	261	0	724	
2014	39	51	139	110	195	0	534	
2015	46	50	183	100	199	0	578	
2016	78	95	320	154	295	0	942	
2017	41	76	243	125	255	0	740	
2018	48	38	188	103	202	0	579	
2019	40	30	138	105	173	0	486	
2020	44	25	107	75	104	0	355	

<i>en</i>		<i>UWV</i>						
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Gegron- d/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal	
2012	425	1.224	1.836	715	4.414	0	8.614	
2013	542	1.096	1.961	729	4.714	1	9.043	
2014	486	1.117	2.250	776	5.397	2	10.028	
2015	441	1.243	2.214	953	5.538	0	10.389	
2016	557	1.096	2.215	767	5.104	0	9.739	
2017	491	1.072	2.142	656	5.183	1	9.545	
2018	375	882	1.720	596	4.527	0	8.100	
2019	377	700	1.759	563	3.610	0	7.009	
2020	420	559	1.613	549	3.148	0	6.289	

<i>en</i> SVB							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegronde/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegronde/afwijzing	Rest	Totaal
2012	95	155	196	192	629	0	1.267
2013	117	147	187	207	764	3	1.425
2014	125	317	243	210	779	0	1.674
2015	113	150	281	299	826	0	1.669
2016	117	215	241	341	1.055	0	1.969
2017	90	205	291	246	1.045	0	1.877
2018	82	147	202	301	814	0	1.546
2019	118	90	194	244	911	0	1.557
2020	65	62	237	178	511	0	1.053

<i>en</i> CRvB-zaken							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegronde/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegronde/afwijzing	Rest	Totaal
2012	6	36	20	12	148	7	229
2013	7	26	18	12	117	20	200
2014	1	22	19	6	91	5	144
2015	2	19	16	1	78	4	120
2016	6	3	12	6	98	5	130
2017	1	12	13	7	87	7	127
2018	3	6	6	6	99	6	126
2019	3	1	6	8	58	4	80
2020	1	3	3	0	21	3	31

<i>en Cbb-zaken</i>							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegrondd/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegrond/afwijzing	Rest	Totaal
2012	42	180	322	60	324	59	987
2013	48	171	216	155	401	35	1.026
2014	28	159	196	57	314	33	787
2015	37	114	248	84	286	9	778
2016	43	175	178	64	264	6	730
2017	70	161	378	70	307	14	1.000
2018	63	370	626	111	530	35	1.735
2019	39	331	639	124	558	74	1.765
2020	28	628	613	95	899	30	2.293

<i>en ministeries-overig</i>							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegrondd/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegrond/afwijzing	Rest	Totaal
2012	220	188	265	176	538	2	1.389
2013	226	360	391	207	1.042	0	2.226
2014	283	424	413	208	1.178	1	2.507
2015	307	515	2.008	367	1.084	0	4.281
2016	361	625	500	378	1.189	7	3.060
2017	266	464	436	381	914	2	2.463
2018	294	420	481	259	809	0	2.263
2019	214	369	440	203	724	1	1.951
2020	277	321	382	173	811	0	1.964

<i>en provincies</i>							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegrondd/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegrondd/afwijzing	Rest	Totaal
2012	70	82	86	35	86	3	362
2013	39	69	112	41	132	1	394
2014	37	102	139	45	133	0	456
2015	19	70	71	33	129	0	322
2016	17	58	90	43	92	0	300
2017	30	144	113	71	153	0	511
2018	38	86	93	48	148	0	413
2019	33	440	129	51	144	1	798
2020	14	209	113	68	104	0	508

<i>en waterschappen</i>							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegrondd/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegrondd/afwijzing	Rest	Totaal
2012	36	52	205	76	153	0	522
2013	38	39	217	92	156	0	542
2014	23	36	163	81	119	0	422
2015	35	46	131	79	108	0	399
2016	31	29	260	116	121	0	557
2017	37	59	151	98	120	0	465
2018	33	39	183	83	149	0	487
2019	13	71	122	76	117	0	399
2020	21	35	117	52	97	1	323

<i>en gemeenten</i>								
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal	
2012	1.066	6.676	11.765	3.147	12.058	8	34.720	
2013	1.426	5.498	12.886	3.225	11.885	27	34.947	
2014	1.187	6.104	12.683	3.741	13.522	16	37.253	
2015	983	5.881	10.838	3.922	12.775	15	34.414	
2016	1.004	4.901	12.385	3.455	14.199	7	35.951	
2017	1.059	4.730	15.624	2.959	11.498	14	35.884	
2018	895	4.252	8.917	2.954	11.133	3	28.154	
2019	874	4.154	9.252	3.326	10.807	9	28.422	
2020	1.007	3.350	9.008	3.202	9.192	9	25.768	

<i>en belastingzaken</i>								
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Geground/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal	
2012	324	3.238	6.871	1.378	3.609	0	15.420	
2013	515	2.211	7.985	1.458	2.958	0	15.127	
2014	419	2.342	7.677	1.712	3.824	0	15.974	
2015	237	2.298	6.139	1.792	3.330	0	13.796	
2016	296	1.557	7.094	1.330	4.893	1	15.171	
2017	442	1.654	11.135	1.175	2.505	0	16.911	
2018	358	1.552	4.931	1.320	2.967	0	11.128	
2019	254	1.588	5.053	1.784	3.456	0	12.135	
2020	438	1.093	5.369	1.513	2.294	0	10.707	

<i>en zaken rond bijstand en werk</i>							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegrondd/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegrondd/afwijzing	Rest	Totaal
2012	241	1.458	2.019	713	4.087	3	8.521
2013	326	1.544	2.441	752	5.047	10	10.120
2014	286	1.794	2.553	847	5.480	6	10.966
2015	248	1.603	2.343	863	5.212	2	10.271
2016	238	1.428	2.255	907	5.067	2	9.897
2017	169	1.148	1.911	739	4.941	2	8.910
2018	154	889	1.662	647	3.974	0	7.326
2019	162	757	1.539	550	3.464	0	6.472
2020	130	666	1.224	566	3.176	0	5.762

<i>en bij RvS appellabele zaken</i>							
Uitstroomjaar	Doorverwijzing/ten onrechte ingeschreven	Gegrondd/toewijzing	Intrekking/schikking	Niet ontvankelijk	Ongegrondd/afwijzing	Rest	Totaal
2012	444	1.780	2.555	934	3.861	5	9.579
2013	506	1.537	2.098	866	3.358	17	8.382
2014	435	1.768	2.134	1.034	3.625	9	9.005
2015	411	1.555	1.943	1.053	3.676	13	8.651
2016	367	1.464	2.006	1.017	3.526	4	8.384
2017	379	1.587	2.096	874	3.575	12	8.523
2018	333	1.515	1.918	848	3.707	3	8.324
2019	416	1.487	1.939	816	3.468	9	8.135
2020	390	1.347	1.937	989	3.278	9	7.950

<i>en</i> <i>zorgzaken</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Gegron- d/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	45	199	311	112	496	0	1.163
2013	63	205	348	134	517	0	1.267
2014	39	200	304	131	592	1	1.267
2015	77	423	390	190	543	0	1.623
2016	91	452	1.006	178	700	0	2.427
2017	51	338	471	143	475	0	1.478
2018	34	296	391	118	483	0	1.322
2019	39	321	714	161	412	0	1.647
2020	38	243	466	120	441	0	1.308

<i>en</i> <i>onbekend</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Gegron- d/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Onge- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	12	1	9	10	5	0	37
2013	16	1	14	15	5	0	51
2014	8	0	15	17	1	0	41
2015	10	2	23	24	14	0	73
2016	12	0	24	23	13	0	72
2017	18	3	11	28	2	0	62
2018	16	0	15	21	2	0	54
2019	3	1	7	15	7	0	33
2020	11	1	12	14	3	0	41

<i>en overige bestuursorganen</i>							
Uit- stroom- jaar	Doorverwij- zing/ten onrechte ingeschre- ven	Gegrond/ toewijzing	Intrek- king/ schikking	Niet ont- vankelijk	Ongre- grond/ afwijzing	Rest	Totaal
2012	431	569	1.180	811	2.126	3	5.120
2013	520	647	1.134	727	2.284	1	5.313
2014	491	582	1.125	800	2.401	3	5.402
2015	601	558	1.350	837	2.175	9	5.530
2016	646	481	1.173	936	2.159	2	5.397
2017	446	696	868	679	1.668	2	4.359
2018	404	474	709	599	1.365	2	3.553
2019	392	390	652	489	1.159	3	3.085
2020	435	361	636	511	1.071	0	3.014

BIJLAGE 3:

Top 20 (hoog en laag) van gemeenten naar instroom per 10.000 inwoners en naar grondpercentage, per hoofdcategorie van zaken, 2012-2018

N.B. Bij gelijke rang (gelijke instroom per 10.000 inwoners, of gelijk percentage grond) zijn de gemeenten gerangschikt naar alfabetische volgorde.

N.B. Bij Zorgzaken (tabel 4) geldt dat ongeveer 75 gemeenten 0% grondpercentage hebben. Hiervan zijn handmatig de 20 daarvan met de meeste zaken gekozen. Venray was nummer 21 met gelijk % grond en gelijk aantal zaken, maar laagste instroom per 10.000 inwoners.

Tabel 1. Belastingzaken, 2012-2018

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
hoogste 20				
1	Vught	167,7	Schiermonnikoog	100%
2	Almere	48,4	Cuijk	78%
3	Oosterhout	45,1	Harderwijk	55%
4	Wassenaar	32,1	Koggenland	55%
5	Amsterdam	24,1	Renswoude	54%
6	Noordwijk	23,6	Rozendaal	53%
7	Bloemendaal	23,5	Brummen	51%
8	Zeewolde	22,2	Goes	51%
9	Ameland	21,1	Duiven	46%
10	Laren	18,3	Loon op Zand	42%
11	Wijdmeren	18,1	Landerd	41%
12	Roermond	17,6	Voorschoten	40%
13	De Ronde Venen	17,6	Simpelveld	39%
14	Bergen op Zoom	17,3	Zevenaar	39%
15	Zeist	17,3	Dantumadiel	38%
16	Rozendaal	17,0	Zeewolde	38%
17	Loppersum	17,0	Oost Gelre	38%
18	De Bilt	16,9	Nederweert	38%
19	Woudenberg	16,6	Leidschendam- Voorburg	37%
20	Heemskerk	16,1	Tholen	37%

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
laagste 20				
336	Tholen	2,2	Veenendaal	7%
337	Lopik	2,2	Opsterland	7%
338	Winterswijk	2,2	Westvoorne	7%
339	Krimpen aan den IJssel	2,2	Hoogeveen	7%
340	Wierden	2,1	Loppersum	7%
341	Bergen (L)	2,1	Pekela	7%
342	Enschede	2,0	Ommen	6%
343	Maassluis	2,0	Culemborg	6%
344	Helmond	1,9	Urk	6%
345	Stadskanaal	1,8	Oldambt	6%
346	Oude IJsselstreek	1,7	Den Helder	6%
347	Pekela	1,7	Waadhoeke	5%
348	Vlissingen	1,7	Terschelling	5%
349	Hendrik- Ido-Ambacht	1,7	Oldenzaal	4%
350	Doetinchem	1,6	Zoeterwoude	3%
351	Putten	1,5	Oosterhout	3%
352	Montferland	1,4	Landsmeer	2%
353	Urk	1,4	Almere	1%
354	Rucphen	1,3	Vught	1%
355	Aalten	1,1	Vlieland	0%

Tabel 2. Bijstandszaken, 2012-2018

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
hoogste 20				
1	Rotterdam	23,6	Zoeterwoude	100%
2	Amsterdam	15,9	Elburg	55%
3	Schiedam	15,0	Heumen	50%
4	Den Haag	13,8	Landerd	50%
5	Capelle aan den IJssel	13,3	Montfoort	50%
6	Rijswijk	12,0	Scherpenzeel	50%
7	Vaals	11,5	Terschelling	50%
8	Heerlen	11,3	Twenterand	47%
9	Sittard-Geleen	10,7	Oudewater	43%
10	Diemen	10,6	Borne	40%
11	Almere	10,5	Wijk bij Duurstede	39%
12	Tilburg	10,0	Kapelle	38%
13	Lelystad	9,9	Koggenland	38%
14	Venlo	9,5	West Maas en Waal	37%
15	Leiderdorp	9,4	Leusden	36%
16	Roermond	9,1	Zaltbommel	34%
17	Vlaardingen	9,1	Altena	33%
18	Nijmegen	8,6	Baarle-Nassau	33%
19	Dordrecht	8,6	Beesel	33%
20	Kerkrade	8,0	Buren	33%

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
laagste 20				
336	Edam-Volendam	0,5	Wormerland	2%
337	Veere	0,5	Noordoostpolder	2%
338	Staphorst	0,5	Eijsden-Margraten	2%
339	Oldebroek	0,5	Vught	2%
340	Woudenberg	0,5	Bergen (L)	0%
341	Renkum	0,5	Bernheze	0%
342	Hof van Twente	0,4	Eersel	0%
343	Kaag en Braassem	0,4	Haaren	0%
344	Bernheze	0,4	Hardinxveld- Giessendam	0%
345	Texel	0,4	Heeze-Leende	0%
346	Hardinxveld- Giessendam	0,4	Lochem	0%
347	Landerd	0,4	Oostzaan	0%
348	Zoeterwoude	0,3	Renswoude	0%
349	Bergen (L)	0,3	Reusel-De Mierden	0%
350	Wierden	0,2	Schiermonnikoog	0%
351	Zwartewaterland	0,2	Sint-Michielsgestel	0%
352	Rozendaal	0,0	Texel	0%
353	Schiermonnikoog	0,0	Urk	0%
354	Vlieland	0,0	Veere	0%
355	Voorst	0,0	Zwartewaterland	0%

Tabel 3. Ex-arob-zaken, 2012-2018

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
hoogste 20				
1	Schiermonnikoog	41,2	Zundert	54%
2	Zundert	38,6	Westervoort	50%
3	Terschelling	31,1	Hardinxveld- Giessendam	46%
4	Vlieland	29,7	Urk	44%
5	Eemnes	26,7	Boekel	43%
6	Veere	22,4	Oude IJsselstreek	43%
7	Grave	21,9	Asten	42%
8	Baarle-Nassau	21,0	Reusel-De Mierden	37%
9	Texel	18,1	Hendrik-Ido- Ambacht	37%
10	Ameland	17,9	Aalten	36%
11	Bergen	17,5	Terneuzen	36%
12	Reusel-De Mierden	16,9	Leusden	36%
13	Haaren	16,3	Heeze-Leende	35%
14	Hilvarenbeek	13,4	Opsterland	35%
15	Maasdriel	13,1	Montferland	35%
16	Wormerland	12,1	Lochem	35%
17	Valkenburg aan de Geul	11,9	Texel	34%
18	Sluis	11,7	Laarbeek	33%
19	Maasgouw	11,6	Deurne	33%
20	Noord-Beveland	10,4	Baarle-Nassau	33%

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
laagste 20				
336	Capelle aan den IJssel	1,7	Veendam	10%
337	Dalfsen	1,6	Hardenberg	10%
338	Noordoostpolder	1,5	Winterswijk	10%
339	Weesp	1,4	Meppel	9%
340	Hoogeveen	1,4	Leidschendam-Voorburg	9%
341	Stede Broec	1,2	Ommen	9%
342	Stadskanaal	1,1	Albrandswaard	9%
343	Pekela	1,0	Capelle aan den IJssel	9%
344	Krimpen aan den IJssel	0,9	Scherpenzeel	9%
345	Westervoort	0,9	Landgraaf	9%
346	Bronckhorst	0,5	Druten	9%
347	Sint-Michielsgestel	0,5	Drechterland	8%
348	Laren	0,1	Voorschoten	8%
349	Dantumadiel	0,1	Waalre	4%
350	Cuijk	0,1	Landsmeer	2%
351	Beuningen	0,0	Bronckhorst	0%
352	Blaricum	0,0	Cuijk	0%
353	Mill en Sint Hubert	0,0	Dantumadiel	0%
354	Oostzaan	0,0	Laren	0%
355	Rozendaal	0,0	Sint-Michielsgestel	0%

Tabel 4. Zorgzaken, 2012-2018

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
hoogste 20				
1	Oosterhout	10,1	Brielle	100%
2	Berkelland	5,8	Doesburg	100%
3	Emmen	3,6	Haaksbergen	100%
4	Amsterdam	3,4	Heumen	100%
5	Westerwolde	3,1	Kapelle	100%
6	Heerlen	2,9	Noord-Beveland	100%
7	Echt-Susteren	2,8	Uitgeest	100%
8	Roosendaal	2,7	Berkelland	94%
9	Waalwijk	2,6	Dalfsen	86%
10	Doetinchem	2,2	Krimpenerwaard	71%
11	Hattem	2,2	Waalwijk	68%
12	Pekela	2,0	Beemster	67%
13	Haarlem	1,9	Gulpen-Wittem	67%
14	Hollands Kroon	1,8	Loon op Zand	67%
15	Enkhuizen	1,8	Waterland	67%
16	Rotterdam	1,7	Hellendoorn	63%
17	Beesel	1,6	Drimmelen	60%
18	Maasgouw	1,6	Oldenzaal	60%
19	Den Haag	1,5	Laarbeek	56%
20	Lochem	1,5	Lochem	53%

	instroom per 10.000 inwoners	instroom	gegrond %	gegrond
laagste 20				
336	Brielle	0,1	De Ronde Venen	0%
337	Tubbergen	0,1	Eijsden-Margraten	0%
338	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	0,1	Heemskerk	0%
339	Baarn	0,1	Hendrik-Ido- Ambacht	0%
340	Nunspeet	0,1	Het Hogeland	0%
341	Bernheze	0,0	Hilvarenbeek	0%
342	Baarle-Nassau	0,0	Hoogeveen	0%
343	Bergeijk	0,0	Kaag en Braassem	0%
344	Bergen (L)	0,0	Leiderdorp	0%
345	Bladel	0,0	Lisse	0%
346	Brummen	0,0	Maassluis	0%
347	Bunnik	0,0	Midden-Drenthe	0%
348	Grave	0,0	Molenlanden	0%
349	Oostzaan	0,0	Noordwijk	0%
350	Rozendaal	0,0	Papendrecht	0%
351	Schiermonnikoog	0,0	Rijswijk	0%
352	Terschelling	0,0	Schiedam	0%
353	Vlieland	0,0	Steenbergen	0%
354	Westervoort	0,0	Stichtse Vecht	0%
355	Wormerland	0,0	Zeist	0%

BIJLAGE 4:

Regressie-analyses

Alle variabelen zijn in logaritmen en hebben betrekking op het gemiddelde over de jaren 2012-2018

LOGSBETOIPC1218 - log van belastingzaken per capita

LOGBETOUPIG1218 - log van percentage gegroundverklaringen op geground- en ongegroundverklaringen

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGCBSINKHU1218 - log van gemiddeld huishoudinkomen

LOGCBSTOTWPC1218 - log van totaal aantal woningen per capita

Dependent Variable: LOGSBETOIPC1218

Method: Least Squares

Date: 05/03/22 Time: 22:38

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-13.30887	1.494550	-8.904936	0.0000
LOGBETOUPIG1218	-0.083698	0.041598	-2.012081	0.0450
LOGCBSINWTO1218	0.111864	0.046941	2.383088	0.0177
LOGCBSINKHU1218	1.941627	0.398645	4.870563	0.0000
LOGCBSTOTWPC1218	2.829536	0.565051	5.007577	0.0000

R-squared	0.082452	Mean dependent var	-7.474443
Adjusted R-squared	0.071966	S.D. dependent var	0.644280
S.E. of regression	0.620664	Akaike info criteri	1.897931
Sum squared resid	134.8283	Schwarz criterion	1.952468
Log likelihood	-331.8827	Hannan-Quinn criter	1.919627
F-statistic	7.862877	Durbin-Watson stat	2.197920
Prob(F-statistic)	0.000004		

LOGSBIJTOIPC1218 - log van bijstandszaken per capita

LOGBIJTOUFIG1218 - log van percentage gegrondverklaringen op gegrond- en ongegrondverklaringen

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGCBSINKHU1218 - log van gemiddeld huishoudinkomen

LOGCBSUBYPC1218 - log van aantal bijstandsuitkeringen per capita

Dependent Variable: LOGSBIJTOIPC1218

Method: Least Squares

Date: 05/06/22 Time: 23:53

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-13.75850	2.237396	-6.149338	0.0000
LOGBIJTOUPIG1218	0.124754	0.014061	8.872517	0.0000
LOGCBSINWTO1218	0.321676	0.081129	3.964996	0.0001
LOGCBSINKHU1218	2.097072	0.742305	2.825081	0.0050
LOGCBSUBYPC1218	1.121922	0.188408	5.954757	0.0000
R-squared	0.481706	Mean dependent var	-8.484516	
Adjusted R-squared	0.475782	S.D. dependent var	1.324916	
S.E. of regression	0.959277	Akaike info criteri	2.768711	
Sum squared resid	322.0744	Schwarz criterion	2.823248	
Log likelihood	-486.4462	Hannan-Quinn criter	2.790407	
F-statistic	81.32298	Durbin-Watson stat	2.074302	
Prob(F-statistic)	0.000000			

LOGSEATOIPC1218 - log van RvS-appellabele zaken per capita

LOGEATOUPIG1218 - log van percentage gegrondverklaringen op gegrond- en ongegrondverklaringen

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGCBSINKHU1218 - log van gemiddeld huishoudinkomen

LOGCBSBOVPC1218 - log van afgegeven bouwvergunningen per capita

LOGCBSBNWKNPC1218 - log van banen werknemers per capita

LOGCBSINWOUPC1218 - log van aandeel oudere inwoners (65+) in bevolking

LOGCBSINWJOPC1218 - log van aandeel jongeren in bevolking

LOGCBSBEVDICHTH1218 - log van bevolkingsdichtheid

Dependent Variable: LOGSEATOIPC1218

Method: Least Squares

Date: 05/03/22 Time: 18:30

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-15.76486	2.311672	-6.819679	0.0000
LOGEATOUPIG1218	0.374110	0.014120	26.49575	0.0000
LOGCBSINWTO1218	-0.036639	0.050195	-0.729950	0.4659
LOGCBSINKHU1218	1.340575	0.356796	3.757261	0.0002
LOGCBSBOVPC1218	0.117444	0.044097	2.663298	0.0081
LOGCBSBNWKNPC1218	0.149197	0.098261	1.518375	0.1298
LOGCBSINWOUPC1218	-0.761819	0.289716	-2.629539	0.0089
LOGCBSINWJOPC1218	-3.291941	0.474886	-6.932068	0.0000
LOGCBSBEVDICHTH1218	-0.130853	0.034431	-3.800404	0.0002
R-squared	0.697621	Mean dependent var	-7.810322	
Adjusted R-squared	0.690630	S.D. dependent var	0.991273	
S.E. of regression	0.551357	Akaike info criteri	1.672156	
Sum squared resid	105.1820	Schwarz criterion	1.770322	
Log likelihood	-287.8076	Hannan-Quinn criter	1.711209	
F-statistic	99.78245	Durbin-Watson stat	2.104637	
Prob(F-statistic)	0.000000			

LOGSZOTOIPC1218 - log van zorgzaken per capita

LOGZOTOUPIG1218 - log van percentage gegroundverklaringen op geground- en ongegroundverklaringen

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGCBSINKHU1218 - log van gemiddeld huishoudinkomen

LOGCBSWMOPC1218 - log van Wmo-lienten per capita

LOGCBSJEUGDPC1218 - log van jongeren in jeugdzorg

LOGCBSINWOUPC1218 - log van aandeel oudere inwoners (65+) in bevolking

LOGCBSINWJOPC1218 - log van aandeel jongeren in bevolking

Dependent Variable: LOGSZOTOIPC1218

Method: Least Squares

Date: 05/03/22 Time: 22:28

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-8.489050	3.431103	-2.474146	0.0138
LOGZOTOUPIG1218	0.074839	0.008981	8.333440	0.0000
LOGCBSINWTO1218	0.283464	0.074999	3.779569	0.0002
LOGCBSINKHU1218	-0.503034	0.564266	-0.891485	0.3733
LOGCBSWMOPC1218	-0.013422	0.016336	-0.821665	0.4118
LOGCBSJEUGDPC1218	0.812090	0.285130	2.848140	0.0047
LOGCBSINWOUPC1218	0.493040	0.424972	1.160171	0.2468
LOGCBSINWJOPC1218	-0.943463	0.774958	-1.217436	0.2243
R-squared	0.343311	Mean dependent var	-10.08733	
Adjusted R-squared	0.330063	S.D. dependent var	1.060231	
S.E. of regression	0.867795	Akaike info criteri	2.576556	
Sum squared resid	261.3149	Schwarz criterion	2.663815	
Log likelihood	-449.3387	Hannan-Quinn criter	2.611270	
F-statistic	25.91547	Durbin-Watson stat	2.089058	
Prob(F-statistic)	0.000000			

LOGBETOUPIG1218 - log (oddsratio percentage gegrond op totaal gegrond en ongegrond) bij belastingzaken. De oddsratio van p is $p/(1-p)$. Door deze transformatie is de verdeling van de afhankelijke variabele wat minder scheef.

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGBETOUPI1218 - percentage intrekkingen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

LOGBETOUPN1218 - percentage niet-ontvankelijk verklaringen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

Dependent Variable: LOGBETOUPIG1218

Method: Least Squares

Date: 05/03/22 Time: 22:38

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2.692087	0.846366	-3.180759	0.0016
LOGCBSINWTO1218	0.162055	0.076988	2.104921	0.0360
LOGBETOUPI1218	-0.774957	0.078252	-9.903335	0.0000
LOGBETOUPN1218	-0.005421	0.025192	-0.215165	0.8298

R-squared	0.220920	Mean dependent var	-0.332188
Adjusted R-squared	0.214262	S.D. dependent var	1.235509
S.E. of regression	1.095178	Akaike info criteri	3.030915
Sum squared resid	420.9948	Schwarz criterion	3.074544
Log likelihood	-533.9874	Hannan-Quinn criter	3.048272
F-statistic	33.17721	Durbin-Watson stat	1.992182
Prob(F-statistic)	0.000000		

LOGBIJTOUN1PIG1218 - log (oddsratio percentage gegrond op totaal gegrond en ongegrond) bij bijstandszaken. De oddsratio van p is $p/(1-p)$. Door deze transformatie is de verdeling van de afhankelijke variabele wat minder scheef.

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGBIJTOUN1218 - percentage intrekkingen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

LOGBIJTOUN1218 - percentage niet-ontvankelijk verklaringen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

Dependent Variable: LOGBIJTOUN1PIG1218

Method: Least Squares

Date: 05/06/22 Time: 23:53

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.052015	3.049513	-1.656663	0.0985
LOGCBSINWTO1218	0.417620	0.281633	1.482854	0.1390
LOGBIJTOUPI1218	0.431244	0.061460	7.016609	0.0000
LOGBIJTOUPN1218	0.028877	0.043137	0.669423	0.5037
R-squared	0.190373	Mean dependent var	-1.998902	
Adjusted R-squared	0.183454	S.D. dependent var	4.183562	
S.E. of regression	3.780391	Akaike info criteri	5.508735	
Sum squared resid	5016.265	Schwarz criterion	5.552365	
Log likelihood	973.8005	Hannan-Quinn criter	5.526092	
F-statistic	27.51106	Durbin-Watson stat	1.963304	
Prob(F-statistic)	0.000000			

LOGEATOUP1PIG1218 - log (oddsratio percentage gegrond op totaal gegrond en ongegrond) bij RvS-appellabele zaken. De oddsratio van p is $p/(1-p)$. Door deze transformatie is de verdeling van de afhankelijke variabele wat minder scheef.

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGEATOUPI1218 - percentage intrekkingen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

LOGEATOUPN1218 - percentage niet-ontvankelijk verklaringen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

Dependent Variable: LOGEATOUP1PIG1218

Method: Least Squares

Date: 05/03/22 Time: 18:30

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	2.879827	0.809712	3.556605	0.0004
LOGCBSINWTO1218	-0.154382	0.075723	-2.038781	0.0422
LOGEATOUP11218	0.344292	0.041867	8.223444	0.0000
LOGEATOUPN1218	0.690535	0.032924	20.97380	0.0000
R-squared	0.737426	Mean dependent var		-1.138614
Adjusted R-squared	0.735182	S.D. dependent var		2.217889
S.E. of regression	1.141337	Akaike info criteri		3.113481
Sum squared resid	457.2299	Schwarz criterion		3.157110
Log likelihood	-548.6429	Hannan-Quinn criter		3.130838
F-statistic	328.5888	Durbin-Watson stat		1.962912
Prob(F-statistic)	0.000000			

LOGZOTOUP1PIG1218 - log (oddsratio percentage geground op totaal geground en ongegrond) bij zorgzaken. De oddsratio van p is $p/(1-p)$. Door deze transformatie is de verdeling van de afhankelijke variabele wat minder scheef.

LOGCBSINWTO1218 - log van inwonertal

LOGZOTOUPI1218 - percentage intrekkingen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

LOGZOTOUPN1218 - percentage niet-ontvankelijk verklaringen op totale uitstroom minus ten onrechte ingeschreven/doorverwezen

Dependent Variable: LOGZOTOUP1PIG1218

Method: Least Squares

Date: 05/03/22 Time: 22:28

Sample: 1 355

Included observations: 355

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-18.70444	5.949113	-3.144072	0.0018
LOGCBSINWTO1218	1.590425	0.541666	2.936175	0.0035
LOGZOTOUPI1218	0.191460	0.087094	2.198329	0.0286
LOGZOTOUPN1218	-0.061378	0.070622	-0.869104	0.3854

R-squared	0.058961	Mean dependent var	-2.399124
Adjusted R-squared	0.050918	S.D. dependent var	7.391028
S.E. of regression	7.200402	Akaike info criteri	6.797354
Sum squared resid	18197.87	Schwarz criterion	6.840984
Log likelihood	-1202.530	Hannan-Quinn criter	6.814711
F-statistic	7.330658	Durbin-Watson stat	1.907416
Prob(F-statistic)	0.000089		
