

Samenvatting

De ministeries van Justitie, Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken hebben in 2003 de afspraak gemaakt dat het ministerie van Justitie het voortouw zal nemen in de ontwikkeling van een integraal prognosemodel voor de justitiële ketens (PMJ). Dit model moet in staat zijn om de werklast van de diverse partners in de ketens in te schatten voor de komende jaren. Deze inzichten worden vervolgens gebruikt bij het voorbereiden van de begroting van het ministerie van Justitie. Het model bestaat thans uit twee onderdelen, een deel voor de *veiligheidsketen* (PMJ-V) en een deel voor de *civielrechtelijke* en *bestuursrechtelijke keten* (PMJ-CB). PMJ-V wordt reeds een aantal jaren gebruikt in de begrotingsvoorbereiding. De ontwikkeling van PMJ-CB is een gezamenlijk project van WODC en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). In 2005 is een eerste versie van dat onderdeel gereedgekomen (voor een uitgebreide beschrijving zie Leertouwer e.a., 2005). Deze eerste versie is nog niet geschikt bevonden voor inzet bij de begrotingsvoorbereiding. Voor een aantal zaakstypen is de verklarings- en voorspelkracht van het model nog gering. Daarnaast ontbreken nog een aantal schakels in de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke ketens, die wel van belang zijn voor de begroting. In 2005/06 hebben WODC en Rvdr het model aan een verbeterings- en uitbreidingslag onderworpen, met als doel het te kunnen gebruiken in de voorbereiding van de begroting 2008. In dit rapport wordt verslag gedaan van deze werkzaamheden. Het model voor de veiligheidsketen blijft in deze rapportage buiten de beschouwing.

Doelstelling

Het doel van het project is om te komen tot een verbeterde en uitgebreidere versie van het Prognosemodel Justitiële Ketens, onderdeel Civiel en Bestuur (PMJ-CB). Met het model moeten betrouwbare beleidsneutrale prognoses kunnen worden gemaakt van de in- en uitstroom van civiele en bestuursprocedures bij de individuele gerechten, voor de middellange termijn (6 à 7 jaar vooruit). Beleidsneutraal wil zeggen dat de ontwikkelingen als gevolg van nieuw of recent ingezet beleid en/of wetgeving, die nog niet in de statistieken (kunnen) zijn verwerkt of daarin tot uitdrukking komen, in de PMJ-prognoses buiten beschouwing blijven. Ook moet het model prognoses leveren van het aantal toevoegingen dat wordt afgegeven door de Raden voor Rechtsbijstand. Deze worden in het kader van de Wet Rechtsbijstand door het ministerie van Justitie gefinancierd. De prognoses moeten bijdragen aan de onderbouwing van de begrotingen van de Raad voor de rechtspraak en het ministerie.

De *verbetering* van de eerste modelversie richt zich op het vergroten van de verklaringskracht. Ook onderdeel van het verbetertraject is het in kaart brengen van de kwaliteit van de externe prognoses, dat wil zeggen de prognoses van de verklarende variabelen in het model, die door andere organisaties worden gemaakt. Wat betreft de *uitbreiding* van het model is afgesproken dat de

ontwikkeling van het aantal toevoegingen dat wordt afgegeven in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand in het model wordt opgenomen. Ook wordt een eerste aanzet gemaakt met de modellering van voorraadvorming en doorlooptijden. Deze onderdelen ontbraken nog in de eerste modelversie.

Vergroten van de verklaringskracht

In PMJ-CB wordt onderscheid gemaakt naar een aantal zaakstypen, gerelateerd aan het gerecht dat het type zaken afdoet. Voor elk zaakstype is een modelspecificatie gebouwd, waarbij de invloed van achtergrondfactoren is geoperationaliseerd in meetbare verklarende variabelen, die vervolgens gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van het aantal rechtszaken op arrondissementsniveau. De achtergrondfactoren zijn gekozen op basis van wetenschappelijke theorieën over het ontstaan van geschillen, hoe actoren daarmee omgaan en hoe de geschillen uiteindelijk worden beslecht. Met behulp van een econometrisch model en historische gegevens is de invloed van deze verklarende variabelen op de ontwikkeling van het aantal civiele en bestuurszaken geschat, per zaakstype en type gerecht.

Voor de theoretische verdiepingsslag is een aantal zaakstypen geselecteerd, waarvoor in de eerste modelversie een onbevredigende specificatie is geschat. Dit is gebeurd aan de hand van de volgende drie criteria:

- De modelspecificatie bevat een geschatte relatie die een onbevredigende theoretische onderbouwing heeft. Zo kan het verband theoretisch moeilijk te interpreteren zijn, of is de richting van het verband tegengesteld aan de empirische verwachting).
- De verklaringsgraad van de modelspecificatie (gemeten door de statistische prestatiegraad R^2) is laag, waarbij de norm is gesteld op 20%.
- De geschatte autonome trend in de modelspecificatie is (in absolute zin) erg hoog. De norm is daarbij gesteld op een jaarlijkse groei of afname van meer dan 10%. In de geschatte trend gaan in het algemeen ook effecten van niet in beschouwing genomen verklarende variabelen schuil.

De geselecteerde zaakstypen zijn aan een nadere analyse onderworpen, die grofweg uit een viertal stappen bestaat. In de eerste plaats is geput uit de (wetenschappelijke) literatuur om na te gaan of de geschatte verbanden overeenkomen met de inzichten uit de literatuur. Bij de moeilijk interpreteerbare verbanden is gekeken of er wellicht empirische onderzoeken zijn die deze verbanden beter kunnen duiden. Ten tweede is nader onderzocht wat precies de samenstelling van rechtszaken is binnen een bepaald zaakstype. Ten derde is met behulp van juridische bronnen nagegaan of grote, op zichzelf staande stijgingen of dalingen van de instroom in bepaalde jaren kunnen worden toegeschreven aan wijzigingen in wet- en regelgeving. Ten slotte is gebruik gemaakt van de kennis van diverse inhoudelijke deskundigen uit het veld.

Voor zover de aldus verkregen nieuwe inzichten daartoe aanleiding gaven, zijn nieuwe verklarende factoren vastgesteld, en is onderzocht of er bruikbare databronnen zijn om kwantitatieve invulling te geven aan deze factoren.

Vervolgens is getoetst of deze nieuwe verklarende variabelen effect sorteren op de ontwikkeling van het aantal zaken.

Resultaten

Zowel de verzoekschriften als de dagvaardingen voor *huurzaken* zijn aan het verbeteringstraject onderworpen. Betalingsproblemen bij huurders vormen de belangrijkste achtergrond van de rechtszaken op huurgebied. De variabelen die in de eerste modelversie zijn getoetst om de ontwikkeling van het aantal huurzaken te verklaren, lijken te algemeen en niet voldoende toegespitst op de huurproblematiek. Ook het onderscheid tussen geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde sector binnen de huurwoningen lijkt zinvol. De meeste verzoekschriftprocedures betreffen geschillen die gaan over niet-geliberaliseerde woningen. Tevens blijkt dat huurverhogingen een potentiële bron van conflicten zijn. De dalende trend van het aantal verzoekschriftprocedures hangt deels samen met de dalende trend van het aantal zaken bij de Huurcommissie, aangezien een deel van de verzoekschriften doorstroomt van Huurcommissie naar kantonrechter. De stijgende trend bij dagvaardingsprocedures kan deels worden verklaard door de toenemende marktwerking in de huursector. Daardoor verschuiven veel huurwoningen van de gereguleerde sector naar de geliberaliseerde sector. De meeste huurconflicten in de gereguleerde sector komen voor de Huurcommissie, geschillen in de geliberaliseerde sector vooral bij de kantonrechter (ingeleid via een dagvaarding). Het nieuwe huurbeleid vanaf 2002 bevat diverse elementen die verschuivingen tot gevolg hadden. De nieuwe inzichten hebben geleid tot aanpassing van de modelspecificaties, zowel voor verzoekschriften als dagvaardingen. Bij de verzoekschriften is in statistische zin niet echt sprake van een verbetering, wel in interpretatie van de geschatte verbanden. Bij de dagvaardingen is de geschatte autonome trend teruggebracht met 2%-punt per jaar, en is de verklaringskracht toegenomen met 10%-punt.

De *arbeidszaken* die via een dagvaarding worden ingeleid bij de kantonrechter blijken voornamelijk zaken waarbij slecht werkgeverschap centraal staat. Het betreft voor een groot deel ontslagzaken buiten de aanvragen bij de CWI en buiten de door de standaard kantonrechtersformule (ingeleid via een verzoekschrift) afgedane zaken om. Er is getracht om vanuit de participatietheorie specifiekere groepen/variabelen te selecteren, waarbij de kans op arbeidsconflicten relatief groot is (werkzame beroepsbevolking, werknemers, zelfstandigen, aantal banen). Door de jaren heen is een aantal relevante wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd (bijvoorbeeld de Arbeidstijdenwet in 1995, Flexwet in 1999). Ondanks de nieuwe inzichten is het niet gelukt om de modelspecificatie uit de eerste modelversie te verbeteren. Daarmee blijft de 'oude' modelspecificatie staan.

Een groot deel van de *familiezaken* (sector civiel, verzoekschriften) spitst zich toe op jeugdproblematiek als gevolg van echtscheidingen en ontbindingen van samenwoningrelaties waarbij kinderen betrokken zijn (gezag, omgang, levensonderhoud). De rol van jeugdigen en ook 'jongvolwassenen' is nader bekeken, aangezien jongvolwassenen relatief vaak relaties aangaan en ook beëindigen, waarbij soms kinderen betrokken zijn. Daarnaast gaan financiële

problemen vaak gepaard met familie- en/of relatieproblemen, in het bijzonder in de nasleep van echtscheidingen. Ook het aantal huwelijken is mogelijk van belang, aangezien een deel van de familiezaken gaat over het afsluiten van huwelijksvoorwaarden van reeds getrouwde stellen. Uit de literatuur is tevens duidelijk geworden dat het in de eerste modelversie gevonden negatieve verband tussen familiezaken en het aantal van echt scheidende personen niet houdbaar is. Diverse studies tonen aan dat het effect positief moet zijn. De nieuwe inzichten hebben geen nieuwe modelspecificatie opgeleverd, aangezien de geschatte effecten van de nieuwe variabelen niet significant bleken.

Grofweg de helft van het aantal *kort gedingen* (sector civiel, dagvaardingen) gaat over bijzondere overeenkomsten als huur, koop, ruil en het verrichten van diensten. Daarnaast zijn er relatief veel kort gedingen op het gebied van familierecht (omgang/gezag, levensonderhoud). Veel van de kort gedingen lijken inhoudelijk op de corresponderende bodemprocedures die in het model worden onderscheiden. Het belangrijkste verschil is het spoedeisende karakter van het geschil, waardoor een kort geding in dat geval de meest logische weg vormt om een geschil voor de rechter te brengen. Daarom is bij de modellering van kort gedingen gebruik gemaakt van de nieuwe inzichten bij de huur- en familiezaken, en zijn de daar aangedragen variabelen in de modelspecificatie opgenomen. Dit heeft geleid tot een verbeterde specificatie voor kort gedingen, waarbij de verklaringsgraad meer dan verdubbeld is.

De *ambtenarenzaken* (sector bestuur) betreffen vooral zaken aangespannen door een ambtenaar in verband met een arbeidsrechtelijk geschil met de werkgever. In vier op de vijf zaken vallen deze binnen het kader van de Ambtenarenwet (AW). De overige zaken vallen grotendeels binnen de Militaire Ambtenarenwet (MAW). Vanuit het kader van de participatietheorie is onderzocht of het aantal onder de AW en de MAW vallende personen een positief effect heeft op het aantal ambtenarenzaken. Daarbij zijn de privatiseringsoperaties van de laatste jaren van belang, waarbij veel arbeidsplaatsen zijn overgeheveld van de overheid naar de particuliere sector. Ook probeert de overheid de rechtspositionele verschillen tussen overheidsdiensten en de particuliere sector te verminderen. De uitgevoerde analyses blijken geen verbetering van het model op te leveren.

De *belastingzaken* (gerechtshof) kunnen worden onderverdeeld naar type belasting, naar Rijksbelastingen (inkomstenbelasting, motorrijtuigenbelasting, overig), plaatselijke en waterschapsbelasting (onroerend zaaksbelasting/WOZ, verontreinigingsheffing, overig) en premieheffing sociale verzekeringen. De instroom van zaken rond Rijksbelastingen verschilt sterk van die van zaken rond lokale belastingen, en heeft dus kennelijk verschillende achtergronden. Bij de Rijksbelastingen hebben verder zowel veranderingen in behandelingswijze in het voorportaal (de Belastingdienst) als een vermindering van de belastingdruk mogelijk een belangrijk drukkend effect gehad op de instroom. Bij de lokale belastingen lijken, naast de WOZ, ontwikkelingen op het gebied van de parkeerbelasting te domineren. De inkomsten uit deze vorm van belasting zijn behoorlijk toegenomen. De modelspecificatie is aanzienlijk verbeterd. Zo is de geschatte dalende autonome trend van 11% per jaar teruggebracht tot 2% per

jaar. Tevens zijn de moeilijk interpreteerbare verbanden uit de modelspecificatie verwijderd.

De groep *sociale verzekeringszaken* (sector bestuur) is een diverse verzameling zaken die kan worden verdeeld naar verschillende wetten. De meeste zaken spelen zich af rond de WAO (tegenwoordig WIA) en de WW. Er is getracht om het aantal beroepen voor de bestuursrechter modelmatig te relateren aan de afgewezen aanvragen en de behandelde bezwaarschriften (zowel WAO/WIA als WW). Deze exercitie heeft echter niet geleid tot een verbeterde modelspecificatie.

He zaakstype *ex-AROB/bouwzaken* (sector bestuur) betrof in de eerste modelversie een restcategorie bestaande uit gegevens over bodemprocedures op ex-AROB gebied en alle voorlopige voorzieningen uit de sector bestuur. Inmiddels kunnen deze twee typen procedures apart worden onderscheiden, en zijn hiervoor twee verschillende modelspecificaties gebouwd. Modelverbeteringen zijn gezocht in de sfeer van aanvullende variabelen als verleende bouwvergunningen en de ontwikkeling van de woningvoorraad. Voor de bodemprocedures ex-AROB/bouw heeft dit geleid tot een verbeterde modelspecificatie, maar voor de voorlopige voorzieningen is het niet gelukt om een bevredigende specificatie op te stellen. De ontwikkeling hiervan wordt voorlopig voorspeld via trendextrapolatie.

Kwaliteit externe prognoses

Om het beroep op de rechter te kunnen voorspellen, zijn prognoses nodig van de variabelen die in de modelspecificaties worden gebruikt om de historische ontwikkeling van het aantal rechtszaken te verklaren. Deze prognoses worden meestal ontwikkeld door externe instanties als het CBS en het Centraal Planbureau. Met name op het gebied van de toekomstige economische ontwikkeling is de onzekerheid groot en zijn voorspelfouten in de externe prognoses zeer gebruikelijk. Deze voorspelfouten werken door in de met behulp van PMJ-CB opgestelde prognoses van het beroep op de rechter. In het kader van verbetering van de eerste modelversie is het dan ook zinvol om de kwaliteit van de externe prognoses aan een nader onderzoek te onderwerpen.

De frequentie en de tijdshorizon van de diverse externe prognoses verschilt aanzienlijk, niet alleen tussen instanties, maar ook bij de verschillende prognoses van één instantie. Vaak wordt een 'gemiddelde/verwachte' of 'meest waarschijnlijke' ontwikkeling geschetst, soms wordt gewerkt met varianten of scenario's in de prognoses. De vraag rijst of het verstandig is om dergelijke benaderingen bij de toepassing in PMJ-CB over te nemen. De met PMJ-CB opgestelde prognoses dienen vooral voor een optimale onderbouwing van de begroting. Daarbij ligt het zwaartepunt van het gebruik van de prognoses bij de formulering van de begroting van het komende jaar.

Ter voorbereiding van de begroting is in de eerste plaats behoefte aan een schets van de met het model te voorspellen ontwikkeling van de instroom van zaken in de komende jaren. Dit betekent dat de prognoses geen systematische onder- of overschatting mogen geven. Daarnaast is het mogelijk voor het begrotingsjaar een indicatie van de (relatieve) onzekerheid van de uitkomst per

type zaak te geven. Periodiek, bijvoorbeeld voor een kabinetsformatie, is het zinvol om voor de (middel)lange en langere termijn (5 à 10 jaar vooruit) enkele scenario's en hun gevolgen voor het beroep op de rechter te schetsen.

Gesubsidieerde rechtsbijstand

De belangrijkste uitbreiding van PMJ-CB betreft de ontwikkeling van een module voor het aantal toevoegingen dat in het kader van de Wet op de Rechtsbijstand wordt afgegeven. De toevoegingen zijn daarbij onderverdeeld in acht civielrechtelijke en drie bestuursrechtelijke categorieën. Exact dezelfde zaakstypering als bij de rechtszaken in eerste aanleg bleek niet mogelijk, aangezien in de toevoegingenregistratie het onderscheid tussen verzoekschrift- en dagvaardingsprocedures ontbreekt.

Bij de bouw van de rechtsbijstandmodule is gekozen voor een simpele aanpak, waarbij de ontwikkeling van het aantal door de Raden van Rechtsbijstand afgegeven toevoegingen is gerelateerd aan maatschappelijke en beleidsmatige achtergrondfactoren. Daarbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de relaties die zijn gelegd tussen achtergrondfactoren en de instroom van zaken bij de civiele en bestuursrechter. Een directe verbinding tussen de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen en de instroom van rechtszaken ontbreekt echter nog.

De gevonden modelspecificaties voor de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen zijn in het algemeen redelijk te noemen. De voorspelfouten zijn weliswaar soms hoog, maar nog altijd lager dan wanneer gebruik zou zijn gemaakt van trendextrapolatie. Voor drie categorieën toevoegingen is het niet gelukt om een geschikt model te bouwen. Voor deze categorieën zullen de toekomstige ontwikkelingen worden geraamd met behulp van trendextrapolatie.

Voorraden en doorlooptijden

Het is mogelijk dat (verwachtingen over) doorlooptijden mede een rol spelen bij de beslissing van rechtzoekenden om een beroep op de rechter te doen. Het ligt dan ook voor de hand om de ontwikkeling van doorlooptijden, en de daarmee samenhangende vorming van voorraden, op te nemen in PMJ-CB. In dit rapport wordt een eerste aanzet daartoe gegeven. Het verband kan overigens in twee richtingen gaan: als men zo snel mogelijk een oplossing wil bereiken bij een bepaald probleem, zal een procedure aantrekkelijker zijn naarmate deze sneller is. Wanneer het doel echter is om uitstel/vertraging te bereiken, kan een langere procedure aantrekkelijker zijn.

De gemiddelde doorlooptijd kan geschat worden met gegevens over voorraden van zaken die in behandeling zijn. Door een schatting van de huidige voorraad te combineren met cijfers over de in- en uitstroom over een reeks van jaren, kunnen we een schatting maken van de voorraad over een reeks van jaren. De verhouding tussen de voorraad aan het begin van een bepaald jaar en de uitstroom gedurende dat jaar geldt dan als ruwe indicator voor de gemiddelde doorlooptijd in het jaar,

In een volgende fase van de modelontwikkeling zullen doorlooptijden daadwerkelijk in het model worden gebouwd. Daarbij wordt de geschatte doorlooptijd als exogene variabele in het model opgenomen. In een later stadium moet worden bekeken of er rekening moet worden gehouden met het endogene karakter van de doorlooptijden, aangezien ze in feite mede afhankelijk zijn van in- en uitstroom in voorgaande jaren.