

Rechtspraak: productiviteit in perspectief



Rechtspraak: productiviteit in perspectief

Ab van der Torre (SCP)
Jedid-Jah Jonker (SCP)

Frank van Tulder (Rvdr)
Theresa Steeman (Rvdr)
Gerard Paulides (Rvdr)



Sociaal en Cultureel
Planbureau

Den Haag, april 2007



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2007

SCP-publicatie 2007/6

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Opmaak figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagillustratie: ©Jessecartoons, Canada

ISBN13 978-90-377-0294-1

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44
Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

Leeswijzer

Lezers die alleen in de hoofdlijnen zijn geïnteresseerd kunnen verder volstaan met het lezen van de Samenvatting, eventueel aangevuld met de hoofdstukken 1 (Inleiding en probleemstelling) en 9 (Nabeschouwing en conclusies). Voor lezers die meer willen weten over het institutionele kader en de wijze van meting van de productie is hoofdstuk 2 van belang. Hoofdstuk 3 is bedoeld voor lezers die zijn geïnteresseerd in de methodische en statistische achtergronden van de analyses en hoofdstuk 4 voor hen die belangstelling hebben voor de empirische resultaten van eerder productiviteitsonderzoek bij de rechtspraak in binnen- en buitenland. Zij die meer in detail kennis willen nemen van de uitkomsten kunnen terecht in hoofdstuk 5 (rechtbanken totaal), hoofdstuk 6 (sectoren binnen rechtbanken), hoofdstuk 7 (gerechtshoven totaal) en hoofdstuk 8 (sectoren binnen gerechtshoven). Deze hoofdstukken lijken veel op elkaar, wat betreft indeling en manier van bespreken en kunnen daardoor min of meer afzonderlijk worden gelezen.



Inhoud

Voorwoord	11
Samenvatting	13
1 Inleiding en probleemstelling	23
1.1 Doelstelling	23
1.2 Beleidskader	23
1.3 Onderzoeksvragen	26
1.4 Indeling van het rapport	27
2 Organisatie en productie	29
2.1 Organisatiestructuur	29
2.2 Definitie van productie en productiviteit	34
2.3 Financieringsstructuur	37
3 Wijze van analyse, variabelen en data	39
3.1 Onderzoekskader	39
3.2 Gedrag van gerechten	40
3.3 Theorie over productiefuncties	43
3.4 Gekozen analysemethode	44
3.5 Specificatie van de productiefuncties	45
3.6 Variabelen in de productiefuncties	48
3.6.1 Inzet van middelen en de organisatie daarvan	48
3.6.2 Productie	49
3.6.3 Het stuwmeer van zaken	50
3.6.4 Andere indicatoren	52
3.7 Data	53
4 Empirische resultaten van eerder onderzoek	55
4.1 Schaal- en synergie-effecten	55
4.2 Efficiëntieverschillen	57
4.3 Productiviteitsontwikkeling in Nederland	58
5 Analyses op het niveau van rechtbanken	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Beschrijving van de gegevens	61
5.3 De inzet van middelen	62
5.3.1 Reële kosten(samenstelling)	62
5.3.2 Personeel	65

5.3.3	Niet-personele middelen per arbeidsjaar	65
5.4	Kengetallen van productiviteit	66
5.4.1	Arbeidsproductiviteit	66
5.4.2	Totale productiviteit	69
5.5	De factoren die van invloed zijn op de productie	72
5.5.1	Uitkomsten van productiefuncties op rechtbankniveau, in jaarcijfers	72
5.5.2	Schaaleffecten	75
5.5.3	Marginale producten	76
5.5.4	Efficiëntie	77
5.5.5	Uitkomsten van productiefuncties op rechtbankniveau, in trimestercijfers	77
5.6	De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren	80
5.6.1	Procesindicatoren	81
5.6.2	Kwaliteitsindicatoren	81
5.7	Conclusies	84
6	<i>Rechtbanken: analyses op het niveau van sectoren</i>	86
6.1	Inleiding	86
6.2	Beschrijving van de gegevens	86
6.3	De inzet van middelen	88
6.4	Kengetallen van productiviteit	89
6.5	De factoren die van invloed zijn op de productie	94
6.5.1	Uitkomsten van productiefuncties op sectorniveau, in jaarcijfers	94
6.5.2	Schaaleffecten	97
6.5.3	Marginale producten	98
6.5.4	Efficiëntie	98
6.5.5	Uitkomsten van productiefuncties op sectorniveau, in trimestercijfers	99
6.6	De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren	100
6.6.1	Bestuur	101
6.6.2	Civil	102
6.6.3	Kanton	104
6.6.4	Straf	106
6.7	Conclusies	108
7	<i>Analyses op het niveau van gerechtshoven</i>	110
7.1	Inleiding	110
7.2	Beschrijving van de gegevens	110
7.3	De inzet van middelen	111
7.3.1	Reële kosten(samenstelling)	111
7.3.2	Personeel	111
7.3.3	Niet-personele middelen per arbeidsjaar	111
7.4	Kengetallen van productiviteit	115
7.4.1	Arbeidsproductiviteit	115
7.4.2	Totale productiviteit	117
8	<i>Inhoud</i>	

7.5	De factoren die van invloed zijn op de productie	120
7.5.1	Uitkomsten van de productiefunctie	120
7.5.2	Schaaleffecten	124
7.5.3	Marginale producten	126
7.5.4	Efficiëntie	126
7.6	De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren	126
7.7	Conclusies	128
8	<i>Gerechtshoven: analyses op het niveau van sectoren</i>	129
8.1	Inleiding	129
8.2	Beschrijving van de gegevens	129
8.3	De inzet van middelen	130
8.4	Kengetallen van productiviteit	133
8.5	De factoren die van invloed zijn op de productie	136
8.5.1	Uitkomsten van productiefuncties	136
8.5.2	Schaaleffecten	138
8.5.3	Efficiëntie	139
8.6	De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren	140
8.7	Conclusies	140
9	<i>Samenvatting en conclusies</i>	142
9.1	Wetenschappelijke relevantie	142
9.2	Beleidsrelevante conclusies	143
	<i>Summary</i>	147
	<i>Literatuur</i>	156
	<i>Begrippenlijst</i>	158
	<i>Samenstelling begeleidingscommissie</i>	163
	<i>Publicatielijst van het Sociaal en Cultureel Planbureau</i>	165
	<i>Bijlagen A-C gepubliceerd op http://www.scp.nl/rechtspraak</i>	
A	LAMICIE-A4tjes 2002 en 2005 en productieaantallen	
B	Schattingen gegevens	
C	Alternatieve schattingen productiefuncties	



Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft veel ervaring met onderzoek naar de productiviteit van publieke dienstverlening. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) streeft naar een optimale bekostiging en een doelmatige inrichting van de rechtspraak en wil voor de onderbouwing van zijn beleid meer inzicht hebben in de factoren die van invloed zijn op de productiviteit van gerechten. Daarbij gaat het niet alleen om kwantitatieve, maar ook om kwalitatieve aspecten van de prestaties van de gerechten.

Daarom hebben het SCP en de Rvdr besloten samen een onderzoek uit te voeren naar de productiviteit van de rechtspraak. Dit onderzoek is nu mede mogelijk geworden omdat de Rvdr en de gerechten de gegevensvoorziening van de rechtspraak in de afgelopen jaren beter hebben gestructureerd. Wel zijn kwalitatieve kenmerken van de rechtspraak nog slechts beperkt beschikbaar.

In het onderzoek wordt zowel ingegaan op trendmatige ontwikkelingen in de productiviteit als op verschillen tussen de gerechten onderling. Deze verschillen worden onder meer in verband gebracht met de schaal van de productie, de omvang en samenstelling van ingezette middelen en kenmerken van het productieproces zelf. Ook de rol van de bij het gerecht binnenkomende zaken, alsmede de voorraad van zaken die nog behandeld moet worden, komen aan de orde. Een belangrijke vraag is natuurlijk of verbeteringen in de productiviteit niet ten koste gaan van de kwaliteit van de geleverde prestaties. Daarom zijn in dit onderzoek ook kwalitatieve aspecten van de productie betrokken.

Het onderzoek heeft een econometrisch karakter en geeft een betrekkelijk globaal beeld van de productiviteit van de rechtspraak. Een meer gedetailleerd beeld vereist een onderzoek naar de bedrijfsvoering van de gerechten. Dit meer bedrijfsmatige onderzoek kan aanwijzingen geven voor mogelijke andere relevante factoren, die niet of in onvoldoende mate in dit onderzoek zijn betrokken. De Rvdr is dan ook voornemens om, in samenwerking met een aantal gerechten, nader onderzoek 'op de werkvloer' te laten uitvoeren.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Dr. F. van Dijk
Hoofd afdeling Ontwikkeling Rvdr



Samenvatting

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) is geïnteresseerd in de productiviteit van de rechtspraak. Om die – in twee fasen – te onderzoeken heeft de raad eind 2005 een project opgezet; de fasen vormen samen een tweeluik. De eerste fase bestaat uit een algemene statistische verkenning en is het onderwerp van deze publicatie. De tweede fase betreft een bedrijfsorganisatorische verdieping, waarvoor de resultaten van het eerste project als basis dienen.

De statistische verkenning in deze publicatie is het resultaat van een samenwerkingsverband tussen het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). Zij richt zich op de vraag welke ontwikkelingen en verschillen in productiviteit de negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven in de periode 2002-2005 laten zien en in hoeverre zij te verklaren zijn. De relatie tussen productiviteit enerzijds en een aantal beschikbare proces- en kwaliteitsindicatoren is eveneens onderzocht.

De uitkomsten bieden informatie voor discussies op het gebied van organisatie (bijvoorbeeld over wenselijke schaalgrootte, samenwerking), financiering (bijvoorbeeld over kostprijzen) en 'best practices' bij de rechtspraak. Verder kunnen de in dit rapport gevonden verbanden tussen ingezette middelen en afgehandelde zaken per gerecht als basis dienen voor een gedetailleerd model voor de justitiële keten.

Opzet en methode van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op informatie uit de geconsolideerde viermaandelijke rapportages van de rechtspraak over de jaren 2002-2005.

De productie is de gewogen optelling van een breed scala aan producten van de rechtspraak. Deze betreffen voornamelijk de afdoening van verschillende typen zaken op verschillende wijzen. Bij de weging is aangesloten op de financieringssysteem van 2005. De daarbij gehanteerde gewichten (de zogenaamde LAMICIE-gewichten of -normen¹) zijn in het algemeen gebaseerd op tijdsbestedingonderzoek bij de gerechten. Als maatstaven voor productiviteit gelden de arbeidsproductiviteit (de verhouding tussen de productie en de personeelssterkte in arbeidsjaren of voltijdequivalenten) en de totale productiviteit (de verhouding tussen de productie en het totale volume aan ingezette middelen). Het totale volume aan ingezette middelen is de som van het volume aan personele middelen en dat aan niet-personele middelen. Deze maatstaven voor productiviteit berekenen we voor de negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven.

Bij een nadere analyse van de productiviteit is het van belang de vraag te stellen welke doelstellingen de gerechten nastreven en binnen welke randvoorwaarden zij

¹ De betekenis van LAMICIE-gewichten is toegelicht in paragraaf 2.2.

werken. In de economische theorie worden verschillende soorten gedrag van producenten onderscheiden, zoals het streven naar kostenminimalisatie of het streven naar maximalisatie van winst of opbrengst. Als een duidelijke eenduidige doelstelling kan worden aangegeven, heeft dat voordelen. Het gebruik van informatie daarover kan tot betrouwbaardere schattingen leiden.

Het veronderstellen van dergelijke eenduidige doelstellingen bij de gerechten ligt echter niet voor de hand. Omdat de beschikbare budgetten vóór 2005 geheel en vanaf 2005 voor een groot deel (via de bestuurs- en prijsafspraken) van tevoren zijn vastgelegd, is bij het beschrijven van de productiestructuur gekozen voor het gebruik van productiefuncties. Zo'n functie legt de relatie tussen ingezette middelen en productie vast zonder gebruik te maken van extra informatie over de doelstelling van de producent. Gekozen is voor een flexibele specificatie (in logaritmen) die veel relaties kan beschrijven.

De gehanteerde productiefunctie legt een relatie tussen enerzijds de productie en anderzijds de omvang van het rechterlijk personeel (rechters en raadsheren), het ondersteunend personeel, de niet-personele middelen, het stuwmeer van zaken en eventueel andere relevante kenmerken van de ingezette middelen of de organisatie. Ook wordt rekening gehouden met zogenoemde periode-effecten die voortvloeien uit veranderingen in regelgeving, beleid of andere factoren die niet direct zijn waargenomen. Het personeel wordt uitgedrukt in voltijdequivalenten en het materieel in reële kosten. Het 'stuwmeer van zaken' is de som van de instroom van nieuwe en de voorraad van liggende zaken. In economische termen is het stuwmeer van zaken een productiefactor: het is één van de middelen die nodig zijn om zaken af te handelen. Als schattingsmethode is gekozen voor een gewone regressiemethode, toegepast op een panel van waarnemingen: alle negentien rechtbanken voor vier jaren (2002-2005) of twaalf trimesters (binnen deze jaren) en alle vijf gerechtshoven voor dezelfde twaalf trimesters. Een tekort aan waarnemingen verhinderde het toepassen van een paneldatamethode.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek passeren in het volgende de revue, steeds voorafgegaan door de betreffende onderzoeksvraag of -vragen.

Ontwikkelingen en verschillen in de productiviteit

De eerste onderzoeksvraag luidt: welk beeld geven de jaar- en de viermaandsoverzichten 2002-2005 van de verschillen in productiviteit tussen de 19 rechtbanken en de 5 gerechtshoven, in totaal en per sector van het gerecht? Welke ontwikkelingen zijn daarin waarneembaar? Zijn de gehanteerde definities van de onderliggende gegevens voldoende gelijkloidend om de verschillen als reëel te zien?

Om met de laatste vraag te beginnen: wat betreft de kwaliteit van de gehanteerde cijfers is de informatie met name over personeelssterkte onvolledig. Daarom zijn enige bijschattingen gemaakt en is er waarschijnlijk sprake van enige ruis in de gegevens van de gerechten. De opgave van cijfers over kosten en productie kent al vanaf 2002 een redelijke standaardisatie. Tussentijds zijn er wel enige definitiewijzigingen geweest, maar die zijn relatief van geringe betekenis. Het is dus niet te

14 Samenvatting

verwachten dat de conclusies over verschillen en ontwikkelingen door de kwaliteit van de gehanteerde cijfers in belangrijke mate zijn vertekend.

Gerechten als geheel

De totale arbeidsproductiviteit van de negentien rechtbanken is tussen 2002 en 2005 met 5% gegroeid. Dit is de gecombineerde invloed van een productiestijging met 16% en een toename van de personeelssterkte met 11%. Bij de vijf hoven samen groeide in dezelfde periode de arbeidsproductiviteit met 4%. Dit is de resultante van een productiestijging met 25% tegen een toename van de personeelssterkte met 21%. Overigens is de stijging niet gelijkmatig over de jaren verdeeld. Na een aanvankelijke stijging treedt bij de rechtbanken in 2005 en bij de hoven in 2004 en 2005 een daling op.

Ook de totale productiviteit is gestegen, zowel bij de rechtbanken als bij de hoven. Bij de negentien rechtbanken bedroeg de groei tussen 2002 en 2005 14%. Dit is de resultante van een productiestijging met 16% en een toename van de middeleninzet met 2%. Bij de hoven ligt de totale productiviteit in 2005 10% hoger dan in 2002. Deze stijging is de gecombineerde invloed van een productiegroei met 25% en een toename van de middeleninzet met 14%.

Na een indeling van de rechtbanken in vier grootteklassen blijkt dat de verschillen tussen de grootteklassen in arbeidsproductiviteit en totale productiviteit in 2005 slechts gering zijn. In de jaren daarvoor lag de productiviteit lager bij de groep grootste rechtbanken. De middelgrote rechtbanken laten over heel de periode een relatief hoge productiviteit zien. Bij de drie grootste gerechtshoven ligt de productiviteit in 2005 iets hoger dan bij de twee kleinste. In de jaren daarvoor is het beeld omgekeerd.

In de loop van de jaren verandert de onderlinge rangorde in productiviteit tussen de individuele gerechten. Dit wordt duidelijk bij het vergelijken van de productiviteitscijfers in 2002 en 2005 op het niveau van individuele rechtbanken en hoven. In het bijzonder bij de rechtbanken zijn de veranderingen in rangorde op dit gebied groot.

Er zijn ook aanzienlijke productiviteitsverschillen tussen individuele rechtbanken, tot maximaal 50% in termen van arbeidsproductiviteit en bijna 40% in termen van totale productiviteit. Bij de hoven gaat het om verschillen van maximaal ruim 60% in termen van arbeidsproductiviteit en bijna 30% in termen van totale productiviteit.

De belangrijkste conclusies die in de analyse van de ruwe kengetallen van productiviteit bij de gerechten kunnen worden getrokken, zijn dat de productiviteit per saldo gedurende de gehele periode 2002-2005 zowel bij rechtbanken als bij gerechtshoven is gestegen en dat er zowel in de loop van de jaren als tussen de gerechten onderling flinke verschillen in productiviteit waarneembaar zijn.

Sectoren

Bij de rechtbanken zijn vier sectoren en bij de gerechtshoven drie sectoren te onderscheiden, waarin zaken uit verschillende rechtsgebieden worden behandeld. Zowel rechtbanken als hoven kennen de sectoren: bestuur, civiel en straf. De rechtbanken

kennen ook nog de sector kanton, waarbinnen bij wet gespecificeerde typen (meestal kleinere) zaken van elk rechtsgebied worden behandeld.

De ontwikkelingen in de arbeidsproductiviteit verschillen sterk tussen de uiteenlopende sectoren. Bij de rechtbanken laten de sectoren kanton en bestuur een stijging zien van respectievelijk 12 en 11%. De sector civiel bleef gelijk en de sector strafkende een daling van -5%. Bij de hoven steeg de arbeidsproductiviteit tussen 2002 en 2005 bij de sectoren civiel (+9%) en straf (+5%) en daalde zij bij de sector bestuur (-5%).

Uitgesplitst naar de grootte van rechtbanken en hoven wisselt het beeld van jaar tot jaar. Alleen de strafsectoren bij de grote rechtbanken laten in alle jaren een relatief lage arbeidsproductiviteit zien. Deze ligt overigens juist bij deze grote rechtbanken in 2005 wel hoger dan in 2002. In 2005 zijn de sectoren van de grote hoven productiever dan die van de kleine, maar in eerdere jaren is het beeld andersom. Zowel bij de rechtbanken als bij de hoven laat de sector straf in 2005 de grootste variatie in productiviteit zien.

De belangrijkste conclusies van de analyse van de ruwe kengetallen per sector zijn dat bij de meeste sectoren binnen de gerechten de productiviteit in heel de periode 2002-2005 is gestegen, en dat bij de sectoren er zowel in de loop van de jaren als tussen de gerechten onderling weer flinke verschillen in productiviteit zichtbaar zijn.

Achtergronden van de productiviteitsverschillen en –ontwikkelingen

De tweede onderzoeksvraag luidt: In hoeverre zijn de verschillen en ontwikkelingen in productiviteit toe te schrijven aan:

- 1 algemene kwantitatieve kenmerken van de organisatiestructuur (inzet van personeel, budget, verhouding diverse typen personeel);
- 2 kenmerken van de organisatie van het werkproces en het gerecht (mate van gemeenschappelijk beheer en ondersteuning, huisvestingssituatie;
- 3 beschikbare kenmerken van het personeel (gemiddelde leeftijd/ervaring van rechters);
- 4 de instroom en voorraad van zaken?

Productiefuncties kunnen beter zicht geven op achtergronden van de productiviteitsverschillen die tussen gerechten zijn geconstateerd, en op de achtergronden van de productiviteitsontwikkelingen. De belangrijkste conclusies van de productiefunctieanalyses op het niveau van rechtbanken en gerechtshoven zijn:

- De optimale omvang van de rechtbanken is net iets kleiner dan de gemiddelde omvang: ongeveer 330 arbeidsjaren aan personeel. Bij rechtbanken met 200 tot en met 500 arbeidsjaren wijkt de productiviteit als gevolg van schaafeffecten overigens hooguit 2% af van die bij de optimale omvang. Bij rechtbanken met minder dan 200 of meer dan 500 arbeidsjaren is de productiviteit wel duidelijk lager dan die bij de optimale omvang. Dergelijke grote of kleine rechtbanken vormen overigens wel een minderheid. De uitkomsten zijn in overeenstemming met de theorie

- die stelt dat te kleine of te grote instellingen te maken hebben met schaalnadelen.
- Bij gerechtshoven zijn de schaaffecten relatief sterker. De optimale schaal ligt hier volgens de analyses omstreeks de 100 arbeidsjaren, circa de helft van het gemiddelde hof. Bij een schaal van 80 tot 130 arbeidsjaren wijkt de productiviteit als gevolg van schaaffecten niet meer dan 2% af van de productiviteit bij de optimale omvang. Vanwege het kleine aantal gerechtshoven moeten deze uitkomsten echter met enige voorzichtigheid worden bekeken.
 - Deze uitkomsten betekenen dat weliswaar bij de meeste gerechten weinig productiviteitswinst uit schaaladaptaties kan worden gehaald, maar dat bij enkele gerechten wel degelijk van schaalvergroting of -verkleining kan worden geprofiteerd.
 - De in de analyses gevonden schaaffecten per sector zijn vaak iets sterker dan voor het gerecht als totaal. Bij de rechtbanken is de optimale schaal van de sector bestuur net iets groter dan gemiddeld: de optimale omvang komt overeen met een personeelssterkte van 90 tot 100 arbeidsjaren. Kleine sectoren bestuur hebben een ongunstige schaal. Bij de sector civiel zijn de rechtbanken productiever naarmate de sector kleiner is, al zijn de schaaffecten niet sterk. Bij de sector kanton ligt de optimale schaal op meer dan anderhalf keer de gemiddelde grootte (ongeveer 160 arbeidsjaren), maar nog grotere sectoren presteren niet veel slechter. Voor de sector straf zijn de verschillen veel groter: hoewel bij de optimale omvang van 70% van het gemiddelde de productiviteit slechts 2% hoger is dan bij de gemiddelde schaal, produceren de grote strafsectoren als gevolg van de schaal 15 tot 27% minder per euro.
 - Bij de gerechtshoven ligt de optimale schaal voor de sector civiel omstreeks 50 arbeidsjaren. Dit is kleiner dan het huidige gemiddelde. Voor de sector straf geldt: hoe kleiner, hoe productiever.
 - Het stuwmeer van zaken (de som van voorraad en instroom) heeft bij zowel rechtbanken als hoven en in vrijwel alle sectoren, een aantoonbare invloed op de productie en draagt substantieel bij aan het verklaren van de productiviteitsverschillen. Een klein aanbod van zaken in verhouding tot de beschikbare middelen kan dus tot lagere productiviteit leiden. Een relatief groot aanbod van zaken kan tot een groot stuwmeer en hogere productiviteit leiden, maar zal de doorlooptijden doen toenemen.
 - In slechts enkele gevallen worden aanwijzingen gevonden dat bepaalde kenmerken van de middeleninzet van invloed zijn op de productiviteit. Zo hangt het aandeel van oude rechters (ouder dan 55 jaar) bij een rechtbank (volgens de trimesteranalyse) of van oude raadsheren bij een hof negatief samen met de productiviteit. Overigens is in buitenlands onderzoek een duidelijk hogere optimale leeftijd voor de, overigens op een andere wijze gemeten, productiviteit van rechters gevonden.
 - Uit de analyses kan niet worden geconcludeerd dat de productiviteit kan toenemen door verschillende typen personeel (rechters of raadsheren, ondersteunende personeelsleden) of personeel en niet-personele middelen onderling te substitueren.

tueren. Alleen bij de sectoren civiel en kanton binnen de rechtbanken blijkt de bijdrage van een rechter aan de productie, in verhouding tot de kosten, relatief groter dan die van respectievelijk de niet-personele kosten en het overige personeel. Vanwege de sterke samenhang tussen de verschillende ingezette middelen bij de gerechten is het over het algemeen niet mogelijk om over de effecten van substitutie harde conclusies te trekken. Slechts bij de sectoren kanton en civiel bij de rechtbanken zijn dus enige aanwijzingen dat substitutie de productiviteit kan doen toenemen.

- De expliciet in de analyse betrokken factoren kunnen niet alle verschillen in productiviteit verklaren. Gemiddeld wijken de rechtbanken in de jaren 2002 tot en met 2005 ruim 4% van hun op basis van de productiefunctie verwachte (verklaarde) productie af, in positieve of in negatieve zin. Dergelijke afwijkingen zijn een maatstaf voor de (relatieve) efficiëntie van het gerecht. De variatie in deze afwijkingen is gering ten opzichte van de eerder geschetste variatie in ruwe productiviteit. Toch is nog een aanzienlijk deel van de werkelijk bestaande variatie niet verklaard. De afwijkingen van de werkelijke van de verklaarde productiviteit zijn bij de rechtbanken gemiddeld het grootst bij de sectoren straf (11%) en bestuur (7%) en het kleinst bij de sectoren civiel (3%) en kanton (4%). Bij de hoven zijn de afwijkingen geringer: gemiddeld 2% in totaal en bij de sectoren belasting, civiel en straf respectievelijk 10%, 8% en 7%.
- In de loop van de tijd treedt een positieve ontwikkeling in de productiviteit op, die niet kan worden verklaard door de in de analyse betrokken factoren: de zogenoemde autonome ontwikkeling. Bij de rechtbanken is als gevolg daarvan enige stijging van productiviteit tussen 2002 en 2005 opgetreden (1 tot 4%). Vooral de sectoren bestuur en kanton laten grote autonome stijgingen zien. Bij de hoven is de autonome stijging tussen 2002 en 2005 nog veel groter (+19%). Hier treden de stijgingen op bij de sectoren straf en civiel.
- Ook de soms grote autonome ontwikkelingen geven aan dat er nog belangrijke factoren niet in de analyse zijn betrokken, die wel van invloed zijn op (ontwikkelingen in) de productiviteit.
- De niet in beschouwing genomen factoren met mogelijke invloed op de productiviteit kunnen divers van aard zijn. Het kan gaan om niet-onderscheiden verschillen in kwaliteit van de ingezette middelen (bijvoorbeeld de kwaliteit van het management) of met – ondanks de vergaande differentiatie in typen product – niet-onderscheiden verschillen in zaakswaarte. Dergelijke verschillen kunnen op hun beurt samenhangen met omgevingskenmerken. Verschillen in efficiëntie kunnen ook te maken hebben met de wijze waarop het productieproces intern is georganiseerd. Of, voor zover er een uitruil kan plaatsvinden tussen productie en kwaliteit, met de kwaliteit van de geleverde diensten. De vraag in hoeverre een aantal van deze kenmerken van het productieproces en de kwaliteit van de geleverde diensten samenhangt met de productiviteit of efficiëntie komt in de volgende paragraaf aan de orde.

- Voor een uitgebreide duiding van de achtergrond van verschillen in efficiëntie wordt het eerder genoemde onderzoek op de werkvloer uitgevoerd.

De relatie tussen de productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren

De derde en vierde onderzoeksvragen luiden:

In hoeverre is verband aan te wijzen tussen productiviteit en proceskenmerken van de gerechten (ziekteverzuim, beleid rondom comparitie na antwoord bij civiel, aanhoudingenbeleid bij straf)? Dergelijke verbanden kunnen een nadere duiding van de in het voorgaande gevonden uitkomsten mogelijk maken en houvast bieden bij de analyses in een tweede fase, waarin bedrijfsprocessen op de werkvloer worden geanalyseerd.

In hoeverre is er een verband aan te wijzen met beschikbare maatstaven van de kwaliteit van de dienstverlening, waaronder doorlooptijden?

Uit een door een beperkte beschikbaarheid van gegevens ook beperkte analyse van de samenhang tussen productiviteit en efficiëntie aan de ene kant en proces- en kwaliteitsindicatoren aan de andere kant komt het volgende beeld naar voren:

De arbeidsproductiviteit hangt bij de rechtbanken negatief samen met het arbeidsverzuim. Dit is goed voorstelbaar, omdat verzuim ten koste gaat van de tijd die men voor het primaire proces beschikbaar heeft. Soms wordt het omgekeerde verband verondersteld: hoge productiviteit zou hoge werkdruk betekenen en deze laatste zou het ziekteverzuim verhogen. Dit positieve verband tussen productiviteit en arbeidsverzuim wordt door deze uitkomsten dus niet bevestigd.

Er is in een aantal gevallen een positief verband aanwijsbaar tussen productiviteit/efficiëntie en de waardering van de rechtbank door professionele klanten (zoals advocaten en Officieren van Justitie). In andere gevallen wordt geen duidelijk verband tussen productiviteit/efficiëntie en waardering door klanten gevonden.

Er zijn over het algemeen geen sterke aanwijzingen voor een samenhang tussen productiviteit en doorlooptijden. Alleen in enkele gevallen wordt een verband gevonden. Dit is dan negatief: een lagere productiviteit gaat samen met een langere doorlooptijd.

Bij de sector civiel binnen de rechtbanken gaat een beleid waarbij controle van de substantiëringsplicht² in contradictoire handelszaken³ centraal staat, samen met een hogere productiviteit en efficiëntie.

Bij de sectoren straf binnen de rechtbanken gaat een beleid gericht op het aanhouden van strafzaken (voor nader onderzoek, het oproepen van nieuwe getuigen, enz.) voor bepaalde, in plaats van onbepaalde tijd, samen met een hogere productiviteit.

Bij de gerechtshoven bestaat er een positieve samenhang tussen efficiëntie en de instroom van nieuw personeel.

² De verplichting voor partijen om de kern van het 'geschil' te expliciteren.

³ Handelszaken op tegenspraak, d.w.z. een geschil, waarin een eisende en een gedaagde partij voorkomt.

Belangrijkste beleidsrelevante conclusies

Gemiddeld neemt de productiviteit bij zowel de rechtbanken als de gerechtshoven in de loop der tijd toe. Bovendien varieert de productiviteit aanzienlijk tussen gerechten onderling en bij individuele gerechten in de loop van de tijd. In dit onderzoek hebben we een aantal achtergronden van deze variatie kunnen duiden, namelijk de schaal van de productie, de omvang en aard van de ingezette middelen en het stuwmeer van te behandelen zaken.

De omvang van een gerecht is van invloed op de productiviteit. Te kleine gerechten en te grote gerechten werken op een schaal die ongunstig is voor de productiviteit. De schaaleffecten bij rechtbanken zijn betrekkelijk gering. Er zijn enkele te kleine en enkele te grote rechtbanken. Bij de gerechtshoven zijn de gevonden schaaleffecten sterker. De meeste gerechtshoven zijn te groot. De optimale schaal bij gerechtshoven is kleiner dan die bij rechtbanken. Dit komt waarschijnlijk door het meer specialistische karakter van de gerechtshoven.

Dit verschijnsel doet zich ook voor bij de rechtbanksectoren. Hier geldt dat de minder specialistische sectoren kanton en bestuur economisch gezien de grootste schaal kunnen hebben.

Veranderingen in de schaal bij met name de kleinste en de grootste gerechten kunnen de productiviteit van de rechtspraak bevorderen. Een beleid gericht op samenwerking en herverdeling van zaken bij sectoren lijkt de aangewezen weg.

Naast de schaal is ook het stuwmeer (het aanbod) van zaken van belang voor de productiviteit. Dit wijst op het belang van een goede aansluiting van de inzet van middelen bij het aanbod van zaken.

Niet alle variatie in productiviteit wordt verklaard. Grote autonome ontwikkelingen en gevonden inefficiënties duiden hierop. Andere, hier niet in beeld gebrachte, factoren kunnen dus van invloed zijn op de productiviteit. Te denken valt aan: kenmerken van de organisatiecultuur en de inrichting van de processen die daarbinnen plaatsvinden.

Dat beleidsmatige keuzen rondom het inrichten van werkprocessen invloed hebben op de productiviteit blijkt bij de analyses van de sectoren civiel en straf binnen de rechtbanken. Zowel het beleid waarbinnen controle van de substantiëringsplicht⁴ bij civiel centraal staat, als het beleid rondom aanhoudingen bij straf vertoont samenhang met de productiviteit. De mate waarin binnen de sector civiel gebruik wordt gemaakt van de comparitie na antwoord⁵, heeft overigens geen aantoonbaar effect op de productiviteit.

4 De verplichting voor partijen om de kern van het 'geschil' te expliciteren.

5 Een 'comparitie na antwoord' houdt in dat de rechter in een civiele dagvaardingszaak na de eerste uitwisseling van stukken een zitting met beide partijen belegt en daarbij tot een schikking of snelle beslissing tracht te komen.

De productiviteit hangt ook samen met een aantal beschikbare indicatoren van de kwaliteit van de dienstverlening. In een beperkt aantal gevallen is bij rechtbanken en gerechtshoven een verband gevonden tussen productiviteit en doorlooptijden. Deze verbanden zijn negatief: een hogere productiviteit gaat samen met een lagere doorlooptijd. Het beleidsdoel van een kortere doorlooptijd en dat van een hogere productiviteit liggen dus in elkaars verlengde. Bij de appelratio's worden geen duidelijke verbanden met de productiviteit gevonden. Op basis van klantenwaarderingsonderzoeken blijkt bij de rechtbanken in een aantal gevallen een positief verband aanwijsbaar tussen productiviteit/efficiëntie en de tevredenheid van professionele partners van de rechtbanken. Dit verband bestaat binnen de rechtbanken ook bij de sector kanton.

Deze analyses geven dus geen aanwijzingen voor een (negatieve) uitruil tussen productiviteit en kwaliteit. Integendeel, er zijn eerder aanwijzingen voor enige positieve samenhang. Ook bij de landelijke ontwikkelingen blijkt deze samenhang op te treden. De productiviteitsstijging die in dit rapport tussen 2002 en 2005 bij rechtbanken wordt geconstateerd, blijkt samen te gaan met een stijgende klantwaardering.

In de tweede fase van het onderzoek naar de productiviteit van de rechtspraak kunnen bedrijfsorganisatorische, bedrijfspsychologische en nadere bedrijfseconomische aspecten van de gerechten worden betrokken. De uitkomsten van deze publicatie kunnen hiervoor als basis dienen. Dit is in overeenstemming met de door APE (2003) voorgestelde benadering: bestudering van de werkprocessen van de gerechten via casestudies in combinatie met de toepassing van kengetallen.



1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Doelstelling

Het ene gerecht behandelt meer zaken per rechter en is goedkoper per zaak dan het andere. Deze verschillen in productiviteit blijken soms aanzienlijk. Ook zijn er in de loop der jaren veranderingen en in de kostprijs per zaak waarneembaar.

In dit onderzoek richten we ons op de vraag wat de determinanten zijn van dergelijke verschillen in productiviteit en welke ontwikkelingen zich daarin hebben voorgedaan in recente jaren. De invloed van zowel kenmerken van de ingezette middelen als de organisatiestructuur op de productiviteit wordt onderzocht. Voor zover de gegevens het toelaten, is ook de wisselwerking met de kwaliteit van de rechtspraak onderwerp van onderzoek.

Dit onderzoek is een gezamenlijk initiatief van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv). De uitkomsten bieden informatie voor discussies op het gebied van organisatie, financiering en ‘best practices’ binnen de rechtspraak. Verder is het de bedoeling dat de in dit rapport gevonden verbanden tussen de inzet van middelen en de afgehandelde zaken bouwstenen leveren voor een nieuw, op microdata¹ gebaseerd, model voor de justitiële keten.

1.2 Beleidskader

Het is om verschillende redenen van belang om nader inzicht te krijgen in zowel verschillen in productiviteit als ontwikkelingen en achtergronden daarvan. Op landelijk niveau worden volgens de in 2005 ingevoerde financieringssysteematiek eens in de drie jaar kostprijzen per type zaak vastgesteld. Voor een optimale vaststelling is inzicht in de achtergronden van kostprijsontwikkelingen van belang.

Daarnaast is het de vraag welke organisatiestructuur voor gerechten de meest optimale is. Deze structuur staat ter discussie. In hoeverre is samenwerking, specialisatie

¹ Met microdata worden data bedoeld op het niveau van economische beslissingseenheden. Dat zijn meestal individuen of instellingen. In dit rapport zijn het individuele gerechten.

of samenvoeging van gerechten wenselijk? De commissie-Van der Winkel² heeft zich gebogen over deze vraag. Grote gerechten zijn wellicht productiever dan kleine, omdat hun vaste lasten relatief lager zijn en zij zich makkelijker intern kunnen specialiseren. Maar het is ook mogelijk dat grote gerechten last van schaalnadelen hebben, door lange communicatielijnen en bureaucratisering.

Eventuele voordelen van schaalvergroting kunnen samenhangen met eventuele voordelen van specialisatie. Specialisatie kan echter ook plaatsvinden zonder schaalvergroting, door samenwerking en wederzijdse overdracht van bepaalde typen zaken. Gerechten kunnen dan mogelijk profiteren van zogenoemde synergie-effecten door hun productie te combineren of zich meer te concentreren op een kleiner aantal producttypen.

Een interessante beleidsvraag is of er mogelijke winst in productiviteit valt te behalen met schaalvergroting of -verkleining en specialisatie. En of deze winst opweegt tegen de mogelijke nadelen hiervan in termen van reorganisatiekosten en – bij schaalvergroting – een toenemende afstand voor de bezoekers van het gerecht.

In dit rapport komt de vraag aan de orde of er een duidelijke optimale productieschaal voor de gerechten bestaat. En wat het voor de productiviteit betekent als gerechten niet volgens de optimale schaal te werk gaan.

Er zijn vanzelfsprekend meer kenmerken van een organisatie die van belang kunnen zijn voor de productiviteit. Hoe is het gerecht intern georganiseerd en welke delegatiepatronen bestaan er? Heeft het gerecht veel jong of juist oud personeel in dienst? Is het gerecht geconcentreerd in één gebouw of verspreid over diverse locaties? Maakt de organisatie gebruik van gemeenschappelijk beheer van facilitaire diensten met andere organisaties binnen de rechtspraak of met het Openbaar Ministerie (OM)? En welke rol speelt het heden en verleden, waaronder het aantal zaken dat bij het gerecht binnenkomt en het stuwmeer van zaken, dat eventueel nog bij het gerecht op de plank ligt?

Daarnaast is er sprake van cultuurverschillen tussen gerechten, verschillen in kwaliteit van het management, enthousiasme, en dergelijke. Uiteraard zijn niet al deze kenmerken goed meetbaar, zodat niet alle verschillen in productiviteit kunnen

- 2 De commissie-Van der Winkel is een door de Raad voor de rechtspraak en de Presidentenvergadering ingestelde onderzoekscommissie. Deze commissie moest onderzoeken welke concrete samenwerkingsvormen ter beschikking staan als antwoord op het al jaren levende vraagstuk over eventueel gewenste schaalvergroting, specialisatie, concentratie en/of samenwerking tussen gerechten. Dit vraagstuk is gaan leven door de steeds hogere eisen die werden gesteld aan de bedrijfsvoering en de verantwoording over de inzet van de beperkte publieke middelen. De onderzoeksvraag omvatte zowel het primaire proces als de bedrijfsvoering. Onderzocht is of en hoe de benodigde kennis en een voldoende volume van zaken voor de zelfstandige gerechten in het hele land georganiseerd kunnen worden, teneinde over het brede scala van de verschillende rechtsgebieden continuïteit in kwalitatief goede rechtspraak tegen een redelijke prijs te garanderen. Rechtspraak die vertrouwen en zekerheid biedt aan de burger! Het rapport is inmiddels uitgebracht (Rvdr 2006b).

24 Inleiding en probleemstelling

worden verklaard. Wel kan, als aanvulling op de analyse, gebruik worden gemaakt van een aantal meer procesmatige indicatoren die laten zien welke verschillen er in 'de gang van zaken' tussen gerechten bestaan. Onder 'de gang van zaken' verstaan we deels de inzet van personeel (ziekteverzuim, verloop), en deels kenmerken van de organisatie van de procesgang. Een voorbeeld van het laatste in de civiele sector is de 'comparitie na antwoord'.³ Zo verschilden gerechten in 2003 aanzienlijk in de mate waarin zij van deze procedure gebruikmaakten (Eshuis, nog te verschijnen). In de strafsector bestaan verschillen in het beleid rond aanhoudingen (project ketenafstemming OM-ZM⁴). De vraag is in hoeverre er aantoonbaar verband gevonden kan worden tussen verschillen in productiviteit en de organisatie van de procesgang.

Kwaliteit

Naast de kwantiteit van de productie, het aantal afgehandelde zaken, dienen ook kwaliteitsaspecten zoveel mogelijk in de productiemeting te worden betrokken. De kwaliteitsaspecten zijn beperkt in de productiemaat verwerkt door verschillende typen zaken te onderscheiden (heterogeniteit). In de gehanteerde maatstaf voor productie worden verschillende typen producten of zaken op basis van gegevens over gemiddelde tijdsbesteding – als maatstaf voor bewerkelijkheid – bij elkaar opgeteld. Daarbij komen overigens mogelijke veranderingen in gemiddelde zwaarte per type zaak in de loop van de tijd niet tot uiting.

Andere kwaliteitsmaatstaven kunnen niet rechtstreeks in de meting van de productie worden betrokken. Wel worden in de nadere analyses gegevens uit zogenaamde klantenwaarderingsonderzoeken gebruikt. Daarin komt de waardering door zowel rechtzoekenden als professionele partners van de rechtspraak (OM, advocatuur) van diverse aspecten van het functioneren van de gerechten tot uiting. Deze gegevens worden geplaatst naast de gegevens uit de productiemeting. Zo kan een beeld worden verkregen van de samenhang tussen overwegend kwantitatieve en overwegend kwalitatieve maatstaven van productie en productiviteit.

Financieringsstructuur

De financieringsstructuur heeft invloed op het gedrag en daarmee op de productiviteit van rechtbanken. Een interessante vraag is welke financieringsstructuur tot de hoogste productiviteit leidt.

In het huidige financieringssysteem van de individuele gerechten wordt in principe geen rekening gehouden met verschillen in die kenmerken van gerechten die invloed

³ Een 'comparitie na antwoord' houdt in dat de rechter in een civiele dagvaardingszaak na de eerste uitwisseling van stukken een zitting met beide partijen belegt en daarbij tot een schikking of snelle beslissing tracht te komen.

⁴ ZM staat voor de zittende magistratuur en is een aanduiding voor de rechters. Dit begrip wordt gebruikt als tegenhanger van de staande magistratuur (om). Officiëren van justitie, die tot het om behoren, staan in de rechtszaal, terwijl rechters zitten.

kunnen hebben op de productiviteit, zoals de schaal. Uitgangspunt is dat de kostprijzen per eenheid product en de normatieve tijdsbesteding per zaak voor alle gerechten even hoog zijn.⁵

In een vergadering van de rechtbankpresidenten is de vraag opgeworpen in hoeverre dit een terecht uitgangspunt is. Dat wil zeggen in hoeverre dit uitgangspunt leidt tot gelijke mogelijkheden voor alle gerechten om, met dezelfde kwaliteit van dienstverlening, de bij de financiering voorziene productie te realiseren. Vooral kleine gerechten zouden op ongunstige schaal produceren.⁶ Vanuit die gedachte bepleiten sommigen om per gerecht een vaste voet in de financiering te introduceren. Voor een zinnig vervolg van deze discussie is inzicht in schaaleffecten nodig.

Algemeen kan worden gesteld dat duidelijke inzichten in bepalende factoren van productiviteit verder kunnen bijdragen aan de discussie over en het formuleren van *best practices* bij de gerechten. Overigens zullen in dit rapport geen concrete aanbevelingen voor beleid worden gedaan; er zal alleen informatie worden verschaft waarmee politici hun beleidskeuzes kunnen onderbouwen.

1.3 Onderzoeksvragen

De doelstellingen van dit onderzoek zijn verwoord in een aantal concrete onderzoeksvragen:

- 1 Welk beeld geven de jaaroverzichten en de viermaandelijke (trimester)overzichten 2002-2005 van de productiviteitsverschillen tussen de negentien rechtbanken en de vijf gerechtshoven, in totaal en per sector van het gerecht? Welke ontwikkelingen zijn daarin waarneembaar? Zijn de gehanteerde definities van de onderliggende gegevens voldoende gelijklopend om de verschillen als reëel te zien?
- 2 In hoeverre zijn deze verschillen en ontwikkelingen toe te schrijven aan a) algemene kwantitatieve kenmerken van de organisatiestructuur (inzet van personeel, budget, verhouding tussen diverse typen personeel), b) kenmerken van de werkprocesorganisatie en de organisatie van het gerecht (mate van gemeenschappelijk beheer en ondersteuning, huisvestingssituatie), c) beschikbare kenmerken van het personeel (gemiddelde leeftijd/ervaring van rechters) en d) de instroom en voorraad van zaken.
- 3 In hoeverre is een verband aan te wijzen tussen productiviteitsverschillen en proceskenmerken van de gerechten (ziekteverzuim, beleid rond comparitie na

5 Vanaf 2007 wordt voor alle rechtbanken hetzelfde minutentarief per type product gehanteerd. Tot die tijd worden, in een overgangperiode, verschillen deels nog gecompenseerd.

6 Daarnaast is door (m.n. de strafsectoren van) de grote rechtbanken wel gesteld dat de financiering geen recht doet aan hun 'grotestedenproblematiek'. De zaken die op het bord van de grote gerechten komen zouden gemiddeld meer tijd in beslag nemen dan zaken waar de andere gerechten mee te maken krijgen. Het gaat hier echter niet om schaaleffecten in eigenlijke zin, maar eerder om de invloed van de stedelijke omgeving op de te behandelen zaak. We komen op dit aspect terug bij de bespreking van de resultaten.

26 Inleiding en probleemstelling

antwoord bij civiel, aanhoudingenbeleid bij straf)? Dergelijke verbanden kunnen de onder 2 gevonden uitkomsten mogelijk beter duiden en een nader handvat bieden bij de analyses in een tweede fase.

- 4 In hoeverre is er een verband aan te wijzen tussen productiviteitsverschillen en beschikbare maatstaven voor de kwaliteit van dienstverlening, waaronder doorlooptijden?

De analyses waren gebaseerd op statistische beschrijvingen en econometrische analyses van de bepalende factoren van de productiviteit bij de rechtbanken en hoven.

Om de eerste twee onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn integrale analyses over vier jaren en voor alle rechtbanken of gerechtshoven uitgevoerd. De laatste twee onderzoeksvragen konden slechts indicatief worden beantwoord vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens. Voor de in deze onderzoeksvragen geformuleerde variabelen waren soms alleen gegevens voorhanden voor één tijdstip of voor een beperkt aantal gerechten.

De uitkomsten van de eerste twee onderzoeksvragen zijn met behulp van de beschikbare gegevens over procesbeschrijvingen, tijdschrijfonderzoeken en kwaliteitsmaatstaven nader geïnterpreteerd. Voor het in dit rapport besproken onderzoek heeft geen nadere analyse 'op de werkvloer' plaatsgevonden.

Ongetwijfeld laten deze analyses over de volle breedte van de rechtbanken en gerechtshoven nog veel vragen over de achtergronden van productiviteitsverschillen onbeantwoord. De Rvdr is dan ook van plan om, in het verlengde van dit onderzoek in 2007 meer bedrijfsorganisatorisch getint onderzoek te gaan verrichten (de tweede fase). Dit is bedoeld om, in samenwerking met enkele gerechten, de meest markante en nog niet verklaarde verschillen in productiviteit te duiden.

1.4 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 omvat een korte beschrijving van de relevante instituties van de rechtspraak en een nadere toelichting op aspecten van de financieringsstructuur. De analyses in dit rapport moeten immers tegen de achtergrond hiervan worden gezien.

In hoofdstuk 3 staat de gevolgde analysemethode centraal. Deze wordt vergeleken met in de literatuur gangbare methoden en uitkomsten. Een belangrijk handvat voor deze vergelijking is het APE-rapport naar productiviteit van de rechtspraak (APE 2003).

In hoofdstuk 4 komen empirische resultaten uit eerder binnen- en buitenlands onderzoek naar de productiviteit van de rechtspraak aan de orde.

De hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 bevatten een schets van de analyse-uitkomsten. In hoofdstuk 5 richten we ons daarbij op de rechtbanken als geheel, terwijl we in hoofdstuk 6 ingaan op de afzonderlijke sectoren binnen de rechtbanken. Hoofdstuk 7 bevat dergelijke analyses voor de gerechtshoven als totaal. Vervolgens wordt in hoofdstuk 8 weer ingegaan op de afzonderlijke sectoren binnen de hoven. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 komen eerst een aantal kengetallen rond inzet van

middelen, productie en productiviteit aan de orde. Daarna worden de analyse-uitkomsten voor de factoren die de productie en productiviteit verklaren, gegeven en verder geduid. Ten slotte komen achtergronden aan de orde die samenhangen met de inrichting van de processen en met de maatstaven voor kwaliteit. Hoofdstuk 9 geeft ten slotte een slotbeschouwing en conclusies.

2 Organisatie en productie

2.1 Organisatiestructuur

De rechtspraak in ons land kent een aantal weinig gespecialiseerde en enkele sterk gespecialiseerde gerechten. De gerechten die de meeste rechtszaken in eerste aanleg¹ behandelen, zijn de rechtbanken, negentien in totaal. Het hoger beroep wordt bij de meeste zaken ingesteld bij de gerechtshoven, vijf in totaal. Na hoger beroep bestaat meestal de mogelijkheid om in cassatie te gaan bij de Hoge Raad als men vindt dat de juiste procedure niet is gevolgd. De Hoge Raad is echter binnen het in dit rapport besproken onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Rechtbanken en gerechtshoven kennen, sinds de reorganisatie van de rechtspraak begin 2002, intern een indeling in sectoren. Bij de rechtbanken gaat het om de sectoren civiel, bestuur, straf en kanton; bij de gerechtshoven om de sectoren civiel, bestuur en straf. Sommige gerechten kennen binnen de civiele sector nog een onderscheid in een handels- en familiesector.

In figuur 2.1 wordt weergegeven welk type zaak in welk soort gerecht en welke sector binnenkomt en welk gerecht het hoger beroep behandelt.

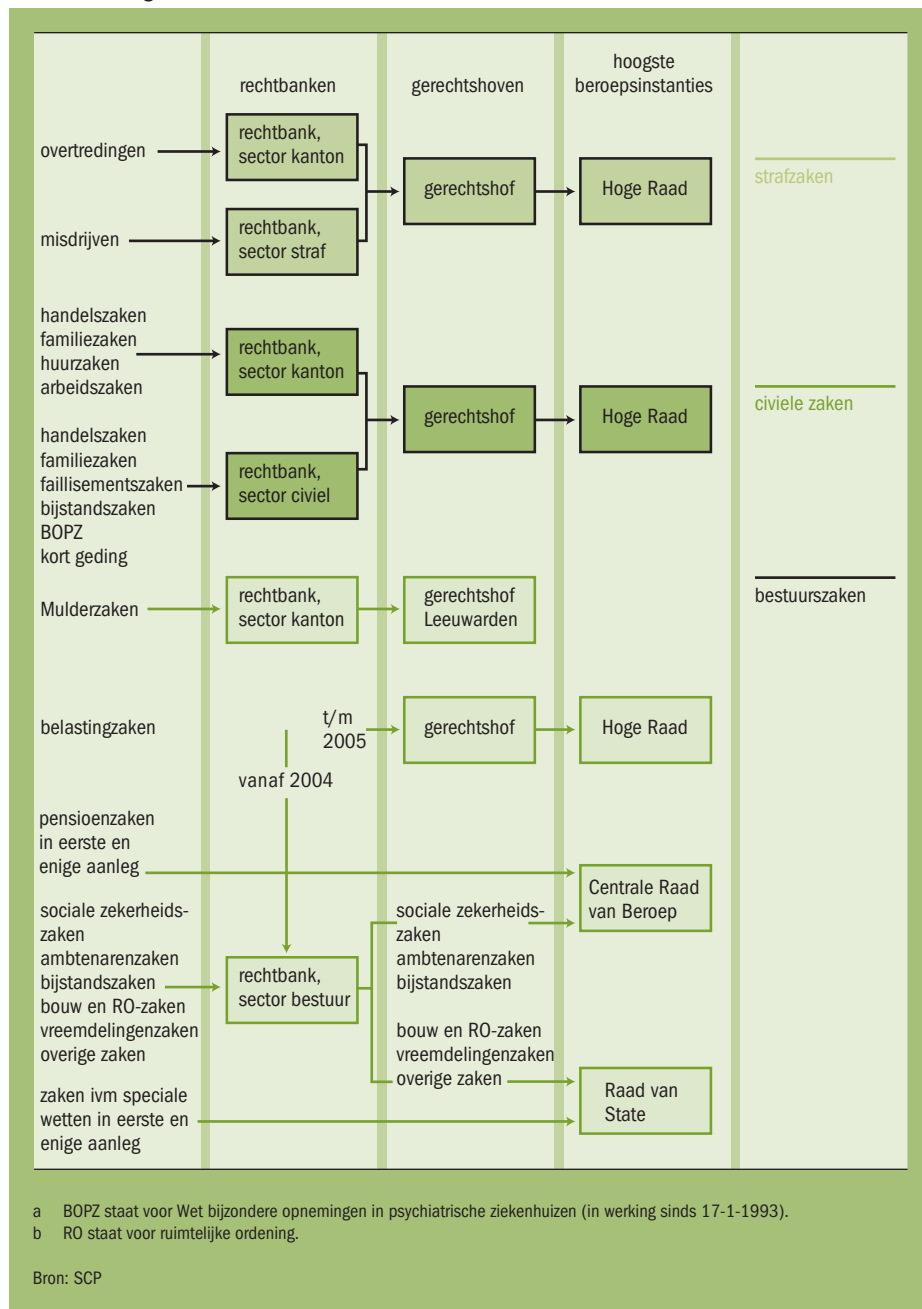
Kantonzaken

Alleen de rechtbanken hebben een sector kanton. De sector kanton behandelt zowel lichte strafzaken, als lichte civiele zaken, als lichte bestuurszaken. Bij strafzaken van de sector kanton gaat het om overtredingen (lichte strafbare feiten). Voorbeelden hiervan zijn: openbare dronkenschap, wildplassen, rijden zonder licht, door rood licht rijden en burengerucht waardoor de nachtrust wordt verstoord. De civiele zaken van de sector kanton zijn: lichte handelszaken, lichte familiezaken, huurzaken en arbeidszaken. Mulderzaken vormen de enige bestuurszaken van de sector kanton.

¹ De uitdrukking ‘eerste aanleg’ wordt in de rechtspraak gebruikt voor de eerste behandeling van een zaak door een rechter. In Nederland gebeurt dit in principe bij de rechtbank. Eerste aanleg betekent dat er ook nog een tweede aanleg is, meestal beroep of hoger beroep genoemd. Het principe van de dubbele aanleg is in de rechtspraak vrij algemeen erkend. Wie een geding voor een rechtbank verliest of meent onvoldoende zijn gelijk gehaald te hebben, moet als het ware een tweede kans krijgen voor een hogere rechtbank. Bij strafrecht en civiel recht kan hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof. Bij bestuursrecht wordt daarnaast voor een aantal zaken hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvB) of de Raad van State (RvS).

Figuur 2.1

Structuur van gerechten



Strafzaken

Bij strafzaken van de sector straf gaat het om misdrijven (zware strafbare feiten). Hierbij kan worden gedacht aan: gewelds- en vermogensmisdrijven, rijden onder invloed, drugshandel en doorrijden na een ongeval.

Enige verschillen tussen rechtbanken kunnen bestaan in de behandeling van strafzaken tegen minderjarigen: soms zijn deze bij de sector straf ondergebracht, soms bij de sector die familiezaken afhandelt.

De sector straf van de gerechtshoven behandelt uitsluitend hoger beroepen.

Civiele zaken

Civiele zaken van de sector civiel van rechtbanken betreffen zware handelszaken, zware familiezaken, faillissementszaken, bijstandszaken, BOPZ-zaken en korte gedingen.

De sector civiel van de gerechtshoven behandelt weer uitsluitend hoger beroepen.

Bestuurszaken

Onder de sector bestuur van de rechtbanken vallen de socialeverzekeringszaken, ambtenarenzaken, bijstandszaken, bouwzaken, ruimtelijkeordeningszaken en vreemdelingenzaken, en daarnaast een aantal overige zaken, alle in eerste aanleg. Belastingzaken in eerste aanleg werden tot en met 2004 behandeld door de sector bestuur van de gerechtshoven en vallen vanaf 2005 onder de sector bestuur van de rechtbanken.

Er zijn enige specifieke typen bestuurszaken die in eerste en enige aanleg² worden behandeld door de Centrale Raad van Beroep of de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze gerechten komen overigens in dit onderzoek niet nader aan de orde.

De hoger beroepsinstantie bij bestuurszaken verschilt per type zaak. Voor socialeverzekerings-, ambtenaren- en bijstandszaken is dat de Centrale Raad van Beroep, voor bouwzaken en vreemdelingenzaken de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en bij belastingzaken (vanaf 2005) de sector bestuur van het gerechtshof. Bij de gerechtshoven bevat de sector bestuur overigens uitsluitend belastingzaken (en vanaf 2005 alleen in hoger beroep).

Welke rechtbank of welk hof een zaak behandelt, wordt vrijwel altijd bepaald aan de hand van een geografisch criterium. Bij elke rechtbank hoort een arrondissement en bij elk gerechtshof een ressort, dat uit een aantal arrondissementen bestaat. Het arrondissement of het ressort waarin de gedaagde woont of is gevestigd (bij bestuurszaken en civiele zaken) of waarin het delict heeft plaatsgevonden (strafzaken), is maatgevend. In die zin behandelen alle rechtbanken en alle gerechtshoven allerlei typen zaken en zijn zij onderling redelijk vergelijkbaar.

2 'In eerste en enige aanleg' betekent dat er geen hoger beroep mogelijk is. Men gaat gelijk naar de hoogste instantie.

Er zijn enkele specifieke typen zaken die al in eerste aanleg zijn geconcentreerd bij een of enkele rechtbanken. Zo worden alle maritieme civiele zaken behandeld door de rechtbank Rotterdam en militaire strafzaken door de rechtbank in Arnhem. Specifieke typen zaken (zaken waarbij het adres van de overtreder onbekend is) in het kader van de wet-Mulder gaan naar de rechtbank in Leeuwarden. Zaken rond rijksbelastingen in eerste aanleg worden, sinds de introductie van belastingrechtspraak in twee instanties in 2005, door vijf rechtbanken behandeld.

Daarnaast is er in de afgelopen jaren enkele keren geschoven met specifieke typen zaken. Zo worden de strafzaken van de rechtbank Utrecht sinds medio 2002 in hoger beroep niet meer behandeld door het hof in Amsterdam, maar door dat in Arnhem. En in een aantal gevallen is sprake geweest van een overdracht van bestuurszaken tussen rechtbanken, in het bijzonder binnen het ressort Amsterdam (Kroes 2006). De redenen voor deze overdrachten waren het wegwerken van werkvoorraden, het waarborgen van de omvang van de personeelsformatie en het behouden en verbeteren van de kwaliteit.³

In tabel 2.1 zijn de kosten en het personeel per sector bij rechtbanken en gerechtshoven in 2005 vermeld.

De kosten van de rechtbanken bedroegen in 2005 ruim 500 miljoen euro. Voor de gerechtshoven was dit bijna 100 miljoen. De civiele sector is bij de rechtbanken de grootste, terwijl bestuur en straf elkaar niet veel ontlopen. Bij de hoven zijn de sectoren civiel en straf ongeveer even groot.

De rechtbanken gaven in 2005 bijna 6800 arbeidsjaren werk. Iets meer dan een vijfde daarvan bestond uit de werkzaamheden van rechters. Bij de hoven nemen raadsheren circa een derde van de ruim 1000 voor hun rekening. De ondersteuning wordt deels geboden door juridische en administratieve krachten die direct binnen de sectoren werkzaam zijn. Daarnaast is er algemene ondersteuning (facilitaire diensten, salarisadministratie, enzovoort) die voor het gerecht als totaal wordt ingezet. Een deel van deze ondersteuning vindt plaats via gemeenschappelijke beheersdiensten die voor meerdere gerechten of voor gerecht en Openbaar Ministerie (OM) werken.

³ Amsterdam had bijvoorbeeld problemen met het wegwerken van de voorraad socialeverzekeringszaken en Arnhem en Alkmaar hadden eigenlijk personeel over. Bovendien zou de sector bestuur in Alkmaar te klein worden om nog bepaalde specialismen te kunnen bieden. Er zijn daarom ook samenwerkingsverbanden aangegaan, waarbij typen bestuurszaken en daarmee specialismen/deskundigheid worden verdeeld over de rechtbanken in het ressort Amsterdam.

Tabel 2.1

Rechtbanken en gerechtshoven: kosten en personeel per sector, 2005 (in miljoenen euro's en voltijdequivalenten of arbeidsjaren)

	kosten (mln. euro)	personeel (voltijdequivalenten of arbeidsjaren)		
		rechters, raadsheren, e.d.	ondersteuning	totaal
rechtbanken				
civil	102	462	1157	1619
bestuur	82	311	1047	1358
straf	83	449	792	1240
kanton	63	227	891	1118
niet aan sector toe te rekenen	196		1458	1458
totaal	526	1449	5345	6793
gerechtshoven				
civil	28	157	183	340
bestuur	9	51	70	121
straf	28	129	210	339
niet aan sector toe te rekenen	32		251	251
totaal	97	337	714	1051

Bron: Rvdr (2006a en geconsolideerde rapportages rechtspraak 2005) SCP-bewerking

Tabel 2.2 geeft een aantal productiecijfers weer van de verschillende sectoren van rechtbanken en hoven in 2005. Een nadere uitsplitsing van zaken die meetellen in de 'productie' is te vinden in bijlage A.

Tabel 2.2

Rechtbanken en gerechtshoven: totale landelijke productie, 2005 (in aantallen zaken x 1000)

	rechtbanken	gerechtshoven
civil		
handelszaken, insolventies, korte gedingen	114	10
familiezaken	115	4
bestuur		
bodemzaken	41	-
voorlopige voorzieningen	10	-
vreemdelingenzaken	59	-
belastingzaken	26 ^a	0,3 ^b
straf		
raadkamerzaken	62	10

Tabel 2.2 (vervolg)

	rechtbanken	gerechtshoven
strafzaken	153	25
overige	5	5
kanton		
handelszaken (incl. arbeid, korte gedingen)	539	-
familiezaken	154	-
strafzaken ^c	319	-

a Alle belastingzaken in eerste aanleg in 2005 (zaken in eerste aanleg van vóór 2005 werden nog door de hoven behandeld).
 b Belastingzaken in hoger beroep, 2005.
 c Inclusief Mulderzaken, hoewel dat eigenlijk bestuurszaken zijn.
 - = gegevens ontbreken.

Bron: Rvdr/SCP

De grootste aantallen zaken worden afgedaan door de sector kanton. Het gaat hier om zaken met een financieel belang onder de 5000 euro, om huur- en arbeidszaken, om bepaalde typen familiezaken en om overtredingszaken die niet administratief-rechtelijk worden afgedaan.

De aantallen zaken bij de hoven liggen uiteraard aanzienlijk lager dan bij de rechtbanken, omdat het hier bijna alleen om zaken in hoger beroep gaat.

2.2 Definitie van productie en productiviteit

In dit onderzoek is de productie van een gerecht of van een sector daarbinnen gebaseerd op een gewogen optelling van diverse producttypen. De producten zijn meestal afgehandelde zaken, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar het type zaak en de wijze van afhandeling (schuldig verklaring, vrijspraak, enz.). Bijlage A geeft een overzicht van de onderscheiden producttypen. De verschillende producttypen worden gewogen. Zowel de onderscheiden typen als de weging ervan sluiten aan op de financieringswijze van de rechtspraak in 2005. Deze methodiek leeft onder de naam 'LAMICIE-model 2005'. De weging van een eenheid van een onderscheiden producttype is gebaseerd op schattingen van de gemiddelde bewerkingstijd daarvan. Zo weegt volgens deze schattingen bij de productie van de sector kanton een uitspraak in een arbeidszaak op tegenspraak⁴ bijna twee maal zo sterk mee als een beschikking in een huurzaak. De eerste neemt namelijk volgens de standaard gemiddeld 505 minuten

4 Een zaak op tegenspraak is een zaak waarbij de gedaagde (in het civiel recht) of de verdachte/raadsman van verdachte (in het strafrecht) in de procedure is verschenen en zijn kijk op de zaak heeft kunnen geven.

bewerkingstijd in beslag voor de rechter en de ondersteunende diensten samen; bij de tweede is dat 261 minuten.

Deze schattingen van de gemiddelde standaardtijd per product zijn gebaseerd op tijdsbestedingsonderzoek op de werkvloer bij de gerechten, aangevuld en geijkt met gegevens over de totale beschikbare arbeidstijd. Zie voor deze schattingen eveneens bijlage A. De totale productie is dan een maatstaf voor de arbeidstijd (in uren) die binnen het gerecht of de sector, bij een gemiddelde tijdsbesteding per product volgens de standaard, totaal aan de feitelijke behandeling van alle onderscheiden producttypen is besteed.

Door in deze rapportage in de tijd dezelfde gewichten (volgens het LAMICIE-model 2005) te hanteren, wijkt de definitie van (gewogen) productie enigszins af van die in de geconsolideerde rapportages van de jaren 2002-2004. Deze laatste vormen onderdeel van de P&V-cyclus. In de P&V-cyclus werd immers steeds gebruikgemaakt van het LAMICIE-model van het desbetreffende jaar.⁵ Hier is gekozen om in de tijd constante gewichten te hanteren, omdat de ontwikkelingen van productie en productiviteit in de tijd anders moeilijk interpreteerbaar worden.

Hoewel het LAMICIE-model vergaand is verfijnd, kunnen er binnen de onderscheiden zaakstypen verschillen in gemiddelde zaakswaarte tussen gerechten optreden. Die verschillen zijn echter niet rechtstreeks waarneembaar. Zo zijn er mogelijk verschillen die voortvloeien uit omgevingskenmerken, zoals de 'grotestedenproblematiek'. Op het gebied van strafzaken heeft de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) in samenwerking met een aantal gerechten recent een onderzoek uitgevoerd naar verschillen in bewerkelijkheid tussen zaken die afgehandeld worden door grootste-delijke en andere gerechten. De activiteiten van de rechter-commissaris bleken in de grote steden intensiever. Deze worden in het LAMICIE-model niet apart waargenomen. Overigens bleek het beeld verder wisselend. Indicatoren van bewerkelijkheid wezen zeker niet eenduidig op een grotere bewerkelijkheid in de grote steden (Rvdr 2005b). De kosten die met de gemiddelde tijdsbesteding per strafzaak zijn gemoeid, bleken in de grote steden wel circa 2% hoger te liggen dan bij andere gerechten.⁶ Dit zou in de analyse tot uitdrukking moeten komen in productiviteitsverschillen. Dit zou in de analyses van de hoofdstukken 5 tot en met 8 op zichzelf kunnen leiden tot productiviteitsverschillen van dezelfde, dus beperkte, orde van grootte.

Er zijn enkele bijzondere, vaak bij wet opgedragen, non-judiciële taken (neventaken) van de gerechten. Deze komen niet in het LAMICIE-model en daarmee ook niet in de volgende analyse tot uiting. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten op het gebied van tuchtrecht (voor notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten) en lidmaatschappen van commissies van toezicht, de Raad voor Strafrechtstoepassing en

⁵ 2003 vormde een uitzondering, omdat in dat jaar het model gelijk was aan dat in 2002.

⁶ Zie Rvdr (2005b: 13).

Jeugdbescherming (SRJ), en dergelijke. De gerechten worden hiervoor soms apart gefinancierd. Deze activiteiten beslaan slechts een heel beperkt deel van het totaal aan activiteiten binnen het gerecht. Volgens recente schattingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gaat het bij de tijdsbesteding van rechters om minder dan 1% van de judiciële activiteiten (hoofdactiviteiten), en is dat bij de ondersteuning (gerechtsambtenaren) ruim 1% (Croes et al. 2005: 88). Hoewel er variatie zal zijn tussen individuele gerechten, is de vertekening door het weglaten van deze activiteiten dus marginaal.

Hoewel al diverse malen gebruikt, is het begrip 'productiviteit' in dit rapport nog niet gedefinieerd. Er worden twee verschillende begrippen voor productiviteit in dit rapport gehanteerd, namelijk *arbeidsproductiviteit* en *totale productiviteit*. De *arbeidsproductiviteit* is de productie in verhouding tot de personeelssterkte (in arbeidsjaren of voltijdequivalenten). De *totale productiviteit* is de verhouding tussen de productie en het totale volume van de ingezette middelen (personeel, materiaal, kapitaal). In het volume van de ingezette middelen wordt personeel uitgedrukt in gedefleerde⁷ personeelskosten, en materieel en kapitaal in gedefleerde materiaal- en kapitaalkosten.

De grote dekkinggraad van de gekozen productiematen (de typen afgehandelde zaken) verbloemt dat een belangrijk aspect van de productie slechts in beperkte mate rechtstreeks in de analyse kan worden opgenomen: de kwaliteit van de productie.

Kwaliteitsaspecten worden alleen opgenomen via het onderscheid tussen diverse typen zaken en afhandelingswijzen en via de gewogen optelling daarvan tot de maatstaf voor productie. Over andere kwaliteitsaspecten zijn geen of slechts weinig gegevens beschikbaar en deze worden daarom niet respectievelijk pas in een later deel van de analyse opgenomen.

Het is de vraag in hoeverre er sprake is van niet opgenomen verschillen of ontwikkelingen in de kwaliteit van de rechtspraak, die relevant zijn voor de verschillen in geleverde productie. Daarbij kan tevens de vraag worden gesteld, in hoeverre deze verschillen juist parallel dan wel tegengesteld verlopen aan geconstateerde verschillen of ontwikkelingen in doelmatigheid. Een gangbare visie is dat verhoging van de productiviteit ten koste gaat van de kwaliteit. De nadruk op verhoging van de productiviteit bij de rechtspraak in de laatste jaren is in deze visie ten koste gegaan van de kwaliteit. Deze visie sluit aan op de voor eenieder op de werkvloer herkenbare constatering dat de aan een product bestede tijd positief samenhangt met de kwaliteit van dit product. Zorgen op dit gebied hebben geleid tot het ontwikkelen van een aantal maatstaven voor de kwaliteit binnen de rechtspraak; hiertoe werd het project Kengetallen en het project Kwaliteit in de bekostiging opgezet. Recente informatie uit klantenwaarderings- en medewerkerswaarderingsonderzoeken wijst overigens uit dat de kwaliteit van werkproces en eindproduct bij de rechtspraak in de afgelopen

7 Gedefleerd betekent: aangepast aan periodieke loon- of prijsstijgingen.

jaren eerder is verbeterd dan verslechterd (Prisma 2006b). Wel zien professionele klanten (advocatuur, om) verschillen in uitspraken tussen verschillende rechters, ofwel een gebrek aan rechtseenheid, veelal als een probleem. Daarnaast klinkt in maatschappelijke discussies, bijvoorbeeld rond geruchtmakende zaken als de Schiedammer parkmoord, maar ook binnen de juridische professie zelf, regelmatig zorg door over de kwaliteit van het rechterlijke oordeel.

Bij de mogelijkheid van een uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit op het niveau van gerechten is een aantal kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is waarschijnlijk sprake van *afnemende marginale opbrengsten*, in termen van kwaliteit, bij een toenemende aandacht per eenheid product.⁸ De vraag is uiteraard op welk punt de gerechten zich in de laatste jaren in deze 'uitruil' bevinden.

Versillen in de organisatiestructuur kunnen zowel gevolgen hebben voor de kwantiteit als voor de kwaliteit van de productie. En deze kunnen heel goed parallel lopen. Een voorbeeld: specialisatie kan kennisvoordelen opleveren. Verwacht mag worden dat dergelijke voordelen zowel een snelle als een kwalitatief goede behandeling van zaken ten goede komen. Ook verschillen in 'kwaliteit' van de medewerkers of van de werksfeer kunnen heel goed zowel positief op de kwantiteit als op de kwaliteit van de productie uitwerken. En bepaalde aspecten van kwaliteit, zoals een snelle doorlooptijd van zaken, kunnen heel goed positief samenhangen met een hogere productiviteit.

Kortom: de vraag is interessant of gerechten met een hogere productiviteit per saldo een hogere dan wel een lagere kwaliteit leveren dan gerechten met een lagere productiviteit. Een volledige integratie van kwaliteitsaspecten in analyses van productiviteit of doelmatigheid is vooralsnog niet mogelijk. Daarvoor is de ontwikkeling van indicatoren op dit gebied nog te recent en zijn de beschikbare maatstaven nog te beperkt. Wel zal, voor zover mogelijk, een aantal kwaliteitsmaatstaven tegen de achtergrond van geconstateerde verschillen in productiviteit worden bekeken.

2.3 Financieringsstructuur

De gerechten opereren onder de randvoorwaarden van een financieringssysteem dat in 2005 is gewijzigd. In hoeverre hebben het financieringssysteem en de veranderingen daarin effect op de uitkomsten van de analyses?

Tot 2005 werd het budget vastgesteld op basis van productieafspraken. De verdeling van het budget was in principe evenredig met de gewogen productieafspraken, hoewel daarnaast de historisch gegroeide situatie in de financiering nog een (zij het

⁸ Toenemende aandacht per eenheid product komt overeen met vermindering van kwantiteit, omdat dan per tijdseenheid minder zaken kunnen worden behandeld.

afnemende) rol speelde.⁹ Deze afspraken kwamen tot stand op basis van de jaarplannen van de gerechten en daarin geformuleerde verwachtingen over de instroom van zaken en voornemens over het wegwerken van voorraden. De feitelijke productie kon vervolgens afwijken van de productieafspraken zonder dat dit directe financiële consequenties had. Hoewel dus de financiering in grote lijnen gebaseerd was op een rechttevenredig verband tussen kosten en productie, was in de praktijk enige variatie mogelijk. Vanaf 2005, met de introductie van het baten/lastensysteem, hebben afwijkingen tussen productieafspraken en feitelijke productie wel gedeeltelijk financiële consequenties voor de gerechten. Wanneer zij meer produceren, krijgen zij 70% van de landelijke kostprijs¹⁰ van het verschil na afloop van het jaar bijgepast. Andersom, dienen zij bij minder productie 70% van de landelijke kostprijs van het verschil te retourneren. Daarmee is de institutionele band tussen productie en kosten weer sterker geworden. Ook nu zijn er overigens nog op de historische situatie gebaseerde verschillen in kostprijzen per type zaak (minutentarieven) tussen gerechten. Het streven van de Rvdr is echter om deze verschillen in 2007 geheel te laten verdwijnen.

De gewijzigde financiering heeft ook gevolgen voor de afbakening van de kosten. Met name zijn de uitgaven aan aanschaffingen vervangen door afschrijvingen op kapitaalgoederen. Om deze reden zijn de totale kosten in 2005 niet volledig vergelijkbaar met die in voorgaande jaren. Het effect is overigens beperkt. In voorkomende gevallen zal een indicatie van het effect worden gegeven.

Bij het financieringssysteem gaat men dus impliciet uit van de afwezigheid van schaal-effecten. Is het dan toch mogelijk om schaafeffecten in de productie van de gerechten waar te nemen? Vermoedelijk is dit het geval. In de eerste plaats wordt bij de financiering nog steeds rekening gehouden met (historische) verschillen in kostprijzen tussen gerechten. Afwijkingen tussen afspraken en feitelijke productie kwamen tot 2005 niet en vanaf 2005 slechts gedeeltelijk in de verstrekte budgetten tot uiting. Bovendien is het mogelijk dat een gerecht productie levert tegen lagere kosten dan het beschikbare budget. Vanaf 2005 kan het gerecht het verschil tot een bepaald maximum zelf behouden om een reserve op te bouwen. Daarnaast kunnen gerechten in principe met de beschikbare middelen schuiven tussen de sectoren. Op het niveau van de individuele sectoren is de institutionele band tussen productie en inzet van middelen dus mogelijk nog 'losser'.

9 In het jargon: vroeger was sprake van verschillen in relatieve scheefgroei tussen de gerechten. Het streven van de Rvdr was om deze verschillen geleidelijk weg te werken.

10 Berekend als het quotiënt van het jaarbudget en de productieafspraken. Er wordt slechts 70% van de kostprijs vergoed, omdat niet alle kosten variabel zijn en dus afhankelijk van de productie. Sommige kosten, zoals huisvestingskosten, zijn grotendeels vast en dus onafhankelijk van de productie.

3 Wijze van analyse, variabelen en data

3.1 Onderzoekskader

Het hier uitgevoerde onderzoek moet een duidelijker inzicht geven in de bepalende factoren van de productiviteit van de rechtspraak. Het onderzoek wordt gezamenlijk uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). Het SCP heeft jarenlang expertise opgebouwd bij het analyseren van achtergronden van de voorzieningenproductiviteit in de quartaire sector, dat wil zeggen van voorzieningen van de overheid en de gesubsidieerde dienstverlening (zie bv. Goudriaan et al. 1989; Van Tulder en Spapens 1990; Blank et al. 1998; Eggink en Blank 2001). De Rvdr heeft de gegevensvoorziening op dit gebied in de afgelopen jaren gestructureerd en hecht met het oog op een optimale bekostiging en doelmatige inrichting van de rechtspraak groot belang aan dit onderzoek.

Ten behoeve van de commissie-Van der Winkel is in maart 2006 al een beperkte notitie met enkele voorlopige resultaten van de kengetallenanalyses verschenen, specifiek op het gebied van schaaleffecten: *Rechtspraak en schaaleffecten* (Van Tulder 2006).

Bij de verdere ontwikkeling van onderzoek op dit gebied zijn de conclusies van belang van de inventarisatie van bestaand onderzoek naar de productiviteit van de rechtspraak, die economisch adviesbureau APE enkele jaren geleden heeft verricht op verzoek van de Rvdr (APE 2003). Deze conclusies luiden: ‘Bestudering van de werkprocessen van de gerechten via casestudies in combinatie met de toepassing van kengetallen biedt in de Nederlandse situatie naar verwachting meer perspectief op operationele resultaten dan de econometrische methoden. In dit kader is het bijvoorbeeld relevant om te analyseren in hoeverre de werkprocessen van de verschillende gerechten overeenkomen dan wel afwijken. Daarna kan de vraag worden beantwoord welke vormgeving van de processen tot de beste resultaten in termen van een hoge productiviteit en een hoge kwaliteit leidt. Om de resultaten te valideren, verdient het aanbeveling om de productiviteitskengetallen te vergelijken met cijfers over ziekteverzuim, personeelsverloop, achterstanden, doorlooptijden en andere indicatoren van de kwaliteit van de organisatie. Als de gesuggereerde aanpak voldoende bruikbare resultaten oplevert, kan vervolgens worden bezien in hoeverre de resultaten van de casestudies generaliseerbaar zijn tot alle gerechten. Het is van belang om de analyses niet te beperken tot personeel. Anders blijven belangrijke factoren als ICT en de huisvestingssituatie buiten beeld. De manier waarop de middelen aan gerechten worden toegewezen, verdient eveneens de aandacht. De systematiek van middelentoewijzing is weliswaar voor alle gerechten hetzelfde, maar de effecten kunnen in de praktijk verschillend uitpakken’.

De door APE voorgestelde validatie via kengetallen is onderdeel van dit onderzoek. We vergelijken echter niet alleen de ruwe productiviteitsmaten met deze cijfers, maar ook de afwijking van de via de productiefunctie ‘verklaarde’ productiviteit (een bena-

dering van de 'efficiëntie'). Het voordeel van dat laatste is dat de reeds door andere factoren verklaarde verschillen in productiviteit buiten beschouwing blijven. Voor de schatting van productiefuncties zijn econometrische methoden nodig. Deze analyses zijn tevens bedoeld als aanzet tot een bedrijfsorganisatorisch getint onderzoek op de werkvloer.

Er heeft ook een afzonderlijk onderzoek plaatsgevonden naar de vraag in hoeverre de geconsolideerde rapportages en het gebruik daarvan als bestuurlijke informatie invloed hebben gehad op het aansturen van gerechten en daarmee mogelijk ook de doelmatigheid waarmee gerechten functioneren: *Recht doen aan benchmarken* (IVA 2006). Het Instituut voor beleidsonderzoek en -advies (IVA) concludeert dat nog beperkt gebruik wordt gemaakt van de benchmark die deze rapportages als leerinstrument bieden dankzij informatie-uitwisseling tussen gerechten. Wel worden de rapportages al gebruikt om inzicht te krijgen in verbeteringsmogelijkheden voor de interne bedrijfsvoering.

Naast de kortetermijndoelstelling (het bieden van inzicht in de productiestructuur van de gerechten om uitspraken te kunnen doen over bijvoorbeeld de optimale schaal van de productie) heeft dit onderzoek ook tot doel een bouwsteen te bieden voor een nieuw, op microdata gebaseerd prognosemodel voor de gehele politie- en justitieketen.

Voor de strafrechtelijke keten ontwikkelde het SCP al eerder op macrogegevens gebaseerde prognosemodellen, genaamd Jukebox 1.1 en Jukebox 1.2 (Van Tulder et al. 1999; Van der Torre en Van Tulder 2001). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie bouwde dit uit tot een op macrogegevens gebaseerd prognosemodel voor de gehele justitiële keten (Mooleenaar et al. 2004).

Het WODC en de Rvdr presenteren op basis van een gezamenlijk onderzoek de eerste bouwstenen voor een nieuw prognosemodel voor politie en justitie in de publicatie *Prognosemodellen justitiële ketens: civiel en bestuur: modelversie 1.0* (Leertouwer et al. 2005). Hierin modelleren zij op basis van microgegevens (gegevens op het niveau van individuele gerechten) de instroom van zaken voor civiel en bestuursrecht. Het in dit rapport beschreven model levert de bouwsteen voor de productiestructuur van de gerechten. Om het micromodel te completeren zijn nog meer onderzoeken op micro-niveau nodig. Deelmodellen voor het gedrag van daders van misdrijven, voor het aangiftegedrag van slachtoffers, voor de productiestructuur van politie en Openbaar Ministerie, en voor het straftoemingsgedrag van rechters vormen nog ontbrekende bouwstenen voor een nieuw op microdata gebaseerd prognosemodel.

3.2 Gedrag van gerechten

Om de productiviteit van gerechten zo goed mogelijk te analyseren, is het zinvol de vraag te stellen welke prikkels gerechten en de daar werkzame personen in de sfeer van budgetbesteding en productielevering kennen. Wat is voor de gerechten een gegeven en in welke mate hebben gerechten vrijheid bij het invullen van de productie.

40 Wijze van analyse, variabelen en data

Het bestuur heeft de zorg voor het verkrijgen van voldoende middelen, de adequate verdeling daarvan binnen het gerecht en het daarmee vervolgens leveren van een kwantitatief en kwalitatief voldoende productie. De instroom van zaken die op het gerecht afkomt en de aan het begin van het jaar liggende voorraad van zaken, is daarbij een gegeven. Ook het budget was tot 2005 een gegeven. Vanaf 2005 is gedeeltelijk van correctie achteraf sprake. Daarbij geldt wel dat de budgetten mede tot stand komen op basis van de productieafspraken die het gerecht met de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) is overeengekomen. Deze productieafspraken zijn weer mede gebaseerd op verwachtingen over de instroom.

Tot 2005 was de prikkel vooral om ten minste de productieafpraak te halen. Dit mede gegeven een groei van de instroom en de druk om achterstanden weg te werken. Maar ook in 2005 lijkt de wens de productieafpraak ten minste te halen nog een belangrijke drijfveer. Dan hoeft het gerecht aan het eind van het jaar geen geld terug te betalen en kan het zijn beslissingen over personeelsuitbreidingen en dergelijke met meer zekerheid nemen. Dat dit aspect ook in het eerste jaar van de introductie van het nieuwe financieringssysteem heeft gespeeld, is gebleken uit de neiging van gerechtsbesturen om voor de productieafspraken vrij conservatief in te zetten.

De tweede prikkel kan, in ieder geval vanaf 2005, zijn om met de feitelijke uitgaven iets onder het voor het desbetreffende jaar beschikbaar gestelde budget te blijven. Dan ziet het gerecht zijn reserves enigszins groeien en hoeft het in ieder geval niet op de middelen in te teren. Een duidelijke besparing lijkt ook niet wenselijk. Dan lijkt het afdoen van meer zaken (bij het eigen gerecht of eventueel via overname van andere gerechten) of investering in extra kwaliteit verkieselijker. Al met al lijkt het een adequate beschrijving van het bestuurlijke streven om bij de inzet van middelen in de buurt of iets onder het vooraf vastgestelde budget te blijven, terwijl de productie de productieafspraken te boven mag gaan.¹

Uiteraard geldt deze schets primair voor het gerecht als geheel. Daarbinnen zijn in principe verschuivingen mogelijk. Deze liggen bijvoorbeeld voor de hand als de instroom van specifieke typen zaken anders blijkt te zijn dan verwacht. Het is overigens aannemelijk dat de kostprijzen van de verschillende producten (en daarbinnen de LAMICIE-gewichten – zie voor een uitleg hoofdstuk 2) een zekere invloed hebben op de verdeling van middelen en daarmee op de sturing binnen het gerecht. In ieder geval is te verwachten dat voor gerechtsbesturen deze concrete gewichten, in combinatie met aanwijzingen voor het bestaan van voorraden, meer sturend zullen zijn dan de niet concreet vast te stellen ‘maatschappelijke baten’ van de afdoening van diverse typen zaken.

Daarnaast is er de professionele dimensie. Rechters zullen in principe goed werk willen leveren, dat de intercollegiale juridische (en mogelijk ook maatschappelijke) toets der kritiek kan doorstaan. Daarbij kan een zekere frictie ontstaan tussen deze professionele houding en een druk ‘van boven’ om een bepaald niveau van productie

1 Door een combinatie van hogere opbrengsten en achterblijvende kosten steeg het eigen vermogen van de rechtspraak in 2005 (Rvdr 2006a: 17).

te halen. Bij de behandeling van zaken bestaat binnen de rechtspraak een duidelijk toetsingscriterium, in de vorm van een hoger beroep of cassatie. Daarnaast is er, vooral bij strafzaken, ook soms sprake van een indirecte toetsing, onder meer in de vorm van maatschappelijke discussies. Ten slotte is er natuurlijk een zekere toetsing mogelijk via klantenwaarderingsonderzoeken, en dergelijke. Een aparte kant van de professionele dimensie is het investeren in kennis voor de toekomst. Het is denkbaar dat in tijden van grotere werkdruk, activiteiten op dit gebied (bijvoorbeeld in de sfeer van bijscholing) in de knel komen, met mogelijke gevolgen op termijn van dien. Op korte termijn zijn de gevolgen hiervan echter niet waarneembaar.

Over al deze kwaliteitsdimensies zijn slechts beperkt gegevens beschikbaar; wel beschikbare indicatoren geven op dit gebied ook geen aanwijzing voor verslechtering. We nemen aan dat de professionele kwaliteit van rechters en ander rechtelijk personeel een zeker minimaal tegenwicht tegen andere prikkels weet te bieden. Daar waar kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, zullen we deze veronderstelling aan de hand daarvan toetsen en zien of een uitruil tussen kwaliteit en productie waarneembaar is.

Er bestaan in de economische theorie diverse veronderstellingen over het gedrag van producenten. Bij elk soort gedrag hoort een eigen (algebraïsche) beschrijving van de productiestructuur. In de klassieke economische theorie zijn verschillende soorten gedrag beschreven, zoals kostenminimalisatie, en winstmaximalisatie of opbrengstmaximalisatie. Als een duidelijke doelstelling kan worden aangegeven, heeft dat voordelen. Het gebruik van die extra informatie leidt dan tot betrouwbaarder conclusies (efficiëntere schattingen). Als aannemelijk is dat producten een duidelijke en eenduidige doelstelling hanteren, dan is te verwachten dat zij in hun beslissingen reageren op de verhouding van de onderlinge prijzen van verschillende ingezette middelen of van verschillende producten. Alleen als er voldoende variatie in dergelijke prijsverhoudingen bestaat, kan deze extra informatie worden gebruikt.

In hoofdstuk 2 is de financieringsstructuur van de gerechten over de jaren 2002-2005 beschreven.

De veronderstelling dat producenten zich richten op minimalisatie van kosten, lijkt bij de gerechten niet goed toepasbaar. Uit de bij deze minimalisatie behorende beschrijving van de productie kunnen alleen valide conclusies worden getrokken als producenten hun kosten inderdaad minimaliseren. Ook is niet voldaan aan de veronderstelling bij kostenfuncties dat de te behalen productie voor het gerecht een gegeven (exogeen) is en dat de te maken kosten hieraan worden aangepast.

Het hanteren van veronderstellingen in de sfeer van opbrengst- of winstmaximalisatie ligt evenmin voor de hand. Zelfs in de marktsector zijn er vraagtekens bij te plaatsen of en in hoeverre dergelijk gedrag altijd maatgevend is. In de quataire sector, en dus ook bij de rechtspraak, is bij afwezigheid van marktprijzen dergelijk

gedrag zeker niet aanwezig.² Wel is het mogelijk dat bij de nieuwe financieringsstructuur het gedrag van de gerechten op termijn te beschrijven zal zijn als maximalisatie van de ‘winst’, dat wil zeggen: het verschil tussen het uiteindelijk verkregen budget en de werkelijk gemaakte kosten.

Het hanteren van dergelijke eenduidige doelstellingen bij de gerechten ligt dus niet voor de hand. Omdat de beschikbare budgetten vóór 2005 geheel en vanaf 2005 voor een groot deel (via de bestuurs- en prijsafspraken) van tevoren zijn vastgelegd (zie § 2.3), is bij het beschrijven van de productiestructuur gekozen voor het gebruik van productiefuncties. Dit zijn functies waarin de productie wordt gezien als uitkomst van de inzet van middelen zonder gebruik van expliciete veronderstellingen over het gedrag of de doelstelling van de producenten. Overigens kunnen de gerechten binnen het beschikbaar gestelde budget wél met de inzet van middelen schuiven, ook tussen de sectoren³.

Conclusie: in de verdere analyses, die betrekking hebben op de periode 2002-2005, benaderen we het gerecht als een instelling die onder de randvoorwaarden van het beschikbare budget, de liggende voorraad van zaken en de instroom van zaken, tracht een zo hoog mogelijke (via de geschatte landelijke kostprijzen gewogen) productie te halen. Daarbij wordt de hand gehouden aan zekere minimale kwaliteitseisen.

3.3 Theorie over productiefuncties

Hier wordt summier ingegaan op de gehanteerde benadering, die aansluit op gangbare benaderingen in economische analyses van de productiestructuur.⁴ De ‘productiestructuur’ is een stelsel van relaties tussen ingezette middelen en productie. Een dergelijke relatie kan op verschillende niveaus worden weergegeven. In het eenvoudigste geval kan de productiestructuur worden beschreven aan de hand van alle technisch mogelijke combinaties van ingezette middelen en productie. Dit levert de zogenoemde *technologieverzameling* op.

Een andere representatie is die waarbij de productiestructuur wordt beschreven met de zogenoemde *beste praktijk*. Dit is de situatie waarin het niet mogelijk is minder middelen in te zetten om een gegeven productie te realiseren. Een andere formule-

2 Van Tulder (1994) doet een poging om het gedrag van politie en strafrechtspraak (inclusief OM) via een opbrengstfunctie te benaderen. Daarvoor worden opgelegde straffen als ‘prijzen’ gebruikt. Deze benadering blijkt echter niet erg bevredigend.

3 De mogelijkheid tot schuiven is eigenlijk een afwijking van de veronderstelling bij productiefuncties dat de middelen gegeven zijn.

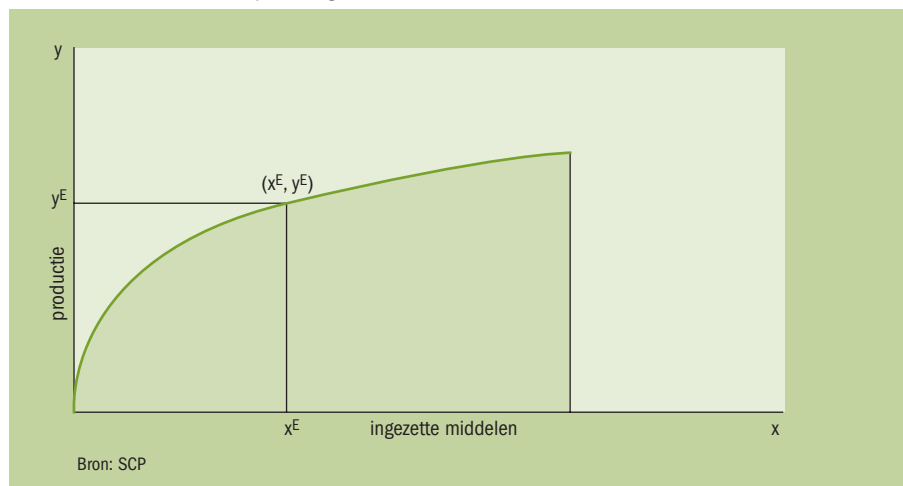
4 Voorbeelden van elementaire literatuur op dit gebied zijn: Koutsoyiannis (1987: 67-105) en het Nederlandstalige werk van Dietz et al. (1990: 187-288). In deze boeken wordt ingegaan op basisbegrippen zoals kosten- en productiefuncties, schaaffecten, synergie-effecten, en dergelijke.

ring hiervoor is de situatie waarin een productievergroting niet mogelijk is bij een gegeven inzet van middelen.

Figuur 3.1 geeft een voorbeeld weer van de technologieverzameling waarbij slechts één product wordt voortgebracht met slechts één ingezet middel. Op de verticale as staat de productie (y) weergegeven, op de horizontale as de inzet van middelen (x). Het gearceerde gedeelte bevat de technologieverzameling: alle mogelijke combinaties van productie en ingezette middelen die technisch haalbaar zijn. De bovengrens van de technologieverzameling geeft de 'beste praktijk' aan. Als het punt (x^E, y^E) op deze grens ligt, betekent dit dat bij een inzet van middelen x^E maximaal y^E aan productie kan worden voortgebracht.

Figuur 3.1

Relatie tussen productie (y) en ingezette middelen (x)



Als er bijvoorbeeld twee producten worden voortgebracht of twee soorten middelen worden ingezet, dan is dit in een ruimtelijke figuur nog weer te geven. Als er echter meer dimensies zijn, dan is een grafische weergave niet meer mogelijk. In een dergelijk geval kan het verband tussen de verschillende typen ingezette middelen en de daarmee haalbare productie ook in formulevorm worden weergegeven.

3.4 Gekozen analysemethode

De in paragraaf 3.2 beschreven productie als functie van de inzet van (eventueel verschillende typen) ingezette middelen heet een *productiefunctie*. Als deze functie de maximaal haalbare productie weergeeft, geeft deze dus de 'beste praktijk' of grens van de technologieverzameling aan (zie § 3.3). Er zijn methoden die zich richten op het vinden van de 'beste praktijk', voor zover deze uit de waarnemingen blijkt. Deze methoden zijn echter heel gevoelig voor 'uitschieters' en, zeker bij een beperkt aantal

4.4 Wijze van analyse, variabelen en data

producenten, al gauw te weinig onderscheidend of te veel afhankelijk van ‘ruis’. Daar komt nog bij dat op basis van deze (meestal non-parametrische) methoden conclusies over bijvoorbeeld schaafeffecten moeilijker zijn te trekken.

Wanneer, zoals in dit onderzoek, een (parametrische) productiefunctie wordt geschat over alle producenten, i.c. rechtbanken of gerechtshoven, geeft de functie een soort ‘statistisch gemiddelde praktijk’ weer. Uit deze gemiddelde praktijk is dan bijvoorbeeld af te leiden in hoeverre schaafeffecten optreden, met andere woorden hoe de productiviteit afhangt van de omvang van de ingezette middelen. Deze productiefunctie is een soort ideaaltypische weergave van die relatie. In de praktijk zal de ene producent meer en de andere minder produceren dan de productiefunctie aangeeft. Er zijn dus verschillen in efficiëntie die niet door de productiefunctie worden weergegeven en dus niet direct zijn te verklaren uit het volume van de ingezette middelen. Het is uiteraard interessant om ook de achtergronden van dergelijke verschillen te achterhalen. Deels kunnen meetbare organisatorische kenmerken als extra mogelijke verklaring in de productiefunctie worden opgenomen. Daarnaast is het mogelijk om te bekijken in hoeverre er een relatie bestaat tussen dergelijke verschillen in efficiëntie en meetbare proces- en kwaliteitsindicatoren.

Ook kan de productiefunctie in de tijd veranderen of verschuiven. Dit kan enerzijds te maken hebben met technologische ontwikkelingen. Anderzijds is het ook denkbaar dat producenten in de loop van de tijd gemiddeld verder van de ‘beste praktijk’ verwijderd raken, dan wel er juist dichterbij komen. Omdat de tijdspanne in dit onderzoek kort is, wordt met deze veranderingen en verschuivingen van de productiefunctie in de tijd geen rekening gehouden.

3.5 Specificatie van de productiefuncties

Uitgangspunt vormen de gegevens over de inzet van middelen en de productie per trimester (viermaandelijke periode) of per jaar. Op basis daarvan wordt voor de negentien rechtbanken en afzonderlijk voor de vijf gerechtshoven een productiefunctie geschat van de vorm (log staat voor natuurlijke logaritme):

$$\log Q = \sum_i \alpha_i \log X_i + \frac{1}{2} \sum_i \sum_j \alpha_{ij} \log X_i \log X_j + \sum_p \beta_p D_p + \sum_k \gamma_k V_k$$

met

- $Q =$ productie (gewogen som van aantallen producten)
- $X_i =$ ingezet middel, type i (personeel, materieel, stuwmeer van zaken)
- $D_p =$ dummyvariabelen die de periode aanduiden
- $V_k =$ (eventueel) variabelen die andere kenmerken van ingezette middelen/organisatie aanduiden

De productie is dus afhankelijk van de inzet van middelen, van de periode en van eventueel verder te onderscheiden kenmerken van de middelen of organisatie.⁵

Bij de inzet van middelen kan voor twee invalshoeken worden gekozen. Ten eerste kan de keus vallen op de inzet van middelen ‘in klassiek economische zin’, dat wil zeggen personeel, gemeten in voltijdequivalenten, en niet-personele middelen. Op basis van de beschikbare gegevens is het mogelijk twee typen personeel te onderscheiden: het rechtsgeleerd personeel (rechters, raadsheren) en het ondersteunend personeel. Deze laatste groep is nogal heterogeen. Zij omvat de juridische ondersteuning (gerechtssecretarissen, griffiers), de administratieve ondersteuning, het personeel dat werkzaam is bij de facilitaire diensten en ook de rechterlijke ambtenaren. Bij de analyse op sectorniveau zijn dan arbitraire veronderstellingen noodzakelijk over het onderbrengen van personeel bij een bepaalde sector, bijvoorbeeld in het geval van de president van de rechtbank. Ten tweede kan men ervoor kiezen het personeelsvolume via de gedefleerde personeelskosten⁶ te benaderen (zie bijlage B). Verschillen in personeelskosten per arbeidsjaar, die over het algemeen het gevolg zullen zijn van verschillen in inschaling en salariëring, komen dan in het personeelsvolume tot uiting. Het volume van de niet-personele middelen bestaat bij beide keuzes uit de met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie gedefleerde niet-personele kosten.

Naast de personele en niet-personele middelen wordt ook het stuwmeer van zaken (de instroom van nieuwe en de voorraad van liggende zaken) in dit rapport als een soort ingezet middel beschouwd. Zie hiervoor verder paragraaf 3.5.

Bij analyses op jaargegevens vangen de dummyvariabelen voor de verschillende jaren (jaardummy's) het effect op van de verschillen in de productie tussen de jaren die niet zijn toe te schrijven aan overige in de productiefunctie opgenomen variabelen. Volgens de traditionele economische literatuur wordt met deze variabele het effect gemeten van de autonome technische vooruitgang. Het is echter waarschijnlijk dat er in de praktijk ook effecten van andere, niet in de analyse betrokken ontwikkelingen in tot uiting komen, zoals veranderende eigenschappen van productiemiddelen en kwaliteitsaspecten van de productie.

Bij analyses op trimestergegevens wordt via de dummyvariabele voor de trimesters (trimesterdummy's) ook rekening gehouden met mogelijke seizoenseffecten in de gegevens.

5 Omdat de gegevens (over tijdreeksen van vier jaren) meer het karakter van dwarsdoorsnedegegevens dan van panelgegevens hebben en het belangrijk is conclusies te trekken over de achtergronden van verschillen tussen gerechten, is afgezien van het gebruik van een model met dummyvariabelen per individueel gerecht (fixed effects).

6 Gedefleerd betekent: aangepast voor periodieke loonstijgingen.

De gehanteerde specificatie van een productiefunctie is te zien als een vrij flexibele benadering van de gemiddelde praktijk en daarmee van de gemiddeld gehanteerde productietechnologie.⁷ Deze flexibiliteit maakt het mogelijk een optimale schaal vast te stellen.

De beschrijving via productiefuncties kan worden geschat op basis van waarnemingen over de diverse jaren, viermaandelijke perioden (trimesters) en sectoren. Daarbij kan het voordelen hebben waarnemingen van deze verschillende perioden en sectoren bij elkaar te nemen, ofwel te *poolen*. Voordeel van deze benadering is dat analyses (schattingen) over een groter waarnemingsbereik mogelijk zijn en dat conclusies krachtiger zijn. Dit kan echter alleen als we mogen veronderstellen dat er (op een constante factor na) genoeg gelijkenis bestaat tussen de productietechnologieën van de verschillende perioden of sectoren.

Er kan statistisch worden getoetst of de waarnemingen voldoende vertrouwen geven dat een dergelijke pooling gerechtvaardigd is. Dergelijke toetsen zullen worden uitgevoerd. A priori lijken de verschillen tussen de sectoren, wat de exacte aard van de productie en de noodzakelijke inzet van middelen betreft, voor het volledig poolen te groot. Naar verwachting is poolen over de verschillende perioden wel mogelijk, omdat de verschillen tussen perioden naar verwachting relatief klein zijn. Wel is duidelijk dat er seizoenseffecten optreden, waarmee bij een analyse op trimesterniveau rekening moet worden gehouden.

Als op bevredigende wijze productiefuncties zijn geschat, is het mogelijk daaruit conclusies over schaaffecten te trekken. Wanneer geldt dat een toename van de middeleninzet met 1% leidt tot een productietoename met eveneens 1%, spreken we van constante schaalopbrengsten. Wanneer een dergelijke toename van de middeleninzet leidt tot een productietoename met minder, respectievelijk meer dan 1%, is sprake van afnemende dan wel toenemende schaalopbrengsten.

7 De gehanteerde functie is in de literatuur bekend als de *translogfunctie*. Deze functie is zo flexibel dat elke willekeurige productiefunctie er vrij nauwkeurig mee kan worden benaderd. De flexibiliteit van de translogfunctie vloeit voort uit de zogenoemde tweede-ordebenadering (kwadratische termen en kruistermen). Hierdoor kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met variabele schaaffecten. Anders gezegd: de curve van de productie per euro of arbeidsjaar, afgezet tegen de schaal van productie, kan een u-vormig verloop en dus een optimum hebben. Met meer eenvoudige functies (lineaire of eerste-ordebenaderingen) kunnen dergelijke verbanden niet worden weergegeven. Zie voor een bespreking van productie- en kostenfuncties ook Goudriaan et al. (1989).

3.6 Variabelen in de productiefuncties

3.6.1 Inzet van middelen en de organisatie daarvan

In zijn internationale literatuurstudie constateert APE: 'Personeel is de belangrijkste productiefactor van de gerechten. In dit licht bezien, is het niet verrassend dat vrijwel alle onderzoeken zich bij de keuze van de inputmaatstaven beperken tot de personeelssterkte of de personeelskosten, al dan niet uitgesplitst naar rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. Toch is dit een teleurstellende bevinding. Daardoor kan op basis van de beschikbare studies geen informatie worden verkregen over de betekenis van de verbeterde materiële ondersteuning (bijvoorbeeld in de ICT-sfeer) voor de productiviteit en de productiestructuur van de gerechten. Over de mogelijke uitruil tussen (ondersteunend) personeel en materieel doen de onderzoeken dus geen uitspraken. De gemeten verschillen in productiviteit in de verschillende studies kunnen bijvoorbeeld mede het gevolg zijn van verschillende in de niet waargenomen inzet van andere productiemiddelen (ICT, gebouwen, uitzendpersoneel, enzovoort). Dat belemmert de interpretatie van de resultaten.' (APE 2003: 18).

In de huidige analyse wordt daarom getracht naast personeel ook de invloed van de niet-personele ingezette middelen in beeld te brengen. Daarbij wordt de invloed van de huisvestingssituatie (het aantal vestigingen) eveneens bekeken. Naarmate een gerecht meer vestigingen onderhoudt, zal de productiviteit, gegeven de beschikbare middelen, mogelijk lager zijn. Eveneens komt aan de orde in hoeverre er sprake is van het gebruik van een gemeenschappelijke beheersorganisatie, die facilitaire diensten voor meerdere gerechten en/of voor het OM verzorgt. Gegevens over de inzet van andere specifieke middelen (ICT, uitzendkrachten) waren voor dit onderzoek niet beschikbaar.

Daar waar nog aanvullende kenmerken van de organisatie bekend zijn, worden deze ook in de analyse betrokken. Voornamelijk gaat het daarbij om een eventueel onderscheid binnen de civiele sector in een handels- en familiesector. Sommige gerechten kennen dit onderscheid wel, andere niet.

Bij het personeel wordt onderscheid gemaakt tussen rechters/raadsheren en ondersteuning. Op deze manier kan in beeld worden gebracht in hoeverre de verhouding tussen ondersteunend personeel en rechters/raadsheren de productiviteit beïnvloedt. Tevens komt een ander kwalitatief aspect van het personeel in beeld: de leeftijdsopbouw.

In dit verband geeft de literatuur enige voorbeelden van invloed van leeftijd op productiviteit. Posner (1995) meent dat de productiviteit van rechters op latere leeftijd vaker piekt dan in de meeste andere academische beroepen. Bhattacharya en Smyth (2001: 199-212) en Smyth en Bhattacharya (2003: 141-164) onderzoeken voor Australië de invloed die de leeftijd van rechters bij het High Court en de Federal Courts heeft op hun productiviteit. Zij doen dat aan de hand van een citationindex. De onderzoekers concluderen dat bij rechters, net als in andere academische beroepen, de productiviteit aanvankelijk met de leeftijd toeneemt, maar vervolgens gaat dalen. Overigens ligt de optimale productiviteit volgens deze analyses steeds bij 60 jaar of meer.

3.6.2 Productie

Parametrische productiefuncties vereisen wel dat de productie Q in één maatstaf wordt samengebald. Daartoe wordt hier, zoals eerder gesteld, gebruikgemaakt van een gewogen maatstaf voor de productie, voor het gerecht als geheel en per sector. Daartoe worden de LAMICIE-gewichten benut (zie § 2.2). Ook in andere literatuur over productiviteit van de rechtspraak wordt vaak gebruikgemaakt van (op tijdsbestedingsonderzoek gebaseerde) weegfactoren (zie § 4.3). Andere methoden die de noodzaak tot gebruik van dergelijke a-prioriweegfactoren omzeilen, kunnen, gezien het beperkte aantal waarnemingen, alleen worden toegepast bij een vergaande aggregatie van typen zaken. Met alle nadelen van dien.

APE stelt in zijn literatuuroverzicht van onderzoeken naar productiviteit van de rechtspraak:

‘De prestaties (outputs) van de gerechten worden steeds gemeten via het aantal afgehandelde zaken c.q. vonnissen, uitgesplitst naar een aantal categorieën.⁸ In een aantal gevallen beperkt men zich, daar waar het om strafzaken gaat, tot zaken met schuldigverklaring. Dit is het geval als de justitiële keten in de analyse centraal staat. Met de kwaliteit van de productie wordt in de analyses doorgaans geen rekening gehouden. Dat geldt ook voor de complexiteit van de behandelde zaken, voor zover die niet via een verdere detaillering van de productie in beschouwing wordt genomen. Zonder uitzondering houden de onderzoeken die zich richten op analyses in de tijd geen rekening met veranderingen in de complexiteit van de zaken. Daaraan wordt hoogstens in kwalitatieve zin aandacht geschonken; bijvoorbeeld in relatie tot veranderingen in wetgeving, waardoor de minder complexe zaken niet langer door de rechter worden afgehandeld. De beschikbare data maken ook voor dit rapport geen expliciete opname in de analyses van veranderingen in complexiteit mogelijk.

Er bestaat in de onderzoeken een grote variatie in de mate van detaillering van de productie. Het aantal typen zaken dat wordt onderscheiden, loopt uiteen van 2 tot 52. Sommige studies hanteren slechts een beperkt aantal typen zaken op een hoog aggregatieniveau in de analyses. Dit zijn in de praktijk vooral analyses waarbij via econometrische of optimaliseringstechnieken een relatie wordt gelegd tussen productie en inzet van middelen (*parametrische en non-parametrische analyses*). In dergelijke analyses is het lastig een groot aantal verschillende typen zaken tegelijkertijd in beschouwing te nemen. In dergelijke analyses vinden immers in de regel geen vooraf bepaalde wegingen van de verschillende typen zaken plaats. Deze complexere analyses leveren in beginsel juist de gewichten op waarmee de verschillende typen zaken kunnen worden gewogen

⁸ In analyses waarin tegelijkertijd met de gerechten het Openbaar Ministerie wordt onderzocht, figureren ook maatstaven als het aantal overtredingen en het aantal misdrijven.

tot één outputindicator. Deze ‘vrijheid’ stelt automatisch duidelijke beperkingen op aan het aantal typen zaken dat in de analyses kan worden betrokken.⁹

Dit verschilt nogal van de situatie bij de zogenaamde klassieke kengetallenanalyses. In die analyses wordt vaak een verregaande detaillering van het aantal typen gehanteerd. Een extreem geval is de productiviteitsanalyse van de Zweedse rechterlijke macht, die Statskontoret (1998: 23) heeft uitgevoerd. Statskontoret hanteert maar liefst 52 typen afgehandelde zaken op basis van uitsplitsing naar gerecht en aard van de zaak. De klassieke kengetallenanalyses maken gebruik van een weging van de verschillende typen zaken, die worden samengenomen tot één *gewogen* indicator van de totale productie. Daarbij wordt een *vooraf* bepaalde weging van het aantal verschillende typen zaken toegepast. Deze weging is in beginsel niet uit het onderzoek zelf afkomstig, maar komt uit externe bronnen, zoals tijdsbestedingsonderzoeken, kostentoerekeningen of meer kwalitatieve inschattingen van deskundigen. Kenmerk van deze benaderingen is, dat vooraf wordt geschat hoeveel tijd of middelen de afhandeling van een bepaald type zaken kost. Dit vergt soms betrekkelijk arbitraire toerekeningen van personeel of middelen aan het betreffende type zaken. Deze toerekeningen kunnen de onderzoeksresultaten sterk vertekenen. Dit moet echter worden afgewogen tegen de mogelijkheid om aanzienlijk meer verschillende typen zaken in de analyses te onderscheiden dan in de parametrische en non-parametrische analyses van de productiestructuur.’ (APE 2003: 18-19).

Tot zover het overzicht van APE. Voornamelijk om laatstgenoemde reden wordt in dit onderzoek dus ook de benadering met a priori bepaalde gewichten gebruikt.

3.6.3 Het stuwmeer van zaken

APE stelt dat de invloed van de *achterstanden* (het stuwmeer van zaken) en de instroom van nieuwe zaken op de gemeten efficiëntieverschillen in de meeste verzamelde studies niet expliciet aan de orde komt.¹⁰ In Nederland vindt Van Tulder (1994: 197) bij strafzaken wel invloed van de omvang van de instroom van strafzaken, gegeven de inzet van middelen, op de productiviteit van de strafrechtspraak.

Wel worden, zo stelt APE, in een aantal onderzoeken pogingen gedaan om aan te geven in hoeverre achterstanden kunnen worden teruggebracht door de efficiëntie

⁹ Dit is het bekende probleem van de vrijheidsgraden uit de econometrie. In het onderhavige geval dient het aantal te onderscheiden inputs en outputs samen duidelijk geringer te zijn dan het aantal waarnemingen.

¹⁰ Auteurs zoals Weller en Block (1979) deden een ad-hocpoging om te bezien of achterstanden de kosten van gerechten extra opdrijven. Dit leverde echter geen eenduidig interpreteerbare resultaten op.

te verhogen.¹¹ In dat geval is het van belang waar de achterstanden optreden. Als de achterstanden voorkomen bij inefficiënte gerechten, kunnen ze (gedeeltelijk) worden teruggedrongen door de efficiëntie te verhogen. Wanneer de achterstanden echter vooral voorkomen bij de efficiënte gerechten, is het potentieel voor het terugdringen van de achterstanden beperkt. Om de achterstanden te beperken is in dat geval eerder een personeelsuitbreiding bij de efficiënte gerechten nodig, al dan niet in combinatie met personeelsinkrimpingen bij de rest. Tulkens (1993 en 1998) komt tot de conclusie dat in 1985 circa 36% van de achterstanden bij de Belgische vrederechten kon worden teruggebracht door de efficiëntie te verhogen. De grootste vermindering is mogelijk bij de kleinere gerechten. Dit verschilt nogal van de situatie in Italië, waar een hogere efficiëntie de achterstanden met slechts 1,2% zou doen verminderen (Longo 2001). Dat komt doordat in Italië juist de efficiënte rechtbanken kampen met grote achterstanden en ondercapaciteit, terwijl bij de rest overcapaciteit voorkomt. Blijkbaar wordt hiermee bij het toedelen van middelen onvoldoende rekening gehouden.

Merk op dat het stuwmeer (de instroom en voorraad) van zaken in de hier gekozen formulering als een soort ‘ingezet middel’ in de productiefunctie wordt opgenomen. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat het stuwmeer van zaken een beperkende randvoorwaarde kan zijn bij de productie. Extreem gesteld: wanneer er geen stuwmeer van zaken is, kan geen productie plaatsvinden. In de literatuur staat dit ook wel bekend als het *fisheries argument*. De praktijk is minder extreem, maar voorstelbaar is dat een groter stuwmeer het mogelijk maakt bij gegeven andere ingezette middelen meer zaken af te doen. Immers: bij een groter stuwmeer is het, via selectie van relatief eenvoudige zaken, mogelijk meer zaken af te doen en is de kans op tijdelijke ‘leegloop’ kleiner. Ook kan een groter stuwmeer de organisatie prikkelen om een ‘tandje bij te zetten’ en meer zaken af te doen. Of in de huidige praktijk het stuwmeer van zaken een beperkende randvoorwaarde is, hangt ook af van de vraag of gerechten ruim dan wel krap ‘in hun jasje’ zitten. Als gerechten ruim in hun jasje zitten, dan zal het stuwmeer als ‘beperkende factor’ een sterkere rol spelen dan wanneer het tegenovergestelde het geval is; dan zal de inzet van middelen de bepalende beperkende factor zijn.

De empirie moet dus uitwijzen in hoeverre het stuwmeer van zaken een beperkende factor is. Daarbij passen drie kanttekeningen. De eerste is dat het stuwmeer bestaat uit twee componenten: de aan het begin van het jaar liggende voorraad en de instroom van zaken in de loop van het jaar. De voorraad heeft, in economische termen, mogelijk meer het karakter van een ‘halfproduct’, de instroom is meer te zien als een ‘onbewerkt product’. In de analyse wordt bekeken of een onderscheid tussen deze twee bestanddelen van het stuwmeer is te maken.

¹¹ In de studies hanteert men geen expliciete definitie van achterstanden. Deze worden ruwweg opgevat als een (te) grote werkvoorraad. De gemeten efficiëntieverschillen kunnen deels samenhangen met de omvang van de werkvoorraad. Gerechten met een voldoende grote werkvoorraad hebben altijd voldoende zaken ‘op de plank’ om in behandeling te nemen.

De tweede kanttekening is dat bij strafzaken de voorraad en instroom bij de rechtbanken niet goed wordt waargenomen. Dit heeft te maken met de afwezigheid van een goede registratie rond de overdracht van zaken van OM naar rechter. De instroom van strafzaken is daarom in de overzichten van de Rvdr gedefinieerd als het aantal eerste zittingen van deze zaken. Deze grootte hangt zo sterk samen met de productie, dat gegevens over instroom en voorraad niet zullen worden gebruikt bij de analyses van de strafsector.

De derde kanttekening is dat een, in verhouding tot de instroom groot stuwmeer ook kan wijzen op een lage productiviteit van het gerecht in het nabije verleden. Voor zover de instroom in een bepaald jaar samenhangt met de instroom in vroegere jaren, en een lage productiviteit in het verleden samenhangt met een lage productiviteit in het heden, zal daarmee het zuivere effect van de voorraad op de instroom kunnen worden 'verduisterd'. Daarom is in de analyses ook een variant met alleen de instroom van zaken betrokken.

3.6.4 Andere indicatoren

Duncombe en Miner (1997) onderscheiden de volgende typen factoren die van invloed kunnen zijn op de productiviteit in de publieke sector: concurrentiefactoren, schaalfactoren, interne kenmerken van de organisatie en, veelal socio-economische, omgevingskenmerken. Deze factoren zijn een combinatie van factoren die eerder zijn aangedragen door bijvoorbeeld Leibenstein (1966), Niskanen (1971 en 1975) en Wyckoff (1990).¹²

Ook in dit rapport wordt een vrij breed scala aan verklarende variabelen betrokken bij het onderzoek. Naast de eerder besproken inzet van middelen en kenmerken van de organisatie namelijk ook een aantal proces- en kwaliteitsindicatoren. Deze worden echter niet in de productiefunctie zelf opgenomen, omdat hun beschikbaarheid beperkt is. Zij zijn niet voor elk jaar en voor alle gerechten voorhanden. Wel worden zij aan het eind van de hoofdstukken 5 tot en met 8 in een voorzichtige analyse vergeleken met de maatstaven van productiviteit en efficiëntie die uit de geformuleerde productiefunctie kunnen worden berekend.

Omdat concurrentie bij de rechtbanken geen rol speelt, hebben we geen variabelen die hier betrekking op hebben, opgenomen in de analyses.

Omgevingskenmerken zijn alleen impliciet in de analyse opgenomen. Veelal zullen de omgevingskenmerken tot uitdrukking komen in de zwaarte van de zaken en door de zaken te wegen wordt toch rekening met die kenmerken gehouden. Het is de vraag of omgevingskenmerken buiten de zwaarte van zaken veel invloed hebben op de productie. In tegenstelling tot de situatie bij het onderwijs is het bij de

12 Het onderzoek van Duncombe en Miner (1997) bevat een empirische toepassing op schooldistricten in de staat New York. Zij vinden voor elk type factoren significante verbanden, behalve voor de schoolgrootte.

rechtspraak moeilijk in te zien hoe socio-economische omgevingsfactoren invloed kunnen uitoefenen op het productieproces.

Voor een uitgebreide analyse van de invloed van interne kenmerken is overigens onderzoek op de werkvloer noodzakelijk.

3.7 Data

De Rvdr houdt sinds 2002 de zogenoemde geconsolideerde viermaandelijke rapportages bij. Deze bevatten onder andere een overzicht van een aantal relevante cijfers over inzet van middelen, in- en uitstroom van zaken, en productie van de 26 onder de Rvdr ressorterende gerechten (negentien rechtbanken, vijf gerechtshoven, Centrale Raad van Beroep (CRvB), College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb)). De gegevens voor de rechtbanken en gerechtshoven zijn, waar mogelijk, uitgesplitst naar de vier sectoren (bestuur, civiel, kanton en straf). Deze cijfers worden door de individuele gerechten aan de Rvdr aangeleverd. Het aantal zaken is daarbij in principe gebaseerd op rapportages die volgens standaarddefinities en -procedures worden afgeleid uit de in het primaire proces ingevoerde informatie.¹³ Informatie over kosten en personeel worden door de gerechten geleverd op basis van de daarop betrekking hebbende processystemen.

De cijfers uit deze geconsolideerde rapportages van de negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven voor de jaren 2002, 2003, 2004 en 2005 dienen als basis voor dit onderzoek. Daarbij zijn voor 2005 enige gegevens over de door de strafsectoren behandelde megazaken¹⁴ toegevoegd; deze gegevens zitten vanwege een wijziging in de financieringswijze vanaf dat jaar niet meer in de gegevens van de rapportages.¹⁵

De cijfers over personeel en kosten kennen enige beperkingen. Zo bevatten de rapportages voor 2002 tot en met 2004 geen cijfers over het niet aan de individuele sectoren toegerekende personeel. Dit is met name personeel van facilitaire diensten, met taken op het gebied van personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie en huisvesting (de zogenoemde PIOFAH-taken). Cijfers over dit personeel zijn daarom voor de jaren 2002-2004 geschat (zie bijlage B). Overigens is de vraag in hoeverre personeel van de verschillende gerechten door de gerechten zelf consequent aan de sectoren is toegerekend. Ook verschillen in organisatie tussen gerechten kunnen hierbij een rol spelen. Tot 2005 zijn ook de voorschriften op het gebied van het toerekenen van kosten minder strikt geweest. Ook dit kan tot kunstmatige

¹³ Het gaat om de PCSII-rapportages, die worden afgeleid uit de Rapsody-systemen. Deze zijn weer afgeleid uit de primaire processystemen. Soms worden hierop, in overleg tussen Raad en gerechten, handmatige correcties uitgevoerd.

¹⁴ Grote, langdurige zaken.

¹⁵ Overigens zijn ook op het gebied van Mulderzaken (voor zover het adres onbekend is) en akten en verklaringen definitiewijzigingen opgetreden.

verschillen tussen gerechten en tussen de diverse jaren aanleiding geven. Het is niet mogelijk goed voor dergelijke verschillen te corrigeren.

Bij het toerekenen van centraal ingezette middelen aan de sectoren treedt ongetwijfeld een zekere onnauwkeurigheid en ruis op, maar het weglaten van een dergelijke toerekening zou tot vertekeningen in de analyses kunnen leiden. Zo zouden schaaleffecten vertekend kunnen worden, als kleine gerechten systematisch minder van hun middelen sectorspecifiek inzetten dan grotere.

De voor dit onderzoek belangrijkste gegevens betreffen de inzet van middelen en de uitstroom van zaken. Bij de inzet van middelen gaat het om het aantal voltijdbanen, de totale personeelskosten, de totale overige kosten, de ongewogen instroom van zaken en de voorraad zaken. De uitstroom bestaat uit de productie: de gewogen uitstroom van zaken (zie hoofdstuk 2). Bij het personeel is onderscheid te maken in drie typen. Het eerste type bestaat uit de *rechterlijke ambtenaren*, die de rechtspositie en bezoldiging van rechterlijk personeel kennen. Dit zijn overwegend rechters en raadsheren.¹⁶ Daarnaast zijn er de direct bij de sectoren *werkzame gerechtelijke ambtenaren*. Hieronder vallen griffiers en ander juridisch ondersteunend personeel, maar ook grote delen van de administratieve ondersteuning. Ten slotte zijn er *niet aan de sectoren toe te rekenen gerechtelijke ambtenaren*. Het gaat hier bijvoorbeeld om personeel van facilitaire diensten en salarisadministratie. Overigens is de afbakening tussen de laatste twee categorieën personeel niet altijd scherp en mede afhankelijk van de organisatiestructuur van het gerecht. Zo is personeel dat betrokken is bij het vergaren van beleidsinformatie bij grotere gerechten vaak in de afzonderlijke sectoren werkzaam, terwijl het bij andere gerechten vaak werk verricht voor het gerecht als geheel. Bij sommige gerechten is bovendien sprake van gemeenschappelijke staf- of beheersdiensten. Deze werken dan deels ook voor andere gerechten of voor het OM. In die gevallen hebben gerechten schattingen gemaakt van het deel van de inzet van deze diensten dat aan het gerecht is toe te delen. Of enige invloed van het gemeenschappelijke beheer op de productiviteit is te traceren, komt in het onderzoek later nog aan de orde.

Wat de kwaliteit van de gehanteerde cijfers betreft, geldt dat met name op het gebied van cijfers over personeelssterkte sprake is van de noodzaak tot enige bijschattingen en waarschijnlijke ruis in de opgaven van de gerechten. De opgave van cijfers over kosten en productie kent echter al vanaf 2002 een redelijke standaardisatie. Tussentijds was weliswaar sprake van enige definitiewijzigingen, maar die waren relatief van geringe betekenis. Het is niet te verwachten dat de conclusies in de hoofdstukken 5 tot en met 8 over verschillen en ontwikkelingen in productiviteit door geringe kwaliteit van de data in belangrijke mate zijn vertekend.

¹⁶ De groep rechterlijke ambtenaren omvat ook de presidenten en een kleine groep auditeurs. Deze hebben (nog) niet alle bevoegdheden van rechters, meestal omdat zij nog in opleiding zijn.

4 Empirische resultaten van eerder onderzoek

4.1 Schaal- en synergie-effecten

Het rapport van APE (2003) geeft ook een overzicht van schaal- en synergie-effecten bij de rechtspraak die in eerder onderzoek zijn gevonden. De belangrijkste bevindingen volgen hier.

Voor Nederland vonden Van Tulder en Spapens (1990) dat de gemiddelde (arrondissements)rechtbank eind jaren tachtig onder de optimale schaal opereerde. Voor het gemiddelde gerecht gold dat vergroting ‘winst’ in termen van toenemende productiviteit met zich mee zou brengen: 1% meer middelen zou tot 1,05% meer productie kunnen leiden. De optimale schaal, met de laagste kosten per producteenheid, werd in deze studie aangetroffen bij toenmalige middelgrote rechtbanken (met circa 80 arbeidsjaren personeel).¹ Ter vergelijking: in de onderzoeksperiode 2002-2005 was de gemiddelde omvang van een rechtbank ongeveer 340 arbeidsjaren.

Hoewel bij het merendeel van de gerechten schaalvoordelen te behalen waren, was de mogelijke productiviteitswinst door schaalvergroting relatief beperkt. Met andere woorden: de gemiddelde kosten per producteenheid vertoonden voor de meeste gerechten (behalve de kleinere) in Nederland eind jaren tachtig een betrekkelijk vlak verloop. Een later onderzoek van Van Tulder (1994) had alleen betrekking op het strafrecht en daarmee op parketten en het strafrechtelijke deel van de rechtbanken. Uit deze studie bleek een iets kleinere optimale schaal: bij het gemiddelde arrondissement zijn geen duidelijke schaalvoordelen meer te behalen.

Kortom: de beschikbare, maar gedateerde informatie voor Nederland wijst niet op een grote betekenis van schaaffecten voor de productiviteit van de gerechten.

In de internationale literatuur is een aantal studies te vinden waarin aandacht wordt geschonken aan schaaffecten bij de rechtspraak. Een goede duiding van die effecten is echter moeilijk, omdat in veel publicaties basale informatie over de omvang van de verschillende ingezette middelen (personeel, kosten) en productie ontbreekt. Zo krijgen we vaak geen inzicht in de minimale en maximale grootte van de onderzochte rechtbanken. Daardoor is het lastig om inzichten over de gevonden schaaffecten in het buitenland naar de Nederlandse situatie te vertalen. Op grond van de wel beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat gerechten in de meeste gevallen in het buitenland op veel kleinere schaal produceren dan in ons land.²

¹ De toenmalige arrondissementsrechtbanken hadden een beperkter takenpakket dan de huidige rechtbanken. Kanton- en bestuurszaken werden nog door aparte gerechten behandeld.

² Zie Rvdr (2005a), waarin een internationale vergelijking van de rechtspraak is opgenomen.

Uit onderzoek van Gillespie (1976) in de jaren zeventig is voor de, in grote lijnen met onze rechtbanken vergelijkbare, Federal District Courts in de Verenigde Staten een optimale schaal van 8 à 10 rechters vast te stellen.³ Vergelijk dit met het gemiddelde van 76 rechters in een Nederlandse rechtbank in 2005. Weller en Block (1979: 149-164) vinden eind jaren zeventig voor de Californische Superior Courts gemiddeld lichte schaalnadelen. Predraja en Salinas (1996) vinden medio jaren negentig voor de Spaanse gerechtshoven een grote variatie in de optimale schaal. Ongeveer de helft van de gerechtshoven opereert op optimale schaal. De optimale schaal loopt uiteen van 4 tot 21 rechters. Het optimum is afhankelijk van de aard van de werkzaamheden die het gerecht uitvoert. De optimale schaal is het grootst bij rechtbanken die relatief veel zaken via vonnis afhandelen en kleiner, wanneer zaken meer via schikkingen worden afgedaan. Kittelsen en Førsund (1992: 277-306) constateren in het begin van de jaren negentig voor Noorwegen dat de meeste kantongerechten en rechtbanken weliswaar op een te kleine schaal opereren, maar dat juist de meeste ingezette middelen kunnen worden bespaard bij de rechtbanken die op een te grote schaal opereren. Als alle Noorse gerechten op optimale schaal zouden opereren, kon de inzet van personeel met circa 5% worden teruggebracht bij een gelijkblijvende productie. Larsen et al. (2000) vinden voor Denemarken vergelijkbare resultaten. Zij constateren overigens geen duidelijke samenhang tussen de optimale schaal en het aantal rechters per rechtbank. Vermoedelijk is de inzet van ondersteunend personeel – al dan niet in een bepaalde verhouding tot het aantal rechters – een belangrijker determinant van de optimale schaal. Larsen et al. doen daar echter geen uitspraken over.

Een studie van Posner (2000: 711-719) voor de Verenigde Staten is een buitenbeentje in de verzamelde onderzoeken. Het is een studie waarin expliciet aandacht wordt geschonken aan de relatie tussen de schaal van een gerechtshof en de kwaliteit van judiciële prestaties. Posner meet de kwaliteit via het percentage herzieningen van vonnissen van de gerechtshoven door het hooggerechtshof en het aantal citaties van vonnissen door andere gerechtshoven. Op basis van zeer ruwe statistische analyses komt Posner tot de conclusie dat de kwaliteit van de vonnissen door schaalvergroting afneemt. In grotere gerechtshoven vermindert de betekenis van informele intercollegiale toetsing van rechters.

Schaal en specialisatie kunnen samengaan, maar zijn niet onafscheidelijk. Bij een grotere schaal is binnen een gerecht specialisatie makkelijker door te voeren. Maar bij een min of meer gegeven schaal van gerechten zijn er varianten in de wijze van verdeling van zaken denkbaar. Stel, er is sprake van productie van twee verschillende typen zaken. Is het nu het meest doelmatig als we twee gerechten hebben die zich elk in één type zaak specialiseren, of als die twee gerechten elk beide typen zaken behandelen en zich dus niet specialiseren? Anders gezegd: heeft het combineren van de behandeling van twee typen zaken (*synergie*) positieve of negatieve effecten op de doelmatigheid?

3 Zie voor meer informatie de interpretatie van APE (2003: 20).

Schaaleffecten en synergie-effecten zijn in de praktijk niet altijd eenvoudig van elkaar te onderscheiden, aangezien bijvoorbeeld de gecombineerde afhandeling van verschillende typen zaken in één gerecht doorgaans ook repercussies heeft voor de schaal van de productie. Over de synergie-effecten is nog veel minder bekend dan over de schaaleardeffecten. Dat houdt ook verband met het feit dat synergie-effecten lastiger zijn te analyseren dan schaaleardeffecten.

Uit het beperkte aantal studies dat iets zegt op dit gebied komen geen duidelijke voor- of nadelen van gecombineerde productie of specialisatie bij de gerechten naar voren. Voor Nederland geldt iets vergelijkbaars. Van Tulder en Spapens (1990) vinden bij de Nederlandse rechtbanken eind jaren tachtig geen significante synergie-effecten tussen strafzaken en overige zaken. Dat in de besproken studies geen duidelijke synergie-effecten worden aangetoond, heeft vermoedelijk ook te maken met het feit dat de specialisatiegraad in Nederland en andere onderzochte landen weinig varieert, of sterk samenhangt met de schaal van de productie. In beide gevallen is het moeilijk om de effecten van specialisatie of diversificatie vast te stellen.

Vanaf 2002 zijn gerechten strakker ingedeeld in sectoren. Toch rouleren rechters ook nu regelmatig tussen die sectoren. Economisch bezien heeft dit nadelen in termen van meer inwerktijd en een tijdelijk lagere productie (Verwoerd en Van Teefelen 1985). Overigens is voor (verregaande) specialisatie binnen één gerecht uit het oogpunt van efficiëntie een minimale schaal voor een gerecht noodzakelijk.

4.2 Efficiëntieverschillen

De aandacht voor de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dat komt tot uiting in een grotere belangstelling voor doelmatigheidsvraagstukken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat *benchmarking* de centrale invalshoek in veel studies is. Onderzoeken op dit gebied berusten op de *onderlinge vergelijking* van gerechten in termen van de verhouding tussen prestaties en ingezette middelen om de *beste praktijk* te identificeren. Gerechten die in overeenstemming met de beste praktijk operen, zijn *relatief efficiënt*. Inefficiëntie bestaat dan uit *afwijkingen* ten opzichte van de beste praktijk.

Hoe groot blijken de afwijkingen van die beste praktijk in buitenlands onderzoek te zijn? Het maakt uit of we er al dan niet van uitgaan dat gerechten niet de schaal van hun productie kunnen veranderen. Als we de productieschaal als een gegeven beschouwen, dan blijkt de gemiddelde efficiëntiescore bij dit soort analyses niet zo ver onder de 100% te liggen. Maar er zijn wel uitschieters, zoals gerechten die slechts 70% van de productie volgens de beste praktijk leveren.

Als de effecten van mogelijke aanpassingen van de productieschaal wel worden meegenomen, dan nemen de verschillen toe. De gemiddelde scores voor de efficiëntie blijken bij dit soort analyses te variëren tussen 0,74 en 0,97. Dat wil zeggen dat de productiviteit van het gemiddelde gerecht 74% tot 97% bedraagt van de productiviteit

van het gerecht met de beste praktijk. Bij deze benadering zijn er zelfs gerechten die op minder dan 50% van de beste praktijk uitkomen.

De verklaring van deze verschillen in efficiëntie tussen gerechten is, zo stelt APE (2003), onbevredigend of blijft geheel achterwege.⁴ Een opmerking in dit verband is: ‘Opmerkelijk is dat de verschillende onderzoeken geen enkele poging doen om de resultaten te valideren met informatie uit andere bronnen; bijvoorbeeld een vergelijking van efficiëntiescores met cijfers over ziekteverzuim en personeelsverloop. Een hoog ziekteverzuim en een groot personeelsverloop gaan immers in de praktijk vrijwel altijd samen met een lage efficiëntie. Deze indicatoren wijzen allemaal op een slechte kwaliteit van de organisatie en een gebrekkig management.’ (APE 2003: 27).

4.3 Productiviteitsontwikkeling in Nederland

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) heeft globale cijfers over de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van de Nederlandse rechtspraak vanaf 1995 tot en met 2005 gepubliceerd, op basis van een klassieke kengetallenanalyse. De productie wordt tot 2002 gemeten via het gewogen aantal afgehandelde zaken (op basis van zeventien verschillende zaakstypen) en vanaf 2002 via de gewogen productie (op basis van 48 verschillende producttypen).⁵ Bij het vaststellen van de productiemaatstaf wordt dus geen rekening gehouden met een eventuele verandering in de gemiddelde zwaarte binnen één type product. Figuur 4.1 brengt het resultaat in beeld.

De productie per arbeidsjaar daalt tussen 1995 en 2000 met circa 20%, maar stijgt tussen 2000 en 2004. Ofwel: de personeelsinzet per producteenheid stijgt tot 2000, om daarna tot 2004 te gaan dalen. We zien dat tot 2000 de personeelssterkte met circa 20% toeneemt, terwijl de productie niet stijgt. Ook na 2000 blijft de personeelssterkte toenemen, maar nu stijgt de productie tot 2004 sterker dan de personeelssterkte. De achtergrond van deze ontwikkelingen is niet direct duidelijk. Wel geeft de Rvdr enige mogelijke verklaringen:

- Omdat er vaker dan vroeger personen die de Nederlandse taal niet machtig zijn voor de rechter staan, zijn ook vaker tolken nodig. Dat kost extra tijd. Ook leiden veranderingen in de wet- en regelgeving ertoe dat lichtere zaken minder vaak bij

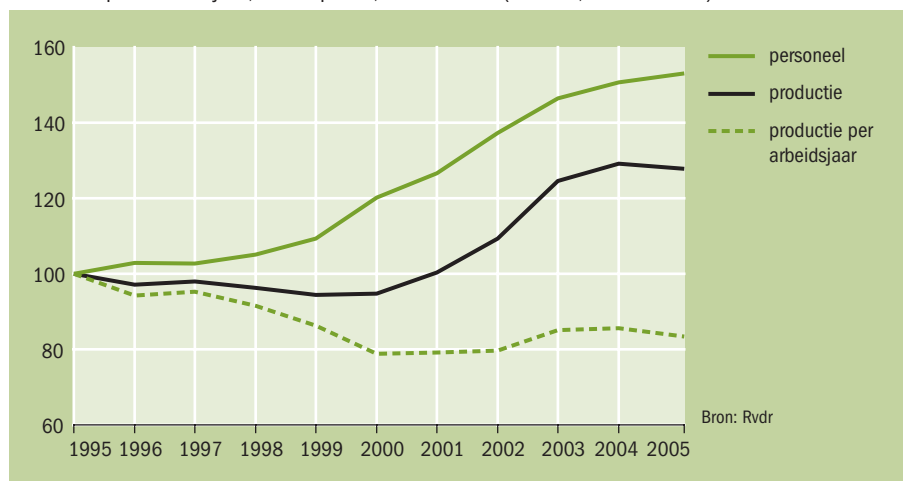
4 Afgezien van een mislukte poging in Barrère et al. (2001) – zij maken zowel gebruik van parametrische als van non-paramedische efficiëntieanalyses – worden in alle benchmarkingstudies non-paramedische technieken (Free Disposal Hull en Data Envelopment Analysis) toegepast.

5 Tot 2002 zijn de cijfers alleen gebaseerd op rechtbanken en gerechtshoven. Daarna weerspiegelen ze ook de productiviteit bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb). Weging gebeurt vanaf 2002 op basis van LAMICIE-gewichten (zie voor een uitleg hoofdstuk 2). Deze zullen ook in de huidige analyse worden gebruikt.

- de rechter komen (en bijvoorbeeld bestuurlijk of via het openbaar ministerie OM worden afgehandeld) of 'via een lichtere procedure' af worden gehandeld.
- De kwaliteitseisen bij het behandelen van zaken zijn toegenomen. Zo moeten als gevolg van Europese wetgeving bij strafzaken vaker getuigen ter zitting worden gehoord.
 - Rond 2000 is veel geïnvesteerd in het uitbreiden en verbeteren van de kwaliteit en organisatie van de rechtspraak. De inspanningen, gericht op het verbeteren van onder meer de rechterlijke organisatie, ICT-oplossingen en opleiding, zijn duidelijk gegroeid. Dit brengt kosten⁶ met zich mee, die pas op termijn baten kunnen opleveren. Mogelijk is dit een belangrijke oorzaak van de aanvankelijke daling en latere stijging van het aantal zaken per arbeidsjaar.

Figuur 4.1

Productie per arbeidsjaar, rechtspraak, 1995-2005 (indices, 1995 = 100)



Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiceerde eerder over de productiviteit van rechtspraak en om samen.⁷ Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de productie vanaf 1990 tot het midden van de jaren negentig stijgt (met ruim 2% per jaar), om daarna te stabiliseren. Het kleine verschil tussen deze SCP-cijfers en de hierboven gepresenteerde cijfers van de Rvdr over de periode 1995-2000 kan veroorzaakt worden door een enigszins afwijkende definitie van productie (gekozen zaakstypen en gewichten) en door het meenemen van de productie van het OM in het SCP-onderzoek. De inzet van personeel en materieel stijgt echter veel sneller dan de gemeten

⁶ Waaronder personeelskosten als gevolg van de noodzakelijke extra personeelsinzet.

⁷ Kuhry en Van der Torre (2002) baseerden hun onderzoek op een vergelijkbare benadering via kengetallen.

productie en blijft bij een stabiel productieniveau onverminderd toenemen. Na correctie voor de algemene prijsontwikkeling blijken de kosten per eenheid product in de periode 1990-2000 te zijn verdubbeld (een stijging met ruim 7% per jaar). Dit correspondeert met een totale productiviteitsdaling van ruwweg 7% per jaar.⁸ Niet alleen de arbeidsproductiviteit, maar vooral de productiviteit van het materieel is in de beschouwde periode sterk gedaald (met bijna 9% per jaar). Vooral in de tweede helft van de jaren negentig is de productiviteitsdaling substantieel, gelet op het stabiele productievolume en de sterke groei van de inzet van materiële middelen (onder meer ICT). Het SCP constateert dat ook in de tweede helft van de jaren tachtig sprake is van productiviteitsdalingen bij de rechtspraak, zij het niet zo sterk als in de tweede helft van de jaren negentig.⁹ De toegenomen inzet van ICT is vermoedelijk vooral in de (niet gemeten) kwaliteit van de productie tot uiting gekomen (betere informatie, minder fouten, enzovoort). Een harde verklaring voor de gesignaleerde productiviteitsdaling ontbreekt ook hier. Het SCP stelt dat die mogelijk is toe te schrijven aan een steeds taaiere problematiek, zoals georganiseerde misdaad, toegenomen professionaliteit van de advocatuur en steeds meer beroepsprocedures. Dit komt in de gemeten productie maar beperkt tot uiting. Daarnaast kunnen andere factoren een rol hebben gespeeld, zoals het verminderen van de instroom van lichtere zaken onder invloed van het overheidsbeleid.

- 8 Kuhry en Van der Torre (2002) houden bij het corrigeren voor de prijsontwikkeling geen rekening met de vraag waaruit de door gerechten ingezette middelen zijn samengesteld. Evenmin onderzoeken zij of de prijsontwikkeling van de verschillende inputs bij de gerechten een afwijkende ontwikkeling vertoont. Daardoor is de koppeling tussen de kosten per eenheid product en de productiviteit – strikt genomen – niet één op één.
- 9 Uit onderzoek van Van Tulder en Spapens (1990) blijkt dat na 1983 sprake is van een sterke productiviteitsdaling.

60 Empirische resultaten van eerder onderzoek

5 Analyses op het niveau van rechtbanken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de analyses op het niveau van de rechtbank als totaal. Een uitsplitsing naar sectoren komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Daarna komen in paragraaf 5.2 allereerst de basisgegevens aan bod. In paragraaf 5.3 noemen we een aantal kengetallen over de inzet van middelen bij de rechtbanken gedurende de periode 2002-2005 en in paragraaf 5.4 schetsen we de productiviteit in kengetallen. Paragraaf 5.5 bevat een analyse van de factoren die van invloed zijn op de productie, in de vorm van productiefuncties en de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken. In paragraaf 5.6 leggen we het verband tussen de uitkomsten van deze analyses van productiviteit en een aantal proces- en kwaliteitsindicatoren. In paragraaf 5.7 tot slot geven we de voornaamste conclusies.

In hoofdstuk 6 zal een analyse plaatsvinden van de (middelen en productie van) afzonderlijke sectoren binnen de rechtbanken. De gerechtshoven en hun sectoren komen aan bod in de respectieve hoofdstukken 7 en 8. Deze hoofdstukken lijken qua opzet en bespreking veel op de hoofdstukken 5 en 6. Lezers die niet geïnteresseerd zijn in de analyses voor de rechtbanken, maar wel in die voor de gerechtshoven kunnen de hoofdstukken 5 en 6 overslaan.

5.2 Beschrijving van de gegevens

Binnen het onderzoek neemt de analyse van de jaarlijkse gegevens een centrale plaats in. De viermaandelijke gegevens, ook wel trimestergegevens genoemd, bevatten een aantal seizoenseffecten (eindejaarskoorts, vakantiegeld, eindejaarsuitkering) en zullen ook in de analyse worden betrokken.

Tabel 5.1 bevat een overzicht van de jaargegevens in de analyses.

De negentien rechtbanken variëren sterk in omvang. Zo is de productie van de grootste rechtbank zeven- à achtmaal zo groot als die van de kleinste rechtbank. De productie is daarbij berekend door het aantal zaken van verschillende typen te vermenigvuldigen met de standaardtijd voor dat type zaak (in LAMICIE-uren). Ook heeft de grootste rechtbank zeven- tot achtmaal zo veel personeel en middelen als de kleinste rechtbank. Het verschil in reële kosten is iets kleiner.

Tabel 5.1

Overzicht van de gegevens per jaar per rechtbank, 2002-2005^a (in standaarduren, absolute aantallen en in euro's)

	gemiddelde	standaarddeviatie	minimum	maximum
productie x 1000 (gewogen) ^b	325	168	99	759
instroom x 1000 (ongewogen)	81	44	22	199
voltijdbanen	343	186	111	836
waarvan rechters	73	37	21	168
personeelskosten in miljoenen euro's	20,1	10,8	7,1	48,9
overige kosten in miljoenen euro's	7,4	3,9	2,6	18,9

a Er zijn negentien waarnemingen per jaar. In totaal zijn er (4 x 19 =) 76 waarnemingen.

b De productie is gewogen met LAMICIE-gewichten, die uitgedrukt worden in standaarduren.

Bron: Rvdr/SCP

5.3 De inzet van middelen

5.3.1 Reële kosten(samenstelling)

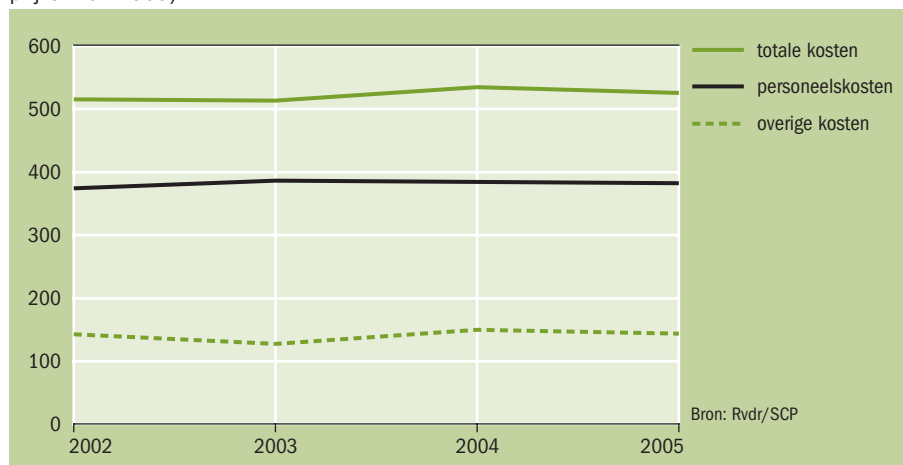
We beginnen met een schets van de ontwikkeling van de inzet van middelen bij de rechtbanken in de jaren 2002-2005. In figuur 5.1 geven we allereerst een beeld van het totale volume aan ingezette middelen. Dit is opgebouwd uit twee componenten: het volume van de personele middelen dat gebaseerd is op de personeelskosten, gedeïndeerd met een loonvoetindex voor overheidspersoneel, en het volume van de niet-personele middelen dat gemeten is door de overige kosten te defleren met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.¹

Beide componenten kennen een stabiele ontwikkeling. De totale inzet van middelen van de rechtbanken steeg van 516 miljoen in 2002 tot 526 miljoen in 2005, ofwel met bijna 2%. Het volume van de personele middelen laat de grootste stijging zien, namelijk met ruim 2%. De overige kosten daalden van 2002 op 2003, om daarna te stijgen. In 2005 lagen de reële overige kosten 1% boven het niveau van 2002. Over de daling van de overige kosten in 2003 stellen de auteurs van het Jaarverslag 2003 van de Rechtspraak (Rvdr 2004: 14): 'Daarnaast heeft de rechtspraak in 2003 middelen voor het primaire proces vrijgemaakt door materiële uitgaven te temporiseren. De aanschaf van bijvoorbeeld computers, meubilair en stoffering is uitgesteld en er zijn incidentele besparingen op exploitatiekosten (bijvoorbeeld bureaunkosten) gerealiseerd. In 2003 is de helft minder aan aanschaffingen en 12 procent minder aan exploitatiekosten uitgegeven dan in 2002.'

¹ Het prijsindexcijfer van overheidsconsumptie zou de voorkeur hebben genoten, maar was voor viermaandelijke perioden niet beschikbaar. Beide prijsindexcijfers wijken in de praktijk nauwelijks van elkaar af.

Figuur 5.1

Rechtbanken: volume van de ingezette middelen, 2002-2005 (in miljoenen euro's, in lonen en prijzen van 2005)



Het percentage personeelskosten in de totale kosten bedroeg in 2002 72, steeg in 2003 tot 75 en kwam in 2005 uit op een niveau van 73.

De productieschaal kan invloed hebben op de wijze waarop middelen worden ingezet en op de productiviteit. Ook schaaffecten zijn een belangrijk aandachtspunt in de nadere analyse. Daarom is steeds bekeken in hoeverre kengetallen wijzen op verschillen tussen rechtbanken van verschillende grootte. Daartoe is een indeling gemaakt in vier groepen rechtbanken: grote, middelgrote, middelkleine en kleine. De indeling in grootte is gemaakt op basis van productie en personeel in 2005. De groep 'groot' bestaat uit de drie grootste rechtbanken: die van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Tot de groep 'middelgroot' behoren de rechtbanken van Utrecht, Arnhem, Haarlem en Den Bosch, tot de groep 'middelklein' die van Breda, Groningen, Maastricht, Zutphen en Zwolle en tot de groep 'klein' die van Alkmaar, Almelo, Assen, Dordrecht, Leeuwarden, Middelburg en Roermond. Deze indeling is voor alle jaren constant en verandert dus niet van jaar tot jaar.

Als we het percentage personeelskosten uitsplitsen naar deze grootteklassen, komt uit deze onderverdeling geen consequent verschillenpatroon naar voren. In 2005 varieert het aandeel personeelskosten voor de negentien rechtbanken tussen 67% en 79%.

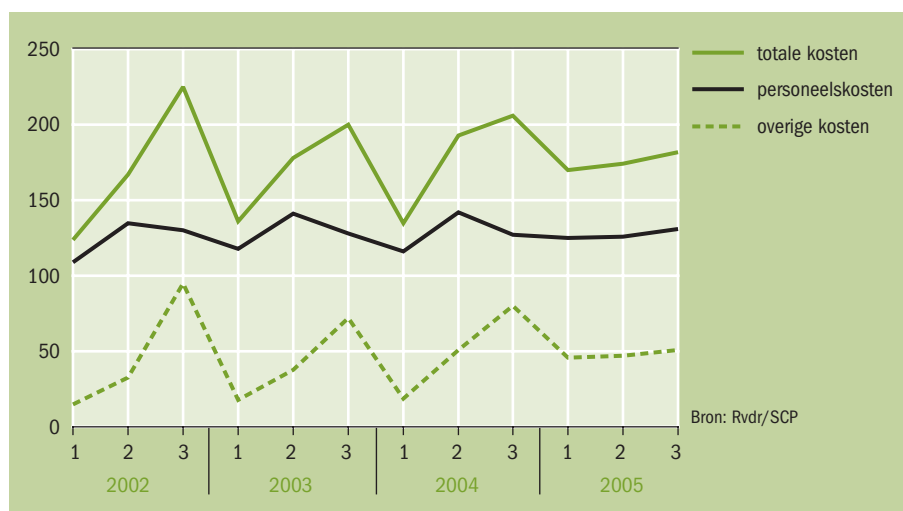
De samenhang (correlatie) tussen het percentage personeelskosten in de totale kosten in 2002 enerzijds en dat in 2005 anderzijds voor de 19 individuele rechtbanken is 63%. Dit wijst op een behoorlijke variatie in de ontwikkeling bij verschillende gerechten. Terwijl het percentage bij tien gerechten steeg, is het bij de negen andere gedaald.

Een deel van de analyses is uitgevoerd op gegevens per trimester (ofwel viermaandelijke periode), eveneens voor de jaren 2002-2005. Figuur 5.2 bevat de ontwikkelingen

van het volume aan ingezette middelen bij de rechtbanken per trimester, eveneens uitgesplitst naar personeel en overige middelen. De trimesters 1 tot en met 3 hebben betrekking op het jaar 2002, de trimesters 4 tot en met 6 op 2003, enzovoort.

Figuur 5.2

Rechtbanken: volume van de ingezette middelen per trimester, 2002-2005 (in miljoenen euro's, in lonen en prijzen van 2005)



Tot en met 2004² zijn de kosten geregistreerd op kasbasis. Dit brengt met zich mee dat de personeelskosten in het tweede trimester (de trimesters 2, 5 en 8) steeds hoger liggen dan de trimesters eromheen. In het tweede trimester wordt immers het vakantiegeld uitgekeerd. In 2005 is dit effect verdwenen, omdat vanaf dat jaar boeking op transactiebasis plaatsvindt.

Bij de niet-personele middelen (overige kosten) is het patroon anders. Deze liggen tot en met 2004 steeds het hoogst in het derde trimester. Het effect van het financieringssysteem, dat een 'eindejaarskoorts'³ stimuleerde, is hier zichtbaar. Ook dit effect is in 2005 verdwenen: de gerechten mogen het niet-uitgegeven bedrag immers zelf behouden.

² Bij boekingen op transactiebasis is het moment waarop de kosten worden gemaakt bepalend en niet het moment waarop de uitbetaling plaatsvindt. De vakantiegeldkosten worden verspreid over het hele jaar gemaakt.

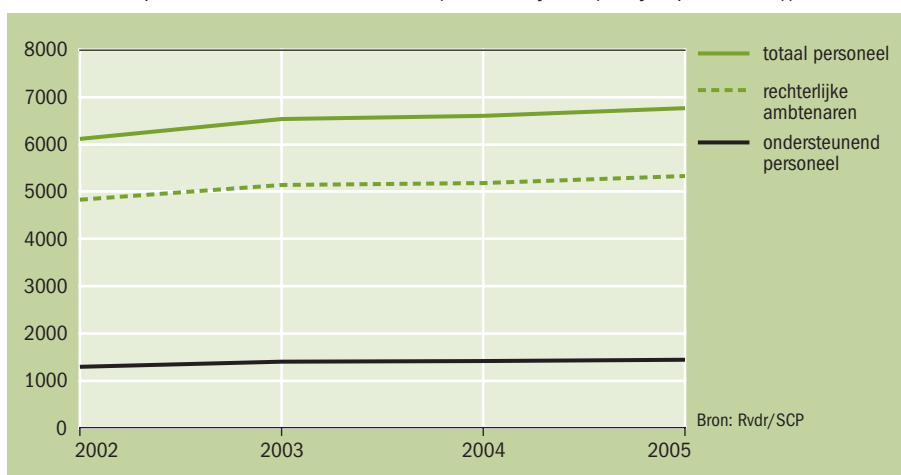
³ Eindejaarskoorts is een uitgeefgedrag waarbij in de laatste maanden van een jaar meer wordt uitgegeven dan ervoor. Er zijn twee redenen aan te geven voor dit gedrag. Ten eerste is pas aan het einde van het jaar duidelijk hoe hoog de kosten in dat jaar geweest zijn en worden de uitstelbare kosten tot op dat moment uitgesteld. Ten tweede bestaat de neiging om budget dat over blijft aan het eind van het jaar op te maken, omdat het anders terug moet worden gegeven.

5.3.2 Personeel

In figuur 5.3 schetsen we de ontwikkeling van de personeelssterkte in arbeidsjaren, apart voor rechterlijke ambtenaren (rechters en auditeurs) en apart voor ondersteunend personeel. Bij het ondersteunend personeel gaat het om juridische ondersteuning (veelal griffiers), administratieve ondersteuning en facilitaire diensten.

Figuur 5.3

Rechtbanken: personeelssterkte 2002-2005 (in arbeidsjaren (voltijdequivalenten))



De totale personeelssterkte in arbeidsjaren steeg van ruim 6100 in 2002 tot bijna 6800 in 2005, ofwel met 11%. Het percentage ondersteunend personeel is een aanwijzing voor de mate waarin rechters hun taken delegeren. Dat is reden om speciaal naar dit percentage te kijken. De personeelssterkte aan rechterlijke ambtenaren steeg met 11% en die van het ondersteunend personeel met 10%. Daarmee is het percentage ondersteunend personeel tussen 2002 en 2005 vrijwel gelijk gebleven: een kleine 79%. Dit percentage bleek voor gerechten binnen alle grootteklassen gelijk.

Bij elf rechtbanken blijkt het percentage ondersteunend personeel in de periode 2002-2005 te zijn gestegen, bij de andere is het gedaald. De samenhang (correlatie) tussen het percentage ondersteunend personeel in 2002 en dat in 2005 is voor de negentien individuele rechtbanken met 18% opvallend laag. Hoewel het percentage ondersteunend personeel voor alle rechtbanken samen in de tijd weinig variatie vertoont, fluctueert dit aandeel per individuele rechtbank in de tijd kennelijk sterk.

5.3.3 Niet-personele middelen per arbeidsjaar

Om een nader beeld te krijgen van eventuele substitutie van arbeid door niet-personele middelen en eventuele verschillen hierin tussen rechtbanken van verschillende grootte, geven we in figuur 5.4 een beeld van het volume aan ingezette niet-personele middelen per arbeidsjaar, uitgesplitst naar grootteklassen van de rechtbanken.

De middelgrote rechtbanken kennen verhoudingsgewijs de grootste inzet van niet-personele middelen per arbeidsjaar. Bij de andere grootteklassen is het beeld wisselend.

Bij alle rechtbanken samen is de inzet van niet-personele middelen per arbeidsjaar tussen 2002 en 2005 gedaald met 9%. Omdat de personeelssterkte is toegenomen, is dus per saldo in geringe mate sprake van substitutie van niet-personele middelen door arbeid.

Figuur 5.4

Ontwikkeling van niet-personele middelen per arbeidsjaar, 2002-2005 (in euro's van 2005, per voltijdequivalent)



5.4 Kengetallen van productiviteit

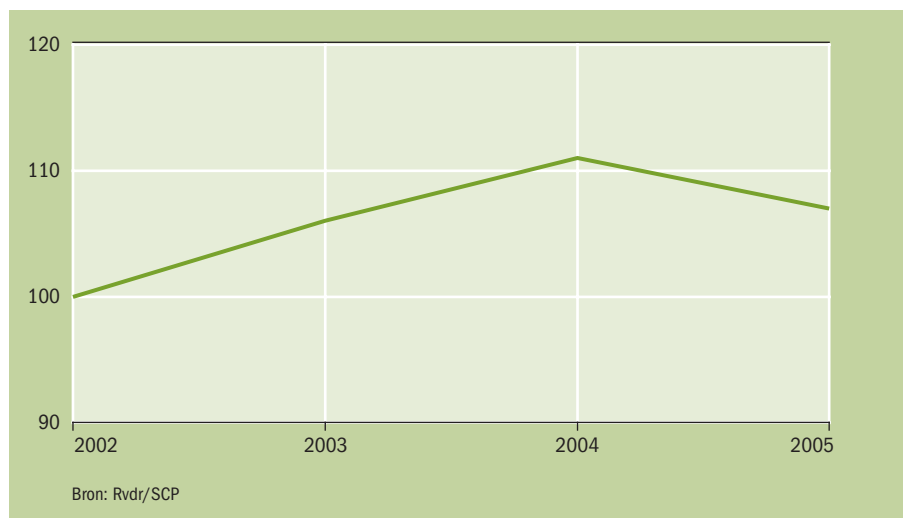
5.4.1 Arbeidsproductiviteit

In figuur 5.5 schetsen we de ontwikkeling van de totale productie per arbeidsjaar, ofwel de arbeidsproductiviteit, voor de negentien rechtbanken samen.

De arbeidsproductiviteit is tussen 2002 en 2004 gestegen en in 2005 licht gedaald. Hetzelfde beeld komt naar voren voor de totale rechtspraak, dat wil zeggen: inclusief de gerechtshoven (zie § 4.3). In totaal is de arbeidsproductiviteit tussen 2002 en 2005 met 5% gestegen. Dit is de resultante van een productiestijging met 16% en een toename van de personeelssterkte met 11%.

Figuur 5.5

Rechtbanken: arbeidsproductiviteit 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers met 2002 = 100)



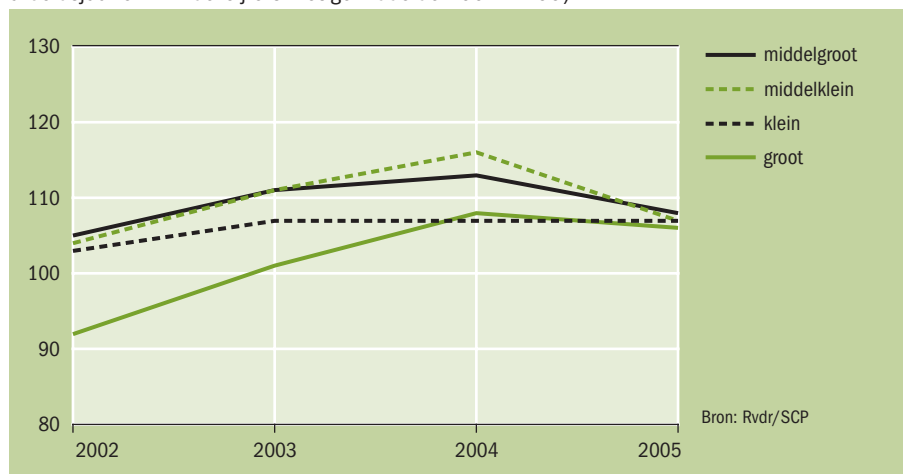
Hoe varieert de arbeidsproductiviteit nu tussen gerechten van verschillende grootte-
klassen? In figuur 5.6 brengen we dit in beeld.

De arbeidsproductiviteit ligt in 2002 het laagst bij de grote rechtbanken. In 2005 zijn de verschillen bijna verdwenen, omdat zij bij de grote rechtbanken sterk omhoog ging. De middelkleine en middelgrote rechtbanken waren over de hele periode het productiefst. Dit suggereert dat de optimale omvang van een rechtbank een middelkleine of middelgrote is.

In hoeverre varieert de arbeidsproductiviteit nu tussen individuele rechtbanken?
In figuur 5.7 is de relatie in beeld gebracht tussen de arbeidsproductiviteit van de negentien rechtbanken in 2002 (horizontale as) en die in 2005 (verticale as).

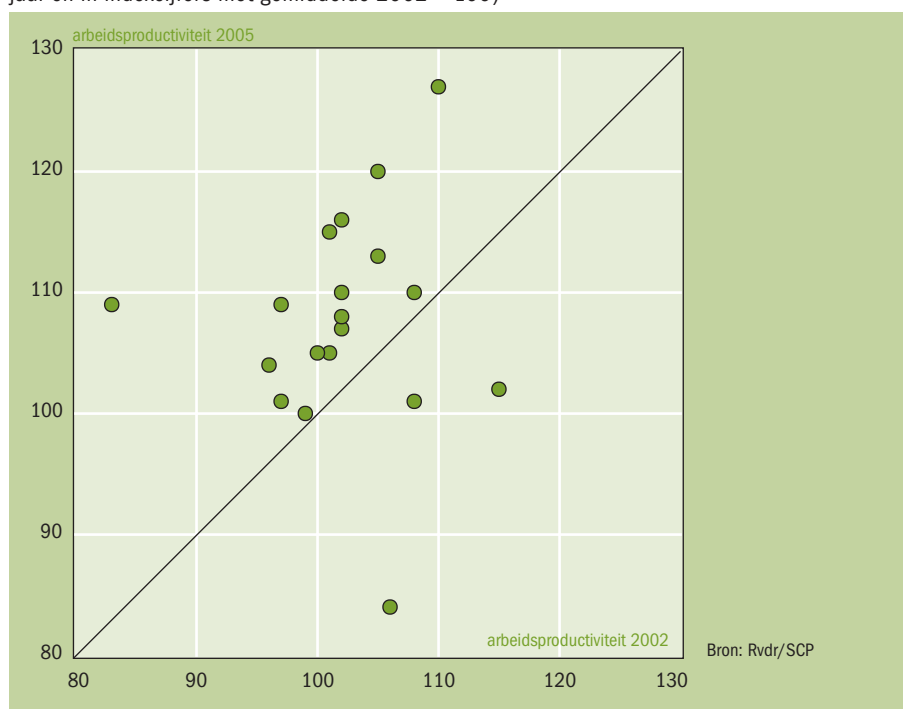
Figuur 5.6

Rechtbanken: arbeidsproductiviteit naar grootteklasse, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers met gemiddelde 2002 = 100)



Figuur 5.7

Individuele rechtbanken: arbeidsproductiviteit in 2002 en 2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers met gemiddelde 2002 = 100)



De arbeidsproductiviteit varieert in 2005 tussen 745 en 1125. De meeteenheid is daarbij het aantal productie-uren per arbeidsjaar dat aan de onderscheiden zaaktypen kan worden toegerekend. Het maximum ligt daarmee 51% hoger dan het minimum. In 2002 was dit verschil kleiner en bedroeg het 36%.

Bij vijftien van de negentien rechtbanken is de arbeidsproductiviteit tussen 2002 en 2005 gestegen. De samenhang (correlatie) tussen de arbeidsproductiviteit in 2002 en 2005 is voor de negentien rechtbanken met 6% bijzonder laag te noemen. Blijkbaar vinden er in de jaren nogal eens verschuivingen op dit gebied plaats. Zo is de rechtbank die in 2002 de hoogste arbeidsproductiviteit kende, in 2005 naar de onderste regionen 'gezakt'. De rechtbank die in 2005 de hoogste arbeidsproductiviteit kende, was in 2002 nog de derde in rangorde. Ook aan de andere kant wordt 'stuivertje gewisseld'. De rechtbank met de laagste arbeidsproductiviteit in 2002 is in 2005 de op zes na hoogste. En de rechtbank die in 2005 de laagste arbeidsproductiviteit kent, was in 2002 een 'middenmoter'. Wat arbeidsproductiviteit betreft is er zowel variatie tussen de rechtbanken als per rechtbank in de loop van de tijd.

5.4.2 Totale productiviteit

In deze subparagraaf schetsen we de totale productiviteit, dat wil zeggen: de verhouding tussen de productie en de totale inzet van middelen. Nu wordt naast de inzet van arbeid (via de gedefleerde loonkosten) dus ook de inzet van niet-personele middelen (via de gedefleerde niet-personele kosten) in de analyse betrokken. Zie bijlage B voor de wijze van deflering.

In figuur 5.8 schetsen we de ontwikkeling van de totale productiviteit voor de negentien rechtbanken samen.

De totale productiviteit is tussen 2002 en 2003 vrij sterk en daarna slechts licht gestegen. Hetzelfde beeld komt voor de rechtspraak als totaal naar voren uit het Jaarverslag 2005 van de Rechtspraak (Rvdr 2006a, p.17).

De productiviteit is tussen 2002 en 2005 met in totaal 14% gestegen. Dit is de resultante van een productiestijging met 16% en van een toename in de inzet van middelen met 2%. De totale productiviteit steeg sterker dan de arbeidsproductiviteit, omdat de overige kosten per arbeidsjaar daalden (zie § 5.3.3).

Figuur 5.8

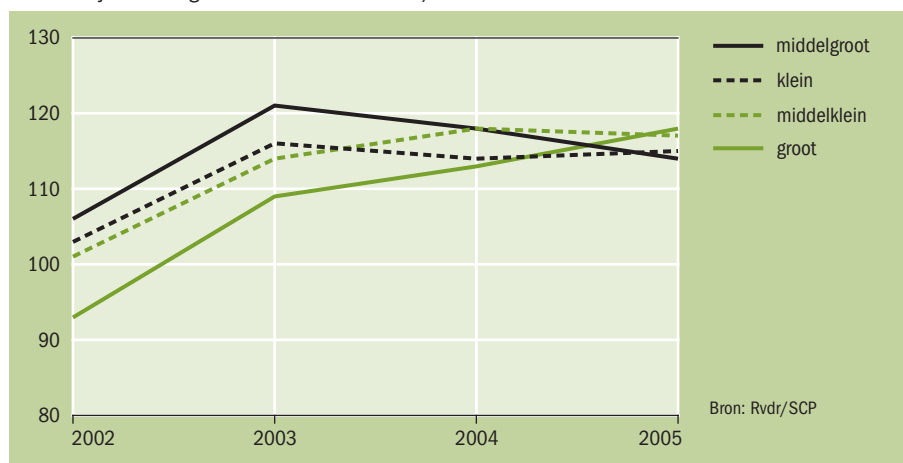
Rechtbanken: totale productiviteit, 2002-2005 (in standaarduren per euro en in indexcijfers met 2002 = 100)



Hoe varieert de totale productiviteit nu tussen rechtbanken van verschillende grootteklassen? Dit brengen we in figuur 5.9 in beeld.

Figuur 5.9

Rechtbanken: totale productiviteit naar grootteklasse, 2002-2005 (in standaarduren per euro en in indexcijfers met gemiddelde 2002 = 100)



Het beeld is niet veel anders dan bij de arbeidsproductiviteit. Ook de totale productiviteit ligt tot 2005 het laagst bij de grote rechtbanken, maar het verschil tussen de grootteklassen is in 2005 nagenoeg verdwenen. En ook hier liggen de middelgrote rechtbanken tot 2005 hoog in het spectrum.

Welke variatie in totale productiviteit is er tussen rechtbanken? In figuur 5.10 brengen we de totale productiviteit van de negentien rechtbanken in 2002 (horizontale as) en 2005 (verticale as) in beeld.

Figuur 5.10

Individuele rechtbanken: totale productiviteit in 2002 en 2005 (in standaarduren per euro en in indexcijfers met gemiddelde 2002 = 100)



De totale productiviteit varieert in 2005 tussen 93 en 127. De eenheid is het aantal standaarduren per euro (in lonen en prijzen van 2005) dat op grond van de standaardtijden per eenheid product (zie bijlage A) aan de onderscheiden zaakstypen kan worden toegerekend. Het maximum ligt 36% hoger dan het minimum. In 2002 was dit verschil 27%. Het verschil tussen het minimum en het maximum is dus kleiner dan bij de arbeidsproductiviteit, want daar lag het in 2005 boven de 50%. Blijkbaar zijn de verschillen in arbeidsproductiviteit deels het gevolg van verschillen in de arbeidskwaliteit (die tot uiting komen in de loonkosten per arbeidsjaar) of in de inzet van niet-personele middelen.

Bij zeventien van de negentien rechtbanken is de totale productiviteit tussen 2002 en 2005 gestegen. De samenhang (correlatie) tussen de totale productiviteit in 2002 en in 2005 is echter negatief (-17%). Ook hier zijn weer behoorlijke verschuivingen in rangorde zichtbaar. De hoogst scorende rechtbank in 2002 is in 2005 duidelijk de hekkensluiter geworden. De rechtbank die in 2002 op de vijfde plaats lag, is nu de hoogst scorende. Het is duidelijk dat de rangorde van rechtbanken bij dergelijke ken-

getallen van productiviteit nogal aan wisseling onderhevig is. Evenals bij de arbeidsproductiviteit kan bij de totale productiviteit worden geconcludeerd dat er zowel flinke variatie is tussen de rechtbanken als per rechtbank in de loop van de tijd.

5.5 De factoren die van invloed zijn op de productie

5.5.1 Uitkomsten van productiefuncties op rechtbankniveau, in jaarcijfers

In deze paragraaf worden de resultaten van de schattingen van productiefuncties gepresenteerd. Bij deze productiefuncties wordt de productie van de rechtbanken (de gewogen uitstroom van zaken) verklaard uit de ingezette middelen: het stuwmeem van zaken, de inzet van personeel in arbeidsjaren en de overige kosten (niet-personele kosten). Zie voor de wijze van modellering en de variabelen hoofdstuk 3.

We nemen de afhankelijke variabele (de productie) en de ingezette middelen in het model op in termen van logaritmen, zodat de coëfficiënten kunnen worden opgevat als elasticiteiten⁴. Alle variabelen in de modellen zijn geschaald rond hun gemiddelde waarde.

Door de korte lengte van het panel (4 jaren) blijven er te weinig vrijheidsgraden over om de rechtbanken met een panelmethode te analyseren. Daarom is gekozen voor een standaard regressietechniek.

In tabel 5.2 staan de resultaten vermeld van de verklaring van de productie voor rechtbanken als geheel in de periode 2002-2005. De tabel bevat de uitkomsten van de uiteindelijk gekozen specificatie. Om dit model te vinden is een aantal specificatietoetsen uitgevoerd (zie bijlage C). Deze toetsen wijzen uit dat het opnemen van de voorraad samen met de instroom (het stuwmeer van zaken) de beste verklaringskracht geeft. Het opnemen van afzonderlijke variabelen voor de voorraad naast de instroom van zaken leverde minder goede resultaten op. Verder blijken de tweede-ordetermen in het model – de kwadratische termen en kruistermen van de ingezette middelen – samen significant aan de verklaring bij te dragen, hoewel zij afzonderlijk vaak niet significant zijn. Ook zijn een aantal alternatieve varianten geschat (zie bijlage C). Daarbij blijkt dat het verwijderen van de huisvestingskosten uit de overige kosten⁵ ook goede resultaten oplevert. Het weglaten van de huisvestingskosten uit de analyse zou betekenen dat vrijwel alleen variabele kosten overblijven en dat de geschatte productiefunctie in feite een korte-termijnproductiefunctie is geworden. Voor deze variant is uiteindelijk niet gekozen, omdat er geen sectorspecifieke gegevens voor de huisvestingskosten beschikbaar zijn.

4 Een elasticiteit geeft aan met hoeveel procent een te verklaren variabele, i.c. de productie, toeneemt als de verklarende variabele met 1% groeit.

5 De overige kosten omvatten onder meer de huisvestingskosten. De modelschatting is apart uitgevoerd voor een specificatie waarbij uit de overige kosten de huisvestingskosten zijn weggelaten.

Verder is gekeken naar de invloed van een aantal andere rechtbankkenmerken, waaronder

- de leeftijdsopbouw van het personeel;
- de grootte van de gebouwen (vloeroppervlakte);
- het aantal rechtbankvestigingen;
- de aanwezigheid van een aparte sector familierecht naast de sector civiel;
- het al dan niet afgerond zijn van de ontvlechting van de gemeenschappelijke beheersdienst.

Behalve de ingezette middelen bleek alleen de leeftijdsopbouw van de rechters per rechtbank nog een kenmerk te zijn dat de productie helpt verklaren; meer specifiek gaat het daarbij om het percentage rechters die ouder zijn dan 55 jaar.⁶ Het opnemen van de variabele ‘aantal vestigingen van de rechtbank’ gaf geen geloofwaardige resultaten. De richting van het effect was tegengesteld aan de verwachting. Bij deze uitkomsten moet in gedachten worden gehouden dat de meting van deze kenmerken niet ideaal is, omdat we slechts beschikken over de waarde op één tijdstip, namelijk die in 2005. Wanneer deze kenmerken in werkelijkheid door de tijd heen variëren, weerspiegelen de gevonden effecten de werkelijke relaties niet volledig. Helaas zijn andere gegevens niet beschikbaar zodat we de gevonden effecten moeten zien als een benadering van de werkelijke effecten.

Ook hebben we gekeken naar de aanwezigheid van synergie-effecten: de voor- of nadelen die het oplevert wanneer men binnen één rechtbank zaken uit verschillende sectoren behandelt. Dit soort effecten is echter niet gevonden. Waarschijnlijk komt dit omdat de rechtbanken onderling weinig verschillen in mate van specialisatie: alle rechtbanken houden zich bezig met alle typen zaken.

In 2005 is een nieuw financieringssysteem ingevoerd. Toch zien we in tabel 5.2 dat de dummy voor het jaar 2005 niet significant is, en het productieniveau in 2005 dus niet afwijkt van dat in 2002. De jaren 2003 en 2004 wijken wel af van 2002. We hebben getoetst of het nieuwe systeem van 2005 heeft geleid tot een verandering in de productiestructuur, met andere woorden of de samenhang tussen alle variabelen zal veranderen en niet alleen het niveau (constante term en dummy 2005). In technische termen toetsen we op een eventuele structuurbreuk in 2005. Daarnaast is getoetst op structuurbreken in 2003 en in 2004. De berekeningen voor deze toetsen zijn opgenomen in bijlage C. De conclusie is dat de jaren niet dusdanig van elkaar verschillen dat het schatten in één model een probleem oplevert.

6 Uit jaarcijfers voor de rechtbanken als geheel kwam weliswaar geen significant resultaat naar voren, maar uit trimestercijfers en een aantal schattingen voor gerechtshoven wel.

Gevoeligheidsanalyses tonen aan dat de uitkomsten, in termen van de structuur van de productiefunctie, niet significant wijzigen als gewichten voor 2005 vervangen worden door gewichten voor 2002.

Tabel 5.2

Productiefunctie voor rechtbanken als geheel, 2002-2005 (in logaritmen)^a

	coëfficiënt
stuwmeer	0,248***
rechters	0,188*
overig personeel	0,507***
overige kosten	0,049
(stuwmeer) ²	0,015
(rechters) ²	-0,603
(overig personeel) ²	-0,117
(overige kosten) ²	0,157
rechters x overig personeel	0,901
rechters x overige kosten	-1,078*
overig personeel x overige kosten	0,139
stuwmeer x rechters	1,460*
stuwmeer x overig personeel	-1,480
stuwmeer x overige kosten	0,528
aandeel rechters ouder dan 55 jaar	-0,016
dummy 2003	0,063***
dummy 2004	0,052***
dummy 2005	0,031
constante	0,007
aangepaste R ²	0,989
aantal waarnemingen	76

a Alle variabelen zijn gemeten in logaritmen (behalve de dummyvariabelen en het achtergrondkenmerk 'aandeel rechters ouder dan 55 jaar'). Het stuwmeer is de som van instroom en voorraad. De personele variabelen zijn gemeten in arbeidsjaren, de kosten zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 5.2 kan als volgt worden gelezen: gemiddeld gezien neemt de productie met 0,25% toe als het stuwmeer van zaken met 1% groeit: de stuwmeerelasticiteit (de coëfficiënt van deze variabele) is 0,25. Even gevoelig is de productie voor de inzet van rechters: de coëfficiënt is ook hier 0,25. Een stijging van het aandeel overig personeel met 1% leidt gemiddeld tot een productietoename van 0,51%. Met andere woorden: als het aantal ingezette middelen toeneemt, dan stijgt de productie: de coëfficiënten van de twee typen personeel en de overige kosten zijn positief. Dit geldt ook voor het stuwmeer van zaken dat hier eveneens als een soort 'ingezet middel' wordt gezien.

Deze positieve effecten zijn conform de economische theorie. Wel moeten we erop wijzen dat in deze analyse de inzet van meer niet-personele middelen, ofwel een toename van de overige kosten, niet leidt tot een significant hogere productie.

Anders dan de ingezette middelen levert de leeftijdsopbouw van de rechters per rechtbank geen significante bijdrage aan de productiviteit. Volgens de literatuur ligt – dit is eerder al opgemerkt in paragraaf 3.5.1 – de optimale productiviteit van rechters steeds bij een leeftijd van 60 jaar of hoger.

Om rekening te houden met verschillen tussen de jaren zijn voor de afzonderlijke jaren dummyvariabelen geïntroduceerd. Om statistische redenen moet één jaardummy worden weggelaten.⁷ De keuze is gevallen op de jaardummy voor 2002. De overgebleven dummy's geven dan aan in hoeverre de andere jaren afwijken van 2002. De dummyvariabelen voor 2003 en 2004 zijn significant positief. Dit betekent dat de productie in 2003 en in 2004 duidelijk hoger is dan in 2002, het referentiepunt in de analyse. In 2005 is dit niet meer het geval.

5.5.2 Schaaffecten

De som van de coëfficiënten van de eerste vier variabelen in tabel 5.1 (de eenvoudige termen van de inzet van middelen) zijn een ruwe maat voor de schaaffecten. Er lijkt sprake te zijn van zeer kleine schaalnadelen: een toename van 1% in alle middelen tegelijkertijd leidt voor een gemiddelde rechtbank tot een productiestijging van slechts 0,99%. Dit is niet meer dan een ruwe schatting, ook al omdat de coëfficiënt van de overige kosten niet erg betrouwbaar is.

De aanwezigheid van schaalvoordelen of -nadelen voor de gemiddelde rechtbank zegt nog niet zo veel. Het geeft alleen aan of de omvang van de gemiddelde rechtbank groter (schaalnadelen) of kleiner (schaalvoordelen) is dan de optimale omvang. Om een betere indruk te krijgen van de schaaffecten kijken we naar de productiviteit binnen rechtbanken van verschillende omvang. Hiervoor gaan we uit van een 'fictieve gemiddelde rechtbank'. Deze fictieve rechtbank gebruikt van alle middelen precies het gemiddelde van alle rechtbanken. Het gaat dan om een rechtbank met een personeelssterkte van ongeveer 340 voltijdequivalenten (vte). We bekijken wat er gebeurt met de verhouding tussen de productie en de inzet van middelen wanneer deze rechtbank van alle middelen er tegelijk méér of minder zou inzetten. Zo kijken we naar een fictieve rechtbank die precies twee keer zo veel middelen gebruikt als het gemiddelde en een rechtbank die precies de helft van alle middelen gebruikt. Door de omvang, ofwel schaal, van de rechtbank te laten variëren, krijgen we een indruk van de productiviteit. We bekijken een variatie in omvang die in de praktijk ook bestaat: de kleinste rechtbank heeft een productie van ongeveer een derde van het gemiddelde,

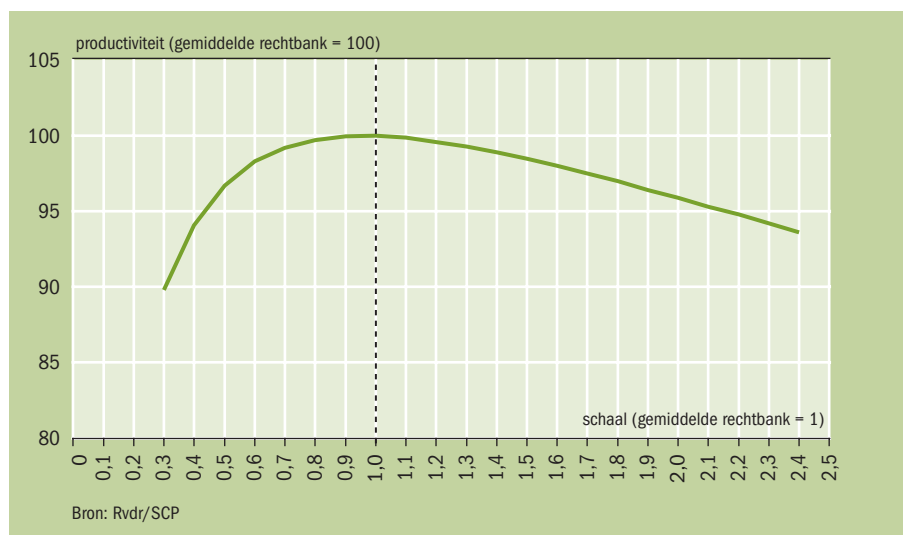
7 Omdat de vier dummyvariabelen samen met de constante term een afhankelijk stelsel vormen, moet één jaardummy worden uitgesloten.

terwijl die van de grootste rechtbank ruim tweeënhalf keer het gemiddelde bedraagt. In figuur 5.11 brengen we de gevolgen van de schaal voor de productiviteit in beeld.

Figuur 5.11 – waarin een fictieve rechtbank het uitgangspunt vormt – kan als volgt worden gelezen. De fictieve gemiddelde rechtbank (schaal = 1) heeft een productiviteit van 100, omdat we het gemiddelde als uitgangspunt nemen. Een rechtbank die precies twee keer zo veel middelen inzet (schaal = 2), behaalt slechts een productiviteit van 96. Globaal gesproken produceert een rechtbank die twee keer zo groot is als de gemiddelde rechtbank, per euro dus 4% minder. Het gaat dan om een rechtbank met een personeelssterkte van ongeveer 680 vte. Ook een rechtbank die half zo groot is als de gemiddelde rechtbank (schaal = 0,5; personeelssterkte ongeveer 170 vte) produceert per euro minder (97%). In figuur 5.11 is te zien dat de optimale omvang iets onder die van de gemiddelde rechtbank ligt. Het gaat dan om een rechtbank met circa 330 arbeidsjaren.

Figuur 5.11

Schaaleffecten voor rechtbanken als geheel (in indexcijfers en schaalgroottes)



Overigens valt uit figuur 5.11 ook op te maken dat in een vrij groot gebied rond dat optimum de productiviteit vanwege de schaal vrij weinig onderdoet voor die in het optimum. Om de gedachten te bepalen: bij rechtbanken met 200 tot maximaal 500 arbeidsjaren wijkt de productiviteit als gevolg van schaaffecten nog geen 2% af van de optimale. Bij rechtbanken met minder dan 200 of meer dan 500 arbeidsjaren wordt de afstand tot het optimum vanwege de schaal groter.

5.5.3 Marginale producten

Op basis van tabel 5.2 zijn globale schattingen te maken van de marginale producten van de ingezette middelen. Als de personeelssterkte bij een rechtbank met één

voltijdrechter wordt uitgebreid, dan neemt de productie met gemiddeld 0,30% toe; bij de ondersteunende diensten leidt één extra voltijd baan tot een productiestijging van 0,17%. Omdat een gemiddelde rechter minder dan tweemaal zo duur is als een gemiddeld ondersteunend personeelslid (zie de minutentarieven in het Jaarverslag 2005 van de Rechtspraak (Rvdr 2006a: 85) geeft dit geen duidelijke aanwijzing dat er bij de gemiddelde rechtbank productiviteitswinst is te behalen door rechters en overig personeel tegen elkaar uit te wisselen.

Op de vraag welk effect de inzet van bijvoorbeeld 100.000 euro aan niet-personele middelen heeft op de productie, daarover kan geen antwoord worden gegeven omdat dit effect niet significant is.

5.5.4 Efficiëntie

De geschatte productiefunctie geeft een zo goed mogelijke beschrijving van de productiviteit van de 'gemiddelde praktijk' (zie hoofdstuk 3). Dit betekent dat er rechtbanken zijn die een grotere productie en productiviteit kennen dan op grond van de productiefunctie is te verwachten, maar ook rechtbanken die juist een lagere productie en productiviteit kennen. De afwijking tussen de werkelijke productie en de schatting volgens de productiefunctie duiden we hier aan met de term (relatieve) 'efficiëntie'. Dan blijken de rechtbanken over de jaren 2002-2005 gemiddeld bijna 4% van de gemiddelde praktijk af te wijken, in positieve of in negatieve zin. Het gaat hier om afwijkingen die niet te verklaren zijn uit de factoren die expliciet in de productiefunctie zijn opgenomen, dus niet uit de schaal van productie, het stuwmeer van zaken, en dergelijke. Bij 6 van de 76 waarnemingen (negentien rechtbanken in vier jaar tijd) was sprake van een afwijking van meer dan 8%, en in twee gevallen van meer dan 10% (beide in positieve zin). De niet-verklaarde efficiëntieverschillen zijn dus betrekkelijk klein en grote efficiëntievoordelen zijn er dus niet te halen, temeer daar een aantal verklarende variabelen door gebrek aan geschikte data niet in de analyse kon worden opgenomen.

5.5.5 *Uitkomsten van productiefuncties op rechtbankniveau, in trimestercijfers*
Zoals in paragraaf 5.2 en 5.3 werd aangegeven, zijn vergelijkbare gegevens ook beschikbaar per trimester. Dit betekent dat er per rechtbank driemaal zo veel waarnemingen beschikbaar zijn. Meer waarnemingen betekent dat de analyses met een iets grotere betrouwbaarheid kunnen worden uitgevoerd. Het panelkarakter van de dataverzameling kan bij trimestergegevens echter problemen opleveren, omdat de verschillen tussen opeenvolgende perioden wellicht kleiner worden. Een analyse van de standaarddeviaties van de arbeidsproductiviteit en de totale productiviteit in een longitudinale omgeving (voor elk van de negentien rechtbanken apart) en in een dwarsdoorsnedeomgeving (oor elk van de twaalf trimesters apart) gaf interessante uitkomsten. Soms waren de standaarddeviaties uit de longitudinale omgeving groter en soms die uit de dwarsdoorsnedeomgeving (zie bijlage C). Dat er voldoende spreiding over de jaren was, blijkt ook uit de grafische weergave van de productiviteit voor de jaren 2002 en 2005 in de figuur 5.10. De conclusie is dat de variatie tussen rechtbanken weinig verschilt van die tussen perioden voor dezelfde rechtbank. Met

andere woorden: het panelkarakter van de dataverzameling vormt geen belemmering om de productie op trimesterniveau te analyseren.

Toetsen gaven aan dat de rechtbanken alleen dan met een panelmethode geanalyseerd mogen worden, als voor alle individuele rechtbanken aparte dummyvariabelen worden opgenomen. Door de korte lengte van het panel (12 trimesters) blijven er dan te weinig vrijheidsgraden over. Daarom is gekozen voor een standaard regressietechniek.

Zoals we in de eerdere beschrijving zagen, is er sprake van seizoenseffecten. Deze ontstaan onder meer door het vakantiegeld, dat in mei (het tweede trimester) wordt uitgekeerd, en door de eerder genoemde 'eindejaarskoorts', die in het derde trimester optreedt. Hiermee houden we rekening door dummyvariabelen op te nemen voor de verschillende trimesters.

Net als bij de jaardummy's moeten we één van de trimesterdummy's weglaten. We nemen het eerste trimester als referentiepunt en nemen dummy's op voor het tweede en het derde trimester. De resultaten staan in tabel 5.3. Ter vergelijking zijn de resultaten van de jaarcijferanalyse uit tabel 5.2 nogmaals opgenomen.

Omdat het productieniveau per trimester veel lager is dan per jaar (ongeveer een derde van het jaartotaal), zijn de waarden van de verschillende coëfficiënten voor de twee modellen niet direct vergelijkbaar. Dit geldt met name voor de coëfficiënt van het stuwmeer van zaken. Het stuwmeer is samengesteld uit de voorraad en de instroom, waarbij de voorraad per trimester dezelfde orde van grootte heeft als die per jaar, terwijl de instroom per trimester slechts ongeveer een derde van de jaarlijkse instroom bedraagt. De relatieve invloed van de instroom op het stuwmeer verandert dus fors, waardoor de parameter ook anders wordt. De richting van de verschillende effecten blijkt, in ieder geval voor de significante parameters, steeds hetzelfde te zijn.

Tabel 5.3

Productiefunctie voor rechtbanken als geheel, jaarcijfers en trimestercijfers, 2002-2005^a (in logaritmen)

	jaarcijfers	trimestercijfers
stuwmeer	0,248***	0,168***
rechters	0,188*	0,408***
overig personeel	0,507***	0,362***
overige kosten	0,049	0,027
(stuwmeer) ²	0,015	-0,020
(rechters) ²	-0,603	-0,636
(overig personeel) ²	-0,117	-0,709
(overige kosten) ²	0,157	0,006
rechters x overig personeel	0,901	1,567*

Tabel 5.3 (vervolg)

	jaarcijfers	trimestercijfers
rechters x overige kosten	-1,078*	-0,317**
overig personeel x overige kosten	0,139	0,152
stuwmeer x rechters	1,460*	0,175
stuwmeer x overig personeel	-1,480	-0,263
stuwmeer x overige kosten	0,528	0,106**
aandeel rechters ouder dan 55 jaar	-0,016	-0,099**
dummy 2003	0,063***	0,063***
dummy 2004	0,052***	0,082***
dummy 2005	0,031	0,060**
dummy trimester 2		-0,009
dummy trimester 3		-0,086***
constante	0,007	0,069
aangepaste R ²	0,989	0,956
aantal waarnemingen	76	228

a Alle variabelen zijn gemeten in logaritmen (behalve de dummyvariabelen en het achtergrondkenmerk 'aandeel rechters ouder dan 55 jaar'. Het stuwmeer is gemeten inclusief de voorraad. De personele variabelen zijn gemeten in arbeidsjaren, de kosten zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

De overige kosten laten in het model met de trimestercijfers nu evenmin een significant effect zien. De invloed van alle ingezette middelen op de productie is overigens positief, zoals de economische theorie voorschrijft. Wanneer we hier dezelfde ruwe schatting van de schaaffecten maken, vinden we iets grotere schaalnadelen: een toename van 1% in de middelen heeft een productiestijging van 0,97% tot gevolg.

Bij deze trimestergegevens is de coëfficiënt van het aandeel oude rechters negatief en verschilt deze significant van nul. Dit is in tegenspraak met eerder gevonden resultaten (zie § 3.5.1) waaruit blijkt dat oudere rechters de productie positief beïnvloeden.

De coëfficiënten van de jaardummy's voor 2003 en 2004 zijn in beide modellen vergelijkbaar; de coëfficiënt voor 2005 is bij het trimestermodel zwak significant. Na correctie voor de in de productiefunctie opgenomen factoren, blijkt dus nog van enige productiviteitswinst tussen 2002 en 2005 sprake. Verder weerspiegelt de significant negatieve waarde van de dummy voor het derde trimester het genoemde eindejaarseffect.

In de figuren in paragraaf 5.3 leek het erop dat in 2005 het patroon tussen de trimesters onderling afweek van die patronen in de vorige jaren (zie figuur 5.2). Een statis-

tische toets wees uit dat deze afwijking niet significant was (zie verder bijlage C).⁸ Dit wordt veroorzaakt doordat de seizoenen verschillende bewegingen laten zien voor de verschillende sectoren. Voor de rechtbanken als geheel vallen deze invloeden als het ware tegen elkaar weg.

Gevoeligheidsanalyses tonen aan dat de uitkomsten, in termen van de structuur van de productiefunctie, niet significant wijzigen als gewichten voor 2005 vervangen worden door gewichten voor 2002.

5.6 De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren

In de paragrafen 5.4 en 5.5 zijn ruwe kengetallen en verklarende analyses van productiviteit gepresenteerd. Uit deze laatste is af te leiden of de productiviteit van een rechtbank hoger of lager is dan op grond van de analyses mag worden verwacht. Deze afwijking vormt de relatieve efficiëntie van de rechtbank. Met andere woorden: bij de maten voor productiviteit is niet gecorrigeerd voor schaaffecten, ingezette middelen, dummyvariabelen en de achtergrondvariabele het 'aandeel rechters ouder dan 55 jaar', terwijl dat bij de maten voor efficiëntie wel is gedaan.

Omtrent de redenen van de gevonden (soms aanzienlijke) efficiëntieverschillen tasten we nog grotendeels in het duister; dit is immers per definitie het niet verklaarde deel van de verschillen. Er rijzen ten minste twee vragen. De eerste is of verschillen aanwijsbaar te maken hebben met de manier waarop bepaalde processen binnen de rechtbank zijn georganiseerd of de manier waarop ze verlopen. De tweede vraag luidt of er een samenhang bestaat tussen de verschillen enerzijds en kwaliteitsindicatoren van de dienstverlening of de rechtspraak binnen de rechtbank anderzijds.

Daarom komt allereerst de vraag aan de orde in hoeverre kengetallen van productiviteit en efficiëntie samenhangen met enige beschikbare indicatoren van de procesmatige gang van zaken binnen de rechtbank. Vervolgens komt het verband tussen aan de ene kant kengetallen van productiviteit/efficiëntie, en aan de andere kant kwaliteitsindicatoren van de rechtspraak en dienstverlening aan bod.

Een aantal van de genoemde indicatoren heeft specifiek betrekking op een van de sectoren binnen de rechtbank. Dergelijke indicatoren komen hier niet aan bod, maar worden wel betrokken in de analyse van de sectoren in hoofdstuk 6. De volgende analyses hebben betrekking op de jaargegevens.

⁸ De seizoensinvloeden zijn in 2005 anders dan die in de voorgaande jaren, waarschijnlijk doordat in 2005 een nieuw financieringssysteem is ingevoerd; daarom zijn voor de seizoensinvloeden in 2005 ook aparte dummy's opgenomen. Met deze dummy's meten we de afwijking van de seizoenen ten opzichte van de overeenkomstige seizoenen in de overige jaren. We hebben op de gezamenlijke significantie van deze extra variabelen getoetst. Zie bijlage C.

80 Analyses op het niveau van rechtbanken

5.6.1 Procesindicatoren

De beschikbare indicatoren zijn:

- het aandeel rechters en ondersteunend personeel dat in- en uitstroomt in de jaren 2003–2005 (in procenten van de personeelssterkte op 1 januari);
- het arbeidsverzuim onder rechters en ondersteunend personeel in de jaren 2002–2005 (in procenten).

In tabel 5.4 is een aantal enkelvoudige correlaties weergegeven.

Tabel 5.4

Rechtbanken: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en procesindicatoren, 2002–2005 (in procenten)

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie ^a
arbeidsverzuim rechters ^b	-0,21*	-0,08	+0,04
arbeidsverzuim overig personeel ^b	-0,22*	-0,21*	-0,14
aandeel instroom rechters ^c	-0,06	+0,04	-0,12
aandeel instroom overig personeel ^c	-0,04	-0,14	-0,18
aandeel uitstroom rechters ^c	+0,18	+0,17	+0,11
aandeel uitstroom overig personeel ^c	+0,08	+0,00	+0,08

a Productieafwijking ten opzichte van de (gemiddelde) productiefunctie.

b Gebaseerd op waarnemingen van negentien rechtbanken voor vier jaren.

c Gebaseerd op waarnemingen van negentien rechtbanken voor drie jaren.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau).

Bron: Rvdr/SCP

De arbeidsproductiviteit en de totale productiviteit hangen negatief samen met het arbeidsverzuim. Dit is goed voorstelbaar, omdat verzuim ten koste van de tijd voor het primaire proces gaat. Bij de efficiëntie is een verband met arbeidsverzuim niet zo duidelijk waarneembaar, omdat daarbij al gecorrigeerd is voor het aandeel van jonge rechters, dat mogelijk in verband met het minder vaak ziek zijn van jonge rechters ook het arbeidsverzuim beïnvloedt.

Een duidelijk verband tussen productiviteit en in- en uitstroom van personeel levert deze analyse niet op.

5.6.2 Kwaliteitsindicatoren

Voor de kwaliteitsanalyses is een drietal kwaliteitsindicatoren beschikbaar. De eerste twee zijn doorlooptijden (bij alle sectoren) en appelratio's⁹ (bij de strafsector). Deze komen bij de analyses per sector aan de orde.

De afgelopen jaren zijn bij de meeste rechtbanken klantenwaarderingsonderzoeken gehouden. Daarbij is zowel aan rechtzoekende burgers als aan professionele

9 Een appelratio is het percentage zaken in eerste aanleg waarvoor hoger beroep wordt ingesteld.

klanten (advocaten, officieren van justitie, deurwaarders) gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn over diverse aspecten van de gang van zaken bij de rechtbank. De onderzoeken zijn uitgevoerd en uitgebreid beschreven door Prisma (2004, 2006a en 2006b). Zie voor een kortere beschrijving ook CBS (2006). Aspecten die in het onderzoek zijn betrokken zijn de organisatie in het algemeen, de concrete gang van zaken rond de zitting, het rechterlijk functioneren tijdens de zitting en het vonnis. Prisma (2006b) concludeert dat men over kleine rechtbanken in het algemeen meer tevreden is dan over grote. Een duidelijke relatie met de hier gevonden schaaffecten is daarmee echter niet te leggen.

In hoeverre blijkt er nu samenhang te zijn tussen de in dit onderzoek geformuleerde maatstaven van productiviteit en efficiëntie enerzijds en de tevredenheid van de rechtzoekende burgers en professionele klanten anderzijds? En, als die samenhang er is, is die dan overwegend positief of negatief? Een positieve samenhang zou erop wijzen dat gerechten met een hogere productiviteit of efficiëntie ‘in de ogen van de klanten’ veelal ook een betere kwaliteit leveren. Een negatieve samenhang betekent het omgekeerde en zou dus wijzen op een ‘uitruil’ tussen productiviteit en de door de klanten gepercipieerde kwaliteit.

In tabel 5.5 geven we een beeld van de enkelvoudige correlaties tussen de maatstaven voor productiviteit en efficiëntie per rechtbank enerzijds, en de percentages tevreden rechtzoekende burgers bij in totaal 22 vragen uit de klantenwaarderingsonderzoeken anderzijds.¹⁰ De berekeningen zijn gemaakt op basis van de gegevens van tien rechtbanken, gemeten in de jaren 2004 en 2005.

Uit tabel 5.5 blijkt dat er bij rechtbanken als totaal geen duidelijke verbanden zijn gevonden tussen de maatstaven voor productiviteit en efficiëntie enerzijds, en de waardering door rechtzoekende burgers anderzijds. Positieve en negatieve correlaties houden elkaar redelijk in evenwicht en zijn vrijwel nergens significant.

¹⁰ Als maatstaf is per vraag het percentage respondenten gebruikt dat aangaf tevreden of zeer tevreden te zijn.

Tabel 5.5

Rechtbanken in totaal: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering door rechtzoekende burgers^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	0
positief**	0	0	0
positief*	0	0	0
positief – niet significant	12	10	8
negatief***	0	0	0
negatief**	0	1	0
negatief*	0	1	0
negatief – niet significant	10	10	14

a Gebaseerd op 22 correlaties, steeds berekend voor tien rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 5.6

Rechtbanken in totaal: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering door professionele partners^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	6	10	0
positief**	6	7	4
positief*	5	2	7
positief – niet significant	30	18	34
negatief***	0	0	0
negatief**	0	0	0
negatief*	0	2	0
negatief – niet significant	8	14	10

a Gebaseerd op 55 correlaties, berekend voor 10 tot 27 metingen.

* = significant op 1%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 10%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 5.6 geeft een overeenkomstige opstelling voor de correlaties tussen productie- en efficiëntiemaatstaven enerzijds en de percentages tevreden *professionele partners* van de rechtbanken anderzijds. De percentages per rechtbank hebben betrekking op 55 verschillende vragen en zijn, afhankelijk van het onderwerp, gebaseerd op metingen bij tien tot achttien rechtbanken in de periode 2001–2005. Bij negen rechtbanken

hebben in de loop van de tijd twee metingen plaatsgevonden, die beide in de analyse zijn betrokken. Negen andere rechtbanken zijn eenmaal in het onderzoek betrokken.¹¹

De verbanden tussen de maatstaven van productiviteit en efficiëntie en de waardering van de professionele partners van de rechtbanken zijn in het algemeen positief en in een beduidend aantal gevallen significant op 1%- of 5%-niveau. De vragen waarbij sprake is van positieve, op 1%-niveau significante samenhangen zijn divers van aard. Naast de 'algemene tevredenheid' gaat het om tevredenheid over:

- de wijze waarop regels voor uitstel en aanhouding worden toegepast;
- de kennisoverdracht en waarneming bij afwezigheid;
- de behulpzaamheid van medewerkers;
- de wachttijden voor de aanvang van de eerste zaak op de zitting;
- de mate waarin de rechter zich inleeft in de situatie en luistert naar de standpunten;
- de onpartijdigheid van de rechter;
- de motivering en leesbaarheid van de beslissing;
- de bestaande overlegstructuren met de rechtbank.

Kortom: de positieve samenhang doet zich zowel voor bij organisatieaspecten in het algemeen, de manier waarop de behandeling van concrete zaken verloopt, de gang van zaken op de zitting en het rechterlijk functioneren. De kwaliteitsanalyses in deze paragraaf geven dus een aanwijzing dat er bij de rechtbanken sprake is van een positieve samenhang tussen productiviteit en kwaliteit en niet zozeer van een afruil tussen beide.

5.7 Conclusies

Uit de ruwe schets van de kengetallen van productiviteit kunnen we het volgende concluderen:

- De productiviteit van de rechtbanken is tussen 2002 en 2005 duidelijk gestegen.
- Er zijn aanzienlijke verschillen in productiviteit tussen individuele gerechten, tot maximaal 50% in termen van arbeidsproductiviteit en bijna 40% in termen van totale productiviteit.
- Er vinden in de loop der jaren duidelijke wisselingen plaats in rangorde van rechtbanken in termen van productiviteit.
- Verschillen in productiviteit hangen mogelijk wel enigszins samen met de productieschaal, maar er zijn onmiskenbaar ook andere oorzaken in het spel.

¹¹ Bij negen rechtbanken vond de (eerste) meting in 2001 plaats. De resultaten van deze meting zijn vergeleken met de kengetallen van productiviteit/efficiëntie voor het eerste jaar waarvoor deze beschikbaar zijn, namelijk 2002. De andere metingen vonden plaats in een van de jaren 2002 tot en met 2005 en konden worden gelegd naast de kengetallen van productiviteit/efficiëntie voor het overeenkomstige jaar.

Schaaleffecten worden daardoor behoorlijk ‘vertroebeld’. De verdere analyse via productiefuncties moet meer duidelijkheid over deze schaaleffecten geven.

De conclusies uit de nadere analyses met behulp van productiefuncties zijn:

- De optimale omvang van de rechtbanken is net iets kleiner dan de gemiddelde omvang: ongeveer 330 arbeidsjaren aan personeel. Bij rechtbanken met 200 tot maximaal 500 arbeidsjaren wijkt de productiviteit als gevolg van schaaleffecten overigens hooguit 2% af van de optimale. Bij rechtbanken met minder dan 200 of meer dan 500 arbeidsjaren wordt de afstand tot het optimum vanwege de schaal groter.
- Het stuwmeer van zaken (de som van voorraad en instroom) heeft invloed op de productie. Dit betekent dat bij de gemiddelde rechtbank de productiviteit hoger zal zijn, naarmate het stuwmeer hoger is. Ook het aandeel van jonge rechters bij een rechtbank hangt positief samen met de productiviteit.
- De schattingen van de marginale productie van extra rechters, ondersteunende personeelsleden en niet-personele middelen geven geen duidelijke aanwijzingen dat uitwisseling (substitutie) van verschillende ingezette middelen winst oplevert.
- De gemiddelde rechtbank week in de jaren 2002 tot en met 2005 ruim 4% af van de ‘gemiddelde praktijk’ (de in tabel 5.2 weergegeven zogenaamd ‘geschatte’ productiefunctie), in positieve of in negatieve zin. Ofwel: ruim 4% ging efficiënter of minder efficiënt te werk dan bij de gemiddelde praktijk het geval is. Deze variatie is gering ten opzichte van de eerder geschetste variatie in ruwe productiviteit.

Een nadere analyse van de samenhang met proces- en kwaliteitsindicatoren, voor zover beschikbaar, leert het volgende:

- De productiviteit hangt negatief samen met het arbeidsverzuim. Dit is goed voorstelbaar, omdat verzuim ten koste gaat van de tijd die voor het primaire proces beschikbaar is.
- In een aantal gevallen blijkt een positief verband aanwijsbaar te zijn tussen productiviteit en efficiëntie enerzijds en de tevredenheid van professionele partners van de rechtbanken anderzijds, gemeten op basis van klantenwaarderingsonderzoeken. Deze uitkomst geeft dus zeker geen aanwijzingen voor een afruil tussen productiviteit/efficiëntie en kwaliteit.

6 Rechtbanken: analyses op het niveau van sectoren

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de analyseresultaten op het niveau van de individuele rechtbanksectoren. Dit zijn de vier sectoren bestuur, civiel, kanton en straf, die bij alle rechtbanken zijn te onderscheiden. Bestuur omvat ook de vreemdelingenzaken en de vanaf 2005 door de rechtbanken in eerste aanleg behandelde belastingzaken. Sommige rechtbanken kennen in plaats van een sector civiel twee aparte sectoren: handel en familie. Dit onderscheid is als organisatiekenmerk bij de analyse van de sector civiel opgenomen om te onderzoeken of deze specialisatie productiviteitswinst oplevert.

Bij de analyses op het niveau van individuele sectoren past een opmerking vooraf. Tot op zekere hoogte is de rechtbank te zien als een eenheid die niet simpelweg de optelsom is van de afzonderlijke sectoren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat een deel van de inzet van middelen, op het gebied van exploitatie van gebouwen, facilitaire diensten en algemeen management, niet zonder meer aan sectoren is toe te rekenen. Met enige kunstgrepen is wel een toerekening gemaakt, maar dit laat onverlet dat juist het combineren van deze diensten voor verschillende sectoren positieve of negatieve effecten op de productiviteit kan hebben. In economische termen: er kan sprake zijn van positieve of negatieve *synergie-effecten*.

Overigens gaven de analyses van hoofdstuk 5 geen sterke aanwijzingen voor het bestaan van deze effecten. Deze conclusie is echter van beperkte waarde, omdat de bestaande geringe variatie op dit gebied geen sterke conclusies toelaat: alle rechtbanken behandelen, globaal gesproken, alle typen zaken en kennen elk van de vier genoemde sectoren. Bij de analyses per sector in dit hoofdstuk moet noodgedwongen van het bestaan van dergelijke synergie-effecten worden geabstraheerd.

De indeling van het hoofdstuk loopt parallel aan die van hoofdstuk 5. In paragraaf 6.2 gaan we in op de sectorspecifieke gegevens en in paragraaf 6.3 op de inzet van middelen per sector. Daarna volgt in paragraaf 6.4 een schets van de productiviteit per sector in kengetallen. In paragraaf 6.5 geven we per sector de resultaten van de productiefunctieanalyses, waarbij verklarende factoren aan de productie worden gekoppeld en trekken we op basis van deze analyses enige conclusies. In paragraaf 6.6 leggen we het verband tussen de analyses van paragraaf 6.5 en een aantal proces- en kwaliteitsindicatoren. De conclusies staan in paragraaf 6.7.

6.2 Beschrijving van de gegevens

Tabel 6.1 bevat een overzicht van de gegevens op sectorniveau. Ter vergelijking zijn in de tabel ook de gegevens voor de rechtbank als geheel opgenomen.

Tabel 6.1

Overzicht van de gegevens van de rechtbank, totaal en per sector, 2002-2005^a
(in standaarduren, in absolute aantallen en in euro's)

	gemiddelde	standaarddeviatie	minimum	maximum
totaal rechtbanken				
productie x 1000 (gewogen; in standaarduren) ^b	325	168	99	759
instroom x 1000 (ongewogen)	81	44	22	199
voltijdbanen	343	186	111	836
waarvan rechters	73	37	21	168
kosten personeel in miljoenen euro's	20,1	10,8	7,1	48,9
overige kosten in miljoenen euro's	7,4	3,9	2,6	18,9
sector bestuur				
productie x 1000 (gewogen; in standaarduren) ^b	86	44	12	199
instroom x 1000 (ongewogen)	7	3	0,7	16
voltijdbanen	92	46	22	226
waarvan rechters	16	7	3	34
kosten personeel in miljoenen euro's	5,2	2,6	1,4	12,7
overige kosten in miljoenen euro's	2,0	0,9	0,8	4,7
sector civiel				
productie x 1000 (gewogen; in standaarduren) ^b	108	52	46	224
instroom x 1000 (ongewogen)	13	7	5	28
voltijdbanen	103	53	42	231
waarvan rechters	24	11	8	45
kosten personeel in miljoenen euro's	6,1	3,0	2,6	13,5
overige kosten in miljoenen euro's	2,4	1,2	0,9	6,0
sector kanton				
productie x 1000 (gewogen; in standaarduren) ^b	69	42	19	183
instroom x 1000 (ongewogen)	50	30	12	132
voltijdbanen ³	68	39	23	170
waarvan rechters	11	6	4	29
kosten personeel in miljoenen euro's	3,8	2,1	1,4	9,9
overige kosten in miljoenen euro's	1,5	0,8	0,4	3,6
sector straf				
productie x 1000 (gewogen; in standaarduren) ^b	62	37	21	156
instroom x 1000 (ongewogen)	12	7	4	30
voltijdbanen ³	79	55	24	228
waarvan rechters	22	14	6	63
kosten personeel in miljoenen euro's	5,0	3,4	1,6	15,1
overige kosten in miljoenen euro's	1,6	1,1	0,4	4,6
a Er zijn negentien waarnemingen per jaar. In totaal zijn er (4 x 19 =) 76 waarnemingen.				
b De productie is gewogen met LAMICIE-gewichten, ¹ die worden uitgedrukt in standaarduren.				
Bron: Rvdr/SCP				

1 De betekenis van LAMICIE-gewichten is toegelicht in hoofdstuk 2.

Uit tabel 6.1 blijkt dat de sector civiel in termen van kosten en personeel de grootste is, gevolgd door de sectoren bestuur en straf. De sector kanton is de kleinste van de vier sectoren. In termen van productie is de sector kanton iets groter dan de sector straf. In het vervolg duiden we de omvang van een sector aan in termen van personeel. Net als bij de rechtbanken als geheel zien we ook bij de sectoren grote onderlinge verschillen tussen de rechtbanken. Zo is de grootste sector straf in de waarnemingsperiode in middelen ongeveer tienmaal zo groot als de kleinste, terwijl de productie circa acht maal zo groot is. Ook bij de andere sectoren zien we sterke verschillen in omvang. Relatief klein zijn de verschillen bij de sector civiel, waar middelen en productie van de grootste sector ongeveer een factor zes hoger liggen dan die van de kleinste.

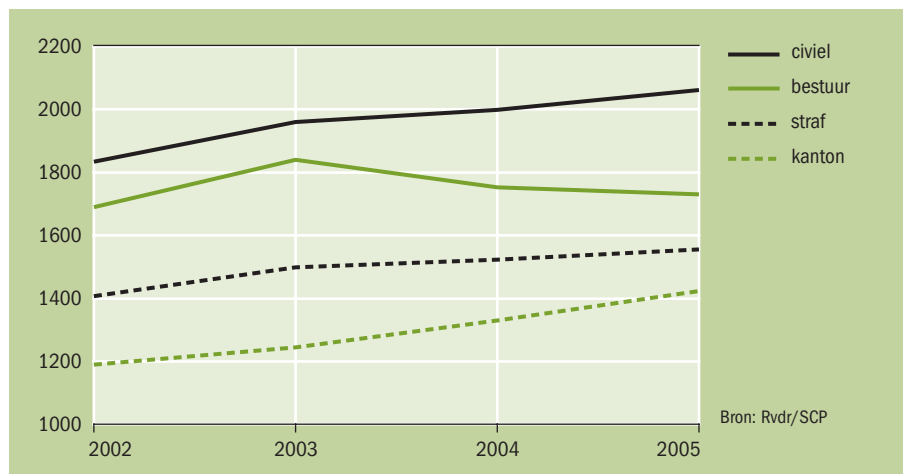
6.3 De inzet van middelen

Omdat een groot deel van de niet-personele kosten slechts met enige kunstgrepen aan specifieke sectoren is toe te rekenen, kijken we hier alleen naar de inzet van personele middelen per sector.

Figuur 6.1 bevat een schets van de personeelssterkteontwikkeling in arbeidsjaren (voltijdequivalenten) voor de vier sectoren. Het gaat hier om het totaal van rechterlijke ambtenaren (rechters en auditeurs) en ondersteunend personeel. Ondersteunend personeel van facilitaire diensten en algemene taken op het gebied van management is hier aan sectoren toegerekend.

Figuur 6.1

Sectoren binnen rechtbanken: personeelssterkte in de periode 2002-2005 (in arbeidsjaren)

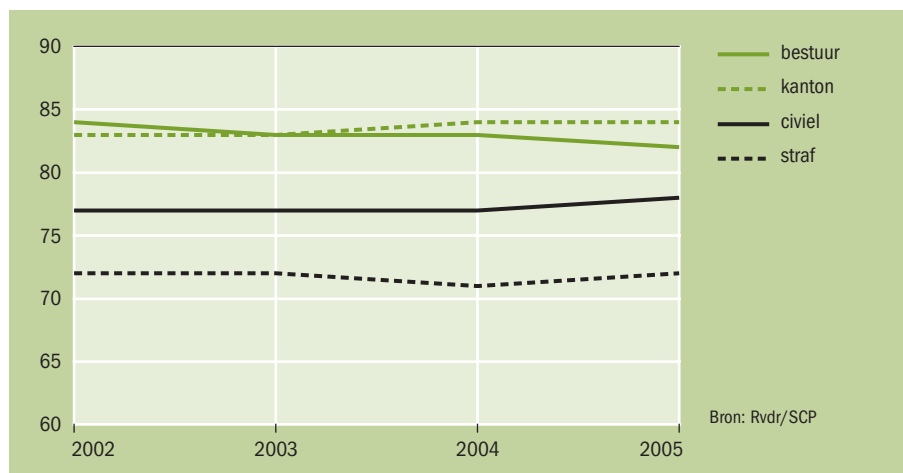


Bij de sectoren civiel, kanton en straf stijgt het aantal arbeidsjaren gestaag gedurende de hele periode 2003-2005. De sector bestuur kent echter een daling van het aantal arbeidsjaren in 2004 en in 2005.

In figuur 6.2 brengen we het aandeel van het ondersteunend personeel in het totale personeel per sector in beeld. Dit percentage is een aanwijzing welk deel van hun werk rechters binnen de afzonderlijke sectoren aan de ondersteuning delegeren.

Figuur 6.2

Sectoren binnenrechtbanken: aandeel ondersteunend personeel, 2002-2005 (in procenten)



Bij de sector bestuur is het percentage ondersteunend personeel van 2002 tot 2005 enigszins gedaald; bij de andere sectoren is het vrijwel constant gebleven. De sector straf kent relatief de minste ondersteuning, daarin gevolgd door de sector civiel. De sector kanton kent in 2005 de meeste ondersteuning. Dat de sector straf relatief de minste ondersteuning krijgt, betekent dat de er veel relatief dure rechterlijke ambtenaren in dienst zijn. Het roept dan ook geen verwondering op dat de personeelskosten per arbeidsjaar in deze sector het hoogst blijken te liggen.

De verschillen tussen de sectoren kunnen te maken hebben met verschillen in het productieproces. Naarmate meer sprake is van 'bulkzaken', die een standaardbewerking vragen, zal de mogelijke rol van de ondersteuning groter zijn. Verschillen in de productieprocessen tussen de sectoren zullen in de analyses van paragraaf 6.5 nadere aandacht krijgen.

6.4 Kengetallen van productiviteit

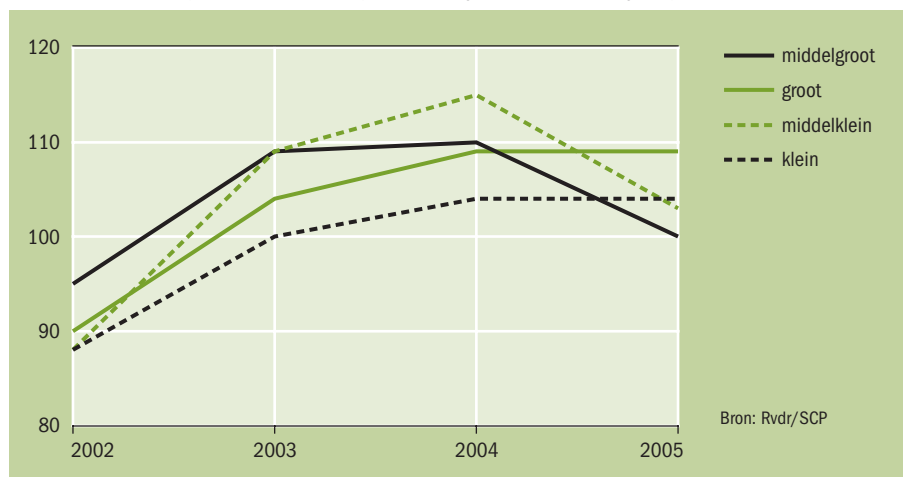
In de eerste plaats schetsen we de ontwikkeling van de totale productie per arbeidsjaar, ofwel de arbeidsproductiviteit per sector, opgeteld over alle rechtbanken. Deze productiviteit steeg tussen 2002 en 2005 het meest bij de sectoren kanton (+12%) en bestuur (+11%). De sector civiel bleef gelijk (0%) en de sector straf kende een daling (-5%).

In de figuren 6.3 tot en met 6.6 schetsen we de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per sector voor de vier grootteklassen van rechtbanken. De indeling van de vier

grootteklassen is dezelfde als voor de rechtbanken als geheel in hoofdstuk 5. Deze indeling kan afwijken van een indeling die gebaseerd is op de grootteklassen van afzonderlijke sectoren. De gebruikte indexcijfers zijn 100 voor het gemiddelde van de rechtbanken in hun totaliteit in 2002.

Figuur 6.3

Bestuurssectoren binnen rechtbanken: arbeidsproductiviteit naar de grootteklasse van de rechtbank, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



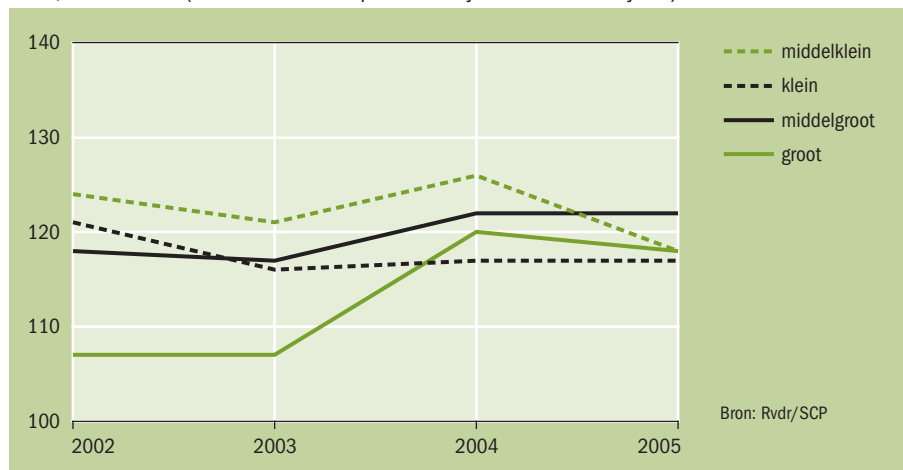
In de beschouwde periode hebben de bestuurssectoren te maken gehad met een vermindering van vreemdelingenzaken en de introductie in 2005 van belastingzaken.

In 2005 kennen de bestuurssectoren bij de grote rechtbanken een iets grotere arbeidsproductiviteit dan de bestuurssectoren bij de andere. In 2002 en nog sterker in 2003 lag de arbeidsproductiviteit daarentegen bij de middelgrote rechtbanken het hoogst. De arbeidsproductiviteit varieert zowel per jaar als per grootteklasse.

Voor de sectoren civiel bij de grote rechtbanken hebben enige productiviteitswinst geboekt tussen 2002 en 2005. De productiviteit ligt het hoogst bij de middelkleine rechtbanken, maar is bij deze rechtbanken per saldo gedaald. In 2005 liggen de middelgrote rechtbanken dan ook op gelijk niveau en zijn de verschillen tussen de klassen klein geworden.

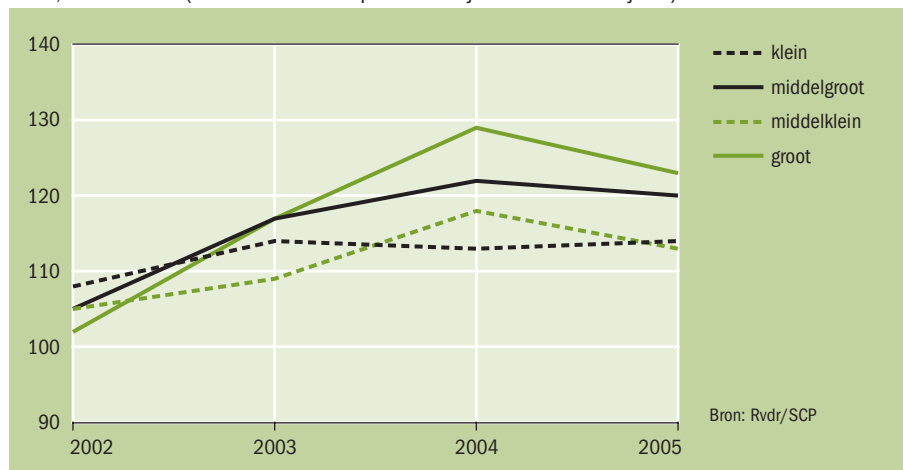
Figuur 6.4

Civiele sectoren binnen rechtbanken: arbeidsproductiviteit naar de grootteklasse van de rechtbank, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



Figuur 6.5

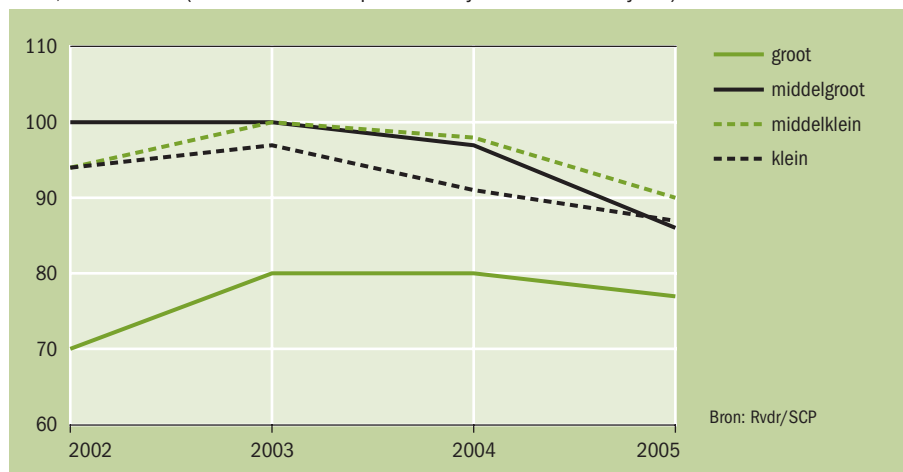
Sectoren kanton binnen rechtbanken: arbeidsproductiviteit naar de grootteklasse van de rechtbank, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



Bij de sector kanton zien we een duidelijke stijging van de arbeidsproductiviteit bij alle grootteklassen. Dit geldt het sterkst voor de grote rechtbanken en het minst voor de kleine. In 2005 laten de grootste en middelgrote rechtbanken de hoogste arbeidsproductiviteit zien.

Figuur 6.6

Sectoren straf binnen rechtbanken: arbeidsproductiviteit naar de grootteklasse van de rechtbank, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



Bij de sector straf is alleen bij de grote rechtbanken per saldo sprake van een stijging van arbeidsproductiviteit, die overigens geheel in 2003 is gerealiseerd. Ook in 2005 ligt de productiviteit echter nog duidelijk het laagst bij de strafsectoren van de grote rechtbanken.

Zoals gemeld in paragraaf 2.2 bleken de kosten gemoeid met de gemiddelde tijdsbesteding per strafzaak in de grote steden² circa 2% hoger te liggen dan bij gerechten in andere steden (Rvdr 2005b). Het hier geschetste verschil in productiviteit is duidelijk groter. Het is tevens opvallend dat juist de strafsectoren van de grote rechtbanken als enige in 2005 een hogere productiviteit kennen dan in 2002.

Welke verschillen tussen en variaties in arbeidsproductiviteit zijn er bij de verschillende sectoren, over de individuele rechtbanken gezien? In tabel 6.2 brengen we voor de vier sectoren het gemiddelde, de standaardafwijking, de verhouding tussen standaardafwijking en gemiddelde, het minimum, het maximum en het percentage dat het minimum bedraagt van het maximum, voor de jaren 2002 en 2005 in beeld.

² De grote rechtbanken staan in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

Tabel 6.2

Arbeidsproductiviteit per sector (in standaarduren per arbeidsjaar in indexcijfers en procenten)^{a, b}

	gemiddelde	standaard- afwijking	standaardafwijking t.o.v. gemiddelde (%)	minimum	maximum	minimum t.o.v. maximum (%)
bestuur						
2002	89,4	11,1	15	60,8	105,7	53
2005	105,2	10,4	10	77,2	121,1	64
civiel						
2002	119,8	11,2	9	99,6	147,2	68
2005	119,5	11,2	9	102,0	146,8	69
kanton						
2002	105,5	12,5	12	90,8	139,8	65
2005	117,0	9,9	8	95,9	136,4	70
straf						
2002	92,2	19,6	21	63,1	134,3	47
2005	88,0	17,7	20	57,2	138,4	41

a Er zijn negentien waarnemingen per jaar.

b De gemiddelde arbeidsproductiviteit in 2002 bij de rechtbanken als geheel is gesteld op 100.

Bron: Rvdr/SCP

De gemiddelde arbeidsproductiviteit ligt in 2005 het hoogst bij de sectoren civiel en kanton. De sector bestuur komt op de derde plaatsen de sector straf laat hier de laagste productiviteit zien. In 2002 was de rangorde hetzelfde, al was de afstand tussen de sector straf en de overige sectoren toen kleiner.

De interpretatie van deze verschillen en de ontwikkelingen daarin is niet eenduidig. Drie verschillende achtergronden kunnen een rol spelen: in de eerste plaats dekken de LAMICIE-zaaktypen wel de meeste, maar niet alle werkzaamheden binnen het primaire proces. Dit kan tot enige niveauverschillen tussen sectoren leiden. In de tweede plaats kan de tijd besteed aan werkzaamheden buiten het primaire proces verschillend zijn tussen sectoren of veranderen in de tijd. Als deze tijd toeneemt, uit zich dat in een lager wordende arbeidsproductiviteit. Ten slotte kunnen de gebruikte LAMICIE-tijden een niet (meer) realistisch beeld geven van de werkelijke tijdsbesteding per zaak. Dit geldt met name als in de werkelijke tijdsbesteding per zaak de laatste jaren sterke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De tijden in het LAMICIE-systeem van 2005 zijn gebaseerd op tijdschrijfgegevens³ en gegevens over de inzet van middelen enige jaren terug.

- 3 Tijdschrijfgegevens zijn gegevens die medewerkers hebben genoteerd over de tijd die zij hebben besteed aan verschillende zaken.

Waarom de productie (gemiddelde tijdsbesteding) per zaak bij de sector straf is gedaald en bij de sectoren bestuur en kanton is gestegen, is op grond van het materiaal in tabel 6.2 niet duidelijk. Er kan sprake zijn van veranderingen in doelmatigheid van de organisatie, in de tijd besteed aan het primaire werkproces en/of de in gemiddelde aandacht per zaak, met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit. Door de productiefuncties te analyseren, krijgen we meer inzicht in de oorzaken van deze verschillen tussen de sector straf en de sectoren bestuur en kanton.

De variatie tussen rechtbanken in de productiviteit van de sectoren blijkt het grootst bij de sector straf. Dit blijkt zowel uit de verhouding tussen een maat voor de spreiding (de standaardafwijking) en het gemiddelde, als uit het verschil tussen rechtbanken met de laagste en de hoogste productiviteit. Zo bedraagt in 2005 de arbeidsproductiviteit van de sector straf bij één rechtbank 41% van die van de sector straf met de hoogste productiviteit. De sectoren civiel en kanton laten kleinere verschillen zien, ook al bedraagt hierbij de laagste arbeidsproductiviteit per jaar nog altijd maximaal 70% van de hoogste.

6.5 De factoren die van invloed zijn op de productie

6.5.1 Uitkomsten van productiefuncties op sectorniveau, in jaarcijfers

In deze paragraaf verklaren we de productie van afzonderlijke sectoren binnen rechtbanken (de gewogen uitstroom van zaken) uit de ingezette middelen van deze rechtbanken: het stuwmeer van zaken, de inzet van personeel en de overige kosten. Het model dat in paragraaf 5.5 is gepresenteerd voor de rechtbanken als geheel is hier als uitgangspunt genomen. Op deze manier kunnen we de resultaten voor de verschillende sectoren vergelijken met die voor de rechtbanken als geheel. Hier worden de variabelen weer geschaald, nu rond hun gemiddelde per sector, en wordt de productie en worden de ingezette middelen in logaritmen gemeten.

Bij de sector straf kan het stuwmeer van zaken niet als verklarende variabele worden meegenomen, omdat uitstroom en instroom in die sector per definitie sterk aan elkaar zijn gerelateerd. Bij de sector straf worden de zaken pas als stuwmeer gemeten op het moment dat de eerste zitting plaatsvindt. Dit probleem speelt voor een deel ook bij de sector kanton. Een deel van de zaken bij de sector kanton bestaat immers uit strafzaken waarvoor hetzelfde tautologische verband tussen uitstroom en stuwmeer geldt. Omdat de sector kanton ook civiele en bestuurszaken behandelt, is ervoor gekozen om bij deze sector toch het stuwmeer van zaken op te nemen.

Het effect van het bestaan van een afzonderlijke handels- en familiesector binnen de sector civiel was statistisch niet eenduidig en is uit de hier gepresenteerde resultaten weggelaten.

In tabel 6.3 geven we de schattingsresultaten voor de verschillende sectoren. De verklaringsgraad voor elk van de modellen is hoog: de modellen lijken de productie goed te verklaren.⁴

Tabel 6.3

Productiefunctie per sector, jaarcijfers 2002-2005^a (in logaritmen)

	bestuur	civiel	kanton	straf
stuwmeer	0,324***	0,540***	0,419***	
rechters	0,030	0,234***	0,385***	0,242
overig personeel	0,605***	0,076	0,233**	0,665***
overige kosten	0,034	0,111**	0,021	-0,022
(stuwmeer) ²	0,050	0,361	0,081	
(rechters) ²	-0,948	-0,142	0,244	-0,004
(overig personeel) ²	-0,435	0,442	0,532	-0,682
(overige kosten) ²	0,027	0,574***	0,474**	-0,771
rechters x overig personeel	0,535	-0,324	-0,756	-0,118
rechters x overige kosten	0,355	-0,213	-0,203	0,119
overig personeel x overige kosten	0,495	-0,109	-0,592	1,287
stuwmeer x rechters	0,520	0,870	0,525	
stuwmeer x overig personeel	0,237	-0,637	-0,210	
stuwmeer x overige kosten	-1,006	-0,845	-0,156	
aandeel rechters ouder dan 55 jaar	-0,058	0,070*	-0,129*	0,11
dummy 2003	0,151***	0,002	0,048*	0,069
dummy 2004	0,227***	0,000	0,063**	0,027
dummy 2005	0,215***	0,003	0,066**	-0,044
constante	-0,058	-0,071*	0,083	-0,015
aangepaste R ²	0,951	0,991	0,989	0,919
aantal waarnemingen	76	76	76	76

a Alle variabelen zijn gemeten in logaritmen (behalve de dummyvariabelen en het achtergrondkenmerk 'aandeel rechters ouder dan 55 jaar'). De personele variabelen zijn gemeten in arbeidsjaren, de kosten zijn gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

De verklaringsgraad (R²) van de vergelijkingen ligt lager dan bij het totaal van de rechtbanken, maar wel steeds boven de 90%. Hij is het laagst bij de sector straf.

- 4 Ook hier moet worden gemeld dat het aantal waarnemingen relatief klein is ten opzichte van het aantal parameters, wat kan leiden tot lage significantieniveaus en hoge verklaringsgraden.

In hoeverre dit model de variatie in arbeidsproductiviteit en totale productiviteit voor de verschillende sectoren kan verklaren⁵ is een andere vraag. Echter, ook voor vde niet in de tabel vermelde verklaringsgraad van de arbeidsproductiviteit per sector (zie bijlage C) geldt dat deze bij de sector straf het laagst is. De verklaringsgraad van de arbeidsproductiviteit varieert van 52% bij de sector straf tot 92% bij de sector civiel. Het stuwmeer van zaken levert, naast de inzet van middelen, een belangrijke bijdrage aan deze verklaring; uiteraard met uitzondering van de sector straf, waar deze variabele ontbreekt.

Evenals in paragraaf 5.5 kunnen de coëfficiënten hier weer worden opgevat als elasticiteiten. De coëfficiënt van 0,324 voor het stuwmeer bij de sector bestuur geeft aan dat 1% toename van het stuwmeer daar leidt tot 0,324% meer productie. Bij de sector civiel is deze gevoeligheid iets groter, evenals bij de sector kanton: de coëfficiënten zijn 0,540 respectievelijk 0,419. De tekens van de coëfficiënten van het stuwmeer zijn in overeenstemming met de economische theorie, die zegt dat een toename van de middelen leidt tot een toename van de productie.

De invloed van de inzet van de overige ingezette middelen, i.c. rechters, overig personeel en overige kosten, is eveneens in overeenstemming met de theorie vrijwel altijd positief, zij het niet altijd significant van nul verschillend.

De invloed van de overige kosten wijkt alleen bij de sector civiel beduidend af van nul en is (meestal aanzienlijk) kleiner dan de invloed van de personele inzet.

Bij de sector kanton is de stuwmeerelasticiteit waarschijnlijk overschat. Dit komt door het eerder genoemde, onvermijdelijke tautologische effect. Door dit effect ontstaat er automatisch een sterkere relatie met de productie (gewogen uitstroom).

De som van de coëfficiënten van het stuwmeer van zaken, de personele kosten en de overige kosten is voor de sector civiel wat kleiner dan 1; dit wijst erop dat er bij de gemiddelde sector civiel sprake is van geringe schaalnadelen: als alle ingezette middelen met 1% stijgen, neemt de rechtbankproductie met iets minder dan 1% toe. Bij de sector straf zouden de schaalnadelen volgens deze simpele berekening veel ernstiger zijn (0,885) en de sectoren bestuur en kanton zouden kleinere schaalnadelen respectievelijk schaalvoordelen genieten (0,99 resp. 1,06).

Over de vraag of oude rechters meer of minder productief zijn dan jongere rechters geven de uitkomsten geen duidelijk antwoord. We merken op dat deze variabele alleen varieert tussen de verschillende sectoren en rechtbanken, maar niet over de tijd, waardoor de werkelijke effecten hiervan slechts kunnen worden benaderd.

De dummyvariabelen voor de jaren 2003-2005 geven aan dat de sectoren bestuur en kanton in die periode meer produceerden bij een gelijkblijvende inzet van middelen dan

5 Die verklaringsgraad kan worden vastgesteld door de correlatie te berekenen tussen de werkelijke arbeidsproductiviteit (totale productiviteit) en de arbeidsproductiviteit (totale productiviteit) die met behulp van de geschatte productiefunctie is verklaard.

in 2002. Voor de sector bestuur is het verschil veel groter dan voor de sector kanton. Voor de sectoren civiel en straf is er geen verschil tussen de jaren waar te nemen: de jaardummy's zijn niet-significant. Evenals bij de rechtbanken als geheel zijn deze afwijkingen niet meer dan niveauverschillen: de productiefuncties voor de verschillende perioden zijn statistisch niet verschillend met uitzondering van een trendbreuk tussen 2003 en 2004 bij de sector bestuur. Zie bijlage C voor de statistische toetsen.

In tabel 6.3 is te zien dat er forse verschillen bestaan tussen de verschillende sectoren. Het blijkt dan ook bij toetsing niet mogelijk de verschillende sectoren met hetzelfde model te beschrijven.⁶ Dit is niet verwonderlijk, gezien de verschillen in het type zaken die de verschillende sectoren behandelen, met waarschijnlijk gevolgen voor de optimale behandelingswijze. Zo doet de kantonsector verhoudingsgewijs veel 'bulkzaken' af. Zie bijlage C voor de uitwerking van deze toets.

6.5.2 Schaafeffecten

Evenals in figuur 5.11 voor de rechtbanken als geheel, kunnen we ook voor de afzonderlijke sectoren bekijken wat de optimale schaal is. De sector civiel is gemiddeld de grootste met een personeelssterkte van ongeveer 103. Daarna volgen de sectoren bestuur (92) en straf (79), de sector kanton is met 68 arbeidsjaren het kleinst. Hier kijken we naar de productiviteit per sector, waarbij we steeds uitgaan van de gemiddelde situatie; voor elke sector kiezen we dus een ander gemiddelde, dat spoort met bovenstaande inzet van personeel.

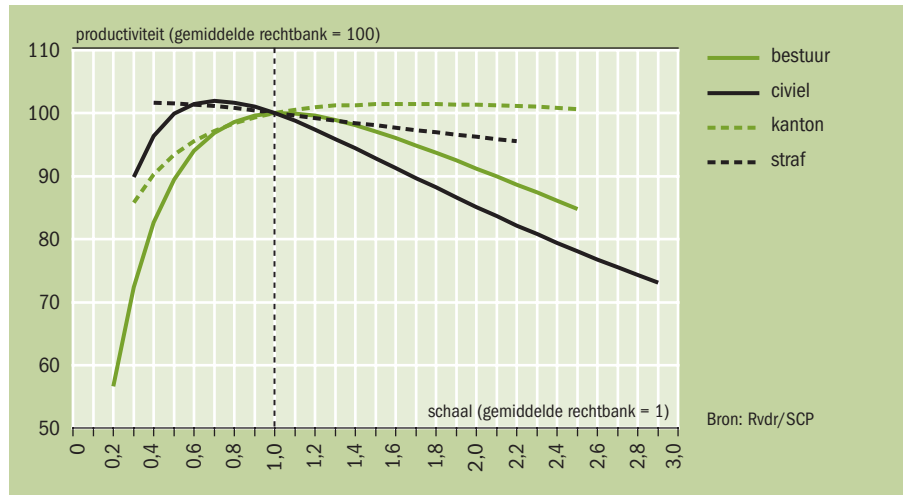
Figuur 6.7 is op dezelfde manier geconstrueerd als figuur 5.11. Alleen realistische schaalverschillen zijn weergegeven. Omdat de variatie in de reële omvang van de schaal (dus de productie) per sector verschilt, zijn de vier curven niet even lang. De gemiddelde sector bestuur (schaal = 1) heeft een productiviteit van 100, omdat we het gemiddelde als uitgangspunt nemen. Een sector bestuur die precies twee keer zo veel middelen inzet (schaal = 2), produceert per euro 9% minder dan de gemiddelde sector bestuur. Een sector bestuur die half zo groot is produceert per euro 11% minder dan gemiddeld.

In figuur 6.7 is te zien dat de optimale schaal van de sector bestuur nauwelijks groter is dan gemiddeld: de optimale omvang staat gelijk aan een personeelssterkte van ongeveer 92. Voor de sector civiel zijn de rechtbanken productiever naarmate de sector kleiner is, hoewel door de platte lijn de verschillen zeer klein zijn; voor de sector kanton ligt de optimale schaal juist op 1,7 keer de gemiddelde grootte (ongeveer 157 arbeidsjaren), maar nog grotere rechtbanken presteren niet veel slechter. Voor de sector straf zijn de verschillen veel groter: bij de optimale omvang van 0,7 keer het gemiddelde is de productiviteit 2% hoger dan gemiddeld. De grootste sectoren straf produceren 15% tot 27% minder per euro.

6 Dat wil zeggen op sectorspecifieke niveaudummy's na.

Figuur 6.7

Schaaleffecten voor rechtbanken per sector (in indexcijfers en schaalgroottes)



6.5.3 Marginale producten

Op basis van tabel 6.3 zijn globale schattingen te maken van de marginale producten van de ingezette middelen. Er zijn alleen significante verschillen in marginale producten te melden voor de sectoren civiel en kanton. Bij de sector civiel betekent een toename van de personeelssterkte met één voltijdrechter gemiddeld een productiestijging met 0,95%, en heeft een toename van het materieel met €100.000 een productiestijging met 0,57% tot gevolg. Omdat beide toenames ongeveer evenveel kosten, mogen de effecten worden vergeleken. Een rechter is dus productiever dan materieel. Ook bij de sector kanton zijn rechters relatief productief: 3,58% productiewinst bij een extra voltijdrechter tegen 0,40% bij een extra ondersteunend voltijdpersoneelslid. Als we rekening houden met verschillen in loonkosten tussen een rechters en een ondersteunend personeelslid, blijven de verschillen groot: 3,58% tegen 0,65%. Over de overige effecten op de productie kan geen uitspraak worden gedaan, omdat deze effecten niet significant zijn.

6.5.4 Efficiëntie

Analoog aan paragraaf 5.5.4 zijn weer (relatieve) efficiënties berekend. Het blijkt dat de sector bestuur in de jaren 2002-2005 gemiddeld 7% van de 'gemiddelde praktijk' afweek, in positieve of in negatieve zin. Bij de sectoren straf bedraagt de afwijking gemiddeld 11%. Veel kleiner zijn de afwijkingen bij de sectoren civiel en kanton: gemiddeld respectievelijk 3% en 4%.

Het is niet verwonderlijk dat deze verschillen kleiner zijn dan de standaardafwijkingen ten opzichte van het gemiddelde, zoals vermeld in tabel 6.2. De productiefunctie verklaart immers een deel van de verschillen in productiviteit uit de effecten

van de schaal, het stuwmeer van zaken, enzovoort. Dergelijke ‘verklaarde’ verschillen in productiviteit komen dus niet meer tot uiting in de maatstaf voor efficiëntie.

6.5.5 Uitkomsten van productiefuncties op sectorniveau, in trimestercijfers

Tabel 6.4 bevat de analyseresultaten van de modellen uit de paragraaf 6.5.1, maar nu gebaseerd op trimestergegevens. Dit betekent dat we beschikken over driemaal zo veel waarnemingen als in paragraaf 6.5.1. Om de invloed van de eerder genoemde seizoensverschillen weg te nemen, worden – net als in paragraaf 5.5.5 – trimester-dummy's opgenomen, voor het tweede en derde trimester.

Tabel 6.4

Productiefunctie per sector, trimestercijfers 2002-2005^a

	bestuur	civiel	kanton	straf
stuwmeer	0,341***	0,564***	0,152	
rechters	0,214**	0,289***	0,290*	0,362***
overig personeel	0,371***	0,100**	0,472**	0,460***
overige kosten	0,038	0,004	-0,068	0,053
(stuwmeer) ²	-0,157	-0,108	0,122	
(rechters) ²	-0,685*	0,192	-0,577	0,738***
(overig personeel) ²	-1,119**	0,388	-0,355	0,357
(overige kosten) ²	-0,020	-0,008	0,007	0,020
rechters x overig personeel	1,811**	-0,284	1,076	-1,049**
rechters x overige kosten	-0,130	-0,034	-0,131	-0,094
overig personeel x overige kosten	0,178	-0,200**	-0,015	0,004
stuwmeer x rechters	-0,053	0,063	0,413	
stuwmeer x overig personeel	0,335	-0,271	-0,425	
stuwmeer x overige kosten	-0,053	0,254***	-0,127	
aandeel rechters ouder dan 55 jaar	-0,142*	0,024	-0,222	-0,031
dummy 2003	0,138***	-0,059***	0,078	0,074*
dummy 2004	0,383***	-0,036*	-0,253***	0,022
dummy 2005	0,208***	-0,063***	0,132*	-0,021
dummy trimester 2	0,111***	-0,077***	-0,051	-0,072*
dummy trimester 3	-0,046	-0,046**	-0,261***	-0,074
constante	-0,054	0,071**	0,284	0,071
aangepaste R ²	0,896	0,967	0,686	0,878
aantal waarnemingen	228	228	228	228

a Alle variabelen zijn gemeten in logaritmen (behalve de dummyvariabelen en het achtergrondkenmerk 'aandeel rechters ouder dan 55 jaar'). Het stuwmeer is gemeten inclusief de voorraad. De personele variabelen zijn gemeten in arbeidsjaren, de niet-personele kosten zijn gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Opvallend is hier dat de verklaringskracht van de modellen veel lager ligt dan bij de eerder gepresenteerde modellen met jaarcijfers. Dit geldt met name voor de sector kanton. De significantie van variabelen is wel iets verbeterd. Dit zijn gevolgen van de toename van het aantal waarnemingen, en zijn dus statistische artefacten.

Evenals bij de jaarcijfers in 2005 moet in gedachten worden gehouden dat de coëfficiënten van de verschillende variabelen niet zonder meer met die van de jaarcijferanalyse kunnen worden vergeleken. Met name de invloed van het stuwmeer kan heel anders worden doordat de invloed van de instroom op het stuwmeer per trimester veel kleiner is dan per jaar. Hierdoor kunnen ook de parameters van de andere variabelen gaan schuiven.

Nu is de coëfficiënt van het stuwmeer voor de sector kanton niet meer significant verschillend van nul. Het effect van de inzet van rechters en ondersteunend personeel is in elke sector wel significant van nul verschillend.

De som van de coëfficiënten van het stuwmeer van zaken, de personele kosten en de overige kosten is hier voor alle sectoren wat lager dan bij de jaarcijferanalyses. Voor de sectoren civiel en kanton is, evenals voor de andere sectoren, ook gemiddeld sprake van schaalnadelen: de som is kleiner dan 1.

Bij de analyse van de trimestergegevens geven de jaardummy's een iets ander beeld dan bij de analyse van de jaargegevens. De sector civiel kent voor de jaren 2003, 2004 en 2005 significante negatieve afwijkingen ten opzichte van 2002, het referentiepunt van de analyse. Voor de sector kanton lijkt 2004 minder productief dan 2002.

Hier niet vermelde schattingen laten zien dat de seizoensinvloeden in 2005 iets anders zijn dan in de andere jaren. Voor de sector bestuur is de productiviteit in het tweede trimester van 2005 lager dan op grond van de overige jaren zou worden verwacht: de parameter van de dummy voor het tweede trimester in 2005 is negatief en significant van nul verschillend. De sector kanton lijkt juist in het derde trimester van 2005 betere prestaties te leveren dan in het derde trimester van de overige jaren. Bij de resterende sectoren zijn geen aparte seizoensinvloeden voor 2005 gevonden.

6.6 De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren

In hoeverre blijken de kengetallen van productiviteit en efficiëntie per sector nu samen te hangen met proces- en kwaliteitsindicatoren? In paragraaf 5.6 stelden we die vraag voor de rechtbanken als totaal. Nu bekijken we de samenhang per sector. Alleen die proces- en kwaliteitsindicatoren waarvoor sectorspecifieke gegevens bestaan, worden in beschouwing genomen.

6.6.1 Bestuur

In tabel 6.5 geven we de samenhang tussen productiviteit en doorlooptijden. De verbanden zijn overwegend negatief, en slechts in één geval significant. Een negatief verband betekent dat gerechten met hogere productiviteit overwegend lagere doorlooptijden kennen.

Tabel 6.5

Rechtbanken, sector bestuur: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en doorlooptijden^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie ^b
doorlooptijd vreemdelingenzaken	-0,41*	-0,34	-0,23
doorlooptijd overige bestuurszaken (exclusief belasting)	-0,15	+0,03	-0,30

a Berekend voor negentien rechtbanken in 2005.

b Afwijking van de productie ten opzichte van de (gemiddelde) productiefunctie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

De uitkomsten van de in paragraaf 5.6 vermelde klantenwaarderingsonderzoeken kunnen ook per sector worden bekeken. In de tabellen 6.6 en 6.7 geven we deze uitkomsten voor de sector bestuur voor respectievelijk de rechtzoekende burgers en de professionele partners van de rechtbanken.

Tabel 6.6

Rechtbanken, sector bestuur: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van rechtzoekende burgers^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	0
positief**	1	1	0
positief*	0	1	2
positief - niet significant	3	9	13
negatief***	0	0	0
negatief**	1	0	1
negatief*	0	0	2
negatief - niet significant	17	12	4

a Gebaseerd op 22 correlaties, steeds berekend voor tien rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 6.7

Rechtbanken, sector bestuur: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van professionele partners^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	1
positief**	2	3	2
positief*	2	3	2
positief – niet significant	23	21	39
negatief***	0	0	0
negatief**	0	1	0
negatief*	2	3	0
negatief – niet significant	26	24	11

a Gebaseerd op 55 correlaties, berekend voor 10 tot 26 rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

De tabellen 6.5 tot en met 6.7 laten weinig significante verbanden zien, en positieve en negatieve verbanden houden elkaar redelijk in evenwicht. Uit deze analyse kunnen we dus bij de sector bestuur geen conclusies trekken over een verband tussen productiviteit of efficiëntie en de klantenwaardering.

6.6.2 Civiel

Naast gegevens over doorlooptijden zijn bij de sector civiel enige gegevens beschikbaar van Eshuis (nog te verschijnen).⁷ Via een in de herfst van 2003 gehouden enquête heeft hij gegevens verzameld over de mate waarin gerechten in contradictoire handelszaken⁸ comparitie na antwoord toepassen en tevens in hoeverre gerechten aan controle van de substantiëringsplicht (dat is grofweg de verplichting voor partijen om de kern van het 'geschil' te expliciteren) en instructie aan partijen aan het begin van de zaak doen. Tabel 6.8 bevat de resultaten.

⁷ Eshuis verzamelde deze gegevens voor zijn proefschrift over de doorlooptijd in civiele bodemzaken.

⁸ Een Contradictoire zaak is een zaak op tegenspraak. Dit betekent dat de gedaagde (in het civiel recht) of de verdachte/raadsman van verdachte (in het strafrecht) in de procedure is verschenen en zijn kijk op de zaak heeft kunnen geven (bron: rechtspraak.nl).

Tabel 6.8

Rechtbanken, sector civiel: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en kwaliteitsindicatoren^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
doorlooptijd handel	-0,21	+0,03	+0,06
doorlooptijd familie	-0,48**	-0,09	-0,11
doorlooptijd presidentenrekenen	-0,01	-0,09	-0,08
% comparitie na antwoord (gecorrigeerd)	+0,01	-0,16	-0,22
controle substantiëringsplicht	+0,46**	+0,40*	+0,31
instructie	+0,02	+0,02	+0,28

a Steeds gebaseerd op waarnemingen voor negentien rechtbanken gedurende één jaar: bij doorlooptijden in 2005, bij de andere indicatoren in 2003.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Ook hier wordt één aanwijsbaar (significant) negatief verband met doorlooptijden gevonden, waarbij overigens ook de negatieve verbanden met doorlooptijden overheersen. Een duidelijk positief verband bestaat tussen productiviteit/efficiëntie en een actief beleid van de rechtbank dat gericht is op controle van de substantiëringsplicht. Eshuis vindt dat een actief beleid op dit gebied de doorlooptijden bekort. Dat toch geen duidelijk negatief verband tussen productiviteit/efficiëntie en doorlooptijden is gevonden, komt waarschijnlijk doordat vele andere factoren de doorlooptijd beïnvloeden. De frequentie van het gebruik van de comparitie na antwoord en het beleid rond instructie vertoont geen samenhang met de productiviteit.

Tabel 6.9

Rechtbanken, sector civiel: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van rechtzoekende burgers^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	0
positief**	0	1	0
positief*	0	0	2
positief – niet significant	15	9	13
negatief***	0	0	0
negatief**	0	0	1
negatief*	3	0	2
negatief – niet significant	4	12	4

a Gebaseerd op 22 correlaties, steeds berekend voor tien rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 6.10

Rechtbanken, sector civiel: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van professionele partners^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	1	0
positief**	2	3	0
positief*	6	2	2
positief – niet significant	38	34	23
negatief***	0	0	0
negatief**	0	0	0
negatief*	0	0	0
negatief – niet significant	9	15	30

a Gebaseerd op 55 correlaties, berekend voor 10 tot 26 rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Uit de tabellen 6.9 en 6.10 blijkt in hoeverre de kengetallen van productiviteit en efficiëntie samenhang vertonen met de uitkomsten van de klantenwaarderingsonderzoeken voor de sector civiel, voor de rechtzoekende burgers en de professionele partners.

Bij de professionele partners zijn de meeste samenhangen positief, maar vrijwel nergens significant. Bij de rechtzoekende burgers is het beeld nog minder duidelijk. Ook bij de sector civiel levert deze analyse dus geen duidelijke conclusies op.

6.6.3 Kanton

Tabel 6.11 bevat de uitkomsten rond doorlooptijden.

Tabel 6.11

Rechtbanken, sector kanton: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en doorlooptijden^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
doorlooptijd handelszaken	+0,27	+0,29	-0,23
doorlooptijd familiezaken	+0,19	+0,20	-0,17
doorlooptijd presidentenrekest	+0,32	+0,17	+0,16
doorlooptijd strafzaken	+0,10	+0,27	-0,21

a Berekend over negentien rechtbanken in 2005.

Bron: Rvdr/SCP

Sterke aanwijzingen voor een samenhang tussen productiviteit en doorlooptijden zijn hier geheel niet te vinden.

In de tabellen 6.12 en 6.13 geven we de gevonden samenhang tussen productiviteit/ efficiëntie en de uitkomsten van de klantenwaarderingsonderzoeken onder rechtzoekende burgers en professionele partners.

Tabel 6.12

Rechtbanken, sector kanton: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van rechtzoekende burgers^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	0
positief**	0	1	0
positief*	0	0	0
positief – niet significant	5	6	8
negatief***	0	0	1
negatief**	0	0	1
negatief*	1	2	0
negatief – niet significant	16	13	12

a Gebaseerd op 22 correlaties, steeds berekend voor tien rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 6.13

Rechtbanken, sector kanton: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van professionele partners^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	4	2	2
positief**	0	3	3
positief*	5	5	5
positief – niet significant	35	33	36
negatief***	0	0	0
negatief**	0	0	0
negatief*	0	0	0
negatief – niet significant	11	12	9

a Gebaseerd op 55 correlaties, berekend voor 10 tot 26 rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Er blijkt geen duidelijke samenhang tussen de waardering van de rechtzoekende burgers en de productiviteit/efficiëntie. Dat is wel het geval bij de waardering door de professionele partners. Hier wordt, net als bij het totaal van de rechtbanken (§ 5.6) een aantal significant positieve samenhangen gevonden. De op 1%-niveau significant positieve samenhangen doen zich voor bij de tevredenheid over de bejegening door de

medewerkers (anders dan de rechter), de informatieverstrekking over lopende zaken, de snelheid waarmee op verzoeken wordt gereageerd, de faciliteiten in de wachttruimten en de leesbaarheid van de beslissing. Ook hier een breed scala van onderwerpen dus, waarbij geen van de in de klantenwaarderingsonderzoeken onderscheiden aspecten (de organisatie in het algemeen, de concrete gang van zaken rond de zitting, het rechterlijk functioneren tijdens de zitting en het vonnis) de boventoon voert.

6.6.4 Straf

Voor de sector straf zijn naast gegevens over doorlooptijden ook gegevens over de appelratio (het percentage hoger beroepen) beschikbaar. Deze maat, het percentage gevallen waarin tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep wordt aangetekend, is tot op zekere hoogte een indicator voor de kwaliteit van de uitspraken die in de strafsector worden gedaan. Overigens bepalen ook vele andere factoren de feitelijke hoogte van de appelratio.

Daarnaast is uit het project Ketenaafstemming OM-ZM⁹ informatie beschikbaar over de frequentie van aanhouding van zaken bij de strafsectoren en het daaromtrent gevoerde beleid. Dergelijke aanhoudingen vinden met name plaats als de rechter van oordeel is dat nader onderzoek in de zaak of het oproepen van nieuwe getuigen gewenst is. De gebruikte gegevens geven inzicht in het percentage aanhoudingen en het deel van de aanhoudingen dat voor bepaalde tijd plaatsvindt. Dat wil zeggen dat bij de aanhouding wordt vastgelegd binnen welke termijn de volgende zitting in de zaak zal plaatsvinden. In tabel 6.14 brengen we de gevonden samenhangen in beeld, waarbij EK staat voor enkelvoudige kamer en MK voor meervoudige kamer.¹⁰

Alleen de doorlooptijd van het uitwerken van MK-appellen blijkt een duidelijke negatieve samenhang met de productiviteit te hebben. Dit geldt niet voor de overige doorlooptijden, evenmin als voor de appelratio. Ook heeft de productiviteit geen verband met het percentage aanhoudingen. Wel heeft het percentage aanhoudingen van EK-zaken enige negatieve samenhang met de efficiëntie. Dat wil zeggen dat, gecorrigeerd voor schaafeffecten en in de productiefunctie opgenomen verklarende variabelen, een hogere productiviteit en een lager percentage aanhoudingen vaak samengaan. Duidelijker is echter het verband met het percentage van de aanhoudingen voor bepaalde tijd: rechtbanken die een hoger percentage aanhoudingen voor bepaalde tijd kennen zijn overwegend ook rechtbanken met een hogere productiviteit en een hogere efficiëntie.

⁹ Eindrapport van de werkgroep Ketenaafstemming OM-ZM, 2005.

¹⁰ Een enkelvoudige kamer is een rechtszitting waarbij één rechter rechtspreekt, een meervoudige kamer is een rechtszitting waarbij drie rechters rechtspreeken.

Tabel 6.14

Rechtbanken, sector straf: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en kwaliteitsindicatoren

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
doorlooptijd EK ^a	-0,30	-0,29	-0,24
doorlooptijd MK ^a	+0,01	-0,05	+0,05
doorlooptijd uitwerken vonnis MK bij appel ^a	-0,53**	-0,45*	-0,25
doorlooptijd beslissing raadkamer ^a	+0,01	-0,10	+0,26
appelratio EK+MK ^b	+0,05	+0,10	+0,07
% aanhoudingen EK ^c	-0,01	-0,09	-0,23*
% aanhoudingen MK ^c	-0,18	-0,18	-0,13
% aanhoudingen bepaalde tijd ^c	0,31**	0,34**	+0,22*

a Berekend voor negentien rechtbanken in 2005.

b Berekend voor negentien rechtbanken in de jaren 2002-2005.

c Berekend voor negentien rechtbanken in de jaren 2002-2004.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

In de tabellen 6.15 en 6.16 laten we de gevonden mate van samenhang zien tussen productiviteit/efficiëntie en tevredenheid van de klanten van de rechtbank.

Tabel 6.15

Rechtbanken, sector straf: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van rechtzoekende burgers^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	1
positief**	1	0	0
positief*	0	0	1
positief – niet significant	11	10	13
negatief***	0	0	0
negatief**	0	1	0
negatief*	1	1	1
negatief – niet significant	9	10	6

a Gebaseerd op 22 correlaties, steeds berekend voor tien rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Tabel 6.16

Rechtbanken, sector straf: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en klantenwaardering van professionele partners^a

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
positief***	0	0	0
positief**	1	1	2
positief*	1	1	1
positief – niet significant	21	13	21
negatief***	0	0	0
negatief**	0	0	0
negatief*	2	3	1
negatief – niet significant	30	37	30

a Gebaseerd op 55 correlaties, berekend voor 10 tot 26 rechtbanken.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

De klantenwaardering bij de sector straf levert geen duidelijk verband met de productiviteit/efficiëntie. De samenhang met de waardering door de professionele partners is vaker negatief dan positief, maar te zelden significant om hier betekenis aan te hechten.

6.7 Conclusies

Uit de schets van de ruwe kengetallen kunnen we per sector de volgende conclusies trekken:

- Er zijn aanzienlijke verschillen in productiviteitsontwikkeling tussen de diverse rechtbanksectoren. De sector bestuur laat een grote stijging zien, de sector kanton enige stijging, de sector straf enige daling en de sector civiel een vlak patroon.
- Er zijn eveneens aanzienlijke verschillen in het productiviteitsniveau tussen dezelfde sectoren bij verschillende rechtbanken. De minimale productiviteit ligt ten minste 30% onder de maximale. Bij de sectoren straf zijn de verschillen groter.
- De aanwijzingen voor schaafeffecten binnen de sectoren zijn diffuus. Het beeld wisselt ook nog wel van jaar op jaar. Alleen de strafsectoren bij de grote rechtbanken laten een relatief lage arbeidsproductiviteit zien. Deze ligt overigens juist bij deze grote rechtbanken in 2005 wel hoger dan in 2002.
- De analyses geven een aanwijzing dat de werkelijke tijdsbesteding per zaak in 2005, in verhouding tot de LAMICIE-normen, bij de sector straf relatief hoog is en bij de sectoren kanton en civiel relatief laag. In 2002 was er eveneens een verschil, maar dit was kleiner. De achtergronden van deze ontwikkelingen zijn via deze analyses niet te duiden.

De conclusies uit de analyses van de productiefuncties per sector zijn:

- De in de analyses gevonden schaaffecten per sector zijn vaak iets sterker dan voor de rechtbank als totaal. De optimale schaal van de sector bestuur is net iets groter dan gemiddeld: de optimale omvang is een personeelssterkte tussen 90 en 100 arbeidsjaren. Kleine sectoren bestuur hebben een ongunstige schaal. Voor de sector civiel zijn de rechtbanken productiever naarmate de sector kleiner is, al zijn de schaaffecten niet sterk; voor de sector kanton ligt de optimale schaal op meer dan anderhalf keer de gemiddelde grootte (ongeveer 160 arbeidsjaren), maar nog grotere sectoren presteren niet veel slechter. Voor de sector straf zijn de verschillen veel groter: bij de optimale omvang van 70% van het gemiddelde is de productiviteit 2% hoger dan gemiddeld; de grote sectoren straf daarentegen produceren als gevolg van de schaal 15 tot 27% minder per euro.
- Er zijn bij alle sectoren, uitgezonderd de sector straf, aanwijzingen dat het stuwmeer van zaken (de som van voorraad en instroom) invloed heeft op de productiviteit. Voor de sector straf is informatie over het stuwmeer niet beschikbaar.
- De afwijkingen van de ‘gemiddelde praktijk’ zijn gemiddeld het grootst bij de sectoren straf (11%) en bestuur (7%) en het kleinst bij de sectoren civiel en kanton (5 respectievelijk 4%).

De conclusies uit de analyse van de samenhang tussen productiviteit en een aantal proces- en kwaliteitskenmerken voor de verschillende sectoren zijn:

- Er zijn geen sterke aanwijzingen voor een samenhang tussen productiviteit en doorlooptijden. Daar waar een verband wordt gevonden, is dit negatief: een lager-productiviteit gaat samen met een langere doorlooptijd.
- Bij de sector civiel gaat een beleid gericht op controle van de substantiëringsplicht in contradictoire handelszaken samen met een hogere productiviteit en efficiëntie.
- Bij de sectoren straf gaat een beleid gericht op het aanhouden voor bepaalde tijd samen met een hogere productiviteit en efficiëntie.
- Alleen bij de sector kanton wordt een duidelijk verband gevonden tussen productiviteit/efficiëntie en de waardering door de professionele partners. Het gaat in dit geval om een positieve samenhang: hogere productiviteit/efficiëntie en hogere waardering gaan hier overwegend samen. De verdere analyses brengen geen duidelijke positieve of negatieve samenhangen aan het licht. Er zijn dus geen aanwijzingen voor een uitruil tussen productie/efficiëntie enerzijds en kwaliteit anderzijds.

7 Analyses op het niveau van gerechtshoven

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de analyses op het niveau van de gerechtshoven. Daarbij komen de gerechtshoven als totaal aan de orde. In hoofdstuk 8 volgt een nadere analyse van de sectoren binnen de gerechtshoven. Terug naar hoofdstuk 7: paragraaf 7.2 omvat een schets van een aantal kengetallen die iets zeggen over de inzet van middelen bij de gerechtshoven als totaal in de periode 2002-2005. In paragraaf 7.3 wordt vervolgens de productiviteit van de gerechtshoven in kengetallen uitgedrukt. Daarna presenteren we in paragraaf 7.4 de analyse van de factoren die van invloed zijn op de productie, in de vorm van een schatting van een productie-functie en de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken. In paragraaf 7.5 tot slot leggen we het verband tussen de uitkomsten van deze productiviteitsanalyses en een aantal proces- en kwaliteitsindicatoren.

7.2 Beschrijving van de gegevens

Wat in paragraaf 5.2 werd gesteld over de gegevens van de rechtbanken is, mutatis mutandis, ook op de gerechtshoven van toepassing. Tabel 7.1 bevat een overzicht van de jaargegevens in de analyses, op het niveau van de hoven.

Tabel 7.1

Overzicht van de gegevens per gerechtshof, 2002-2005^a (in standaarduren, absolute aantallen en in euro's)

	gemiddelde	standaarddeviatie	minimum	maximum
totaal gerechtshoven				
productie x 1000 (gewogen) ^b	190	60	76	259
instroom x 1000 (ongewogen)	12,0	4,4	4,3	18,4
voltijdbanen	196	69	86	326
waarvan raadsheren	62	20	25	87
personeelskosten in miljoenen euro's	14,7	4,7	7,0	22,2
overige kosten in miljoenen euro's	3,8	1,6	2,0	6,9

a Er zijn vijf waarnemingen per jaar. In totaal zijn er (4 x 5 =) 20 waarnemingen.

b De productie is gewogen met LAMICIE-gewichten¹, die worden uitgedrukt in standaarduren.

Bron: Rvdr/SCP

1 De betekenis van LAMICIE-gewichten is toegelicht in hoofdstuk 2

De vijf gerechtshoven zijn zowel wat productie, als wat ingezette middelen betreft kleiner dan de rechtbanken. Zij variëren in omvang, zij het minder sterk dan de rechtbanken. Zo is de productie van het grootste hof drie- tot viermaal zo groot als die van het kleinste hof. De productie is ook nu berekend door het aantal zaken van verschillende typen te vermenigvuldigen met de standaardtijd voor het desbetreffende type zaak (in uren). Ook heeft het grootste hof drie- tot viermaal zo veel personeel en middelen tot zijn beschikking als het kleinste.

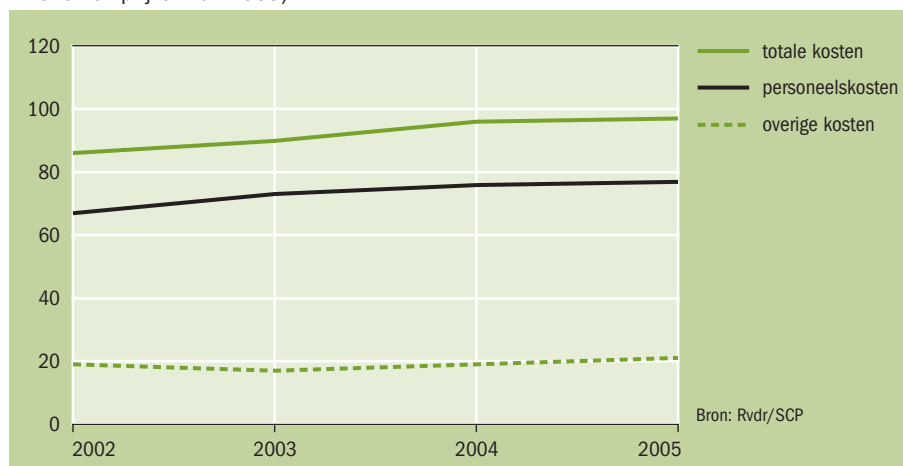
7.3 De inzet van middelen

7.3.1 Reële kosten(samenstelling)

We beginnen met een schets van de ontwikkeling van de inzet van middelen bij de gerechtshoven in de jaren 2002-2005. In figuur 7.1 geven we allereerst een beeld van het totale volume aan ingezette middelen. Dit is opgebouwd uit twee componenten: het volume van de personele middelen dat gebaseerd is op de personeelskosten, gede fleerd met een loonvoetindex voor overheidsperoneel, en het volume van de niet-personele middelen dat gemeten is door de overige kosten te defleren met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

Figuur 7.1

Gerechtshoven: volume van de ingezette middelen per jaar, 2002-2005 (in miljoenen euro's, in lonen en prijzen van 2005)



De totale inzet van middelen steeg bij de hoven van 86 miljoen in 2002 tot 97 miljoen in 2005, ofwel met 13%. Het volume van de personele middelen laat de grootste stijging zien, namelijk 15%. De overige kosten daalden van 2002 op 2003, om daarna te stijgen. In 2005 lagen de reële overige kosten 11% boven het niveau van 2002. De daling van de overige kosten in 2003 heeft dezelfde achtergronden als die bij de rechtbanken (zie § 5.3): materiële uitgaven (exploitatie-uitgaven en uitgaven voor bij-

voorbeeld computers, meubilair en stoffering) worden getemporiseerd om middelen voor het primaire proces vrij te maken (Rvdr 2004: 14).

Het percentage personeelskosten in de totale kosten bleef min of meer constant. Het bedroeg in 2002 78%, steeg in 2003 tot 81%, om daarna in 2005 op een niveau van 79% uit te komen.

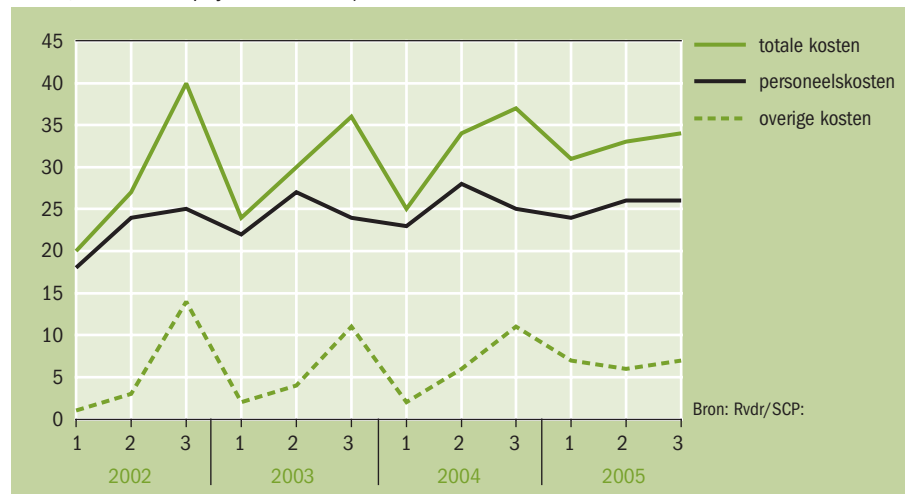
De schaal van productie kan invloed hebben op de wijze waarop middelen worden ingezet en op de productiviteit. Ook schaaffecten vormen een belangrijk aandachtspunt in de nadere analyse. Daarom is steeds bekeken in hoeverre kengetallen wijzen op verschillen tussen rechtbanken van verschillende grootte. Daartoe is een indeling gemaakt in twee groepen gerechtshoven: grote en kleine. Daarbij zijn de gerechtshoven van Leeuwarden en Arnhem als 'klein' en de overige drie (van Amsterdam, Den Haag en Den Bosch) als 'groot' bestempeld. Deze indeling is voor alle jaren constant.

Als we het percentage personeelskosten uitsplitsen naar deze grootteklassen, dan komt uit deze onderverdeling geen consequent verschillenpatroon naar voren. In 2005 varieert het aandeel personeelskosten voor de vijf hoven tussen 77% en 81%.

De samenhang (correlatie) tussen het percentage personeelskosten op de totale kosten in 2002 enerzijds en dat in 2005 anderzijds voor de vijf individuele gerechtshoven is 57%. Dit wijst op een behoorlijke variatie in de ontwikkeling bij verschillende gerechten. Terwijl het percentage bij drie hoven steeg, daalde het bij de twee andere.

Figuur 7.2

Gerechtshoven: volume van de ingezette middelen per trimester, 2002-2005 (in miljoenen euro's, in lonen en prijzen van 2005)



Een deel van de analyses is uitgevoerd op gegevens *per trimester* (ofwel viermaandelijke periode), eveneens voor de jaren 2002 tot en met 2005. Figuur 7.2 bevat de ontwikkelingen van het volume aan ingezette middelen bij de rechtbanken per trimester, eveneens uitgesplitst naar personeel en overige middelen. De trimesters 1 tot en met 3 hebben betrekking op het jaar 2002, de trimesters 4 tot en met 6 op 2003, enzovoort.

De kosten per trimester vertonen bij de gerechtshoven hetzelfde patroon als bij de rechtbanken (figuur 5.2). Omdat de kosten in de jaren 2003, 2004 en 2005 zijn geregistreerd op kasbasis, liggen de personeelskosten in het tweede trimester van het jaar (de trimesters 2, 5 en 8) steeds hoger dan de trimesters eromheen. In het tweede trimester wordt immers vakantiegeld uitgekeerd. In 2005 is dit effect verdwenen, omdat vanaf dat jaar boeking op transactiebasis² plaatsvindt.

Bij de niet-personele middelen (overige kosten) is het patroon anders. Deze liggen tot en met 2004 steeds het hoogst in het derde trimester. Het financieringssysteem, dat een ‘eindejaarskoorts’ stimuleerde, is de oorzaak van dit patroon. Ook dit effect is in 2005 verdwenen: de gerechten hoeven het niet-uitgegeven bedrag immers niet terug te geven.

In deze paragraaf is zowel per jaar als per trimester de ontwikkeling van het volume van de ingezette middelen geschetst. Het in de trimesterschets optredende seizoenspatroon keert bij alle variabelen voor ingezette middelen en productiviteit terug. Om de trendmatige ontwikkelingen niet te laten vertroebelen door seizoenseffecten, worden in het resterende deel van dit hoofdstuk slechts jaarschetsen getoond.

7.3.2 Personeel

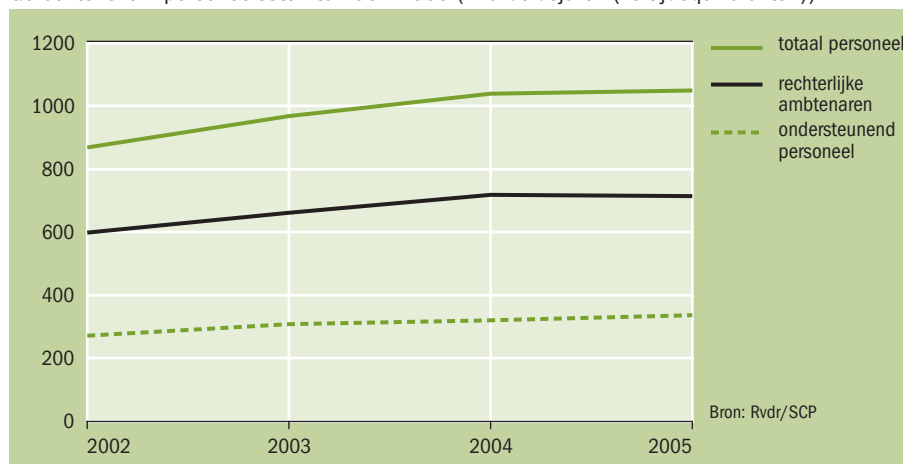
In figuur 7.3 schetsen we de ontwikkeling van de personeelssterkte in arbeidsjaren, apart voor rechterlijke ambtenaren (raadsheren en auditeurs) en apart voor ondersteunend personeel. Bij het ondersteunende personeel gaat het om juridische ondersteuning (veelal griffiers), administratieve ondersteuning en facilitaire diensten.

De totale personeelssterkte in arbeidsjaren steeg van 869 in 2002 tot 1050 in 2005, ofwel met 21%. Omdat dit een aanwijzing kan zijn voor de mate van delegatie, kijken we ook naar het percentage ondersteunend personeel op het totaal. Nu steeg de personeelssterkte aan rechterlijke ambtenaren met 24% en van het ondersteunend personeel met 19%. Het percentage ondersteunend personeel tussen 2002 en 2005 is daarmee licht gedaald, van 69% naar 68%.

2 Bij registratie op transactiebasis worden kosten geregistreerd op het moment dat de factuur wordt opgesteld; bij registratie op kasbasis worden kosten geregistreerd op het moment waarop het geld wordt betaald.

Figuur 7.3

Gerechtshoven: personeelssterkte 2002-2005 (in arbeidsjaren (voltijdequivalenten))



Het percentage ondersteunend personeel varieert naar grootteklasse van de hoven: het is bij de grootste hoven in 2005 iets lager (66%) dan bij de kleinste hoven (70%). Bij drie hoven blijkt het percentage ondersteunend personeel over de periode 2002-2005 te zijn gedaald. De samenhang (correlatie) tussen het percentage ondersteunend personeel op het totaal in het jaar 2002 en dat in het jaar 2005 voor de 5 individuele hoven is met 85% hoog³.

7.3.3 Niet-personele middelen per arbeidsjaar

Om een nader beeld te krijgen van eventuele substitutie van arbeid door niet-personele middelen en eventuele verschillen hierin tussen rechtbanken van verschillende grootte, geven we in figuur 7.4 een beeld van het volume aan ingezette niet-personele middelen per arbeidsjaar, uitgesplitst naar de grootteklassen van de rechtbanken.

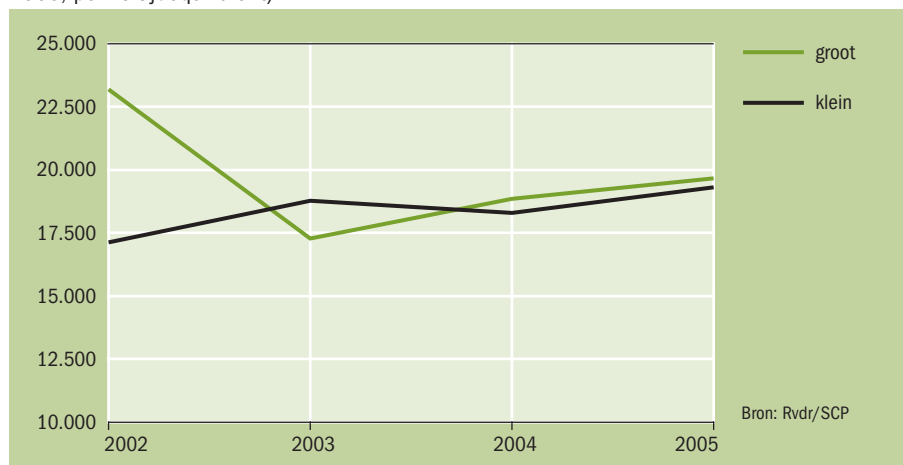
In 2005 is er nauwelijks verschil in de inzet van niet-personele middelen per arbeidsjaar tussen kleine en grote hoven. Wel is de ontwikkeling in de tijd verschillend. De terugval in 2003 vond alleen bij de grote hoven plaats, daarna is de groei bij deze hoven sterker.

Bij alle hoven samen is de inzet van niet-personele middelen per arbeidsjaar tussen 2002 en 2005 gedaald met 9%. In die zin is dus per saldo sprake van substitutie van niet-personele middelen door arbeid. Het in paragraaf 7.3.1 genoemde temporiseren van materiële uitgaven om middelen voor het primaire proces vrij te maken, speelt hier een rol (Rvdr 2004: 14).

3 Deze correlatie kan niet zonder meer vergeleken worden met de vergelijkbare correlatie voor de rechtbanken, omdat het aantal van vijf waarnemingen hier wel heel erg klein is.

Figuur 7.4

Ontwikkeling van ingezette niet-personele middelen per arbeidsjaar, 2002-2005 (in euro's van 2005, per voltijdequivalent)



7.4 Kengetallen van productiviteit

7.4.1 Arbeidsproductiviteit

De arbeidsproductiviteit is de productie per arbeidsjaar. De meeteenheid van de productie is hier het aantal standaard productie-uren dat aan de onderscheiden zaaktypen kan worden toegerekend. De gebruikte indexcijfers zijn 100 voor het gemiddelde van alle gerechtshoven in 2002.

In figuur 7.5 schetsen we de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit voor de vijf gerechtshoven samen.

Figuur 7.5

Gerechtshoven: arbeidsproductiviteit 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)

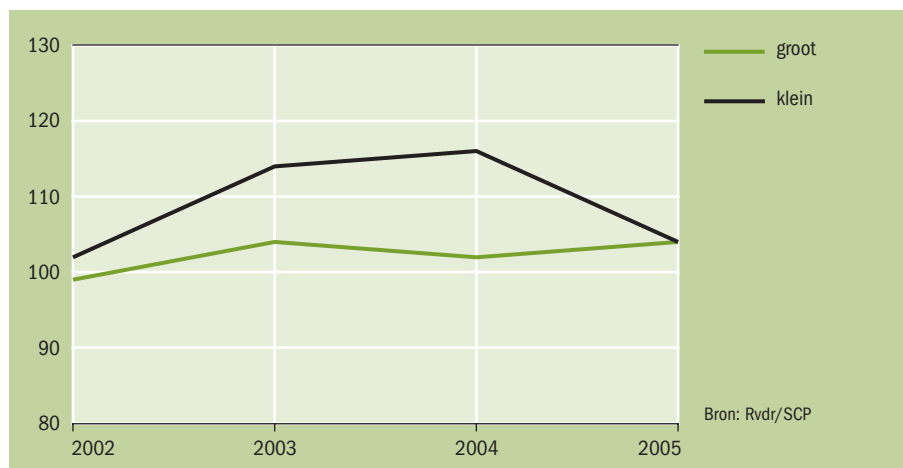


De arbeidsproductiviteit van de hoven als totaal steeg sterk tussen 2002 en 2003, om daarna te gaan dalen. Per saldo is de arbeidsproductiviteit van 2002 op 2005 met 4% gestegen. Dit is de resultante van een stijging van de productie met 25% en van een stijging van de personeelssterkte met 21%.

Hoe varieert de arbeidsproductiviteit tussen grote en kleine gerechtshoven? In figuur 7.6 brengen we dit in beeld.

Figuur 7.6

Gerechtshoven: arbeidsproductiviteit naar grootteklasse, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



De arbeidsproductiviteit ligt in 2005 voor alle hoven op hetzelfde niveau. In de jaren ervoor lag deze voor de kleine hoven gemiddeld boven de arbeidsproductiviteit van de grote hoven en was er sprake van een stijgende trend. Bij de twee kleine hoven is vervolgens van 2004 op 2005 sprake van een opvallende daling. Bij de grotere hoven verschilt de arbeidsproductiviteit niet sterk tussen opeenvolgende jaren.

In hoeverre varieert de arbeidsproductiviteit nu tussen individuele hoven? In figuur 7.7 is de relatie in beeld gebracht tussen de arbeidsproductiviteit van de vijf hoven in 2002 (horizontale as) en die in 2005 (verticale as).

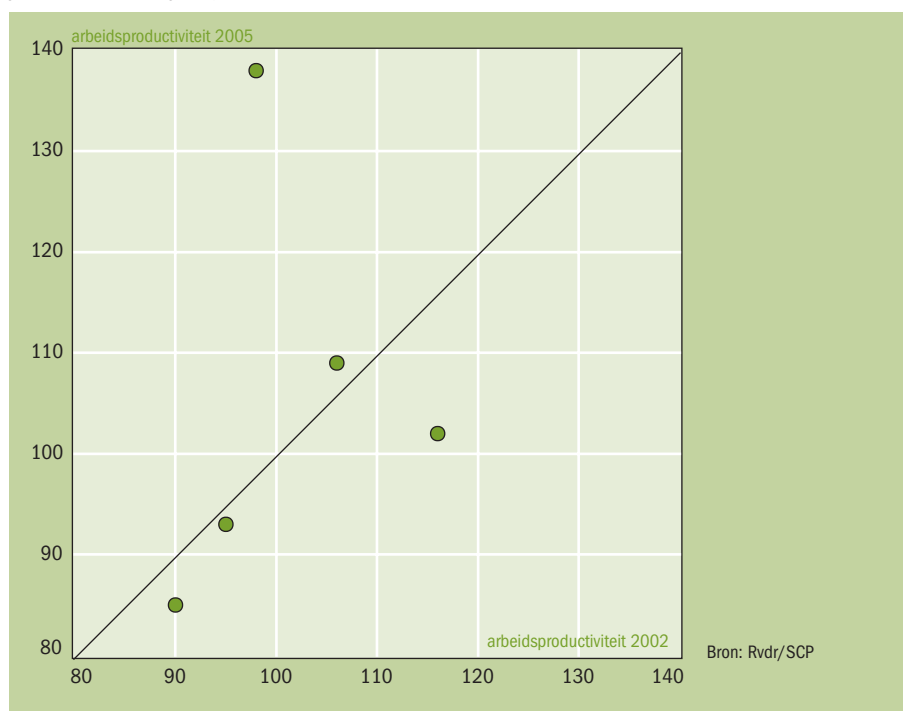
De arbeidsproductiviteit varieert in 2005 tussen 85 en 138. Het maximum ligt daarmee 61% hoger dan het minimum. In 2002 was dit verschil duidelijk kleiner en bedroeg het 29%. De variatie in arbeidsproductiviteit is gestegen.

Bij twee van de vijf hoven is de arbeidsproductiviteit tussen 2002 en 2005 gestegen. De samenhang (correlatie) tussen de arbeidsproductiviteit in 2002 en 2005 is voor de vijf hoven met 19% laag te noemen. Blijkbaar vinden er ook bij de hoven in de tijd

nogal eens verschuivingen op dit gebied plaats. Zo is het hof dat in 2002 de hoogste arbeidsproductiviteit kende, in 2005 naar de derde plaats 'gezakt'. Het hof dat in 2005 de hoogste arbeidsproductiviteit kende, was in 2002 nog de derde in rangorde. Wat arbeidsproductiviteit betreft is er dus zowel variatie tussen de rechtbanken onderling als per rechtbank in de loop van de tijd.

Figuur 7.7

Individuele gerechtshoven: arbeidsproductiviteit in 2002 en 2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



7.4.2 Totale productiviteit

In deze subparagraaf schetsen we de totale productiviteit, dat wil zeggen: de verhouding tussen de productie en de totale inzet van middelen. Nu wordt naast de inzet van arbeid dus ook de inzet van niet-personele middelen in de analyse betrokken.

In figuur 7.8 schetsen we de ontwikkeling van de totale productiviteit voor de negentien gerechtshoven samen.

Figuur 7.8

Gerechtshoven: totale productiviteit, 2002-2005 (in standaarduren per euro en in indexcijfers)

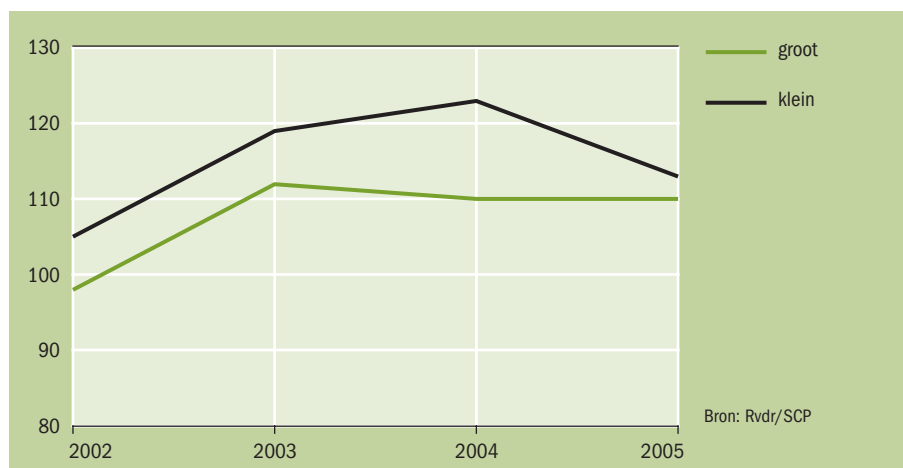


De totale productiviteit is tussen 2002 en 2003 sterk gestegen en daarna gedaald. De daling is minder sterk dan de stijging, zodat per saldo de totale productiviteit van de hoven in 2005 10% hoger ligt dan in 2002. De stijging is de resultante van een stijging van de productie met 25% en van een toename in de inzet van middelen met 14%.

Hoe varieert de totale productiviteit nu tussen hoven van verschillende grootteklassen? Dit brengen we in figuur 7.9 in beeld.

Figuur 7.9

Gerechtshoven: totale productiviteit naar grootteklasse, 2002-2005 (in standaarduren per euro en in indexcijfers)

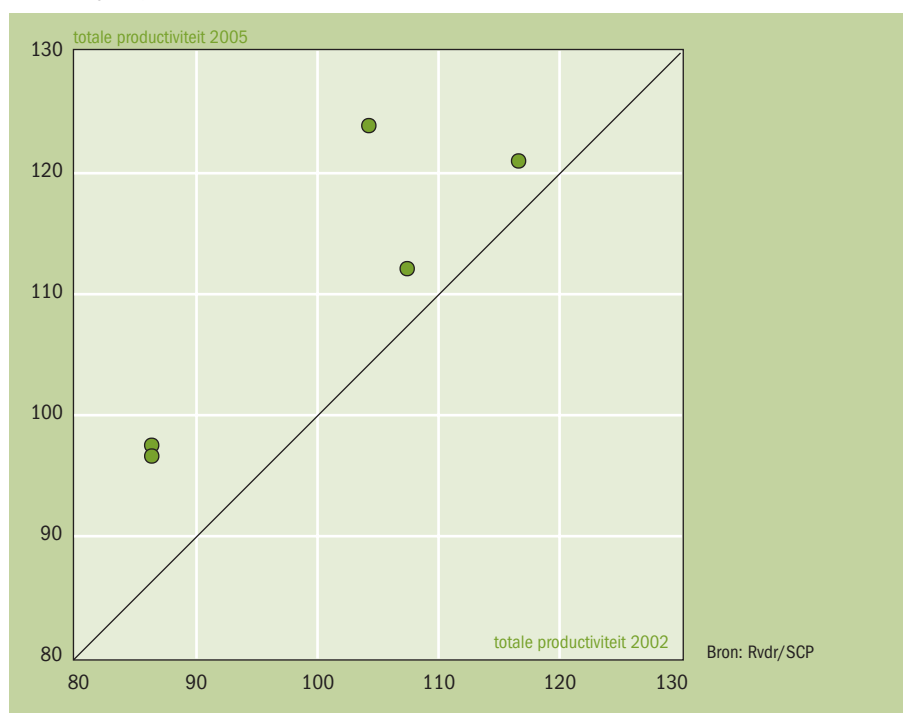


De productiviteit van de kleine hoven is in alle jaren groter dan die van de grote hoven. Bij alle hoven stijgt de productiviteit sterk van 2002 op 2003. Bij de grote hoven neemt de productiviteit vervolgens elk jaar iets af, terwijl er bij de kleine hoven nog sprake is van een stijging in 2004, gevolgd door een sterke daling in 2005 naar een niveau dat net iets hoger ligt dan dat van de grote hoven.

Welke variatie in totale productiviteit is er tussen gerechtshoven? In figuur 7.10 brengen we de totale productiviteit van de vijf gerechtshoven in 2002 (horizontale as) en 2005 (verticale as) in beeld.

Figuur 7.10

Individuele gerechtshoven: totale productiviteit in 2002 en 2005 (in standaarduren per euro en in indexcijfers)



De totale productiviteit varieert in 2005 tussen 97 en 124. De eenheid is het aantal standaarduren per euro (in lonen en prijzen van 2005) dat aan de onderscheiden zaaktypen kan worden toegerekend. Het maximum ligt 28% hoger dan het minimum. In 2002 was dit verschil 35%. Het verschil tussen minimum en maximum is dus kleiner dan bij de arbeidsproductiviteit, waar het boven de 60% lag. Blijkbaar is, net als bij de rechtbanken, een deel van de verschillen in arbeidsproductiviteit het gevolg van verschillen in arbeidskwaliteit (die tot uitdrukking komen in de loonkosten per arbeidsjaar) of in de inzet van niet-personele middelen.

De samenhang (correlatie) tussen de totale productiviteit in 2002 en die in 2005 is voor de vijf hoven met 89% hoog te noemen. Dit zal vooral het gevolg zijn van de geringe afstand die in beide jaren bestond tussen de drie gerechtshoven met een hoge productiviteit en de twee met een lage. Overigens valt één van deze twee laatste in de categorie 'groot' en de andere in de categorie 'klein'. Wel is de afstand tussen de kleinste en grootste productiviteit in 2005 iets kleiner geworden. Binnen de drie hoven met een hoge productiviteit is tussen 2002 en 2005 'stuivertje' gewisseld.

Evenals bij de arbeidsproductiviteit kan bij de totale productiviteit worden geconcludeerd dat er zowel variatie bestaat tussen de rechtbanken onderling, als per rechtbank in de loop van de tijd.

7.5 De factoren die van invloed zijn op de productie

7.5.1 Uitkomsten van de productiefunctie

In deze paragraaf worden de resultaten van de schattingen van productiefuncties gepresenteerd. Bij deze productiefuncties wordt de productie van de gerechtshoven (de gewogen uitstroom van zaken) verklaard uit de ingezette middelen: het stuwmeer van zaken, de inzet van personeel in arbeidsjaren en de overige kosten. Zie voor de wijze van modellering hoofdstuk 3.

We nemen de afhankelijke variabele (de productie) en de ingezette middelen in het model op in termen van logaritmen, zodat de coëfficiënten kunnen worden opgevat als elasticiteiten⁴. Alle variabelen in de modellen zijn geschaald rond hun gemiddelde waarde.

Voor de gerechtshoven zijn in tegenstelling tot de aanpak bij de rechtbanken geen analyses op jaarcijfers uitgevoerd. De reden is dat er slechts vijf gerechtshoven zijn. Met data voor slechts vier jaren levert dat 20 waarnemingen op. Dat is te weinig om een betrouwbare schatting te kunnen maken en dus om betrouwbare conclusies te kunnen trekken. Daarom zijn alleen analyses uitgevoerd op trimesterniveau.

Ook blijven er door de korte lengte van het panel (12 trimesters) en het zeer geringe aantal gerechtshoven te weinig vrijheidsgraden over om de rechtbanken met een panelmethode te analyseren. Daarom is gekozen voor een standaard regressietechniek.

Zoals we in paragraaf 7.3.1 zagen is er sprake van seizoenseffecten. We hebben te maken met zaken als vakantiegeld dat in mei (tweede trimester) wordt uitgekeerd, en met het 'eindejaarseffect' waarbij aan het eind van het jaar het materiele budget nog

4 Een elasticiteit geeft aan met hoeveel procent een te verklaren variabele, in dit geval de productie, toeneemt als de verklarende variabele met 1 procent toeneemt.

moet worden opgemaakt. Hiermee houden we rekening door dummyvariabelen op te nemen voor de verschillende trimesters.⁵

In tabel 7.2 staan de resultaten vermeld van de verklaring van de productie voor gerechtshoven in de periode 2002/trimester 1 tot en met 2005/trimester 3. De tabel bevat de uitkomsten van de uiteindelijk gekozen specificatie. Om dit model te vinden is een aantal specificatietoetsen uitgevoerd (zie bijlage C). Deze toetsen wijzen uit dat het opnemen van de voorraad samen met de instroom (het stuwmeer van zaken) de beste verklaringskracht geeft. Het opnemen van afzonderlijke variabelen voor de voorraad naast de instroom van zaken leverde minder goede resultaten op. De tweedeordetermen in het model – de kwadratische termen en kruistermen van de ingezette middelen – leveren samen een significante bijdrage aan de verklaring, ook al leveren ze die niet afzonderlijk.

Omdat kenmerken van de gerechtshoven – zoals de leeftijdsopbouw van het personeel, de grootte van de gebouwen (vloeroppervlakte), de aanwezigheid van een aparte sector familierecht naast de sector civiel, en het gegeven of de gemeenschappelijke beheersdienst al dan niet volledig is ontvlecht – slechts beschikbaar zijn voor één tijdstip (2005)⁶ en er dus weinig variatie is, is het om statistische redenen slechts mogelijk om één kenmerk in het model op te nemen⁷. Gekozen is voor een kenmerk dat statistisch significant is en de verklaringsgraad van het model helpt te verhogen, namelijk het percentage raadsheren dat ouder is dan 55 jaar.

Omdat deze kenmerken niet beschikbaar zijn voor de twaalf verschillende tijdstippen en ze vermoedelijk wel door de tijd heen variëren, weerspiegelen de opgenomen variabelen de werkelijke relaties niet geheel. Helaas zijn andere gegevens niet beschikbaar zodat we dit zien als benadering van de werkelijke effecten.

Vanwege het beperkte aantal gerechtshoven (vijf) is niet gekeken naar de aanwezigheid van synergie-effecten: het behalen van een voordeel of nadeel door zaken uit verschillende sectoren binnen één gerechtshof te behandelen. Dit komt omdat de hoven onderling weinig verschillen in de mate van specialisatie: alle gerechtshoven houden zich bezig met alle typen zaken.

5 Bij één variant zijn voor 2005 aparte seizoensdummy's opgenomen, omdat de veranderde financieringssystematiek ook de seizoenspatronen kan veranderen (zie figuur 7.3). Deze dummy's bleken echter geen significante bijdrage te leveren.

6 Deze kenmerken zijn ook slechts op het niveau van de gerechtshoven in hun totaliteit beschikbaar waardoor zij minder geschikt zijn voor analyses op sectorniveau.

7 Omdat er slechts vijf gerechtshoven zijn, zal bij verklarende variabelen die voor alle tijdstippen dezelfde waarde hebben al bij vijf van deze verklarende variabelen geen identificatie meer kunnen plaatsvinden.

Tabel 7.2

Productiefunctie voor gerechtshoven als geheel, 2002-2005 (in logaritmen)^a

	coëfficiënt
stuwmeer	0,304**
raadsheren	0,132
overig personeel	0,147***
overige kosten	0,050*
(stuwmeer) ²	0,025
(raadsheren) ²	0,313
(overig personeel) ²	0,363
(overige kosten) ²	0,019
raadsheren x overig personeel	-0,721
raadsheren x overige kosten	0,090
overig personeel x overige kosten	-0,098
stuwmeer x raadsheren	-0,279
stuwmeer x overig personeel	0,012
stuwmeer x overige kosten	-0,005
aandeel raadsheren ouder dan 55 jaar	-0,321**
dummy 2003	0,144***
dummy 2004	0,201***
dummy 2005	0,190***
dummy trimester 2	-0,109***
dummy trimester 3	-0,063
constante	0,271**
aangepaste R ²	0,973
aantal waarnemingen	60

a Alle variabelen zijn gemeten in logaritmen (behalve de dummyvariabelen en het achtergrondkenmerk 'aandeel rechters ouder dan 55 jaar'. Het stuwmeer is de som van instroom en voorraad. De personele variabelen zijn gemeten in arbeidsjaren, de kosten zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Allereerst merken we op dat de verklaringsgraad van het model, R^2 , met 97% erg hoog is: de productie wordt goed verklaard door de opgenomen variabelen. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het grote aantal variabelen (21) ten opzichte van het aantal waarnemingen (60) de verklaringsgraad kunstmatig

verhoogt.⁸ Een andere vraag is echter in hoeverre met dit model de variatie in arbeidsproductiviteit en totale productiviteit, die hierboven werd gepresenteerd, kan worden verklaard.⁹ Het blijkt dat de verklaringskracht voor arbeidsproductiviteit op 94% ligt, en die voor de totale productiviteit op 98%. Al met al blijkt dat met het model een groot deel van de geconstateerde verschillen kan worden uitgelegd. De ingezette middelen en de jaar- en trimesterdummy's leveren de voornaamste bijdrage aan deze verklaringskracht (zie bijlage C).

In tabel 7.2 is te zien dat als het aantal ingezette middelen toeneemt, de productie stijgt: de coëfficiënten van de twee typen personeel en de overige kosten zijn positief. Dit geldt ook voor het stuwmeer van zaken dat hier als een soort 'ingezet middel' wordt gezien. Deze positieve effecten zijn conform de economische theorie. Wel moeten we erop wijzen dat in deze analyse de inzet van meer raadsheren niet leidt tot een significant hogere productie. De tabel kan verder als volgt worden gelezen: gemiddeld gezien stijgt de productie met 0,30% wanneer het stuwmeer van zaken met 1% toeneemt. De stuwmeerelasticiteit (de coëfficiënt van deze variabele) is dus 0,30 (vergelijk met 0,23 bij rechtbanken). Minder gevoelig is de productie voor de inzet van overig personeel: de coëfficiënt is hier 0,15. Een toename van 1% in het overige personeel leidt gemiddeld tot een productiestijging van 0,15%.

De leeftijdsopbouw van de raadsheren per gerechtshof levert nog een bijdrage buiten de ingezette middelen. Hoe meer relatief oude raadsheren er zijn, hoe lager de productie. Dit is in tegenspraak met de literatuur, die een positief verband tussen leeftijd en productiviteit aangeeft. We vinden een negatief effect ondanks het feit dat deze variabele slechts op één tijdstip is gemeten. Vermoedelijk verandert de leeftijdsopbouw in de loop der tijd niet zo snel dat hierdoor de effecten op de productie worden verstoord.

Om rekening te houden met verschillen tussen de jaren en trimesters zijn voor de verschillende periodes dummyvariabelen geïntroduceerd. Omdat de vier dummyvariabelen voor de jaren samen met de constante term een afhankelijk stelsel vormen, kan één jaardummy worden weggelaten. Om dezelfde reden kan één

8 Voor lezers die niet bekend zijn met productiefuncties komt deze hoge R^2 wellicht onwaarschijnlijk voor. Dergelijk hoge waarden zijn bij productiefuncties echter niet ongewoon, zeker niet als het aantal waarnemingen betrekkelijk klein is. Bovendien komen in de geschatte relatie zowel links als rechts variabelen voor die niet gecorrigeerd zijn voor de schaal. Dat laatste verhoogt de R^2 zonder dat de verklaringskracht van de relatie toeneemt.

Bij schattingen met betrekkelijk weinig waarnemingen is het zinvoller naar de t-waarden dan naar de R^2 te kijken. Bij schattingen met veel waarnemingen is dat net andersom.

9 Die verklaringsgraad kan berekend worden door de correlatie te berekenen tussen de werkelijke arbeidsproductiviteit (totale productiviteit) en de met behulp van de geschatte productiefunctie verklaarde arbeidsproductiviteit (totale productiviteit).

trimesterdummy worden weggelaten. Gekozen is om de jaardummy voor 2002 en de trimesterdummy voor het eerste trimester niet te gebruiken, zodat de jaar- en trimesterdummy's aangeven in hoeverre de jaren afwijken van 2002, respectievelijk hoeveel de trimesters afwijken van trimester 1.

De trimesterdummy's zijn opgenomen om te corrigeren voor de eerder beschreven seizoenseffecten. Dit zijn zaken als het vakantiegeld dat in mei (tweede trimester) wordt uitgekeerd, en het 'eindejaarseffect' waarbij aan het eind van het jaar het materiële budget nog moet worden opgemaakt.

In 2005 is een nieuw financieringssysteem ingevoerd. We hebben al in tabel 7.1 gezien dat de dummy voor het jaar 2005 significant is, en het productieniveau in 2005 dus afwijkt van dat in 2002. We toetsen daarom of dit nieuwe systeem leidt tot een verandering in de productiestructuur, ofwel in de samenhang tussen alle variabelen (i.p.v. alleen in een verandering in het niveau van 2005). In technische termen toetsen we op een eventuele structuurbreuk in 2005. De berekeningen voor deze toetsen zijn opgenomen in bijlage C. De conclusie is dat de jaren niet dusdanig van elkaar verschillen dat het schatten in één model een probleem oplevert.

De dummyvariabelen voor 2003, 2004 en 2005 zijn significant positief. Dit betekent dat de productie in deze jaren duidelijk hoger ligt dan in 2002, het referentiepunt in de analyse. Dit betekent dat de productiviteit van de hoven, gecorrigeerd voor de werking van andere factoren, fors is gestegen. De dummyvariabele voor trimester 2 is significant negatief. Dit weerspiegelt de eerder voor dit trimester genoemde seizoenseffecten.

7.5.2 Schaaffecten

De som van de coëfficiënten van de eerste vier variabelen in tabel 7.2 (de enkelvoudige termen van de inzet van middelen) zijn een ruwe maat voor de schaaffecten. Er lijkt sprake te zijn van schaalnadelen: een toename van 1% in alle middelen tegelijkertijd leidt voor een gemiddeld gerechtshof tot een productiestijging van slechts 0,63%. Dit is niet meer dan een ruwe schatting, ook al omdat de coëfficiënt van de raadsheren niet erg betrouwbaar is. In figuur 7.11 geven we een meer precieze indruk van de schaaffecten.

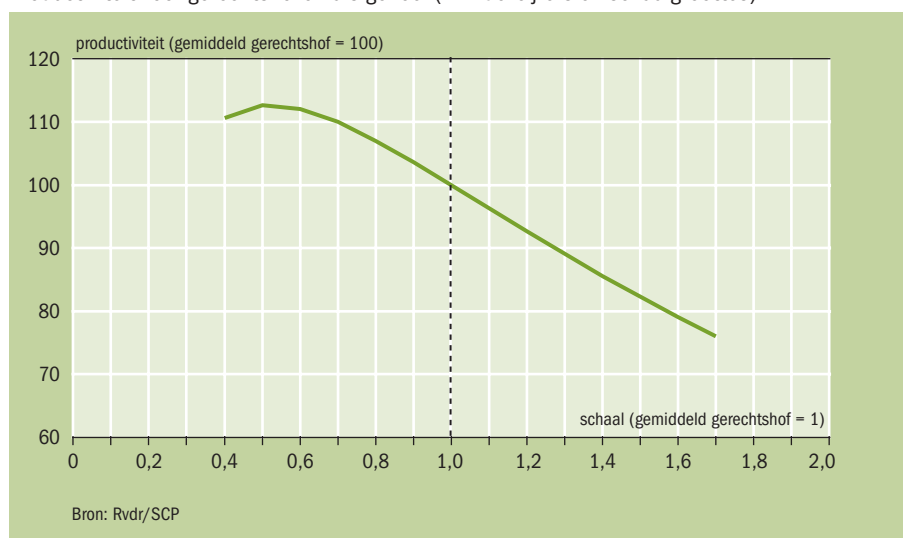
De aanwezigheid van schaalvoordelen of -nadelen voor het gemiddelde gerechtshof die hierboven werd vermeld, zegt niet zo veel. Het geeft alleen aan of de omvang van het gemiddelde gerechtshof groter (schaalnadelen) of kleiner (schaalvoordelen) is dan de optimale omvang. Om een betere indruk te krijgen van de schaaffecten kijken we naar de productiviteit binnen gerechtshoven van verschillende omvang. Hiervoor nemen we als basis het 'gemiddelde gerechtshof'. Dit fictieve gerechtshof gebruikt van alle middelen precies het gemiddelde van alle gerechtshoven. Het gaat dan om een gerechtshof met een personeelssterkte van 196 voltijdequivalenten (vte). We bekijken wat er gebeurt met de verhouding tussen de productie en de inzet van middelen wanneer dit gerechtshof van alle middelen er tegelijk méér of minder zou

inzetten. Zo kunnen we bijvoorbeeld kijken naar een fictief gerechtshof dat precies anderhalf keer zo veel middelen gebruikt als het fictieve gemiddelde gerechtshof. Door de omvang, ofwel schaal, van het gerechtshof te laten variëren, krijgen we een indruk van de productiviteit. We bekijken een variatie in omvang die in de praktijk ook bestaat: het kleinste gerechtshof heeft een personeelsschaal van 44% van het gemiddelde, terwijl die van het grootste hof 166% van het gemiddelde bedraagt. De bijbehorende productie varieert van ruim 50 tot bijna 140%.

In figuur 7.11 is het productiviteitsverloop voor gerechtshoven als geheel te zien, waarbij alleen realistische schaalverschillen zijn weergegeven

Figuur 7.11

Productiviteit voor gerechtshoven als geheel (in indexcijfers en schaalgroottes)



De figuur kan als volgt worden gelezen. Het gemiddelde gerechtshof (schaal = 1) heeft een productiviteit van 100, omdat we het gemiddelde als uitgangspunt nemen. Een gerechtshof dat precies 1,5 keer zoveel middelen inzet (schaal = 1,5) behaalt slechts een productiviteit van 82. Dus, globaal gesproken, produceert een gerechtshof dat 1,5 keer zo groot is als het gemiddelde gerechtshof per euro 18% minder dan het gemiddelde gerechtshof. Het gaat dan om een gerechtshof met een personeelssterkte van ongeveer 295. Echter, een gerechtshof dat half zo groot is als het gemiddelde gerechtshof (schaal = 0,5; personeelssterkte 98) produceert per euro meer dan het gemiddelde gerechtshof (113%). Een gerechtshof dat half zo groot is als het gemiddelde gerechtshof heeft tevens de optimale omvang van de gerechtshoven (het hoogste punt van de curve in figuur 7.11). De figuur laat zien dat gevolgen van afwijking van deze optimale schaal zich sneller doen voelen dan bij de rechtbanken. Slechts bij gerechtshoven tussen ongeveer 80 en 130 arbeidsjaren wijkt de productiviteit volgens deze schatting door schaaffecten minder dan 2% af van de optimale productiviteit.

7.5.3 Marginale producten

Hier wordt, net als bij de rechtbanken (zie § 5.5.3), een globale schatting gegeven van het effect dat extra middelen op de productie binnen het gemiddelde hof hebben.

Een materieeltoename met €100.000 leidt tot een productiestijging met 0,07%, terwijl een toename van de personeelssterkte met 1,6 ondersteunend voltijdpersoneelslid de productie met 0,08% doet groeien. Omdat beide toenames ongeveer evenveel kosten, zijn de effecten ervan vergelijkbaar. Uitgaven voor materieel en ondersteunend personeel hebben dus een min of meer vergelijkbare invloed op de productie. Over de overige effecten op de productie kan geen uitspraak worden gedaan, deze effecten zijn immers niet significant.

7.5.4 Efficiëntie

Hier wordt, net als bij de rechtbanken (zie § 5.5.4) een beeld gegeven van de mate waarin het gemiddelde hof afwijkt van de ‘gemiddelde praktijk’ die met behulp van de productiefunctie is beschreven. Dit betekent dat er rechtbanken zijn die een grotere productie en productiviteit kennen dan op grond van de productiefunctie is te verwachten, maar ook rechtbanken die juist een lagere productie en productiviteit kennen. De afwijking tussen de werkelijke productie en de schatting volgens de productiefunctie duiden we hier aan met de term (relatieve) ‘efficiëntie’. Als we dit criterium toepassen, dan blijkt dat het gemiddelde hof over de jaren 2002-2005 gemiddeld circa 2% van de gemiddelde praktijk afweek, in positieve of in negatieve zin. Het gaat hier om afwijkingen die niet te verklaren zijn uit de factoren die expliciet in de productiefunctie zijn opgenomen, dus niet uit de schaal van productie, het stuwmeer van zaken, en dergelijke. Slechts in één geval was sprake van een afwijking van meer dan 5%.

7.6 De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren

In de paragrafen § 7.4 en § 7.5 zijn ruwe kengetallen en achtergrondanalyses van productiviteit gepresenteerd. Uit deze laatste is af te leiden of de productiviteit van een gerechtshof hoger of lager is dan op grond van de analyses mag worden verwacht. Deze afwijking vormt de relatieve efficiëntie van het hof. Met andere woorden: bij de maten voor productiviteit is niet gecorrigeerd voor schaaffecten, stuwmeren van zaken, andere ingezette middelen, periode-effecten en het ‘aandeel rechters ouder dan 55 jaar’, terwijl dat bij de maten voor efficiëntie wel is gedaan.

Omtrent de redenen van de gevonden (soms aanzienlijke) efficiëntieverschillen tasten we nog grotendeels in het duister. Er rijzen ten minste twee soorten vragen. De eerste is of verschillen aanwijsbaar te maken hebben met de manier waarop bepaalde processen binnen het hof zijn georganiseerd of de manier waarop ze verlopen. De tweede vraag luidt of er een samenhang bestaat tussen de verschillen enerzijds en kwaliteitsindicatoren van de dienstverlening of de rechtspraak binnen het hof anderzijds.

Daarom komt allereerst de vraag aan de orde in hoeverre kengetallen van produc-

tiviteit en efficiëntie samenhangen met de beperkt beschikbare indicatoren van de procesmatige gang van zaken binnen de rechtbank. Het verband tussen aan de ene kant kengetallen van productiviteit/efficiëntie en aan de andere kant kwaliteitsindicatoren van de rechtspraak en dienstverlening komt alleen bij de analyse op sectorniveau (§ 8.6) aan bod. De enige beschikbare indicatoren op dit gebied zijn namelijk de doorlooptijden.

De analyses hebben betrekking op de jaargegevens. De genoemde maat voor efficiëntie (de afwijking tussen de productie van het hof en de 'gemiddelde praktijk') komt tot stand door de schattingsuitkomsten voor de productiefuncties over de uiteenlopende trimesters bij elkaar op te tellen.

De beschikbare procesindicatoren zijn:

- het percentage van raadsheren en ondersteunende personeelsleden dat in- en uitstroomt van 2003 tot en met 2005 (in procenten van de personeelssterkte op 1 januari);
- het arbeidsverzuim onder raadsheren en ondersteunende personeelsleden, van 2002 tot en met 2005 (in procenten).

In tabel 7.3 is een aantal enkelvoudige correlaties zien; significante verbanden zijn daarbij aangeduid met een sterrenstelsel.

Tabel 7.3

Gerechtshoven: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en procesindicatoren, 2002-2005

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
arbeidsverzuim raadsheren	-0,31	-0,48**	+0,28
arbeidsverzuim overig personeel	-0,31	-0,22	+0,22
percentage instroom raadsheren	+0,13	+0,34	+0,47*
percentage instroom overig personeel	-0,21	-0,20	+0,50*
percentage uitstroom raadsheren	+0,25	+0,12	+0,19
percentage uitstroom overig personeel	+0,09	-0,03	+0,32

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Er wordt een significant negatieve samenhang gevonden tussen het arbeidsverzuim van raadsheren en de totale productiviteit. Verder is de samenhang tussen productiviteit en arbeidsverzuim ook steeds negatief en vertoont de instroom van personeel een zwak significant positieve samenhang met de efficiëntie van het hof.

7.7 Conclusies

Uit deze ruwe schets van de kengetallen van productiviteit kunnen we het volgende concluderen:

- De arbeidsproductiviteit en de totale productiviteit van de gerechtshoven zijn tussen 2002 en 2005 duidelijk gestegen. Overigens is die stijging in het eerste deel van deze periode geconcentreerd, daarna treedt een daling op.
- Er zijn aanzienlijke verschillen in productiviteit tussen individuele hoven, tot maximaal 61% in termen van arbeidsproductiviteit en 28% in termen van totale productiviteit.
- Er vinden in de loop der jaren wisselingen plaats in rangorde van gerechtshoven in termen van productiviteit.
- Schaafeffecten komen uit deze ruwe schets niet duidelijk naar voren. Daarvoor is het beeld over de jaren te wisselend en is het aantal hoven te gering en daarmee de kans op ‘toevalstreffers’ te groot. De verdere analyse via productiefuncties moet meer duidelijkheid over eventuele schaafeffecten geven.

De conclusies uit de nadere analyses met productiefuncties zijn:

- De optimale omvang van een hof ligt rond de 100 arbeidsjaren. Dit is half zo groot als het gemiddelde gerechtshof. Afwijkingen van deze optimale schaal hebben bij de hoven sneller merkbare gevolgen dan bij de rechtbanken. Slechts bij gerechtshoven met 80 tot 130 arbeidsjaren wijkt de productiviteit volgens deze schatting door schaafeffecten minder dan 2% af van de optimale productiviteit.
- Het stuwmeer van zaken (de som van voorraad en instroom) heeft invloed op de productie. Dit betekent dat bij het gemiddelde hof de productiviteit hoger zal zijn, naarmate het stuwmeer hoger is. Ook het aandeel van jonge raadsheren en ook raadsheren van middelbare leeftijd bij het hof hangt positief samen met de productiviteit.
- Het gemiddelde hof week in de jaren 2002 tot en met 2005 2% af van de ‘gemiddelde praktijk’, in positieve of in negatieve zin. Met andere woorden: 2% ging efficiënter of minder efficiënt te werk dan bij de gemiddelde praktijk het geval is. Deze variatie is gering ten opzichte van de eerder geschetste variatie in ruwe productiviteit.

Een nadere analyse van de samenhang met procesindicatoren, voor zover beschikbaar, gaf een negatief verband te zien tussen productiviteit en arbeidsverzuim; overigens is alleen het verband tussen de totale productiviteit en het arbeidsverzuim van raadsheren significant. Een grotere instroom gaat samen met een grotere efficiëntie.

8 Gerechtshoven: analyses op het niveau van sectoren

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de analyses van de sectoren binnen de gerechtshoven. Het gaat daarbij om drie sectoren: belasting, civiel en straf.

Evenals bij de sectoranalyses van de rechtbanken past een opmerking vooraf. De drie sectoren van de gerechtshoven staan niet volledig op zichzelf. Het combineren van de sectoren in één dienst kan positieve of negatieve effecten op de productiviteit hebben. In economische termen: er kan sprake zijn van positieve of negatieve *synergie-effecten*. Analyses van de rechtbanken gaven overigens geen aanwijzingen dat deze effecten substantieel zijn (zie hoofdstuk 5). Er is ook een technisch probleem: een deel van de ingezette middelen, namelijk de exploitatie van gebouwen, de facilitaire diensten en het algemeen management, kan niet zonder meer aan sectoren worden toegerekend. Met enige kunstgrepen is wel een toerekening gemaakt.

Paragraaf 8.2 bevat een schets van een aantal kengetallen die iets zeggen over de ingezette middelen bij de sectoren in de periode 2002-2005. In paragraaf 8.3 wordt vervolgens de arbeidsproductiviteit van de sectoren in kengetallen uitgedrukt. Daarna presenteren we in paragraaf 8.4 de analyse van de factoren die van invloed zijn op de productie, in de vorm van een schatting van enkele productiefuncties voor de diverse sectoren en de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken. In paragraaf 8.5 tot slot leggen we het verband tussen de uitkomsten van deze productiviteitsanalyses en een aantal proces- en kwaliteitsindicatoren.

8.2 Beschrijving van de gegevens

Tabel 8.1 geeft een overzicht van de jaargegevens in de analyses, voor de hoven als totaal en per sector.

De sectoren straf en civiel ontlopen elkaar gemiddeld weinig in grootte. De sector belastingen is in omvang minder dan de helft van de andere twee sectoren. In 2005 is de belastingrechtspraak in eerste aanleg overigens overgegaan naar de rechtbanken. In dat jaar doen de hoven in de overgangsfase overigens nog veel belastingzaken af.

Tabel 8.1

Overzicht van de gegevens per gerechtshof, totaal en per sector, 2002-2005^a (in standaarduren, absolute aantallen en in euro's)

	gemiddelde	standaarddeviatie	minimum	maximum
totaal gerechtshoven				
productie x 1000 (gewogen) ^b	190	60	76	259
instroom x 1000 (ongewogen)	12	4,4	4,3	18,4
voltijdbanen	196	69	86	326
waarvan raadsheren	62	20	25	87
personeelskosten in miljoenen euro's	14,7	4,7	7,0	22,2
overige kosten in miljoenen euro's	3,8	1,6	2,0	6,9
sector belasting				
productie (gewogen)	38	14	14	69
instroom (ongewogen) ^b	2,9	1,9	0,2	7,2
voltijdbanen	39	14	13	64
waarvan raadsheren	11	4	5	16
personeelskosten in miljoenen euro's	2,6	0,8	1,0	3,9
overige kosten in miljoenen euro's	0,8	0,3	0,3	1,7
sector civiel				
productie (gewogen) ^b	77	26	33	135
instroom (ongewogen)	2,5	0,9	1,0	4,1
voltijdbanen	78	27	41	142
waarvan raadsheren	28	9	12	41
kosten personeelskosten in miljoenen euro's	5,7	1,8	2,9	9,6
overige kosten in miljoenen euro's	1,5	0,6	0,7	2,8
sector straf				
productie (gewogen) ^b	75	26	26	114
instroom (ongewogen)	6,6	2,6	2,0	10,5
voltijdbanen	79	31	28	141
waarvan raadsheren	23	9	8	36
personeelskosten in miljoenen euro's	5,5	2,1	2,0	9,5
overige kosten in miljoenen euro's	1,5	0,7	0,7	2,9

a Er zijn vijf waarnemingen per jaar. In totaal zijn er (4 x 5 =) 20 waarnemingen.
b De productie is gewogen met LAMICIE-gewichten, die worden uitgedrukt in standaarduren.

Bron: Rvdr/SCP

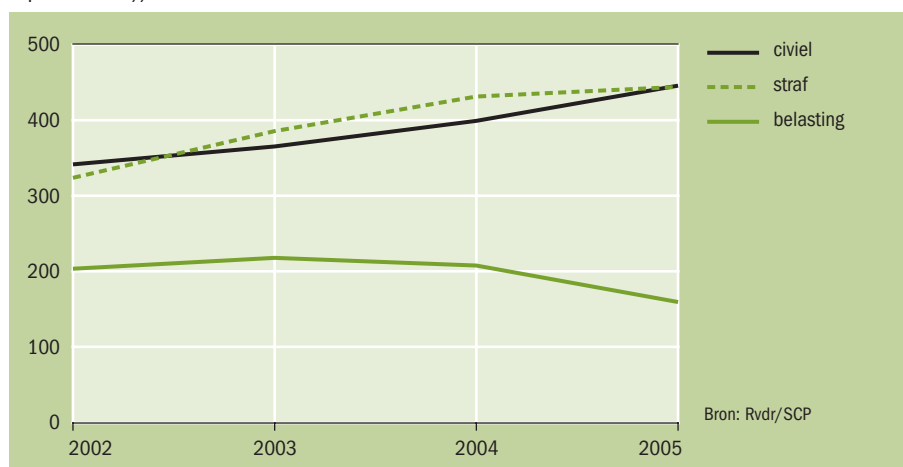
8.3 De inzet van middelen

Omdat een groot deel van de niet-personele kosten slechts met enige kunstgrepen aan specifieke sectoren is toe te rekenen, kijken we hier net als bij de rechtbanken alleen naar de inzet van personele middelen per sector.

In figuur 8.1 schetsen we de ontwikkeling van de personeelssterkte in arbeidsjaren voor de vier sectoren. Het gaat hier om het totaal aan rechterlijke ambtenaren (raads-heren en auditeurs) en ondersteunend personeel. Bij het ondersteunende personeel gaat het om juridische ondersteuning (veelal griffiers), administratieve ondersteuning en (toegerekende) facilitaire diensten en algemene taken op het gebied van management.

Figuur 8.1

Sectoren binnen gerechtshoven: personeelssterkte 2002-2005 (in arbeidsjaren (voltijd-equivalenten))

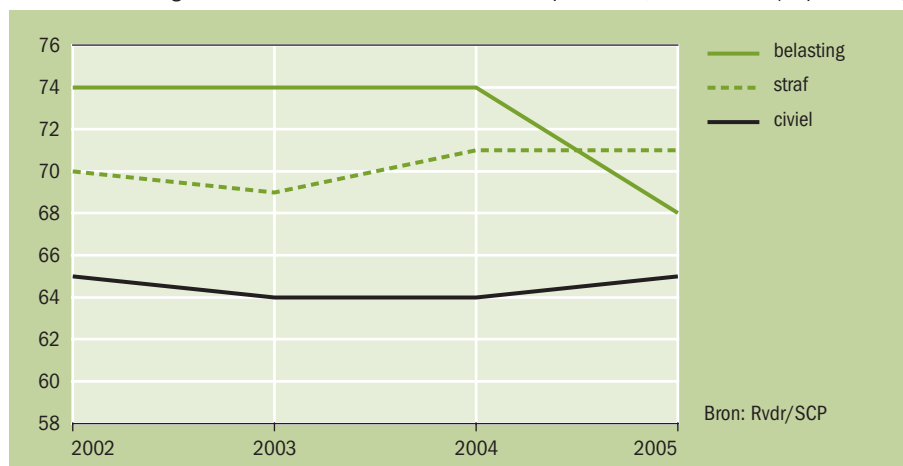


Uit figuur 8.1 valt af te lezen dat de personeelssterkte bij de sectoren straf en civiel gestaag is toegenomen. De totale stijging tussen 2002 en 2005 was 37% bij straf en 31% bij civiel. Bij de sectoren belasting wordt het beeld beïnvloed doordat de belastingrechtspraak vanaf 2005 overging naar de rechtbanken. Hier ligt de personeelssterkte in 2005 28% lager dan in 2002. Bij de rechtbanken was in 2005 geen tegengestelde beweging te zien.

In figuur 8.2 brengen we het aandeel ondersteunend personeel in het totale personeel per sector in beeld. Dit percentage biedt inzicht in de vraag welk deel van het werk in de afzonderlijke sectoren door raads-heren aan de ondersteuning wordt gedelegeerd.

Figuur 8.2

Sectoren binnen gerechtshoven: aandeel ondersteunend personeel, 2002-2005 (in procenten)

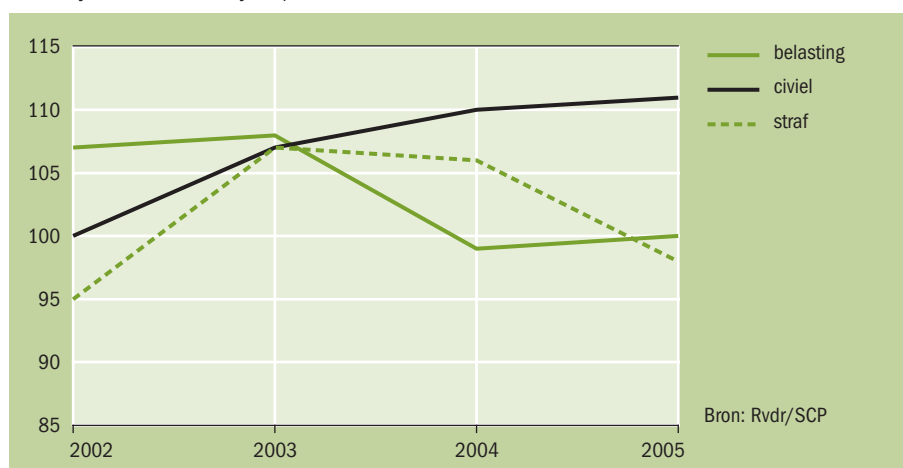


In de sector belasting is het percentage ondersteunend personeel tussen 2002 en 2005 duidelijk gedaald. De sterkste daling treedt op in 2005. Voor de andere twee sectoren lijkt het beeld op dat bij de rechtbanken. De sector civiel bij de hoven kent relatief de minste ondersteuning.

De verschillen tussen de sectoren kunnen te maken hebben met verschillen in het productieproces. Verschillen in de productieprocessen tussen de sectoren zullen in de analyses van paragraaf 8.5 nadere aandacht krijgen.

Figuur 8.3

Arbeidsproductiviteit van de drie sectoren: belasting, civiel en straf (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



8.4 Kengetallen van productiviteit

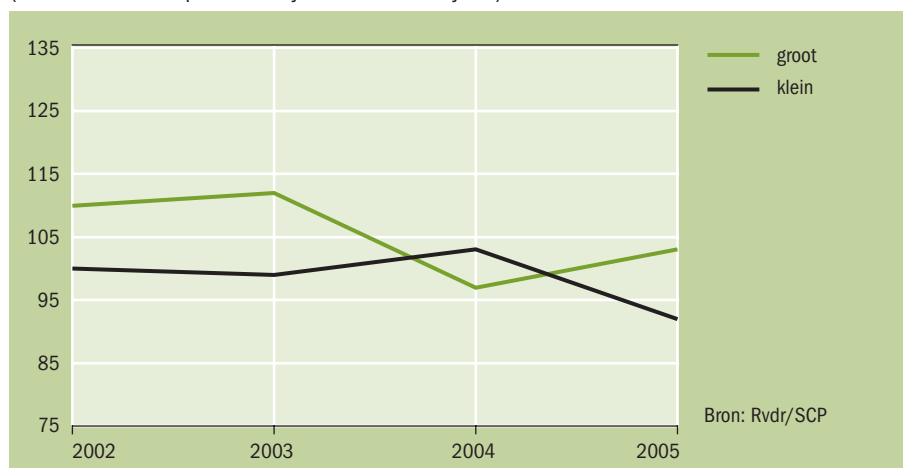
In figuur 8.3 geven we een beeld van de ontwikkeling van de totale productie per arbeidsjaar, ofwel de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per sector, opgeteld voor alle gerechtshoven. De gebruikte indexcijfers zijn 100 voor het gemiddelde van de gerechtshoven in hun totaliteit in 2002.

De arbeidsproductiviteit steeg tussen 2002 en 2005 bij de sectoren civiel en straf met 11, respectievelijk 3%, maar daalde bij de sector belasting. Opvallend is dat de rangorde van productiviteit tussen de drie sectoren van jaar op jaar wisselt.

In de figuren 8.4 tot en met 8.6 schetsen we de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per sector voor de twee grootteklassen van de gerechtshoven.

Figuur 8.4

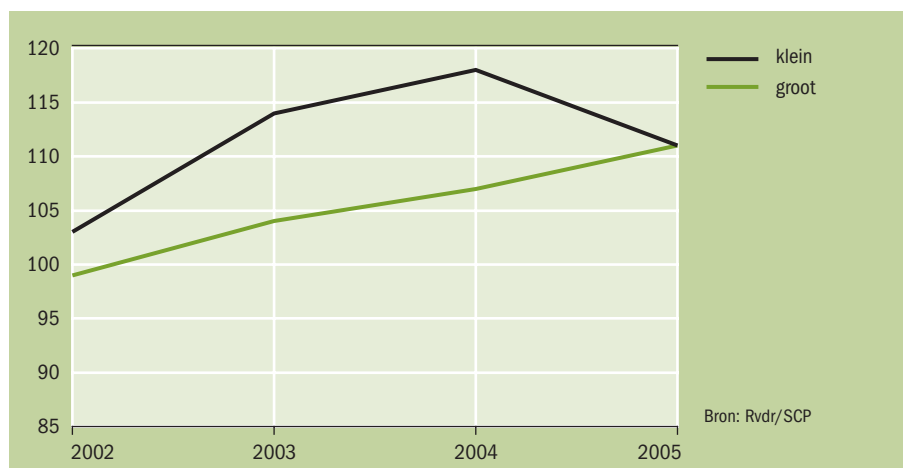
Sectoren belasting binnen gerechtshoven: arbeidsproductiviteit naar grootteklasse, 2002-2005 (in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



De arbeidsproductiviteit ligt, met uitzondering van het jaar 2004, bij de grootste gerechtshoven hoger dan bij de kleine hoven. Per saldo is de arbeidsproductiviteit bij zowel de grote als de kleine hoven enigszins gedaald.

Figuur 8.5

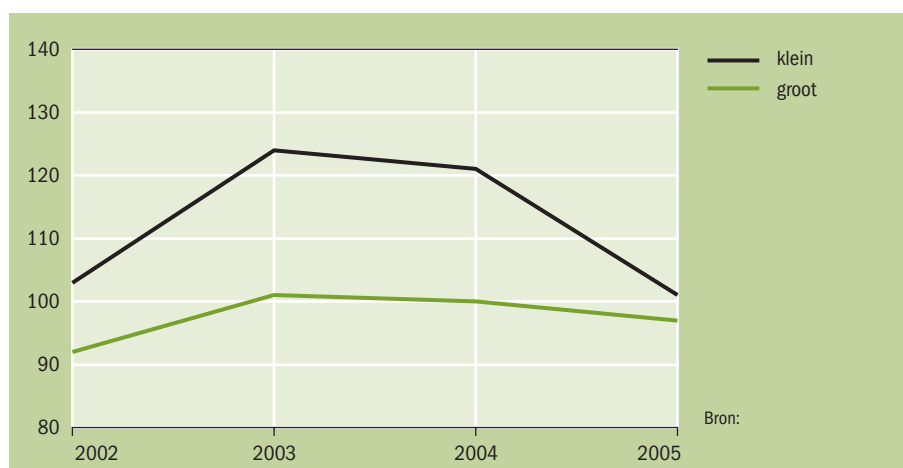
Sectoren civiel binnen gerechtshoven: arbeidsproductiviteit naar grootteklasse, 2002-2005
(in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



Bij civiel hebben de kleinere hoven gemiddeld een hogere arbeidsproductiviteit dan de grote. In 2005 is dit verschil nog slechts minimaal, omdat de arbeidsproductiviteit voor de kleine hoven in dat jaar sterk is afgenomen. Voor zowel de kleine als de grote hoven ligt de arbeidsproductiviteit in 2005 hoger dan in 2002.

Figuur 8.6

Sectoren straf binnen gerechtshoven: arbeidsproductiviteit naar grootteklasse, 2002-2005
(in standaarduren per arbeidsjaar en in indexcijfers)



Ook bij de sector straf zien we een hoge arbeidsproductiviteit bij de kleine hoven. Per saldo is in de jaren 2002-2005 bij de grote hoven sprake van een stijging in arbeids-

productiviteit, terwijl bij de kleine hoven een daling is te zien. Ook bij de rechtbanken zagen we dat de arbeidsproductiviteit binnen de sectoren straf alleen bij de grote rechtbanken is gestegen.

Welke verschillen in arbeidsproductiviteit zijn er bij de verschillende sectoren, als we de gerechtshoven afzonderlijk bestuderen? In tabel 7.2 geven we voor de drie sectoren in de jaren 2002 en 2005 een overzicht van het gemiddelde, de standaardafwijking, de verhouding tussen standaardafwijking en gemiddelde, het minimum, het maximum, en het percentage dat het minimum bedraagt van het maximum.

Tabel 8.2

Arbeidsproductiviteit per sector (in standaarduren per arbeidsjaar in procenten)^a

	gemiddelde	standaard- afwijking	standaardafwijking t.o.v. gemiddelde (%)	minimum	maximum	minimum t.o.v. maximum (%)
belasting						
2002	996,1	85,4	9	903,1	1133,9	80
2005	949,5	137,1	14	784,7	1129,9	69
civiel						
2002	938,7	154,3	16	785,9	1139,7	69
2005	1024,7	147,8	14	863,3	1227,8	70
straf						
2002	896,6	79,4	9	789,5	963,8	82
2005	945,4	281,5	30	596,9	1364,1	44

a Er zijn vijf waarnemingen per jaar.

Bron: Rvdr/SCP

In 2005 lag de gemiddelde arbeidsproductiviteit het hoogst bij de sector civiel en ontlopen de sectoren belasting en straf elkaar nauwelijks. In 2002 had de sector belasting het hoogste gemiddelde en was de sector straf de hekkensluiter.

De interpretatie van deze verschillen en ontwikkelingen daarin is ook hier niet eenduidig. Drie verschillende achtergronden kunnen een rol spelen: in de eerste plaats dekken de LAMICIE-zaaktypen wel de meeste, maar niet alle werkzaamheden binnen het primaire proces. Dit kan de niveauverschillen tussen sectoren mede verklaren. In de tweede plaats kan de tijd die wordt besteed aan werkzaamheden buiten het primaire proces, verschillend zijn tussen sectoren of veranderen in de loop van de tijd. Hoe meer tijd werkzaamheden buiten het primaire proces in beslag nemen, hoe lager de arbeidsproductiviteit. Ten slotte kunnen de gebruikte LAMICIE-tijden een niet (meer) realistisch beeld geven van de werkelijke tijdsbesteding per zaak. Dit geldt vooral, als zich de laatste jaren sterke ontwikkelingen in de werkelijke tijdsbesteding hebben voorgedaan. De tijden in het LAMICIE-systeem van 2005 zijn

grotendeels gebaseerd op tijdschrijfgegevens¹ van rond het jaar 2000. De ontwikkelingen bij de hoven lijken hier overigens minder extreem dan die bij de rechtbanken (zie tabel 6.2).

De productiviteitsverschillen tussen hoven blijken in 2005 het grootst bij de sector straf. Dit blijkt zowel uit de verhouding tussen een spreidingsmaat (de standaardafwijking) en het gemiddelde, als uit het verschil tussen de rechtbanken met de laagste en de hoogste productiviteit. Zo bedraagt de arbeidsproductiviteit van de sector straf in 2005 bij één rechtbank 44% van die van de sector straf met de hoogste productiviteit. De sectoren civiel en belasting laten kleinere verschillen zien, ook al is de laagste arbeidsproductiviteit hier per jaar nog altijd maximaal 70% van de hoogste.

8.5 De factoren die van invloed zijn op de productie

8.5.1 Uitkomsten van productiefuncties

In deze paragraaf verklaren we de productie van afzonderlijke sectoren binnen de gerechtshoven (de gewogen uitstroom van zaken) uit de ingezette middelen van deze gerechtshoven: het stuwmeer van zaken, de inzet van personeel en de overige kosten. Het model dat in paragraaf 7.5 is gepresenteerd voor de gerechtshoven als geheel is hier als uitgangspunt genomen. Op deze manier is het mogelijk de resultaten voor de verschillende sectoren en voor de gerechtshoven als geheel te vergelijken. Ook hier worden de variabelen geschaald, nu rond hun gemiddelde per sector, en worden de productie en ingezette middelen in logaritmen gemeten.

Tabel 8.3 bevat de schattingen voor de drie onderscheiden sectoren.

De verklaringsgraad van de productie is bij elk van de modellen hoog: de modellen lijken de productie goed te verklaren. Daarbij zij aangetekend dat het aantal waarnemingen relatief klein is ten opzichte van het aantal parameters. Dit kan leiden tot hoge verklaringsgraden en grote onzekerheden in de resultaten. Ook de niet in de tabel vermelde verklaringsgraad van de arbeidsproductiviteit is hoog: deze varieert voor de drie sectoren tussen 97% en 98%. Naast de inzet van middelen spelen zowel het stuwmeer als de jaar- en trimesterdummy's een rol bij het verklaren van de arbeidsproductiviteit (zie bijlage C).

¹ Tijdschrijfgegevens zijn gegevens die medewerkers hebben genoteerd over de tijd die zij hebben besteed aan verschillende zaken.

Tabel 8.3

Productiefunctie gerechtshoven per sector, trimestercijfers 2002/trimester 1-2005/trimester 3^a

	belasting	civiel	straf
stuwmeer	0,263**	0,215*	0,191***
raadsheren	0,270	0,259	0,248**
overig personeel	0,512***	0,289**	-0,226***
overige kosten	-0,014	0,039	0,129***
(stuwmeer) ²	0,062	-0,509**	-0,15*
(raadsheren) ²	-0,398	0,461	-0,334
(overig personeel) ²	-0,568	1,058**	-0,545**
(overige kosten) ²	0,062	0,066	-0,002
raadsheren x overig personeel	0,855	-1,705*	0,775*
raadsheren x overige kosten	-0,258	0,405*	0,146
overig personeel x overige kosten	0,194	-0,410	0,001
stuwmeer x raadsheren	-0,342	0,353	-0,064
stuwmeer x overig personeel	0,465**	0,062	0,070
stuwmeer x overige kosten	0,163	-0,102	-0,091
aandeel raadsheren ouder dan 55 jaar	-0,071	-0,035	-1,187***
dummy 2003	0,073	0,069	0,172***
dummy 2004	-0,037	0,118**	0,257***
dummy 2005	-0,095	0,206***	0,256***
dummy trimester 2	-0,132**	-0,064	-0,13***
dummy trimester 3	-1,348***	-0,759***	-0,096
constante	0,892***	0,420**	1,208***
aangepaste R ²	0,887	0,904	0,942
aantal waarnemingen	60	60	60

a Alle variabelen zijn gemeten in logaritmen (behalve de dummyvariabelen en het achtergrondkenmerk 'aandeel raadsheren ouder dan 55 jaar'. De personele variabelen zijn gemeten in arbeidsjaren, de niet-personele kosten zijn gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau; *** = significant op 1%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

Evenals in paragraaf 7.6 kunnen de coëfficiënten hier worden opgevat als elasticiteiten. De coëfficiënt 0,263 voor het stuwmeer bij de sector belasting geeft aan dat als het stuwmeer in die sector met 1% toeneemt, de productie met 0,263% stijgt. Bij de sectoren civiel en straf zijn deze gevoelheden iets kleiner: de coëfficiënten zijn daar respectievelijk 0,215 en 0,191. De tekens van de coëfficiënten zijn in overeenstemming met de economische theorie, die zegt dat de productie groeit als er meer middelen worden ingezet.

De invloed van de overige ingezette modellen, i.c. raadsheren, overig personeel en overige kosten, is ook altijd positief, zij het niet altijd significant van nul verschil-

lend; een uitzondering vormen de overige kosten bij de sector belasting en overig personeel bij de sector straf.

De invloed van de raadsheren en de overige kosten verschilt alleen bij de sector straf beduidend van nul, terwijl dit voor het overig personeel in elke sector het geval is. De significant negatieve invloed van het overig personeel bij de sector straf is zeer merkwaardig. Waarschijnlijk speelt het geringe aantal waarnemingen ons hier parten.

De significantieniveaus van de coëfficiënten van de dummyvariabelen voor de jaren 2003-2005 geven aan dat de sectoren civiel in 2004 en 2005 en de sectoren straf in 2003, 2004 en 2005 meer produceren bij een gelijkblijvende inzet van middelen dan in 2002. Voor de sector belasting is er geen duidelijk verschil tussen de jaren. Evenals bij de gerechtshoven als geheel blijken deze afwijkingen niet meer dan niveauverschillen: de productiefuncties voor de verschillende perioden zijn statistisch niet verschillend. Zie bijlage C voor de statistische toetsen. De trimesterdummy's duiden weer op de invloed van vakantiegeldbetalingen en eindejaarsaankopen.

In tabel 8.3 is te zien dat er forse verschillen bestaan tussen de verschillende sectoren. Daarom hebben we getoetst of we de verschillende sectoren in één model samen mogen nemen (het *poolen* van data). Dit blijkt hier niet het geval te zijn: de sectoren wijken kennelijk te veel van elkaar af. Zie bijlage C voor de uitwerking van deze toets.

8.5.2 Schaaffecten

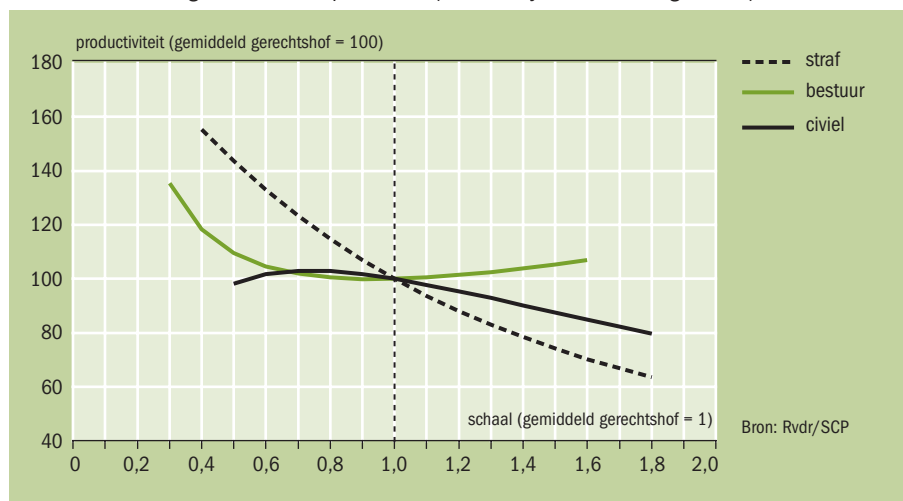
De som van de coëfficiënten van het stuwmeer van zaken, van de personele kosten en van de overige kosten verschilt sterk per sector: 1,03 bij belasting, 0,80 bij civiel en 0,34 bij straf. Deze waarden vormen een aanwijzing dat er bij de gemiddelde sector belasting sprake is van geringe schaalvoordelen: als alle ingezette middelen met 1% stijgen, neemt de productie bij de sector belasting toe met iets meer dan 1%. Bij de sectoren civiel en straf zouden er volgens deze simpele berekening schaalnadelen optreden en wel veel ernstiger bij de sector straf (0,34) dan bij de sector civiel (0,81).

Evenals in figuur 7.11, waarin de productiviteit is weergegeven voor de gerechtshoven als geheel, kunnen we ook voor de afzonderlijke sectoren bekijken wat de optimale schaal is. De sector civiel is gemiddeld het grootste met een personeelssterkte van 151 arbeidsjaren. Daarna volgen de sectoren straf met 110 arbeidsjaren en de sectoren belasting met 86 arbeidsjaren. In deze paragraaf kijken we naar de productiviteit per sector, waarbij we steeds uitgaan van de gemiddelde situatie: voor elke sector kiezen we dus een ander gemiddelde, dat overeenstemt met de hier genoemde inzet van personeel.

In figuur 8.7 is het productiviteitsverloop per sector te zien bij een oplopende schaal, waarbij alleen realistische schaalverschillen zijn weergegeven. Omdat de variatie in de reële schaalomvang (m.a.w. de productie) per sector verschilt, zijn de drie curven niet even lang.

Figuur 8.7

Productiviteit voor gerechtshoven per sector (in indexcijfers en schaalgroottes)



Figuur 8.7 kan als volgt worden gelezen. De gemiddelde sector civiel (schaal = 1) heeft een productiviteit van 100, omdat we het gemiddelde als uitgangspunt nemen. Een sector civiel die precies anderhalf keer zo veel middelen inzet (schaal = 1,5), produceert per euro 12% minder dan de gemiddelde sector civiel. Een sector civiel die half zo groot is produceert 2% minder dan gemiddeld.

In figuur 8.7 is te zien dat de optimale schaal bij de sector civiel net iets kleiner is dan gemiddeld (schaal = ongeveer 0,7): de optimale omvang staat gelijk aan een personeelssterkte van ruim 50 arbeidsjaren. De curve bij de sector straf wijst op negatieve schaalearde over de gehele linie. De curve voor de sector belasting kent een merkwaardig verloop: hier is de productiviteit het hoogst bij de kleinste en bij de grootste schaal. Het kleine aantal gerechtshoven (vijf) maakt schattingen op dit gebied in het algemeen onzeker.

8.5.3 Efficiëntie

Het blijkt dat de sectoren belasting in de jaren 2002 tot en met 2005 gemiddeld 10% van de 'gemiddelde praktijk' afwijken, in positieve of in negatieve zin. Het gaat hier om afwijkingen die niet te verklaren zijn uit de factoren die expliciet in de productiefunctie zijn opgenomen. Bij de sector civiel bedraagt de afwijking gemiddeld 8% en bij de sector straf 7%.

Het is niet verwonderlijk dat deze verschillen kleiner zijn dan de standaardafwijkingen ten opzichte van het gemiddelde, zoals werd vermeld in tabel 8.2. De productiefunctie verklaart immers een deel van de verschillen in productiviteit uit de effecten van de schaal, het stuwmeer van zaken, enzovoort. Dergelijke 'verklaarde' verschillen in productiviteit komen dus niet meer tot uiting in de maatstaf voor efficiëntie.

8.6 De relatie tussen productiviteit en proces- en kwaliteitsindicatoren

In hoeverre blijken de kengetallen van productiviteit en efficiëntie per sector nu samen te hangen met proces- en kwaliteitsindicatoren? In paragraaf 7.6 stelden we die vraag voor de rechtbanken als totaal. Nu bekijken we de samenhang per sector. Bij de sectoren binnen de hoven is de enige beschikbare kwaliteitsindicator voor dit onderzoek de gemiddelde doorlooptijd van belasting- en civiele zaken. In tabel 8.4 geven we de resultaten.

Tabel 8.4

Gerechtshoven: enkelvoudige correlaties tussen kengetallen van productiviteit en doorlooptijden, 2002-2005

	arbeidsproductiviteit	totale productiviteit	efficiëntie
sector belasting			
doorlooptijd belastingzaken	-0,56	-0,75	-0,91**
sector civiel			
doorlooptijd handelszaken	+0,58	+0,21	+0,56
doorlooptijd familiezaken	-0,15	-0,70	-0,52

* = significant op 10%-niveau; ** = significant op 5%-niveau.

Bron: Rvdr/SCP

De verbanden zijn overwegend negatief, en slechts in één geval significant. Een negatief verband betekent dat een hogere productiviteit samengaat met een lagere doorlooptijd.

8.7 Conclusies

Uit deze schets van de ruwe kengetallen per sector kunnen we het volgende concluderen:

- Bij de sectoren civiel en straf zien we per saldo tussen 2002 en 2005 een stijging van de arbeidsproductiviteit. Bij de sector belasting is sprake van enige daling.
- Er zijn aanzienlijke verschillen in het productiviteitsniveau tussen dezelfde sectoren bij verschillende hoven. De minimale productiviteit ligt ten minste 30% onder de maximale. Bij de sectoren straf zijn in 2005 de verschillen groter.
- De aanwijzingen voor schaaffecten binnen de sectoren zijn diffuus. In 2005 zijn de sectoren van de grote hoven productiever, maar in eerdere jaren was het beeld anders. De sectoren straf en civiel bij de grote hoven laten een relatief grote stijging van de arbeidsproductiviteit zien.

De conclusies uit de analyse met een productiefunctie zijn:

- De optimale schaal van de sector civiel ligt rond 110 arbeidsjaren. Dit is kleiner dan het huidige gemiddelde. Voor de sector straf volgt uit het resultaat: hoe kleiner, hoe productiever. De uitkomst voor de sector belasting is onduidelijk. Alle schattingen bij de gerechtshoven zijn gebaseerd op kleine aantallen en zijn daarmee onzeker.
- Bij alle sectoren zijn er aanwijzingen dat het stuwmeer van zaken (de som van voorraad en instroom) invloed heeft op de productiviteit.
- De afwijkingen van de ‘gemiddelde praktijk’ zijn gemiddeld het grootst bij de sector belasting (10%). Bij de sectoren civiel en straf zijn deze afwijkingen respectievelijk 8% en 7%.

9 Slotbeschouwing en conclusies

In deze slotbeschouwing wordt het uitgevoerde onderzoek naar de productiviteit van de rechtspraak in een breder perspectief geplaatst. Daarbij komen de wetenschappelijke en de beleidsinhoudelijke betekenis van het onderzoek afzonderlijk aan de orde.

9.1 Wetenschappelijke relevantie

In dit rapport wordt een beschrijving gepresenteerd van de economische kenmerken van het systeem van rechtbanken en gerechtshoven en van de ontwikkelingen hierbinnen. Wij maken gebruik van ruwe kengetallen en een econometrisch model dat is gericht op de verklaring van verschillen in productie en productiviteit op basis van productiefuncties. Zo'n functie beschrijft het verband tussen enerzijds de productie en anderzijds de ingezette middelen. Bij de meting van de productie wordt rekening gehouden met de zwaarte van diverse typen zaken en de wijze van afhandeling van deze zaken door deze gewogen op te tellen. De kwaliteit van de productie in termen van bijvoorbeeld klanttevredenheid en zorgvuldigheid van de uitspraak komt hierin niet tot uiting. Idealiter zou de productiefunctie gecorrigeerd moeten worden voor de kwaliteit van de productie. Dat is niet eenvoudig, omdat het begrip 'kwaliteit' vele dimensies kent en de gegevens op dit gebied beperkt zijn. Wel is bekeken of er een samenhang is tussen de beschikbare kwaliteitsindicatoren en de maatstaven voor productiviteit en efficiëntie.

Ook de samenhang van deze maatstaven voor productie en efficiëntie met proces-indicatoren als arbeidsverzuim en in- en uitstroom van personeel komt aan de orde. Dit kan enig nader inzicht geven in het belang van bepaalde eigenschappen van het productieproces voor de uitkomsten in termen van productiviteit of efficiëntie.

In het onderzoek vormen eerst de negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven de eenheid van analyse. Vervolgens komen de onderliggende sectoren binnen de gerechten afzonderlijk aan de orde. De gebruikte gegevens betreffen vier jaren (2002-2005). Voor deze tijdsperiode zijn ook trimestergegevens (gegevens over perioden van vier maanden) voorhanden.

Er blijkt voldoende variatie tussen de waarnemingen van de verschillende jaren en de trimesters om het samenvoegen van deze waarnemingen zinvol te maken.

De gegevens lenen zich, vanwege de korte lengte van de tijdreeksen (vier jaren, twaalf trimesters), niet voor een echte panelanalyse. Daarom is gekozen voor een standaard regressietechniek. Het samenvoegen van de gegevens voor alle jaren of trimesters in één analyse bleek statistisch verantwoord. Het schatten van één productiefunctie over alle afzonderlijke sectoren als eenheden van analyse bleek daarentegen op grond van toetsresultaten statistisch niet verantwoord. Blijkbaar is de productiestructuur van de onderscheiden sectoren daarvoor te verschillend.

De analyses zijn uitgevoerd op basis van de in 2005 in het financieringssysteem gebruikte gewichten om rekening te houden met verschillen in zaakswaarte. Gevoeligheidsanalyses tonen aan dat de uitkomsten, in termen van de structuur van de productiefunctie, niet significant wijzigen als deze gewichten van 2005 worden vervangen door de in 2002 gehanteerde gewichten. Een uitzondering vormt de sector kanton bij de trimesteranalyses.

De financieringssystematiek legt, zowel vóór als vanaf 2005, een indirect verband tussen de productie en kosten. Vóór 2005 was dit verband beperkt, omdat na het vaststellen van het budget aan de hand van de productievoornemens, het budget niet meer aan de werkelijke productie werd aangepast en omdat niet het gehele budget ingezet hoefde te worden. Immers: niet-uitgegeven budget vloeide volgens het kasstelsel terug naar het ministerie en werd dus niet gebruikt om kosten te dekken. Ook vanaf 2005 is dit verband beperkt, omdat na het vaststellen van het budget de kosten niet overeen hoeven te komen met het budget, vanwege de mogelijkheden tot sparen en ontsparen.

De gevonden verklaringsgraden van de productiefuncties zijn hoog. Dit is in econometrische analyses van productiefuncties of andere specificaties van de productiestructuur, bij welke financieringsstructuur dan ook, gebruikelijk (Goudriaan 1989; Van Tulder 1994). Sprekender is dat het model de variatie in productiviteit voor een groot deel kan verklaren. Het deel van de variatie dat wordt verklaard, varieert van circa 50% tot over de 90%. Dit betekent overigens ook dat in een aantal gevallen belangrijke factoren die van invloed zijn op de productiviteit niet in de analyse zijn betrokken.

Verder geven de uitkomsten van dit onderzoek aan dat het soms mogelijk is economisch voordeel te behalen door substitutie van het ene type ingezette middel door het andere. Dit houdt ook in dat uitbreiding gezocht kan worden in de richting van dat type ingezette middel dat de meeste extra productie per euro oplevert. Echter: doordat de relaties tussen de verschillende typen ingezette middelen en de productie niet altijd significant waren, kunnen in het algemeen geen duidelijke uitspraken over substitutiemogelijkheden worden gedaan. De onderlinge samenhang tussen de inzet van de verschillende typen ingezette middelen is de waarschijnlijke oorzaak van de beperkte resultaten op dit gebied. Onderzoeken op de werkvloer zelf of toekomstige analyses met meer waarnemingen en variatie kunnen wellicht meer inzicht in de substitutiemogelijkheden geven.

Het in dit rapport gepresenteerde model kan tevens worden gezien als een bouwsteen voor een op microdata gebaseerd prognosemodel voor de gehele politie- en justitieketen.

9.2 Beleidsrelevante conclusies

De productiviteit varieert aanzienlijk tussen gerechten onderling en bij individuele gerechten in de loop van de tijd. In dit onderzoek hebben we een aantal achtergron-

den van deze variatie kunnen duiden, namelijk de schaal van de productie, de omvang en aard van de ingezette middelen en het stuwmeer van te behandelen zaken.

Het onderzoek laat zien dat de schaal van productie van een gerecht van invloed is op de productiviteit. Te kleine gerechten en te grote gerechten werken op een schaal die ongunstig kan uitpakken voor de productiviteit. Volgens algemene economische inzichten hebben te kleine instellingen last van ondeelbaarheid van bepaalde productiefactoren en onvoldoende mogelijkheden om zich te specialiseren. Te grote instellingen kennen echter verschijnselen als bureaucratisering en te lange communicatielijnen. Bij een breed scala aan producenten blijkt in die zin sprake te zijn van een niet-optimale schaal als de instelling te klein of te groot is. Gerechten vormen hierop dus geen uitzondering.

De schaaleffecten bij rechtbanken zijn overigens gering. De productiviteit van rechtbanken hoeft binnen een breed bereik van 200 tot maximaal 500 arbeidsjaren nauwelijks onder te doen voor die van rechtbanken met een optimale omvang. Bij de gerechtshoven zijn de gevonden schaaleffecten sterker. Het bereik waarbinnen de productiviteit optimaal is, is hier kleiner: tussen 80 en 130 arbeidsjaren. De meeste gerechtshoven zijn groter.

Dat de optimale schaal bij de hoven lager ligt dan bij de rechtbanken zal te maken hebben met de aard van het productieproces. Naarmate er sterker sprake is van vaak voorkomende 'standaardzaken' en minder van specialistisch werk, kan worden verwacht dat de optimale schaal groter is. Bij vaak voorkomende zaken zijn er immers meer mogelijkheden om onderdelen van het productieproces te standaardiseren, en hiervoor moet de organisatie een flinke omvang hebben.

Dit verschijnsel doet zich ook voor bij de verschillen in optimale grootte tussen de sectoren binnen de rechtbanken en hoven. De minder specialistische sectoren kanton en bestuur kunnen economisch gezien de grootste schaal hebben. Bij de meer specialistische sectoren civiel en straf blijkt een grotere schaal eerder negatief uit te werken.

Dit betekent dat in de praktijk de optimale schaal op het niveau van het gerecht niet hoeft samen te gaan met de optimale schaal voor de afzonderlijke sectoren: bij de ene sector kan de optimale schaal kleiner en bij de andere sector kan deze groter zijn dan de werkelijke schaal bij het gerecht. Een uniforme keuze over sectoren heeft dan dus zijn beperkingen. Dat laat onverlet dat veranderingen in de organisatie met gevolgen voor het te behandelen pakket zaken bij met name de kleinste en de grootste gerechten de productiviteit van de rechtspraak kunnen bevorderen. Een, waar mogelijk, specifieke benadering per sector, bijvoorbeeld bij een beleid gericht op samenwerking en herverdeling van zaken, lijkt dan de aangewezen weg.

Hoewel de productiviteit binnen de rechtspraak beïnvloed wordt door de schaal van de productie, laten de analyses zien dat verschillen en ontwikkelingen in productiviteit ook andere achtergronden hebben. Dit blijkt al uit het feit dat in de productiviteitsrangorde tussen gerechten (m.n. tussen rechtbanken) in de loop van de tijd grote veranderingen zijn waar te nemen.

14.4 Slotbeschouwing en conclusies

De analyse laat zien dat in een aantal gevallen het stuwmeer (het aanbod) van zaken van belang is voor de productiviteit. Hier blijkt dus dat niet alleen de inzet van middelen, maar ook het aanbod van te behandelen zaken een factor van belang kan zijn bij de productiviteit. Dit wijst op het belang van een goede aansluiting van de inzet van middelen bij het aanbod van zaken.

Ook andere kenmerken van de middeleninzet kunnen consequenties hebben voor de productiviteit. Zo blijkt een relatief oud rechterlijk personeelsbestand negatief bij te kunnen dragen aan de productiviteit. Anders gezegd: een relatief jong rechterlijk personeelsbestand kan positief bijdragen aan de productiviteit. In dit onderzoek kon niet worden vastgesteld waarom dit zo is.

Dat de beleidsmatige keuzes rond het inrichten van werkprocessen invloed kunnen hebben op de productiviteit, blijkt bij de analyses van de sectoren civiel en straf binnen de rechtbanken. Zowel het beleid waarbinnen controle van de substantiëringsplicht¹ bij civiel centraal staat, als het beleid rondom aanhoudingen bij straf vertoont samenhang met de productiviteit. De mate waarin binnen de sector civiel gebruik wordt gemaakt van de comparitie na antwoord² heeft overigens geen aantoonbaar effect op de productiviteit. En dat, terwijl één van de doelstellingen bij het stimuleren van deze wijze van afdoening het verhogen van de productiviteit was.

Ongetwijfeld zijn er nog andere, hier niet in beeld gebrachte, factoren van invloed op de productiviteit. Nadat de invloed van een aantal factoren expliciet is genoemd, blijken er immers nog belangrijke ('autonome', ofwel onverklaarde) ontwikkelingen in de productiviteit aanwezig te zijn. Bovendien kan een deel van de waar te nemen verschillen tussen gerechten in arbeidsproductiviteit en totale productiviteit niet door de analyses in dit rapport worden verklaard.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de wijze waarop middelen aan en binnen de gerechten worden toegekend en de manier waarop deze toewijzing wordt afgestemd op het aanbod van zaken, van groot belang is. In dit verband is een goed inzicht in het te verwachten beroep op de rechter eveneens van belang. Ook kunnen kenmerken van de organisatiecultuur en de inrichting van de processen die daarbinnen plaatsvinden, cruciaal zijn. De gevonden samenhang tussen de productiviteit en de (beperkt beschikbare) maatstaven op dit gebied wijst daarop.

In hoeverre hangt de productiviteit, zoals deze in dit onderzoek wordt gemeten, samen met de beschikbare indicatoren van de kwaliteit van de dienstverlening? Is er sprake van een positieve of negatieve uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit? Op het gebied van kwaliteit waren voor dit onderzoek gegevens beschikbaar over doorlooptijden (snelheid), appelratio's (beperkte gegevens) en de uitkomsten van klantenwaarderingsonderzoeken.

1 De verplichting voor partijen om de kern van het 'geschil' te expliciteren.

2 Een 'comparitie na antwoord' houdt in dat de rechter in een civiele dagvaardingszaak na de eerste uitwisseling van stukken een zitting met beide partijen belegt en daarbij tot een schikking of snelle beslissing tracht te komen.

Het verband tussen productiviteit en doorlooptijden is doorgaans niet sterk. Waar wel verbanden bij rechtbanken en gerechtshoven worden gevonden, blijken deze negatief: een hogere productiviteit gaat samen met een lagere doorlooptijd. Hier gaan kwantiteit en kwaliteit dus eerder samen. Verkorting van doorlooptijden en verhoging van productiviteit zijn verschillende beleidsdoelen. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat het streven naar verkorting van doorlooptijden en verhoging van de productiviteit in elkaars verlengde kunnen liggen en zeker niet onderling strijdig hoeven te zijn.

Bij de appelratio's worden geen duidelijke verbanden met de productiviteit gevonden. De gegevens op dit gebied zijn ook erg beperkt.

Op basis van klantenwaarderingsonderzoeken blijkt bij de rechtbanken in een aantal gevallen een positief verband aanwijsbaar tussen productiviteit/efficiëntie en de tevredenheid van professionele partners van de rechtbanken. Dit verband bestaat binnen de rechtbanken ook bij de sector kanton. De overige sectoranalyses brengen geen duidelijk positieve of negatieve samenhangen aan het licht.

Deze analyses geven dus geen aanwijzingen voor een (negatieve) uitruil tussen productiviteit en kwaliteit. Integendeel, er zijn eerder aanwijzingen voor enige positieve samenhang: rechtbanken die een hogere productiviteit of efficiëntie kennen, hebben in enkele opzichten ook meer tevreden (professionele) klanten. Ook bij de landelijke ontwikkelingen blijkt deze samenhang op te treden. De productiviteitsstijging die in dit rapport tussen 2002 en 2005 bij rechtbanken wordt geconstateerd, blijkt samen te gaan met een doorgaans stijgende klantwaardering.

De in dit rapport gepresenteerde modellen kunnen gebruikt worden voor het ontwikkelen van kostprijzen van de verschillende rechtspraakproducten. Dit is van belang voor het financieringssysteem van de rechtspraak.

In de tweede fase van het onderzoek naar de productiviteit van de rechtspraak kunnen bedrijfsorganisatorische, bedrijfspsychologische en nadere bedrijfseconomische aspecten van de gerechten worden betrokken. De uitkomsten van deze publicatie kunnen hiervoor als basis dienen. Dit is in overeenstemming met de door APE (2003) voorgestelde benadering: bestudering van de werkprocessen van de gerechten via casestudies in combinatie met de toepassing van kengetallen.

Summary

The judiciary: Productivity in perspective

The Dutch Council for the Judiciary (Raad voor de rechtspraak, or Rvdv) is interested in the productivity of the judiciary system. In order to investigate this, the Council initiated a two-phase project at the end of 2005. The first phase comprises a general statistical review, and forms the subject of this publication. The second phase involves a more in-depth study of the organisation of the judiciary, and builds on the results of the first project phase.

The statistical review presented in this publication was created in a collaborative venture between the Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (SCP) and the Council for the Judiciary (Rvdv). It focuses on the developments and differences in the productivity of the nineteen law courts and five appeal courts in the Netherlands in the period 2002-2005, and explores the extent to which those developments and differences can be explained. The relationship between productivity and the number of process and quality indicators available was also studied.

The findings provide information for discussions relating to organisation (e.g. desired scale, cooperation), funding (e.g. costs) and best practices in the judiciary. The correlations found in this report between resources deployed and cases handled can also serve as a basis for a detailed modelling of the judicial chain.

Study design and method

The study was based on information drawn from the consolidated four-monthly reports on the judiciary over the period 2002-2005.

The output is the weighted sum of a wide range of products of the judiciary. In the main these consist in the settlement of various types of cases in various ways. The weighting is based on the 2005 funding system, the weightings used (the LAMICIE workload measurement system weightings or norms) being generally based on time use studies at the courts. The criteria used to measure output are labour productivity (the ratio between output and personnel strength in employment years or full-time equivalents) and total output (the ratio between output and total volume of resources deployed). The total volume of resources deployed is the sum of the volume of personnel and non-personnel resources. These measures of output are calculated for the nineteen law courts and five appeal courts in the Netherlands.

In a detailed analysis of output, it is important to identify the objectives for which the courts are aiming and the parameters within which they operate. Economic theory distinguishes different types of producer behaviour, such as aiming for minimisation of costs or maximisation of profits or returns. Formulating a clear and uniform objective where possible has advantages, and using information about that objective can produce more reliable estimates. However, it cannot simply be assumed that the courts have such uniform objectives. Since the available budgets for the period prior to 2005 were entirely fixed in advance (through administrative and price agreements), while those after 2005 were also largely fixed, it was decided to use output functions when describing the output structure; an output function establishes a relationship between resources deployed and output delivered, without using extra information about the objectives of the producer. A flexible specification was chosen (in logarithms) which is able to describe many relationships.

The definition of output used relates output to the size of the judicial staff (judges and counsel), support staff and non-personnel resources, the 'reservoir' of cases and any other relevant characteristics of the resources used or of the organisation. Allowance is also made for 'period effects' stemming from changes in regulations, policy or other factors that were not observed directly. The personnel factor is expressed in full-time equivalents and equipment in real costs. The 'reservoir of cases' is the sum of new cases, cases pending and cases being handled. In economic terms, the reservoir of cases is an output factor: it is one of the resources that is needed in order to deal with cases. A normal regression method was chosen for the estimations, applied to a panel of observations: all nineteen courts were observed over a period of four years (2002-2005) or 12 four-month periods (within that period), and all five appeal courts were observed for those same 12 four-month periods. A shortage of observations prevented the use of a panel data method.

The key findings of the study are discussed below, in each case preceded by a description of the relevant research question or questions.

Developments and differences in output

The first research question was: What picture do the annual and four-monthly summaries for the period 2002-2005 present of the differences in productivity between the nineteen law courts and five appeal courts, both in total and per judicial sector? What trends can be observed in that picture? Are the definitions used for the underlying data sufficiently uniform to regard those differences as real?

To begin with the last question, on the quality of the data used, the information on personnel strength, in particular, is incomplete. A number of estimates were therefore made and it is likely that there is some statistical noise in the data. However, the figures on costs and output have been reasonably standardised since 2002 and, while

there have been a number of definition changes over time, these are of relatively minor significance. It is therefore unlikely that the conclusions on differences and developments will have been substantially distorted by the quality of the data used.

Law courts as a whole

Overall labour productivity in the nineteen law courts increased by 5% between 2002 and 2005. This is the combined result of a productivity increase of 16% and an increase in personnel strength of 11%. At the five appeal courts together, labour productivity rose by 4% over the same period, the result of a productivity increase of 25% combined with an increase in personnel strength of 21%. These increases are not evenly spread over the period; after an initial rise, the productivity of the law courts fell again in 2005, while the productivity of the appeal courts fell in both 2004 and 2005.

Total productivity also increased, in both the law courts and the appeal courts. The total productivity of the nineteen law courts rose by 14% between 2002 and 2005, the result of a combination of an increase output of 16% and a rise in the resources deployed of 2%. Total productivity in the appeal courts was 10% higher in 2005 than in 2002, due to the combined influence of 25% growth in output and an increase in resources deployed of 14%. Dividing the law courts into four size categories reveals only slight differences in labour productivity and total productivity between the categories in 2005. In the years before 2005, productivity was lower in the largest courts. The productivity of the medium-sized courts was relatively high throughout the period. Productivity at the three largest appeal courts was slightly higher in 2005 than at the two smallest courts. This picture was reversed in the years before 2005.

The productivity rankings between the individual courts have changed over the years. This becomes clear when comparing the productivity figures in 2002 and 2005 for individual law courts and appeal courts. The changes in these rankings are especially marked for the law courts.

There are also considerable differences in productivity between individual law courts, up to a maximum of 50% for labour productivity and almost 40% for total productivity. For the appeal courts, the differences range from over 60% for labour productivity to just under 30% for total productivity.

The main conclusions that can be drawn from the analysis of the raw data on productivity in the law courts are that there was a net increase in the productivity of both the law courts and the appeal courts over the whole period 2002-2005, and that wide differences in productivity can be observed both between the different years in the period covered and between individual courts.

Sectors

The courts can be divided into four sectors, the appeal courts into three, in which cases from different jurisdictions are handled. Both law courts and appeal courts have administrative, civil and criminal sectors. The law courts additionally have the district court sector, within which categories of (usually smaller) cases defined by law are handled in each jurisdiction.

The trends in labour productivity vary widely between the different sectors. In the law courts, the district and administrative sectors show a rise in productivity of 12% and 11%, respectively; the civil sector remains stable and the criminal sector shows a fall of 5%. Labour productivity in the appeal courts rose between 2002 and 2005 in the civil sector (+9%) and criminal sector (+5%) and fell in the administrative sector (-5%).

If the law courts and appeal courts are broken down by size, the picture varies from year to year. Only the criminal sector at the large courts shows relatively low productivity in all years – though in 2005 labour productivity at these large courts was higher than in 2002. In 2005 the large appeal courts were more productive than their smaller counterparts, but in earlier years the picture was the other way and round. The biggest variation in productivity is found for both the law courts and the appeal courts in the criminal sector in 2005.

The main conclusions of the analysis of the raw data per sector are that productivity in most sectors within the courts rose throughout the period 2002-2005, and that wide differences in productivity can be observed in the sectors both between individual years and between the different courts.

Background to productivity differences and developments

The second research question was: To what extent are the differences and developments in productivity attributable to:

- a. General quantitative characteristics of the organisational structure (deployment of personnel, budget, ratio between different personnel categories);
- b. Characteristics of the way in which the working processes and the court are organised (degree of shared management and support, accommodation factors);
- c. Available characteristics of the personnel (average age/experience of judges);
- d. Intake and stock of cases?

Output functions can provide a better indication of the background to the productivity differences observed between courts, and of the background to developments in that productivity. The main conclusions from the output function analyses at the level of the law courts and appeal courts are as follows:

- The optimum size of the law courts is slightly smaller than the current average size: a staffing level of approximately 330 employment years. At courts with personnel levels of between 200 and 500 employment years, scale effects lead to deviations in productivity of no more than 2% compared with the optimum size; however, the productivity of courts with personnel levels of fewer than 200 or more than 500 employment years is significantly lower than in courts of the optimum size. It should however be noted that such large or small courts are in the minority. These findings are in line with the theory that institutions which are too small or too large face disadvantages of scale.
- The scale effects are relatively stronger at the appeal courts. According to the analyses, the optimum scale here is around 100 employment years, roughly half that of the average law court. The productivity of courts with personnel levels of between 80 and 130 employment years deviates by no more than 2% from the productivity of courts having the optimum size. Given the small number of appeal courts, however, these findings need to be treated with some caution.
- These findings mean that, although there is little to be gained in productivity terms from adjusting the scale of most courts, increasing or reducing the scale at a few courts would produce benefits.
- The scale effects found in the analyses at sector level are often slightly stronger than the effects for the courts as a whole. For the law courts, the optimum scale for the administrative sector is slightly greater than the present average, equating to a personnel strength of 90-100 employment years. The scale effects of small administrative sectors are negative. In the civil sector, the law courts are more productive as the sector is smaller, though the effects are not great. In the district sector, the optimum scale is more than one and a half times the current average (approximately 160 employment years), though larger sectors do not perform much worse. For the criminal sector, the differences are much wider: although the productivity in sectors having the optimum size of 70% of the average is only 2% higher than the average, scale effects at the large criminal sectors mean they produce between 15% and 27% less per euro.
- The optimum scale for the civil sector in the appeal courts is around 50 employment years, smaller than the current average. For the criminal sector, the smaller it is, the more productive it is.
- The reservoir of cases (the sum of existing cases plus the intake of new cases) has a demonstrable influence on output at both law courts and appeal courts and in virtually all sectors and makes a substantial contribution to explaining the productivity differences. A small number of cases in relation to the available resources can lead to lower productivity; conversely, a relatively high number of cases can lead to a large reservoir and higher productivity, but will cause the throughput times to increase.
- Indications are found in only a few cases that specific features of the deployment of resources influence productivity. For example, the proportion of older judges (aged over 55 years) at a law court (according to the four-monthly analysis) or of

justices at the appeal courts correlates negatively with productivity. International research does however suggest a significantly higher optimum age for the productivity of judges, although this is measured in a different way.

- It cannot be concluded from the analyses that productivity can be increased by substituting different types of personnel (judges or appeal court justices, support staff) or switching between personnel and non-personnel resources. It is only in the civil and district sectors within the law courts that the contribution of a judge to the output is relatively greater in relation to the costs than that of the non-personnel costs and the other personnel, respectively. Given the strong correlation between the different resources deployed in the courts, it is generally not possible to draw firm conclusions about the effects of substitution. It is only in the district and civil sectors of the law courts that there are any indications that substitution can increase productivity.
- The factors explicitly included in the analysis cannot explain all the differences in productivity. On average, the law courts deviate positively or negatively by more than 4% in the years 2002-2005 inclusive from the (explained) output that would be expected on the basis of the output function. This variation is small compared with the variation in raw productivity outlined earlier. Yet a not inconsiderable proportion of the actual variation has not been explained. The deviations from the actual explained output in the courts are greatest on average in the criminal (11%) and administrative (7%) sectors, and smallest in the civil (3%) and district (4%) sectors. In the appeal courts the deviations are smaller: an average of 2% in total and 10%, 8% and 7% in the taxation, civil and criminal sectors, respectively.
- Over time there has been an increase in productivity which cannot be explained by the factors included in the analysis: the 'organic increase'. This led to an increase in productivity in the law courts between 2002 and 2005 (1-4%). The administrative and district sectors, in particular, showed high organic growth. In the appeal courts, the organic increase in productivity between 2002 and 2005 was bigger still (+19%). Here, the increases occurred in the criminal and civil sectors.
- The sometimes large organic increases indicate that there are a number of important factors which were not included in the analysis but which have an influence on (development in) productivity.
- The factors not considered which possibly influence productivity may be diverse. They may include unspecified differences in the quality of the resources deployed (e.g. the quality of management) or – despite the far-reaching differentiation into product types – unspecified differences in case severity. These differences may in turn be related to environmental factors. Differences in efficiency may also be related to the way in which the production process is internally organised. Or, where there is the possibility of a trade-off between output and quality, they may have to do with the quality of the services delivered. The extent to which a number of these characteristics of the production process and the quality of the services delivered correlates with the level of productivity or efficiency is considered in the next section.

- For a detailed analysis of the background to differences in efficiency, the study described earlier was performed on the work floor.

Relationship between productivity and process and quality indicators

The third and fourth research questions are:

To what extent can a relationship be identified between productivity and process characteristics of the court (sickness absenteeism, policy on 'court appearance after the submission of the statement of defence' (comparitie na antwoord) in civil cases, adjournment policy in criminal cases)? Any such relationships could enable the above findings to be put into more detailed perspective and offer a starting point for the analyses in a second phase, focusing on business processes on the work floor.

To what extent can a relationship be identified with available measures of quality and service, including throughput times?

Based on a limited analysis due to equally limited availability of data of the correlation between productivity and efficiency on the one hand and process and quality indicators on the other, the following picture emerges (to the extent that these indicators are available):

Labour productivity in the law courts correlates negatively with sickness absenteeism. This is a logical finding, since absenteeism reduces the time available for the primary process. Sometimes the reverse correlation is assumed: high productivity is thought to lead to high pressure of work, in turn increasing absenteeism rates. Such a positive correlation between productivity and sickness absenteeism is not confirmed by these findings.

In some cases a positive correlation can be demonstrated between productivity/efficiency and the appreciation of the court by professional clients. In other cases no clear correlation can be found between productivity/efficiency and appreciation.

There are generally no strong indications of a correlation between productivity and throughput times; such a correlation is found in only a few cases in the law courts. This correlation is then the negative: higher productivity correlates with longer throughput times.

In the civil sector within the law courts, a policy in which the central plank is verification of the substantiation obligation in defended commercial cases correlates with higher productivity and efficiency.

In the criminal sector within the law courts, a policy of adjourning criminal cases (to permit further investigation, calling of new witnesses, etc.) for a fixed period

rather than indefinitely correlates with higher productivity.

In the appeal courts, there is a positive correlation between efficiency and the influx of new personnel.

Main conclusions with a bearing on policy

On average, the productivity of both the law courts and the appeal courts is increasing. Moreover, there are considerable variations both in the productivity of individual courts over time and between different courts. In this study we have been able to identify some of the backgrounds to this variation, namely the scale of the output, the size and nature of the resources deployed and the reservoir of cases to be handled.

The scale of a court's output influences its productivity. Courts which are too large or too small operate at a scale which has an unfavourable influence on productivity. The scale effects at law courts are relatively small; there are a few courts which are too small and a few which are too big. The scale effects at the appeal courts are more marked; most appeal courts are too big. The optimum scale for appeal courts is smaller than that for law courts. This is probably due to the more specialist nature of the appeal courts.

This same phenomenon is found in the law caught sectors, where the less specialist sectors 'district' and 'administration' can operate at the largest scale economically.

Changes in scale, especially in the smallest and largest courts, can improve the productivity of you dictionary. A policy focused on cooperation and redistribution of cases in the sectors would appear to be the way forward.

In addition to scale, the reservoir of cases is also important for productivity. This points up the importance of proper gearing of the deployment of resources to the number of cases to be handled.

Not all variation in productivity is explained. This is supported by the large organic developments and inefficiencies found. Other factors, not illustrated here, can thus influence productivity. Examples include features of the organisational culture and the configuration of the processes within that culture.

The fact that policy choices relating to the configuration of work processes influence of activity is borne out by the analyses of the civil and criminal sectors within the law courts. Both the policy on verifying the substantiation requirement in civil cases and the policy on adjournments in the criminal sector show a relationship with productivity. The degree to which 'court appearance after the submission of the

statement of defence' (comparitie na antwoord) is used within the civil sector has no demonstrable effect on productivity.

Productivity also correlates with a number of available indicators of quality of service. In a limited number of cases, a correlation is found at both law courts and appeal courts between productivity and throughput times. These correlations are negative: higher productivity goes hand-in-hand with a shorter throughput time. The policy objectives of reducing throughput times and raising productivity are thus complementary. No clear correlations with productivity are found for the appeal ratios. Based on client appreciation surveys, a positive correlation is found in some cases for the law courts between productivity/efficiency and the satisfaction of professional partners of the courts. This correlation is also found within the district sector of the law courts.

These analyses thus offer no evidence of a (negative) trade-off between productivity and quality. On the contrary, if anything there are indications of a positive correlation. This correlation is also found when looking at national developments. The rise in productivity in the law courts observed in this report for the period 2002-2005 is found to go hand-in-hand with rising client appreciation.

In the second phase of the study of the productivity of the judiciary organisational, psychological and further economic aspects of the operations of the courts can be investigated. The findings in this report can serve as a basis for that research. This is in line with the approach proposed by APE (2003): studying the working processes of the courts via case studies in combination with the use of key figures.

Literatuur

- APE (2003). *Rechtspraak en productiviteit. Een internationale verkenning*. Den Haag: APE.
- Barrère, C., J.-M. Gallien, C. Wilmotte, J. Kobielski, L. Bescont en T. Come, F. Facchini en S. Harnay (2001). *La Qualité de la Justice: Une Analyse Économique Exploratoire*. Reims: Université de Reims Champagne-Ardenne (Centre d'Études et de Recherches en Analyse de Systèmes).
- Bhattacharya, Mita en Russell Smyth (2001). Aging and Productivity among Judges: Some Empirical Evidence from the High Court of Australia. In: *Australian Economic Papers*, jg. 40, nr. 2, p. 199-212.
- Blank, J.L.T., E. Eggink en A.H.Q.M. Merckies (1998). *Tussen bed en budget*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2006). *Rechtspraak in Nederland 2005*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Croes, M.T., m.m.v. S.H.E. Janssen en N. Dijkhoff (2005). *Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2005-20).
- Dietz, F.J., W.J.M. Heijman en E.P. Kroese (1990). *Leerboek algemene economie*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Duncombe, William, Jerry Miner en John Ruggiero (1997). *Empirical evaluation of bureaucratic models of inefficiency*. *Public Choice*, jg. 93, nr. 1-2, p. 1-18.
- Eggink, E. en J.L.T. Blank (2001). *Verstandig verzorgd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eshuis, R.J.J. Proefschrift (nog te verschijnen).
- Gillespie, Robert W. (1976). The Production of Court Services: An Analysis of Scale Effects and Other Factors'. In: *Journal of Legal Studies*, jg. 5, nr. 2, p. 243-264.
- Goudriaan, R., Frank van Tulder, Jos Blank, Ab van der Torre en Bob Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverlening. Een onderzoek naar de productiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom. (Sociale en Culturele Studie 11).
- IVA (2006). *Recht doen aan benchmarken*. Tilburg: IVA.
- Kittelsen, S.A.C. en F.R. Førsund (1992). Efficiency analysis of Norwegian district courts. In: *Journal of Productivity Analysis*, jg. 3, nr. 3, p. 277-306.
- Koutsoyiannis, A. (1987). *Modern Microeconomics*. Basingstoke: McMillan.
- Kroes, Ron (2006). *Simpelweg samenwerken*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak (Rechtspraakrapport).
- Kuhry B. en A. van der Torre (2002). *De vierde sector: achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Larsen, P., H.P. Baadsgaard, H. Engell, H. Mortensen, T. Pedersen en H. Thorup (2000). *Beretning om retternes produktivitet mv*. København: Folgetinget.
- Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis en M. van Gammeren, m.m.v. A. van Son, Y. Visser en N. Dijkhoff (2005). *Prognosemodellen justitiële ketens: civiel en bestuur: modelversie 1.0*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2005-13).
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. x-Efficiency. In: *American Economic Review*, jg. 56, p. 392-415.
- Longo, N. (2001). Efficiency of Italian Administrative Tribunals Assessed by Means of EDA-FDH Analysis. In: *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, jg. 48, nr. 1, p. 85-106.

- Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts en W. van der Heide (2004). *Prognosemodel justitiële ketens: veiligheidsketen*. Technische notitie, versie 1.1. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2004-8).
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Niskanen, William A. (1975). Bureaucrats and Politicians. In: *The Journal of Law and Economics*, jg. 18, nr. 3, p. 617-643.
- Posner, R. (1995). *Aging and Old Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Posner, R.A. (2000). Is the Ninth Circuit Too Large? A Statistical Study of Judicial Quality. In: *Journal of Legal Studies*, jg. 2, nr. 2, p. 711-719.
- Predraja, F. en J. Salinas (1996). An Assessment of the Efficiency of Spanish Courts using DEA. In: *Applied Economics*, jg. 28, nr. 11, p. 1391-1403.
- Prisma (2004). *Een ogenblik geduld alstublieft*. Amersfoort: Prisma.
- Prisma (2006a). *De zaken meer op orde*. Amersfoort: Prisma.
- Prisma (2006b). *Iets duidelijker a.u.b.* Amersfoort: Prisma.
- Rvdr (2004). *Jaarverslag 2003*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2005a). *Rechtsreeks, 2005/1*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2005b). *Strafzaken in de grote steden extra bewerkelijk?* Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2006a). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2006b). *Goede rechtspraak door sterke regio's*. Eindrapport Commissie Van der Winkel. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Smyth, Russell en Mita Bhattacharya (2003). How fast do old judges slow down? A life cycle study of aging and productivity in the Federal Court of Australia. In: *International review of Law and Economics*, jg. 23, nr. 2, p. 141-164.
- Statskontoret (1998). *Produktivitetsutveckling i statsförvaltningen 1990-97*. Stockholm: Statskontoret.
- Torre, A.G.J. van der, en F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2001/15).
- Tulder, F.P. van, en A.C. Spapens (1990). *Doelmatig rechtspreken*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Tulder, F.P. van (1994). *Van misdaad tot straf*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Tulder, F.P. van, P.L.M. Steinmann en A.G.J. van der Torre (1999). Het Jukebox-1 model. In: G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt en G.B. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de criminologie*. Den Haag: Sdu (jubileumbundel van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie).
- Tulder, Frank van (2006). *Rechtspraak en schaafeffecten*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Tulkens, H. (1993). On FDH-Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts and Urban Transit. In: *Journal of Productivity Analysis*, jg. 4, p. 183-210.
- Tulkens, H. (1998). Évaluation de l'arriéré judiciaire à la lumière d'une mesure de l'efficacité des activités des tribunaux. In: *Bulletin de Documentation (Ministère des Finances-Belgique)*, jg. 58 nr. 5, p. 1-21.
- Verwoerd, J.R.A., en P.A.J.Th. van Teeffelen (1985). *De rechter aan het werk: overbelast of onderbenut?*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (rapport 54).
- Weller, D. en M.K. Block (1979). Estimating the Cost of Judicial Services. In: C.M. Gray (red.), *The Cost of Crime* (p. 149-164). Beverly Hills: SAGE publications.
- Wyckoff, G.P. (1990). The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy. In: *Public Choice*, jg. 67, nr. 1, p. 35-47.

Begrippenlijst

Akte

Ondertekend geschrift dat als bewijs kan dienen (bron: rechtspraak.nl)

Afdoening door de rechter

Eindbeslissing van de rechter in eerste aanleg, in hoger beroep of in cassatie, zoals schuldigverklaring, vrijspraak en voeging ter zitting.

Afdoening door de rechter in cassatie

Einduitspraak van de rechter, zoals bevestiging van het vonnis in eerste aanleg, vernietiging van het vonnis in eerste aanleg, verwerping van het cassatieberoep, terugverwijzing, schuldigverklaring en vrijspraak.

Afdoening door de rechter in eerste aanleg

Eindbeslissing van de rechter in eerste aanleg, zoals schuldigverklaring en vrijspraak.

Afdoening door de rechter in hoger beroep

Einduitspraak van de rechter, zoals bevestiging van het vonnis in eerste aanleg, vernietiging van het vonnis in eerste aanleg, schuldigverklaring en vrijspraak.

Afdoening door het Openbaar Ministerie

Beslissing van het Openbaar ministerie ter afhandeling van de zaak, namelijk sepot, voeging (bijvoorbeeld ter berechting door de rechter), transactie of overdracht naar een ander parket.

Appèl

Hoger beroep; de mogelijkheid om, als men het niet eens is met een rechterlijke uitspraak, een nieuwe uitspraak van een hogere rechter te vragen. Als een zaak bij de rechtbank heeft gediend en hoger beroep wordt ingesteld, dan wordt de zaak meestal behandeld door het gerechtshof. In beroep gaan bij de Hoge Raad heet geen 'appèl' maar 'cassatie'.

Appelratio

Percentage van de zaken in eerste aanleg waarvoor hoger beroep wordt ingesteld.

Zaak op tegenspraak

Zaak waarbij de gedaagde (in het civiel recht) of de verdachte/raadsman van verdachte (in het strafrecht) in de procedure is verschenen en zijn kijk op de zaak heeft kunnen geven.

Arrondissementsrechtbank

Rechtscollege ('de rechtbank') dat bevoegd is in eerste aanleg kennis te nemen van alle zaken waarvoor niet een andere rechter is aangewezen. Het is ook bevoegd om kennis te nemen van het hoger beroep vonnis van het kantongerecht.

Auditeur

Aankomende rechter in opleiding met minder bevoegdheden dan de rechter; hij mag bijvoorbeeld niet zelfstandig rechtspreken (in 2002 6% van de rechterlijke ambtenaren).

Beleidssepot

Beslissing van het Openbaar Ministerie waarbij wordt afgezien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Cassatie

Hoger beroep bij de Hoge Raad.

Civiel recht

Recht dat betrekking heeft op geschillen tussen burgers onderling, tussen bedrijven onderling of tussen burgers en bedrijven. Het civiel recht wordt ook burgerlijk recht of privaatrecht genoemd.

Comparitie na antwoord

In de regel zal de rechter bepalen dat na de conclusie van antwoord een comparitie moet worden gehouden. De partijen verschijnen dan persoonlijk voor de rechter waarbij de rechter vragen kan stellen aan partijen en er getuigen en deskundigen kunnen worden gehoord.

Contradictoir

Zaak op tegenspraak. Dit betekent dat de gedaagde (in het civiel recht) of de verdachte/raadsman van verdachte (in het strafrecht) in de procedure is verschenen en zijn kijk op de zaak heeft kunnen geven.

Delicten

Handelingen, of het nalaten van handelingen, die bij de wet strafbaar zijn gesteld. Hieronder vallen zowel overtredingen als misdrijven.

Eerste aanleg

Uitdrukking die in de rechtspraak gebezigd wordt voor ‘eerste rechter die van een zaak kennisneemt’. In Nederland is dit in principe de Rechtbank, tenzij de wet anders bepaalt. Veel (kleine) zaken komen in eerste aanleg voor de kantonrechter.

Enkelvoudige Kamer (EK)

Een rechtszitting waar één rechter rechtspreekt.

Gerechtshof

Rechtscollege (‘het hof’) dat het hoger beroep tegen een in eerdere instantie gewezen vonnis behandelt.

Gevangenisstraf

Vrijheidsstraf met een strafduur van maximaal twintig jaar en in de regel ondergaan in een gevangenis.

Hechtenis

Vrijheidsstraf met een strafduur van maximaal één jaar en vier maanden, van lichtere aard dan gevangenisstraf en in de regel ondergaan in een huis van bewaring. Hechtenis wordt ook toegepast bij het niet of niet volledig betalen van een geldboete of bij vrijheidsbeneming voorafgaand aan behandeling ter rechtszitting.

Hoge Raad

Hoogste rechtscollege van de gewone rechterlijke organisatie.

Hoger beroep

Een rechtsmiddel, ook appèl genoemd, tegen een rechterlijk beslissing waardoor de zaak opnieuw ter behandeling en beoordeling aan de naast hogere rechter wordt voorgelegd.

(Hoofd)officier van justitie

Vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie bij kantongerecht en arrondissementsrechtbank.

Hoofdstraffen

Tot deze straffen behoren: gevangenisstraf, hechtenis, geldboete, tuchtschool, arrest, berisping, vervangende taakstraf.

Kantongerecht

Laagste instantie van de gewone rechterlijke organisatie.

Meervoudige Kamer (MK)

Een rechtszitting waar drie rechters rechtspreken.

Misdrijven

Strafbare feiten van de zware soort, als zodanig aangeduid in de strafwetten. Berechting in eerste aanleg geschiedt meestal door de (arrondissements)rechtbank.

Openbaar Ministerie (OM)

Overheidsorgaan, met als voornaamste taken de leiding bij de opsporing van delicten, de vervolging van de daders, de uitvoering van strafvonnissen en de informatieverstrekking aan de rechter voor zover de wet dat voorschrijft. Het Openbaar Ministerie is georganiseerd in parketten. In elk arrondissement is een arrondissementsparket voor de (arrondissements)rechtbank en de kantongerechten in dat arrondissement. Verder is er een parket bij elk van de gerechtshoven en één bij de Hoge Raad. Aan het hoofd van een arrondissementsparket staat de hoofdofficier van justitie. Onder hem staan officieren van justitie in verschillende rangen. Het parket bij de gerechtshoven en de Hoge Raad bestaat uit een procureur-generaal met daaronder enige advocaten-generaal.

Onherroepelijk afgedane strafzaken

Strafzaken die voor wat de strafrechtspleging betreft beëindigd zijn door bijvoorbeeld een beleidssepot, een transactie of een eindbeslissing van de rechter die onherroepelijk is geworden.

Onherroepelijke uitspraak

Uitspraak door de rechter waartegen geen gewoon rechtsmiddel kan worden ingesteld, waartegen dus geen hoger beroep of cassatie mogelijk is.

Onvoorwaardelijke straf

Een straf die ten uitvoer wordt gelegd.

Overtredingen

Strafbare feiten van de lichte soort, als zodanig aangeduid in de strafwetten. Berechting in eerste aanleg geschiedt meestal door het kantongerecht.

Parket

Het bureau van het Openbaar Ministerie.

Proces-verbaal

Ambtelijk verslag van officiële handelingen of bevindingen, in het bijzonder het verslag van een politieman of -vrouw of een andere opsporingsambtenaar van een door hem/haar geconstateerd strafbaar feit.

Procureur-generaal

Vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie bij gerechtshof en Hoge Raad.

Schuldigverklaring

Uitspraak van de rechter waarbij het ten laste gelegde feit bewezen en strafbaar wordt geacht en de verdachte deswege strafbaar wordt geoordeeld. Meestal loopt dit uit op een straf.

Sepot

Beslissing van het Openbaar Ministerie waarbij wordt afgezien van vervolging van een geconstateerd strafbaar feit. Er zijn beleidssepots en technische sepots.

Strafbaar feit

Handelingen, of het nalaten van handelingen, die bij de wet strafbaar zijn gesteld. Hieronder vallen zowel overtredingen als misdrijven.

Straffen

Door de rechter opgelegde sancties naar aanleiding van het plegen van een strafbaar feit. De straffen zijn onder te verdelen in hoofdstraffen en bijkomende straffen.

Strafrecht

Recht met betrekking tot de berechting van strafbare feiten (overtredingen en misdrijven)

Strafrechtspleging

Het geheel van rechtshandelingen door het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht met betrekking tot strafzaken.

Strafzaken

Processen-verbaal die bij een parket voor vervolging van één verdachte staan ingeschreven.

Substantiëringsplicht

De verplichting voor partijen om de kern van het 'geschil' te expliciteren.

Taakstraf

Straf die een alternatief vormt voor een korte vrijheidsstraf. Deze kan alleen worden opgelegd indien de veroordeelde daarmee instemt. Een taakstraf kan bestaan uit een werkstraf (dienstverlening), een leerstraf of een combinatie van beide. De maximumduur van een werkstraf is 240 uur. De uitvoering van taakstraffen voor volwassenen is in handen van de reclassering. Voor jeugdigen berust zij bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Technisch sepot

Beslissing van het Openbaar Ministerie waarbij wordt afgezien van vervolging omdat de officier van justitie gelet op de resultaten van het opsporingsonderzoek of gerechtelijk vooronderzoek, van oordeel is dat een vervolging niet tot een ver-

oordeling zal leiden, bijvoorbeeld omdat het bewijs ontbreekt of omdat het feit of de verdachte niet strafbaar is.

Voeging ter zitting

Het samenvoegen door de rechter van twee of meer strafzaken die onder verschillende parketnummers zijn ingeschreven, met het doel deze zaken als één strafzaak te behandelen.

Voorwaardelijke straf

Een straf die niet ten uitvoer wordt gelegd als de veroordeelde gedurende een proeftijd van maximaal drie jaar geen delict pleegt en de door de rechter te stellen voorwaarden nakomt. Het Openbaar Ministerie heeft het algemeen toezicht op de naleving van de door de rechter gestelde voorwaarden. De reclassering speelt hierbij een ondersteunende rol.

Vrijspraak

Beslissing waarbij de rechter niet bewezen acht dat het door de officier van justitie ten laste gelegde feit door de verdachte is gepleegd.

Zittende magistratuur (ZM)

Aanduiding voor de rechters. Dit begrip wordt gebruikt als tegenhanger van de staande magistratuur (OM). Officieren van Justitie bijvoorbeeld, die tot het OM behoren, staan in de rechtszaal, terwijl rechters zitten.

Bronnen:

- CBS, Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid, diverse eerste kwartalen
- Spectrum encyclopedie
- website www.rechtspraak.nl.

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter:

Prof. dr. J.J.M. (Jules) Theeuwes (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Universiteit van Amsterdam)

Leden:

Mr. R.J.A.M. (Ralph) van den Broek (ministerie van Justitie)
Dr. F. (Frans) van Dijk (Raad voor de rechtspraak)
Dr. E. (Evelien) Eggink (Sociaal en Cultureel Planbureau)
Dr. E.C. (Erik) Leertouwer (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)
Drs. P.G.J. (Pieter) Scholten (Raad voor de rechtspraak)
Dr. B.A. (Ben) Vollaard (Centraal Planbureau)
Mr. drs. J.M. (Hans) Vroomen (Raad voor de rechtspraak)
Mr. A. (André) Weimar (rechtbank Amsterdam)
Mr. S.J.G.N.M. (Stef-Jan) Willard (rechtbank 's-Hertogenbosch)



Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2006-2007) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0267-8

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector. ISBN 90-377-0106-X

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary). ISBN 90-377-0118-3

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.

Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

SCP-publicaties 2006

- 2006/1 Thuis op het platteland (2006). Anja Steenbekkers, Carola Simon en Vic Veldheer (red.). ISBN 90-377-0229-5
- 2006/2 Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving (2006). M.H. Kwekkeboom (red.) ISBN 90-377-0246-5
- 2006/3 Uitgerekend wonen (2006). Michiel Ras et al. ISBN 90-377-0250-3
- 2006/4 Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006 (2006). Sjoerd Kooiker (red.). ISBN 90-377-0200-7
- 2006/5 Hoe het werkt met kinderen (2006). Wil Portegijs et al. ISBN 90-377-0238-4
- 2006/6a Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006). Saskia Keuzenkamp en Ans Merens (red.). ISBN 90-377-0269-4
- 2006/6b De balans opgemaakt. De slotbeschouwing van de sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006). Saskia Keuzenkamp. ISBN 90-377-0251-1
- 2006/7 Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden (2006). Karin Wittebrood. ISBN 90-377-0232-5
- 2006/8 Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven: gebruik, bereik en draagvlak (2006). C.J. Maas-de Waal. ISBN 90-377-0270-8
- 2006/9 Op weg in de vrije tijd (2006). Lucas Harms. ISBN 90-377-0273-2

- 2006/10 Rapportage sport 2006 (2006). Koen Breedveld en Annet Tiessen-Raaphorst (red.). ISBN 90-377-0252-x
- 2006/11 Ondersteuning gewenst. Mensen met lichamelijke beperkingen en hun voorzieningen op het terrein van wonen, zorg, vervoer en welzijn (2006). Mirjam de Klerk en Roelof Schellingerhout. ISBN 90-377-0260-0
- 2006/12 Rapportage ouderen 2006. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop. Alice H. de Boer (red.). ISBN 90-377-0256-2
- 2006/13 Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs (2006). Ria Bronneman-Helmers. ISBN 90-377-0208-2
- 2006/14 Uniform uit de kast. Homoseksualiteit binnen de krijgsmacht (2006). Anna Adolfsen en Saskia Keuzenkamp, m.m.v. Linda Mans. ISBN 90-377-0255-4
- 2006/15 Gewoon doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland (2006). Saskia Keuzenkamp, David Bos, Jan Willem Duyvendak, Gert Hekma (red.). ISBN 90-377-0257-0
- 2006/16 Report on the Elderly 2006 (2006). Alice de Boer (ed.). ISBN 90-377-0271-6
- 2006/17 Publieke productie en persoonlijk profijt (2006). Bob Kuhry en Evert Pommer, m.m.v. Jedid-Jah Jonker en John Stevens. ISBN 90-377-0231-7
- 2006/18 Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht (2006). Janneke Oppelaar en Karin Wittebrood. ISBN 90-377-0231-7
- 2006/19 Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional (2006). Ria Vogels en Ria Bronneman-Helmers. ISBN 90-377-0291-0
- 2006/20 Maten voor gemeenten 2006 (2006). B. Kuhry en J.J.J. Jonker, m.m.v. Bureau Zenc. ISBN 90-377-0253-8
- 2006/22 Emancipatiemonitor 2006 (2006). Wil Portegijs, Brigitte Hermans en Vinodh Lalta. ISBN 90-377-0286-4
- 2006/23 Turken in Nederland en Duitsland. De arbeidsmarktpositie vergeleken (2006). Jaco Dagevos, Rob Euwals, Mérove Gijsberts en Hans Roodenburg. ISBN 90-377-230-9

SCP-publicaties 2007

- 2007/1 Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011 (2007). ISBN 978-90-377-0298-9
- 2007/2 Nieuwe links in het gezin (2007). Marion Duimel en Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0287-3
- 2007/3 Robuuste meningen? Het effect van responsverhogende strategieën bij het onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland (2007). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0300-9
- 2007/4 Een nuchtere kijk op gezond gedrag. Vier thema's voor gezondheidsbevordering (2007). ISBN 978-90-377-0280-4.
- 2007/5 Verschillen in verzorging. De verzorging van ouderen in negen EU-landen (2007). Evert Pommer, Edwin van Gameren, John Stevens, Isolde Woittiez. ISBN 978-90-377-0258-3
- 2007/6 Prestaties van de rechtspraak: productiviteit in perspectief (2007). Ab van der Torre, Jedid-Jah Jonker, Frank van Tulder, Theresa Steeman, Gerard Paulides. ISBN 978-90-377-0294-1

SCP-essays

- 1 Voorbeelden en nabebelden (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 De stem des volks (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 De tekentafel neemt de wijk (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9

- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7

Werkdocumenten

- 121 SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van avo 2003 (2006). Mirjam de Klerk, Jurjen Iedema en Crétien van Campen. ISBN 90-377-0268-6
- 122 *Gezond en wel met een beperking* (2006). Crétien van Campen (red.). ISBN 90-377-0254-6
- 123 *De onbereikte minima* (2006). ISBN 90-377-0275-9
- 124 *Snuffelen en graven. Over doelgroepen van digitaal toegankelijke archieven* (2006). Henrieke Wubs en Frank Huysmans. ISBN 90-377-0276-7
- 125 *Liever thuis dan uit. De indicatiestelling in de awbz voor zorg op afroep en verblijf* (2006). Edwin van Gameren, Jedid-Jah Jonker en Tessa Marx. ISBN 90-377-0278-3
- 126 *Naar een nieuwe armoedegrens?* (2006). Arjan Soede. ISBN 90-377-0241-4
- 127 *Klik naar het verleden. Een onderzoek naar gebruikers van digitaal erfgoed: hun profielen en zoekstrategieën* (2006). Henrieke Wubs en Frank Huysmans. ISBN 90-377-0279-1
- 128 *Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en de christelijke traditie* (2006). Jos Becker en Joep de Hart. ISBN 90-377-0259-7
- 129 *Juist beschermd. De determinanten van de woonsituatie van volwassen verstandelijk gehandicapten* (2006). Isolde Woittiez en Michiel Ras. ISBN 90-377-0288-0
- 130 *De lange weg naar Brussel. De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden* (2006). Esther van den Berg. ISBN 90-377-0264-3
- 131 *Bezoek onze site* (2006). Jos de Haan, Renée Mast, Marleen Varekamp, Susanne Janssen. ISBN 90-377-0290-2
- 133 *Liefst zoals thuis. Ouders en kinderen over buitenschoolse opvang* (2007). Rob Gilsing. ISBN 978-90-377-0297-2
- 134 *De houding ten opzichte van homoseksualiteit. Een beschrijvende literatuurstudie* (2006). Lisette Kuyper en Floor Bakker. ISBN 978-90-377-0299-6

Overige publicaties

- ? *Altijd een antwoord. Nieuwjaarsuitgave 2006* (2006). Paul Schnabel (red.). ISBN 90-377-0263-5
- Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden* (2006). Jaco Dagevos. ISBN 90-377-0266-x
- Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen* (2006). Jaco Dagevos, Maurice Gesthuizen. ISBN 90-377-0249-x
- Werken op de grens van wetenschap en beleid* (2006). Kees Schuyt, Jan-Willem Duyvendak en Theo Roes. ISBN 90-377-0272-4
- At Home in the Countryside. A comparison of rural and urban life. Summary* (2006). A. Steenbekkers, C. Simon, V. Veldheer. ISBN 90-377-0292-9
- De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden* (2006). K. Breedveld, A. van den Broek, J. de Haan, L. Harms, F. Huysmans en E. van Ingen. ISBN 90-377-0283-x
- Anders onderweg. De mobiliteit van allochtonen en autochtonen vergeleken* (2006). Lucas Harms. ISBN 90-377-0281-3
- Summary of Report on the Elderly 2006* (2006). Alice de Boer (ed.). ISBN 90-377-0293-7
- Visit our site* (2006). Jos de Haan, Renée Mast, Marleen Varekamp, Susanne Janssen. ISBN 90-377-0296-1
- Veel geluk in 2007. Nieuwjaarsuitgave* (2007). Paul Schanbel (red.). ISBN 978-90-377-0295-8

