

Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht

**Onderzoek naar het effect van regulering
op de productiviteitsontwikkeling van
rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen
1965 en 2011**

Centrum voor Innovaties en Publieke Sector
Efficiëntie Studies, Technische Universiteit
Delft



IPSE Studies

Adrie Dumaij

Thomas Niaounakis

Thijs Urlings

Delft, februari 2014

IPSE Studies, Technische Universiteit Delft

COLOFON

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: Sieca Repro Delft

Delft, februari 2014

ISBN/EAN: 978-94-6186-263-1

JEL-codes: C33, D24, H5

TU Delft

IPSE Studies

Postbus 5015

2600 BX DELFT

Jaffalaan 5

2628 BX DELFT

T. 015-2786558

F. 015-2786332

E: ipsestudies@tudelft.nl

www.ipsestudies.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Ten geleide: productiviteitstrends in de publieke sector	9
Samenvatting	11
Summary	17
1 Inleiding	23
2 Historische schets van overheidssturing	25
2.1 Sectorbeschrijving	25
2.2 Regulering	28
2.3 Bekostiging	33
2.4 Capaciteitsregulering	35
2.5 Kwaliteitsbeleid	36
2.6 Conclusie	38
3 Historische trends	41
3.1 Gegevens	41
3.2 Productie	43
3.3 Ingezette middelen	45
3.4 Aanbod	48
3.5 Kwaliteit	49
4 Methode en resultaten	51
4.1 Kostenfunctiemodel	51
4.2 Resultaten	52
4.3 Productiviteit in de literatuur	56
4.4 Beschouwingen	60
Bijlage A Cijfermatige beschrijving gegevens	63
Bijlage B Kostenmodel	65
Bijlage C Controles en plausibiliteit	71

Bijlage D	Schattingsresultaten	73
Bijlage E	Gevoeligheidsanalyse: gerechtshoven en Hoge Raad	75
Bijlage F	Gevoeligheidsanalyse: kantonzaken afgedaan door OM	77
Bijlage G	Afkortingen	79
Literatuur		81

Voorwoord

Deze studie is een onderdeel van het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerde programma voor onderzoek en kennisdeling met betrekking tot sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector. Dit programma is op zichzelf weer een onderdeel van allerlei initiatieven die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld op het terrein van sociale innovaties, slimmer werken en het nieuwe werken. Het programma is sterk verweven met de beleidsagenda ‘Arbeidsproductiviteit in de publieke sector’. Het programma wordt begeleid door een Programmaraad met leden vanuit beleid en wetenschap.

Beschrijven van historische trends in de publieke sector is een onderdeel van het programma. Hierin wordt voor verschillende onderdelen van de publieke sector een trendanalyse gemaakt. Dit rapport gaat over de productiviteitstrends bij de rechterlijke macht, waartoe we de rechtbanken, gerechtshoven en het Openbaar Ministerie rekenen. De trends worden vergeleken met institutionele ontwikkelingen in de sector om de samenhang te onderzoeken.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage aan deze studie. In de eerste plaats mijn collega's Adrie Dumaij, Thomas Niaounakis en Thijs Urlings voor het uitvoeren van het onderzoek. Thomas Niaounakis en Thijs Urlings waren gedurende de uitvoering van het onderzoek in dienst van de TU Delft, maar zijn sinds januari 2014 in dienst bij het CAOP. Verder ben ik Frank Willemsen (WODC), Frank van Tulder (Raad voor de rechtspraak), Casper Wiebrens (AEF), Maarten Schermer Voest (Ministerie van V&J) en Frans van Dongen (Ministerie van BZK) en mijn collega's Alex van Heezik en Bart van Hulst (IPSE Studies) erkentelijk voor hun waardevolle commentaar.

De verantwoordelijkheid voor deze rapportage ligt volledig bij IPSE Studies. Onderzoeksresultaten, conclusies en opvattingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Deze hoeven niet overeen te komen met de visie van leden van de begeleidingscommissie of leden van de Programmaraad.

Jos Blank

Directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies

Technische Universiteit Delft

Februari 2014

Ten geleide: productiviteitstrends in de publieke sector

In het algemeen richt het onderzoek van IPSE Studies zich op instellingen in de publieke sector, zoals scholen, ziekenhuizen en waterzuiveringsinstallaties. Deze analyses zijn gebaseerd op gegevens van deze micro-eenheden. Met name de afgelopen jaren is de registratie met betrekking tot de individuele instellingen steeds verder verfijnd. Er komen steeds meer gegevens beschikbaar over gebruikers van publieke diensten, de kwaliteit van de geleverde diensten en de bedrijfsvoering.

Productiviteitsanalyses kunnen dan ook een genuanceerd beeld geven van allerlei variabelen die de productiviteit kunnen beïnvloeden. Vrij robuuste uitspraken kunnen worden gedaan over de invloed van schaal, diversiteit, samenwerking, outsourcing en inkoop op productiviteit. Voor één type vragen zijn deze gegevens doorgaans minder geschikt, namelijk voor vragen over de invloed van majeure maatschappelijke en institutionele veranderingen op de productiviteit. Dit komt omdat microgegevens bijna altijd betrekking hebben op één en dezelfde maatschappelijke en institutionele context. De beschikbaarheid van microgegevens over een reeks van jaren is doorgaans nog te beperkt om institutionele wijzigingen te bestuderen.

Tijdreeksanalyses over een lange periode kunnen wel meer inzicht verschaffen in institutionele effecten. Daarom heeft IPSE Studies een deel van het programma over onderzoek naar sturing en innovaties in de publieke sector ingezet op dit soort lange termijn analyses van publieke voorzieningen. Centraal hierbij staat het meten van de productiviteitsontwikkeling over een lange periode (25 tot 50 jaar) en het relateren hiervan aan veranderingen in de institutionele omgeving. Door dit voor een groot aantal voorzieningen te doen, wordt het tevens mogelijk een meta-analyse te maken van alle deelonderzoeken. Deze moet dan uitsluitend geven over het effect van de typen bekostigingssystemen, vormen en mate van concurrentie, eigendomsverhoudingen en capaciteitsregulering op de productiviteit.

Aan het uitvoeren van tijdreeksanalyses kleeft wel een aantal bezwaren. Zo is het aantal waarnemingen dikwijls beperkt, zodat statistisch gezien niet heel veel effecten tegelijkertijd kunnen worden onderzocht. Verder is het dikwijls erg lastig om consistente tijdreeksen te creëren. Registraties veranderen nogal eens in de loop van de tijd. Daarvoor moeten dan ook ad hoc oplossingen worden bedacht. Over meer subtiele veranderingen in de dienstverlening (casemix, kwaliteit) is hoe dan ook weinig bekend over lange periodes. Een andere complicerende factor is dat een hervorming niet van de ene op de andere dag wordt ingevoerd, maar geleidelijk, waardoor ook de effecten niet meteen zichtbaar zijn. Overigens is het ook mogelijk dat men al (lang) van te voren anticipeert op de aangekondigde institutionele veranderingen. Tegelijk met de invoering van nieuwe instituties veranderen vaak ook nog andere relevante variabelen. Het is dan ook niet altijd duidelijk welke verandering nu precies wat heeft veroorzaakt.

Kortom, heel veel problemen die dan ook moeten leiden tot de nodige voorzichtigheid bij de interpretatie van de uitkomsten. Er gelden een paar omstandigheden die vertrouwen scheppen in de effecten die gevonden worden. Slechte en inconsistente gegevens leiden onherroepelijk tot grote onbetrouwbaarheidsmarges. Die worden altijd gerapporteerd. De kans is dus groter dat een bestaand effect (ten onrechte) niet wordt opgespoord dan andersom. Verder is het dikwijls mogelijk om op basis van aanvullend (historisch) literatuuronderzoek of raadpleging van sectorspecialisten een beeld te krijgen van factoren die moeilijk te meten zijn, zoals kwaliteit en het type gebruiker.

Dit betekent dat er een kwalitatieve indicatie te geven is of de empirische resultaten mogelijk een onder- of overschatting aangeven. De empirische analyses gaan dan ook altijd gepaard met een uitgebreid kwalitatief onderzoek. Het is onze overtuiging dat deze analyses een waardevolle aanvulling zijn op de microanalyses en met alle mitsen en maren interessante inzichten geven in de relatie tussen institutionele veranderingen en productiviteitsontwikkeling.

Samenvatting

Focus rapport

In dit rapport worden de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse rechterlijke macht geanalyseerd in instituties, prestaties en ingezette middelen in de periode van 1965 tot en met 2011. Centraal staat het plaatsen van de productiviteitsontwikkeling in het licht van de institutionele ontwikkelingen. De productiviteitsontwikkeling wordt blootgelegd door de groei van de kosten te analyseren aan de hand van de groei in de productie en prijzen. De rechterlijke macht omvat de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Rechtspraak bestaat uit de rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad, en nog een aantal specifieke colleges en hogerberoepsinstanties.

Beleidsontwikkelingen

In ruwweg de eerste twintig jaar van de analyse zijn er nauwelijks veranderingen in het overheidsbeleid. Het Openbaar Ministerie bestaat uit niet meer dan een verzameling van individuele officieren van justitie en er is nauwelijks bemoeienis van de rijksoverheid met de rechtbanken. Deze situatie verandert wanneer het aantal geregistreerde misdrijven oploopt, er een terugloop is van het aantal opgehelderde misdrijven, en rechtszaken negatief in de media komen. Om de instroom van zaken te beperken worden in 1984 de gratis admittie procedure afgeschaft en de griffierechten verhoogd.

In 1985 stelt de minister van Justitie het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* op. Het eerste doel is te komen tot een optimale mix van strafrechtelijke handhaving, bestuurlijk optreden en preventie van misdrijven. Daarnaast heeft de minister een grotere rol voor het Openbaar Ministerie (OM) voor ogen bij de selectie van zaken die bestuurlijk of juist strafrechtelijk moeten worden aangepakt, de bewaking van de invoer van het strafrechtelijk apparaat en de afstemming van activiteiten binnen het strafrechtelijk systeem. De uitvoering van het beleid stagneert echter. Ondertussen stijgt het percentage septs, waardoor het OM veel negatieve publiciteit oogst. Diverse commissies en werkgroepen buigen zich over de

vraag hoe het beleid van de minister moet worden uitgevoerd. Uiteindelijk leidt dit tot de visie en het draagvlak om de rechtbanken en kantongerechten te integreren en een arrondissementsmodel in te voeren, waarin het Openbaar Ministerie in ieder arrondissement (het werkgebied van een rechtbank) zijn eigen kantoor heeft: het arrondissementsparket. Ondersteunende taken zijn in het model gecentraliseerd per arrondissement. Belangrijke onderdelen van de voorbereiding zijn de geleidelijke invoering van automatisering vanaf eind jaren tachtig, werklastmeting vanaf 1990, invoering van een functie- en salarisstructuur gebaseerd op de BBRA-methode (Bezolderingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) vanaf 1991, operationalisering van een verdeelmodel voor toewijzing van productiemiddelen vanaf 1992 en de gehele vernieuwing van de huisvesting van de gerechten en parketten in de periode 1993-1996. De decentralisatie van het Openbaar Ministerie is een feit in 1995. In 2002 start de Raad voor de rechtspraak, die drie primaire taakvelden krijgt van de minister van Justitie: 'strategie, ontwikkeling en beleid', 'besturing en bekostiging' en 'facilitaire ondersteuning van de gerechten'. In dat jaar worden de kantongerechten ook als zelfstandige gerechten opgeheven en als aparte sector ondergebracht bij de rechtbanken, waarmee er de facto sprake is van een forse schaalvergroting. Met de start van de Raad voor de rechtspraak komt er een einde aan een reeks ingrijpende veranderingen, waarbij de Raad voor de rechtspraak een coördinerende rol wordt toebedeeld in de organisatie van de rechtsspraak. Zo maakt de Raad afspraken met de minister over de tarieven en verdeelt de Raad zelf, met verder uitgesplitste tarieven, de budgetten over de rechtbanken.

Ontwikkelingen van de productie

We hanteren in deze studie vier maten van verschillende zaakzwaarte om de productie van de rechterlijke macht te meten. Het geschikte gewicht voor elke maat wordt in de analyses geschat. Binnen de maten worden wel verschillende typen zaken opgeteld, zonder hierbij een verdere weging toe te passen. De lichtste zaken zijn kantonzaken die door het OM afgedaan zijn. Deze zaken, die voornamelijk verkeersovertredingen betreffen, stijgen sterk in de jaren zeventig. Deze stijging wordt echter in de jaren tachtig ongedaan gemaakt. Met de komst van de Wet Mulder, begin jaren negentig, worden de meeste verkeersovertredingen direct door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) afgehandeld en neemt het aantal zaken van dit type af tot slechts een fractie van de aantallen vóór de Wet Mulder. Het tweede type zaken zijn de kantonzaken afgedaan door een kantonrechter. In de periode

1965-2011 is dit aantal toegenomen van 350.000 tot 900.000 (gemiddeld 2,1% per jaar). Vooral in het afgelopen decennium is een explosieve groei te zien van het aantal kantonzaken. Dit wordt onder andere veroorzaakt, doordat de competentiegrens voor kantonrechters tweemaal verhoogd is, in 1998 en in 2011. Kantonrechters kunnen hierdoor zaken van grotere omvang behandelen. De instroom van zaken op verschillende niveaus is in principe dus ook afhankelijk van de regulering. Het aantal rechtbankzaken groeit in de onderzoeksperiode met gemiddeld 1,5 procent per jaar: van 220.000 in 1965 tot 450.000 in 2011. De ontwikkeling van het aantal zaken is gevoelig voor maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen. Zo blijkt dat het aantal rechtszaken zich sterker ontwikkelt in periodes van recessie. De zwaarste zaken zijn de zaken in (hoger) beroep die worden afgehandeld door de gerechtshoven en de Hoge Raad. Het betreft hier een relatief klein aantal zaken, dat wel een sterke groei doormaakt: van 6500 in 1965 naar 41.000 in 2011. Binnen de in dit rapport gehanteerde productmaten vinden door de tijd heen ook veranderingen plaats in de casemix en de kwaliteit van de productie. Deze ontwikkelingen worden verder niet afzonderlijk meegenomen in de analyse.

Ontwikkelingen van de kosten en prijzen

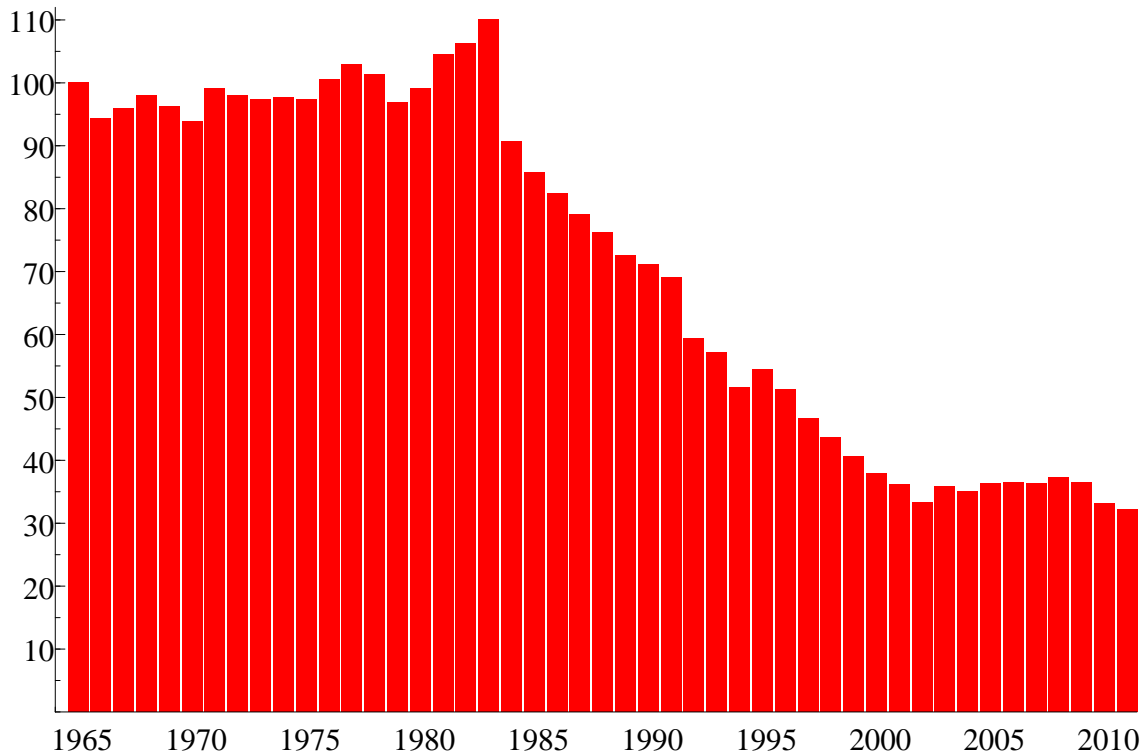
De nominale kosten van de rechterlijke macht stijgen tussen 1965 en 2011 met 8,8 procent per jaar. Daarnaast zien we dat het aandeel van de materiële kosten in de totale kosten toeneemt: van 18 procent in 1965 naar 31 procent in 2011. Dit kan voor een substantieel deel worden toegeschreven aan de toegenomen inzet van ICT. Een groot gedeelte van de algemene kostenstijgingen kan worden toegeschreven aan prijsstijgingen. De prijs van materiaal meten we aan de hand van de consumentenprijsindex (cpi). Deze stijgt in de periode met gemiddeld 3,7 procent per jaar. De prijs van het ingezette personeel stijgt met gemiddeld 4,6 procent per jaar, dus nog iets sneller.

Relatie beleid en productiviteit

Om de relatie tussen beleid en productiviteit te onderzoeken is een empirische productiviteitsanalyse uitgevoerd. Grofweg wordt hiermee de kostengroei uitgesplitst naar ontwikkelingen in de productie, prijzen, en productiviteit. Als de kosten na correctie voor de ontwikkeling van de productie en van de prijzen nog steeds groeien, dan spreken we van een

daling in de productiviteit, en vice versa. Figuur 0-1 geeft de productiviteit per jaar weer in indexcijfers met 1965 als basisjaar. Hieruit is direct op te maken dat er sprake is van een forse productiviteitsdaling.

Figuur 0-1 Productiviteitsontwikkeling, 1965-2011 (indexcijfers, 1965 = 100)



De productiviteitsontwikkeling laat zich indelen in drie perioden. In de eerste periode, die loopt van 1965 tot 1983, is er sprake van een stabiele productiviteit, die vanaf 1980 licht stijgt. Al met al stijgt de productiviteit in deze periode met gemiddeld 2,2 procent per jaar. Gedurende deze periode is er geen sprake van ingrijpende wijzigingen in de institutionele context. In 1983 treedt er een kentering op. De productiviteit lijkt vanaf dat jaar in een vrije val te geraken en daalt in een periode van bijna twintig jaar, tot 2002, met gemiddeld 5,3 procent per jaar. Door investeringen in ICT en huisvesting nemen de materiaalkosten sterk toe in deze periode; bovendien zorgt Wet Mulder voor een afname van het aantal kantonzaken. Pas bij de reorganisatie en oprichting van de Raad voor de rechtspraak in 2002 stabiliseert de productiviteit enigszins. De gemiddelde ontwikkeling van de productiviteit tussen 2002 en 2011 wordt geschat op een daling van gemiddeld 1,6 procent per jaar.

Conclusies en beleidsimplicaties

De productie van de rechterlijke macht wordt beïnvloed door tal van factoren. Een deel van de veranderingen in de productie komt voort uit economische ontwikkelingen, maar de instroom van bepaalde typen zaken kan ook door institutionele ontwikkelingen worden beïnvloed. Vanaf 1984 worden bijvoorbeeld door de afschaffing van het betalingsbevelrekest steeds minder zaken door een kantonrechter behandeld. Een ander voorbeeld is dat er in de jaren negentig steeds meer transactiemogelijkheden zijn gekomen, waardoor lichtere zaken minder vaak bij de rechter komen. Tussen 1965 en 2011 is er sprake geweest van een forse productiviteitsdaling bij de rechterlijke macht, die zich vooral heeft gemanifesteerd tussen 1983 en 2002. Ook in het afgelopen decennium is er echter nog geen sprake van een productiviteitsstijging. In deze studie wordt weinig rekening gehouden met de zwaarteontwikkeling van de verschillende typen zaken (casemix). Een deel van de ontwikkelingen zou hieruit kunnen voortkomen. Eenzelfde redenering gaat op voor de kwaliteitsontwikkeling, die zich moeilijk laat meten in deze sector. Desalniettemin zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit sterk is toe- dan wel afgenomen in de afgelopen twintig jaar.

Door het algemene karakter van de analyse gaat het te ver om te spreken van een causaal verband tussen de geschetste institutionele ontwikkelingen en de productiviteitsdaling. De beide ontwikkelingen naast elkaar leggen kan wel interessante inzichten opleveren. Zo lijkt de productieontwikkeling in de jaren negentig sterk achter te blijven bij de kostengroei, ook in het licht van mogelijk 'verlichtende' ontwikkelingen in de casemix. De productie ontwikkelt zich in deze tijd relatief weinig, terwijl de kosten gestaag blijven toenemen. Het lijkt er dan ook op dat de kostengroei zich maar beperkt laat beïnvloeden door ontwikkelingen in de productie. De productiegroei fluctueert, maar de kosten ontwikkelen zich over het algemeen vrij constant.

De productiviteitsdaling wordt minder vanaf 2002, maar de productiviteitsontwikkeling blijft negatief. In deze tijd wordt vermoedelijk veel geld gestoken in de vernieuwde inrichting van de rechtspraak, waarbij het onderbrengen van de kantongerechten bij de rechtbanken en het instellen van de Raad voor de rechtspraak de belangrijkste ontwikkelingen zijn. Hoewel op het niveau van de werkelijke rechtspraak nog weinig valt te zeggen over de invloed op de kwaliteit, is het de professionalisering van de sector ten goede gekomen. Zo is er sprake van een tarievenstelsel dat door de Raad wordt gecoördineerd, en fungeert deze als informatiepunt voor rechtzoekenden en externe partijen.

Summary

Focus of the report

This report analyses the most important developments in institutions, performances and resources within the Dutch judiciary between 1965 and 2011. The main focus is on studying the productivity developments in light of the institutional developments. The development of productivity is determined by analysing the growth of the costs based on the growth in production and prices. The judiciary comprises the judiciary and the Public Prosecution Service. Within the judiciary, we distinguish between the lower courts, superior courts, the Supreme Court and a number of specific councils and appellate bodies.

Policy developments

During the first two decades of the period under analysis very few changes occurred in governmental policy. At this time the Public Prosecution Service simply consisted of a number of individual prosecutors and there was hardly any involvement of the government in the lower courts. This situation changed when the number of registered crimes started to increase, and court cases were featured in a negative light in the media.

In 1985, the minister of Justice proposed the policy plan ‘Society and crime’. The main goal is was to achieve an optimal mix of juridical law enforcement, governmental performance and crime prevention. Moreover, the minister aspired to a larger role for the Public Prosecution Service in selecting cases to be tried either through administrative or criminal law, in monitoring the input into the system of criminal law and in the alignment of the different activities within the system of criminal law. However, the execution of these policies stagnated. In the meantime, the Public Prosecution Services received a great deal of negative publicity due to the rising percentage of dismissals. Several committees and task forces studied the question of how the policies of the minister could be implemented. This finally lead to a vision and support for the integration of the lower courts and District Courts and for the introduction of a district model. In this model, the area where a lower court operates is called a district, and the Public

Prosecution Service has an office in each district. Support tasks are centralised in each district. Important preparative steps towards the new model were the gradual introduction of ICT starting from the end of the 1980s, measurement of the workload starting from 1990, the introduction of a structure of positions and salaries based on the BBRA-method from 1991, the adoption of a model for the division of resources in 1992 and the complete renewal of the accommodation of courts in the period 1993-1996. The integration of the lower courts and District Courts and the decentralisation of the Public Prosecution Service took place in 1995. The Council for the Judiciary is founded in 2002 and the minister of justice assigns this body three major task areas: 'strategy, development and policy', 'governance and funding' and 'practical support of the courts'. In that same year, the District Courts were dissolved as independent courts and added as a separate sector within the lower courts, which in practice resulted in a significant increase in scale. The foundation of the Council for the Judiciary put an end to a series of important changes. The Council for the Judiciary was tasked with a coordinating role in the organisation of the judiciary, one example being that, from now on, the Council would make agreements with the minister regarding the tariffs, and distribute the budgets between the lower courts using differentiated tariffs.

Developments in production

In this study, in order to measure the production of the judicature, we use four categories of cases with different weights. Within these categories, however, different types of cases are aggregated without applying any further weightings. The lightest cases are the district cases that are settled by the Public Prosecution Service. The number of these cases, mainly consisting of traffic offenses, rose steeply in the 1970s. This increase reversed in the 1980s, however. After the introduction of the Mulder Law at the beginning of the 90s, most traffic offenses were settled directly by the CJIB, and the number of these cases fell to only a fraction of the numbers before the new law. The second category of cases comprises the district cases settled by a judge. In the period 1965 – 2011 the number of these cases increased from 350 thousand to 900 thousand (with an average increase of 2.1% per year). Especially in the last decennium, the growth in this category has been explosive. This was caused, among other things, by the increase in the maximum size of district cases, in 1998 and in 2011. The district judges can now settle larger and therefore more cases. The regulation has thus had an effect on the inflow of cases in the different categories. Over the course

of the research period the number of cases in lower courts increased by an average of 1.5 percent per year, from 220,000 in 1965 to 450,000 in 2011. The development of the number of cases appears to be dependent on developments within society and institutions. The number of cases grows in times of recession, for example. The heaviest category of cases consists of cases on appeal, settled by the superior courts and the Supreme Court. This concerns only a relatively small number of cases, which has grown more than any other category, however: from 6,500 in 1965 to 41,000 in 2011. Within the production measures used in this report, changes in case-mix also occurred. Those changes are not taken into account in the analyses.

Developments in costs and prices

Between 1965 and 2011 the nominal costs incurred by the judicature grew with an average rate of 8.8 percent per year. We observe that the ratio of material costs within the total costs increased from 18 percent in 1965 to 31 percent in 2011. A substantial part of this increase is due to spending on ICT and accommodation. A large component of the growth in the nominal total cost can be assigned to increased prices. We measured the change in the price of materials on the basis of the consumer price index. During the research period the index increased by an average rate of 3.7 percent per year. The price of labour increased with an average rate of 4.6 percent per year, a slightly more rapid rate of increase.

Relationships between policies and productivity

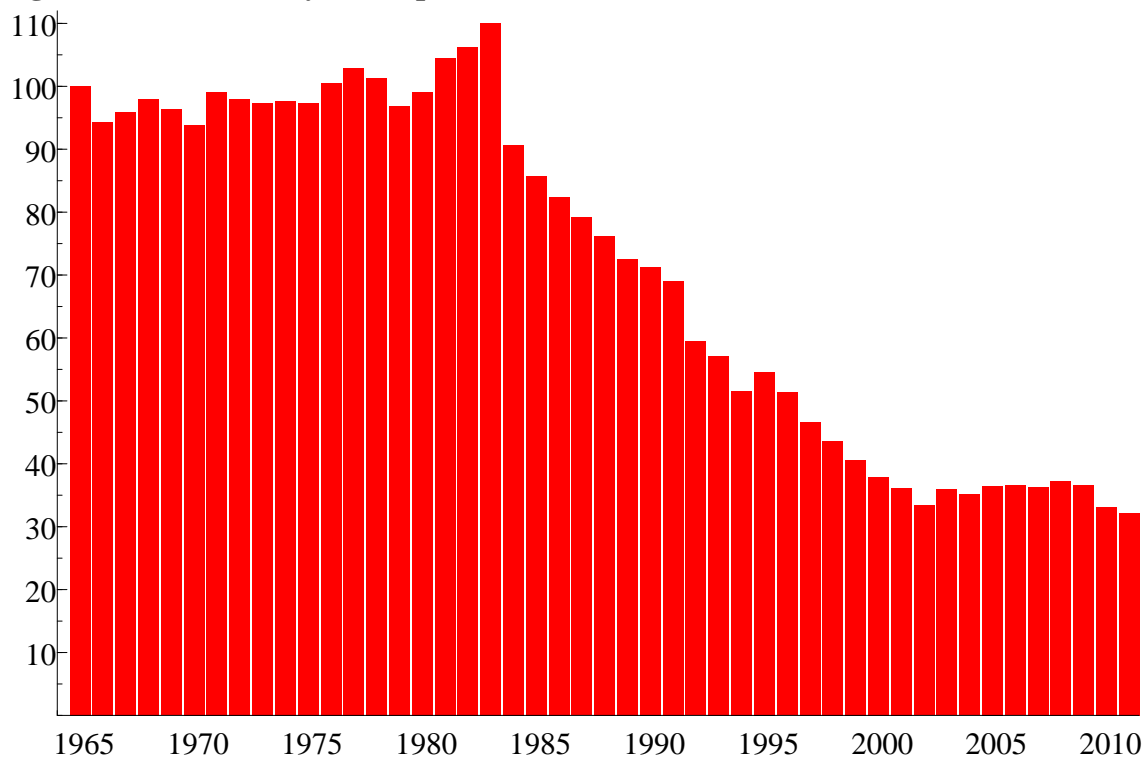
In order to study the relation between policy and productivity, an empirical productivity analysis was performed. Roughly speaking, the analysis breaks the rise in costs down into the components of production growth, price changes and productivity changes. The development of productivity can be divided into three periods. In the first period, from 1965 to 1983, productivity is stable and increases slightly from 1980 onwards. During this period, overall productivity grows with an average rate of 2.2 percent per year. No structural institutional changes take place. In 1983, a reversal takes place. Productivity falls for a period of almost 20 years until 2002 with an average rate of 5.3 percent per year. Due to investments in ICT and accommodation, material costs rise rapidly during this period. Moreover, the Mulder Law causes a decrease in the number of district cases. Only in 2002, when a reorganisation takes place and the Council for the judiciary is

founded, does productivity somehow stabilise. Between 2002 and 2011, productivity is estimated to have decreased at an average rate of 1.6 percent per year.

Figure 0-1 shows the productivity index for each year, with 1965 taken as the base year. It is immediately apparent from this figure that a significant drop has occurred in productivity.

The development of productivity can be divided into three periods. In the first period, from 1965 to 1983, productivity is stable and increases slightly from 1980 onwards. During this period, overall productivity grows with an average rate of 2.2 percent per year. No structural institutional changes take place. In 1983, a reversal takes place. Productivity falls for a period of almost 20 years until 2002 with an average rate of 5.3 percent per year. Due to investments in ICT and accommodation, material costs rise rapidly during this period. Moreover, the Mulder Law causes a decrease in the number of district cases. Only in 2002, when a reorganisation takes place and the Council for the judiciary is founded, does productivity somehow stabilise. Between 2002 and 2011, productivity is estimated to have decreased at an average rate of 1.6 percent per year.

Figure 0-1 Productivity development, 1965-2011 (index, 1965 = 100)



Conclusion and policy implications

The production of the judicature is influenced by many factors. A part of the changes in production is due to economic changes, but the inflow of specific types of cases can also be influenced by institutional changes. The number of district cases settled by a judge, for example, decrease due to debt collection procedures introduced in 1984. Another example is the increased possibilities for transactions in the 1990s, as a result of which light cases were more often settled before reaching a judge. Between 1965 and 2011, there was a strong decrease in the productivity of the judicature, especially in the period between 1983 and 2002. However, there has been no rise in productivity, not in the past decade either. The reported fall in productivity could be partially due to the fact that changes in case mix are not fully compensated for in this study. The same holds for developments in quality, which are hard to measure in this sector. Nevertheless, there are no indications that quality has significantly improved or worsened in the past 20 years.

Due to the general character of the analysis, no causal relationship can be traced between the institutional changes and the decrease in productivity.

However, comparing one to another can lead to interesting insights. In the 1990s the growth in production lagged behind the growths in costs, even if we take the case mix compensation into account. There were hardly any changes in production during that time, while the costs increased steadily. It appears that the costs are only influenced by the production to a very limited degree. The production growth fluctuates, whereas the costs grow at a relatively even rate.

The fall in productivity tails off somewhat from 2002 onwards, but continues to exist. In those years, an important part of the budget was probably invested in the renewed organisation of the judiciary. The main developments are the integration of the District Courts in the lower courts and the founding of the Council of judiciary. Although little can be said about the influence on the quality of the judiciary, the professionalism of the sector has improved. This resulted in the Council coordinating a system of tariffs and functioning as an information centre for litigants and external parties.

1 Inleiding

Schaalvergroting en verzakelijking hebben in de afgelopen decennia hun weerslag gehad op collectieve sectoren in Nederland, zo ook op de rechterlijke macht. Tot de rechterlijke macht rekenen we in deze studie de rechtssprekende instanties (rechtbanken, gerechtshoven, colleges) en het Openbaar Ministerie. Het ministerie van Justitie, en vanaf najaar 2010 het ministerie van Veiligheid en Justitie, neemt steeds meer afstand van de bedrijfsvoering bij de rechterlijke macht: het beheer wordt verder gedecentraliseerd, de managementverantwoordelijkheid verschuift naar de primaire processen en budgetten krijgen een meer integraal karakter. De in 2002 opgerichte Raad voor de rechtspraak (Rvdr) speelt hierin een centrale rol, en fungeert als scharnierpunt tussen het ministerie en de instanties. Het ministerie van Veiligheid en Justitie ziet zich tegelijkertijd geconfronteerd met een stijging van de instroom bij de rechterlijke macht, terwijl de budgetten in 2014 en 2015 niet toenemen en vanaf 2016 zelfs zullen krimpen (TK, 2013a). De Raad voor de rechtspraak verwacht aan deze veranderende financiële situatie tegemoet te kunnen komen door gerechtelijke procedures eenvoudiger te maken en te digitaliseren (Rvdr, 2013f).

Een deel van de spanning tussen toenemende vraag en afnemende budgetten kan worden opgelost door verhoging van de productiviteit. Met verhoging van de productiviteit hoeft de krimpende financiële situatie niet, of in mindere mate, op gespannen voet te staan met de verwachte groei van de productie.

In dit rapport schetsen we een beeld van de mogelijke samenhang tussen de ontwikkelingen in de institutionele context en de productiviteitsontwikkeling in de periode van 1965 tot en met 2011. Via wijzigingen in beleid en financiering van de rechterlijke macht heeft de overheid immers krachtige instrumenten in handen om de productiviteitsgroei van de sector te stimuleren. Hieruit zijn twee vragen af te leiden:

- Hoe heeft de productiviteit bij de rechterlijke macht zich ontwikkeld in de periode 1965-2011?

- In welke mate hangt het gevoerde beleid samen met de productiviteitsgroei?

Productiviteit is een begrip dat vele definities kent. Kostenontwikkelingen kunnen worden verklaard door de ontwikkeling van de productie, prijzen en de productiviteit. In welke mate deze elk hebben bijgedragen aan de kostenontwikkelingen, kan worden onderzocht aan de hand van statistische methoden. Uiteindelijk kunnen voor verschillende periodes verschillende productiviteitsontwikkelingen worden blootgelegd (Blank & Eggink, 2013).

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving van de rechterlijke macht gegeven en worden de belangrijkste ontwikkelingen in de institutionele context uiteengezet. Hierbij gaat de aandacht specifiek uit naar de bekostiging, maar ook capaciteit, schaal en kwaliteit komen aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft de relevante gegevens voor het empirisch deel van het onderzoek en geeft een kwantitatieve schets van de ontwikkelingen. In hoofdstuk 4, tenslotte, worden de resultaten van de statistische analyse besproken en naast de institutionele ontwikkelingen van hoofdstuk 2 gelegd. De bijlagen bevatten een gedetailleerde beschrijving van de gegevens, het kostenmodel, de gedetailleerde resultaten van een aantal toetsen en analyses, en de gebruikte afkortingen.

2 Historische schets van overheidssturing

2.1 Sectorbeschrijving

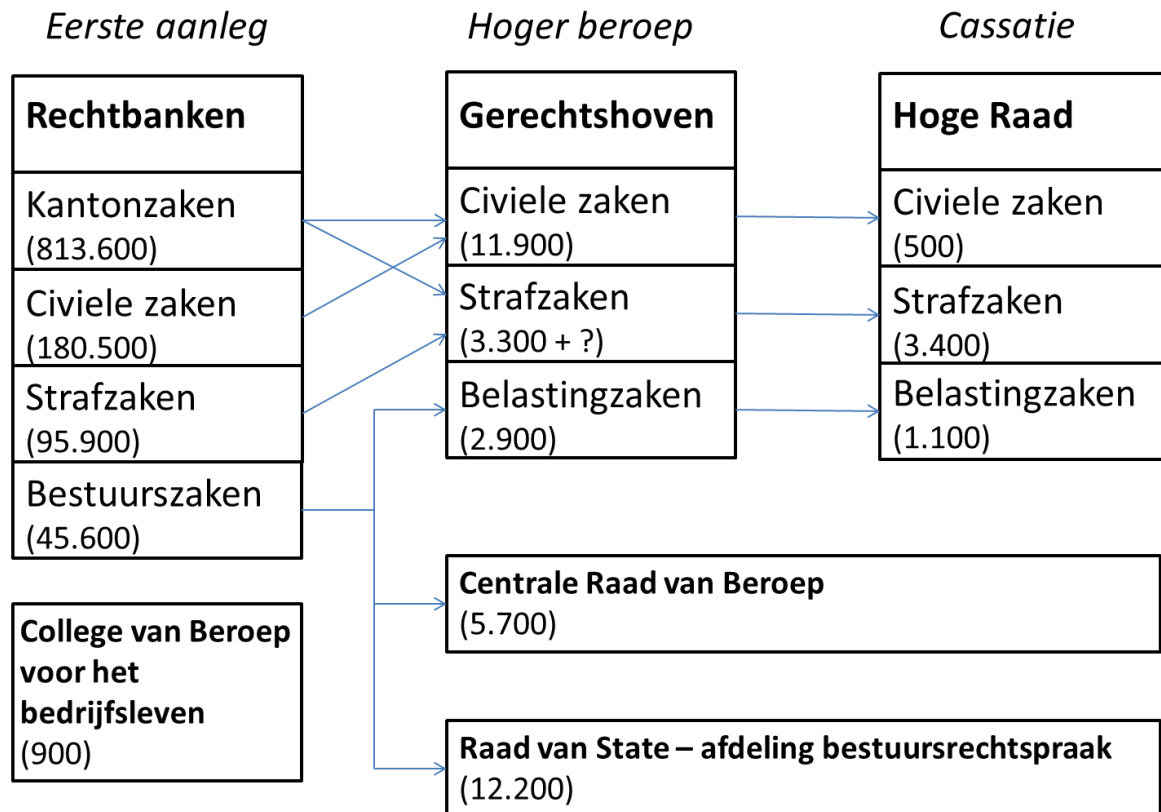
De rechterlijke macht wordt gevormd door zowel de rechters (de rechtsprekende macht) als het Openbaar Ministerie (OM). In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de belangrijkste institutionele ontwikkelingen binnen deze twee takken, waarbij de aandacht in het bijzonder zal uitgaan naar de veranderingen in de bekostigingsstructuur. Hiervoor wordt eerst de huidige organisatie van de rechterlijke macht in Nederland beknopt uiteengezet.

2.1.1 Beschrijving rechtbanken en gerechtshoven

Rechtszaken komen in eerste aanleg terecht bij de rechtbanken. De rechtbanken zijn onderverdeeld in vier afdelingen: civiel, bestuur, straf en kanton. De afdeling kanton beoordeelt de lichtere zaken die vallen onder civiel recht of strafrecht. Bij het civiel recht staan burgers of organisaties tegenover elkaar; bij het bestuursrecht staan deze tegenover de overheid. Bij het strafrecht worden burgers of organisaties die verdacht worden van een strafbaar feit aangeklaagd door de overheid. Rechtszaken binnen het civiel recht of het strafrecht waartegen hoger beroep wordt ingesteld, worden behandeld door de gerechtshoven. Tegen uitspraken van gerechtshoven kunnen partijen in cassatie gaan bij de Hoge Raad. Deze bekijkt vervolgens alleen of het recht correct is toegepast. Uitspraken binnen het bestuursrecht waartegen hoger beroep wordt aangespannen kunnen, afhankelijk van de aard van de rechtszaak, bij verschillende instanties komen te liggen. Zo worden belastingzaken ook behandeld door de gerechtshoven. Rechtszaken op het gebied van de sociale zekerheid komen echter bij de Centrale Raad van Beroep te liggen. Zaken op het gebied van het milieu of de ruimtelijke ordening worden in hoger beroep behandeld door de Raad van State, de hoogste bestuursrechter in Nederland (Rvdr, 2013d).

Figuur 2-1 geeft een schematisch overzicht van de Nederlandse rechtspraak.

Figuur 2-1 Schematische weergave van de Nederlandse rechtspraak, met aantallen zaken in 2012



Bronnen: Van Tulder en Van der Torre (2012), en CBS. Overgenomen met toestemming Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het totaal aantal strafzaken afgedaan door gerechtshoven in 2012 is tot op heden onbekend.

De Rvdr vormt sinds 2002 een overkoepelend bestuur van de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Stb, 2001). De Rvdr verzorgt de financiën en stelt de budgetten op voor de gerechten, die voordien werden opgesteld door het ministerie van Justitie. Meer in algemene zin houdt de Rvdr zich bezig met het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak en met de ondersteuning van de gerechten bij de bedrijfsvoering (Wilms & van den Hauten, 2006).

2.1.2 Beschrijving Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is wettelijk belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken. Het bureau van het Openbaar Ministerie dat bij een bepaalde rechterlijke instantie hoort, bijvoorbeeld bij een bepaalde rechtbank, wordt parket genoemd. Er zijn parketten op regionaal, ressorts- en landelijk niveau. Het

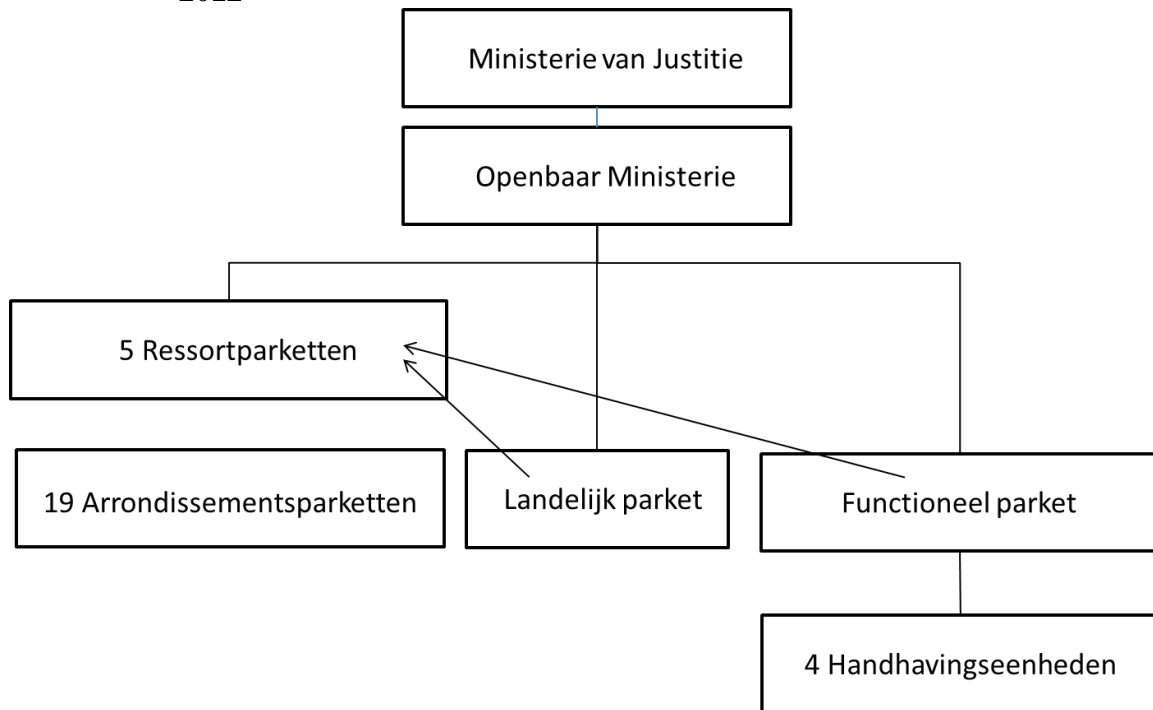
OM bemoeit zich niet met ontslagkwesties of met burenruzies; daarvoor moet men naar de burgerlijke rechter. Het OM komt in beeld wanneer iemand een overtreding of een misdrijf heeft gepleegd: de eindverantwoordelijkheid voor de opsporing ligt bij het OM. De leden van het OM, de officieren van justitie, hebben daarom ook het gezag over de onderzoeken van de politie. Het OM is ook verantwoordelijk voor de opsporing door de gemeentelijke sociale recherches en de bijzondere opsporingsdiensten zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Economische controledienst (ECD) en het Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst (AID). Daarnaast heeft het OM verschillende andere wettelijke taken, waaronder de controlerende taak vanwege de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, en naleving van de Wet op de lijkbezorging in geval iemand een niet-natuurlijke dood is gestorven (OM, 2013a).

Beleidsbeslissingen neemt het OM niet alleen. Een van de taken van het OM is deelname aan het zogeheten driehoeksoverleg. Daarin praten het OM, de politie en de burgemeester over zaken als de inzet van de politie, criminaliteit en veiligheid. Daarnaast werkt het OM samen met allerlei instanties: het gemeentebestuur, de reclassering, het gevangeniswezen, de Raad voor de Kinderbescherming, instellingen op het gebied van de verkeersveiligheid, maar ook met advocaten en het bedrijfsleven (OM, 2013a).

Tenslotte legt het OM tegenwoordig verantwoording af aan de minister van Veiligheid en Justitie en voorheen aan de minister van Justitie. Beslissingen over het algemene beleid komen in het overleg van het College van procureurs-generaal met de minister aan de orde. Deze minister is tegenover de Eerste en Tweede Kamer politiek verantwoordelijk voor het handelen van het OM (OM, 2013a).

De organisatiestructuur van het OM in 2012 is weergegeven in figuur 2-2. De vijf ressortparketten beschikken ieder over een eigen gerechtshof en de negentien arrondissementsrechtbanken beschikken ieder over een eigen rechtbank.

Figuur 2-2 Schematische weergave van het Openbaar Ministerie, met aantallen in 2012



Bron: Rayer et al. (2006)

2.2 Regulering

2.2.1 Regulering rechtbanken en gerechtshoven, 1965-2011

Veranderingen in de institutionele context worden ingeluid door de werkgroep-Wiersema, die in de periode 1971-1972 de minister van Justitie adviseerde om een staatscommissie in te stellen voor herziening van de rechterlijke organisatie na maatschappelijke discussie over geruchtmakende vonnissen. Het duurt tot 1976 dat de staatscommissie werd ingesteld en tot 1982 dat de commissie – onder druk van de minister van Justitie – met een voorlopig advies komt. Inmiddels gaat het de minister niet alleen om herziening van de organisatie, maar het gaat hem er ook om de productiviteit van de rechtspraak te verhogen, de werkdruk en waar mogelijk het aantal rechtszaken te beheersen, en – niet in de laatste plaats – de budgettaire doelstellingen van het kabinet te realiseren (Brommet, 2002). Het voorlopig advies van de staatscommissie – de commissie Van Zeben – is de rechtbanken en kantongerechten te integreren. Ondertussen verschijnt een reeks van negatieve rapporten. In 1981 velde de Rekenkamer een vernietigend

oordeel over de bedrijfsvoering (TK, 1982). Berenschot (1984) concludeert vervolgens dat de kwaliteit van het management van de rechterlijke macht niet op orde is. Volgens Berenschot was de inefficiëntie van de rechterlijke organisatie voor een belangrijk deel te wijten aan de versnippering van het ondersteunende personeel. Berenschot adviseert een arrondissementsmodel, waarin het OM in ieder arrondissement (werkgebied van een rechtbank) zijn eigen kantoor heeft: het arrondissementsparket. Ondersteunende taken zijn in het model gecentraliseerd per arrondissement.

Tot 1984 was het mogelijk de rechter te verzoeken kosteloos te mogen procederen. Met het doel de rechter te ontlasten vervalt deze mogelijkheid in 1984, en worden de griffierechten verhoogd (Van Tulder & Janssen 1988).

In 1984 verschijnt het eerste deel van het advies van de staatscommissie (Van Zeben, 1984) en in 1985 het tweede deel (Van Zeben, 1985). De commissie gaat in op verantwoordelijkheden van rechters en het verloop van rechtspraak, maar gaat niet in op de organisatie van de rechtspraak. Diverse studiegroepen volgen en adviseren de minister uiteindelijk om het arrondissementsmodel in te voeren. Daartoe besluit de minister van Justitie dan ook in 1987 (TK, 1988), en geeft hij het startschot voor de voorbereiding.

Belangrijke onderdelen van de voorbereiding zijn de geleidelijke invoering van automatisering vanaf eind jaren tachtig (Brommet, 2002), werklastmeting vanaf 1990 (Van Brummen, 1990), invoering van een functie- en salarisstructuur gebaseerd op de BBRA-methode (Bezolderingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) vanaf 1991 (Brommet, 2002), operationalisering van een verdeelmodel voor toewijzing van productiemiddelen vanaf 1992 (Brommet, 2002) en de gehele vernieuwing van de huisvesting van de gerechten en parketten in de periode 1993-1996 (TK, 1999b). Bovendien wordt in 1991 de Wet Mulder ingevoerd voor de administratiefrechtelijke handhaving van verkeerssancties (TK, 1989). In 1991 wordt ook een vernieuwd militair tucht- en strafrecht ingevoerd en geïntegreerd in de reguliere rechtspraak (Brommet, 2002).

Op 30 december 1991 is de Wet tot wijziging van de civiele kantongerechtsprocedure in werking getreden. Na de invoering van deze wet zijn er twee soorten procedures over: de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure (CBS, 1999). Het betalingsbevel werd eind 1991 bij

de invoering van de kantongerechprocedure afgeschaft. Nederland kent sindsdien geen eenvormige (incasso)procedure meer voor de inning van onbetwiste, niet-grensoverschrijdende geldvorderingen. Om de rechten op een onwillige debiteur toch te gelde te kunnen maken is in dergelijke gevallen een dagvaardingsprocedure vereist (e-Justice, 2014). In 1993 wordt in echtscheidingszaken de dagvaardingsprocedure vervangen door een verzoekschriftprocedure (CBS, 1999). Met ingang van 1 maart 1994 is in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht bepaald dat de kort gedingen met betrekking tot vreemdelingen in het vervolg door de sector bestuursrecht van de arrondissementsrechtbanken worden behandeld. Daarnaast geeft deze wet regels voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep tegen besluiten van bestuursorganen (TK, 1992). In 1992 vindt de integratie van de Raden van Beroep en Ambtenarengerechten in de rechtbank plaats.

In 1998 wordt een wet aangenomen die de grens van de bevoegdheid van kantonrechters verhoogt (Staatsblad, 1998). Hierdoor kunnen meer zaken op eenvoudigere en goedkopere wijze afgehandeld worden. In 2011 is deze grens overigens opnieuw verhoogd (Staatsblad, 2011).

Vanaf de start van de nieuwe organisatie wordt er nagedacht over de versterking van de rechterlijke organisatie. Daartoe wordt in 2000 gestart met de voorbereiding van de oprichting van de Rvdr die in 2002 operationeel is (Brommet, 2002). De Rvdr krijgt drie primaire taakvelden van de minister van Justitie: 'strategie, ontwikkeling en beleid', 'besturing en bekostiging' en 'facilitaire ondersteuning van de gerechten'. In 2000 komt er een landelijke automatiseringsdienst en een dienst voor centrale opleidingen.

Met ingang van 1 januari 2002 is ook een gewijzigde rechterlijke organisatie van kracht voor zaken van burgerlijk recht en strafrecht (TK, 2001). Nederland telt in dat jaar negentien rechtbanken, vijf gerechtshoven en een Hoge Raad. De kantonrechters zijn vanaf dat jaar bestuurlijk ondergebracht bij de rechtbanken in een aparte sector kanton. De term kantonrechter is wel blijven bestaan, maar de kantongerechten als zodanig zijn opgeheven. Bovendien worden de arrondissementsrechtbanken nu rechtbanken genoemd. De gebouwen waarin de kantongerechten waren ondergebracht, dienen nu als nevenvestigingsplaatsen van de rechtbanken. Een beroep in de sector kanton van de rechtbank wordt behandeld door het gerechtshof. Op deze uitspraak kan nog beroep worden gedaan door cassatie bij de Hoge

Raad (CBS, 2004). Deze bekijkt alleen of het recht correct is toegepast. Met de start van de Rvdr en de nieuwe rechterlijke organisatie komt er een einde aan een reeks ingrijpende veranderingen. In 2002 is er ook een pilot gestart met verwijzing naar mediation (Combrink-Kuiters et al., 2003; Pel, 2003). Bij mediation lossen partijen onder begeleiding van een onafhankelijke bemiddelaar samen met de wederpartij het conflict op. Deze mediator helpt partijen om de belangen en standpunten helder te krijgen. Over het algemeen volstaat één mediator per zaak; bij eendaagse mediations, complexe commerciële zaken of als er veel partijen zijn geschiedt de mediation soms door twee mediators. Vanaf april 2005 bestaat de mogelijkheid voor mediation formeel. Sinds april 2007 beschikken alle gerechten over een verwijzingsvoorziening naar mediation voor familiezaken (Rvdr, 2013c) en bestuursrecht (Rvdr, 2013b). Uit onderzoek blijkt dat de doorlooptijd van zaken aanzienlijk langer wordt bij mediation, maar dat de kosten juist veel lager zijn (Gerritsen et al., 2009). In dezelfde periode (vanaf 2000) zijn er Bureaus voor rechtshulp geopend, die in 2004 zijn ondergebracht in de Stichting het Juridisch Loket. Rechtzoekenden kunnen hier rechtshulp vragen. Het Juridisch Loket wordt gefinancierd door de Rvdr en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

2.2.2 Regulering Openbaar Ministerie, 1965-2011

In de eerste twintig jaar van de onderzoeksperiode bestaat het OM uit een verzameling van individuele officieren van justitie (Brommet, 2002). De toename van het aantal geregistreerde misdrijven en de terugloop van het aantal opgehelderde misdrijven dwingen het OM tot beleid en organisatie. In 1985 stelt de minister van Justitie het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* vast (TK, 1984). De kern van het beleid is te komen tot een optimale mix van strafrechtelijke handhaving, bestuurlijk optreden en preventie. Het OM gaat een rol vervullen bij de selectie van zaken die bestuurlijk of juist strafrechtelijk moeten worden aangepakt, de bewaking van de invoer van het strafrechtelijk apparaat en de afstemming van activiteiten binnen het strafrechtelijk systeem. In 1986 brengt de werkgroep-Boekraad advies uit aan de minister van Justitie over de nieuwe inrichting van het OM (Boekraad, 1986). Het OM werkt het beleidsplan van de minister verder uit en komt in 1991 met een plan met concrete doelstellingen die de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke handhaving moeten versterken (TK, 1991). Het beleidsplan geeft ook aan dat de organisatie van het OM moet worden verbeterd, mede op basis van het advies van de werkgroep-Boekraad. De minister van Justitie houdt de

eindverantwoordelijkheid voor de algemene beleidsvoering op het gebied van opsporing, vervolging en executie, terwijl de officier van justitie primair verantwoordelijk is voor de behandeling van individuele strafzaken. Het draagvlak voor het beleidsplan van het OM ontbreekt echter, waardoor de uitvoering stagneert (OM, 1993). Ondertussen stijgt het percentage septs, waardoor het OM veel negatieve publiciteit oogst.

De commissie-Donner krijgt in 1993 van de minister van Justitie opdracht om de politiek-beleidsmatige aansturing, de indeling en organisatie van bedrijfsprocessen van het OM tegen het licht te houden en aanbevelingen te doen om het functioneren te verbeteren (Brommet, 2002). In 1994 adviseert de commissie-Donner het zwaartepunt van het functioneren van het OM te leggen bij de arrondissementsparketten, een klein college in het leven te roepen voor de afstemming met de minister van Justitie en zeggenschap over de capaciteit van de strafrechtspraak te leggen bij de hoofdofficier van justitie (Donner, 1994). Het advies houdt feitelijk een decentralisatie van functies van het OM in. De minister van Justitie neemt het advies over (TK, 1994) en benoemt de voorzitter van het eerste College van procureurs-generaal.

De ophef over opsporingsmethoden van het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht (de IRT-affaire) dwingt de minister van Justitie ondertussen om een parlementaire enquêtecommissie in te stellen (de commissie-Van Traa). De commissie doet haar onderzoek onder grote belangstelling van de media en publiceert in 1996 haar conclusies, die grote gevolgen hebben voor het functioneren en de organisatie van het OM (TK, 1996). De negatieve media-aandacht wordt verder aangewakkerd door andere geruchtmakende zaken, zoals de 'kwestie Bouterse', 'Securitel-affaire' en grote fraudezaken (Nelen et al., 1994). De minister van Justitie draait de reorganisatieplannen van het OM terug met betrekking tot gedelegeerde verantwoordelijkheid van de procureur-generaal en houdt de eindverantwoordelijkheid bij zichzelf (Brommet, 2002). Dit leidt tot een wetswijziging die de nieuwe organisatie van het OM bekrachtigt met ingang van juni 1999 (TK, 1997).

In de voorbereidingsperiode van 1997 tot medio 1999 wordt de voortgang van de reorganisatie nauwlettend gemonitord. In totaal zeven voortgangsrapportages geven aan dat de implementatie van de reorganisatie volgens plan verloopt of bijgestuurd wordt waar nodig (Brommet, 2002). In

de periode 1999-2011 zijn er geen grote veranderingen binnen het OM en is er sprake van relatieve rust.

Voor een uitgebreide historische beschrijving van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie in de afgelopen tweehonderd jaar verwijzen we naar respectievelijk Adelaars et al. (2011) en Bosch et al. (2011), en voor een gedetailleerd overzicht van de ontwikkelingen in de periode 1983-2001, voorafgaand aan de organisatorische veranderingen, naar Brommet (2002).

2.3 Bekostiging

2.3.1 Bekostiging rechtbanken en gerechtshoven

De bekostiging van de rechtspraak is onderdeel van de rijksbegroting, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar rechtbanken en gerechtshoven, de Hoge Raad en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tot en met 2004 is er sprake van capaciteitsfinanciering: de capaciteit wordt afgestemd op de beschikbare begroting, de begroting komt tot stand op basis van jaarplannen. Vanaf 2005 is de bekostigingssystematiek volledig gebaseerd op outputfinanciering (TK, 2006). De rechtspraak krijgt een bedrag per vonnis, waarbij 53 zaakcategorieën onderscheiden worden. Vooraf wordt een schatting gemaakt van het aantal afgedane zaken; achteraf vindt verrekening plaats tegen 70 procent van de geldende prijzen.

De bekostiging en het financieel beheer van de rechtbanken en gerechtshoven komt tot 2002 volledig voor verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Vanaf 2002 ligt de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de rechtbanken en gerechtshoven bij de Rvdr. In 2002 is ook een nieuw verdeelmodel ingevoerd bij de rechtbanken en gerechtshoven in het kader van de modernisering van de rechtspraak (Stb, 2002), en worden de kantongerechten als zelfstandig gerecht opgeheven en bij de rechtbanken ondergebracht. De basis voor de nieuwe vorm van verdeling is gelegd in het rapport *Recht van spreken* van de commissie Meijerink (TK, 1999c). Centraal staat de raming van de productie, waarbij de werklust wordt berekend met het 'Lamicie-model' (Lamicie: Last minute commissie). Dit model houdt in dat door middel van periodiek tijdschrijfonderzoek voor alle categorieën van rechtszaken wordt aangegeven wat landelijk de gemiddelde behandelingsduur per zaak is, uitgedrukt in minuten. Door de prestaties te vermenigvuldigen met een tarief

per minuut kan worden berekend wat het budget moet zijn voor afdoening van een bepaalde verzameling zaken van de gerechten als geheel, of van een individueel gerecht. De Rvdr kent vervolgens het budget toe aan de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In 2005 werd een vereenvoudiging van het verdeelmodel ingevoerd, met als doelstelling te sturen op geleverde prestaties door middel van doelmatigheidsprikkels. In het aangepaste model vindt afrekening plaats op basis van gerealiseerde in plaats van geraamde productie, waarbij driejaarlijks de prijsstelling wordt bepaald op basis van historisch gerealiseerde prijzen, veranderingen in samenstelling van de aantallen zaken, metingen van de behandeltijd en overwegingen van kwaliteit en doelmatigheid. Over- of onderproductie door rechtbanken en gerechtshoven wordt tot 70 procent van de kostprijs verrekend. De verschillen die hierdoor op landelijk niveau kunnen optreden in het totale toegekende budget worden opgevangen door of toegevoegd aan een reserve die de Rvdr aanhoudt (Van Tulder & Van der Torre, 2012). Hiermee worden gerechten geprikkeld om de productie te maximaliseren en is er een duidelijke koppeling tussen productie en financiering. Ook is er meer expliciete aandacht voor kwaliteitszorg dan in de oorspronkelijke opzet in 2002 (Stb, 2005).

Daarnaast ontvangen rechtbanken inkomsten uit de zogeheten griffierechten. Griffierechten zijn de kosten die de rechtzoekende partij moet betalen voor het starten van een procedure bij de rechter. De rechtzoekende partij betaalt alleen griffierecht bij civiele zaken en bestuursrechtelijke zaken. Bij strafzaken is het OM de rechtzoekende partij en betaalt de burger geen griffierecht. De hoogte van de te betalen griffierechten hangt af van de zaak en van het inkomen (TK, 1843, 1963). De wet is met ingang van 1 januari 1984 sterk gewijzigd: de hoogte van het griffierecht hangt sinds 1984 samen met de grootte van het geldbedrag dat in de eis of het verzoekschrift van de tegenpartij wordt gevorderd, een aantal uitzonderingen daargelaten. Bovendien is de gratis admissieprocedure afgeschaft (CBS, 1985). Deze wijziging heeft effect op de inkomsten van de rechtbanken en op het aantal zaken dat wordt aangedragen.

De bekostiging van de Hoge Raad loopt eveneens via de rijksbegroting. De Hoge Raad ontvangt jaarlijks een budget van de minister van Veiligheid en Justitie (TK, 2013c). Dat budget wordt door de minister vastgesteld aan de hand van de begroting en het jaarplan van de Hoge Raad. Over de besteding van het budget legt de directeur bedrijfsvoering in het jaarverslag

verantwoording af aan de minister. Vanwege zijn bijzondere positie in het Nederlands staatsbestel is aan de Hoge Raad een zelfstandige positie verleend in het begrotingsproces, vergelijkbaar met die van de Hoge Colleges van Staat.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ontvangt eveneens jaarlijks budget uit de rijksbegroting (TK, 2013b).

2.3.2 Bekostiging Openbaar Ministerie

De bekostiging van het OM is eveneens onderdeel van de rijksbegroting. In de gehele periode is er sprake van capaciteitsfinanciering: de capaciteit wordt afgestemd op de beschikbare begroting, de begroting komt tot stand op basis van jaarplannen.

2.4 Capaciteitsregulering

2.4.1 Capaciteit rechtbanken en gerechtshoven

De overheid stuurt met twee instrumenten op capaciteit en schaal. Ten eerste via de budgetten die ter beschikking worden gesteld en ten tweede via wetgeving voor de organisatie van de rechtspraak. Vanaf 2002 is het aan de Rvdr om de toegekende financiële middelen zodanig te verdelen dat de capaciteit beschikbaar is waar de vraag het hoogst is. De overheid wijst ook de vestigingsplaatsen aan. Tot medio jaren negentig waren de vestigingsplaatsen historisch bepaald, maar wel bij wet geregeld (Stb, 1951). Tot 1875 kent Nederland naast de Hoge Raad, een provinciaal gerechtsgebouw in iedere provincie, 32 arrondissementsrechtbanken en 140 kantongerechten (Lucas, 1939). Deze aantallen worden geleidelijk teruggebracht naar vijf gerechtshoven, negentien arrondissementsrechtbanken, en 59 kantongerechten in 1934. Dit heeft geleid tot een nieuwe indeling van de arrondissementen (Bosch et al., 2011), die in 2013 opnieuw is herzien door een schaalvergroting door te voeren (Stb, 2012). Uitgangspunt daarbij is minder maar grotere gerechten die over voldoende zaken, mensen en middelen beschikken om de kwaliteit van de rechtspraak ook in de toekomst te borgen. Hierdoor wordt maatwerk beter mogelijk. Per 1 januari 2013 zijn de negentien rechtbanken samengevoegd tot tien nieuwe rechtbanken. Het aantal gerechtshoven is van vijf naar vier gegaan door fusie van gerechtshoven. Per 1 april 2013 is de rechtbank Oost-Nederland nog gesplitst in de rechtbanken Overijssel en Gelderland. Nu zijn

er dus elf rechtbanken en vier gerechtshoven (Stb, 2012). Door deze schaalvergroting ontstaan er voor de gerechten meer mogelijkheden om zaken beter te organiseren. Rechtszaken kunnen sneller op zitting komen en beter worden verdeeld over meer personeel. Ook zijn gerechten beter in staat fluctuaties in personeel of ziekte op te vangen, zaken die directe invloed hebben op de productiviteit. Grotere (arrondissements-)rechtbanken leveren echter in het algemeen kwalitatief slechtere prestaties dan kleinere, zo blijkt uit een van de vroege studies naar de rechtspraak door Polder en Paulides (1993). Het is dan ook van belang het kwaliteitsbeleid in ogenschouw te nemen.

2.4.2 Capaciteit Openbaar Ministerie

De overheid stuurt ook het OM op capaciteit en schaal. De capaciteit is een directe afgeleide van de financiering.

In 1996 start een proces om alle OM-onderdelen onder één dak te brengen met het oog op betere kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid (TK, 1997). De formalisering van de reorganisatie vond plaats met de wijziging van de Wet op de Rechterlijke Organisatie op 1 juli 1999. Het OM werd formeel één OM met een landelijk bestuur in de vorm van het College van Procureurs-Generaal, met de negentien arrondissementsparketten en vijf ressortsparketten. Deze structuur is gebaseerd op de Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket van 1999 (TK, 1999a).

In 2005 start vervolgens een proces van opschaling (OM, 2005) van negentien naar elf parketten. Formeel bleef de indeling in negentien parketten in stand, omdat formele bekrachtiging van de opschaling niet mogelijk was volgens de Wet op de Rechterlijke Organisatie (TK, 1997), die de indeling van het OM koppelt aan die van de rechtspraak (Wiebrens & Berghuis, 2013).

2.5 Kwaliteitsbeleid

2.5.1 Kwaliteit rechtbanken en gerechtshoven

Kwaliteit van de rechtspraak is decennialang verweven met de organisatie van de rechterlijke macht. De basis is gelegd in de Wet op de rechterlijke organisatie, waarmee onder andere beoogd wordt de juridische kwaliteit te bevorderen. De wet dateert uit 1827 (Stb, 1827) en is vele malen herzien.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstaat er echter een sterke behoefte aan meer organisatie binnen de rechterlijke macht. Organisatie, financiering en kwaliteit worden elkaars synoniem. Vele commissies en onderzoekers buigen zich over de vraag hoe de rechterlijke macht het best georganiseerd kan worden om de kwaliteit te bevorderen (Boone et al., 2006). De kwaliteit van de rechtspraak is daarmee inmiddels een breed te interpreteren concept. De kwaliteit van de uitspraken zelf laat zich moeilijk meten. Wel bepaalt de Rdvr in de strategische agenda's thema's waarbinnen op kwaliteit kan worden gestuurd, waarvan een aantal een meetbare component bevatten. Denk hierbij aan het vergroten van het aantal meervoudige zittingen en de verbetering van doorlooptijden. Bovendien worden klantwaarderingsonderzoeken in de rechtspraak steeds meer als belangrijke graadmeter gebruikt. Op deze meetbare concepten wordt in hoofdstuk 3 teruggekomen.

Vanaf 2002 is er een gemeenschappelijk en overkoepelend kwaliteitssysteem voor de continue verbetering van de organisaties (Rvdr, 2008). De organisaties gebruiken het INK-managementmodel (Instituut Nederlandse Kwaliteit): een model bedoeld om een zelfevaluatie uit te voeren. Hiermee kan de volwassenheid van de organisatie worden bepaald en kunnen verbeterpunten worden geïdentificeerd.

Met de komst van de Wet organisatie en bestuur gerechten (Wobg) in 2001 (Stb, 2001) krijgt het begrip juridische kwaliteit meer inhoud en wordt het als volgt omschreven: 'De juridische kwaliteit heeft betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering.' In 2006 wordt het begrip kwaliteit geoperationaliseerd in een procesindicator en tien effectindicatoren, inclusief streefwaarden per indicator per type rechtspraak (Veenbergen, 2006).

Diverse onderzoeken wijzen uit dat de juridische kwaliteit op gespannen voet staat met de organisatie, financiering en doelmatigheidsprikkels (AEF, 2006; Dekker et al., 2004; Deetman et al., 2006; Boone & Langbroek, 2007; Delden van et al., 2007). Uit onderzoek blijkt echter ook dat de beleefde kwaliteit door rechtzoekenden hoog is (Vullings & van Waveren, 2011). De Tweede Kamer constateert echter dat de kwaliteit, die de Kamer uitdrukt in de duur van rechtspraak (TK, 2012b) en in ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen (TK, 2012a), verbeterd moet worden.

2.5.2 Kwaliteit Openbaar Ministerie

In 1983 stellen de procureurs-generaal vast dat nauwelijks is te meten of en in hoeverre het beleid dat het Openbaar Ministerie voert – met als doel de criminaliteit binnen aanvaardbare grenzen te houden – bijdraagt tot het beoogde effect. Men moet vaststellen dat de handhaving van het strafrecht in de jaren 1970-1983 vooral in het teken stond van het idee dat de criminaliteit door middel van het optreden van politie en Openbaar Ministerie kon worden beheerst. Langzamerhand kwam men echter tot het inzicht dat de criminaliteit onverminderd bleef stijgen zonder dat het beleid van het Openbaar Ministerie daarop invloed had. In de daaropvolgende jaren stond het stellen van prioriteiten centraal en het vaststellen van de prijs die de overheid bereid was daarvoor te betalen (Bosch et al., 2011).

In de periode 1985-1990 wordt het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (TK, 1984) uitgevoerd, waardoor beleid in hoofdzaak moet worden ontwikkeld door de partners in het lokale driehoeksoverleg en moet worden neergelegd in geïntegreerde bestuurlijke/justitiële beleidsplannen. Hierdoor ontstonden organisatorische problemen die opgelost werden met een sterk bedrijfsmatige aanpak. In 1990 treedt het beleidsplan *Recht in beweging* in werking, waarmee beoogd werd dat de uitvoering wordt geïntensiveerd van de justitiële kerntaken met betrekking tot wetgeving, rechtshandhaving en modernisering van de organisatorische infrastructuur en de bedrijfsvoering, met de officier van justitie als regisseur van de strafrechtketen (Bosch et al., 2011).

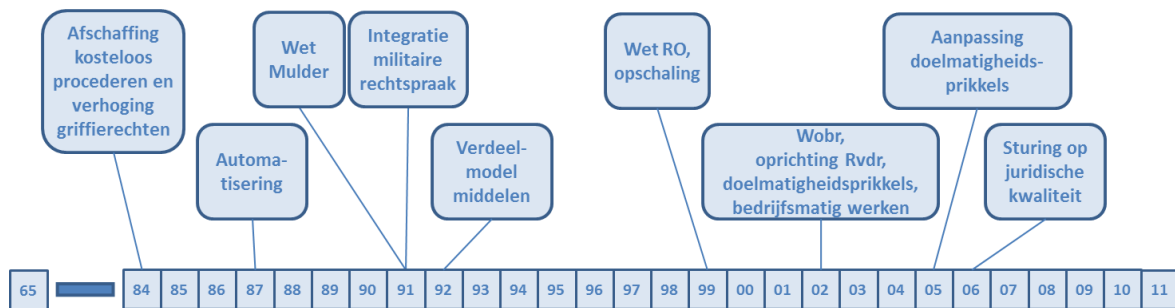
2.6 Conclusie

In de onderzoeksperiode zien we ruwweg de volgende beleidsontwikkelingen en institutionele verandering bij de rechterlijke macht: om de groei van het aantal zaken een halt toe te roepen werden in 1984 het kosteloos procederen afgeschaft en de griffierechten verhoogd. Daarna volgden de invoering van automatisering van werkprocessen (1987), werklastmetingen (1990), het BBRA-functiehuis (1991), integratie van militaire rechtspraak (1991), de Wet Mulder voor administratiefrechtelijke afhandeling verkeersovertredingen (1991), het verdeelmodel voor toewijzing van productiemiddelen (1992) en nieuwe huisvesting (1993-1996). In 2002

vindt een ingrijpende reorganisatie plaats. De kantongerechten worden geïntegreerd bij de rechtbanken, wat zorgt voor opschaling van de rechtbanken. Tevens wordt de Rvdr opgericht en doet bedrijfsmatig werken zijn intrede bij de rechtspraak. De capaciteitsfinanciering van zowel de rechtbanken en gerechtshoven als het OM, maakt in 2005 plaats voor outputfinanciering van de gerechten. Vanaf 2006 wordt er bovendien gestuurd op juridische kwaliteit aan de hand van inhoudelijke proces- en effectmaten.

De veranderingen in de institutionele context zijn in hoofdlijnen weergegeven in figuur 2-3.

Figuur 2-3 Overzicht van veranderingen in de institutionele context, 1965-2011



3 Historische trends

3.1 Gegevens

In tabel 3-1 is een overzicht gegeven van de variabelen die in deze studie gehanteerd worden. De exacte samenstelling van de gekozen maten en de ontwikkeling van de productie en ingezette middelen worden in de volgende paragrafen uiteengezet. Hierin zijn meegenomen alle kantonzaken, rechtbankzaken en zaken die door de gerechtshoven worden behandeld. Op het niveau van de Hoge Raad zijn alleen de strafrechtzaken meegenomen. Binnen het bestuursrecht zijn voor de jaren negentig de zaken meegenomen die door de verschillende raden werden behandeld. In de jaren negentig is een groot deel van het bestuursrecht ondergebracht bij de rechtbanken; vanaf dat moment zijn deze zaken ook meegenomen. We gaan, om de productie te meten, uit van de afgedane zaken. De manier waarop zaken worden afgedaan verschilt per sector en per niveau (kanton/rechtbank/gerechtshof). Zaken binnen het civielrecht kunnen zo bijvoorbeeld afgedaan worden met eindvonnissen of beschikkingen, terwijl men bij het bestuursrecht spreekt van uitspraken. Deze kenmerken zijn ook opgenomen in tabel 3-1. Wat betreft de ingezette middelen is op basis van onze gegevens geen onderscheid te maken tussen de verschillende instellingen, en hanteren we de totale kosten van de rechtspraak en het OM.

Vooraf over de afgelopen twee decennia zijn veel gegevens en onderzoeken beschikbaar waardoor verder onderscheid kan worden gemaakt. De geraadpleegde gegevensbronnen zijn Statline van het CBS, de Database Publieke Sector (DPS) van het SCP en IPSE Studies, jaarverslagen van de Rvdr (Rvdr, 2013a), jaarverslagen van het Openbaar Ministerie (OM, 2013b) en de reeks *Criminaliteit en rechtshandhaving* (Kalidien & de Heerde Lange, 2013). De ingezette middelen zijn afgeleid uit kosten- en financieringscijfers van de rechtbanken en het OM.

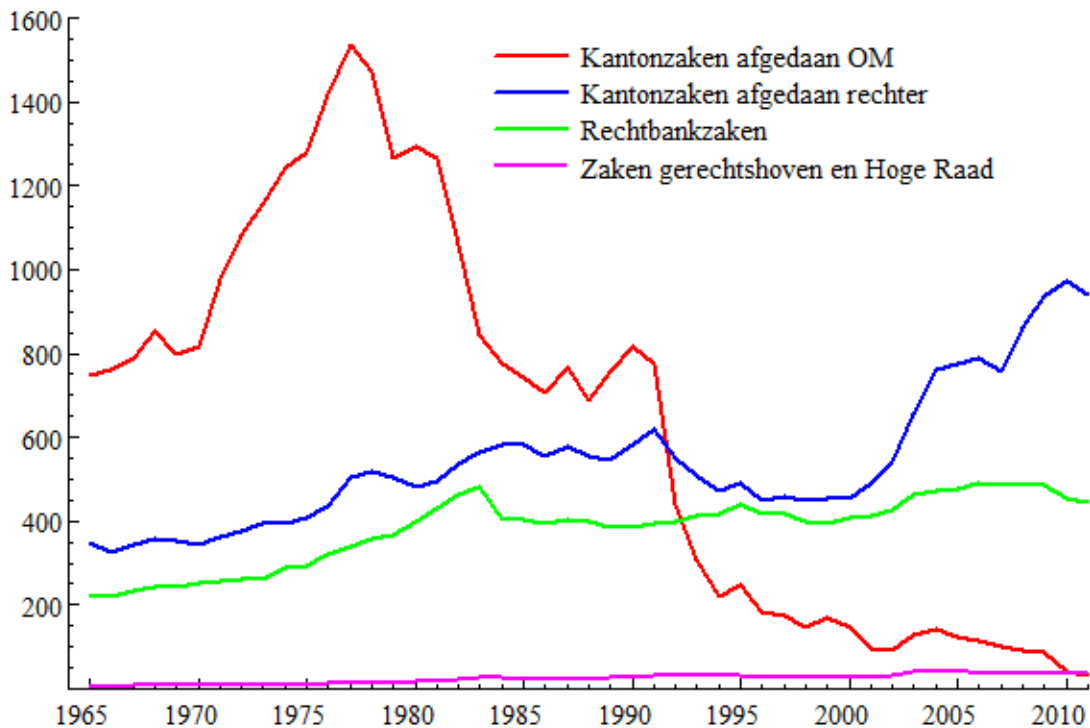
Tabel 3-1 Gehanteerde variabelen

<i>Grootheid</i>	<i>Bijzonderheden</i>
<i>Productie</i>	
Kantonzaken afgedaan OM	Totaal van kantonzaken strafrecht afgedaan door het OM. Het betreft voornamelijk verkeersovertredingen.
Kantonzaken afgedaan rechter	Totaal van kantonzaken civiel recht (het aantal vonnissen bij dagvaardingsprocedures en het aantal beschikkingen bij verzoekschriftprocedures) en strafrecht (het aantal afdoeningen in eerste aanleg) afgedaan door een kantonrechter.
Rechtbankzaken	Totaal van rechtbankzaken sector civiel (het aantal vonnissen bij dagvaardingsprocedures en het aantal beschikkingen bij verzoekschriftprocedures), bestuursrecht (het aantal uitspraken) en strafrecht (in eerste aanleg en rechtbankstrafzaken afdoeningen door het Openbaar Ministerie).
Zaken gerechtshoven en Hoge Raad	Totaal van zaken (in tweede aanleg) sector civiel (dagvaardingsprocedures en verzoekschriftprocedures), bestuursrecht en strafrecht bij gerechtshoven, en strafzaken afgedaan door de Hoge Raad.
<i>Ingezette middelen</i>	
Personeel	Tot en met 2007: personeel in voltijdequivalenten, gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting. Vanaf 2008: afgeleid uit de ontwikkeling van de personeelskosten en de gemiddelde beloning per uur voor overheidsmedewerkers.
Materiaal	Volume berekend door kosten van materiaal te delen door prijs van materiaal.
<i>Kosten</i>	
Personeel	Personele kosten (euro's).
Materiaal	Kosten van verbruiksmiddelen en afschrijvingen, inclusief vastgoed (euro's).
<i>Prijzen</i>	
Personeel	Tot en met 2007: kosten personeel gedeeld door ingezette arbeidsuren (rekening houdend met arbeidsduurverkorting). Vanaf 2008: gemiddelde beloning per arbeidsuur voor overheidsmedewerkers.
Materiaal	Consumentenprijsindex.

3.2 Productie

Bij het meten van de productie differentiëren we naar zaakzwaarte. Dit leidt tot de productmaten zoals beschreven in tabel 3-1. Binnen deze categorieën wordt geen onderscheid meer gemaakt in de casemix, maar worden de zaken evenredig opgeteld. Lichtste zaken zijn kantonzaken die door het OM afgedaan zijn. Een tweede categorie wordt gevormd door de kantonzaken binnen het civiele recht en de sector strafrecht, afgedaan door een kantonrechter. De derde categorie zijn de rechtbankzaken: bestuurszaken en strafzaken afgedaan door rechtbanken dan wel het OM, en civiele zaken. Tot slot onderscheiden we de civiele zaken, bestuurszaken en strafzaken die in (al dan niet hoger) beroep terecht komen bij de gerechtshoven of de Hoge Raad. Figuur 3-1 geeft de aantallen zaken weer die in het kader van deze studie zijn meegenomen.

Figuur 3-1 Ontwikkeling van de productie in aantallen zaken (× 1000)



Bron: CBS, DPS

Het aantal kantonzaken afgedaan door het OM laat de meest markante ontwikkeling zien. Vóór de komst van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) vonden bekeuringen voor verkeersovertredingen strafrechtelijk plaats als een transactievoorstel. Deze vallen in de categorie kantonstrafzaken afgedaan door het OM. Het aantal zaken in deze categorie neemt toe van 750.000 in 1965 tot ruim 1,5 miljoen in 1977. De toename vertoont een samenhang met de criminaliteit die ook sterk stijgt in die periode. In de tien jaren die daarop volgen constateert de politie echter minder overtredingen en handelt de politie een deel hiervan direct af via politietransacties (Goudriaan et al., 1989). Hierdoor wordt de eerdere stijging weer ongedaan gemaakt. Vanaf 1992 neemt het aantal zaken onder invloed van de invoering van de Wahv sterk af. Vanaf dat moment wordt het merendeel van de verkeersovertredingen direct door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) afgehandeld, zonder tussenkomst van OM of kantonrechter. In 2011 gaat het om nog maar 33.000 kantonzaken afgedaan door het OM. Aangezien het CJIB buiten de afbakening van deze studie valt, worden de afdoeningen via de Wahv bij het meten van de productie overigens buiten beschouwing gelaten.

Het aantal kantonzaken afgedaan door een kantonrechter laat voornamelijk groei zien. Tussen 1965 en 2011 is de gemiddelde groei 2,2 procent per jaar. Zoals blijkt uit de figuur is deze ontwikkeling niet gelijkmatig verlopen. De ontwikkeling in het aantal zaken is gevoelig voor tal van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is de ontwikkeling in het aantal echtscheidingen bijvoorbeeld van invloed. Tot en met 1991 is er sprake van een stijging met enkele korte onderbrekingen. Daarna is er enkele jaren een daling te zien. Deze daling is een direct gevolg van de invoering van de Wahv; sinds de invoering komen ook minder verkeersovertredingen voor de rechter. Het gaat hier echter om een kleiner deel van de zaken dan bij de kantonzaken afgedaan door het OM. Vanaf 2001 is er tweemaal sprake van een sterke groei. De groei van 2001 tot 2004 kan voortkomen uit de verhoging van de drempel van zaken die door de kantonrechter mogen worden behandeld in 1999. Dit is overigens opnieuw gebeurd in 2011. Van 2008 tot 2010 is er opnieuw sprake van een sterke groei, waarschijnlijk veroorzaakt door de economische crisis en het daarmee samenhangend aantal faillissementen. Volgens Bauw et al. (2009) leiden recessies immers tot een explosieve groei van het aantal rechtszaken.

Het aantal rechtbankzaken laat over de gehele periode een gelijkmatige ontwikkeling zien, met als uitzondering een stevige daling in 1984. Dat jaar

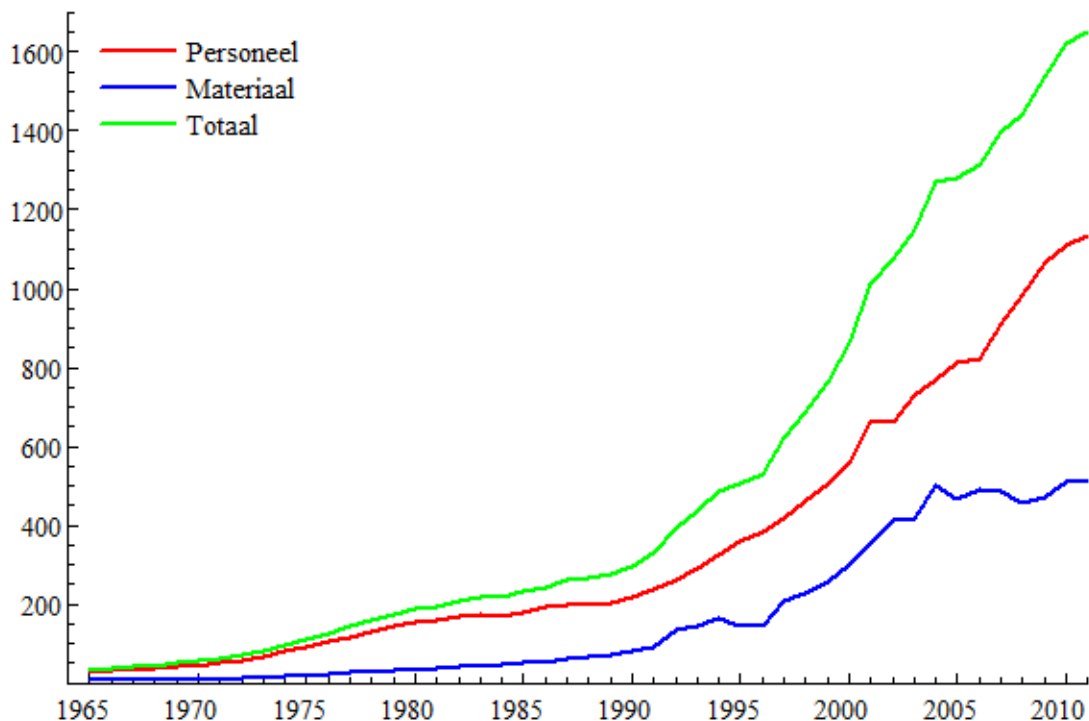
werd de mogelijkheid tot het aanvragen om gratis te procederen afgeschaft en werden de griffierechten verhoogd. Het valt daarnaast op dat het aantal rechtbankzaken in 2010 en 2011 weer een daling heeft doorgemaakt. De oorzaken van de daling zijn moeilijk te duiden. Al met al groeit het aantal rechtbankzaken (inclusief zaken afgedaan door het OM) met gemiddeld 1,5 procent per jaar.

Het aantal zaken dat door gerechtshoven en de Hoge Raad behandeld wordt is haast verwaarloosbaar ten opzichte van de overige aantallen. Aangezien het over zwaardere zaken gaat, brengen we ze toch in beeld. De ontwikkeling in relatieve zin is fors: in 2011 worden ruim zesmaal zo veel zaken behandeld als in 1965. De groei is daarmee groter dan de groei in elk van de andere categorieën. Hieruit blijkt dat steeds vaker gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan.

3.3 Ingezette middelen

Figuur 3-2 laat de ontwikkeling van de nominale kosten zien, die toenemen van (omgerekend) 34 miljoen euro in 1965 tot bijna 1,7 miljard euro in 2011, en die groeien met ongeveer een factor 48. De gemiddelde jaarlijkse groei komt daarmee op bijna 8,8 procent. Ook blijkt dat het aandeel van de materiaalkosten in de totale kosten over de periode toeneemt: van 18 procent in 1965 tot 31 procent in 2011. Deze groei vindt met name plaats vóór 2005; in de periode vanaf 2005 stabiliseren de materiaalkosten.

Figuur 3-2 Ontwikkeling van de kosten van de rechterlijke macht (in miljoenen euro's)



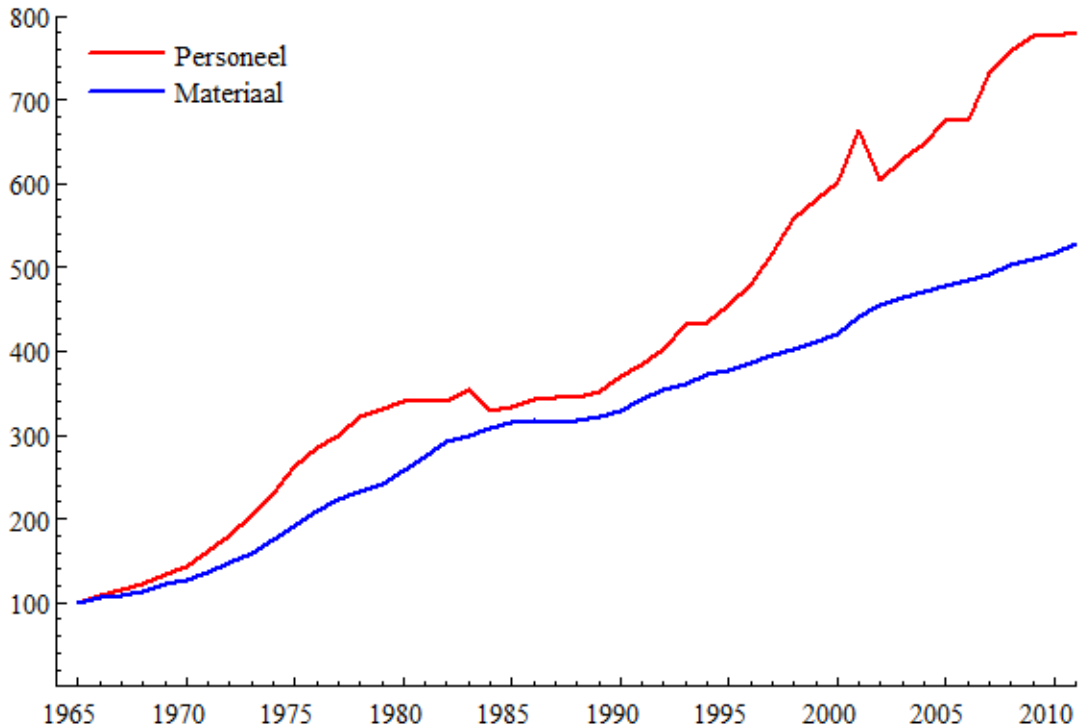
Bron: Jaarverslagen Rvdr, DPS, CBS

Een groot gedeelte van de nominale kostenstijgingen kan worden verklaard door stijgende prijzen. In figuur 3-3 worden de ontwikkelingen van de prijzen van de ingezette middelen weergegeven. Zoals al eerder is uiteengezet, is de prijs van personeel afgeleid uit het werkelijke uurloon, door de personeelskosten te delen door het aantal arbeidsuren dat is ingezet. Deze prijs stijgt gedurende de periode 1965-2011 met gemiddeld 4,6 procent per jaar. Opvallend is de prijsdaling rond de eeuwwisseling. Mogelijk is er sprake van een inconsistentie in de meting van de personeelsomvang door de overgang naar de nieuwe organisatie in dat jaar. Het CBS publiceert sinds 1969 cijfers over de gemiddelde loonontwikkelingen in verschillende overheidssectoren. Voor personeel bij het openbaar bestuur en overheidsdiensten, stijgen de lonen met een gemiddelde van 5,5 procent per jaar nog wat harder dan bij de rechterlijke macht.

De prijs van materiaal, waarvoor de consumentenprijsindex (cpi) is gebruikt, blijft achter bij de prijs van personeel. Tot 1990 lijkt de gemiddelde ontwikkeling ongeveer gelijk, maar over de gehele periode stijgt de prijs van

materiaal met 3,7 procent per jaar. Verder is een algemene trend dat steeds meer personeelsinzet wordt uitbesteed en derhalve terechtkomt in de materiële lasten. In dit rapport zijn deze lasten meegenomen als personele lasten.

Figuur 3-3 Ontwikkeling van de prijzen (indexcijfers, 1965 = 100)

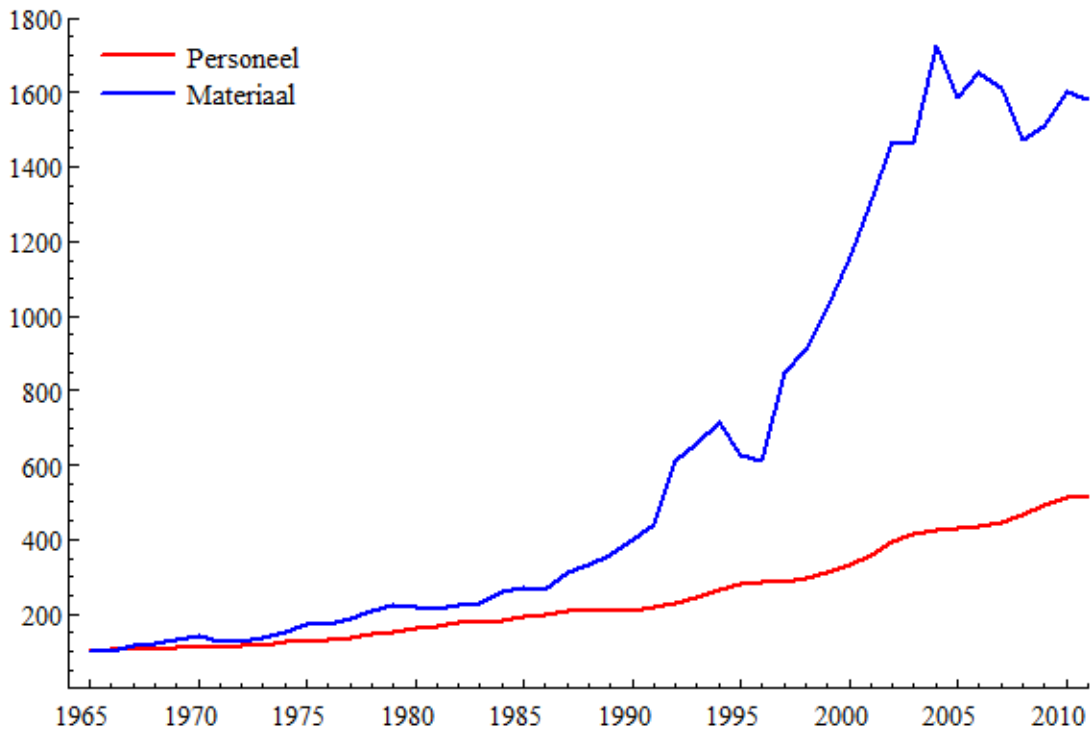


Bron: Jaarverslagen Rvdr, DPS, CBS

Met behulp van de kosten- en prijsgegevens kunnen ook de volumina van de ingezette middelen worden afgeleid. Deze ontwikkelingen worden weergegeven in figuur 3-4. Hieruit blijkt dat de inzet van materiaal veel harder is gestegen dan de inzet van personeel. De eerstgenoemde stijgt in de periode 1965-2011 met maar liefst 6,2 procent per jaar. Bovendien laat de ontwikkeling geen gelijkmatig verloop zien. Zo stijgt het volume van het materiaal tussen 1990 en 2004 explosief, terwijl de ontwikkeling daarna vrijwel stagneert. Voor een gedeelte is dit veroorzaakt doordat rechtbanken vaak op korte termijn tijdelijke krachten inhuren om olopemde productie weg te werken (Van Tulder & Van der Torre, 2012). Deze lasten zijn opgenomen in de personele kosten. Bovendien wordt er vanaf het midden van de jaren negentig geïnvesteerd in ICT en worden er kosten aangewend

voor de oprichting van de Rvdr en de vernieuwing van de rechtspraak in het algemeen. Het volume ingezet personeel laat een veel gelijkmatiger patroon zien, en stijgt veel minder hard: gemiddeld een 3,7 procent per jaar.

Figuur 3-4 Ontwikkeling van de volumes (indexcijfers, 1965 = 100)



Bron: Jaarverslagen Rvdr, CBS, DPS

3.4 Aanbod

Net als in veel andere publieke sectoren is in de beleidsagenda voor de rechterlijke macht een belangrijke rol weggelegd voor schaalvergroting. In 2002 zijn de kantongerechten als zelfstandig gerecht opgeheven, en ondergebracht in de rechtbanken. Meer recentelijk is in de Wet herziening gerechtelijke kaart (HGK) vastgelegd dat per 1 januari 2013 de op dat moment negentien rechtbanken worden teruggebracht tot tien nieuwe rechtbanken. Sinds 1 april 2013 is er overigens weer sprake van elf rechtbanken, zoals ook in hoofdstuk 2 is uiteengezet. In het licht van de toenemende productie kan zo zonder twijfel worden vastgesteld dat in

termen van het aantal zaken per rechtbank, de schaalgrootte van rechtbanken sterk is toegenomen.

3.5 Kwaliteit

De kwaliteit van de rechterlijke macht kan op verschillende manieren worden geduïd. Het voornaamste aspect is de kwaliteit van de uitspraken, die zich moeilijk objectief laat meten. Een maat van kwaliteit die goed meetbaar is en die in de afgelopen vijftien jaar steeds vaker wordt beschouwd, is de gemiddelde doorlooptijd van een procedure, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Hieronder worden een aantal onderzoeken besproken die de cijfers over doorlooptijden hebben onderzocht, evenals diverse onderzoeken op het gebied van onder andere klanttevredenheid.

Het doen van uitspraken over de ontwikkelingen van doorlooptijden over de gehele onderzoeksperiode is moeilijk. Wel zijn in de afgelopen jaren steeds meer onderzoeken verschenen naar de doorlooptijden van rechtszaken. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) heeft in de loop der jaren een aantal onderzoeken verricht naar de doorlooptijden van zaken. In een onderzoek uit 1994 worden doorlooptijden van civiele rechtspraak uit 1994 vergeleken met doorlooptijden uit 1983 en 1986. Hieruit blijkt dat er in deze periode geen duidelijke toename in de doorlooptijden heeft plaatsgevonden, waarbij is gelet op de ontwikkeling van de verschillende typen zaken (Wemmers, 1995). In het begin van de jaren 2000 heeft er een verkorting van de doorlooptijden plaatsgevonden bij het gros van de rechtbanksectoren (AEF, 2006; Deetman et al., 2006). Meer recentelijk besteedt de Raad voor de rechtspraak in haar jaarverslagen ook aandacht aan de ontwikkeling van doorlooptijden. De doorlooptijden worden sterk beïnvloed door speciale zaken. De Rvdr werkt daarom met normpercentages: een bepaald percentage van een type zaak moet binnen een vooraf bepaalde termijn zijn afgedaan. Uit de jaarverslagen kan worden opgemaakt de doorlooptijden in de rechtspraak zich in het vorige decennium vrij neutraal hebben ontwikkeld. Vanaf grofweg 2009 is wel weer een verkorting van de doorlooptijden gerealiseerd.

Het WODC heeft vanaf de jaren negentig onderzoek gedaan naar de algemene waardering van de rechterlijke macht. Samenvattend kan uit een viertal trendstudies worden geconcludeerd (Deetman et al., 2006) dat in de

jaren negentig een daling heeft plaatsgevonden, maar dat de (perceptie van) kwaliteit tussen 2000 en 2005 stabiel is gebleven. Algemene uitspraken over de ontwikkeling van de kwaliteit zijn echter moeilijk te doen door het diffuse karakter dat de kwaliteit van de rechtspraak kenmerkt. Zo merken ook Van Tulder en Van der Torre (2012) op dat er geen expliciete aanwijzingen zijn dat de kwaliteit tussen 1995 en 2010 toegenomen dan wel afgenomen is. Wel meldt de Raad voor de rechtspraak dat de algemene tevredenheid over de Rechtspraak is toegenomen in de jaren 2001-2008 (Dijk van et al., 2010).

4 Methode en resultaten

4.1 Kostenfunctiemodel

In dit hoofdstuk meten we de productiviteit aan de hand van een kostenanalyse. Hierin kijken we naar de jaarlijkse ontwikkelingen in de kosten. Het gehanteerde econometrische model is een kostenfunctie, waarvan de technische details worden behandeld in bijlage B. In dit model wordt de kostenontwikkeling toegeschreven aan ontwikkelingen in de productie, de prijzen van ingezette middelen en de productiviteitsontwikkelingen. Als de kosten na correctie voor de ontwikkeling van de productie en van de prijzen nog steeds groeien, dan spreken we van een daling in de productiviteit, en vice versa. Dit model is gebaseerd op de economische achtergrond van het neoklassieke model van bedrijfsvoering. Daarin wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen de ingezette middelen en de productie en van producenten die streven naar kostenminimalisatie.

De empirische kostenfunctie kan vervolgens worden geschat om de relaties tussen ingezette middelen, productie en kosten inzichtelijk te maken. De gewichten van de verschillende productiematen worden gelijktijdig geschat. Uit de schatting van de kostenfunctie kan de productiviteitsontwikkeling worden afgeleid.

In de kostenfunctie wordt de gehele rechterlijke macht als eenheid van waarneming beschouwd. De kosten van onder andere de rechtbanken, gerechtshoven en het OM worden zo gezamenlijk gerelateerd aan de gerealiseerde productie. De studie kent dus een algemeen karakter; specifiek onderzoek naar individuele instellingen vereist meer gedetailleerde gegevens. De beschrijvende statistieken van de gebruikte gegevens staan in bijlage A. De periode van analyse betreft de jaren 1965-2011; het gegevensbestand bestaat dus uit 47 waarnemingen.

In het model is een belangrijke rol weggelegd voor de zogeheten trendbreuken. Hiermee wordt het mogelijk om de bestudeerde periode statistisch onder te verdelen in meerdere deelperiodes en kunnen er in

verschillende deelperiodes verschillende productiviteitsontwikkelingen worden onderscheiden. De trendbreuken worden aangebracht aan de hand van de in de gegevens meest duidelijk aanwezige patronen (grootste waarschijnlijkheid). Dit houdt in dat de trendbreuken op verschillende punten worden gelegd, waarbij het beste model aan de hand van de grootste waarschijnlijkheid wordt gekozen. Voor een nadere toelichting verwijzen we naar bijlage B. De gevonden productiviteitsontwikkelingen en periodes kunnen dan naast de in hoofdstuk 2 besproken ontwikkelingen worden gelegd, zodat een beter beeld kan worden gevormd van de samenhang tussen de beoogde effecten van het gevoerde beleid en de werkelijke productiviteitsontwikkelingen.

4.2 Resultaten

Bij het vaststellen van de definitieve specificaties van het model is getoetst op tal van eigenschappen waaraan het model geacht wordt te voldoen. Om die reden zijn de resultaten in deze paragraaf gebaseerd op een model met slechts twee van de vier productiematen: het aantal kantonzaken afgedaan door een kantonrechter en het aantal rechtbankzaken. Het model dat op deze wijze gehanteerd wordt voldoet aan de belangrijkste eisen die eraan gesteld worden. Voor de beschrijving van de toetsen en de mate waarin het model hieraan voldoet, zie bijlage C.

Het vervolg van deze paragraaf bevat een toegankelijke beschrijving van de schattingsresultaten en wat hieruit kan worden afgeleid. Bijlage D bevat de schattingsresultaten zelf en enige technische bespiegelingen voor de lezer met interesse in de econometrische achtergronden. De invloeden op de resultaten van het aantal zaken afgehandeld door gerechtshoven of de Hoge Raad en van het aantal kantonzaken afgedaan door het OM zijn gegeven in de gevoeligheidsanalyses in respectievelijk Bijlage E en Bijlage F.

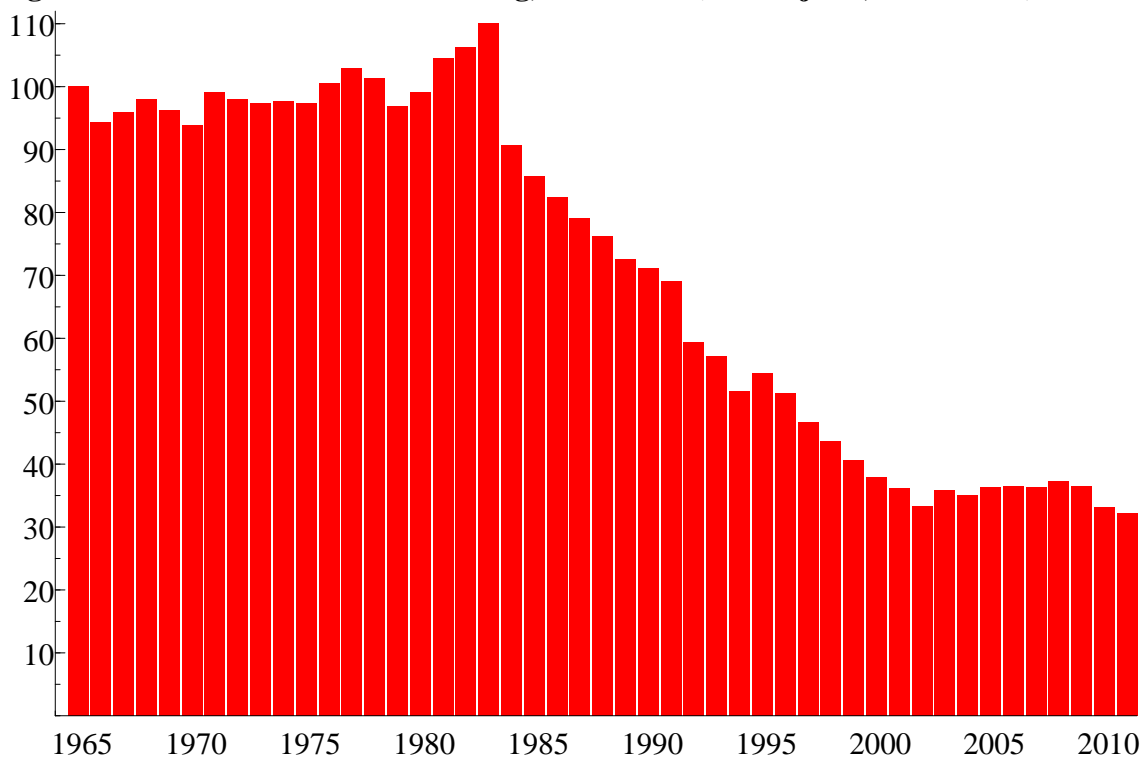
Uit de schattingen blijkt dat bij een toename met 1 procent van het aantal kantonzaken afgedaan door een kantonrechter, de kosten toenemen met 0,22 procent. Neemt het aantal rechtbankzaken toe met 1 procent, dan stijgen de kosten met 0,78 procent. Deze waarden bepalen de gewichten van de producten.

Uit het kostenmodel zijn ook de marginale kosten afgeleid. In 2011 bedragen de marginale kosten voor een kantonzaak afgedaan door een kantonrechter volgens de schattingen 390 euro. De marginale kosten voor een rechtbankzaak zijn hoger, namelijk 2.900 euro.

Productiviteitsontwikkelingen

De gehele ontwikkeling van jaar op jaar is weergegeven in figuur 4-1. Hieruit blijkt direct dat er sprake is van een forse productiviteitsdaling. Analyse van breuken in de productiviteitsontwikkeling laat zien dat de indeling in de volgende drie periodes statistisch het meest waarschijnlijk is: 1965-1983, 1983-2002 en 2002-2011.

Figuur 4-1 Productiviteitsontwikkeling, 1965-2011 (indexcijfers, 1965 = 100)



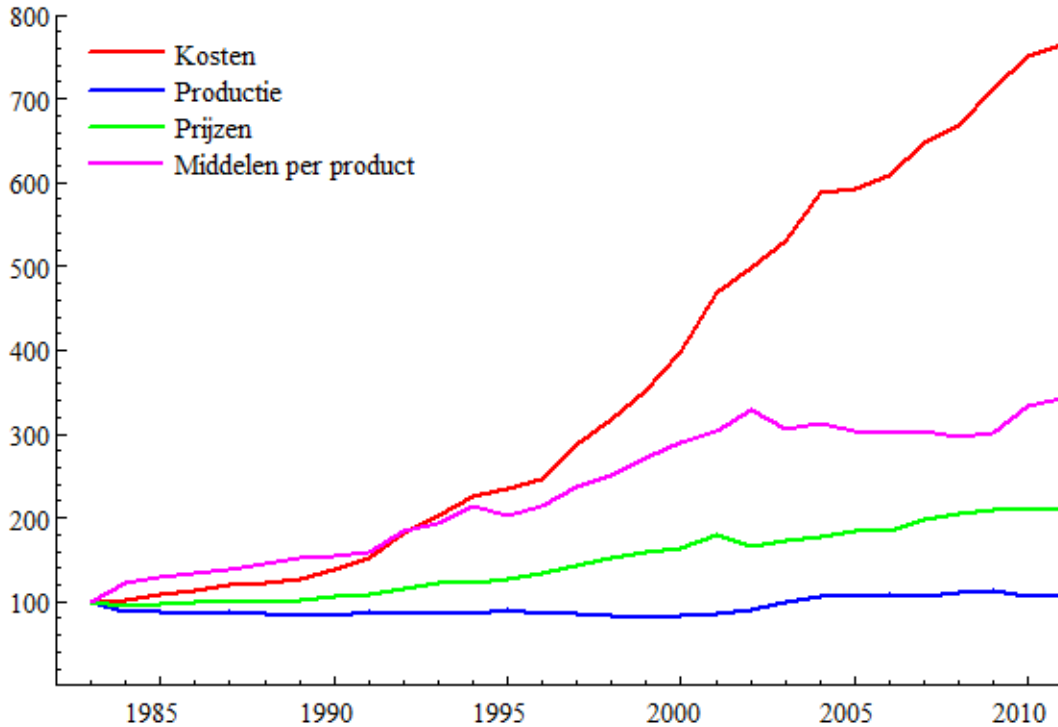
In de eerste periode, van 1965 tot 1983, stijgt de productiviteit met gemiddeld 2,2 procent per jaar. De groei van de productie overtreft in deze periode nog de groei van de kosten. Het hoogtepunt wordt bereikt in 1983, wanneer er een kentering plaats heeft. De productiviteit lijkt hierna in een vrije val te geraken, en daalt tot 2002, bijna twintig jaar, met gemiddeld 5,3 procent per jaar. Pas in 2002 stabiliseert de productiviteit zich enigszins. In

deze periode groeit de productie fors, vooral wat betreft de zaken die door de kantonrechter worden behandeld. Hierdoor ontstaat evenwicht met de ingezette middelen die gedurende de gehele onderzoeksperiode stijgen. In paragraaf 4.4 zullen we de productiviteitsontwikkeling verder duiden.

Decompositie van kosten

Op basis van de schattingsresultaten kunnen we een decompositie van de kosten weergeven. We veronderstellen dat de kostenontwikkeling kan worden uitgesplitst naar drie andere ontwikkelingen: die van de productie, prijzen en de gemiddelde inzet per product. Die laatste component betreft een restpost waarin de productiviteitsontwikkeling is opgenomen. Figuur 4-2 geeft een overzicht van de decompositie tussen 1983 en 2011. De eerste periode – van 1965 tot 1983 – is ten behoeve van de leesbaarheid van de figuur weggelaten. In de hele periode, die loopt van 1965 tot 2011, stijgen de nominale kosten namelijk met een factor 48.

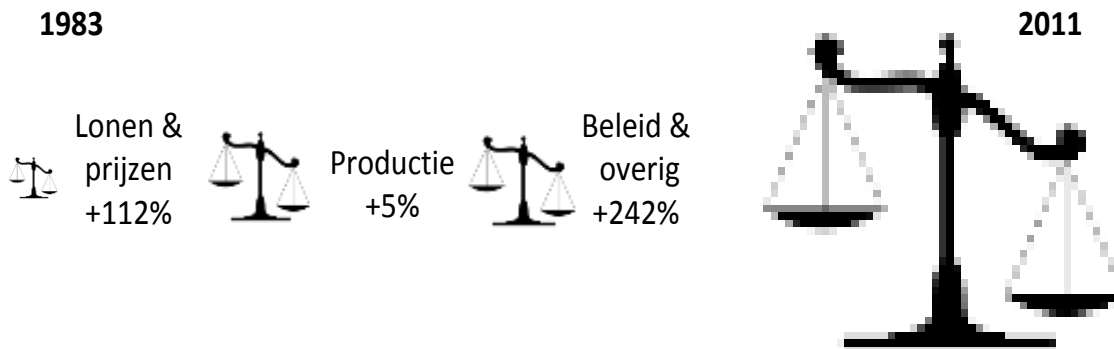
Figuur 4-2 Decompositie van de totale kosten, 1983-2011 (index, 1983 = 100)



In figuur 4-2 is te zien dat de nominale kosten vanaf 1983 maar liefst acht keer hoger zijn geworden. Een substantieel gedeelte van de nominale kostenstijging kan worden toegeschreven aan de prijsontwikkeling van de ingezette middelen. Tussen 1983 en 2011 verdubbelt de prijs. Ook de productie, die in deze periode stijgt met ruim 5 procent, neemt een gedeelte van de kostenstijging voor zijn rekening. Het deel van de kostenstijgingen dat overblijft, is de verandering in de gemiddelde inzet per product.

Om een beeld te krijgen van de verhoudingen tussen de verschillende componenten, is de kostenontwikkeling van 1983 tot en met 2011 schematisch weergegeven met de groei van de weegschaal in figuur 4-3. De grootte van de weegschaal geeft de nominale kosten weer. Tussen de weegschalen staat aangegeven waardoor de kostengroei veroorzaakt is en wordt het bijbehorend percentage vermeld.

Figuur 4-3 Decompositie kostenontwikkeling rechterlijke macht, 1983-2011



Substitutie van ingezette middelen

Op basis van de toetsen (Bijlage C) concludeerden we dat er een trendmatige substitutie heeft plaatsgevonden, waarbij relatief meer materiaal is ingezet ten koste van personeel. Dit is een ontwikkeling die in de meeste sectoren heeft plaatsgevonden door technologische ontwikkelingen. Denk in het geval van de rechterlijke macht dan ook vooral aan de toename van het ICT-gebruik door de jaren heen.

4.3 Productiviteit in de literatuur

De beschikbare studies op basis van empirisch onderzoek naar de Nederlandse rechterlijke macht zijn grofweg in te delen in twee groepen: de klassieke kengetallenanalyses en de meer complexe, econometrische benaderingen zoals in de voorliggende studie. Het nadeel van de klassieke kengetallenanalyse is dat deze geen inzicht geeft in de achtergronden van de gemeten productiviteitsontwikkeling, zoals de verhouding van de ingezette middelen. Analyses van de Nederlandse situatie hebben in het algemeen wel betrekking op de gehele rechterlijke macht inclusief het OM.

Belangrijke kanttekeningen vooraf betreffen de maatstaven die in de literatuur gebruikt zijn. Het blijkt dat veel studies alleen personeel als variabele voor de ingezette middelen gebruiken. De samenhang van de productie met gebruiksmiddelen zoals ICT (materiaal) en vastgoed (kapitaal) blijft daardoor buiten beeld. Ook de kwaliteit van de productie wordt doorgaans niet meegenomen in de analyses, noch de complexiteit van rechtszaken voor zover deze niet tot uitdrukking komt in de gekozen productiematen. De productie van de gerechten wordt doorgaans wel uniform gemeten in het aantal afgehandelde zaken, eventueel uitgesplitst naar (zwaarte)categorieën. Het aantal categorieën loopt echter sterk uiteen.

Een tweede belangrijke kanttekening betreft de analysemethode. In de literatuur worden zowel parametrische als niet-parametrische methoden gebruikt, waardoor verschillen in uitkomsten kunnen worden veroorzaakt.

Tabel 4-1 geeft een overzicht van studies naar doelmatigheid in de Nederlandse rechterlijke macht en de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsontwikkeling in procenten.

Van Tulder en Spapens (1990) analyseren de totale rechterlijke macht in de periode 1955-1987. Zij vinden tussen 1955 en 1980 een daling van de productiviteit van 11 procent (gemiddelde daling van 0,5% per jaar) en tussen 1980 en 1987 een daling van zelfs meer dan 20 procent (gemiddelde daling van 3,1%). Over de gehele periode is de afname van de productiviteit gemiddeld 1,3 procent per jaar. Er blijken ook belangrijke verschillen in productiviteit te bestaan tussen parketten onderling en rechtbanken onderling die niet samenhangen met de schaal van productie. Van Tulder en Spapens

maken gebruik van in totaal vijftien typen zaken en wegen die met de gemiddelde afhandelingstijd.

Tabel 4-1 Studies naar productiviteit van de Nederlandse rechterlijke macht

<i>Studie</i>	<i>Periode</i>	<i>Afbakening</i>	<i>Jaarlijkse groei productiviteit</i>
Deze studie	1965-1983	Rechterlijke macht	2,2%
Deze studie	1983-2002	Rechterlijke macht	-5,3%
Deze studie	2002-2011	Rechterlijke macht	-1,6%
Deetman et al. (2006)	1995-2005	Arbeidsproductiviteit rechtspraak	-1,8%
Kuhry en Van der Torre (2002)	1986-2000	Rechtspraak	-6,3%
Pommer en Eggink (2010)	2000-2008	Rechtspraak	-2,5%
Pommer en Eggink (2010)	2000-2008	OM	-1,2%
Rvdr (2013e)	2000-2012	Rechtspraak	0,8%
Van der Torre et al. (2007)	2002-2005	Rechtbanken	2,5%
Van der Torre et al. (2007)	2002-2005	Gerechtshoven	3,2%
Van Tulder en Spapens (1990)	1955-1987	Rechterlijke macht	-1,3%
Van Tulder en Spapens (1990)	1980-1987	Rechterlijke macht	-3,1%
Van Tulder en Spapens (1990)	1955-1980	Rechterlijke macht	-0,5%
Van Tulder en Van der Torre (2012)	1995-2010	Rechtspraak	-3,5%

Bron: IPSE Studies

Kuhry en Van der Torre (2002) meten de productiviteit van de rechtspraak in de periode 1986-2000. Zij vinden een totale productiviteitsdaling van 6,5 procent per jaar. De auteurs stellen dat de daling mogelijk is toe te schrijven aan steeds taaiere problematiek, zoals georganiseerde misdaad, toegenomen professionaliteit van de advocatuur en toename van het aantal beroepsprocedures.

Deetman et al. (2006) beschrijven een evaluatie van de modernisering van de rechtspraak vanaf 2002 en gaan in op de samenhang tussen rechtspraak en kwaliteit. Zij geven een grafische weergave van de productie in termen

van het aantal afgehandelde rechtszaken en houden daarbij rekening met de gemiddelde zwaarte per zaaktype en deelsector. De (arbeids)productiviteit wordt uitgedrukt in de productie per arbeidsjaar. Tussen 1995 en 2005 daalt de arbeidsproductiviteit met circa 17 procent (gemiddelde jaarlijkse afname van 1,8%). De daling vindt vooral plaats in de periode 1995-2000 en neemt in de daaropvolgende vijf jaar enkele procenten toe.

Van der Torre et al. (2007) voeren bedrijfsvergelijkingen uit tussen de individuele rechtbanken en de individuele gerechtshoven. Daarnaast berekenen zij voor de periode 2002-2005 de productiviteitsontwikkeling voor het totaal aan rechtbanken en voor het totaal aan gerechtshoven. De auteurs rapporteren een gemiddelde jaarlijkse productiviteitsstijging van 4,5 procent voor de rechtbanken en 3,2 procent voor de gerechtshoven. In beide gevallen steeg ook de arbeidsproductiviteit.

Pommer en Eggink (2010) vinden een afname van gemiddeld 2,5 procent per jaar en 1,2 procent per jaar voor de totale productiviteit van respectievelijk de rechtspraak en het OM in de periode 2000-2008. De kostenontwikkeling bij de rechtspraak wordt volgens deze studie voornamelijk bepaald door de volumeontwikkelingen. Dit betekent dat de kostenontwikkeling nagenoeg in de pas loopt met de ontwikkeling van de criminaliteit en de daaruit voortvloeiende opsporing en rechtspraak. Bij het OM domineert de kostprijsontwikkeling het kostenbeeld. De daling van de productiviteit wijzen zij toe aan de toename van de personeels- en de materiaalkosten.

Van Tulder en Van der Torre (2012) vinden in de periode 1995-2010 een afname van de productiviteit van de rechtspraak van gemiddeld 3,5 procent per jaar, en merken op dat de afname vooral plaatsvond in de periode 1995-2000. De auteurs merken op dat de reële kosten in vijftien jaar tijd verdubbeld zijn, en dat de productie, die sterk afhankelijk is van het aanbod van zaken, daarbij achtergebleven is. De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit leverde de grootste bijdrage aan de daling van de productiviteit.

De Rvdr (2013e) rapporteert in een factsheet een groei van de productie per euro van gemiddeld 0,8 procent gedurende de periode 2000-2012. De Raad plaatst hierbij twee kanttekeningen. Ten eerste stelt de Raad dat de bewerkelijkheid per zaak is toegenomen doordat bijvoorbeeld vaker tolken

nodig zijn en doordat eenvoudige zaken steeds minder vaak voor de rechter komen. Ten tweede zijn kwaliteitseisen bij de behandeling van zaken toegenomen, waardoor meer getuigen gehoord worden en rechters elkaars concept-vonnissen vaker lezen.

Ten slotte zijn er studies die weliswaar geen productiviteit meten, maar wel belangwekkende resultaten laten zien. Zo geven Goudriaan et al. (2003) een meta-analyse van internationale literatuur op het gebied van de productiviteitsmeting. De Nederlandse studies uit de analyse zijn opgenomen in de tabel. Feitelijk analyseren Goudriaan et al. verschillen in productiviteit van rechtspraak in verschillende landen. Zij concluderen echter dat de kwaliteit van de studies van dien aard is, dat er geen algemene conclusies getrokken kunnen worden.

Kwaliteitsdimensies van de arrondissementsparketten zijn onderzocht door Polder en Paulides (1993) aan de hand van proces- en effectiviteitsindicatoren in de periode 1987-1990. Zij constateren dat de doorlooptijd van strafzaken en de interventie zekerheid aanzienlijke variatie kennen. De gemiddelde doorlooptijd van strafzaken varieert in 1990 per parket van 53 dagen tot 195 dagen. Ook verschillen de parketten sterk in de mate van septs. Polder en Paulides trekken de algemene conclusie dat kwalitatieve prestaties samenhangen met de grootte van het parket: grotere parketten leveren in het algemeen slechtere prestaties dan kleinere parketten. Van Tulder en Spapens (1990) onderzoeken eveneens schaaffecten, maar dan in de veel langere periode 1955-1987. Zij concluderen dat de gemiddelde Nederlandse rechtbank onder de optimale schaal opereert, aangezien de productie plaatsvindt bij toenemende schaalopbrengsten. De optimale schaal wordt aangetroffen bij middelgrote rechtbanken met ongeveer 80 voltijdsbanen. Van Tulder (1994) vindt overigens een iets kleinere optimale schaal in de periode 1984-1990. De rechterlijke werkbelasting, uitgedrukt in werkweken, arbeidsvoldoening, mentale belasting, en tijdsbesteding aan zaakgebonden en niet-zaakgebonden werkzaamheden van arrondissementsrechtbanken, is onderzocht door Verwoerd en Van Teeffelen (1985). De studie suggereert afnemende productiviteit in de periode 1970-1982, maar geeft daarvoor alleen indirecte aanwijzingen (verdubbeling van het aantal strafzaken, toename van het aantal rechters met 25 procent, verdubbeling van het aantal voltijdsbanen van administratief personeel, sterke toename van het aantal niet-afgeronde strafzaken, en toename van de afhandelingsduur van 130 naar 180 dagen).

4.4 Beschouwingen

Voordat een beschouwing over de resultaten wordt gegeven, is een aantal belangrijke kanttekeningen bij deze studie te plaatsen. Ten eerste is de analyse gebaseerd op tijdreeksen op sectoraal niveau, waardoor weinig uitsplitsing in de gegevens mogelijk is. De vraag is, of bij dit soort historische analyses voldoende rekening wordt gehouden met andere maatschappelijke veranderingen. Er kunnen hogere kwaliteitseisen gesteld zijn, het aanbod van zaken kan veranderd zijn, en media-aandacht kan een rol hebben gespeeld. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de resultaten. Dit speelt vooral bij veranderingen in de casemix, die zich ook voordoen door regulering van de instroom (verlaging competentiegrens, transactiemogelijkheden, etc.). Niettemin zijn de ontwikkelingen in de productiviteit zo opvallend dat hieraan betekenis kan worden toegekend.

Op basis van de analyse kan geconstateerd worden dat er tussen 1965 en 2011 sprake is geweest van een forse productiviteitsdaling bij de rechterlijke macht. Deze daling heeft vrijwel geheel plaatsgevonden in de periode van 1983 tot 2002.

Vóór 1983 is de ontwikkeling van de productiviteit nog positief, met een groei van 2,2 procent per jaar. In deze periode is er sprake van groeiende criminaliteit en een groeiend aantal echtscheidingen, waardoor de instroom van zaken toeneemt.

In de daaropvolgende periode 1983-2002 neemt de productiviteit sterk af, met gemiddeld 5,3 procent per jaar. Aanleiding voor de omslag is de lagere instroom van civiele zaken vanaf 1984 door de afschaffing van de gratis admittie procedure en de verhoging van de griffierechten. Vanaf 1991 neemt de instroom van overtredingen bij kantongerechten af door de komst van de Wahv. Hierdoor daalt het aantal kantonzaken zowel afgedaan door het OM als afgedaan door de kantonrechter. Deze ontwikkelingen kan de sector moeilijk kwalijk genomen worden; het betreft immers een gerichte beperking van de instroom. De terugloop van de instroom van zaken heeft zich echter niet vertaald in een daling van de ingezette middelen, integendeel. De kosten ontwikkelen zich in deze periode vrij stevig, ondanks de afgenomen productie. De boosdoener lijkt het sterk toegenomen volume van materiaal te zijn. Uit de institutionele ontwikkelingen is niet direct op te maken waardoor de stijging in materiaal wordt veroorzaakt. Mogelijke

verklaringen zijn de toename van kosten voor ICT, de vernieuwde huisvesting in de jaren negentig en de reorganisaties in de sector.

In de periode 2002-2011 is er sprake van een veel lichtere productiviteitsdaling, namelijk gemiddeld 1,6 procent per jaar. De stabilisatie van de productiviteit kan het gevolg zijn van de oprichting van de Rvdr in 2002, die budgetten op een systematische wijze verdeelt aan de hand van een tarievenstelsel. De eerste opschaling van rechtbanken in 1999 en de invoering van het kwaliteitssysteem voor continue verbetering van de organisatie vanaf 2001 kunnen hebben bijgedragen. Ook de doelmatigheidsprikkels in het bekostigingssysteem in 2002 en 2005 hebben wellicht effect. Met de oprichting van de Rvdr en het onderbrengen van de kantongerechten bij de rechtbanken is er wel sprake van forse overgangskosten.

De gevonden resultaten vanaf de jaren tachtig zijn iets optimistischer dan de resultaten uit andere studies, zoals tabel 4-3 uit de voorgaande paragraaf laat zien. De resultaten voor de eerste periode zijn zelfs veel gunstiger vergeleken met de studie van Van Tulder en Spapens (1990).

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er veel productiviteit verloren is gegaan in de periode 1983-2002, en dat er van een productiviteitsgroei nog steeds geen sprake is. Veranderingen in de casemix door regulering van instroom en economische ontwikkelingen, evenals ontwikkelingen in de kwaliteit, hebben hierop invloed, maar laten zich moeilijk duiden. In deze tijd van krimpende budgetten moet de ambitie van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr, 2013f) dan ook verder gaan dan het accommoderen van de verwachte toenemende instroom in de rechtspraak.

Bijlage A Cijfermatige beschrijving gegevens

Tabel bijlage A Statistische beschrijving gegevens, 1965-2011

		Standaard			
		Gemiddelde	deviatie	Minimum	Maximum
Kosten (in miljoenen euro's)					
Totale kosten	c	516	509	34	1.651
Personele kosten	x ₁	352	329	28	1.136
Materiaalkosten	x ₂	164	181	6	515
Prijzen ingezette middelen (index, 1965 = 100)					
Prijs personeel	w ₁	412	203	100	780
Prijs materiaal	w ₂	317	130	100	528
Productie (in duizenden zaken)					
Kantonzaken afgedaan rechter	y ₁	541	166	325	973
Kantonzaken afgedaan OM	y ₂	633	467	33	1.538
Rechtbankzaken	y ₃	381	82	221	492
Zaken gerechtshoven en Hoge Raad	y ₄	24	11	6	43

Bijlage B Kostenmodel

Kostenfunctie

Het kostenmodel is gebaseerd op een hybride translog-kostenfunctie. Een translog-specificatie is een zeer flexibele vorm. Dit wil zeggen, dat hiermee een grote baaierd van verschillende vormen van kostenfuncties kan worden gedekt. Er worden dan a priori geen al te rigide beperkingen opgelegd, zoals een constante verhouding tussen ingezette middelen. Er is hier sprake van een hybride vorm, omdat niet alle parameters van het model kunnen worden geschat vanwege het gebrek aan waarnemingen (zie ook het onderdeel schattingsmethodiek). Om het aantal te schatten parameters te beperken, is hier een aantal tweede-orde-termen geschrappt. De tweede-orde-termen met de prijzen zijn wel verwerkt, omdat deze in een lineaire vorm in de vergelijkingen van de kostenaandelen terugkomen en zonder problemen kunnen worden geschat. Verder bevat de kostenfunctie een term die de groei van de productie meet. Deze term is toegevoegd ten opzichte van eerdere rapporten in deze reeks, om productiviteitsverschillen te verwerken die optreden als gevolg van veranderingen in de productie. In feite gaat het hier om een term waarmee de aanpassingsnelheid van de ingezette middelen aan productieveranderingen kan worden berekend. De bijbehorende parameter b_0 is op te vatten als een aanpassingscoëfficiënt. De kostenvergelijking luidt:

$$\ln(C) = \sum_{m=i}^M b_m \ln(y_m) + b_0 \sum_{m=i}^M b_m \ln\left(\frac{y_m}{y_m(-1)}\right) + \sum_{n=i}^N c_n \ln(w_n) + \quad (\text{B-1})$$

$$\sum_n^N \sum_{n'}^N c_{nn'} \ln(w_n) \ln(w_{n'}) + struc + \sum_{n=1}^N j_{1n} \cdot jaar \cdot \ln(w_n)$$

waarin:

y_m = productie dienst m ($m = 1, \dots, M$);

$y_m(-1)$ = productie dienst m ($m = 1, \dots, M$) in het voorgaande jaar $t - 1$;

w_n = prijs ingezet middel n ($n = 1, \dots, N$);

C = totale kosten;

$struc$ = structuurvariabele:

$$struc = \sum_{p=1}^P [a_p + aa_p * (jaar - T_p)] * (jaar \in I_p)$$

En:

$$a_p = a_1 + \sum_{q=1}^p aa_q * (T_q - T_{q-1}),$$

waarin:

- T_p = einde periode p;
- T_0 = beginjaar analyse;
- a_1 = te schatten parameter (constante);
- aa_p = te schatten parameter.

De structuurvariabele deelt de gehele waarnemingsperiode in een aantal deelperiodes op. De veronderstelling is dat binnen een bepaalde periode sprake is van een bepaalde autonome ontwikkeling. De breukpunten worden zodanig vastgesteld dat het kostenmodel statistisch de maximale waarschijnlijkheid heeft. Hiervoor wordt een recursieve rekenmethode toegepast die op zoek gaat naar de goede breekpunten. Deze methode is afgeleid van de theorie over het gebruik van zogenoemde *splines* of *segmented regression*.

De bijbehorende vergelijkingen voor de kostenaandelen (ook wel genoemd de vraagvergelijkingen voor de ingezette middelen) volgen uit Shephard's lemma en zien er als volgt uit:

$$S_n = c_n + \sum_{n'}^N c_{nn'} \ln(w_{n'}) + j_{1n} \cdot \text{jaar} \quad (\text{B-2})$$

Eisen van symmetrie leiden tot:

$$c_{nn'} = c_{n'n}$$

Verder geldt de homogeniteitseis, zodat een stijging in de prijzen gepaard gaat met een evenredige stijging in de kosten:

$$\sum_{n=1}^N c_n = 1; \sum_{n=1}^N c_{nn'} = 0; \sum_{n=1}^N j_{tn} = 0; (\forall t)$$

Naast deze voorwaarden moet aan een aantal standardeisen zijn voldaan die betrekking hebben op het verloop van een kostenfunctie. De kostenfunctie moet concaaf en niet-dalend zijn in de prijzen. Voor een nadere uitleg

hierover zie Blank en Valdmanis (2013). Meestal worden deze twee eigenschappen achteraf gecontroleerd in plaats van vooraf opgelegd. Een methode voor de controle van de concaviteit is gebruik te maken van de zogenoemde eigen vraagelasticiteit van de ingezette middelen. Als de prijs van bijvoorbeeld arbeid stijgt, dan ligt het voor de hand dat de betreffende instelling minder hiervan gaat gebruiken. De vraag naar dit ingezette middel daalt en de waarde van de eigen vraagelasticiteit moet dus negatief zijn. De vergelijking voor de eigen vraagelasticiteit luidt als volgt:

$$\eta_{nn} = c_n \left[1 + \frac{c_{nn}}{s_n^2} - \frac{1}{s_n} \right] \quad (\text{B-3})$$

waarin:

η_{nn} = eigen vraagelasticiteit ingezet middel n .

Niet-dalend in prijzen houdt in dat de op basis van de parameters geschatte kostenaandelen altijd positief moeten zijn.

De kostendecompositie volgt uit de volgende vergelijkingen. De relatieve verandering van de productie is gelijk aan:

$$dlny = \sum_m [b_m + \sum_n e_{mn} lnw_n] dlny_m \quad (\text{B-4})$$

De relatieve verandering van de prijs is gelijk aan:

$$dlnw = \sum_n [c_n + \sum_{n'} c_{nn'} lnw_{n'} + \sum_m e_{mn} lny_m] dlnw_n \quad (\text{B-5})$$

De relatieve (autonome) verandering is gelijk aan:

$$dT = \sum_t aa_t PER_t + \sum_n j_{1n} lnw_n \quad (\text{B-6})$$

De totale productiviteitsontwikkeling is gelijk aan:

$$dlnprod = -[dln c - dln y - dln w] \quad (\text{B-7})$$

De totale productiviteitsontwikkeling is het tegengestelde van de kostenontwikkeling, gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de productie en de prijzen van de ingezette middelen.

Schattingsmethodiek

Het voorgaande model kent een groot aantal parameters, vooral wanneer er een aantal verschillende diensten en ingezette middelen wordt onderscheiden. Zeker in een tijdreekscontext treedt bij het schatten van de parameters een groot aantal technische problemen op. Zo bevatten tijdreeksen maar een beperkt aantal waarnemingen. Het aantal vrijheidsgraden is dus beperkt. Verder geldt dat de meeste tijdreeksen niet stationair zijn, maar een trendmatige component hebben. Het toepassen van OLS zou in een dergelijk geval leiden tot zogenoemde schijn correlaties. De sterke correlaties tussen verschillende variabelen leiden tevens tot het probleem van multicollineariteit, waardoor de schatters niet efficiënt zijn. De samenhang tussen de verklarende variabelen (exogenen) is dan zo sterk dat niet is vast te stellen welk deel van de variatie in de te verklaren variabele (endogene variabele) is toe te rekenen aan variatie in de verklarende variabelen. De econometrie kent een aantal oplossingen voor niet-stationariteit. Een eenvoudige oplossing is het toepassen van een correctieparameter voor autocorrelatie. Hierdoor wordt elke variabele zo getransformeerd dat deze de waarde aanneemt van het verschil tussen de waarde van het beschouwde jaar t en een autoregressiecoëfficiënt ρ maal de waarde van het voorgaande jaar $t - 1$, waarbij $\rho = 1$ leidt tot een model in eerste verschillen en $\rho = 0$ een kostenmodel in niveaus impliceert. De autoregressiecoëfficiënt ρ wordt in het kostenmodel meegeschat. In feite is de eerdergenoemde trend uit de gegevens verwijderd en dus ook de schijn correlatie. Deze aanpak is een verbetering ten opzichte van Blank en Eggink (2011), waarin van eerste verschillen is uitgegaan.

Het multicollineariteitsprobleem is uitsluitend op te lossen door het toevoegen van extra informatie. Dit betekent dat er soms op voorhand te schatten parameters moeten worden geprikt, bijvoorbeeld op basis van ander onderzoek of dat er theoretische restricties moeten worden opgelegd (bijvoorbeeld *constant returns to scale*). In de empirische toepassing is aan het model opgelegd dat er sprake is van constante schaalopbrengsten. Mochten schaaffecten een rol spelen en er is bijvoorbeeld sprake van een trendmatige ontwikkeling, dan komt dat tot uitdrukking in de gemeten productiviteitsontwikkeling. Het opleggen van constante schaalopbrengsten in ons model vertaalt zich naar de volgende restrictie:

$$\sum_{m=1} b_m = 1$$

Zoals gezegd, wordt het model geschat met een (geschatte) correctie voor autocorrelatie. De resultaten worden vervolgens beoordeeld op een aantal criteria, zoals de verklaarde variantie, de Durbin-Watson-toets en de significantie van de parameters.

De eerdergenoemde recursieve methode om de breukpunten vast te stellen werkt *grosso modo* als volgt. In eerste instantie wordt uitgegaan van drie breukpunten (vier periodes). De breukpunten worden gelegd op alle mogelijke combinaties, onder de restrictie dat de breukpunten elk ten minste vijf jaar van begin- en eindpunt liggen, evenals van elkaar. De combinaties waarbij alle breuken een significant verschil in groei aanduiden worden vergeleken. Mocht er geen combinatie zijn waarbij dit het geval is, dan gebeurt het proces opnieuw voor twee breukpunten (drie periodes), en indien noodzakelijk ook voor één breukpunt (twee periodes). De breukpunten worden vastgesteld op de combinatie die de hoogste *likelihood* (waarschijnlijkheid) oplevert.

Bijlage C Controles en plausibiliteit

Het model dient te voldoen aan een aantal eisen die ten grondslag liggen aan de theorie waarop het model is gebaseerd. Om de uiteindelijke specificatie van het model te bepalen en het model te valideren, is een aantal toetsen uitgevoerd en opgenomen in tabel C. De toetsen zijn in ontkennende vorm geformuleerd.

Tabel C Toetsen eigenschappen

<i>Hypothese</i>	<i>Test</i>	<i>Uitskomst</i>
Neutrale technologische ontwikkeling	$j_{11} = j_{12} = 0$	Verworpen
Geen monotoniteit in prijzen	$c_1 < 0$ en $c_2 < 0$	Verworpen
Eigen vraagelasticiteit personeel ≥ 0	$\eta_{11} > 0$	Verworpen
Eigen vraagelasticiteit materiaal ≥ 0	$\eta_{22} > 0$	Verworpen

De eerste toets wordt uitgevoerd om na te gaan of de technologische ontwikkeling van invloed is geweest op de samenstelling van de middelen. Deze toets wordt verworpen: door de tijd heen is de samenstelling van personeel en materiaal dus significant aan verandering onderhevig geweest. Deze parameters zullen dus ook worden opgenomen in het uiteindelijke model.

De tweede toets wordt uitgevoerd op basis van de achterliggende economische theorie. Deze impliceert dat een stijging in de prijs van een ingezet middel niet kan leiden tot dalende kosten (*ceteris paribus*). De toets wordt verworpen en aan de theoretische eis wordt dus voldaan.

De laatste twee toetsen komen ook voort uit de achterliggende theorie. De vraagelasticiteit naar een ingezet middel zou negatief moeten zijn: naarmate de prijs van een bepaald ingezet middel stijgt, zal een rationele instelling de duurder geworden middelen vervangen door de relatief goedkopere

middelen. Ook deze toetsen worden verworpen: aan de theoretische eis van concaviteit wordt dus voor allebei de middelen voldaan.

Bijlage D Schattingsresultaten

Tabel D geeft een overzicht van de schattingen behorend bij het gespecificeerde model. Het eerste dat opvalt zijn de relatief lage standaardafwijkingen. Dit resulteert in parameterschattingen die vrijwel allemaal significant zijn op het 5 procent-niveau.

De prijscoëfficiënten van personeel (c_1) en materiaal (c_2) zijn positief. Dit is in overeenstemming met de economische theorie: hogere prijzen leiden tot hogere kosten. De verklarende varianties van de kostenvergelijking en de kostenaandelenfuncties zijn hoger dan 95 procent.

De parameters aa_1 , aa_2 en aa_3 geven een indicatie van de productiviteitsontwikkelingen in de drie onderscheiden periodes. De parameters voor de eerste en laatste periode zijn niet significant van 0 verschillend. De schattingen voor de productie- en kostenparameters bevatten informatie over de relatie tussen de productiematen en prijzen enerzijds en de kosten anderzijds. De coëfficiënten behorende bij de prijzen en productie zijn, zoals mag worden verwacht, met een positieve waarde geschat.

Autocorrelatie is het doorwerken van verandering in het verleden in het heden en is een typisch probleem in een tijdreeksanalyse. We corrigeren voor dit probleem door een autoregressieterm op te nemen in de kostenvergelijking. De Breusch-Godfrey Lagrange Multiplier toets is gebruikt om de aanwezigheid van sericorrelatie in het model te toetsen. Op basis van deze toetswaarde is er geen reden om aan te nemen dat er autocorrelatie in het model overblijft.

De aanpassingscoëfficiënt b_0 is negatief, zoals kan worden verwacht. Dit impliceert dat de sector met enige vertraging reageert op veranderingen in de productie. Groei van de productie leidt tot een groei van de productiviteit, vanwege een hogere bezettingsgraad (de aanpassingen ijlen wat na). De uitwerking van de coëfficiënt in het model is in bijlage B toegelicht.

Tabel D Schattingsresultaten kostenmodel, 1965-2011

<i>Variabele</i>		<i>Schatting</i>	<i>St. afwijk.</i>	<i>t-waarde</i>
Algemene constante	a_1	0,484	0,256	1,892
Trend 1965-1983	aa_1	-0,022	0,012	-1,779
Trend 1983-2002	aa_2	0,053	0,005	10,558
Trend 2002-2011	aa_3	0,016	0,009	1,730
Aanpassingscoëfficiënt	b_0	-0,430	0,079	-5,456
Kantonzaken afgedaan rechter	b_2	0,219	0,079	2,761
Rechtbankzaken	b_3	0,781	0,079	9,852
Prijs personeel	c_1	0,792	0,072	11,056
Prijs materiaal	c_2	0,208	0,072	2,910
Prijs personeel × prijs personeel	c_{11}	0,082	0,058	1,404
Prijs personeel × prijs materiaal	c_{12}	-0,082	0,058	-1,404
Prijs materiaal × prijs materiaal	c_{22}	0,082	0,058	1,404
Trend × prijs personeel	j_{11}	-0,004	0,002	-1,867
Trend × prijs materiaal	j_{12}	0,004	0,002	1,867
AR-coëfficiënt	ρ	0,901		
R² kostenvergelijking		0,999		
R² kostenaandeel personeel		0,939		
R² kostenaandeel materiaal		0,939		
Toetswaarde B-G LM toets*		3,012		
Eigen vraagelasticiteit personeel	η_{11}	-0,229	0,033	-7,020
Eigen vraagelasticiteit materiaal	η_{22}	-0,684	0,101	-6,770

*Breusch-Godfrey Lagrange Multiplier toets.

Bijlage E Gevoeligheidsanalyse: gerechtshoven en Hoge Raad

In paragraaf 4.2 is vermeld dat de zaken afgedaan door gerechtshoven en de Hoge Raad in de analyses in die paragraaf niet meegenomen zijn. Deze bijlage licht toe waarom deze zaken niet meegenomen worden en wat er gebeurt met de resultaten als dat wel gebeurt.

Tabel E geeft een overzicht van de schattingen behorend bij het model inclusief zaken afgedaan door gerechtshoven en de Hoge Raad. De coëfficiënt voor dit type zaken (d_4) is weliswaar positief, maar niet significant verschillend van 0. Het aantal zaken van dit type is dusdanig laag (zie figuur 3-1) dat ze geen significante bijdrage leveren aan de totale kosten. Dit kan bovendien worden afgetoetst met een F-toets. Om deze reden is het oninteressant om ze mee te nemen in de analyses. Wel is het nuttig om de overige resultaten van deze gevoeligheidsanalyse te vergelijken met de resultaten uit de hoofdanalyse (Bijlage D), om een beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van de resultaten.

De parameters aa_1 , aa_2 en aa_3 komen sterk overeen met de waarden gevonden in Bijlage D. De grootste afwijking betreft de productiviteitsontwikkeling in de eerste periode, die hier 0,4 procentpunt hoger wordt geschat. Dat is niet zorgwekkend.

De coëfficiënten van de kantonzaken afgedaan door een rechter en van rechtbankzaken leveren beide een beetje in voor de coëfficiënt van de zaken afgedaan door gerechtshoven en de Hoge Raad. De verhouding tussen beide blijft gelijk.

Ook de schattingen van de overige parameters lijken sterk op de resultaten uit Bijlage D. Dit scheidt vertrouwen in de validiteit van die resultaten.

Tabel E Schattingsresultaten inclusief gerechtshoven en Hoge Raad, 1965-2011

<i>Variabele</i>		<i>Schatting</i>	<i>St. afwijk.</i>	<i>t-waarde</i>
Algemene constante	a ₁	0,514	0,263	1,952
Trend 1965-1983	aa ₁	-0,026	0,015	-1,765
Trend 1983-2002	aa ₂	0,051	0,006	9,295
Trend 2002-2011	aa ₃	0,017	0,009	1,798
Aanpassingscoëfficiënt	b ₀	-0,422	0,081	-5,193
Kantonzaken afgedaan rechter	b ₁	0,186	0,105	1,769
Rechtbankzaken	b ₂	0,764	0,088	8,676
Zaken gerechtshoven en Hoge Raad	b ₃	0,051	0,107	0,471
Prijs personeel	c ₁	0,791	0,071	11,061
Prijs materiaal	c ₂	0,209	0,071	2,926
Prijs personeel × prijs personeel	c ₁₁	0,086	0,059	1,464
Prijs personeel × prijs materiaal	c ₁₂	-0,086	0,059	-1,464
Prijs materiaal × prijs materiaal	c ₂₂	0,086	0,059	1,464
Trend × prijs personeel	j ₁₁	-0,004	0,002	-1,872
Trend × prijs materiaal	j ₁₂	0,004	0,002	1,872
AR-coëfficiënt	ρ	0,901		
R² kostenvergelijking		0,999		
R² kostenaandeel personeel		0,940		
R² kostenaandeel materiaal		0,940		
Toetswaarde B-G LM toets*		2,519		
Eigen vraagelasticiteit personeel	η ₁₁	-0,225	0,033	-6,829
Eigen vraagelasticiteit materiaal	η ₂₂	-0,678	0,103	-6,571

*Breusch-Godfrey Lagrange Multiplier toets.

Bijlage F Gevoeligheidsanalyse: kantonzaken afgedaan door OM

In paragraaf 4.2 is vermeld dat de kantonzaken afgedaan door het OM in de analyses in die paragraaf niet meegenomen zijn. Deze bijlage licht toe waarom deze zaken niet meegenomen worden en wat er gebeurt met de resultaten als dat wel gebeurt.

Tabel F geeft een overzicht van de schattingen behorend bij het model inclusief kantonzaken afgedaan door het OM. De coëfficiënt voor dit type zaken (d_1) is negatief. Een stijging van dit type zaken zou dus een daling van de kosten ten gevolge hebben. Dit strookt niet met de economische theorie, noch met het gezond verstand. Het verband wordt waarschijnlijk gevonden door de gelijktijdige sterke daling van de zaken van dit type (zie figuur 3-1), en sterke stijging van de ingezette middelen. Omdat het verband niet plausibel is, is het oninteressant om ze mee te nemen in de analyses. Wel is het nuttig om de overige resultaten van deze gevoeligheidsanalyse te vergelijken met de resultaten uit de hoofdanalyse (Bijlage D), om een beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van de resultaten.

De parameters aa_1 , aa_2 en aa_3 komen redelijk overeen met de waarden gevonden in Bijlage D. De grootste afwijking betreft de productiviteitsontwikkeling in de laatste periode. Hier wordt een stijging van 0,8 procent geschat, terwijl in de eerdere analyse een daling van 1,6 procent geschat werd. Beide schattingen zijn echter niet significant van 0 verschillend.

De schattingen van de overige parameters lijken sterk op de resultaten uit Bijlage D. Dit scheidt vertrouwen in de validiteit van die resultaten.

Tabel F Schattingsresultaten inclusief kantonzaken afgedaan door OM, 1965-2011

<i>Variabele</i>		<i>Schatting</i>	<i>St. afwijk. (White)</i>	<i>t-waarde</i>
Algemene constante	a ₁	0,712	0,233	3,064
Trend 1965-1983	aa ₁	-0,033	0,011	-2,918
Trend 1983-2002	aa ₂	0,039	0,006	6,900
Trend 2002-2011	aa ₃	-0,008	0,010	-0,847
Aanpassingscoëfficiënt	b ₀	-0,409	0,075	-5,451
Kantonzaken afgedaan OM	b ₁	-0,107	0,028	-3,780
Kantonzaken afgedaan rechter	b ₂	0,370	0,079	4,661
Rechtbankzaken	b ₃	0,737	0,070	10,520
Prijs personeel	c ₁	0,776	0,070	11,022
Prijs materiaal	c ₂	0,224	0,070	3,179
Prijs personeel × prijs personeel	c ₁₁	0,110	0,059	1,858
Prijs personeel × prijs materiaal	c ₁₂	-0,110	0,059	-1,858
Prijs materiaal × prijs materiaal	c ₂₂	0,110	0,059	1,858
Trend × prijs personeel	j ₁₁	-0,003	0,002	-1,784
Trend × prijs materiaal	j ₁₂	0,003	0,002	1,784
AR-coëfficiënt	ρ	0,901		
R² kostenvergelijking		0,999		
R² kostenaandeel personeel		0,940		
R² kostenaandeel materiaal		0,940		
Toetswaarde B-G LM toets*		2,877		
Eigen vraagelasticiteit personeel	η ₁₁	-0,252	0,034	-7,517
Eigen vraagelasticiteit materiaal	η ₂₂	-0,720	0,097	-7,409

*Breusch-Godfrey Lagrange Multiplier toets.

Bijlage G Afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
Cpi	Consumentenprijsindex
DGO	Directeur gerechtelijke ondersteuning
DPS	Database Publieke Sector
ECD	Economische Controledienst
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
HGK	Wet herziening gerechtelijke kaart
IRT	Interregionaal Recherche Team
Lamicie	Last minute commissie
OM	Openbaar Ministerie
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WOBG	Wet organisatie en bestuur gerechten

Literatuur

- Adelaars, H., Dijkzeul, L., Franke, T., van der Geest, T., Kuipers, L., Peters, R., . . . van Wermeskerken, H. (2011). *Magistrale verhalen: 200 jaar rechterlijke macht in Nederland 1811-2011*
- AEF (2006). *Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak: Verslag symposium bekostiging, commissie Deetman*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Bauw, E., van Dijk, F., & van Tulder, F. (2009). Recessie en rechtspraak. *ESB*, 94(4565), 468-471.
- Berenschot (1984). *Rapport startfase onderzoek naar de organisatie van de gerechten en parketten: Berenschot*.
- Blank, J.L.T., & Eggink, E. (2011). *Productiviteitstrends in ziekenhuiszorg*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J.L.T., & Eggink, E. (2013). The impact of policy on hospital productivity: a time series analysis of Dutch hospitals. *Health Care Management Science*.
- Blank, J.L.T., & Valdmanis, V.G. (2013). *Principles of productivity measurement: an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Boekraad, J.H.G. (1986). *Analyse van knelpunten in de organisatie van het Openbaar Ministerie. Eindrapport van de Werkgroep Voorstudie Structuur Openbaar Ministerie*. Den Haag.
- Boone, M., Kramer, P., Langbroek, P., Olthof, S., & van Ravesteijn, J. (2006). *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld: Onderzoek naar de stand van zaken binnen de rechterlijke organisatie na de invoering van de Wet OBG en de Wet Raad*. Den Haag: KPMG.
- Boone, M., & Langbroek, P. (2007). Van Dieteren naar Delden. *Nederlands Juristenblad*, 82(10), 542-549.
- Bosch, A.G., Frielink, P.M., Haverkate, G.C., de Meijer, M.E., & Plas, L. (Eds.). (2011). *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Brommet, E. (2002). *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering (1983-2001)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Brummen van, H.A. (1990). Een zaak van gewicht. Rapport van de stuurgroep werklastmeting. Den Haag.
- CBS (1985). Burgerlijke en administratieve rechtspraak 1984. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1999). Rechtspraak in Nederland 1999. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2004). Rechtspraak in Nederland 2002. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Combrink-Kuiters, L., Niemeijer, E., ter Voert, M., Dijkhoff, N., van Gammeren-Zoetewij, M., & Kuppens, J. (2003). Ruimte voor mediation: Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Deetman, W.J., Andersson, H., van den Berge, J.W., Herweijer, M., Smits, H.N.J., van der Doelen, F.C.J., . . . Coolman, E.A. (2006). Rechtspraak is kwaliteit. Den Haag.
- Dekker, P., Maas-de Waal, C., & van der Meer, T. (2004). Vertrouwen in de rechtspraak: Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Delden van, A.H., van Dijk, F., & Bauw, E. (2007). Kwaliteit van rechtspraak. *Nederlands Juristenblad*, 82(3), 144-151.
- Dijk van, F., van Amelsfort-van der Kam, E., Bauw, E., & Teurlings, B. (2010). Agenda van de Rechtspraak 2011-2014. Gericht op de samenleving: Raad voor de rechtspraak.
- Donner, J.P.H. (1994). Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving. Rapport van de Commissie Openbaar Ministerie. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- e-Justice (2014). Procedures voor betalingsbevelen - Nederland, from https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-296-nl-maximizeMS_EJN-nl.do?member=1
- Gerritsen, M., Weda, J., & Poort, J. (2009). Mediation naast rechtspraak: Kosten en doorlooptijden *Research Memoranda*. Den Haag: SEO Economisch onderzoek.
- Goudriaan, R. (2003). Rechtspraak en productiviteit. Een internationale verkenning. Den Haag: APE.
- Goudriaan, R., Van Tulder, F., Blank, J., Van der Torre, A., & Kuhry, B. (1989). Doelmatig dienstverlening: Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

- Kalidien, S.N., & de Heer-de Lange, N.E. (Eds.). (2013). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*. Den Haag: WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak.
- Kuhry, B., & van der Torre, A. (2002). De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lucas, P. (1939). *Het burgerlijke proces in eersten aanleg*. PhD thesis, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Nelen, J.M., Boone, M., & van Goudoever-Herbschleb, M.D. (1994). Het openbaar ministerie en grote fraudezaken. Den Haag: WODC.
- OM (1993). *Het OM om. Rapport van de Stuurgroep Versterking Openbaar Ministerie*. Den Haag.
- OM (2005). Het OM verandert: de basis. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- OM (2013a). Het OM in beeld. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- OM (2013b). Openbaar ministerie: Jaarbericht 2012. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Pel, M. (2003). Mediation naast rechtspraak: Naar een effectieve geschilafdoening op maat. *Justitiële verkenningen*, 29(8), 21-34.
- Polder, W., & Paulides, G. (1993). Prestatieverschillen tussen arrondissementsparketten. Den Haag: WODC.
- Pommer, E., & Eggink, E. (2010). Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rayer, J., van Mil, K., & Smits, J. (2006). Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving: Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie. Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC/Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving.
- Rvdr (2008). Kwaliteit van de rechtspraak. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013a). De Rechtspraak: Jaarverslag Rechtspraak 2012. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013b). Mediation naast rechtspraak in bestuursrecht. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013c). Mediation naast rechtspraak in familiezaken Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013d). Rechtspraak in Nederland. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013e). Rechtspraak: productie per arbeidsjaar en euro, 2000-2012. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr (2013f, 19 september 2013). Voor Rechtspraak geen financiële verrassingen in begroting Retrieved 2 oktober, 2013, from

<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Voor-Rechtspraak-geen-financi%C3%ABle-verrassingen-in-begroting.aspx>

- Staatsblad (1998). *Wet van 19 oktober 1998 tot verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters en van de appellabiliteit van vonnissen van deze rechters in burgerlijke zaken*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatsblad (2011). *Wet van 19 mei 2011 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Stb (1827). *Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Stb (1951). *Wet van 10 augustus 1951, houdende nieuwe vaststelling van het rechtsgebied en de zetels der rechtbank en kantongerechten*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Stb (2001). *Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Stb (2002). *Besluit van 13 juli 2002, houdende regels inzake de financiering van de rechtspraak (Besluit financiering rechtspraak)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Stb (2005). *Besluit van 28 januari 2005, houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren van een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productiever verschillen (Besluit financiering rechtspraak 2005)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Stb (2012). *Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- TK (1843). *Wet tarieven in burgerlijke zaken: Tarieven van justitie-kosten en salarissen in burgerlijke zaken, vastgesteld bij de Wetten van 28 augustus en 29 december 1843, 38, 39, 40, 66 en 67, in een*

- doorlopende reeks van artikelen vervat ingevolge artikel 2 der Wet van 28 augustus 1843, Stb. 41. Den Haag: Staatscourant.*
- TK (1963). *Wet van 28 maart 1963, houdende vaststelling van de tarieven van gerechtskosten in strafzaken, waarvan de gewone rechter kennis neemt. Den Haag: Staatscourant.*
- TK (1982). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1981. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.*
- TK (1984). *Samenleving en Criminaliteit: Een beleidsplan voor de komende jaren. Den Haag.*
- TK (1988). *Herziening rechterlijke organisatie.*
- TK (1989). *Wet van 3 juli 1989, houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Den Haag.*
- TK (1991). *Strafrecht met beleid. Beleidsplan van het Openbaar Ministerie voor de jaren 1990-1995. Den Haag.*
- TK (1992). *Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) Den Haag: Staatscourant.*
- TK (1994). *Rechterlijke organisatie: decentralisatie van beheer en automatisering. Verslag van een algemeen overleg.*
- TK (1996). *Enquête opsporingsmethoden. Den Haag.*
- TK (1997). *Reorganisatie openbaar ministerie. Den Haag.*
- TK (1999a). *Besluit van 11 mei 1999, houdende regels in verband met de reorganisatie van het openbaar ministerie en de instelling van het landelijk parket (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket). Den Haag.*
- TK (1999b). *Huisvesting justitiële diensten. Den Haag.*
- TK (1999c). *Interdepartementaal beleidsonderzoek: Bedrijfsvoering Rechtspraak. (26 689). Den Haag.*
- TK (2001). *Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (Wet organisatie en bestuur gerechten). Den Haag: Staatscourant.*
- TK (2006). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.*
- TK (2012a). *Prestaties in de strafrechtketen. Den Haag.*
- TK (2012b). *Rechtsstaat en Rechtsorde. (29 279, nr. 147). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.*
- TK (2013a). *Nota over de toestand van 's rijks financiën: de miljoenennota 2014. Den Haag.*

- TK (2013b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van de overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs (IIB) voor het jaar 2014*. Den Haag.
- TK (2013c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014*. Den Haag.
- Torre van der, A., Jonker, J., van Tulder, F., Steeman, T., & Paulides, G. (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de rechtspraak.
- Tulder van, F. (1994). *Van misdaad tot straf: een economische benadering van de strafrechtelijke keten*. Den Haag: VUGA/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tulder van, F., & Janssen, S. (1988). *De prijs van de weg naar het recht (Vol. 45)*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tulder van, F., & van der Torre, A. (2012). *Rechtspraak*. In B. Kuhry & F. De Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld. Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 153-185). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tulder van, F.P., & Spapens, A.C. (1990). *Doelmatig rechtspreken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Veenbergen, J.A. (2006). *Kwaliteit kost tijd*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Verwoerd, J.R.A., & van Teeffelen, P.A.J.T. (1985). *De rechter aan het werk: overbelast of onderbenut? Een studie naar de tijdsbesteding en werkbelasting van rechters op arrondissementsrechtbanken*. Den Haag: WODC.
- Vullings, G., & van Waveren, B. (2011). *Klantwaardering rechtspraak*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Wemmers, J. (1995). *Doorlooptijden in de civiele rechtspraak: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*.
- Wiebrens, C.J., & Berghuis, B. (2013). *Naar 11. Over schaalvergroting van het Nederlands openbaar ministerie*. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet & G. Meershoek (Eds.), *Schaalveranderingen (Vol. 2013-1, pp. 149-162)*. Apeldoorn: Maklu-Uitgevers.
- Wilms, P., & van den Hauten, M. (2006). *Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en formatie*. Amsterdam: APE.
- Zeben van, C.J. (1984). *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Deel 1*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Zeben van, C.J. (1985). *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Deel 2*. Den Haag: Staatsuitgeverij.