

Naar een verantwoorde schaal en geografische spreiding in de rechtspraak

Een inventarisatie van de mogelijkheden voor het
ontwikkelen van een onderzoeksprogramma



Naar een verantwoorde schaal en geografische spreiding in de rechtspraak

Een inventarisatie van de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een onderzoeksprogramma

Jos L.T. Blank
Thomas K. Niaounakis

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Den Haag/Delft, juni 2016

COLOFON

Productie en lay-out: Stichting IPSE Studies

Druk: Stichting IPSE Studies

Den Haag/Delft, juni 2016

E-mail: r.kievit@ipsestudies.nl (mevr. Rachel Kievit)

Internet: www.ipsestudies.nl

IPSE Studies is een stichting die onderzoek naar de doelmatigheid van de publieke dienstverlening bevordert en wetenschappelijke en maatschappelijke discussies over een optimale inrichting aanwakkert. De stichting entameert en coördineert wetenschappelijk onderzoek en advies voor derden, onderhoudt intensieve (internationale) contacten met mensen uit beleid en wetenschap en draagt resultaten van onderzoek uit via publicaties en het organiseren van seminars en congressen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). De inhoud is echter geheel voor verantwoordelijkheid van IPSE Studies. Conclusies, aanbevelingen en opvattingen komen dus niet noodzakelijk overeen met die van de NVvR.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Achtergrond en vraagstelling	17
1.2 Huidige stelsel van de rechtspraak	18
1.3 Ontwikkeling schaal rechtspraak 1980-2014	20
1.4 Opzet document	20
2 Economische theorie over schaalvergroting	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Definitie van schaal en het gehanteerde schaalniveau	23
2.3 Kostenstructuur: over arbeidsverdeling, bezettingsgraad en bureaucratie	26
2.4 Kwaliteit	29
2.5 Marktconcentratie	30
2.6 Maatschappelijke kosten	32
2.7 Transactiekosten	35
2.8 Fusies, transitiekosten en technische (on)doelmatigheid	37
2.9 De schaalparadox	38
3 Empirische uitwerking van onderdelen	41
3.1 Kostenstructuur: over arbeidsverdeling, bezettingsgraad en bureaucratie	41
3.2 Kwaliteit	43
3.3 Marktconcentratie	44
3.4 Maatschappelijke kosten	46
3.5 Transactiekosten	47
3.6 Fusies, transitiekosten en technische (on)doelmatigheid	48
3.7 Schaalparadox	48
4 Conclusies: onderzoeksprogramma	51

4.1	Theoretisch afwegingskader	51
4.2	Empirisch onderzoeksprogramma	52
4.3	Een beschouwing op de mogelijke resultaten van onderzoek	54
5	Begrippenlijst	57
6	Literatuur	61

Voorwoord

In 2013 is de indeling van het rechterlijk landschap ingrijpend veranderd. De herziening van de gerechtelijke kaart, zoals deze verandering formeel aangeduid wordt, bracht een nieuwe indeling aan in de verdeling van de rechtspraak over Nederland. Deze operatie wordt op dit moment door de wetgever geëvalueerd. In de tussentijd hebben zich reeds de eerste nieuwe veranderingen aangediend, waarbij de meest recente – het Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020 – veel stof deed opwaaien. Een verdere schaalvergrotingsoperatie leek aanstaande, maar protesten van de eigen rechters, lokale vertegenwoordiging én de landelijke politiek zorgen ervoor dat deze plannen voorlopig zijn stopgezet.

De problematiek in de rechtspraak staat niet op zichzelf. Zo is de schaalvergroting in de publieke sector een algemeen verschijnsel. In verschillende sectoren is de gemiddelde instellingsgrootte in de afgelopen decennia fors toegenomen. Dikwijls is sprake van een vervijfvoudiging en in een enkel geval zelfs van verveelvoudiging maal 22. In veel publieke sectoren is sprake geweest van een blind geloof in 'Big is beautiful'. In mijn oratie heb ik ernstige kanttekeningen geplaatst bij deze ontwikkelingen en gepleit voor een veel rationelere afweging. Ik heb daarbij zeven belangrijke aspecten genoteerd, die bij voorgenomen reorganisatie van een sector allemaal de revue zouden moeten passeren.

Dit raamwerk van aspecten is hier toegepast op de rechtspraak. Hierbij is gekeken of er mogelijkheden zijn om de zeven aspecten daadwerkelijk te onderzoeken. Zo vormt dit document dus een leidraad voor het vergaren van alle relevante informatie om tot de gewenste rationele afweging te komen. Ook is dit raamwerk toe te passen op de Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, zoals die thans door de commissie-Kummeling wordt uitgevoerd.

Voor het opstellen van dit rapport heeft mijn oratie model gestaan. De theoretische passages zijn voor een groot deel hieraan ontleend. Het rapport is binnen IPSE Studies uitvoerig doorgesproken. Daarom wil ik ook graag mijn collega's Bart van Hulst en Alex van Heezik voor hun uitgebreide commentaar bedanken. Dank vanzelfsprekend ook aan Thomas Niaounakis, mijn medeauteur, voor zijn inbreng en alle constructieve discussies.

Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport bij de auteurs.

Prof. dr. J.L.T. Blank
Voorzitter IPSE Studies
25 juni 2016, Delft

Samenvatting

Inleiding

Dit document bevat een raamwerk voor het opstellen van een onderzoeksprogramma naar de economische gevolgen van aanpassingen in de structuur en organisatie van de Nederlandse rechtspraak. Dit raamwerk kan toegepast worden om de gevolgen van de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart uit 2013 te evalueren. Een aantal vragen waar het beleid mee te maken krijgt in deze context zijn samengevat in figuur 0-1.

Figuur 0-1 Overwegingen van de beleidsmaker



Het gepresenteerde onderzoeksprogramma bevat zeven thema's. Van ieder onderdeel wordt aangegeven wat de haalbaarheid van een empirisch onderzoek is. De zeven thema's zijn:

1. Kostenstructuur; het gaat hier om het verloop van de gemiddelde kostencurve om te kijken bij welke schaal er tegen minimale kosten wordt geproduceerd en of de portfoliostructuur van zittingsplaatsen ertoe doet. Hiertoe behoren vragen over diversificatie (*economies of scope*) en alternatieve vormen van opschaling (via samenwerking en outsourcing).
2. Kwaliteit; dit betreft de relatie tussen schaal en kwaliteit van de dienstverlening.
3. Marktconcentratie en doelmatigheid; het gaat hier om het effect van het aantal aanbieders en de prikkel om efficiënt te produceren.

4. Maatschappelijke kosten; naast de bedrijfsvoeringskosten heeft de structuur van de sector effect op externe kosten, zoals reiskosten.
5. Transactiekosten; het betreft hier kosten die gemoeid zijn met het tot stand komen van vraag en aanbod. Het gaat dan om zoekkosten, contractkosten en nalevingskosten. Denk hier bijvoorbeeld aan de totstandkoming van het zittingsconvenant.
6. Transitiekosten; hier komen de kosten van reorganisatie en fusies aan bod.
7. Schaalparadox; dit onderdeel richt zich op het bestaan van schaalvoordelen in bedrijfsonderdelen, die op gespannen voet kunnen staan met schaalvergroting van het gehele bedrijf.

Het onderdeel kostenstructuur is ongetwijfeld het belangrijkste onderdeel. Onderzoek hiernaar is goed uitvoerbaar, vanwege de ruime beschikbaarheid van gegevens. Het is aan te bevelen om in het kielzog hiervan ook het onderdeel over kwaliteit, transitiekosten en schaalparadox mee te nemen. Bij schaalvergroting in de publieke sector wordt de kwaliteit van de dienstverlening aangehaald. Een belangrijke vraag is dus ook of er een verband bestaat tussen de schaal van een gerecht en deze kwaliteit. De transitiekosten van reorganisaties en fusies worden dikwijls onderschat en zijn daarom een belangrijk aspect. Door gebruik te maken van gegevens over een reeks van jaren is tevens inzichtelijk te maken wat de gevolgen geweest zijn van de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013.

De relevantie van het onderdeel marktconcentratie lijkt beperkt, gezien de geringe marktgerichtheid van de rechtspraak. Toch is het advies hier aandacht aan te schenken, omdat door schaalvergroting de mogelijkheden van maatstafconcurrentie (onderlinge vergelijking door benchmarking) verder worden uitgehold.

Het effect op de maatschappelijke kosten in termen van bereikbaarheid is waarschijnlijk beperkt, maar gezien de gevoerde maatschappelijke discussie, is het aan te bevelen hier zeker aandacht aan te schenken. Er zijn goede gegevens beschikbaar en het onderzoek is waarschijnlijk relatief snel uit te voeren. Tot de maatschappelijke kosten behoren niet alleen de bedrijfskosten en de reiskosten voor rechtzoekenden, maar ook kosten die bij opschaling ontstaan door een verlies aan toegankelijkheid en vertrouwen in de rechtspraak.

Transactiekosten zijn een vaak genegeerd aspect bij schaalvergroting. Deze kosten worden waarschijnlijk vooral door beleidsmakers en bestuurders ervaren en spelen wellicht onbewust een dominante rol in het gehele afwegingsproces over de structuur van een sector. Het zal lastig zijn om hiernaar een empirisch onderzoek uit te voeren. Toch is het aan te bevelen hierin op basis van deskresearch, interviews en rondetafelgesprekken enig inzicht te verkrijgen. Op basis hiervan is met enig heuristisch rekenwerk een globale indicatie te maken.

Het totale onderzoeksprogramma wordt weergegeven in tabel 0-1. Het bestaat uit zeven thema's, zoals in het voorafgaande besproken. Een aantal thema's is logischerwijs bij elkaar te brengen in één hoofdonderzoek, aangeduid met een sterretje of een hekje.

Tabel 0-1 Onderzoeksprogramma 'Naar een verantwoorde schaal en geografische spreiding in de rechtspraak'

	inhoud onderzoek	dataverzameling	doorlooptijd in maanden
kostenstructuur	productdefinities, kostenfunctie schatten, multi-level analyse*	uitgebreid op rechtbankniveau en zittingsplaats, levering, controles	6-9
kwaliteit	aansluiten bij kostenstructuur*	data over kwaliteit vonnissen en dergelijke verzamelen	1
	vertrouwen/toegankelijkheid via vraaganalyse rechtspraak#	data: zie maatschappelijke kosten en via enquêtering	1+3
marktconcentratie	essay over effecten maatstafconcurrentie	literatuuronderzoek	1
maatschappelijke kosten	focus op reisafstanden, tijdsprijzen#	GPS-data verzamelen, data op niveau zittingsplaatsen	2-3
transactiekosten	netwerkanalyse maken, overlegcultuur in beeld brengen	interviews, kostenscenario's maken	4-5
transitiekosten	aansluiten bij kostenstructuur*	data over fusies bij rechtbanken en zittingsplaats verzamelen	1
schaalparadox	niet relevant		

* Thema's bij voorkeur te bundelen in één onderzoek.

Thema's bij voorkeur te bundelen in één onderzoek.

Het gehele raamwerk bestaat dus uit zeven thema's, waarbij het voor onderzoek aan te bevelen is de thema's kostenstructuur, transitiekosten en kwaliteit te bundelen in één hoofdonderzoek. Schaalparadox behoort hier eigenlijk ook toe, maar is in de casus van rechtspraak waarschijnlijk niet relevant.

Het is aan te bevelen om de hoofdanalyse op het niveau van de gerechten uit te voeren, waarbij kenmerken van de zittingsplaatsen als verklarende variabelen voor de doelmatigheid van het gerecht dienen. Vanwege het ontbreken van adequate gegevens

op het niveau van de zittingsplaatsen, lijkt een analyse op dat niveau niet voor de hand te liggen.

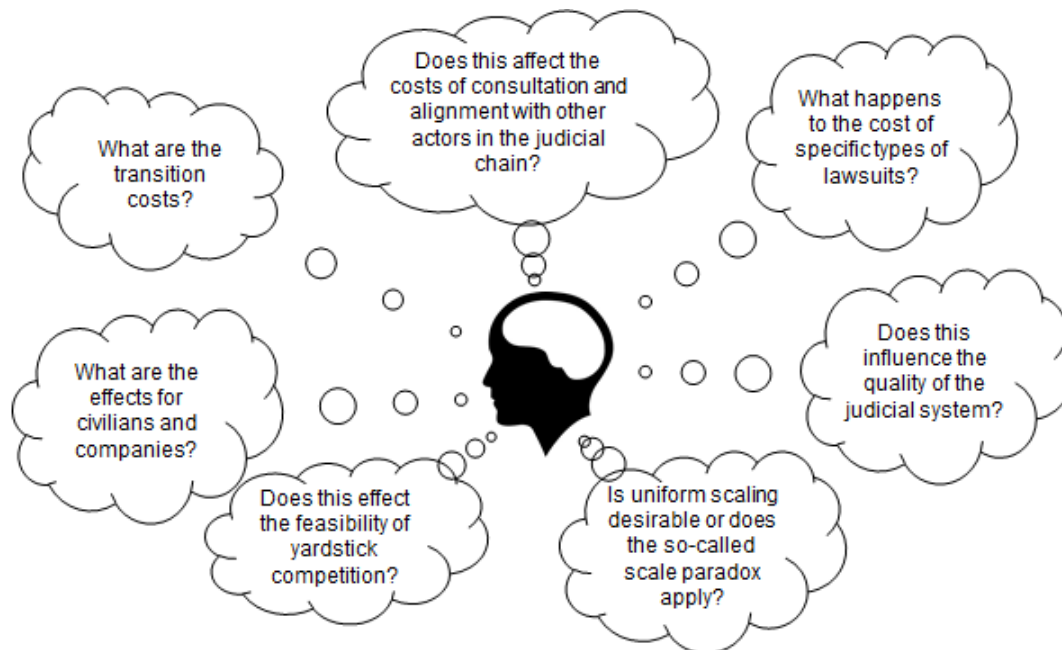
Aparte onderzoeken kunnen worden geëntameerd voor marktconcentratie (literatuuronderzoek), maatschappelijke kosten (kwantitatief empirisch) en transactiekosten (netwerkanalyse, interviews, simulaties). Vooral het deel over maatschappelijke kosten (lees: reiskosten) is eenvoudig uit te voeren.

Wat betreft het onderdeel over de kostenstructuur moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van zes tot negen maanden, afhankelijk van de snelheid van beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens. De andere onderdelen nemen minder tijd in beslag. Een netwerkanalyse bij het thema transactiekosten kan ook nog enig tijd vergen, maar moet binnen een periode van vier tot vijf maanden zijn af te ronden.

Summary

This document provides a framework for establishing a research program on the economic impact of changes in the structure and organization of the Dutch courts. This framework can be applied to evaluate the effects of the 'Herziening van de *Gerechtelijke kaart*' (revision of the court map) in 2013. Figure 0-1 summarizes a number of questions in this regard faced by policy makers.

Figure 0-2 Considerations of the policymaker



The formulated research programme contains seven themes. For each component, the feasibility of conducting empirical research is discussed. The seven themes are:

1. Cost structure; this concerns the course of the average cost curve to investigate at which scale courts produce at an efficient cost level and whether the portfolio structure of locations within a court matters. The cost structure contains questions about diversification (economies of scope) and alternative scaling options (through cooperation or outsourcing).
2. Quality; this concerns the relationship between scale and quality of service.
3. Market concentration and effectiveness; this concerns the effect of the number of providers and the incentive to produce efficiently.
4. Social costs; in addition to the operational cost structure of the sector, the organization of the structure also impacts external costs such as travel expenses.

5. Transaction costs; this concerns costs associated with the realization of supply and demand. This involves search costs, contract costs and compliance costs.
6. Transition costs; this concerns the temporary costs of restructuring and mergers.
7. Scale paradox; this section focuses on the existence of economies of scale within business units, which may be at odds with the scale of the overall court.

The section concerning the cost structure is undoubtedly the most important part of the research programme. Empirical research into the cost structure is feasible due to the widespread availability of relevant data. It is recommended to incorporate the themes of quality, transition costs and the scale paradox in research on the cost structure. In the scaling of public institutions, quality improvements are often part of the motivation. As such, an important question is to what extent a relation between scale and quality can be established. Transition costs of restructuring and mergers are often underestimated and hence make up for an important aspect. By using data over multiple years, the consequences of the revision of the *court map* in 2013 can be evaluated to address the aspect of transition costs.

The relevance of the theme of market concentration seems limited given the limited market orientation of courts. One important aspect of market concentration still relevant for courts is whether a decrease in the number of courts through scaling erodes the effectiveness of yardstick competition between courts (comparative benchmarking).

The impact on the social costs in terms of accessibility is likely to be limited, but given the prominence of this aspect in the public debate, it is recommended to pay attention to the aspect of social cost. Accurate data is available and research into the social cost can likely be carried out quickly. Social costs include not only travel and operating costs of litigants, but also relate to the costs of scaling caused by a loss of accessibility and societal trust in the judicial system.

Transaction costs are an often ignored aspect of scale. These costs are likely to be particularly experienced by policy makers and administrators and unwittingly play a dominant role in the entire assessment process on the organization of the sector structure. It will be difficult to carry out an empirical study in this regard. Still, it is recommended that, based on desk research, interviews and roundtable discussions to gain some insight here. Heuristic calculations may be useful to indicate a rough estimate of these aspects.

The overall research program is shown in table 0-1. As discussed above, it consists of seven themes. It is recommended to incorporate several themes into one study, marked with an asterisk or a hash.

Table 0-2 Research programme 'Towards a responsible scale and geographical distribution of Dutch courts'

	content of research	data collection	lead time in months
cost structure	product definitions, cost function estimation, multi-level analysis [*]	collect extensive data on the level of courts and court locations, supply, data checks	6-9
quality	incorporate with cost structure [*]	collect data on the quality of judgments other indicators of quality	1
	trust/accessibility through demand analysis of the judicial system [#]	data: see social costs theme and through surveys	1+3
market concentration	essay on the effects of yardstick competition	literature review	1
social costs	focus on travel distance, frequency and price of litigants [#]	collection GPS data on the level of court locations	2-3
transaction costs	network analysis, illustration of the consultative culture	interviews, conduct cost scenarios	4-5
transition costs	incorporate with cost structure [*]	collect data about mergers in courts and meeting place	1
scale paradox	not deemed relevant		

^{*} Recommended to incorporate in one study.

[#] Recommended to incorporate in one study.

The entire framework therefore consists of seven themes for which the recommended research is to combine the themes of cost structure, transition costs and quality in one main study. The scale paradox is not deemed relevant.

It is recommended to carry out the main analysis at the level of the courts, whereby the characteristics of the court locations are incorporated as explanatory variables for the effectiveness of the court. Due to the lack of adequate data on the level of court locations, feasibility of empirical research at this level is deemed less.

Separate investigations can be initiated for market concentration (literature review), social costs (quantitative and empirical) and transaction costs (network analysis, interviews, simulations). Especially the part about social costs (i.e. travel expenses) is simple to perform.

It is estimated that the empirical investigation into the cost structure has a lead time of 6-9 months, depending on the speed with which quality data become available. The other components of the research programme are estimated to take less time. A network analysis of the theme transaction costs may take up to 4-5 months.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

Recentelijk heeft het meerjarenplan voor een verdere reorganisatie van de rechtspraak veel stof doen opwaaien. Hoewel de plannen vooralsnog stopgezet zijn, blijft de reorganisatie op de beleidsagenda staan. Bij de voorbereiding van een reorganisatie is het van groot belang over adequate informatie te kunnen beschikken om uiteindelijk tot een verantwoorde afweging te komen van verschillende publieke belangen.

De NVvR heeft de stichting IPSE Studies benaderd met het verzoek de vereniging in 2016 te ondersteunen bij het opstellen van een onderzoeksprogramma om deze relevante informatie beschikbaar te krijgen. Het voorstel voor een onderzoeksprogramma kan van belang zijn voor de commissie-Kummeling, die een evaluatie maakt van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Het verzoek behelst niet het uitvoeren van een onderzoek, maar het schetsen van een relevant raamwerk van onderzoeksvragen en -methoden, waarbij tevens moet worden aangegeven wat de haalbaarheid hiervan is. De NVvR heeft gevraagd het theoretische raamwerk van Blank (2015) hierbij als uitgangspunt te hanteren. De stichting IPSE Studies heeft hier gehoor aan gegeven. De centrale vraag voor dit onderzoek luidt daarom:

Over welke informatie dienen beleidsmakers te kunnen beschikken om tot een verantwoorde economische afweging te komen bij een nadere herziening van de ruimtelijke organisatie van de rechtspraak in Nederland?

De zinsnede 'verantwoorde economische afweging' verwijst hier naar een breed economisch begrip, gebaseerd op welvaartstheoretische principes, dat verder strekt dan alleen bedrijfseconomische kosten. Dat neemt niet weg dat een aantal andere overwegingen van bijvoorbeeld psychosociale aard niet aan bod komt, zoals het welbevinden van het personeel.

Behalve de vraag welke informatie relevant is voor het vraagstuk, speelt uiteraard de vraag hoe deze informatie kan worden verkregen. Hier vervult onderzoek een belangrijke rol. De afgeleide vraag voor dit onderzoek luidt:

Welke onderzoeken dienen te worden uitgevoerd om de relevante informatie beschikbaar te krijgen en wat is de haalbaarheid van deze onderzoeken?

Deze lijst van onderzoeken wordt hier verder aangeduid als het onderzoeksprogramma 'Naar een verantwoorde schaal en geografische spreiding in de rechtspraak'.

1.2 Huidige stelsel van de rechtspraak

Hoe is de rechtspraak in Nederland georganiseerd? Een rechtszaak begint meestal bij de rechtbank. Er zijn 11 rechtbanken in Nederland. Ze beslissen over civiel recht, bestuursrecht en strafrecht. Wie het niet eens is met een uitspraak van de rechtbank, kan in hoger beroep gaan. Er zijn 4 gerechtshoven. Ze behandelen strafzaken, civiele zaken (zoals scheiding), kantonzaken (zoals ontslag) en belastingzaken. De Hoge Raad is hiervoor de hoogste rechter en kan besluiten dat een rechtszaak over moet. De Hoge Raad kan ook besluiten dat een rechtszaak heropend moet worden (herziening). Daarnaast is er nog de kantonrechtspraak, die feitelijk geïntegreerd is in de civiele rechtspraak. De kantonrechter handelt onder meer civiele zaken af met een kleiner financieel belang en lichte strafzaken. Voor bestuursrechtzaken (behalve belastingzaken) zijn de hoogste bestuursrechters de Raad van State (speciale zaken in eerste en tweede aanleg), de Centrale Raad van Beroep (socialezekerheidszaken, ambtenarenzaken en bijstandzaken in tweede aanleg) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (o.a. zaken omtrent mededinging, tarieven medische specialisten en landbouwsubsidies). Dit is overigens een versimpelde weergave van de werkelijkheid, aangezien ons rechtssysteem vele specialismen en vertakkingen kent. Het voert echter te ver om die allemaal hier te benoemen. Op <http://www.rechtspraak.nl> is de volledige informatie te vinden.

De indeling van gerechten (rechtbanken en gerechtshoven) over Nederland is wettelijk bepaald en vastgelegd in de *Wet op de rechterlijke indeling*. Daarin staan de verschillende rechtbanken vermeld en het gebied waarin zij rechtspreken, het arrondissement. Ieder gerecht heeft een eigen bestuur. Het overkoepelende bestuur van de rechtbanken, de gerechtshoven, het CBb en de CRvB is de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak onderhandelt met het ministerie van Veiligheid en Justitie over het budget voor de Rechtspraak. De Raad verdeelt het geld over de gerechten. De Raad stelt de jaarlijkse begrotingen op en het jaarverslag van de Rechtspraak. De Raad fungeert als onafhankelijke buffer tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de gerechten. Een rechtbank kan over meerdere zittingsplaatsen beschikken. Daarmee wijkt het aantal locaties waar recht wordt gesproken dus af van het aantal administratieve instellingen. Elk arrondissement is weer onderdeel van een groter ressort, dat het werkgebied van een gerechtshof afbakt. Het Openbaar Ministerie (OM) is in elk arrondissement en ressort vertegenwoordigd via arrondissementsparketten en ressortsparketten. Elk arrondissementsparket en ressortsparket wordt geleid door respectievelijk een hoofdofficier van justitie en een hoofdadvoaat-generaal.

Er zijn op dit moment elf rechtbanken met 32 zittingsplaatsen. Niet iedere zittingsplaats behandelt alle zaaktypen. Hieromtrent is een en ander vastgelegd in de

Zaaksverdelingsreglementen van de elf rechtbanken, waarin tientallen zaaktypen worden onderscheiden. In 2013 heeft een ingrijpende herziening van de gerechtelijke kaart plaatsgehad (*Wet herziening gerechtelijke kaart*), waarbij het aantal rechtbanken en parketten drastisch is teruggebracht. Het aantal rechtbanken en arrondissementen is afgenomen van negentien naar elf. Er is een een-op-een koppeling tussen rechtbanken en arrondissementen. Door een fusie van de gerechtshoven Leeuwarden en Arnhem zijn er van de vijf gerechtshoven (en ressorten) nu nog vier over. Het aantal arrondissementsparketten nam af van negentien tot tien (het arrondissementparket Oost-Nederland bedient zowel de rechtbank Overijssel als de rechtbank Gelderland).

De herziening van de gerechtelijke kaart heeft tot doel de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak en de kwaliteit van bestuur en de bedrijfsvoering te bevorderen. De bedrijfsvoering moet onder andere verbeteren door fluctuaties in personeel of ziekte eenvoudiger op te vangen en de grotere schaal moet meer ruimte bieden om te specialiseren. De huidige gerechtelijke kaart wordt weergegeven in figuur 1-1.

Een rechtbank is dus niet gebonden aan één fysieke locatie. Een rechtbank kan beschikken over meerdere zittingsplaatsen, die zijn vastgelegd in het *Besluit zittingsplaatsen rechten*. Het aantal zittingsplaatsen nam als gevolg van de herziening af van 56 tot 32. Het gaat hier om relatief kleine locaties waar voornamelijk kantonzaken werden behandeld.

Figuur 1-1 Gerechtelijke kaart 2016 (Bron: Ministerie van V&J en Rvdr)

Herziene gerechtelijke kaart: arrondissementen, ressorten en zittingsplaatsen



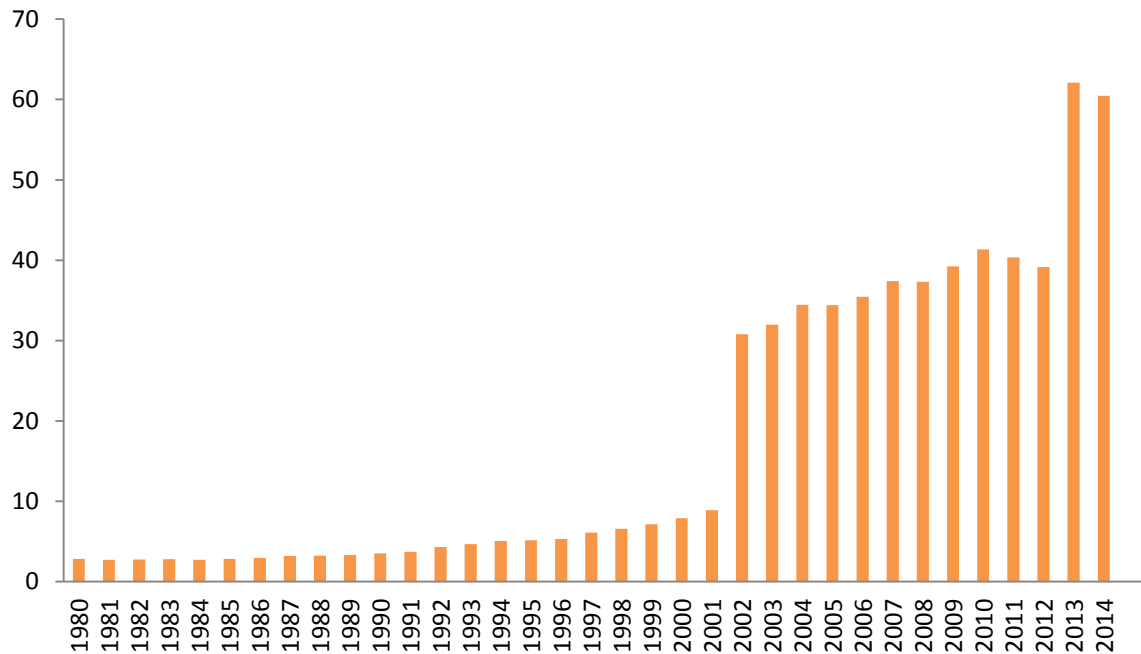
Rechterlijke indeling Nederland



1.3 Ontwikkeling schaal rechtspraak 1980-2014

Figuur 1-2 geeft enig inzicht in de ontwikkeling van de schaal van de rechtspraak in de afgelopen drie decennia. De schaal wordt hier uitgedrukt als de kosten per gerecht. De kosten zijn hierbij gecorrigeerd voor de prijsontwikkelingen op basis van het prijsindexcijfer voor de consumentenprijsindex (CPI).

Figuur 1-2 Gemiddelde schaal instellingen voor rechtspraak, 1980-2014 (reële kosten per gerecht)



Uit figuur 1-2 blijkt dat de gemiddelde schaal in de loop der jaren fors toeneemt. Duidelijke pieken zijn te zien in 2002 en 2013. In genoemde jaren is sprake geweest van een vergaande reorganisatie. Zo worden bijvoorbeeld in 2002 de kantongerechten ondergebracht bij de rechtbanken. Daardoor daalt het aantal instellingen ineens fors. In 2013 wordt de Wet herziening van de gerechtelijke kaart van kracht, waardoor het aantal rechtbanken ook fors afneemt. Overigens laat de figuur zien dat de gemiddelde schaal niet alleen wordt bepaald door het aantal instellingen, maar ook door meer organische groei door fluctuaties in de vraag naar rechtspraak.

1.4 Opzet document

In dit document wordt aan de hand van een aantal economische aspecten een onderzoeksprogramma beschreven. Hoofdstuk 2 bespreekt de belangrijkste economische gevolgen van schaalvergroting en fusies vanuit een theoretisch perspectief. Het betreffende hoofdstuk beschrijft zeven belangrijke economische

aspecten van schaalvergroting: kostenstructuur, marktconcentratie, maatschappelijke kosten, transactiekosten, transitiekosten, de schaalparadox en kwaliteit. Deze zeven aspecten komen ook weer aan bod in het derde hoofdstuk, waarbij voor ieder aspect wordt aangegeven hoe dat in de praktijk van de rechtspraak is te onderzoeken. Er wordt besproken welke methodieken zouden kunnen worden gebruikt en welke gegevens hiervoor nodig zijn. Hoofdstuk 4 vat ten slotte de belangrijkste bevindingen nog eens samen.

2 Economische theorie over schaalvergroting

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de belangrijkste theoretische aspecten van schaal en schaalvergroting. Eerst wordt stilgestaan bij de definitie van schaal en de niveaus waarop schaal betrekking kan hebben. Daarna komt de samenhang tussen schaal, diversiteit, bedrijfskosten, marktverhoudingen, publieke waarden, transitiekosten en transactiekosten aan bod. De beschrijving is grotendeels ontleend aan Blank (2015). Om te zorgen dat de tekst hier geheel *self-containing* is, wordt uit genoemd werk een groot aantal (theoretische) passages letterlijk overgenomen. De bespreking verloopt eerst in vrij algemene termen. Daarna wordt in iedere paragraaf even stilgestaan bij de betekenis van dit aspect voor de rechtspraak. Het is goed denkbaar dat vanwege de institutionele setting of het specifieke karakter van de rechtspraak een aspect helemaal niet of nauwelijks van toepassing is. Volledigheidshalve wordt het wel genoemd.

2.2 Definitie van schaal en het gehanteerde schaalniveau

Schaal is een begrip dat verwijst naar de omvang van een economische entiteit. De omvang kan hierbij doorgaans worden afgemeten aan de inzet van middelen of aan de productie. Omdat het hier meestal gaat om een meerdimensionele grootheid, moet de schaal nader worden omschreven. Dikwijls wordt dan van een vaste samenstelling van de productie uitgegaan. Stel dat een standaardentiteit 10 eenheden van A en 20 eenheden van B produceert, dan is een instelling die 20, respectievelijk 40 eenheden produceert twee keer zo groot. Dikwijls aggregeert men de producten of de ingezette middelen door deze met hun prijzen te vermenigvuldigen. Dan is de totale omzet of zijn de totale kosten de maat voor de schaal. In deze beschouwing zijn het de totale kosten die als maat dienen. Een belangrijk voordeel hiervan is dat verschillende typen instellingen eenvoudig met elkaar kunnen worden vergeleken. Omdat de kosten gevoelig zijn voor loon- en prijsveranderingen, worden de kosten voor de verschillende jaren gedefleerd, doorgaans met het prijsindexcijfer voor de consumentenprijsindex (CPI).

Meestal gaat het in de schaaldiscussies over de grootte van een zelfstandige instelling, maar dat is niet altijd even duidelijk. Er zijn vijf schaalniveaus te onderscheiden (Blank & Valdmanis, 2013):

- rechtsvorm;
- organisatie/instelling;
- locatie;
- sectie/afdeling;
- professional.

In veel studies is de rechtsvorm het uitgangspunt voor de analyse. Het kan hier gaan om ketens of besturen, waarbij verschillende instellingen zijn aangesloten. Voor de analyses van de verschillende aspecten van schaal is dit niet altijd de meest voor de hand liggende eenheid.

Voor bedrijfseconomen is vooral het niveau van de besluitvorming van belang. Binnen een rechtsvorm komen dikwijls verschillende organisaties voor, waarbij iedere organisatie een grote mate van verantwoordelijkheid heeft voor de eigen bedrijfsvoering. De beoordeling van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering sluit beter aan bij het niveau van de organisatie.

Als bereikbaarheid een rol speelt, ligt het bijvoorbeeld meer voor de hand locaties (zittingsplaatsen in de rechtspraak) als onderzoeksentiteit te benoemen. Voor de bereikbaarheid is immers van belang naar welk gebouw gebruikers moeten reizen.

Het sectieniveau verwijst naar een groep professionals binnen een organisatie. Voorbeelden hiervan zijn de maatschappen in ziekenhuizen of vaksecties binnen onderwijsinstellingen. Dit niveau is van belang, omdat binnen een sectie collegiale toetsing plaatsvindt en specialisatie kan optreden. Machtsvorming binnen de organisatie is een ander belangrijk aspect van secties.

Het schaalniveau van de professional heeft betrekking op de omvang van zijn productie. Zijn schaal heeft vooral te maken met de mate van specialisatie van dienstverlening in een persoon. Zo is het denkbaar dat een leraar bijvoorbeeld lesgeeft aan zeven brugklassen. Dit zou een enorm schaalvoordeel opleveren, omdat hij zevenmaal hetzelfde les- en testmateriaal kan gebruiken. Toch zal deze variant nauwelijks voorkomen binnen scholen. De redenen laten zich eenvoudig raden. De gemiddelde groeps grootte binnen het onderwijs kan ook tot het schaalniveau van de professional worden gerekend. Ook hier is duidelijk dat er een grens bestaat aan wat maximaal haalbaar is.

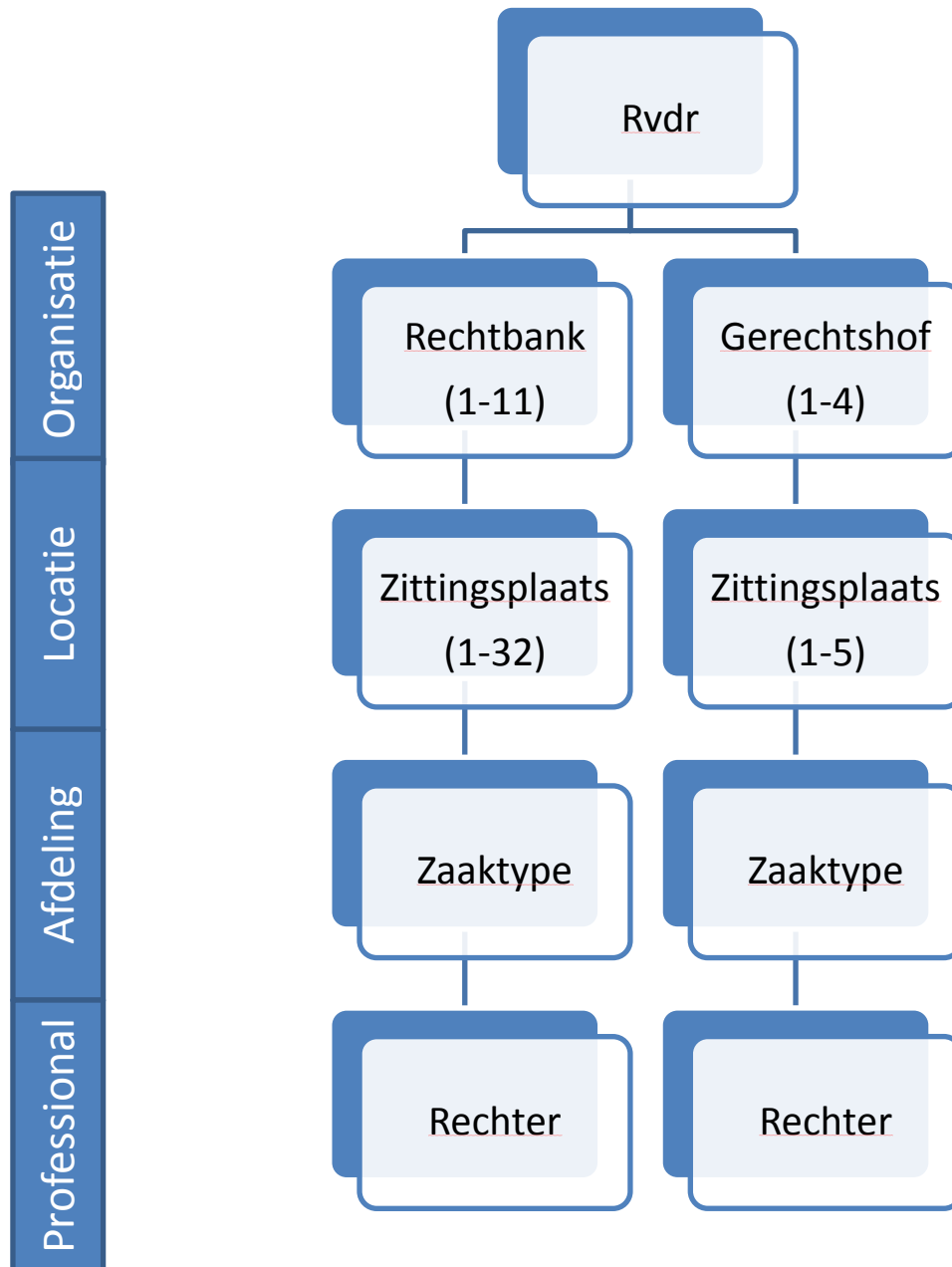
In de praktijk kennen de verschillende schaalniveaus veel overlap. Zo zal de rechtsvorm dikwijls overeenkomen met de organisatie en de locatie. Soms vallen rechtsvorm en organisatie samen, maar niet met de locatie. Allerlei modaliteiten zijn hier denkbaar.

Bij de discussie over schaal is het van groot belang het onderscheid tussen de schaalniveaus in acht te nemen. In een aantal discussies lopen de schaalniveaus door elkaar. Een bekend voorbeeld kennen we uit de ziekenhuiszorg. Zo wordt maar al te gemakkelijk verondersteld dat kwalitatief hoogwaardige zorg voor bepaalde aandoeningen alleen geleverd kan worden in grote ziekenhuizen, terwijl in feite

bedoeld wordt dat de specialist (professionalniveau) of de maatschap (sectieniveau) een adequate schaal moet hebben.

Bij kostenanalyses is de instelling (uit de schaalniveaus) meestal het uitgangspunt. De gedachte hierachter is dat op dit niveau de belangrijkste bedrijfseconomische, organisatorische en strategische beslissingen worden genomen. Dat neemt niet weg dat in veel gevallen ook de andere entiteiten nadrukkelijk in de analyses worden betrokken. Concreet voor de rechtspraak betekent dit dat de rechtbank als *Decision Making Unit* (DMU) fungeert. De zittingsplaats komt overeen met een locatie (het begrip uit de schaalniveaus, niet zijnde het begrip rechtspraaklocatie). Zaaktype binnen een rechtbank correspondeert met afdeling (het begrip uit de schaalniveaus, niet zijnde het begrip afdeling of sector binnen de rechtspraak) en een rechter uiteraard met professional. Om het verhaal helemaal volledig te maken is de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) te zien als de 'rechtsvorm'. Het een en ander wordt samengevat in figuur 2-1. Belangrijk is om op te merken dat het gaat om de financiële verhoudingen: om die reden staat de Rvdr bovenaan. Daarnaast moet worden opgemerkt dat ook dit een schematische weergave van de werkelijkheid is en dat diverse andersoortige vertakkingen binnen de rechtspraak (bijvoorbeeld in de bestuursrechtspraak) in dit figuur buiten beschouwing wordt gelaten.

Figuur 2-1 Financiële verhoudingen en schaalniveaus in de rechtspraak



2.3 Kostenstructuur: over arbeidsverdeling, bezettingsgraad en bureaucratie

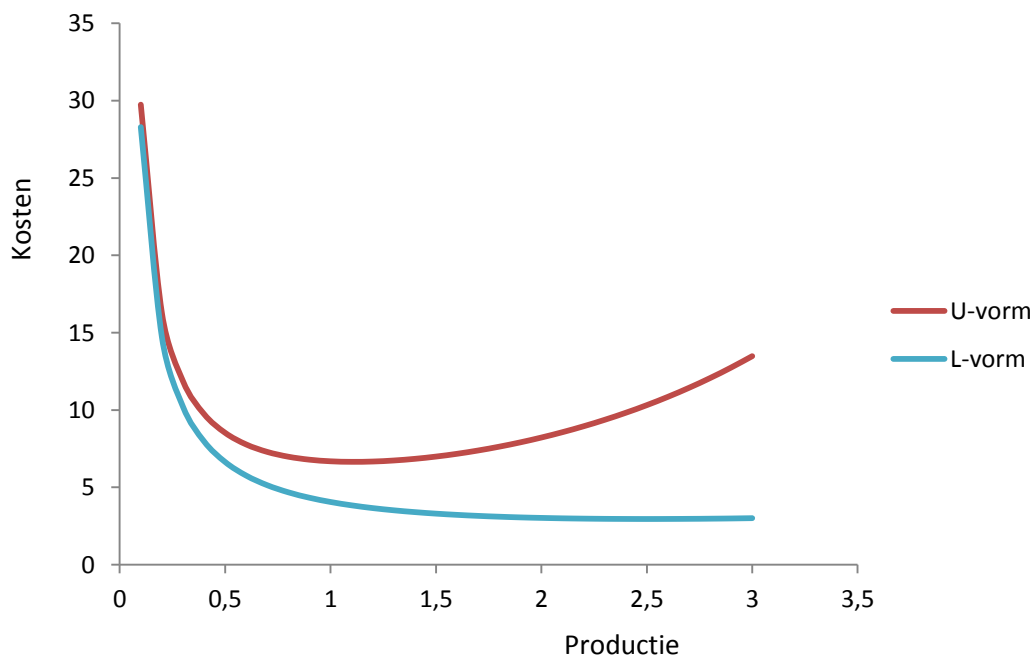
De kostenstructuur is een beschrijving van de relatie tussen de kosten en de allocatie van ingezette middelen in een instelling enerzijds en de productie en prijzen van ingezette middelen anderzijds. De kostenstructuur geeft dus bijvoorbeeld aan wat de gevolgen zijn voor de kosten als de salarissen van het personeel stijgen, maar ook als de

omvang van een geleverde dienst toeneemt. Uit de kostenstructuur zijn schaalvoor- en -nadelen af te leiden. Schaalvoor- of -nadelen (*(dis)economies of scale*) geven aan of een instelling efficiënter kan werken door voor een grotere schaal te kiezen (schaalvoordelen) of juist voor een kleinere schaal (schaalnadelen). Voor een uitgebreidere beschrijving van schaaleffecten in de zorg zie Blank en Van Hulst (2005). Zij hebben dikwijls te maken met schaalvoordelen, door de mogelijkheid van een betere arbeidsverdeling bij schaaltoename of door een betere benutting van kapitaal. Kleine instellingen ontberen echter vaak de mogelijkheid om kwantumkortingen en dergelijke te bedingen bij inkoop. Grote instellingen hebben juist dikwijls te maken met schaalnadelen, mogelijk door vergaande bureaucrativering, minder sociale controle en een geringere betrokkenheid van werknemers bij de instelling.

Let bij de discussie over schaal wel op een belangrijke semantische kwestie. Als een instelling onder schaalvoordelen opereert dan dalen de gemiddelde kosten bij opschaling.

Tussen deze twee uitersten is sprake van een optimale schaal, waarbij maximaal wordt geprofiteerd van arbeidsverdeling, zonder al te ver doorgevoerde bureaucratie. Het een en ander leidt tot de bekende weergave van de gemiddelde en marginale kosten, zoals bekend uit de micro-economie (figuur 2-2). Op de horizontale as van de figuur staat de omvang van de productie, op de verticale as staan de kosten. Er zijn twee curven getekend met een verschillend verloop.

Figuur 2-2 Gemiddelde kosten naar omvang productie



De gemiddelde kosten vertonen dikwijls een zogenoemde U-curve (rode lijn). Eerst leidt schaalvergroting tot dalende gemiddelde kosten, totdat een optimumpunt is bereikt; voorbij dit punt leidt schaalvergroting tot stijgende gemiddelde kosten. Links van het optimumpunt is dus sprake van schaalvoordelen, rechts van dit punt van schaalnadelen.

Overigens is het niet altijd zo dat de gemiddelde kostencurve een U-vorm aanneemt. In sommige situaties dalen de gemiddelde kosten tot een bepaald punt, waarna deze nagenoeg constant blijven. We spreken dan van een L-vorm (blauwe lijn).

Verder blijkt in de empirische praktijk dat het optimumpunt niet altijd duidelijk aan te wijzen is. Het is goed voorstelbaar dat de U-vormige curve aan de onderkant heel plat is. Dit betekent dat de gemiddelde kosten in een bepaald domein nauwelijks verschillen. Alleen de heel kleine of de heel grote instellingen hebben sterk afwijkende gemiddelde kosten ten opzichte van middelgrote instellingen. Het optimumpunt kan ook samenhangen met bepaalde omgevingskenmerken of de casemix. Zo is het denkbaar dat bij rechtbanken de optimale schaal samenhangt met de zwaarte van de zaken of de kwaliteit van de gebouwen. De optimale schaal verandert ook door de tijd heen. Door technologische ontwikkelingen kan de optimale schaal bijvoorbeeld opschuiven naar een hoger productieniveau (Blank & Vogelaar, 2004).

Behalve de schaalearselen spelen andere bedrijfsvoeringskenmerken een belangrijke rol in de kostenstructuur van instellingen. Zo is de wijze waarop de instelling georganiseerd is ook van invloed op de kosten. Hierin spelen bijvoorbeeld de personeelsopbouw en hiërarchische verhoudingen een rol, maar zeker ook fysieke componenten. Om verschillende redenen kunnen instellingen besluiten hun dienstverlening over verschillende locaties te verdelen. Vaak ontstaat dan per locatie een afzonderlijk management of ontstaan er andere coördinatiemechanismen tussen locaties, wat ook weer gevolgen heeft voor de kosten. In het onderwijs zien we hele structuren van besturen, scholen en locaties. Ook binnen de rechtspraak zijn dit soort configuraties aanwezig. Zo kennen de rechtbanken ieder een verschillend aantal zittingsplaatsen. Dit kan dus gevolgen hebben voor de kostenstructuur van de verschillende rechtbanken.

Een ander belangrijk aspect van de bedrijfsvoering is de diversiteit van de dienstverlening. Diversiteit heeft betrekking op de invloed van de samenstelling van de productie op de productiviteit. De centrale vraag hierbij is of bij een gegeven hoeveelheid middelen de productiviteit kan groeien door specialisatie in de productie of juist door gezamenlijke productie. Diversificatie-effecten ontstaan dikwijls door een gedeelde of gemeenschappelijke benutting van de ingezette middelen. Een van de bekendste voorbeelden is het houden van schapen. De schapen kunnen worden gehouden voor slacht en voor wolproductie. Vlees- en wolproductie gaan hier goed samen (diversificatievoordelen). Uit het oogpunt van productiviteit is gespecialiseerde

productie van wol en vlees afzonderlijk niet optimaal. Ook het omgekeerde komt voor. De combinatie van een lasbedrijf en vuurwerkopslag vereist een groot aantal extra veiligheidsmaatregelen die de productiviteit nadelig beïnvloeden. Specialisatie ligt in dit voorbeeld meer voor de hand (diversificatienadelen).

Er zijn verschillende manieren om diversificatie-effecten te berekenen. Hiervoor wordt verwezen naar Blank (2010, pp. 52–53). Zo is er een methode die kijkt hoe de kostprijs van een dienst verandert bij een bepaald niveau van productie van een andere dienst. Een andere methode is de 'alles of niets'-methode, waarbij de kosten van gespecialiseerde instellingen worden vergeleken met de kosten van instellingen die alle diensten leveren. Wetenschappelijk gezien is het geen sinecure om deze effecten te bepalen. Het vraagt ook wel iets van de gegevens.

Voor de rechtspraak zou dit aspect van de kostenstructuur wel een element van belang kunnen zijn, weliswaar niet op het niveau van de rechtbank, omdat daar praktisch alle zaken langskomen, maar wel op het niveau van de zittingsplaatsen. Uit de stukken blijkt dat zittingsplaatsen dikwijls een zekere mate van specialisatie kennen. Zoals eerder aangegeven ligt een analyse van de kostenstructuur van de rechtbanken voor de hand en niet van de zittingsplaatsen. Hier dient dus een theoretische hobbel genomen te worden.

2.4 Kwaliteit

Kwaliteit is een lastig en moeilijk te duiden begrip. In een markt met eenvoudig identificeerbare kwaliteitsverschillen tussen op elkaar gelijkende producten ontstaan verschillende deelmarkten met verschillende prijzen. In deze deelmarkten zorgt de consument zelf (of via de consumentenorganisatie) voor druk op een uniforme kwaliteit. In de publieke dienstverlening is kwaliteit echter veel moeilijker te identificeren, omdat gebruikers dikwijls niet over voldoende informatie beschikken. Het effect van behandelingen in de zorg is immers voor een belangrijk deel afhankelijk van kenmerken van de patiënt. Hetzelfde geldt voor onderwijs, waar in de eerste plaats talent, aanleg en sociale herkomst bepalend zijn voor leerprestaties. Een belangrijke vraag is dus wat tot kwaliteit moet worden gerekend. Betreft het hier alleen de uitkomst van een medisch proces of een onderwijsproces of gaat het ook over de bejegening, wachttijden en welbevinden? Bejegening als onderdeel van kwaliteit speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in delen van de zorg waar care centraal staat.

Binnen de rechtspraak is er redelijke consensus over kwaliteit ten aanzien van de geleverde dienst. De kwaliteit van de rechtspraak is dan af te meten aan de mate waarin de rechterlijke macht in staat is vonnis te wijzen in overeenstemming met de wet. Nu beschikken we echter niet over een gegevensbestand waarin de 'juiste' vonnissen staan vermeld. Wel is er een indirecte weg, waarbij het aantal hogerberoepszaken en afwijkingen van vonnissen in tweede aanleg als een belangrijke

indicatie kan dienen. Een ander belangrijk kwaliteitsaspect van het product van rechtspraak is de snelheid van vonnis wijzen. Het is interessant na te gaan of deze kwaliteitsaspecten een relatie hebben met de schaal en diversiteit van de rechtbank.

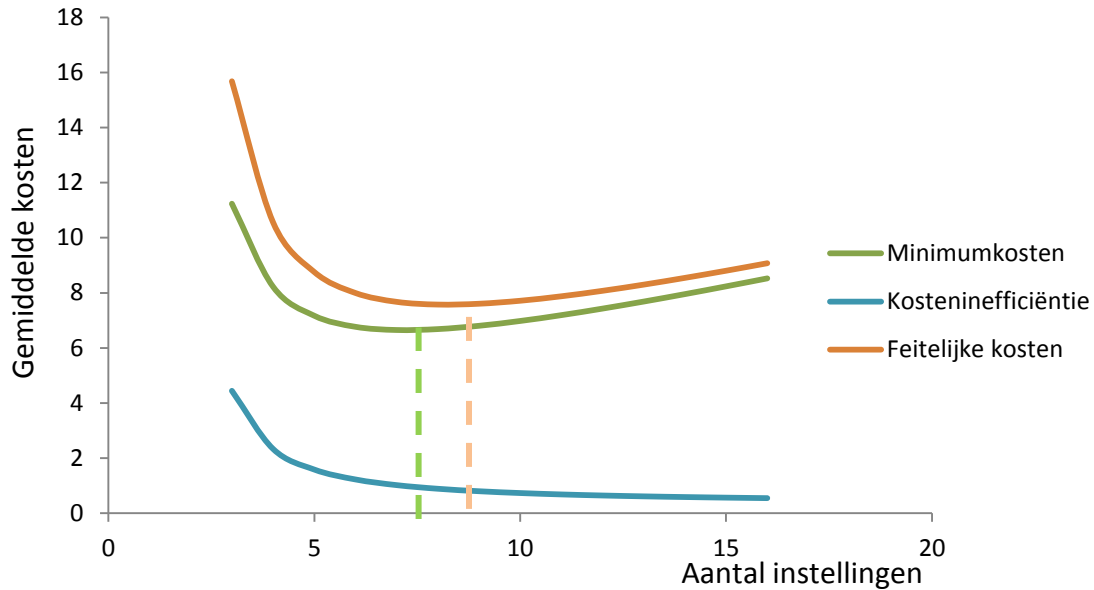
Daarnaast is er een kwaliteitsdimensie die zich moeilijk laat verbinden met de directe dienstverlening en zich dus ook moeilijk laat meten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vertrouwen in de rechtsstaat en de rechtspraak in het algemeen. Toegankelijkheid, communicatie en culturele aspecten kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Zo zullen burgers eerder vertrouwen stellen in rechters die bekend zijn met regionale gebruiken, verhoudingen en discussies. Deze nabijheid kan ook zijn beperkingen hebben, vanwege vermeende lokale relaties en dergelijke die de onafhankelijkheid van de rechter ter discussie zouden kunnen stellen.

2.5 Marktconcentratie

Marktconcentratie lijkt op het eerste gezicht een onderwerp dat alleen relevant is in de context van een vrije markt, waar hoeveelheden en prijzen tot stand komen via vraag en aanbod en lijkt in het geheel niet van toepassing op de rechtspraak. Volledigheidshalve wordt het argument toch genoemd hier, maar wordt ook betoogd dat wellicht ook binnen de rechtspraak een heel milde vorm van concurrentie een rol speelt.

Een grote schaal impliceert dikwijls ook meer marktmacht. Een grote schaal betekent immers, bij een gelijkblijvende productie, dat er minder instellingen in een gebied nodig zijn. Dit is natuurlijk wel afhankelijk van de bevolkingsdichtheid. Een grote instelling in een dunbevolkt gebied heeft snel een grote marktmacht. Deze marktmacht kan zich zowel op de factormarkt (arbeidsmarkt) als op productmarkt (afzetmarkt) manifesteren.

Figuur 2-3 Marktconcentratie en gemiddelde kosten



Op de arbeidsmarkt voor professionals zal een instelling haar marktmacht doorgaans niet kunnen effectueren. De mobiliteit van (hoogopgeleid) personeel is daarvoor waarschijnlijk te groot, zowel in geografische als in sectorale zin. Niettemin moet er rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de mobiliteit van personeel toeneemt als er dichterbij een alternatief is. Het effect op de lonen zal echter beperkt zijn, vanwege allerlei arbeidsovereenkomsten die centraal zijn vastgesteld.

Op de productmarkt hangt de marktmacht doorgaans samen met de bereidheid van cliënten om te reizen. Als deze bereidheid beperkt is, kan de instelling haar marktmacht te gelde maken. Er is dan sprake van een kleine geografische markt. Een instelling kan meer marktmacht omzetten in hogere prijzen voor haar producten en heeft daardoor ook minder prikkels om efficiënt te werken. De kosten gaan dan omhoog, zoals zichtbaar gemaakt in figuur 2-3. Meer instellingen in een bepaalde geografische markt leiden tot minder kosteninefficiëntie (blauwe lijn). Bij een gering aantal instellingen lopen de feitelijke en de minimumkosten uit elkaar. Hoe meer instellingen er zijn, des te dichter de feitelijke en de minimumkosten elkaar naderen. De stippellijnen in de figuur geven het minimum van de kosten per eenheid product weer in een situatie waarin er wel en waarin er geen rekening wordt gehouden met de invloed van marktmacht op de efficiëntie.

Bij de doelstelling over de gewenste schaal van de instelling zal het management zich in een vrije marktsituatie laten leiden door de afweging tussen de extra opbrengsten (door hoge prijzen) en de marginale kosten van extra productie. Zolang een instelling schaalvoordelen weet te realiseren in combinatie met meer marktmacht, zal een instelling schaalvergroting nastreven. Stuit de instelling op schaalnadelen, dan zal zij de

schaalvergroting toch verder doorzetten, vanwege de extra opbrengsten via de toegenomen marktmacht. Op een gegeven moment heeft schaalvergroting geen zin meer. De marginale kosten worden dan hoger dan de marginale opbrengsten.

Als er sprake is van gereguleerde prijzen en productie, dan heeft marktmacht weinig betekenis. Dit betekent echter niet dat in vormen van regulering geen prikkels tot schaalvergroting of -verkleining besloten liggen. De rechtspraak is wat dit aspect betreft helemaal dicht gereguleerd. Zo liggen de geografische locaties (procespartijen hebben geen keuze hierin), de prijzen (griffierechten) en de schaal (institutioneel) helemaal vast. Toch spelen ook hier elementen van marktmacht. Weliswaar is er geen winstdoelstelling binnen de rechtspraak, maar dat betekent nog niet dat men niet winst 'in disguise' nastreeft. Deze 'winst' is dan bijvoorbeeld te vertalen in een lagere werkdruk of in een vorm van verspilling (geen optimale IT en dergelijke). Marktmacht kan ook worden geïnterpreteerd in termen van bestuurlijke macht. Verder bestaat er zoiets als een fictieve markt via de mogelijkheid van onderlinge vergelijking (benchmarking). We spreken dan van *yard stick competition*. In de drinkwatersector lijkt deze vorm van concurrentie een positief effect te hebben gehad op de doelmatigheid van de sector (De Witte & Dijkgraaf, 2008). Voor een goede benchmark is het noodzakelijk te kunnen beschikken over een substantieel aantal verschillende instellingen.

2.6 Maatschappelijke kosten

Naast de bedrijfseconomische kosten zijn er gebruikerskosten of zogenoemde externe kosten. Gebruikerskosten zijn kosten die gebruikers moeten maken om van de voorziening gebruik te kunnen maken. Te denken valt hierbij aan de kosten voor bereikbaarheid. Bij externe kosten gaat het om kosten die ook nog eens bij andere actoren neerslaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan milieuvervuiling door kolencentrales. Daarvan hebben bewoners in de omgeving last. Al dit soort kosten zijn samen te vatten onder de noemer maatschappelijke kosten. Voor het concrete geval van bereikbaarheidskosten werken we de invloed hiervan verder theoretisch uit.

Bereikbaarheid heeft te maken met de afstand tot een voorziening voor een gebruiker. Het refereert direct aan het (on)gemak voor gebruikers en aan de vervoerskosten om een voorziening te bereiken. Ongemak is in sommige gevallen een eufemisme voor kwesties van leven en dood, zoals bij spoedeisende hulp in de zorg. Ook het niet-halen van je recht kan voor burgers tot een grote negatieve nutsbeleving leiden of een aanzienlijke financiële schade.

Het belang van bereikbaarheid is sterk afhankelijk van het type voorzieningen en de kenmerken van de gebruikers. Het is duidelijk dat bereikbaarheid in het onderwijs een veel dominantere rol speelt dan in de gezondheidszorg. In het onderwijs moeten leerlingen en eventueel hun ouders veertig weken per jaar, vijf dagen per week en soms

vier keer per dag de afstand tussen huis en school overbruggen. Voor de meeste gebruikers van een zorgvoorziening gaat het om maar een paar bezoeken per jaar aan de huisarts of het ziekenhuis. Voor de rechtspraak geldt hetzelfde. Zo zullen veel burgers niet eens gebruikmaken van rechtspraak en als zij dat wel doen, zullen de reisafstand en de reiskosten niet de grootste kostenpost zijn.

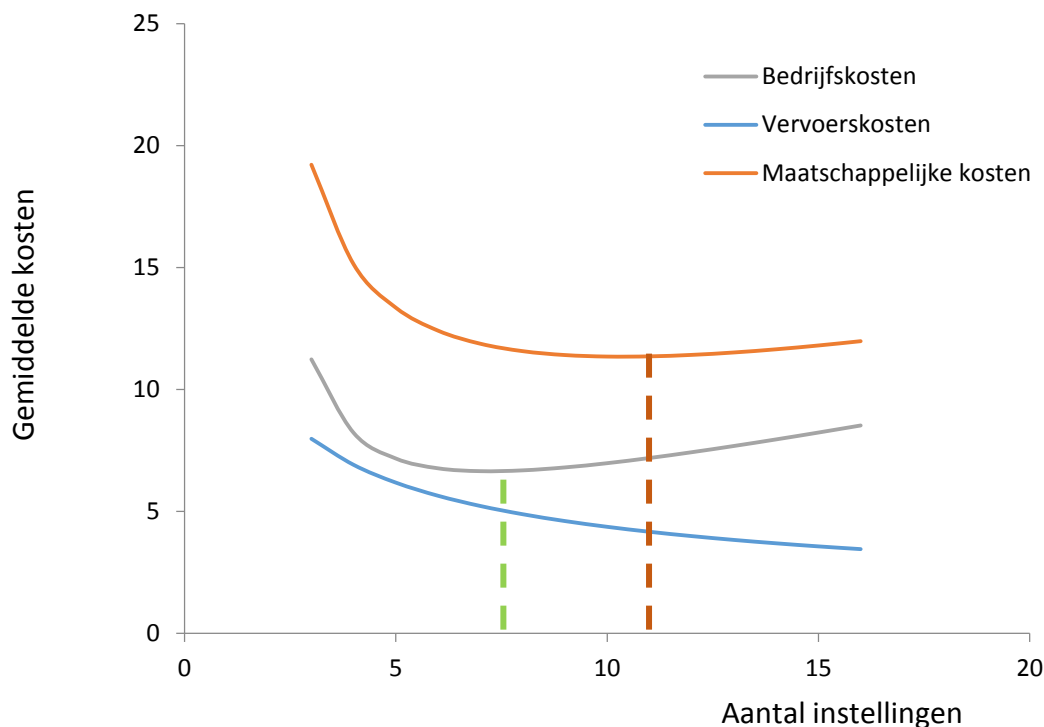
De kenmerken van gebruikers zijn ook van belang. Bereikbaarheid heeft voor gebruikers zonder eigen vervoer een andere betekenis dan voor gebruikers die over een auto beschikken. Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen de 'eenvoudige' burger en de 'dure' advocaten van grote bedrijven.

De relatie tussen schaalgrootte en bereikbaarheid is ook iets om over na te denken. Schaalgrootte is een directe resultante van het totale aantal gebruikers (of diensten) en het aantal locaties. Het aantal locaties bepaalt op zijn beurt de afstand tot een voorziening. In figuur 2-4 wordt deze relatie weergegeven. Op basis van een aantal veronderstellingen, zoals een homogene verdeling van bevolking en locaties over de bebouwde oppervlakte in Nederland, is een ruwe benadering te geven van de relatie tussen het aantal instellingen in een gebied en de gemiddelde reisafstand. Op de horizontale as staat het aantal instellingen, op de verticale as de gemiddelde kosten. Als het aantal beschikbare instellingen gelijk is aan 10, dan is de gemiddelde reisafstand gelijk aan ruim 17 kilometer. Bij 100 instellingen is de gemiddelde reisafstand nog maar 5,5 kilometer. Bij 130 instellingen is de reisafstand 4,8 kilometer. Bij 5000 instellingen bedraagt de reisafstand minder dan een kilometer.

Uit figuur 2-4 wordt duidelijk dat het minimum van de maatschappelijke kosten (per eenheid product) wordt gerealiseerd bij een groter aantal instellingen dan bij het minimum van de bedrijfskosten (zie de stippellijnen in de figuur die het minimum weerspiegelen). Vanuit de maatschappelijke kosten bezien wordt het optimum gerealiseerd bij kleinere instellingen dan vanuit de bedrijfskosten.

Vanzelfsprekend wordt de bereikbaarheid medebepaald door fysieke belemmeringen (waterwegen), de toegankelijkheid van openbaar vervoer, het wegennet en verkeersdrukke. Wanneer de bereikbaarheid op basis van afstand goed is te noemen, kunnen dergelijke omgevingsfactoren een sterk negatief effect hebben. Meijerink (2009) wijst daar nadrukkelijk op. In sommige verstedelijkte gebieden kost het meer tijd om een instelling te bereiken dan in sommige rurale gebieden.

Figuur 2-4 Relatie tussen aantal instellingen en maatschappelijke kosten



Bij beoordeling van de bereikbaarheid speelt niet alleen schaalgrootte maar ook diversiteit een belangrijke rol. Een groot aantal sterk gespecialiseerde instellingen betekent immers ook een vermindering van het aantal geschikte locaties. Indien de diversiteit van de instellingen sterk verschilt, is het niet mogelijk een algemene uitspraak te doen over de bereikbaarheid. In dat geval moet de bereikbaarheid worden beoordeeld per product of dienst.

Dit is dus noodzakelijk op het moment dat op sommige locaties van rechtbanken nog maar een deel van de verschillende zaaktypen wordt afgedaan. Bij beoordeling van de bereikbaarheid is het dus van belang een matrix te maken van arrondissementen en zaaktypen, waarbij iedere cel het aantal zittingsplaatsen weergeeft waar betreffende zaken worden afgedaan. Om een indruk te krijgen zou het schema in tabel 2-1 behulpzaam kunnen zijn. Het gaat hier slechts om een illustratie. In een daadwerkelijk uit te voeren onderzoek ligt het voor de hand de onderscheiden zaaktypen verder uit te breiden. Zo worden in de zaakverdelingsreglementen tientallen zaaktypen onderscheiden. Waarschijnlijk is binnen deze groep nog wel een clustering te maken. In de zaakverdelingsreglementen is per zittingsplaats ook aangegeven welke zaaktypen daar worden behandeld. Op grond van deze informatie is de tabel 2-1 helemaal in te vullen.

Tabel 2-1 Aantal zittingsplaatsen per zaaktype per rechtbank, 2016.

rechtbank/zaaktype	kanton- zaken	handels- zaken	strafrecht	bestuurs- recht	...
Amsterdam	1	1	1
Den Haag	3	3	3
Limburg	2	2	2
...
...					
...					

Door nu rekening te houden met het aantal zaken, het aantal zittingen per zaak, het aantal betrokkenen en de oppervlakte van een arrondissement (werkgebied van een rechtbank) is het mogelijk een inschatting te maken van de jaarlijkse reiskosten voor de verschillende partijen per rechtbank. Voor een voorbeeld van een dergelijke exercitie wordt verwezen naar Blank en Van Hulst (2011). Een veel nauwkeurigere schatting is mogelijk op basis van het gebruik van GIS-data (geografische informatiesystemen).

2.7 Transactiekosten

Transactiekosten zijn de kosten voor het tot stand komen van een transactie. In feite gaat het hier om kosten die bovenop de productiekosten van een goed of dienst moeten worden gemaakt om het goed te kunnen leveren. Zo moeten economische actoren op zoek naar een wederpartij voor de transactie. Zij krijgen hierbij te maken met onzekerheid, irrationeel gedrag en allerlei informatieproblemen (Coase, 1937; Williamson, 1979). De transactiekosten zijn volgens Coase de kosten voor het gebruik van de markt. Juist doordat niet elke partij over volledige informatie beschikt, treden deze kosten op en ontstaat er een prikkel voor het oprichten van bedrijven en/of instellingen. Hierdoor is de omvang van een deel van de transactiekosten terug te brengen. North (1990) stelt dan ook voor om niet elke individuele transactie te beschouwen, maar het raamwerk van instituties dat transactiekosten verlaagt of juist verhoogt. Hiertoe behoort dan ook zeker het aantal instellingen in een markt dat door de overheid wordt beïnvloed.

Transactiekosten zijn in de rechtspraak een wat abstract begrip, omdat er geen duidelijke markt is. Het gaat hier bijvoorbeeld om alle afstemming tussen de verschillende instanties die nodig is om een rechtszaak tot een goed einde te brengen. Dit raamwerk wordt in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt. Een goed voorbeeld is de totstandkoming van het zittingsconvenant. Daarin worden tussen OM en de rechtbanken afspraken gemaakt over het aantal (verwachte) zaken en de planning van de zittingsdagen. Het is goed denkbaar dat dit soort kosten wordt beïnvloed door het

aantal rechtbanken. Ook de totstandkoming van de budgetverdeling is een voorbeeld van transactiekosten.

De volgende transactiekosten zijn te onderscheiden:

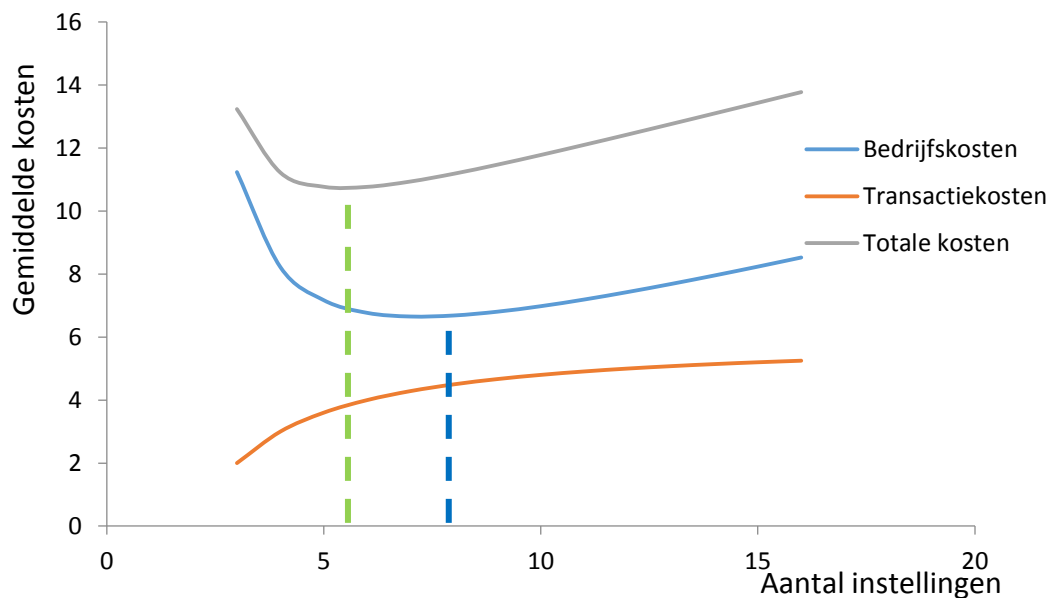
- zoek- en informatiekosten;
- contractkosten;
- controle- en nalevingskosten.

Zoek- en informatiekosten zijn kosten voor het vinden van een product, het vaststellen van de beschikbaarheid, de prijs en de kwaliteit van het product. Het is duidelijk dat bij een toename van het aantal instellingen de zoekkosten toenemen.

Contractkosten zijn de kosten voor het opstellen van een overeenkomst met een andere partij. Ook hier geldt dikwijls dat naarmate het aantal instellingen toeneemt de contractkosten ook toenemen. Iedere instelling moet in feite zelf het wiel opnieuw uitvinden, mensen hiervoor aannemen en procedures ontwikkelen.

Controle- en nalevingkosten zijn de kosten om te controleren of aan de voorwaarden in het contract wordt voldaan. Denk hierbij aan kosten voor inspecties, toezichthouders, medezeggenschapsraden en dergelijke. Ook hier geldt dat een toename van het aantal instellingen doorgaans leidt tot een toename van de transactiekosten. Het een en ander wordt samengevat in figuur 2-5.

Figuur 2-5 Relatie aantal instellingen en transactiekosten



Figuur 2-5 laat zien dat de gemiddelde transactiekosten bij een gering aantal instellingen laag zijn. Deze nemen snel toe bij een toenemend aantal instellingen. Uit de figuur wordt duidelijk dat de laagste gemiddelde transactie- en productiekosten tot stand komen bij een kleiner aantal instellingen dan wanneer uitsluitend van de productiekosten wordt uitgegaan (zie de stippellijnen in de figuur bij het minimum).

In de rechtspraak is nauwelijks sprake van een markt waarin vraag en aanbod bij elkaar moeten worden gebracht. Toch is het ook hier voorstelbaar dat in de gehele keten van opsporing, vervolging en rechtspraak de intensiteit van overleggen medebepaald wordt door op welke niveaus de verschillende partijen georganiseerd zijn. Het is goed denkbaar dat incongruenties tot een groter aantal overlegmomenten en terugkoppelingen leiden, waardoor kosten toenemen. In het geval van de rechtspraak is het belangrijk inzicht te hebben hoe overleggen tussen verschillende partijen, maar bijvoorbeeld ook tussen arrondissementen geregeld zijn en hiervan een kostenschatting te maken. Er is weinig empirisch wetenschappelijk materiaal over dit aspect bekend.

2.8 Fusies, transitiekosten en technische (on)doelmatigheid

Om schaalvoordelen te realiseren, ligt het voor de hand om instellingen te fuseren. Dit is, zoals bleek in hoofdstuk 1, op grote schaal toegepast. Hier hangt wel een prijskaartje aan. Fusies zijn niet van de ene op de andere dag te realiseren. Dikwijls treden daarbij hoge transitiekosten op, bijvoorbeeld door het integreren van verschillende (administratieve) systemen of werkmethoden. Ook verschillen in bedrijfscultuur kunnen in het begin nog wel eens tot extra kosten leiden. Verder treedt in de praktijk het verschijnsel op dat men bij fusies verschillende locaties handhaaft, zodat eventuele schaalvoordelen in de huisvesting onbenut blijven. Blank et al. (1998) stellen dit ook empirisch vast voor de Nederlandse ziekenhuizen. Ook zien bestuurders in de fusie soms juist een mogelijkheid om de gehele huisvesting te vernieuwen. In dat geval treedt dikwijls een forse kapitaalvernietiging op, omdat gebouwen vanwege hun specifieke toepassing (school of ziekenhuis) niet eenvoudig te verkopen of te verhuren zijn. Een versnelde afschrijving is dan de enige oplossing.

Deze transitiekosten kunnen als een afzonderlijke investering worden beschouwd, die voor een lange reeks van jaren tot extra kosten in de vorm van afschrijvingen en rente leiden. De besparingen door de fusie moeten dan wel substantieel zijn om de transitiekosten binnen een redelijke termijn te compenseren. Uit secundaire analyses naar aanleiding van de studies over burgerzaken bij gemeenten (De Groot et al., 2014; Van Hulst & De Groot, 2011) blijkt bijvoorbeeld, dat fuserende gemeenten gemiddeld zes jaar lang met extra kosten te maken krijgen (resultaten worden nog gepubliceerd). Pas daarna begint de fusie te renderen. In dat geval kan het tien tot vijftien jaar duren voordat de fusie rendabel wordt.

Fusies leiden tot schaalvergroting en dus in een aantal situaties tot een daling van de gemiddelde kosten. De fuserende instellingen afzonderlijk bevinden zich ergens in het linkergedeelte van figuur 2-1 en komen gezamenlijk dichterbij het optimum uit. Ook als dit niet het geval is, kunnen er doelmatigheidswinsten worden geboekt. Bogetoft en Mikkers (2009) betogen dat fusies soms de gelegenheid bieden om technische ondoelmatigheden weg te werken bij een van de fusiepartners. Denk bijvoorbeeld aan slecht functionerend management of slecht functionerende bedrijfsonderdelen die in het fusieproces worden gesaneerd. Deze doelmatigheidswinst zou echter ook zonder fusie gerealiseerd kunnen worden.

2.9 De schaalparadox

Een tamelijk onbekend verschijnsel is de zogenoemde schaalparadox. De schaalparadox laat zich het beste uitleggen aan de hand van een instelling die twee diensten voortbrengt en waarbij de ene dienst (deels) complementair is aan de andere dienst. Een goed voorbeeld is de Spoedeisende Hulp (SEH) van een ziekenhuis (Blank et al., 2013; Van Hulst & Blank, 2013). Een deel van de SEH-patiënten kan na behandeling naar huis, een ander deel moet echter worden opgenomen voor verdere behandeling. Stel nu dat beide diensten zijn op te vatten als aparte productieprocessen, ieder dus ook met hun eigen kostenstructuur. Uit de kostenstructuur kan bijvoorbeeld blijken dat dienst 1 schaalvoordelen kent en dat opschaling dus loont. Als echter dienst 2 schaalnadelen kent, dan kan de combinatie van beide producten wel eens nadelig uitvallen. Het volgende voorbeeld maakt een en ander duidelijk. Tabel 2-2 bevat een sterk vereenvoudigd voorbeeld.

Tabel 2-2 Ketenkosten, voorbeeld Spoedeisende Hulp

	Spoedeisende Hulp	vervolgopname	totale kosten
klein ziekenhuis	300	2000	2300
groot ziekenhuis	200	2200	2400

In een klein ziekenhuis liggen de kosten voor de SEH-patiënten hoger dan in een groot ziekenhuis. Concentratie van de SEH lijkt dan voor de hand te liggen. Deze concentratie zal dan plaatsvinden in de grote ziekenhuizen. Een deel van de SEH-patiënten is er echter zo slecht aan toe, dat zij moeten worden opgenomen. Nu blijkt dat de kosten voor een opname in een groot ziekenhuis hoger liggen dan in een klein ziekenhuis. De kosten voor een SEH-opname en een vervolgoopname in een klein ziekenhuis blijken dan uiteindelijk toch voordeliger.

Vooralsnog lijkt een dergelijke vorm van ketenkosten voor de rechtspraak niet relevant. Een analogon lijkt zich binnen de rechtspraak voor te doen met zaken in eerste en

tweede aanleg. De huidige gekozen institutionele scheiding hiervan is waarschijnlijk zo nauw verbonden met de onafhankelijkheid van de rechtspraak, dat een andere configuratie niet opportuun is.

3 Empirische uitwerking van onderdelen

3.1 Kostenstructuur: over arbeidsverdeling, bezettingsgraad en bureaucratie

Een quick scan van de literatuur laat zien dat het aantal studies naar de (optimale) schaal van rechtbanken beperkt is. Eerder werden in Nederland ook al overzichten op dit terrein gepresenteerd (zie Van der Torre et al., 2007; Goudriaan, 2003). Een beknopte bloemlezing is te vinden in Blank (2015).

Volgens de quickscan is de optimale schaal van rechtbanken relatief klein te noemen. De studies over Nederland en de Verenigde Staten komen nog het hoogst uit met ongeveer 6 miljoen euro als de optimale schaal (Gillespie, 1976; Van Tulder & Spapens, 1990). De studies van Pedraja-Chaparro en Salinas-Jimenez (1996) en Kittelsen en Førsund (1992) komen nog lager uit. Zo lijkt de optimale omvang zich ergens tussen de 1,5 miljoen en 6 miljoen euro te bevinden.

3.1.1 Kostenstructuur

Deze quickscan van de literatuur geeft te denken over de gemiddelde omvang van de Nederlandse gerechten (65 miljoen in 2013). Een nadere studie naar de kostenstructuur lijkt hier dan ook zeer op zijn plaats. Er lijken voldoende gegevens beschikbaar om de kostenstructuur in kaart te brengen. Zo beschikt de Rvdr over een rijke hoeveelheid kengetallen van gerechten. Sinds 2006 wordt door de Rvdr jaarlijks een publicatie uitgebracht over het functioneren van de afzonderlijke gerechten. Het gaat om kengetallen in het kader van de kwaliteit, bedrijfsvoering en personeel en organisatie (Goudriaan et al., 2015). Uit de kengetallen kan worden opgemaakt dat de Rvdr beschikt over een uitgebreid gegevensbestand, hoewel niet helemaal duidelijk is hoe fijnmazig de beschikbare gegevens zijn wat betreft de kosten van gerechten. Mogelijk zijn ook omgevingsvariabelen van belang, zoals demografische kenmerken van de verschillende arrondissementengebieden. Dergelijke gegevens zijn uitgebreid en openbaar beschikbaar bij het CBS.

De empirische analyse kan bestaan uit het schatten van een kostenmodel. Belangrijk hierbij is de definiëring van de productie van rechtbanken en de invloed van het aantal zittingsplaatsen van een rechtbank.

Een andere optie is een literatuuronderzoek te doen naar '*lookalikes*'. Hierbij valt te denken aan instituten die zich bijvoorbeeld bezighouden met het verstrekken van vergunningen. Ook hier gaat het om het indienen van verzoeken (door externen), het beoordelen op basis van formeel-juridische argumenten en tot een uitspraak te komen.

Ook hier gaat het om grotendeels administratieve processen, waarbij professionals uiteindelijk tot een oordeel moeten komen.

Op grond van het voorgaande zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Op basis van de beschikbare gegevens bij de Rvdr is het goed mogelijk een analyse van de kostenstructuur te maken. Beperking hierbij is het relatief geringe aantal waarnemingen per jaar. De analyse moet daarom op zijn minst over een lange periode worden uitgevoerd. Bij een dergelijke analyse kan ook worden nagegaan of schaalvoor- en -nadelen zich bij verschillende zaaktypen ook verschillend voordoen.
2. Ook op basis van een uitgebreide literatuurstudie naar schaaleardeffecten bij rechtbanken is het mogelijk hierin meer inzicht te verkrijgen. Een quickscan laat echter zien dat hier waarschijnlijk niet veel te vinden is en dat bijvoorbeeld een echte metastudie niet uit te voeren is. Juist omdat het buitenland in dit opzicht zo sterk verschilt van Nederland is het op zichzelf waardevol de verschillende beschikbare studies in kwalitatieve zin te bespreken.
3. Op basis van een analyse van 'lookalikes' is het mogelijk indicaties te geven over de kostenstructuur en de optimale schaal van instellingen die met vergelijkbare dienstverlening te maken hebben.

3.1.2 Bedrijfsvoeringskenmerken

In het onderzoek kunnen aanvullende bedrijfsvoeringskenmerken worden betrokken om zicht te krijgen op de (optimale) bedrijfsvoering. In hoofdstuk 2 werd een aantal bedrijfsvoeringskenmerken besproken, zoals personeelsopbouw, hiërarchische verhoudingen en de geografische organisatie van een gerecht. Te denken valt ook aan het samen optrekken van gerechten bij de bedrijfsvoering, zoals via *shared service centers*. Dit leidt tot de volgende conclusies:

1. Op basis van desk research kunnen belangrijke bedrijfsvoeringskenmerken worden onderscheiden. Te denken valt aan de organisatie van HRM, ICT, facilitair beheer en het beleid met betrekking tot geografische locaties. Directe voorbeelden van bedrijfsvoeringskenmerken zijn uitbesteding of het gezamenlijk optrekken via *shared service centers*, maar dus ook het aantal zittingsplaatsen in een gerecht.
2. Door de bedrijfsvoeringskenmerken te betrekken bij de empirische analyse naar de kostenstructuur, kunnen de *best practices* worden onderscheiden. Een vereiste is dat er tussen gerechten wel voldoende variatie in de bedrijfsvoering zit. Waar dat niet het geval is, liggen meer heuristische rekenmethoden voor de hand.

3.1.3 Diversificatie-effecten

Een derde aspect dat van belang kan zijn voor bedrijfsvoering zijn diversificatie-effecten. Het gaat hier om het effect van de samenstelling van de productie op de productiviteit. Dat er grote diversificatie-effecten in de rechtspraak zouden bestaan, ligt niet voor de hand.

Doorgaans behandelt ieder gerecht nagenoeg alle zaaktypen. Wel varieert per gerecht de verdeling van zaaktypen over de zittingsplaatsen. Omdat elke zittingsplaats een eigen samenstelling van zaaktypen kent, kan hiervoor worden nagegaan of de combinatie van bepaalde zaaktypen diversificatievoor- of -nadelen schept. Op het aggregatieniveau van het gerecht is er op dit moment te weinig variatie om diversificatie-effecten te analyseren: ieder gerecht behandelt nagenoeg alle zaaktypen.

Bij tamelijk weinig voorkomende zaaktypen kan vanuit schaalperspectief specialisatie voor de hand liggen, omdat daarbij schaalvoordelen kunnen optreden. Bij de overweging om een zittingsplaats, of op landelijk niveau een gerecht, te specialiseren in een bepaald zaaktype, zijn naast schaaleffecten dus diversificatie-effecten van belang. Door aanpassingen van de portfolio en de omvang van de productie kunnen beide effecten optreden.

Op basis hiervan wordt het volgende geconcludeerd:

1. Via een analyse op het niveau van zittingsplaatsen kan empirisch nagegaan worden of er sprake is van diversificatie-effecten. Hierbij worden de kosten van gespecialiseerde instellingen vergeleken met de kosten van instellingen die juist veel zaaktypen behandelen. Daarvoor zijn wel meer gedetailleerde gegevens nodig op het niveau van zittingsplaatsen. Het is voorsnog onbekend of deze voorhanden zijn. De uitvoerbaarheid van een dergelijke analyse lijkt daardoor beperkt. De bevindingen zijn op het niveau van het gerecht van belang voor de optimale verdeling van zaaktypen over zittingsplaatsen;
2. De bevindingen kunnen geëxtrapoleerd worden naar het aggregatieniveau van gerechten. In combinatie met de analyse van de kostenstructuur kan worden ingeschat of landelijke specialisatie van een gerecht in een bepaald zaaktype opportuun is. Hierbij zijn ook de maatschappelijke kosten van belang (§ 3.4). Het gaat daarbij met name om het borgen van de toegankelijkheid van de rechtspraak.

3.2 Kwaliteit

In hoofdstuk 2 wordt een onderscheid gemaakt tussen kwaliteit van de geleverde diensten en kwaliteit in termen van toegankelijkheid en vertrouwen in de rechtspraak. Beide aspecten komen hier kort aan bod.

Bij de schaalvergroting in de publieke sector wordt kwaliteitsverbetering van de dienstverlening vaak uitgebreid aangehaald. Hoewel de kwaliteit in de rechtspraak niet eenvoudig is te meten, kan net als bij de kostenanalyse op vergelijkbare wijze het verband tussen schaal en kwaliteit worden onderzocht. In de jaarlijkse publicatie van kengetallen van de Rvdr worden allerlei aspecten op het niveau van gerechten genoemd. Dat zijn dus cijfers die sinds 2006 beschikbaar zijn. De cijfers zijn veelal beschikbaar op het niveau van de rechtbank en het gerechtshof, en soms ook per zaaktype. De indicatoren bevatten onder andere de tevredenheid over het functioneren van gerechten, de lengte van procedures, het aantal klachten en wrakingen en appelpercentages.

Het is hier wel van belang na te gaan of het gaat om daadwerkelijke kwaliteitsindicatoren, of dat het gaat om de naleving van kwaliteitsprotocollen. Zo zegt de mate van permanente educatie nog niet per se iets over de kwaliteit van de rechtspraak. Het gaat uiteindelijk om de kwaliteit van de uitgesproken vonnissen en arresten en eventueel de doorlooptijden. Daarmee lijkt dus niet elke indicator even relevant. Inzicht in de relatie tussen schaal en kwaliteit is vast te stellen door:

1. kengetallen die betrekking hebben op de kwaliteit van de rechtspraak en sinds 2006 worden gepubliceerd te verzamelen en te beoordelen op hun relevantie voor de daadwerkelijke kwaliteit van de rechtspraak;
2. de relatie tussen de schaal en de verschillende kengetallen empirisch te onderzoeken (zie § 3.1).

Lastiger is vast te stellen of de wijze waarop de rechtspraak georganiseerd is ook daadwerkelijk bijdraagt aan de door de burger gepercipieerde kwaliteit van de rechtspraak. Nabijheid van rechtspraak kan hierbij een rol spelen. Voor zover nabijheid en bereikbaarheid hierin een rol spelen, komt dit aspect in paragraaf 3.4 aan bod. Daarnaast is het aan te bevelen om na te gaan of deze nabijheid voor de burger een belangrijke rol speelt. Zo is de toegankelijkheid te onderzoeken door te kijken of de burger ander rechtzoekend gedrag vertoont in de arrondissementen waar de bereikbaarheid slechter is ten opzichte van andere arrondissementen. Daarnaast is het van belang burgers ook daadwerkelijk hiernaar te vragen via een enquête. In het verleden is een aantal onderzoeken verricht op dit terrein (zie onder andere Dekker & Van der Meer, 2007; Frissen et al., 2012; Van den Brink, 2008).

3.3 Marktconcentratie

Op het vlak van marktconcentratie is de rechtspraak geen doorsnee sector. Versterking van de concurrentiepositie is voor instellingen in een vrije markt een motivatie om op te schalen. Gerechten stellen zelf echter geen prijzen vast voor de diensten die ze leveren en beschikken als het ware over een monopolie met een afgebakende 'afzetmarkt'. Er is dus geen sprake van directe concurrentie. Bestuurlijke machtsontwikkeling,

bijvoorbeeld ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak, kan nog wel aanleiding geven voor gerechten om op te schalen.

Aan marktconcentratie zijn ook neveneffecten verbonden. Zo kan een afname in het aantal instellingen ten koste gaan van maatstafconcurrentie. Maatstafconcurrentie of benchmarking kan een belangrijk instrument zijn ter verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van gerechten. Vergelijking van kengetallen omtrent bedrijfsvoeringsaspecten en kostprijzen kan de kennis over *best practices* vergroten. Er is dan sprake van een leereffect tussen gerechten. Maatstafconcurrentie is afhankelijk van de kwaliteit van informatievoorzieningen. Relevante gegevens van gerechten dienen zo op uniforme wijze te worden bijgehouden. In de rechtspraak worden al tal van gegevens verzameld door de Rvdr, die de cijfers onder andere gebruikt voor benchmarks en het bepalen van de bekostiging.

Een belangrijke vraag is in hoeverre instellingen binnen de rechtspraak zich laten benchmarken. Benchmarking biedt weinig aanknopingspunten wanneer de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gerechten beperkt is, bijvoorbeeld door allerlei onderscheidende omgevingsfactoren. Maatstafconcurrentie is dan een minder geschikt middel om de bedrijfsvoering te optimaliseren, tenzij voor de omgevingsfactoren goed te controleren is.

Een wenselijke eerste stap is dus de bruikbaarheid van maatstafconcurrentie als leermiddel in de rechtspraak in te schatten. Een tweede stap is de relatie tussen marktconcentratie in de rechtspraak en de effectiviteit van benchmarking in kaart te brengen. Interviews met betrokkenen van koepelorganisaties en bestuurders van rechtbanken om deze aspecten in kaart te brengen liggen hier voor de hand. De herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 biedt bovendien een goede casus om het effect van de schaalvergroting en vermindering van het aantal gerechten expliciet te evalueren.

Tevens is het mogelijk een literatuurstudie uit te voeren naar de effecten van benchmarking in het geheel. Het voorbeeld van de watersector is te vinden bij De Witte en Dijkgraaf (2008). Waarschijnlijk zijn er nog meer voorbeelden.

De vraag of maatstafconcurrentie een opportuun middel in de rechtspraak is en in welke mate schaalvergroting de toegevoegde waarde van maatstafconcurrentie ondermijnt, is op de volgende manieren te beantwoorden.

1. Via een uitgebreide analyse van de kostenstructuur over een aantal jaren nagaan of er verminderde maatstafconcurrentie optreedt. Beperking hierbij is dat schaalearde, transitiekosten en een verandering in transactiekosten ook

- optreden bij vermindering van het aantal instellingen. De effecten zullen lastig van elkaar te onderscheiden zijn.
2. Een algemene studie uitvoeren naar de effecten van maatstafconcurrentie.
 3. Het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek door middel van interviews en expert meetings over het gebruik van de benchmarks en de leereffecten die daarvan uitgaan.

3.4 Maatschappelijke kosten

Maatschappelijke kosten bestaan onder meer uit bedrijfsvoeringskosten, bereikbaarheidskosten en kosten van onrecht. Tot de laatste groep behoren kosten die te maken hebben met schade als gevolg van extra kosten van criminaliteit, extra kosten van onjuiste (civiele) vonnissen. De kosten van onrecht hangen vooral samen met de kwaliteit van de rechtspraak. Dit is verder behandeld in paragraaf 3.2.

In deze paragraaf gaan we in op de bereikbaarheidskosten. Tabel 2-1 bevat een overzicht van relevante gegevens die nodig zijn om de bereikbaarheidskosten te berekenen. Zo gaat het om een goede indeling in (clusters van) zaaktypen en gegevens over aantallen per zaaktype per arrondissement (of rechtbank). Van belang zijn verder de frequentie van gerechtsbezoeken en de afstand woonlocaties van burgers tot zittingsplaatsen. Genoemde gegevens zijn per zittingsplaats beschikbaar, evenals bevolkingsgegevens en gegevens uit zogenoemde geografische informatiesystemen (GIS). Op basis hiervan is het mogelijk de totale bereikbaarheidskosten vast te stellen. Hierbij gaat het er niet alleen om het totaal, maar ook de verdeling vast te stellen. Zo is het mogelijk te laten zien dat rechtzoekenden in sommige gebieden heel hoge kosten moeten maken, terwijl bijvoorbeeld het totaal van de bereikbaarheidskosten nauwelijks toeneemt. De toegenomen kosten komen dan heel eenzijdig bij een bepaalde (geografische) groep te liggen. Bereikbaarheidskosten hebben niet alleen betrekking op de kosten van vervoer, maar ook op de extra reistijd die gepaard gaat met een geringer aantal zittingsplaatsen. Naast de extra kosten voor burgers, is het te overwegen de extra reiskosten en reistijd van personeel op dezelfde wijze in kaart te brengen. In dat geval dient ook het aantal voltijdbanen per zittingsplaats bekend te zijn.

Om tot een goede afweging te komen is het belangrijk de bereikbaarheidskosten in beeld te brengen. Deze zijn vast te stellen door:

1. gegevens per producttype per zittingsplaats te verzamelen, evenals demografische gegevens en GIS-gegevens. Deze gegevens zijn beschikbaar en eenvoudig om te rekenen naar bereikbaarheidskosten.

3.5 Transactiekosten

Transactiekosten in de rechtspraak worden beïnvloed door het raamwerk van instituties en belanghebbenden waartussen onderling afstemming dient plaats te vinden. In hoofdstuk 2 zijn drie vormen van transactiekosten onderscheiden: zoek- en informatiekosten, contractkosten en controle- en nalevingskosten. In de rechtspraak lijken met name contractkosten, controle- en nalevingskosten relevant. Van zoekkosten is in de rechtspraak maar beperkt sprake, omdat vraag en aanbod niet bij elkaar hoeven te worden gebracht.

Bij transactiekosten is het van belang zicht te krijgen op het complete raamwerk van instituties. Zo vindt afstemming plaats tussen onder andere:

- het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Rvdr;
- de Rvdr en de gerechten;
- het OM en de gerechten;
- gerechtshoven en rechtbanken;
- het OM en de politie;
- verschillende zittingsplaatsen of locaties van een gerecht;
- gerechten (en het OM) en burgers.

Bij een zaak kan een klein aantal partijen betrokken zijn, maar afhankelijk van het type zaak en het aanspannen van een hoger beroep kan dat aantal ook flink oplopen. Het aantal verschillende instituties dat betrokken is bij een enkele zaak beïnvloedt de transactiekosten. Op deze transactiekosten heeft de overheid beperkt invloed. Meer inzicht in de transactiekosten is vast te stellen door:

1. Door middel van desk research een netwerkanalyse uitvoeren om het raamwerk van alle instituties en belanghebbenden in de rechtspraak in kaart te brengen.
2. Een inschatting maken van de transactiekosten tussen de verschillende actoren. Daarbij liggen interviews en desk research voor de hand. Belangrijk daarbij zijn de frequentie waarmee transacties tussen instituties plaatshebben en de kosten per transactie. Daarbij zijn dus het aantal overlegmomenten en de zwaarte van het overleg (op welk niveau vindt overleg plaats) van belang.
3. De verschillende transactiekosten expliciet relateren aan het aantal rechtbanken en gerechtshoven. De herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 maakt een voor-na analyse mogelijk. Hiervoor kan bijvoorbeeld een rondetafelgesprek worden georganiseerd. Een belangrijke vraag is of de herziening heeft geleid tot een vermindering van de transactiekosten.
4. De controle- en nalevingskosten kunnen afzonderlijk worden onderzocht door de kosten van toezichthouders, medezeggenschapsraden en andere inspectiekosten in kaart te brengen. Hierover is nog weinig bekend. Interviews liggen hierbij voor de hand.

3.6 Fusies, transitiekosten en technische (on)doelmatigheid

Transitiekosten zijn kosten die optreden bij een reorganisatie of fusie. Het betreft hier kosten voor harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, versnelde afschrijvingen op kapitaal en het integreren van technische en administratieve systemen. Hoewel het gaat om tijdelijke kosten, worden de transitiekosten van herindelingen en fusies dikwijls onderschat. Recentelijk blijkt hiervan ook bij de reorganisatie van de politie bijvoorbeeld weer sprake te zijn.

Bij een analyse van de kostenstructuur (zie § 3.1) kan nadrukkelijk worden nagegaan of er bij de herziening in 2013 sprake is geweest van transitiekosten. Dit effect kan met behulp van empirische methoden worden onderzocht. Overigens zijn transitiekosten niet uitsluitend economisch van aard. Ook kan de kwaliteit van de dienstverlening tijden lijden onder de overgangssituatie. Daardoor kunnen bijvoorbeeld doorlooptijden tijdelijk verhoogd zijn. Verder is er nog niet al te veel bekend over de precieze determinanten van (de omvang van) transitiekosten. Bij fusies in het onderwijs is hier wel enig onderzoek naar gedaan (Eastman & Lang, 2001).

Verder kunnen fusies invloed hebben op de technische doelmatigheid. Het samenbrengen van een slecht en een goed presterend bestuur via een fusie kan de technische ondoelmatigheid wegpoetsen.

Op basis van het voorgaande kan het volgende worden geconcludeerd:

1. Meer inzicht in transitiekosten is mogelijk door bij de meerjaren kostenanalyse van gerechten (§ 3.1) nadrukkelijk het effect van de herziening van de gerechtelijke kaart op transitiekosten te berekenen.
2. Een metastudie uitvoeren naar het effect van fusies en herindelingen op transitiekosten in de publieke sector is wenselijk.
3. Er kan worden nagegaan of de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 heeft geleid tot een hogere technische doelmatigheid. Daarbij kan een beroep worden gedaan op geavanceerde econometrische methoden. Die zijn toe te passen bij de empirische analyse van de kostenstructuur (zie § 3.1).

3.7 Schaalparadox

De schaalparadox kan optreden als duidelijk is dat voor bepaalde functies binnen een instelling schaalvoordelen zijn te realiseren, bijvoorbeeld doordat zichtbaar wordt dat de bezettingsgraad te verbeteren is. Hiervan kan een sterke prikkel uitgaan voor opschaling. Een algemene opschaling, bijvoorbeeld door een fusie, kan echter nadelige gevolgen voor de instelling als geheel hebben. Vooralsnog lijkt het erop dat er binnen de gerechten geen voorbeelden zijn van functies die tot deze schaalparadox aanleiding geven. De aanbeveling is dit onderdeel buiten beschouwing te laten in aanvullend

onderzoek. Bespreking ervan dient evenwel als een soort waarschuwing evaluaties van opschaling niet te baseren op deelfuncties of afdelingen.

4 Conclusies: onderzoeksprogramma

4.1 Theoretisch afwegingskader

Dit rapport beschrijft de contouren van een onderzoeksprogramma om de economische effecten van de ruimtelijke organisatiestructuur van de rechtspraak in kaart te brengen. Hierbij spelen zeven economische aspecten een rol, die stuk voor stuk en in samenhang kunnen worden onderzocht. Het betreft de volgende aspecten:

1. kostenstructuur (bedrijfsvoering);
2. kwaliteit;
3. marktconcentratie;
4. maatschappelijke kosten;
5. transactiekosten;
6. transitiekosten;
7. schaalparadox.

Het belangrijkste aspect is de kostenstructuur. Het gaat hierbij om de relatie tussen schaal en de kosten per eenheid product van een rechtbank, maar ook om de relatie tussen de samenstelling van de productie (wel of geen specialisatie) en kosten per eenheid product.

Van de zeven aspecten lijken marktconcentratie en schaalparadox minder relevant voor de rechtspraak. Bij marktconcentratie wordt wel nog gewezen op de mogelijk verminderde effectiviteit van maatstafconcurrentie (benchmarking) bij verdere opschaling. De mogelijkheden van leereffecten nemen daardoor af. Wat het aspect schaalparadox betreft, lijkt een analogie met de Spoedeisende Hulp in een ziekenhuis binnen de rechtspraak niet voor handen. Schaalvoordelen die zich op afdelingsniveau voordoen worden tenietgedaan door schaalnadelen elders in de procesketen. Wij konden hier geen pendant bedenken binnen de rechtspraak. Wij laten dit onderdeel bij een 'waarschuwing' om gevolgen van schaalvergroting niet alleen te beoordelen op basis van deelfuncties of afdelingen. Het geheel is, zo blijkt uit ander onderzoek, niet gelijk aan de som der delen.

Het aspect kwaliteit kan separaat worden onderzocht, maar ook in samenhang met de kostenstructuur. Kwaliteit is een belangrijk aspect van de productie van de rechtspraak. Hierbij is een onderscheid te maken tussen productkwaliteit en vertrouwen/toegankelijkheid van de rechtspraak. Bij het eerste gaat het om de kwaliteit van de vonnissen (weinig beroepszaken, herzieningen etc.). Bij het laatste

speelt bijvoorbeeld de zichtbaarheid van de rechtspraak een rol die weer afhankelijk is van de omvang van het verzorgingsgebied (gebied waarbinnen een zaaktype wordt behandeld). Voor dit tweede aspect is een apart onderzoek nodig. Het aspect transitiekosten kan eveneens worden ondergebracht bij een analyse van de kostenstructuur, door een inschatting te maken van de extra kosten die ontstaan zijn na de invoering van de herziening van de gerechtelijke kaart.

Het aspect maatschappelijke kosten zou zich vooral kunnen richten op de bereikbaarheid van gerechtelijke voorzieningen. Hier spelen afstanden die burgers en professionals naar voorzieningen moeten afleggen een rol. Daarnaast vallen onder maatschappelijke kosten ook de kosten van een verbetering of verslechtering van de rechtspraak. Stel dat door verdere opschaling zou blijken dat er sprake is van een toename van het aantal onterechte vrijspraken of sepots. Dan krijgt, de maatschappij te maken met schade als gevolg van toegenomen criminaliteit. Dit soort maatschappelijke kosten laat zich zeer lastig empirisch onderzoeken en wordt in het empirische deel niet verder meegenomen.

Het aspect transactiekosten is een nog onontgonnen terrein, maar zou vanwege het intensieve netwerk binnen en tussen onderdelen van de rechtspraak en het openbaar ministerie een rol van betekenis kunnen hebben.

4.2 Empirisch onderzoeksprogramma

Het voorgestelde onderzoeksprogramma wordt beknopt weergegeven in tabel 4-1. De tabel bevat per economisch aspect een paar kernwoorden over de inhoud van het onderzoek, de benodigde dataverzameling en een globale schatting van de doorlooptijd van het onderzoek.

Het ligt voor de hand de onderdelen kostenstructuur, transitiekosten en (product)kwaliteit samen te voegen in één onderzoek. De kosten van bereikbaarheid zijn apart te onderzoeken, evenals de marktconcentratie en transactiekosten. Bij het onderzoek naar de kosten van bereikbaarheid kan ook een deel van de vraaganalyse naar rechtspraak worden opgenomen (toegankelijkheid). Het fenomeen schaalparadox lijkt, zoals eerder opgemerkt, in deze niet voldoende relevant om een afzonderlijk onderzoek naar te doen.

Tabel 4-1 Onderzoeksprogramma 'Naar een verantwoorde schaal en geografische spreiding in de rechtspraak'

	inhoud onderzoek	dataverzameling	doorlooptijd in maanden
kostenstructuur	productdefinities, kostenfunctie schatten, multi-level analyse*	uitgebreid op rechtbankniveau en zittingsplaats, levering, controles	6-9
kwaliteit	aansluiten bij kostenstructuur*	data over kwaliteit vonnissen en dergelijke verzamelen	1
	vertrouwen/toegankelijkheid via vraaganalyse rechtspraak#	data: zie maatschappelijke kosten en via enquêtering	1+3
marktconcentratie	essay over effecten maatstafconcurrentie	literatuuronderzoek	1
maatschappelijke kosten	focus op reisafstanden, tijdsprijzen#	GPS-data verzamelen, data op niveau zittingsplaatsen	2-3
transactiekosten	netwerkanalyse maken, overlegcultuur in beeld brengen	interviews, kostenscenario's maken	4-5
transitiekosten	aansluiten bij kostenstructuur*	data over fusies bij rechtbanken en zittingsplaats verzamelen	1
schaalparadox	niet relevant		

* Thema's bij voorkeur te bundelen in één onderzoek.

Thema's bij voorkeur te bundelen in één onderzoek.

Aparte onderzoeken kunnen worden geëntameerd voor marktconcentratie (literatuuronderzoek), maatschappelijke kosten (kwantitatief empirisch) en transactiekosten (netwerkanalyse, interviews, simulaties). Vooral het onderzoek naar maatschappelijke kosten (lees: reiskosten) is eenvoudig uit te voeren en kan als eerste stap worden uitgevoerd.

4.3 Een beschouwing op de mogelijke resultaten van onderzoek

Om het belang van een goed en integraal onderzoek te onderstrepen is het zinvol om te reflecteren op mogelijke uitkomsten van het onderzoek. Kennis en ervaringen uit andere sectoren kunnen hierbij van dienst zijn. De eerste vaststelling is dat het van groot belang is te onderkennen dat er veel aspecten zitten aan aanpassingen in de organisatiestructuur en/of schaalvergroting. Een integrale afweging en dus de beschikking over integrale informatie is hier wezenlijk. In het beleid schort het daar nog weleens aan. Zo wordt dikwijls maar één kaart gespeeld, zoals kostenverlaging of kwaliteitsverbeteringen. De schaalvergrotingsoperatie *Toerusting en bereikbaarheid* in het basisonderwijs in de jaren negentig is een goed voorbeeld van hoe zo iets dient te worden aangepakt. In de voorbereiding is destijds met alle mogelijke publieke waarden rekening gehouden en zijn de afwegingen gebaseerd op degelijk wetenschappelijk onderzoek. Het loont de moeite om de historie hierop na te slaan.

Er is een wijdverbreid geloof onder beleidsmakers in het adagium *Big is beautiful*. Door schaalvergroting zouden allerlei kostenvoordelen kunnen optreden. De economische literatuur laat zien dat dit maar ten dele juist is. Veelal slaan schaalvoordelen vanaf een bepaalde productieomvang om in schaalnadelen. Voor de rechtspraak is nog maar weinig geschikt onderzoek over dit omslagpunt beschikbaar. De beperkt beschikbare literatuur laat overigens zien dat dit optimum weleens ver beneden de huidige omvang van een Nederlands gerecht zou kunnen liggen.

Over de relatie tussen kwaliteit en schaal is weinig bekend. In de zorg wordt ook vaak verwezen naar de vermeende positieve relatie tussen de kwaliteit en het volume van een behandeling. Uit verder onderzoek is overigens gebleken dat dit positieve effect alleen opgeld doet bij kleine volumes; bij grotere volumes verdwijnt het effect. Ook maakten beleidsmakers in het begin nog de denkfout dat dit effect een motivatie is om verdere schaalvergroting voor te staan. Hooguit zet een positief effect aan tot het nadenken over een zekere concentratie van (weinig voorkomende) behandelingen te komen. Schaalvergroting is hier helemaal niet voor nodig.

Uit de watersector kennen we het verschijnsel dat het elkaar de maat nemen via benchmarking een positief effect kan hebben. Het ontnemen van dit soort "competitieve" elementen is dikwijls ook een rem op vernieuwingen. Het verminderen van het aantal vergelijksmogelijkheden kan dan ook een negatief effect hebben.

Er is in de discussie over een verdere herziening van de gerechtelijke kaart ook dikwijls verwezen naar het bereikbaarheidseffect. Het is relatief eenvoudig om hier een inschatting van te maken. Op voorhand lijken de reacties over dit effect enigszins overdreven, zeker in vergelijking met sectoren als zorg en onderwijs waar hele grote groepen gebruikers met grote regelmaat naar een voorziening moeten reizen. Dat neemt niet weg dat een verdere aanpassing van de gerechtelijke kaart in sommige

delen van het land voor een kleine groep burgers wellicht toch gaat leiden tot onacceptabele reisafstanden.

Transactiekosten zijn empirisch gezien onontgonnen terrein. Toch zou het goed zijn hier aandacht aan te schenken, omdat hier wellicht voor beleidsmakers en bestuurders toch een onderschatte impuls vanuit gaat voor schaalvergroting. Hierdoor ontstaat meer inzicht in wat de drijvende krachten zijn achter de behoefte tot verdere schaalvergroting.

Tot slot is het goed op te merken dat schaalvergroting gepaard gaat met hele hoge transitiekosten en dat dit waarschijnlijk een zwaar onderschat effect is. Uit onderzoek bij gemeenten is gebleken dat de doelmatigheid van fusierende gemeenten voor bijna een decennium achter blijft bij de oorspronkelijke doelmatigheid. Beleidsmakers moeten dan ook wel heel zeker zijn van de vermeende voordelen van fusies.

De algemene conclusie over schaalvergroting moet dan ook zijn: *Bezint eer gij begint*. In ieder geval moet belangrijke informatie over verschillende aspecten beschikbaar zijn om tot een goede afweging te komen. Verder is het zinvol na te denken over andere oplossingen. Dikwijls zijn de vermeende voordelen van schaalvergroting ook te realiseren via andere wegen. Denk hierbij aan vormen van samenwerking, outsourcing of specialisatie.

5 Begrippenlijst

Bezettingsgraad

Geeft de mate van gebruik van een middel aan. Is meestal gerelateerd aan kapitaalgoederen. Voorbeeld is de bezettingsgraad van bedden in een ziekenhuis: het gemiddelde aantal verpleegdagen per erkend bed, uitgedrukt in het totale aantal dagen in een jaar.

Constance schaalopbrengsten

Situatie waarin een procentuele toename van de inzet van middelen leidt tot een gelijke procentuele toename van de productie of het productievolume.

Economies of scale

Situatie waarin een procentuele groei van de inzet van middelen leidt tot een hogere procentuele groei van de productie of het productievolume.

Economies of scope

Situatie waarin de gezamenlijke voortbrenging van twee producten leidt tot kostenvoordelen ten opzichte van de afzonderlijke voortbrenging van deze producten.

Herfindahl-index

Maat voor de concentratie van productie bij één instelling in een bepaald gebied. Vaak gehanteerd als maat voor de concurrentie.

Kapitaalkosten

Kosten die samenhangen met de inzet van kapitaal. Kapitaal is een productiefactor die over een langere periode gebruikt kan worden, zoals transportmiddelen en gebouwen. Tot de kosten van kapitaal rekenen we de afschrijvingen (waardevermindering door slijtage) en de rente op kapitaal.

Kostenflexibiliteit

Het procentuele effect op de totale kosten van een verhoging van de productie van alle typen product met 1 procent. Een waarde kleiner dan 1 geeft aan dat er schaalvoordelen zijn; een waarde groter dan 1 schaalnadelen.

Kostenfunctie

Een benadering van de productiestructuur in formele termen, waarbij een relatie wordt gelegd tussen de kosten enerzijds en de geproduceerde hoeveelheden en de prijzen van de productiemiddelen anderzijds. Uit de kostenfunctie kan de kostenflexibiliteit worden afgeleid.

Loonkosten

Kosten die samenhangen met de inzet van arbeid. Deze kosten worden meestal tot de variabele kosten gerekend.

Maatschappelijke kosten

Totaal van kosten die samenhangen met de productie van goederen. Dit zijn de bedrijfskosten of interne kosten plus de kosten die niet voor rekening van de producent komen. Bij rechtspraak gaat het om bijvoorbeeld kosten gemaakt voor vervoer naar en van de rechtbank. Maatschappelijke kosten kunnen ook ontstaan door slecht functioneren van de rechtspraak, bijvoorbeeld als schulden vrijuit gaan of onschuldigen worden gestraft. Uiteraard is het veel moeilijker om de laatstgenoemde kosten echt in euro's uit te drukken.

Materiaal

Materiaal wordt in dit onderzoek gebruikt voor alles wat niet tot personeelskosten of kapitaalkosten wordt gerekend. De inzet van materiaal omvat onder andere: klein onderhoud, energie en water, schoonmaak, heffingen, inventaris en eenvoudige apparaten.

Materiële kosten

Kosten die samenhangen met de inzet van materiaal.

Optimale schaal

Omvang van de instelling waarbij tegen de laagst mogelijke kosten per eenheid product wordt geproduceerd. Omslagpunt van kostenvoordelen naar kostennadelen.

Overhead

Verschillende definities mogelijk. Meestal de inzet van middelen die niet direct aan het primaire proces zijn gekoppeld (management, ondersteunend personeel, materiaal). Overhead neemt dikwijls toe bij grotere instellingen.

Panelgegevens

Gegevens van individuele meeteenheden (instellingen of personen) over verschillende tijdsperioden.

Personeelssterkte

Maatstaf voor de personeelsinzet, gemeten in arbeidsjaren van het desbetreffende jaar. Dit begrip komt overeen met de term 'arbeidsvolume' in de Nationale rekeningen.

Productie

Omvang en samenstelling van de voortgebrachte producten en diensten.

Productiefunctie

Een benadering van de productiestructuur in formele termen, waarbij een relatie wordt gelegd tussen het geleverde productievolume en verschillende typen ingezette middelen (arbeid, materiaal en kapitaal).

Productiestructuur

Het geheel van relaties tussen de omvang en samenstelling van de ingezette middelen en de omvang en samenstelling van de productie.

Productievolume of volume van de productie

Maatstaf voor het volume van de voortgebrachte eindproducten. Bij meer dan één productindicator (of indicatoren voor de productie van verschillende kwaliteiten) is dit een gewogen optelling van de verschillende indicatoren.

Productindicator

Maatstaf voor door een voorziening afgeleverde eindproducten.

Productiviteit

Zie totale productiviteit.

Personeelskosten

Kosten die samenhangen met de inzet van arbeid (dus incl. sociale lasten e.d.).

Productie

Omvang en samenstelling van de voortgebrachte producten en diensten.

Productiestructuur

Het geheel van relaties tussen de omvang en samenstelling van de ingezette middelen en de omvang en samenstelling van de productie.

Productindicator

Maatstaf voor door een voorziening afgeleverde eindproducten.

Productiviteit

Verhouding tussen het productievolume en het volume van ingezette middelen.

Schaaldoelmatigheid

Het voortbrengen van productie tegen een minimale inzet van middelen door optimale keuze van de schaal.

Schaalvoordelen

Kostenvoordelen (lees: daling van de kosten per producteenheid) als de schaal van de instelling toeneemt. Schaalvoordelen treden vooral op door een betere arbeidsverdeling (specialisatie) en betere benutting van kapitaalgoederen in grotere instellingen.

Schaalnadelen

Kostennadelen (lees: stijging van de kosten per producteenheid) als de schaal van de instelling toeneemt. Schaalnadelen treden vooral op door meer management, bureaucratie, protocollen en geringere betrokkenheid van werknemers in (heel) grote instellingen.

Transactiekosten

Transactiekosten zijn de kosten voor het tot stand komen van een transactie. In feite gaat het hier om kosten die bovenop de productiekosten van een goed of dienst moeten worden gemaakt om het goed te kunnen leveren, zoals zoek- en informatiekosten, contractkosten en controle- en nalevingskosten.

Transitiekosten

Transitiekosten zijn kosten die optreden bij een reorganisatie of fusie. Het betreft hier kosten voor harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, versnelde afschrijvingen op kapitaal en het integreren van technische en administratieve systemen. Transitiekosten bij een fusie worden dikwijls onderschat en kunnen zich jaren na een fusie nog voordoen.

6 Literatuur

- Blank, J. L. T. (2010). *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Blank, J. L. T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector* (Publicatiereeks Overheid en Arbeid No. 41). Den Haag: CAOP.
- Blank, J. L. T., Eggink, E., & Merkies, A. H. Q. M. (1998). *Tussen Bed en Budget*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blank, J. L. T., & Hulst, B. L. van. (2011). Optimale schaal en bereikbaarheid: een spreidingsmodel voor ziekenhuiszorg in Vlaanderen. *Bestuurskunde*, 2011(4), 16–28.
- 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. Retrieved from <http://www.shaker.nl/nl/content/catalogue/index.asp?lang=nl&ID=8&ISBN=978-90-423-0425-3&search=yes>
- Blank, J. L. T., & Hulst, B. L. van (2005). *Doelmatige diversificatie: Een verkennend onderzoek naar economies of scope in ziekenhuizen* (Ecorys Research). Rotterdam: Ecorys.
- Blank, J. L. T., Hulst, B. L. van, & Wilschut, J. A. (2013). *Schaal- en synergie-effecten bij de spoedeisende hulp*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Vogelaar, I. (2004). Specifying technical change: a research on the nature of technical change in Dutch hospital industry. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 44, 448–463.
- Bogetoft, P., & Mikkers, M. (2009). De voordelen en nadelen van fusies tussen ziekenhuizen. In J. L. T. Blank (Ed.), *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs* (pp. 63–78). Maastricht: Shaker Publishing.
- Brink, G. van den (2008). *Geloofwaardige rechtspraak: de rechter als bruggenbouwer*

(*rechtspraaklezing 2008*). Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>

De Witte, K., & Dijkgraaf, E. (2008). Fusies versus benchmark in de drinkwatersector. *ESB*, 92(4526), 14–15. Retrieved from [http://people.few.eur.nl/dijkgraaf/Epubs/2008 ESB Fusies versus benchmark in de drinkwatersector.pdf](http://people.few.eur.nl/dijkgraaf/Epubs/2008%20ESB%20Fusies%20versus%20benchmark%20in%20de%20drinkwatersector.pdf)

Dekker, P., & Meer, T. van der (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Retrieved from http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2007/Vertrouwen_in_de_rechtspraak_nader Onderzocht

Eastman, J., & Lang, D. (2001). *Mergers in Higher Education: Lessons from Theory and Experience*. Toronto: University of Toronto Press.

Frissen, P., Hart, P. 't, & Sieckelinck, S. (2012). *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Gillespie, R. W. (1976). The Production of Court Services: An Analysis of Scale Effects and Other Factors. *The Journal of Legal Studies*, 5(2), 243–265. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/724083>

Goudriaan, R., Frierson, R. J., & Gielen, M. A. G. (2015). *Van kengetallen naar kennis. Een onderzoek naar de mogelijkheden tot verbetering van de kengetallen voor gerechten*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Groot, H. de, Hulst, B. L. van, Wilschut, J., & Soci. (2014). De kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten. *Economische Statistische Berichten*, 99(4678), 3.

Hulst, B. L. van, & Blank, J. L. T. (2013). Schaaleardeffecten bij spoedeisende hulp. *Economische Statistische Berichten*, 98(4673), 3.

Hulst, B. L. van, & Groot, H. de (2011). *Benchmark Burgerzaken. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken*. Delft: IPSE Studies.

Kittelsen, S. A. C., & Førsund, F. R. (1992). Efficiency analysis of Norwegian district courts. *Journal of Productivity Analysis*, 3(3), 277–306. <http://doi.org/10.1007/bf00158357>

- Meijerink, R. (2009). Schaal en zorg. In J. L. T. Blank (Ed.), *Schaal op maat: Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs* (pp. 19–28). Maastricht: Shaker Publiering.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedraja-Chaparro, F., & Salinas-Jimenez, J. (1996). An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. *Applied Economics*, 28(11), 1391–1403. Retrieved from <http://www.informaworld.com/10.1080/000368496327651>
- Tulder, F. P. van, & Spapens, A. C. (1990). *Doelmatig rechtspreken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Williamson, O. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22, 233–261.

In 2013 is de indeling van het rechterlijk landschap ingrijpend veranderd. De herziening van de gerechtelijke kaart, zoals deze verandering formeel aangeduid wordt, bracht een nieuwe indeling aan in de verdeling van de rechtspraak over Nederland. Deze operatie wordt op dit moment door de wetgever geëvalueerd. In de tussentijd hebben zich reeds de eerste nieuwe veranderingen aangediend, waarvan de meest recente – het Meerjarenplan van de rechtspraak – veel stof deed opwaaien. Een verdere schaalvergrotingsoperatie leek aanstaande, maar protesten van de eigen rechters, lokale vertegenwoordiging én de landelijke politiek zorgen ervoor dat deze plannen voorlopig zijn stopgezet.

De problematiek in de rechtspraak staat niet op zichzelf. Zo is de schaalvergroting in de publieke sector een algemeen verschijnsel. In veel publieke sectoren is sprake geweest van een blind geloof in 'Big is beautiful'. In dit rapport pleiten de auteurs voor een veel rationelere afweging. Op basis van een raamwerk van zeven aspecten is een onderzoeksagenda voor de rechtspraak opgesteld. Hierbij is expliciet gekeken of er mogelijkheden zijn om de zeven aspecten daadwerkelijk te onderzoeken. Zo vormt dit document dus een leidraad voor het vergaren van alle relevante informatie om tot de gewenste rationele afweging te komen.