

HELICOPTERVIEW nr. 31

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

De Albeda Leerstoel richt zich op de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Op dat terrein is sprake van tal van ontwikkelingen. In de in beginsel tweewekelijkse rubriek "Helicopterview" signaleer ik vanuit de Albeda Leerstoel al dat soort ontwikkelingen en voorzie deze van commentaar.

Vandaag de 31^e aflevering over Eén Or voor het hele rijk, productiviteit rechterlijke macht en tenslotte... de Balkenendenorm

Thema: arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

3. 2014

Prof. mr. Roel Bekker

1. Eén OR voor het hele rijk.

In een persbericht van 21 maart 2014 is aangekondigd dat er één OR voor het gehele rijk komt. Tot nu toe kent het rijk voor alle ministeries (en voor grote dienstonderdelen) een aparte OR. Informeel overleg over rijksbrede aangelegenheden vindt plaats in PRO, een samenwerkingsverband van de ondernemingsraden. Dat wordt nu een echte OR. Dat maakt inderdaad de medezeggenschap over rijksbrede zaken gemakkelijker en minder vrijblijvend, dus een stap in de goede richting. Na het in werking treden van de wet tot opheffing van de ambtenarenstatus, kan met deze OR ook het arbeidsvoorwaardenoverleg worden gevoerd, uitmondend in een (echte, en niet fictieve) rijks-cao.

Maar wel zijn er enige kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats: medezeggenschap volgt zeggenschap, en die zeggenschap blijft voor zaken binnen een ministerie onverkort berusten bij de individuele ministers c.q. hun SG's. Art. 44 van de Grondwet is in dat opzicht heel duidelijk: de minister is belast met de leiding van een ministerie. Er is geen voorziening voor het nemen van rijksbesluiten. Het kabinet beslist niet, het kabinet overlegt en de minister beslist, in overeenstemming met het gevoelen van het kabinet. Constitutioneel verankerde verkokering dus, en zolang niet bij wet geregeld is dat bijvoorbeeld de minister van BZK beslist over rijksbrede bedrijfsvoeringszaken, zal dit zo blijven. In de praktijk hoeft dat geen probleem te zijn, op voorwaarde dat het kabinet goede afspraken maakt en de leden zich daar ook aan houden. Maar een goede wettelijke regeling van de rol van BZK zou wel te prefereren zijn.

Een tweede kanttekening is: wie voert namens het rijk het overleg met de OR? In het persbericht van BZK wordt gesteld dat dat de SG van BZK zal zijn. Dat is merkwaardig want diens taak is het geven van ambtelijke leiding aan BZK. Meer voor de hand ligt dat de DG OBR het overleg voert, die voert tot dusver ook het overleg over de arbeidsvoorwaarden. De SG van BZK valt bovendien onder minister Plasterk, niet onder minister Blok (verantwoordelijk voor de Rijksdienst), dat lijkt mij ook een complicatie. De SG van BZK kan natuurlijk door de minister voor de Rijksdienst worden verzocht een

taak op zich te nemen maar hij voert die uit naast zijn hoofdtaak en onder verantwoordelijkheid van zijn 'eigen' minister die hem ook mag aanspreken als zijn hoofdtaak (de ambtelijke leiding van BZK) in het gedrang komt. Het kan overigens natuurlijk een tijdelijke voorziening zijn, omdat de functie van DG OBR vacant is, net zoals trouwens –maar dan al veel langer- de andere rijksbrede bedrijfsvoeringsfunctie, te weten DG van de ABD. Als al die rijksbrede functies op het bordje van de SG van BZK komen te liggen, is dat misschien wel een handige machtsconcentratie daar maar tevens een situatie die zowel politiek als qua bedrijfsvoering evenwichtig is en ook de beide DG-functies ernstig uitholt. Misschien is dat trouwens de reden dat ze nog niet vervuld worden, mogelijke kandidaten zullen dezelfde scepsis hebben.

2.Productiviteit rechterlijke macht.

De arbeidsproductiviteit van de rechtspraak is een onderwerp dat langzamerhand meer aandacht krijgt. De minister van Justitie heeft bij brief van 10 maart 2014 de Tweede Kamer ingelicht over de arbeidsproductiviteit per gerecht en per rechtsgebied. Interessant is overigens om die brief te verbinden met de brief van dezelfde minister een dag later over de werkdruk van de rechtspraak. De Informatie in de brief van de minister geeft aan dat het onderwerp veel belangstelling heeft en dat er ook een behoorlijk inzicht bestaat in met name de productiviteit, ook in onderlinge vergelijking. Dat is een voordeel van de rechtspraak: je kunt de efficiency van de ene rechtbank heel aardig vergelijken met die van een andere. Maar de toon is ook enigszins laconiek, met als mooie illustratie de volgende zin in de brief van de minister: 'Beheersing en terugdringen van de doorlooptijden heeft dus de voortdurende aandacht van de Rechtspraak en van mijzelf, waarbij het streven is om gegeven de geldende budgettaire randvoorwaarden het aantal categorieën waar de norm wordt gehaald te vergroten'. Dat is toch een zin in de categorie 'dit probleem zal de minister aanhoudend een zorg zijn'. Jammer dat de beschikbaarheid van veel informatie niet aanleiding is voor een veel concretere aanpak van het lastige probleem van de noodzakelijke vergroting van de arbeidsproductiviteit.

Wat concreter is het Jaarplan 2014 van de Raad voor de Rechtspraak. Ook daar aandacht voor de doorlooptijden en de daarvoor geldende normen. 'Met het programma KEI wordt gewerkt aan een verdergaande verkorting daarvan. Uiteindelijk is het doel om de gemiddelde doorlooptijden vanaf 2018 met ten minste 40% te verkorten. Verkorting van doorlooptijden wordt in de periode vanaf 2014 vooral bereikt door de werkprocessen zodanig te innoveren dat de tijd waarin de zaak stilligt en er niet door een rechter of andere medewerker aan wordt gewerkt of er gewacht wordt op inbreng van partijen minimaal is. Tevens zullen de mogelijkheden worden benut om de rechter meer regie op (de duur van) het proces te geven.'

Dat oogt wat concreter en ambitieuzer dan de brief van de minister. Maar ook hier enkele kanttekeningen. In de eerste plaats: wat staat er eigenlijk precies? 'Uiteindelijk is het doel'? Dus niet nu al? En is het de bedoeling in 2018 de doorlooptijd met 40% verkort te hebben? Of vanaf dat jaar? En hoeveel jaar wordt daar dan voor uit getrokken? Beetje cryptisch dus. Belangrijker nog: is 40% productiviteitswinst reëel? Het zou een wonder zijn dat nog nergens in de publieke sector is vertoond! De Wet van Baumol geldt ook voor de rechtspraak. Dus dit is een voornemen dat –als het lukt- ook internationaal heel veel aandacht zal trekken. Of het realistisch is, is op basis van de beschikbare informatie niet goed te beoordelen maar het zou verbazingwekkend zijn.

Interessant in dit verband is ook het onlangs verschenen rapport van het onvolprezen onderzoeksinstituut IPSE, opgesteld in opdracht van BZK (in het kader van de serie onderzoeken naar

de arbeidsproductiviteit). Merkwaardig dat de minister van Justitie noch de Raad hier melding van maken, by the way. Het rapport bevat onderzoek naar productiviteitstrends bij de rechterlijke macht (en OM) tussen 1965 en 2011. In de periode 1965 tot 1983 is sprake, aldus de analyse, van een stabiele productiviteit die vanaf 1980 licht stijgt. Maar in 1983 treedt een kentering op. 'De productiviteit lijkt vanaf dat jaar in een vrije val te geraken en daalt in een periode van bijna twintig jaar, tot 2002, met gemiddeld 5,3 procent per jaar'. 'De gemiddelde ontwikkeling van de productiviteit tussen 2002 en 2011 wordt geschat op een daling van gemiddeld 1,6 procent per jaar'. Daar worden wel verklaringen bij gegeven, o.a. het wegvallen van veel makkelijke zaken door de verbeterde transactiemogelijkheden. Maar dat verklaart niet de daling van de productiviteit in de laatste jaren. Er zijn ook, aldus IPSE, 'geen aanwijzingen dat de kwaliteit sterk is toe- dan wel afgenomen in de afgelopen twintig jaar'.

Het rapport maakt inzichtelijk wat er waar is van alle verhalen over de productiviteitsontwikkeling van de rechtspraak. Je zou er ook een aanwijzing in kunnen lezen dat die 40% van de Raad voor de Rechtspraak best haalbaar is, want je hoeft alleen maar terug naar de productiviteit van 20 jaar geleden en je hebt die 40% al te pakken. Maar zo gemakkelijk zal het niet zijn. Er lijkt alle aanleiding om hier aanzienlijk meer managementvermogen uit de kast te trekken dan is voorzien en ook de urgentie aanzienlijk hoger te laten zijn dan in de brieven van de minister doorklinkt. Productiviteit gaat niet omhoog door alleen maar de aankondiging.

3. Tenslotte.....de Balkenendenorm.

Het PvdA-kamerlid Jan Vos heeft op Teletekst zijn 101 gescoord door 'als persoonlijke opvatting' te geven dat de Koning ook onder de Balkenendenorm moet vallen, dus niet meer mag verdienen dan een minister. Dat is een interessante gedachte die niet alleen de verdienste heeft dat de discussie over de norm daarmee levend blijft maar ook dat een nieuw perspectief zich aandient. Al meermalen heb ik er op gewezen dat een ministersalaris een sterk sui generis karakter heeft en volledig politiek bepaald wordt. Daardoor is dat salaris ten principale niet geschikt is als norm in het professionele domein. Veel logischer is natuurlijk dat het loon van het staatshoofd als het hoogste in de publieke sector wordt aangehouden. Dat niemand daar tot dusver op gekomen is! Het kan met een kleine wijziging in de WNT geregeld worden, het is veel logischer, het geeft veel ruimte, alleen maar voordelen. Een simpele suggestie die een jarenlang voortslepend, netelig probleem in een keer oplost! Dat kunnen niet veel Kamerleden op hun conto schrijven.