



(ONTSLAGVERGOEDINGEN)
GEBRUIK EN NORMERING

Samenvatting

Inleiding

Dit advies komt uit op een moment dat bekend wordt dat in 2008 en nu, voorjaar 2009, binnen VWS-velden en woningcorporaties op aanzienlijk schaal bestuurders zijn en worden ontslagen. Enerzijds omdat door schaalvergroting een overcompleteet aan bestuurders ontstaat, anderzijds omdat wegens mismanagement een aantal (ook grote) organisaties aan de rand van faillissement staan.

Het vraagstuk van de ontslagvergoedingen is complex. Er bestaan bijvoorbeeld geen juridisch eenduidige definities van de topverdiener, de semipublieke sector, de ontslagvergoeding en het jaarsalaris. De keuze van de invulling van deze definities is niet waarde vrij en heeft vanzelfsprekend bedoelde en niet-bedoelde beleidseffecten. Het begrip ontslaguitkering is vaak gevoelsmatig breder dan het puur juridisch afgebakende begrip, het is vaak ook een belevingskwestie (een functionaris wiens loon wordt doorbetaald terwijl hij niet meer op het werk hoeft te verschijnen ontvangt ook een vorm van ontslagvergoeding). Over de praktijk van de ontslagvergoedingen bij topverdieners is – behalve de feitelijke gegevens als in de WOPT-rapportage verwerkt – weinig bekend. Uit de toonzetting en de uitlatingen in de diverse media blijkt dat politieke partijen en publieke opinie van mening zijn dat in hoogte ongeclausuleerde ontslagvergoedingen onbetamelijk zijn. Men wenst een grens aan de hoogte. Voor organisaties in de publieke- en semipublieke sector is dit gevoelen nog sterker dan bij het bedrijfsleven in een markt met volledige concurrentie. De berichtgeving rondom de economische crisis laat zien dat ook het bedrijfsleven wordt opgeroepen prudent om te gaan met ontslagvergoedingen voor bestuurders, zeker wanneer een organisatie in problemen is geraakt, en werktijdverkorting of collectief ontslag voor het personeel moet worden aangevraagd.

Dit maakt dat de vraag om een normeringsstelsel voor ontslagvergoedingen in de publieke- en semipublieke sectoren onverminderd actueel is.

Normering van ontslagvergoedingen is geen doel op zich. Het moet bezien worden in het bredere kader van een transparant beloningsbeleid, waar normering en zorgvuldige besluitvorming deel van uitmaken. De adviezen van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (verder aangeduid als de commissie) over de topinkomens in de publieke- en semipublieke sectoren vormen een samenhangend geheel. Na de eerdere adviezen over beloning van topverdieners in de (semi)publieke sector vormen de ontslagvergoedingen het sluitstuk, als het ware het dak op het huis.

Vertretpunt

Adviesvraag

Het zevende advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers heeft betrekking op de normering en maximering van ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke- en semipublieke sector. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie gevraagd in haar advies rekening te houden met de volgende elementen:

- 1 Een onderzoek naar het beleid en de praktijk van ontslagregelingen in de publieke- en semipublieke sector.
- 2 Een principe advies over een normenkader voor eenmalige ontslagvergoedingen voor functionarissen in de publieke- en semipublieke sector.
- 3 Een advies over de wijze waarop en de procedure waarmee het ontslagnormenkader in de verschillende publieke- en semipublieke sectoren in werking zou kunnen treden.

De commissie richt zich bij het uitbrengen van dit advies tot de bestuurders, degenen die bestuurlijk eindverantwoordelijk zijn, in de publieke- en semipublieke sector. Voor de definiëring van wat een bestuurder in dit advies is, wordt aangesloten bij de definitie uit het Advies “Normeren en waarderen”.

Het advies richt zich niet tot alle bestuurders in de publieke- en semipublieke sector, maar richt zich op degenen die behoren tot de categorie ‘topverdieners’. Waar een algemene definitie ontbreekt, rijst de vraag wat onder een top-

verdiener moet worden verstaan. De commissie wil een ondergrens vaststellen die aansluit bij de salarissen die aan bestuurders in de publieke- en semipublieke sector worden betaald. Daarom is ervoor gekozen deze grens te stellen bij het salarisoniveau dat behoort bij het maximum van salarisschaal 17 BBRA 1984.

Uitgangspunt: De commissie definieert de ondergrens voor bestuurders om onder de werking van dit advies te vallen op een (jaar)salaris dat behoort bij het maximum van salarisschaal 17 BBRA 1984 (voor 2009 ca. € 106.972).

Dit advies heeft geen betrekking op politieke ambtsdragers. In de adviesaanvraag wordt niet gevraagd om ook over politieke ambtsdragers te adviseren. Dit is geen omissie. In de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is uitputtend geregeld voor welk wachtgeld een ambtsdrager in aanmerking komt en is geregeld dat een aanvullende vergoeding in strijd is met het stelsel van de Appa. In dit advies wordt niet ingegaan op de reden waarom ontslag wordt gegeven of de positie die de werknemer of ambtenaar in een ontslagzaak inneemt. Hoewel we zien dat bestuurders vaak worden aangesteld voor een bepaalde tijdsduur, is het voor dit advies niet nodig onderscheid te maken tussen een arbeidsovereenkomst of aanstelling voor bepaalde- of onbepaalde tijd.

Voor wat betreft het begrip semipublieke sector wordt aangesloten bij het kabinetsstandpunt inzake het advies Normeren en Waarden zoals vermeld in de brief van 27 juni 2008 (Kamerstukken II, 28479, nr. 36).

De commissie heeft de adviesaanvraag verder afgebakend door uit te gaan van de situatie waarin de bestuurder wordt ontslagen, met andere woorden er is sprake van een onvrijwillig ontslag. Het met wederzijds goedvinden beëindigen van de arbeidsrelatie of het van rechtswege eindigen van het contract zijn geen onderwerp van dit advies. Dit advies gaat niet over gevallen waarbij sprake is van onredelijk handelen door werkgever of gevallen waarbij door tussenkomst van de rechter een schadeloosstelling wordt toegekend. De commissie is van mening dat in geval een contract eindigt met wederzijds goedvinden of van rechtswege, er geen reden is om een ontslaguitkering toe te kennen.

Uitgangspunt: Het advies heeft betrekking op onvrijwillig ontslag. In geval van beëindiging van een arbeidsrelatie van rechtswege of met wederzijds goedvinden, is er geen reden om een ontslaguitkering toe te kennen.

Voor de commissie zijn de verschillende vormen van ontslagbescherming en de voorkomende ontslagregelingen achtergrondinformatie geweest om de discussie over de hoogte en verschijningsvormen van ontslagvergoedingen beter te kunnen begrijpen. De commissie heeft niet de wens voorstellen te doen die zouden moeten leiden tot een wijziging in de huidige ontslagstelsels of -regelingen.

De commissie definieert een ontslagvergoeding als een financiële vergoeding die een werknemer van de werkgever ontvangt bij het einde dienstverband anders dan door pensionering en zonder dat hieraan een wettelijke regeling of cao-afspraken aan ten grondslag ligt.

Deze vergoeding kan zowel bij het aangaan van het arbeidscontract zijn overeengekomen als naar aanleiding van het voorgenomen ontslag, al dan niet met rechterlijke tussenkomst, worden toegekend.

De commissie is van mening dat de ontslagvergoeding in zijn essentie moet worden beschouwd als een facilitering ter overbrugging van een periode tussen twee banen.

Advies: Richtlijnen voor ontslaguitkeringen

De vraag blijft of het mogelijk is een normenkader te ontwikkelen voor eenmalige ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke- en semipublieke sector.

De commissie is van mening dat in principe het uitgangspunt moet zijn dat in normale gevallen van ontslag geen ontslagvergoeding past. Immers het adagium luidt 'geen werk, geen loon'. In de opinie van de commissie dient de ontslagvergoeding geen extra arbeidsvoorwaarde, beloning of bonus zijn die een bestuurder toucheert bij vertrek.

Uitgangspunt: Het is niet de bedoeling dat de ontslagvergoeding het karakter van een regeling of recht krijgt toegemeten bóvenop de werkloosheidsuitkering.

Bestuurders kunnen in een omgeving werken waarin sprake is van een groot beperkt beïnvloedbaar afbreukrisico, met als finaal gevolg ontslag. De commissie vindt dat de compensatie voor dat risico onderdeel dient uit te maken van diens rechtspositie en daarom dient mee te tellen bij de hoogte van de beloning die wordt overeengekomen. Zorgvuldige afhandeling van een situatie die leidt tot gedwongen vertrek van een bestuurder maakt deel uit van goed personeelsbeleid. De commissie is van mening dat een ontslagvergoeding geen 'recht' is, en dat ook niet dient te worden.

Adviespunt: In de hoogte van de beloning dient de compensatie voor het risico op ontslag te zijn verdisconteerd.

Om een bestuurder in de (semi)publieke sector niet in een slechtere positie te brengen dan een bestuurder in de marktsector, wordt om pragmatische redenen voorgesteld een ontslagvergoeding tot maximaal één jaar toe te staan indien toekenning hiervan opportuun is gegeven de feitelijke omstandigheden van het ontslag.

Adviespunt: De rechtspositieregeling, arbeidscontract of ambtelijke aanstelling mag geen bepaling bevatten die bij onvrijwillig ontslag een hogere vergoeding of schadeloosstelling toekent dan maximaal één jaarsalaris.

Slechts in buitengewone omstandigheden kan er reden zijn om vooraf (bij indiensttreding) overeen te komen dat indien zich specifieke omstandigheden voordoen er een extra ontslagvergoeding zal worden betaald. Teneinde dit geen vluchtroute te laten zijn om hoge ontslagvergoedingen toch mogelijk te maken dienen hieraan voorwaarden te worden gesteld. De commissie stelt voor deze extra ontslaguitkering te limiteren tot één jaarsalaris bij een contractduur van tenminste 4 jaar. Bij een contract met een kortere duur dan 4 jaar, dient per jaar dat het contract korter is een korting van 25% te worden toegepast. De extra ontslaguitkering van maximaal één jaar kan uitsluitend worden overeengekomen ná voorafgaande goedkeuring door de Ministerraad.

Adviespunt: Slechts in buitengewone omstandigheden kan er reden zijn om contractueel (bij indiensttreding) overeen te komen dat als specifieke omstandigheden zich voordoen er een extra ontslagvergoeding kan worden betaald. Deze extra ontslaguitkering is gelimiteerd tot één (extra) jaar bij een contractduur van tenminste 4 jaar. Bij een contract met een kortere duur dan 4 jaar, dient per jaar dat het contract korter is een korting van 25% te worden toegepast.

Adviespunt: Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat een dergelijke clause onherroepelijk is vastgesteld, een vooraf vastgestelde procedure te zijn doorlopen. De procedure wordt bij ministeriële regeling op (deel)sectoraal niveau vastgesteld. De procedure omvat een inhoudelijke toets en wordt uitgevoerd door onafhankelijke functionarissen. Indien de afwijkingsprocedure leidt tot een positieve uitkomst dient deze uitkomst openbaar te worden gemaakt.

Teneinde dit normeringsregime geen dode letter te laten zijn, doet de commissie de aanbeveling door middel van wetgeving het maken van dergelijke (nieuwe) contractuele afspraken boven de grens van het jaarsalaris te verbieden. Analogie aan hetgeen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 4 september 2008 uiteenzette, kan ook hier worden gekozen voor de bepaling dat ontslaguitkeringen boven de grens van één jaarsalaris worden aangemerkt als onverschuldigd betaald, tenzij de betreffende contractuele bepaling vooraf – bij indiensttreding van betrokken bestuurder – door de Ministerraad is goedgekeurd.

Adviespunt: De commissie adviseert ontslaguitkeringen boven de grens van één jaarsalaris aan te merken als 'onverschuldigd betaald', tenzij de betreffende contractuele bepaling vooraf – bij indiensttreding van betrokken bestuurder – door middel van een zware procedure door de Ministerraad is goedgekeurd.

Om te vermijden dat er geen terugvordering kan worden gepleegd, is de commissie van mening dat wettelijk moet worden geregeld dat een beëindigingsovereenkomst met betrokken bestuurder deze niet kan kwijten voor terugbetaling van hetgeen hij onverschuldigd heeft ontvangen.

Adviespunt: Wettelijk moet worden geregeld dat een bestuurder niet middels een beëindigingsovereenkomst – onder welke titel ook overeengekomen – kan worden gekweten van terugbetaling van hetgeen hij onverschuldigd heeft ontvangen aan ontslaguitkering.

Voor de commissie zijn de verschillende vormen van ontslagbescherming en de voorkomende ontslagregelingen input geweest voor de gedachtevorming over de vraag of een normenkader denkbaar is voor het toekennen van ontslagvergoedingen aan bestuurders in de publieke- en semipublieke sector. De commissie heeft met dit advies een aanzet voor een dergelijk normenkader gegeven. De commissie heeft uitdrukkelijk niet de wens gehad in dit advies voorstellen te doen die zouden moeten leiden tot een wijziging in de huidige ontslagstelsels of -regelingen.



ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS