



(**ONTSLAGVERGOEDINGEN**)  
GEBRUIK EN NORMERING

# — ( **ONTSLAGVERGOEDINGEN** )

## **GEBRUIK EN NORMERING**

*Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers*

*mei 2009*

## **Colofon**

### **Uitgave**

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

### **Ontwerp**

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

### **Druk**

Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

### **Productiebegeleiding**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

Mei 2009  
22086/1824-GMD53

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
--	------------------	----------

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
----------	------------------	----------

<b>2</b>	<b>Voorafgaande Adviezen</b>	<b>9</b>
----------	------------------------------	----------

<b>3</b>	<b>Vertrekpunt</b>	<b>11</b>
----------	--------------------	-----------

<b>4</b>	<b>Doelgroep</b>	<b>13</b>
----------	------------------	-----------

<b>5</b>	<b>Advies: Richtlijnen voor ontslaguitkeringen</b>	<b>15</b>
----------	--	-----------

	<b>Bijlagen</b>	<b>17</b>
--	-----------------	-----------

I	Samenstelling Commissie	17
II	Taakopdracht Evaluatie WOPT en Advies ontslaguitkeringen	18
III	Verschillen in rechtspositie en ontslagstelsel tussen ambtenaren en werknemers	22
IIIA	Samenvatting verschillen tussen ambtelijk en privaatrechtelijk stelsel	26
IV	Ontwikkelingen in het ontslagrecht en arbeidsparticipatie	27
V	Onderzoek Hugo Sinzheimer Instituut (HSI)	30
VI	Lijst van door HSI bevraagde sectoren	32
VII	Brief minister van BZK over bevrozing ministersalaris	33



Dit advies komt uit op een moment dat bekend wordt dat in 2008 en nu, voorjaar 2009, binnen VWS-velden en woningcorporaties op aanzienlijke 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.

Dit maakt dat de vraag om een normeringsstelsel voor ontslagvergoedingen in de publieke- en semipublieke sectoren onverminderd actueel is. Immers op dit moment bestaat er geen stelsel en zijn contractueel soms zulke hoge ontslaguitkeringen met bestuurders overeengekomen dat de organisaties die dat als werkgever moeten betalen daarvoor – vanwege dat mismanagement – het geld niet of nauwelijks hebben. Bovendien steekt het dat bij wanpresteren van de top diezelfde top ook nog eens flinke schadeloosstellingen krijgt toegekend. Mismanagement wordt beloond. De ‘gewone’ werknemer van dezelfde organisatie loopt het risico op economische gronden ontslagen te worden en belandt zonder, of met een zeer beperkte, schadeloosstelling in de WW.

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 commissie over de topinkomens in de publieke- en semipublieke sectoren vormen een samenhangend geheel. In de optiek van de Aviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (verder te noemen de commissie) gaat het erom dat een doordachte, maatschappelijk aanvaardbare en robuuste beloningsstructuur tot stand komt bij de instellingen die worden gerekend tot deze sectoren. Een normeringsstelsel van ontslagvergoedingen maakt daar onderdeel van uit.



Voor het onderwerp ontslagvergoeding bestaat grote politieke belangstelling, mede naar aanleiding van de BZK publicatie op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Hierin is een uitsplitsing gemaakt naar ontslagvergoedingen en overige inkomens. De Tweede Kamer heeft op grond hiervan gevraagd om maatregelen.

Tijdens de begrotingsbehandeling van BZK van 24 januari 2007 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer toegezegd te kijken naar mogelijkheden om het beleid rondom ontslagvergoedingen voor topverdieners in de publieke- en semipublieke sector in de toekomst meer te reguleren.

In het Coalitieakkoord (CA) van dit kabinet is afgesproken de ontslagvergoedingen en -arrangementen te maximeren op één jaarsalaris. Letterlijk staat er: *Bij de topverdieners in de publieke- en semipublieke sector wordt de hoogte van een ontslagvergoeding gemaximeerd op één jaarsalaris.* (Inkomensbeleid, punt 8, pag. 27)

De vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer toegezegd de Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers en topambtenaren (de commissie) te vragen ook een advies uit te brengen over ontslagvergoedingen. De keuze was in de eerste plaats ingegeven vanwege de primair bestuurlijke invalshoek van de commissie ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor topfunctionarissen. Een tweede, meer procedurele reden, was dat op een dergelijke manier een gezaghebbend advies aan het kabinetsstandpunt ten grondslag zou liggen. 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”.

De huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan de commissie op 20 juni 2007 verzocht een advies uit te willen brengen over deze maximering en normering van de ontslagvergoedingen en -arrangementen voor topverdieners in de publieke- en semipublieke sector (zie bijlage II).

#### Adviesaanvraag

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vraagt de commissie advies uit te brengen over de volgende elementen die betrekking hebben op ontslagregelingen:

1. **Een onderzoek naar het beleid en de praktijk van ontslagregelingen in de publieke- en semipublieke sector.** Er bestaat een brede schakering van regelingen, afwijkingen van regelingen en individuele arrangementen en afspraken. Bovendien ontstaan er in de praktijk verschillen tussen wat van te voren is afgesproken en welke vergoeding – eventueel na tussenkomst van een rechter – uiteindelijk wordt toegekend. De commissie wordt gevraagd om een kwantitatief dan wel kwalitatief overzicht te maken de recente ontslagregelingenpraktijk in de publieke- en semipublieke sector. Voor zover mogelijk dient ook een vergelijking te worden gemaakt met wat gebruikelijk is in de marktsector.
2. **Een principe advies over een normenkader voor eenmalige ontslagvergoedingen voor functionarissen in de publieke- en semipublieke sector.** Elke ontslagzaak is weliswaar uniek, maar dat laat onverlet dat er algemene richtlijnen te geven zijn voor een ontslagregeling. De commissie wordt verzocht een advies uit te brengen over welke elementen deel uit kunnen maken van een dergelijke richtlijn voor ontslaguitkeringen. Verder wordt de commissie gevraagd om een uitspraak te doen over de vorm van de uitkering, periodiek of eenmalig, dit mede in relatie tot de gemaakte afspraken over de primaire beloning.
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 verscheidenheid aan redenen waarom tot een ontslag wordt overgegaan maken het vastleggen van een algemeen bindend en precies normenkader moeilijk definieerbaar en wellicht ook onwenselijk. Aan de andere kant leidt een te vrijblijvend regime mogelijk tot een praktijk waarbij een grote groep zich niets gelegen laat liggen aan de geest van het normenkader. Tussen het principiële en het rekkelijke moet een middenweg worden gevonden. De commissie wordt gevraagd een advies uit te brengen over de procedure rond het ontslagnormenkader. Daarbij dient ingegaan te worden op de ‘afruil’ tussen (sectorale) beleidsvrijheid, overreding en dwang, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de wettelijke verankering, het gebruik van (sectorale) codes voor bijvoorbeeld good governance, mogelijkheden van (georganiseerd) overleg en de rollen van kanton- dan wel bestuursrechter.



### Afbakening vraagstelling en reikwijdte van het advies

Conform de taakopdracht heeft dit deel van het advies betrekking op zowel de publieke- als semipublieke sector, met uitzondering van de politieke ambtsdragers. In onderstaand schema is de reikwijdte van het advies, in relatie tot de eerdere adviezen, weergegeven.

Schema 1

HIEROP HEEFT HET ZESDE ADVIES INZAKE NORMEREN VAN ONTSLAGVERGOEDINGEN BETREKKING					
	Hierop had het eerste advies van de commissie "Over dienen en verdienen" betrekking		Hierop had het vierde advies "Beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke bestuursorganen" o.m. betrekking	Hierop had het vijfde advies "Normeren en waarderen" betrekking	Hierover heeft de commissie niet geadviseerd
Overheid	Publiekrechtelijke ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid	Publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid	Privaatrechtelijke ZBO's (Alleen organisaties die fulltime een overheidstaak vervullen)	Privaatrechtelijke organisaties	
Rijk	Onder andere:	Onder andere:	Onder andere:	<b>Semipublieke sector,</b>	Marktsector
Provincies	Kiesraad	Kadaster		<b>onder andere:</b>	
Gemeenten	College bescherming persoonsgegevens	COA	AFM	<b>Zorgsector</b>	
Hoge Colleges van Staat	Huurcommissies	CWI <sup>1</sup>		<b>Onderwijssector</b>	
		LSOP IBG UWV	Landelijke organen voor Beroepsopleiding	<b>Corporatiesector</b>	
				<b>Energiesector</b>	

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".

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

Voor de meer juridische systeemvraagstukken heeft de commissie zich laten ondersteunen door mevrouw prof. mr. S. Klosse, hoogleraar Socialezekerheidsrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht.

<sup>1</sup> Inmiddels samengevoegd met het UWV.

## 2.1 Inleiding

De basispremissie van de commissie is steeds geweest: het verstevigen van de kwaliteit van de publieke dienst op langere termijn, los van de actuele politieke situatie. De commissie streeft een consistente advisering na en heeft bij de uitgebrachte adviezen steeds dezelfde uitgangspunten en grondgedachten gehanteerd. De afzonderlijke adviezen zijn dan ook als één geheel te beschouwen. Voor een goed begrip van het hier uitgebrachte advies worden in dit hoofdstuk de achterliggende visie en de samenhang tussen de opeenvolgende rapporten van de commissie kort herhaald.

## 2.2 De adviezen

Het eerste advies 'Over dienen en verdienen' is uitgebracht in april 2004. Hierin heeft de commissie op verzoek van het toenmalige kabinet onder meer voorstellen gedaan met betrekking tot de rechtspositie van de politieke ambtsdragers. Verder is ingegaan op de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk in vergelijking met relevante deelarbeidsmarkten. De commissie heeft daarbij aangetoond dat er sprake is van een substantiële en systematische achterstand. Topambtenaren lopen achter ten opzichte van functies met een vergelijkbaar gewicht of zelfs minder zware functies in de semipublieke sector. Ministers lopen nog sterker achter. De commissie adviseerde om de beloning van de minister weer de hoogste beloning in de publieke sector te laten zijn. Daartoe moet het huidige beloningsniveau van de minister met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt, volgens de commissie, een separate partiële inhaalslag van 20%, eventueel in fasen. Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ijkt vervolgens eenmaal per vier jaar het beloningsniveau. De commissie adviseerde verder om voor de bezoldiging van topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke ZBO's een beloningsmaximum te hanteren op het niveau van dat van de minister. Afwijken daarvan zou volgens de commissie slechts mogelijk moeten zijn met instemming van de ministerraad.

In het tweede advies 'Beloningsverhoudingen Politieke Ambtsdragers' van november 2005 adviseerde de commissie één salaristabel voor politieke ambtsdragers, Hoge Colleges van Staat en de rechterlijke macht op te stellen, waarbij het verhoogde ministersalaris de top van dit beloningsgebouw vormt. De salaristabel wordt geïndexeerd aan de hand van de salarisontwikkeling sector Rijk. Rigiditeit moet echter worden voorkomen. Op grond van factoren als staatsrechtelijke verhoudingen, zwaarte van de functies en marktverhoudingen kan de permanente beloningscommissie adviseren om de indexering voor bepaalde ambtsdragers tijdelijk te bevriezen.

Het derde advies 'Modernisering en fondsvorming politieke pensioenen' van oktober 2006 betrof de modernisering en de financieringswijze van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De commissie heeft de aanbeveling gedaan voor deelname door politieke ambtsdragers aan het pensioenfonds ABP met een eigen Appa-regeling.

In het vierde advies 'Beloning Topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen' van eveneens oktober 2006 stelde de commissie dat bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die zich louter en alleen bezighouden met het behartigen van een publieke taak, de salarissen in beginsel niet hoger mogen zijn dan het verhoogde ministersalaris. In geval van overschrijding van die norm zou de minister die overschrijding moeten goedkeuren. Voor de goedkeuring door de minister van het beloningsbeleid gelden dezelfde uitgangspunten als door de minister van Financiën bij staatsdeelnemingen worden gehanteerd. Het algemene uitgangspunt daarbij is dat het beloningsbeleid de juiste prikkels moet geven voor het realiseren van de geformuleerde ondernemingsdoelstellingen. Bij voorkeur wordt de marktconformiteit van het beloningspakket gestaafd door een benchmarkonderzoek. In het geval gebruik wordt gemaakt van een vergelijkingsgroep dient deze dusdanig te zijn samengesteld dat niet alleen 'naar boven' wordt gekeken maar dat qua omvang, risicoprofiel, aantal werknemers etc. een evenwichtige groep wordt genomen die is vastgesteld op basis van een duidelijke positioneringsschets van de onderneming. Ten slotte dienen staatsdeelnemingen niet voorop te lopen met de beloningen ten opzichte van organisaties waarmee vergeleken wordt. Verder mag de uitwerking van het beleid door de hoogste bestuurslaag van de organisatie niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Wat betreft pensioen dient de onderneming een zuiver middelloonstelsel te hanteren.

'Normeren en waarderen' is de titel van het vijfde advies van de commissie, dat is uitgebracht in september 2007. Dit advies handelt over de normering van topinkomens in de semipublieke sector. De commissie heeft geconstateerd dat de semipublieke sector niet eenduidig gedefinieerd is. De term 'semipublieke sector' is te veelomvattend en in de tijd te fluïde om met één eenduidig criterium afdoende te worden gedefinieerd. Daarom is het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen de enige mogelijkheid om tot een eenduidige afbakening van deze sector te komen. Voor de afbakening van de semipublieke sector zijn criteria nodig. Indicerende criteria zijn de status van "rechtspersoon

met een wettelijke taak" (RWT), de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt en het publieke belang dat een organisatie vertegenwoordigt. Contra-indicerend criterium is het bestaan van commerciële marktwerking. Aan de sectoren die tot de semipublieke sector worden gerekend kunnen slechts normen met betrekking tot de topinkomens worden opgelegd, indien hiervoor een wettelijke basis bestaat. Indien de wetgever afziet van een dergelijke wettelijke basis, bestaan er voor de overheid in dit opzicht geen bevoegdheden. Het normeringinstrumentarium bestaat uit drie deelinstrumenten namelijk: openbaarmaking, voorschrijven van een beloningscode en het stellen van een salarismaximum. Van het salarismaximum voor bestuurders kan onder voorwaarden worden afgeweken. Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat de bezoldiging onherroepelijk is toegekend, 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 afwijkingprocedure leidt tot een positieve uitkomst, dient deze uitkomst openbaar te worden gemaakt.

### 2.3 *Stand van zaken*

De eerste twee adviezen, met betrekking tot de rechtspositie van de politieke ambtsdragers en de ambtelijke top, zijn grotendeels overgenomen in door het vorige kabinet ingediende wetsvoorstellen, met dien verstande dat de verhoging van het ministersalaris lager was dan dat door de commissie was voorgesteld. In het Coalitieakkoord van het huidige kabinet zijn deze voorstellen overgenomen. Ook het vierde en vijfde advies, over de beloning van topfunctionarissen bij privaatrechtelijke ZBO's respectievelijk de normering van topinkomens in de semipublieke sector, zijn door dit kabinet grotendeels overgenomen en wetgeving is in voorbereiding. Met betrekking tot het derde advies, over de modernisering en fondsforming politieke pensioenen, zal het kabinet nog een standpunt innemen.

In het licht van de huidige economische situatie heeft het kabinet in februari 2009 echter overwogen dat op dit moment niet tot verhoging van het salaris van politieke ambtsdragers in deze kabinetsperiode besloten zou moeten worden<sup>2</sup>. Naast voorstellen in de salarissfeer, bevatten de wetsvoorstellen ook andere rechtspositionele maatregelen. Het kabinet wil zich nu nader beraden op de gevolgen voor het geheel aan voorstellen en heeft de Kamer verzocht de behandeling van onderhavige wetsvoorstellen aan te houden. Dit verzoek is ingewilligd.

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 die in de Wopt-rapportage zijn 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 dreigt.

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 adviesopdracht aan de commissie betreft immers de vraag of een normenkader denkbaar is voor het toekennen van ontslagvergoedingen aan bestuurders in de publieke- en semipublieke sector. De commissie heeft niet de wens voorstellen te doen die zouden moeten leiden tot een wijziging in de huidige ontslagstelsels of -regelingen.

#### **Wat is een ontslagvergoeding?**

De commissie heeft de volgende definitie gekozen: een ontslagvergoeding is een financiële vergoeding die een werknemer of ambtenaar 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 ontslagvergoeding kent vele synoniemen. Gouden handdruk, 'golden parachute', ontbindingsvergoeding of schadeloosstelling. In alle gevallen gaat het in feite om een financiële compensatie (meestal een bedrag ineens) voor de ontslagen werknemer. Vaak wordt er onderhandeld over de hoogte van het bedrag dat door de werkgever betaald moet worden.

Hoewel er geen wettelijke regels bestaan voor het bepalen van de hoogte van de ontslagvergoeding, wordt meestal aangehaakt bij de richtlijn die is opgesteld door de gezamenlijke kantonrechters in Nederland. Deze richtlijn staat ook wel bekend als 'de kantonrechtersformule'.

Op de volgende wijze wordt de ontslagvergoeding vastgesteld

*A X B X C = Ontslagvergoeding*

(A) het aantal gewogen dienstjaren, (B) de beloning en (C) de correctiefactor.

Elementen die een rol spelen voor de kantonrechter ter bepaling van de correctiefactor hangen veelal van het concrete geval af, maar kunnen onder andere zijn (niet limitatief) de (verwachte) positie van werknemer op de arbeidsmarkt, de financiële positie van werkgever, de mate van verwijtbaarheid van het ontslag en de eventuele schade die werknemer naar verwachting zal lijden.

Het afgelopen jaar is de discussie over de kantonrechtersformule en hoe hoog de ontslagvergoeding mag zijn, in een stroomversnelling geraakt. In bijlage IV wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het ontslagrecht, de wijziging van de kantonrechtersformule per 1 januari 2009 en op de adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Commissie Arbeidsparticipatie waar het gaat over werkzekerheid en arbeidsparticipatie.

#### **Afbakening adviesvraag**

De commissie heeft de adviesaanvraag afgebakend door uit te gaan van de situatie waarin de bestuurder wordt ontslagen. Er moet sprake zijn 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. De commissie is van mening dat in geval

een contract eindigt met wederzijds goedvinden of van rechtswege, er geen reden is om een ontsluitkering 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 ontsluitkering toe te kennen.*

Dit advies gaat ook 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 de ontslagvergoeding in zijn essentie moet worden beschouwd als een facilitering ter overbrugging van een periode tussen twee banen. De ontslagvergoeding moet geen extra arbeidsvoorwaarde, beloning of bonus zijn die een bestuurder toucheert bij vertrek.

In het kader van dit advies is de inhoudelijke reden waarom ontslag wordt gegeven of de positie die de werknemer of ambtenaar in een ontslagzaak inneemt niet van belang.

Het ontslag om bedrijfseconomische redenen – hoewel vaak anders ervaren omdat het een groot gedeelte van de organisatie raakt<sup>3</sup> – is ook een vorm van onvrijwillig ontslag. Voor de bestuurder die hierdoor wordt geraakt zal dit ontslag normaliter niet anders zijn dan ander onvrijwillig ontslag. Immers zijn (niet) functioneren heeft er veelal toe geleid dat het bedrijf of de organisatie in economisch ‘zwaar weer’ is terecht gekomen. Reden om dit ontslag om bedrijfseconomische redenen hier niet als aparte categorie te behandelen.

Hoewel het vaak voorkomt dat bestuurders worden aangesteld voor een bepaalde tijdsduur, is het voor dit advies niet nodig onderscheid te maken tussen een arbeidsovereenkomst of aanstelling voor bepaalde- ofwel onbepaalde tijd. Het gaat in dit advies om het onvrijwillig ontslag. Het van rechtswege eindigen van een contract is immers geen onderwerp van dit advies.

Op het verschil in rechtspositie tussen ambtenaar en werknemer wordt in dit advies niet ingegaan. In bijlage III wordt hieraan wel aandacht besteed. Het verschil in ontslagstelsel komt daarbij aan de orde.

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 Appa is immers 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. Voor wethouders en burgemeesters is in de Gemeentewet bovendien expliciet bepaald dat ten laste van de gemeente geen buitenwettelijke inkomsten kunnen worden genoten. De Provinciewet kent voor gedeputeerden en commissarissen van de Koningin een vergelijkbare bepaling.

<sup>3</sup> Bij de ontslaggrond ‘om bedrijfseconomische redenen’ gaat het bovendien meestal niet om één individuele werknemer die wordt ontslagen. Bij een collectief ontslag zijn andere regels en procedures van toepassing en wordt veelal een sociaal plan met vakorganisaties overeengekomen.

Zoals in het voorgaande reeds vermeld en in lijn met de laatste adviezen van de commissie richt ook dit advies zich tot degenen die bestuurlijk eindverantwoordelijk zijn, de bestuurders, in de publieke- en semipublieke sector, en die behoren tot de categorie 'topverdieners'.

Waar een algemene definitie ontbreekt, rijst de vraag wat onder een topverdiener moet worden verstaan. Het rapport van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code (commissie Frijns)<sup>4</sup> gaat uit van degene die een (vast) bruto jaarloon geniet van meer dan € 500.000.

De commissie Frijns spreekt zich in zijn rapport ook uit over excessieve ontslaguitkeringen. Voorgesteld wordt deze bij de werkgever met een extra eindheffing van 30% te belasten.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting<sup>5</sup> een nadere uitwerking gegeven van de invulling van het begrip excessieve beloning.

Het kabinet is van mening dat een vertrekvergoeding in ieder geval excessief is in het geval de vertrekregeling meer bedraagt dan het jaarloon van het vergelijkingsjaar (= loon van het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de dienstbetrekking is geëindigd) en het jaarloon in dat vergelijkingsjaar ook meer bedraagt van € 500.000.

De grens die door de commissie Frijns wordt gehanteerd heeft ook en vooral betrekking op de bestuurders in het bedrijfsleven. Zover willen wij, waar we ons met dit advies richten tot bestuurders in de publieke- en semipublieke sector, niet gaan. De commissie wil een ondergrens vaststellen die meer 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 salarisniveau dat behoort bij het maximum van salarisschaal 17 BBRA 1984. Bovendien was een dergelijke goed gedefinieerde grens onderzoeksmethodologisch wenselijk.

**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).

#### **Onderzoek naar het beleid en de praktijk van ontslagregelingen in de publieke- en semipublieke sector**

Aan het onderzoeksbureau Hugo Sinzheimer Instituut (HSI) is eind 2007 verzocht een onderzoek in te stellen naar de huidige praktijk van de ontslagvergoedingen en -arrangementen (in de ruimste zin van het woord) voor topverdieners in de publieke- en semipublieke sector<sup>6</sup>.

In dit onderzoek is zowel gekeken naar de algemene vigerende regelgeving als naar individuele afspraken tussen een organisatie en een functionaris. De vragen betroffen bestuurders van zelfstandige bestuursorganen, alsook (bij de overige organisaties) bestuurders en bestuurlijk eindverantwoordelijken, inclusief de ambtelijke top met een salaris van ten minste 2x modaal (ruim € 60.000 per jaar).

Daarbij is ten eerste geïnventariseerd op welke vergoedingen zij op grond van algemene regelingen aanspraak kunnen maken. Ten tweede is nagegaan welke individuele afspraken over vormen van compensatie bij ontslag eventueel met de 'zittende' functionarissen zijn gemaakt. Tenslotte is geïnventariseerd welke vergoedingen daadwerkelijk zijn toegekend bij concrete ontslaggevallen die zich in de periode 2004 tot en met 2007 hebben voorgedaan. In bijlage V zijn de uitkomsten opgenomen.

Het onderzoek van HSI bevestigt het beeld dat in de publieke- en semipublieke sector naast de wettelijke WW ook boven- en nawettelijke regelingen op grote schaal voorkomen. Deze vormen een verklaring voor de 'hoge' ontslagkosten in de publieke sector. Immers men geniet boven- en na de van toepassing zijnde WW-periode nog een (extra) uitkering in geval van voortdurende werkloosheid. Wijziging van deze regelingen vereist instemming van vakorganisaties. Vakbonden zijn daar in de regel niet voor.

<sup>4</sup> Dit rapport is verkrijgbaar via het secretariaat van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code: postbus 20201, 2500 EE den Haag of te downloaden via [www.commissie.corporategovernance.nl](http://www.commissie.corporategovernance.nl)

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 459, nr. 3, (Wijziging van enige belastingwetten (Belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen)

<sup>6</sup> De resultaten van dit onderzoek treft u aan in bijlage V. De lijst van bevraagde organisaties is bijlage VI.

Ten aanzien van de ontslagvergoedingen valt op dat deze minder worden toegekend dan in de marktsector<sup>7</sup>. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door het feit dat er boven- en nawettelijke ww-regelingen zijn. De bestuursrechter weegt dergelijke boven- en nawettelijke arrangementen mee in de toekenning van een schadeloosstelling. Ter bepaling van de hoogte van het bedrag ineens wordt rekening gehouden met de hoogte van het salaris, de leeftijd en de duur van het dienstverband. In 1/3 van de ontslaggevallen waar een schadeloosstelling wordt toegekend is sprake van een onvrijwillig ontslag. Ook al is het gebruik gering, de gemiddelde hoogte van de 8 gevallen waarover nadere informatie is verstrekt laat zien dat het gemiddelde bedrag ruim € 106.000 bedraagt. Aanzienlijk dus. Echter, duidelijke conclusies vallen moeilijk te trekken vanwege de lage respons op de vragenlijsten.

Het is de commissie gebleken dat de praktijk, als onderzocht door HSI, laat zien dat de systematiek rond het verlenen van ontslagvergoedingen niet transparant is en dat organisaties niet genegen zijn inzicht te verschaffen in de door hen uitgekeerde bedragen.

Reden voor de commissie om dit advies hoofdzakelijk te baseren op het eigen oordeel.

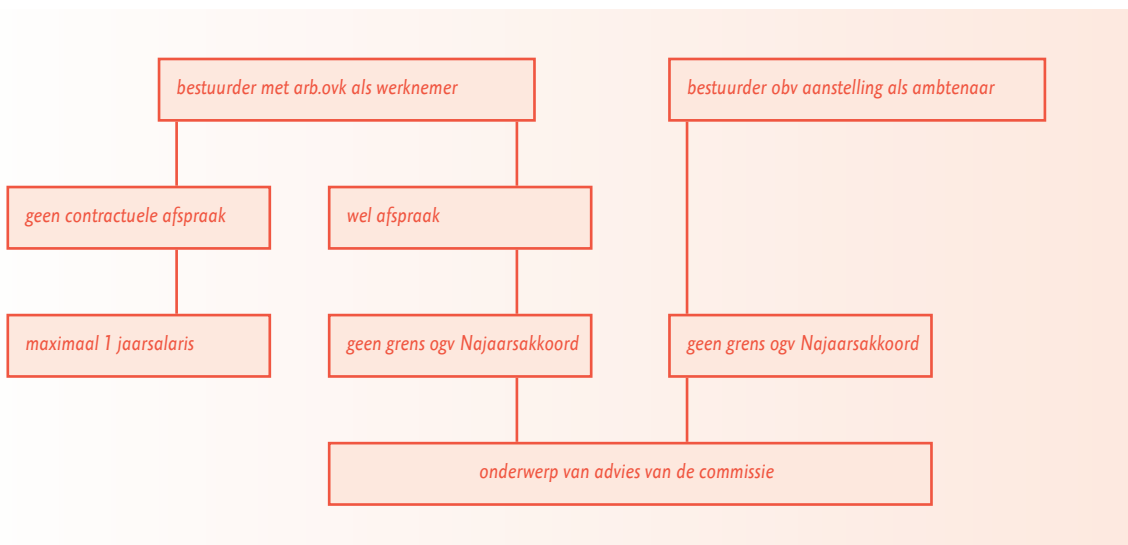
### Najaarsakkoord 2008

Om de weg vrij te maken voor het bevorderen van arbeidsparticipatie is in het najaarsakkoord van 2008, 'Samen doen wat mogelijk is', afgesproken de door de kantonrechter toe te kennen ontslagvergoeding (ex art. 7:685 BW) voor inkomens vanaf € 75.000 te maximeren. Voor deze werknemers wordt een eventueel toe te kennen vergoeding (in beginsel) beperkt tot maximaal één jaarsalaris. In beginsel, omdat het mogelijk zal zijn voor de rechter om af te wijken als de hoogte van een dergelijke gemaximeerde vergoeding (gegeven de omstandigheden van het geval) naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Voor werknemers met een lager inkomen dan € 75.000 verandert er niets. Die kunnen dus (met toepassing van de Kantonrechtersformule) ook op een hoger bedrag uitkomen dan het eigen jaarsalaris en/of het bedrag van € 75.000.

Gevolg van het najaarsakkoord is dat voor werknemers, werkzaam als bestuurder in organisaties in de semipublieke sector bij ontslag niet meer mag worden toegekend dan één jaarsalaris (voor zover het salaris uitstijgt boven € 75.000), tenzij vooraf of achteraf anders is overeengekomen of de rechter anders beslist. Het akkoord over het ontslagrecht is alleen gesloten met werkgevers vertegenwoordigd door de centrale werkgeversorganisaties van VNO-NCW, MKB-Nederland en AWWN. Er is geen doorwerking voorzien naar de publieke sector waar de arbeidsverhouding door het ambtenarenrecht in plaats van het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt bepaald. De onderwijssectoren kennen zowel werknemers met een arbeidscontract op basis van het BW als ambtenaren. Binnen dezelfde organisatie kan dat tot knelpunten leiden.

### En hoe nu verder?

Het najaarsakkoord regelt voor bestuurders in de semipublieke sector die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst ex BW dat bij ontslag door de kantonrechter niet meer mag worden toegekend dan maximaal één jaarsalaris<sup>8</sup>, tenzij contractueel anders is overeengekomen. Dat betekent dat een deel van de bestuurders tot wie dit advies zich richt, hieraan is gebonden. Schematisch valt dit als volgt weer te geven.



<sup>7</sup> Dit blijkt ondermeer uit het onderzoek van SEO 'Consequenties van Eigen Risicodragen WW voor de arbeidsmarktorganisatie bij overheid en onderwijs', december 2008

<sup>8</sup> Behoudens afwijking op basis van redelijkheid en billijkheid

## 5

### Richtlijnen voor ontslaguitkeringen

De centrale vraag is 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 een dergelijk normenkader kan worden gegeven. Zij kiest daarbij voor eenmalige ontslagvergoedingen. Eenmalig omdat dit het meest transparant is. Vergoedingen die over een reeks van jaren worden toegekend indien men werkloos blijft, zijn veel moeilijker controleerbaar.

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 te zijn die een bestuurder toucheert bij vertrek. Het is niet de bedoeling dat de ontslagvergoeding het karakter van een regeling of recht krijgt toegemeten bóvenop de werkloosheidsuitkering. Zoals hierboven in hoofdstuk 3 is aangegeven beschouwt de commissie de ontslagvergoeding als een facilitering ter overbrugging van een periode tussen twee banen.

**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 afbreukrisico dat beperkt beïnvloedbaar is door de bestuurder. Als de afbreuk plaatsvindt, is het finale 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.

Waar ook een bestuurder veelal werknemer is, rijst naar analogie van de voorstellen gedaan door de commissie Arbeidsparticipatie<sup>9</sup> de vraag of het ook voor een bestuurder niet mogelijk is een zogenaamd werkbudget op te bouwen. Immers dit budget is persoonsgebonden en staat los van het contract bij de huidige werkgever. Een goed personeelsbeleid in combinatie met een werkbudget zal ertoe leiden, zo is de overtuiging van de commissie, dat ook bestuurders 'van werk naar werk' gaan en derhalve geen ontslagvergoeding nodig hebben.

Echter ook nu al, zonder invoering van een dergelijk werkbudget, zijn bestuurders over het algemeen zeer goed in staat om gedurende hun werkzame leven voldoende inspanningen te plegen om goed toegerust te blijven voor een nieuwe baan op de arbeidsmarkt, dan wel de periode van werk naar werk financieel te overbruggen. Al of niet met gebruikmaking van de juist onder deze groep populaire levensloopregeling.

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

**Adviespunt:** De rechtspositieregeling, het arbeidscontract of de 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 kan worden toegekend. 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. Een dergelijke clause kan uitsluitend worden overeengekomen ná voorafgaande goedkeuring van de Ministerraad.

***Adviespunt:** Slechts in bijzondere gevallen 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 afwijkingprocedure 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. Analoog 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 onverschuldigd is 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.

# **Samenstelling Adviescommissie Beloning en Rechtspositie Politieke Ambtsdragers en Topambtenaren**

## **Adviescommissie**

H.F. Dijkstal  
Mr. dr. A.J.E. Havermans  
Mr. C.J.A. van Lede  
Mw. drs. M. van Rossen  
Mr. A.A. Westerlaken

## **Adviseur**

Prof. Mr. S. Klosse, Hoogleraar Socialezekerheidsrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht

## **Secretariaat**

Drs. J. Kenter (secretaris)  
Mw. mr. M. Linck (2<sup>e</sup> secretaris)  
Mr. M. van der Loop  
Mw. E.M. Willemse

# Brief kabinet d.d. 22 december 2005, TK 2005-2006, 30 111, nr. 5

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum  
20 juni 2007

Ons kenmerk  
2007-0000173231

Onderdeel  
DGMOS/AOS

Inlichtingen  
J. Kenter  
T 426 7279  
F

Uw kenmerk

Blad  
1 van 4

Aantal bijlagen  
0

Bezoekadres  
Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

Postadres  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Internetadres  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Aan de voorzitter en leden van de Adviescommissie  
rechtspositie politieke ambtsdragers

## Onderwerp

Taakopdracht evaluatie WOPT en advies over  
ontslaguitkeringen in de (semi)publieke sector

## Inleiding

In het *Coalitieakkoord* is bepaald dat "bij topverdieners in de publieke en semipublieke sector de hoogte van een ontslagvergoeding wordt gemaximeerd op één jaarsalaris." Daar komt bij de actualiteit naar aanleiding van de BZK topinkomens publicatie op grond van de *Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT)*. Hierin is een uitsplitsing gemaakt naar ontslagvergoedingen en overige inkomens.

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. Bovendien kan het kabinet het maximeren van een ontslaguitkering niet zomaar eenzijdig opleggen, er kan bij een ontslagzaak immers sprake zijn van een gerechtelijke uitspraak. Ook kan het strijdig zijn met internationale verdragen waarin de onderhandelingsvrijheid over arbeidsvoorwaarden is geregeld.

Naast de opdracht uit het coalitieakkoord met betrekking tot de ontslagvergoedingen speelt de vraag over de werking van de WOPT. In de WOPT is bepaald dat deze wet binnen drie jaar geëvalueerd zal worden. Daar het inmiddels al eenmaal noodzakelijk is geweest om de WOPT te wijzigen lijkt het mij juist om nu reeds de evaluatie te laten uitvoeren.

Beide onderwerpen hebben betrekking op arbeidsvoorwaardelijke componenten en op topfunctionarissen. Daarom ben ik in de veronderstelling dat uw commissie bij uitstek geschikt is ter zake een deskundig oordeel te formuleren. Daarom verzoek ik u mij hierover een op onderzoek gebaseerd advies uit te brengen.

## Evaluatie WOPT

In de wet is voorzien in een evaluatie om te bezien of de effecten van het openbaarmakingsregime zodanig zijn dat daarmee de kabinetsdoelstelling wordt bereikt. De evaluatie kan tevens aanleiding zijn voor het treffen van aanvullende

Datum  
20 juni 2007

Ons kenmerk  
2007-0000173231

Onderdeel  
DGMO/AOS

Blad  
2 van 4

maatregelen. Het primaire doel van de WOPT is dat er openheid wordt gegeven over de beloningspositie en ontwikkeling van topfunctionarissen die in *overwegende mate bekostigd worden uit publieke middelen*. Daarnaast kan een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke en semipublieke sector een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus.

Verder is tijdens de parlementaire behandeling van de wet toegezegd dat de reikwijdte van de wet ten aanzien van de energiebedrijven en andere overheidsdeelnemingen zal worden gezien. Ook dient te worden beoordeeld of het gemiddelde belastbare loon van ministers dat als normbedrag wordt gehanteerd, daartoe voldoet. Enerzijds gaat het er daarbij om of er een vergelijking met een ander functieniveau dan dat van een minister wenselijk is. Anderzijds gaat het om de robuustheid van het belastbare loon als vergelijkingsmaat. Daar thans het normbedrag afgeleid is van het feitelijke belastbare loon van individuele ministers blijkt het bedrag jaarlijks aanzienlijk te fluctueren.

Een meer concrete adviesvraag bestaat er ten aanzien van de voorgenomen wijziging van het Voorzieningsbesluit waarmee bewindspersonen worden gecompenseerd voor de geheven loonbelasting op faciliteiten die zij gebruiken in het kader van hun functie-uitoefening. Zowel de faciliteiten als de compensatie zijn belastbaar loon. Het gevolg hiervan is dat het normbedrag stijgt. Het is de vraag of hierdoor aan de vergelijkbaarheid met de topsalarissen in de semipublieke sector geen afbreuk wordt gedaan. De WOPT biedt de mogelijkheid om bij de bepaling van het normbedrag het gemiddelde belastbare loon van ministers te corrigeren voor onderdelen uit het belastbare loon die afwijken van *wat gebruikelijk is*. Ik zou graag een beredeneerd advies ontvangen of in geval van de voorgenomen wijziging van het Voorzieningsbesluit de berekening van het grensbedrag aangepast moet worden.

#### Ontslaguitkeringen

In de (semi)publieke sector leiden de onslagvergoedingen, pensioenstortingen en anderszins verkregen rechten in verband met ontslag met enige regelmaat tot kritische reacties bij de Tweede Kamer, het kabinet en in de media. Meestal is een incident de aanleiding. De reacties op dergelijke secundaire vergoedingen zijn over het algemeen afkeurend en hebben derhalve een negatieve invloed op het imago van de (semi)publieke sector.

Met de SER<sup>1</sup> ben ik van mening dat ontslagregelingen op zich een aantal nuttige functies vervullen voor zowel organisaties als werknemers. Ik denk dan aan:

1. het geheel of gedeeltelijk compenseren van de gevolgen van het ontslag;

<sup>1</sup> SER advies Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet, blz. 128 – 129 (2005, nr. 05)



**Datum**  
20 juni 2007

**Ons kenmerk**  
2007-0000173231

**Onderdeel**  
DGMOS/AOS

**Blad**  
3 van 4

2. het voorzien in schadevergoeding wegens verwijtbaar handelen van de werkgever, eventueel bepaald naar billijkheid;
3. het voorkómen van ontslag;
4. het vergroten van de mogelijkheden voor de betrokken partijen om tot een vergelijk te komen;
5. flexibiliteit van de personeelsvoorziening;
6. bevordering van de mobiliteit en flexibiliteit op de arbeidsmarkt;
7. een soepeler verloop van noodzakelijke of wenselijke herstructureringen.

Ontslagregelingen op zich beschouw ik daarom als een nuttig en wenselijk instrument van personeels- en organisatiebeleid. Ik vind echter wel dat de ontslagregelingen binnen de perken van het redelijke en het billijke dienen te blijven. Bovendien dient het negatieve imago-effect voor de (semi)publieke sector, veroorzaakt door de incidenten, te worden tegen gegaan.

#### **Adviesvraag ontslaguitkeringen**

Over de volgende elementen die betrekking hebben op de ontslagregelingen ontvangt het kabinet graag te zijner tijd een gezaghebbend advies:

1. **Een onderzoek naar het beleid en de praktijk van ontslagregelingen in de publieke en semipublieke sector.** Er bestaat een brede schakering van regelingen, afwijkingen van regelingen en individuele arrangementen en afspraken. Bovendien ontstaan er in de praktijk verschillen tussen wat van tevoren is afgesproken en welke vergoeding – eventueel na tussenkomst van een rechter – uiteindelijk wordt toegekend. De commissie wordt gevraagd om een kwantitatief dan wel kwalitatief overzicht te maken de recente ontslagregelingenpraktijk in de publieke en semipublieke sector. Voor zover mogelijk dient ook een vergelijking te worden gemaakt met wat gebruikelijk is in de marktsector.
2. **Een principeadvies over een normenkader over eenmalige ontslagvergoedingen voor functionarissen in de publieke en semipublieke sector.** Elke ontslagzaak is weliswaar uniek, maar dat laat onverlet dat er een algemene richtlijn te geven zijn voor een ontslagregeling. Graag zou ik een advies ontvangen over welke elementen deel uit kunnen maken van een dergelijke richtlijn voor ontslaguitkeringen. Verder zou ik de commissie willen vragen om een uitspraak te doen over de vorm van de uitkering, periodiek of eenmalig, dit mede in relatie tot de gemaakte afspraken over de primaire beloning.
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 verscheidenheid aan redenen waarom tot een ontslag wordt overgegaan maken het vastleggen van een



Datum  
20 juni 2007

Ops kenmerk  
2007-0000173231

Onderdeel  
DGMOS/AOS

Blad  
4 van 4

algemeen bindend en precies normenkader moeilijk definieerbaar en wellicht ook onwenselijk. Aan de andere kant leidt een te vrijblijvend regime mogelijk tot een praktijk waarbij een grote groep zich niets gelegen laat liggen aan de geest van het normenkader. Tussen het principiële en het rekkelijke moet een middenweg worden gevonden. De commissie wordt gevraagd een advies uit te brengen over de procedure rond het ontslagnormenkader. Daarbij dient ingegaan te worden op de afruil tussen (sectorale) beleidsvrijheid, overreding en dwang, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de wettelijke verankering, het gebruik van (sectorale) codes voor bijvoorbeeld good governance, mogelijkheden van (georganiseerd) overleg en de rollen van kanton- dan wel bestuursrechter.

#### Fasering

De verschillende adviezen kunnen een verschillende doorlooptijd hebben; een fasering in het uitbrengen van de verschillende adviezen ligt dan ook in de rede. Daarbij zou ik u willen vragen om de volgende volgorde aan te houden:

1. Advies ten aanzien van de correctie van het normbedrag van de WOPT in verband met de voorgenomen wijziging van het Voorzieningenbesluit. Aan dit advies heeft de regering behoefte op korte termijn.
2. Evaluatie van de WOPT.
3. Advies over de ontslaguitkeringen in de (semi)publieke sector.

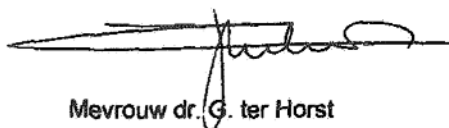
#### Proces

Uiteraard staat het de commissie vrij de benodigde (juridische en financieel-economische) expertise (op deelterreinen) in te schakelen. Daartoe reken ik ook de expertise die binnen de Rijksoverheid aanwezig is ten aanzien van sociale zekerheid en ontslagpraktijk in het (semi)publieke veld. Verder kan de commissie gebruik maken van de gegevens uit de rapportage WOPT 2005 en van andere bij mijn ministerie beschikbare gegevens, inclusief eerdere onderzoeken naar de regelingen en praktijk van ontslagvergoedingen.

#### Tot slot

Gelet op de eerdere adviezen van uw commissie meen ik, gelet op de primair bestuurlijke invalshoek van de opgeworpen materie, dat ook deze adviesaanvraag bij u in goede handen is.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



Mevrouw dr. G. ter Horst



## Verschillen in rechtspositie en ontslagstelsel tussen ambtenaren en werknemers

### Ambtenaar versus werknemer

Verschillende overwegingen hebben in het verleden geleid tot de bijzondere status van ambtenaren. Een eigen ambtelijke rechtspositie werd van belang geacht met het oog op de gewenste onpartijdigheid van de overheid en de bescherming van overheidsdienaren tegen politieke willekeur. Vanuit dezelfde benadering komt de gedachte dat uit het overheidsgezag voortvloeide dat de overheidswerknemer niet op voet van gelijkwaardigheid met de overheid kon contracteren en dat de figuur van de arbeidsovereenkomst daarom niet passend was. De Ambtenarenwet kwam tot stand, waarbij de keuze voor een afzonderlijke status voor ambtenaren wettelijk werd vastgelegd.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw begon het proces om de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen bij de overheid steeds meer af te stemmen op wat gebruikelijk is in de sector bedrijven. Specifieke wetten worden sindsdien in principe van toepassing verklaard op zowel de sector bedrijven als de overheid, bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) en de Arbeidstijdenwet. Dit is een logische ontwikkeling: thema's als arbeidsomstandigheden, arbeidstijden en gelijke behandeling hebben voor zowel overheidswerknemers als werknemers in de sector bedrijven dezelfde betekenis.

Door sommige overheidswerkgevers (met name in de sector onderwijs) worden niet alleen ambtelijke aanstellingen verleend, maar ook arbeidsovereenkomsten gesloten. Voor die laatste categorie geldt dan alleen de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden en het daarmee verbonden stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming. De individuele relatie tussen werkgever en werknemer is dan een civielrechtelijke.

De harmonisatiegedachte met betrekking tot de sociale zekerheid van overheidswerknemers heeft er toe geleid dat de werknemersverzekeringen, de WAO (inmiddels opgevolgd door de WIA), de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet (ZW), gefaseerd in de periode 1998-2001 ook op overheidswerknemers van toepassing zijn verklaard.<sup>1</sup> Ook de in 2006 ingevoerde Zorgverzekeringswet geldt voor alle werknemers, inclusief ambtenaren.

Dit alles heeft er toe geleid dat de verschillen in rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de particuliere sector in de loop der jaren aanzienlijk zijn verminderd. De nog resterende verschillen worden hierna behandeld.

#### 1 Verschillen die voortvloeien uit de bijzondere positie van de overheidswerkgever

Deze verschillen blijven bestaan, ongeacht of de overheidswerkgever aanstellingen verleent of arbeidsovereenkomsten sluit.

- Openbaarmaking van inkomens die het ministersalaris overstijgen (WOPT).
- Regelingen die een inbreuk maken op grondrechten van ambtenaren
- Regelingen in verband met het primaat van de politiek.  
De Wet melding collectief ontslag is evenals het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA 1945), niet van toepassing op werknemers in dienst bij een publiekrechtelijk lichaam en op onderwijzend of docerend personeel.<sup>2</sup>
- De overheid is – ook bij privaatrechtelijk handelen – gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Eigenrisicodragerschap voor WW.

#### 2 Verschillen in arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit het arbeidsvoorwaardenoverleg

Sinds in 1993 het zogenaamde sectorenmodel werd ingevoerd, worden de arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet meer op centraal niveau onderhandeld, maar op decentraal (sectoraal) niveau. Met dit model wordt over ten minste de algemene salarisontwikkeling, de mutaties in de arbeidsduur en wijzigingen in algemeen bovenwettelijke aanspraken over ziekte en werkloosheid op decentraal niveau onderhandeld. De overheid is opgedeeld in dertien arbeidsvoorwaardelijke sectoren, te weten Rijk, Defensie, Politie, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Universiteiten, Universitaire Medische Centra, HBO, BVE, voortgezet- en primair onderwijs.

De onderhandelingen over een tweede groep arbeidsvoorwaarden – pensioenen, arbeidsongeschiktheid, VUT en de aanspraken bij ziekte en werkloosheid voorzover die overeenkwamen met de wettelijke aanspraken voor werknemers in de marktsector – worden bovensectoraal gevoerd. De overige, ofwel derde groep van, voorwaarden konden naar wens van de onderhandelende partijen op sectoraal of op verder decentraal (instellings)niveau overeengekomen worden. Een essentieel onderdeel van dit model is het “overeenstemmingsvereiste”. Dit houdt in dat veranderingen in de

<sup>1</sup> De financiering van WW en ZW is niet geharmoniseerd. Overheidswerkgevers zijn verplicht eigenrisicodragers voor de WW-uitkeringen. ZW-lasten worden verevend onder alle overheidswerkgevers via het Uitvoeringsfonds voor de overheid.

<sup>2</sup> Waar in de sector bedrijven bedrijfseconomische redenen die noodzaken tot collectief ontslag verband zullen houden met een (dreigende) financieel zwakke positie die op bedrijfsmatige gronden kan worden aangetoond, zal dit bij de overheid in beginsel niet het geval zijn. Een collectief ontslag bij de overheid vloeit in het algemeen voort uit een politieke beslissing tot reorganisatie van een (deel van) de overheid. Een toetsing van de noodzaak van een dergelijk reorganisatiebesluit door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is niet reëel.

arbeidsvoorwaarden alleen nog kunnen worden doorgevoerd als daarover overeenstemming wordt bereikt met een meerderheid van de organisaties voor overheidspersoneel.

De hierboven puntsgewijze opgesomde verschillen zouden bij een privaatrechtelijk stelsel onderdeel vormen van de CAO, zij verdwijnen niet door de overgang naar een privaatrechtelijk stelsel. Een voorbeeld hiervan zijn de aanvullende regelingen bij werkloosheid. Afgezien van het publiekrechtelijke karakter zijn de regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid materieel vergelijkbaar met die van de sector bedrijven. De publiekrechtelijke regelingen bij werkloosheid hebben veelal een ander karakter en een andere inhoud: periodieke aanvulling bovenop de WW-uitkering en periodieke uitkering na afloop van de WW-uitkering in plaats van een eenmalige ontslagvergoeding. Deze boven- en nawettelijke regelingen komen ook voor in onderwijssectoren met werknemers op basis van een arbeidsovereenkomst en zijn dus niet alleen voorbehouden aan ambtenaren.

### 3. Verschillen die de “ambtelijke status” vormen

Onderstaande verschillen verdwijnen als de ambtelijke status in zijn geheel wordt afgeschaft.

- Publiekrechtelijke aanstelling.
- Publiekrechtelijke rechtsgang bij ontslag.

De rechtsverhouding tussen overheid en ambtenaar wordt beheerst door het bestuursrecht en niet door het civiele recht. Daaraan verbonden is dat de rechtsbescherming ook een bestuursrechtelijke is en niet een civielrechtelijke. Tegen handelingen en besluiten van de overheidswerkgever staat voor de ambtenaar, na de interne bezwaarschriftenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht, beroep open bij de (sector bestuursrecht van de) arrondissementsrechtbanken en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. In het privaatrecht kent men rechtspraak in drie instanties namelijk bij de (sector Kanton van de) arrondissementsrechtbanken, het Hof en ten slotte de Hoge Raad. Ongeveer de helft van de ontslagen op initiatief van de werkgever in de sector bedrijven vindt plaats via de ontbindingsprocedure bij de kantonrechter. Dit betreft een bijzondere procedure waartegen geen beroep openstaat.

Bij Hof en Hoge Raad geldt verplichte procesvertegenwoordiging door middel van een advocaat, in het bestuursprocesrecht is dat nergens het geval.

- Publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden(overleg).

Bijlage IIIA vat de omschreven verschillen tussen het ambtelijk- en het privaatrechtelijk stelsel zoals dat in de sector bedrijven geldt<sup>3</sup> samen in één overzicht.

Door middel van een brief aan de Tweede Kamer van 30 oktober 2008 (Kamerstukken II, 31701, nr. 5, vergaderjaar 2008-2009) heeft de minister van BZK, namens het kabinet, het standpunt ingenomen dat een algehele afschaffing van de ambtelijke status niet gewenst wordt geacht. Het feit dat aan een ambtenaar bijzondere eisen worden gesteld rechtvaardigt een bijzondere positie met daarbij een bescherming tegen politieke willekeur, zo luidt de conclusie.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd een (evaluerend) onderzoek uit te voeren naar de werking en effecten van het eigenrisicodragerschap WW en het ambtelijk ontslagrecht op het personeelsbeleid van organisaties in de in de overheids- en onderwijssectoren<sup>4,5</sup>. Een belangrijke aanleiding voor het laten uitvoeren van dit onderzoek was de zorg dat eigenrisicodragerschap WW, eventueel in combinatie met het ambtelijk ontslagrecht, belemmerend kunnen werken op het werving- en aannamebeleid van werkgevers bij overheid en in het onderwijs met betrekking tot met name oudere werknemers en werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt (“outsiders”). Tevens bestond de zorg dat eigenrisicodragerschap WW en ambtelijk ontslagrecht mogelijk een belemmering vormen voor het effectief, doelmatig, flexibel en slagvaardig functioneren van overheids- en onderwijsorganisaties als werkgever. Die zorg leidde tot de twee centrale onderzoeksvragen:

1. Vormt het eigenrisicodragerschap WW, al dan niet in combinatie met het ambtelijk ontslagrecht, daadwerkelijk een belemmering voor het aannemen van oudere werknemers alsook andere outsiders op de arbeidsmarkt (zoals arbeidsgehandicapten en langdurige werklozen)?
2. Vormt het eigenrisicodragerschap WW, al dan niet in combinatie met het ambtelijk ontslagrecht, daadwerkelijk een belemmering voor het efficiënt, doelmatig, flexibel en slagvaardig functioneren van overheids- en onderwijsorganisaties als werkgever?

Als antwoord op de eerste centrale onderzoeksvraag concludeerde SEO dat er geen aanwijzingen zijn dat het eigenrisicodragerschap WW, al dan niet in combinatie met het ambtelijk ontslagrecht, een belemmering vormt voor het

<sup>3</sup> Het privaatrechtelijk stelsel zoals dat bijvoorbeeld in (delen van) Onderwijssectoren geldt komt niet geheel overeen met dat in de sector bedrijven.

<sup>4</sup> Concept eindrapport “Consequenties eigen risicodragen WW voor de arbeidsorganisatie bij overheid en onderwijs”, SEO, 30 december 2008

<sup>5</sup> Overheidssectoren: rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, rechterlijke macht), Politie en Defensie  
Onderwijssectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsopleiding, hoger beroepsopleiding, universiteiten, onderzoeksinstituten, academische ziekenhuizen.



aannemen van oudere werknemers. Anders ligt dat voor andere outsiders op de arbeidsmarkt, zoals werklozen en allochtonen. In antwoord op de tweede centrale onderzoeksvraag werd geconcludeerd dat het eigenrisicodragen WW geen belemmering hoeft te vormen voor het efficiënt, doelmatig, flexibel en slagvaardig functioneren van overheids- en onderwijsorganisaties als werkgever.

### **Ontslagstelsel sector markt**

Het ontslagstelsel voor werknemers is een product van een lange geschiedenis. We hebben in Nederland een zogenaamd duaal ontslagstelsel, dat wil zeggen een publiekrechtelijk én een privaatrechtelijk ontslagrecht naast elkaar. Uit 1944 stamt het voorschrift dat een werkgever een werknemer niet mag ontslaan zonder voorafgaande toestemming van het Centraal Orgaan voor Werk en Inkomen (CWI), voorheen het Arbeidsbureau. Het ontslagrecht is daarnaast geregeld in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Het huidige systeem van ontslagbescherming kent, wat de marktsector betreft, verschillende ontslagroutes. Bij deze routes kan een onderscheid worden gemaakt tussen routes die vereisen dat de ontslaggrond, voordat het ontslag plaatsvindt, wordt getoetst door het CWI of de rechter, en routes waarbij dat niet het geval is. In het laatste geval kan de ontslaggrond nog steeds worden getoetst, maar dit gebeurt achteraf, dus nadat het ontslag is gegeven.

Een *voorafgaande* toets van de ontslaggrond vindt plaats bij:

- opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever en
- ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter.

Een rechterlijke toets *achteraf* kan zich voordoen bij:

- beëindiging van rechtswege
- beëindiging met wederzijds goedvinden
- beëindiging tijdens de proeftijd
- ontslag op staande voet
- kennelijk onredelijk ontslag

#### *Voorafgaande toetsing van ontslaggronden door CWI*

Een arbeidsovereenkomst kan behalve met wederzijds goedvinden of van rechtswege eindigen, maar ook door opzegging. De werkgever heeft daarvoor toestemming nodig van het CWI en zal de voor opzegging geldende bepalingen in acht moeten nemen. Dit laatste komt echter pas aan de orde als het CWI de werknemer heeft gehoord en de reden voor het ontslag heeft getoetst aan de hand van het Ontslagbesluit. Het gaat hierbij meer in het bijzonder om bedrijfs-economische redenen, arbeidsongeschiktheid, verstoorde arbeidsrelatie of verwijtbaar handelen dan wel disfunctioneren van de werknemer. Bij een ontslagaanvraag op één van deze gronden beoordeelt het CWI of het voorgenomen ontslag redelijk is in het licht van de mogelijkheden en belangen van beide partijen en het Ontslagbesluit. Besluit het CWI om geen ontslagvergunning te verlenen, dan kan het dienstverband niet rechtsgeldig worden opgezegd. Tegen dit besluit kan geen beroep worden ingesteld. Wel kan in zo'n geval de kantonrechter worden verzocht de arbeidsovereenkomst alsnog te ontbinden.

Wordt een dienstverband met toestemming van het CWI en met in achtneming van de daarvoor geldende bepalingen door opzegging beëindigd, dan is een ontslagvergoeding niet aan de orde. Wil de werknemer in zo'n geval toch een vergoeding dan zal hij een procedure moeten starten op grond van kennelijk onredelijk ontslag.

Slaagt de werknemer in het leveren van het bewijs van de kennelijke onredelijkheid van het ontslag, dan kan de rechter een schadevergoeding toekennen. De hoogte van deze vergoeding hangt af van de feiten en de concrete omstandigheden van het geval. Soms wordt daarbij de kantonrechtersformule<sup>6</sup> gehanteerd en soms ook niet. De rechter komt op dit punt een grote mate van vrijheid toe. Uitgangspunt hierbij is dat de vergoeding zoveel mogelijk recht doet aan de door beëindiging van het dienstverband geleden schade.

#### *Voorafgaande toetsing van ontslaggronden door de rechter*

Naast opzegging bestaat de mogelijkheid van ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Werkgever en werknemer kunnen daartoe altijd een verzoek indienen bij de kantonrechter. Zij zijn vrij in de keuze om de arbeidsovereenkomst op deze manier dan wel door opzegging te laten eindigen. Wel vereist ontbinding een gewichtige reden, dat wil zeggen een dringende reden die ontslag op staande voet zou rechtvaardigen, dan wel een verandering van omstandigheden die een beëindiging van het dienstverband op korte termijn rechtvaardigt. Deze omstandigheden kunnen liggen in het functioneren van de werknemer of een verstoorde arbeidsrelatie, maar ook in een verandering van bedrijfseconomische of organisatorische omstandigheden. Wat de ontslaggronden betreft is er op dit punt weinig verschil tussen de ontbin-

dingsweg en de CWI route. Beide routes verschillen echter wel op andere punten. Zo zijn bij ontbinding, anders dan bij opzegging, het Ontslagbesluit, noch de opzegverboden van toepassing.

Een ander belangrijk verschilpunt is dat bij ontbinding een ontslagvergoeding kan worden toegekend. Dit is echter alleen aan de orde bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens verandering van omstandigheden.

### **Ontslagstelsel ambtenaren**

Het dienstverband van een ambtenaar eindigt in geval van een aanstelling voor onbepaalde tijd door een ontslagbesluit. Binnen het ambtenarenrecht bestaat een gesloten ontslagstelsel. Dit betekent, dat een overheidsorgaan een ambtenaar alleen kan ontslaan op een in de rechtspositieregeling genoemde grondslag. Ontslag op staande voet is niet mogelijk. Dit betekent, dat een overheidsorgaan de keuze heeft uit een aantal ontslaggronden. Het betreft o.a.:

- Ongeschiktheidontslag en onbekwaamheidontslag
- Disciplinair ontslag
- Ontslag uit een tijdelijke aanstelling
- Ontslag wegens ziekte
- Reorganisatieontslag
- Ontslag op andere gronden

De meest ruime ontslaggrond, ontslag op andere gronden of 'incomptabilité d'humeur' (ontslag wegens verstoorde arbeidsverhoudingen) wordt gebruikt voor al die gevallen waar één van de andere gronden niet van toepassing is.

Het ambtenarenontslagrecht kent geen bestuurlijke preventieve externe ontslagtoets. Er is met andere woorden geen sprake van een duaal ontslagstelsel. De overheidswerkgever kan een ambtenaar zonder hulp van buiten ontslaan. De rechtsbescherming van de ambtenaar bestaat uit een interne geschilbehandeling binnen de eigen overheidsorganisatie (de bezwaarfase) en daarna zonodig ambtenarenrechtspraak in twee instanties: sector bestuursrecht rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

### *Regelingen*

De (semi)overheidswerknemers kunnen bij ontslag allereerst aanspraak maken op een aantal wettelijke regelingen met betrekking tot inkomensvervangende uitkeringen: de Werkloosheidswet (WW) en, voor een aantal politieke topfuncties, de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA).

Voor een aantal functies is daarnaast in rechtspositiereglementen (meestal: CAO of wettelijke regeling) geregeld dat een ontslagen functionaris aanspraak kan maken op een zogenaamde 'bovenwettelijke' (een percentage hoger dan 70) of 'nawettelijke' uitkering (die ook na de normale WW-looptijd wordt voortgezet). Van de functies die onder de WW vallen geldt voor 82 procent ook een aanspraak op een 'bovenwettelijke' uitkering; bij de gemeenten, provincies en waterschappen geldt dat voor al die functies. De grondslag voor de berekening is meestal niet gemaximeerd. In ruim de helft van de gevallen is er ook recht op een 'nawettelijke' uitkering, vooral in de sectoren rijk, onderwijs, gemeenten en provincies. De 'bovenwettelijke' uitkering bestaat in ruim de helft van de gevallen uit een aanvulling gedurende een jaar tot 80 (of 78) procent, waarna de uitkering hetzij in één keer naar 70 procent terugvalt (gemeenten, provincies, onderwijs), hetzij via een tussenstapje van aanvulling tot 75 procent gedurende zes maanden (politie, sommige ZBO's). De duur van de 'nawettelijke' uitkering is voornamelijk afhankelijk van de duur van het dienstverband en van de leeftijd van de betrokken (semi)overheidswerknemer.

# Samenvatting verschillen tussen ambtelijk en privaatrechtelijk stelsel<sup>1</sup>

	Ambtelijk stelsel	Privaatrechtelijk stelsel
<b>Verschillen die verdwijnen bij afschaffing van de ambtelijke status</b>		
Dienstbetrekking en ontslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formeel eenzijdige aanstelling</li> <li>- in beginsel limitatieve lijst van ontslaggronden</li> <li>- eenzijdig ontslag mogelijk zonder bemoeienis van derden (geen CWI of rechter nodig)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- overeenkomst</li> <li>- opzegbevoegdheid met opzegverboden</li> <li>- bemoeienis derden nodig bij conflicten (preventieve toets CWI of rechterlijke ontbinding)</li> </ul>
Rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AWB van toepassing evenals algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)</li> <li>- Bestuursrechter, Centrale Raad van Beroep</li> <li>- Interne awb bezwaarprocedure, gevolgd door rechtspraak in twee instanties,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- civielrechtelijk procesrecht van toepassing en beginsel van redelijkheid en billijkheid</li> <li>- kantonrechter, Hof, Hoge Raad</li> <li>- bij ontslag dmv ontbindingsprocedure kantonrechter is geen beroep mogelijk, andere arbeidsrechtelijke procedures kennen rechtsbescherming in 3 instanties</li> </ul>
Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- in publiekrechtelijke regelingen aanwijzing, positie en bevoegdheden van overlegpartners</li> <li>- overeenstemming met meerderheid van centrales verplicht</li> <li>- akkoord tussen sociale partners schept geen rechtstreekse rechten en plichten voor de individuele ambtenaar, vertaalslag naar publiekrechtelijke regelingen altijd nodig voor materiële rechten (avv niet nodig)</li> <li>- rechtspositieregeling heeft doorlopend karakter, niet-tijdelijk tenzij dit wordt afgesproken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organisatie van het overleg van onderop (decentraal)</li> <li>- overeenstemming met één vakbond volstaat voor CAO</li> <li>- CAO schept rechten alleen voor aangesloten werknemers en werkgevers; ge-avv'de CAO's gelden ook voor niet-aangesloten werknemers en werkgevers</li> <li>- CAO is tijdelijk (wel met nawerking)</li> </ul>
<b>Verschillen die (moeten) blijven gelden vanwege het bijzondere van het werken bij de overheid of de bijzondere positie van de overheidswerkgever</b>		
Topinkomens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WOPT regime</li> <li>- normering in de maak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen WOPT regime</li> <li>- geen normering</li> </ul>
Integriteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- integriteitsregels</li> <li>- ambtsmisdriven met verhoogde strafmaat</li> <li>- klokkenluidersregelingen</li> <li>- disciplinaire maatregelen incl. strafontslag</li> <li>- regels tegen belangenverstremgeling</li> <li>- openbaar maken nevenfuncties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- algemeen begrip "zich gedragen als een goed werknemer en goed werkgever betaamt" (BW)</li> <li>- ontslag op staande voet bij ernstige misdrijvingen of vergrijpen op de werkvloer</li> </ul>
Beperking grondrechten	mogelijk en in bepaalde situaties nodig, maar vergt wettelijke regeling	In privaatrechtelijke overeenkomsten niet aan de orde
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij handelingen en besluiten	van toepassing, ook bij handelen als werkgever	niet van toepassing (maar wel: redelijkheid en billijkheid)
Sturingsmechanisme	sturing in de regel via budgetten (financiering uit algemene middelen)	sturing via prijzen (financiering uit vermogen, omzet en winst)
Eigenrisicodragerschap WW	verplicht voor overheidswerkgevers; ontbreken faillissementsrisico, andere of geen conjunctuur in werkloosheid	niet van toepassing op en ook niet mogelijk voor private werkgevers
Pensioenoverleg tussen werkgevers en werknemers	vastgelegd in Wet privatisering ABP (aangewezen sector-werkgevers en gefixeerde stemverhouding i.v.m. positie en belangen van kabinet)	niet vastgelegd in wet, maar bottom up organisatie van het overleg tussen werkgevers en werknemers; pensioenfonds of verzekeraar bepaalt inhoud van de pensioenregeling
Lidmaatschap SER / STAR	geen lidmaatschap (onderscheid bedrijfsleven-overheid)	lidmaatschap via werkgeverskoepels
<b>Materiële verschillen in CAO-afspraken en -regelingen die onafhankelijk van de ambtelijke status kunnen worden gewijzigd</b>		
Aanvulling op WW-uitkering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- periodieke aanvulling op WW o.b.v. diensttijd (alleen bij toekenning van WW)</li> <li>- aanvulling stopt bij einde van werkloosheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eenmalige ontslagvergoeding o.b.v. leeftijd en diensttijd, ongeacht of WW wordt toegekend</li> <li>- ontslagvergoeding wordt niet teruggevorderd bij werkherhating</li> </ul>

## Ontwikkelingen

Al sinds 1975 circuleren voorstellen om het ontslagrecht aan te passen, maar geen van deze voorstellen heeft het Staatsblad gehaald. De wens tot aanpassen is er omdat de dubbele rechtsgang die het Nederlandse stelsel kent als knellend wordt ervaren. We spreken van dubbele rechtsgang omdat toetsing van ontslag mogelijk is enerzijds in de vorm van ontslag via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) met voorafgaande toestemming maar zonder vergoeding en anderzijds via ontbinding door de kantonrechter met vergoeding (kantonrechtersformule).

Het afschaffen van de dubbele rechtsgang is niet het hele probleem. Werkgevers dienen ook een gegronde motivatie te hebben voor het ontslag. Een reden die door de rechter moet kunnen worden getoetst. De ervaring leert echter dat het debat hierover zich toespitst op de hoogte van de vergoeding bij een ontslag of ontbinding en de maximering daarvan.

Na een verdeeld advies van de Stichting van de Arbeid in 2006 is getracht het onderwerp in de participatietop tussen kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties op 27 juni 2007 op te lossen. De wijziging van het ontslagrecht zou worden gekoppeld aan het bredere onderwerp van het verhogen van de arbeidsparticipatie. Een versoepeling van het ontslagrecht in ruil voor de toezegging van werkgevers om 200.000 langdurig werklozen aan werk te helpen. Er werd geen overeenstemming op dit punt bereikt. Werknemersorganisatie hechten veel belang aan de “bescherming” van de rechten van werknemers en waren met name bang dat oudere werknemers van deze voorstellen de dupe zouden zijn.

De minister van SZW heeft vervolgens gewerkt aan een eigen voorstel ten aanzien van het ontslagrecht. In dit voorstel werd zowel voorgesteld de ontbindingsprocedure door het CWI af te schaffen als de verplichte toets van de rechter uit de wet te halen. In ruil hiervoor zou dan een wettelijke minimumnorm voor een ontslagvergoeding worden ingevoerd. De regering kon echter nog geen besluit nemen over de voorgestelde wijziging van het ontslagrecht.

Dit leidde ertoe dat eind november 2007 door het kabinet werd besloten op dat moment geen voorstel te doen voor de hervorming van het ontslagrecht. In plaats daarvan werd op 21 december 2007 een commissie van deskundigen ingesteld, de Commissie Arbeidsparticipatie, die advies moest geven over de vraag welke maatregelen nodig zijn om de door het kabinet gewenste structurele verhoging van de arbeidsparticipatie (80% per 2016) te realiseren en in dat verband in de lopende kabinetsperiode een substantiële stap te zetten om 200.000 werklozen extra aan het werk te krijgen. Deze commissie heeft op 16 juni 2008 een eindrapport gepubliceerd. De nadruk in dit rapport ligt sterk op verhoging van de arbeidsparticipatie en het aanreiken van een systeemwijziging, bestaande uit een werkbudget en werkverzekering. Deze kunnen worden ingezet bij werkgevers en werknemers, waardoor het systeem van ontslagregelingen uiteindelijk overbodig, en op de korte termijn minder duur en rigide kan worden. Echter een kader ten gevolge waarvan de ontslagregelingen en hoogte van de schadeloosstellingen bij topfunctionarissen worden genormeerd, maken geen onderdeel uit van dit advies.

## Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

In januari 2007 heeft de WRR haar rapport *Investeren in Werkzekerheid* uitgebracht. Er valt, zo blijkt uit het onderzoek dat de raad heeft gedaan naar de veranderende vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt door institutionele vernieuwing, voor meerdere partijen winst te behalen: werkgevers en werknemers, insiders en outsiders, jong en oud, man en vrouw. In dit rapport doet de raad onder de noemer van werkzekerheid voorstellen om flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt op een andere leest te schoeien. Het centrale begrip in dit rapport is werkzekerheid.

Arbeidsmarktbeleid is van invloed op de participatie op de arbeidsmarkt en op de transitie die op de arbeidsmarkt gemaakt worden. Een vijftal arbeidsmarktinstrumenten is in dit rapport afzonderlijk beschreven: ontslagbescherming, minimumloon, activerend arbeidsmarktbeleid, werkloosheidwetgeving en cao's.

Het huidige duale stelsel van ontslagrecht lijkt als regel geen uitzonderlijke problemen op te leveren. Voor de relatief kleine categorie van ontslagen wegens persoonlijke reden lijken die problemen zich wel voor te doen. Op het totale aantal beëindigingen is dit een relatief kleine categorie. Aan de ene kant zijn er problemen met de veeleisende procedure via het CWI, aan de andere kant worden de door de kantonrechter toegekende ontslagvergoedingen soms als buitensporig ervaren.

Werkzekerheid kan in belangrijke mate met het huidige arbeidsmarktinstrumentarium vormgegeven worden. Daarvoor moeten deze instrumenten wel beter op elkaar afgestemd worden.

Met betrekking tot de overgang van baan naar baan constateert de WRR dat er bij gedwongen ontslag drie concurrerende vormen van inkomensbescherming zijn (loon gedurende opzegtermijn, ontslagvergoeding en WW), waarvan alleen de WW mede gericht is op het verwerven van vaardigheden. Door de loondoorbetaling en de ontslagvergoeding om te zetten in een actieve zoekperiode (waarvan de lengte varieert met het arbeidsverleden) en door de reïntegratie-inspanningen van werknemer, werkgever en overheid gebundeld naar voren te halen, wordt de kans op het vinden van een nieuwe baan gemaximeerd.

Als in de cao overeenstemming is bereikt over een adequate invulling van de inspanningen gedurende de zoekperiode

die aan het ontslag voorafgaat, en er ook duidelijkheid is over het aangekondigde ontslag en over de duur van die zoekperiode, vervalt de reden om de ontslagverlening door tussenkomst van CWI of kantonrechter te laten goedkeuren. Ten behoeve van werknemers zonder cao kunnen de hoofdbestanddelen van deze cao-afspraken vervolgens in een kaderwet worden neergelegd. Het gaat om een wezenlijke breuk met traditionele vormen van het arbeidsbestel. Dit zal de nodige innovatie vergen. Om ervaring op te doen bepleit de WRR dan ook dit model in eerste aanleg toe te passen op de ontslagen vanwege het persoonlijke functioneren (verwijtbaar gedrag, disfunctioneren, verstoorde arbeidsrelatie). In de praktijk blijkt deze ontslaggrond veruit de meeste problemen op te leveren.

De Commissie Arbeidsparticipatie (zie hieronder) probeert via instrumenten als bijvoorbeeld het “werkbudget” en de Werkverzekering nieuwe wegen in dit proces in te slaan om zo de arbeidsparticipatie te verhogen.

#### **Wijziging kantonrechtersformule**

Op 30 oktober 2008 heeft de Kring van Kantonrechters besloten om de Kantonrechtersformule (ontslagvergoeding = Aantal gewogen dienstjaren x Beloning x Correctiefactor) te wijzigen. De aangekondigde wijziging die in werking treedt op 1 januari 2009 leidt in de meeste gevallen tot een versobering van de ontslagvergoeding.

Voor de berekening van de ontslagvergoeding gold bij de vaststelling van het aantal gewogen dienstjaren (A-factor): tot 40 jaar tellen de dienstjaren voor 1, van 40 tot 50 jaar voor 1½ en vanaf 50 jaar voor 2. Met de wijziging geldt vanaf 1 januari 2009 de volgende weging: tot 35 jaar tellen de dienstjaren voor ½, van 35 tot 45 jaar voor 1, van 45 tot 55 voor 1½ en vanaf 55 voor 2. Met name de ontslagvergoedingen voor jonge werknemers worden derhalve flink versoberd.

Niet alleen de A-factor verandert, de wijziging treft ook de C-factor. De kantonrechters willen meer aandacht geven aan bijzondere omstandigheden. Daarbij moet met name worden gedacht aan de arbeidsmarktpositie van de werknemer en de financiële positie van de werkgever. Bij de beantwoording van de vraag of de werknemer goede kansen heeft om snel een nieuwe baan te vinden, moet volgens de kantonrechters straks onder meer worden betrokken of de werkgever de werknemer in de gelegenheid heeft gesteld zichzelf te ontwikkelen door middel van cursussen en dergelijke. Voor wat betreft de financiële positie van de werkgever geldt dat de kantonrechters daar meer dan nu rekening mee zullen houden. De werkgever moet dan wel met jaarstukken en onderbouwde prognoses kunnen aantonen dat een volgens de formule berekende vergoeding voor hem onbetaalbaar is. Door de wijziging van de berekening van de C-factor kunnen de gevolgen van de recessie (voor de werknemer door zijn arbeidsmarktpositie en voor de werkgever door de financiële gevolgen daarvan voor de onderneming) een rol gaan spelen bij de vaststelling van de hoogte van de ontslagvergoeding.

Daarnaast gaan de kantonrechters in op twee specifieke groepen werknemers: de werknemers die vlak voor hun pensioen zitten en de werknemers met een bepaalde tijd contract dat binnen 2 jaar wordt ontbonden. Ten aanzien van de eerste groep staat in de huidige Kantonrechtersformule dat de vergoeding niet hoger zal zijn dan de verwachte inkomstenderving tot de pensioengerechtigde leeftijd. Deze regel is gesteld omdat zuivere toepassing van de formule in geval van een lang dienstverband anders als uitkomst zou hebben dat aan de werknemer een veel hoger bedrag aan geld wordt toegekend dan hij in de nog resterende diensttijd tot aan zijn pensioen zou hebben verdiend. Dat wordt als niet wenselijk ervaren. Gelet op de huidige flexibiliteit van de pensioenleeftijd hebben de kantonrechters deze regel nader geconcretiseerd. Bij de bepaling van de vergoeding van deze werknemers zal rekening worden gehouden met de leeftijd waarop zij naar verwachting met pensioen zouden zijn gegaan als de ontbinding er niet tussendoor was gekomen. Voor de tweede groep, de werknemers waarvan de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zonder tussentijds opzegbeding binnen 2 jaar wordt ontbonden, geldt een afzonderlijke regeling. In dat geval heeft de werknemer recht op een vergoeding gelijk aan het salaris over de resterende looptijd van zijn contract. In alle andere gevallen wordt de vergoeding op de normale wijze berekend.

#### **Commissie Arbeidsparticipatie**

De Commissie Arbeidsparticipatie constateert dat het Nederlandse systeem van ontslagregelingen een cultuur bevordert van ‘blijven zitten waar je zit’. Zo kan bij een lang dienstverband aanspraak worden gemaakt op een hoge ontbindingsvergoeding, ook als een werknemer niet functioneert. Dit geeft werknemers onvoldoende impuls om zich verder te ontwikkelen en plaatst werknemers in een ‘gouden kooi’. Het zal duidelijk zijn dat dit de mobiliteit op de arbeidsmarkt niet ten goede komt. Als werknemers geen impulsen krijgen om zich verder te ontwikkelen, zal hun productiviteit na verloop van tijd niet meer in verhouding staan tot het loon c.q. tot de ontslagvergoeding die in ontbindingsprocedures moet worden betaald. Dit maakt oudere werknemers duur en hun kansen op de arbeidsmarkt zwak. Naarmate werknemers ouder zijn op het moment dat ze ontslagen worden, dreigen zij hierdoor langdurig werkloos te raken.

In het Nederlandse systeem hangt de vraag of een ontslagvergoeding wordt toegekend in belangrijke mate af van de manier waarop het dienstverband wordt beëindigd. Bij ontbinding door de rechter wordt in ca 90% van de gevallen een vergoeding toegekend. Eindigt het dienstverband van rechtswege, dan kan in beginsel geen aanspraak op een ontslagvergoeding worden gemaakt.

Ook als de CWI-route wordt gevolgd is een ontslagvergoeding in principe niet aan de orde, tenzij er na de CWI-route een procedure wordt gestart op grond van kennelijk onredelijk ontslag.

De commissie Arbeidsparticipatie heeft ter doorbreking van deze 'systeemfouten' een aantal sporen voorgesteld ter verhoging van de arbeidsparticipatie.

Investeren in inzetbaarheid is het uitgangspunt van de benadering van de Commissie. Dit vereist dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om die investeringen te doen. Bovendien vereist het een gezamenlijke focus van werkgevers, werknemers en de overheid. De prikkels moeten goed liggen. Om dit te bewerkstelligen stelt de Commissie ondermeer de volgende aanpassingen voor:

- Een werkbudget voor iedereen.  
Dit budget kan iedereen gebruiken om te investeren in vaardigheden en om talenten te ontwikkelen. Het budget is individueel en kan worden ingezet voor scholing en inkomensaanvulling. Inkomensaanvulling is aan de orde als een werknemer met deeltijdpensioen gaat, een minder belastende functie aanvaardt of tussen twee banen in zit. Ook bij tijdelijk inkomensverlies door zorgtaken of het starten van een eigen bedrijf is het werkbudget beschikbaar. Het remt dus de baanmobiliteit niet af en laat ruimte voor verschillende keuzen
- De WW wordt een Werkverzekering.  
In de visie van de Commissie wordt de huidige werkloosheidsuitkering omgevormd tot een werkverzekering, die gericht is op het investeren in inzetbaarheid en op het beperken van de duur van inactiviteit, en die ervoor zorgt dat werkgever en werknemer bij een (dreigend) ontslag op zoek gaan naar een nieuwe functie voor de werknemer. Daartoe wordt na de opzegtermijn een transferperiode ingelast, waarin de werkgever het loon doorbetaalt. Hierdoor ontstaat een sterke prikkel voor werkgever en werknemer om te investeren in inzetbaarheid en werkzekerheid. Immers, hoe hoger de arbeidsmarktkansen van de werknemer, hoe sneller hij aan het werk komt en dus hoe lager de kosten voor de werkgever. Dit stimuleert de werkgever om gedurende de arbeidsrelatie te investeren in de inzetbaarheid en bij dreigende werkloosheid de overgang naar ander werk te bevorderen en met de vakbonden afspraken te maken over van-werk-naar-werktrajecten.

Alle partijen betalen mee aan de financiering van het werkbudget: werkgevers, werknemers, sociale partners en de overheid via fiscale faciëring van het werkbudget. Werkgevers storten een vaste verplichte bijdrage in het werkbudget van iedere werknemer, ongeacht of deze een vast of een flexibel contract heeft. Deze verplichting wordt vastgelegd in de wet. De verplichte bijdrage in het werkbudget moet voor alle werknemers voldoende omvang hebben. Op termijn moet het oplopen tot een half maandsalaris per dienstjaar, hetgeen de werknemer in staat zou stellen om makkelijker van baan te wisselen en in geval van ontslag beter financieel toegerust te zijn. Dit werkbudget wordt opgebouwd tot dat er een jaar salaris inzit. Daarnaast wordt de werkgever meer dan nu verplicht de werknemers van 'werk naar werk' te helpen, middels instrumenten als outplacement, het volgen van scholing, applicatiecursussen enz., enz. Omdat de omvang van deze 'investeringsplicht van werkgever' via de werkverzekering wettelijk zal zijn verankerd, is het dan in principe niet meer nodig om via een juridische procedure een vergoeding te bemachtigen. De Commissie stelt dan ook dat als complement van de werkverzekering in de praktijk alleen in bijzondere situaties nog ontslagvergoedingen zullen worden betaald. Ontslagvergoedingen zijn nu een compensatie voor een geleden schade, achteraf, met vaak veel bijkomende (juridische) kosten. Deze kunnen eerlijker en efficiënter ingezet worden door ze al gedurende het dienstverband te gebruiken om te investeren in inzetbaarheid. De nadruk verschuift van schadeloosstelling naar schadelastbeperking en preventie.

### Gemeenten

Na jaren van overleg bereikten werkgevers en bonden in april 2008 overeenstemming over wijziging van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering. Per 1 juli 2008 wordt hiermee uitdrukkelijk de nadruk gelegd op re-integratie en niet op een inkomensvoorziening. De nieuwe regeling moet werkloosheid zoveel mogelijk voorkomen. In plaats daarvan worden ambtenaren ondersteund bij het vinden van nieuw werk. De gemeente en de ambtenaar moeten zich samen inspannen voor de overstap van werk naar werk. Deze inspanningen moeten al voor de ontslagdatum beginnen.

### Conclusie

We zien dat werkgevers- en werknemersorganisaties, het kabinet, de Kring van Kantonrechters maar ook de Commissie Arbeidsparticipatie en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ieder op eigen wijze, betrokken is bij de discussie over hoe anders kan worden omgegaan met het stelsel van ontslagvergoedingen in de huidige arbeidsmarkt. Werkzekerheid, scholing en het goed toegerust zijn voor een nieuwe baan op de arbeidsmarkt zijn belangrijker dan het krijgen van een 'zak geld' in geval van onvrijwillig ontslag. Bezien we de doelgroep waar ons advies zich op richt: de bestuurder in de publieke- en semipublieke sector dan moet worden geconcludeerd dat die bestuurder over het algemeen al goed is toegerust voor het vinden van een nieuwe baan op niveau. Hij is (bij)geschoold en kan zijn relatiernetwerk aanboren op het moment dat hij een overstap wil of moet maken. Veel toegepaste instrumenten om een werknemer van werk naar werk te begeleiden zoals outplacement, extra scholing of het stagelopen zullen in geval van een bestuurder zelden nodig zijn.

**Hoe groot is het probleem (kwantitatief)?**

Voor het onderzoek zijn 427 organisaties (met een geschat aantal van ruim 1400 topfuncties) benaderd met een schriftelijke vragenlijst, die ook via internet kon worden beantwoord. De gemiddelde respons was 42 procent, zij was relatief hoog in de overheidssectoren (m.u.v. Defensie), relatief laag bij het onderwijs en de woningcorporaties. De responderende organisaties hebben over de genoemde periode 302 ontslaggevallen gemeld; helaas kon, ook na uitstel van het moment van beëindigen van de dataverzameling, slechts over 79 daarvan nadere informatie worden verzameld.

**Regelingen**

De (semi)overheidswerknemers kunnen bij ontslag allereerst aanspraak maken op een aantal wettelijke regelingen met betrekking tot inkomensvervangende uitkeringen: de Werkloosheidswet (WW) en, voor een aantal politieke topfuncties, de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA).

Voor een aantal functies is daarnaast in rechtspositiereglementen (meestal: CAO of wettelijke regeling) geregeld dat een ontslagen functionaris aanspraak kan maken op een zogenaamde 'bovenwettelijke' (een percentage hoger dan 70) of 'nawettelijke' uitkering (die ook na de normale WW-looptijd wordt voortgezet). Van de functies die onder de WW vallen geldt voor 82 procent ook een aanspraak op een 'bovenwettelijke' uitkering; bij de gemeenten, provincies en waterschappen geldt dat voor al die functies. De grondslag voor de berekening is meestal niet gemaximeerd. In ruim de helft van de gevallen is er ook recht op een 'nawettelijke' uitkering, vooral in de sectoren rijk, onderwijs, gemeenten en provincies.

Van de functies die onder de APPA vallen is slechts een kwart voorzien van een aanspraak op een 'bovenwettelijke' uitkering en is slechts één op de negen voorzien van recht op een 'nawettelijke' uitkering.

De 'bovenwettelijke' uitkering bestaat in ruim de helft van de gevallen uit een aanvulling gedurende een jaar tot 80 (of 78) procent, waarna de uitkering hetzij in één keer naar 70 procent terugvalt (gemeenten, provincies, onderwijs), hetzij via een tussenstapje van aanvulling tot 75 procent gedurende zes maanden (politie, sommige ZBO's).

De duur van de 'nawettelijke' uitkering is voornamelijk afhankelijk van de duur van het dienstverband en van de leeftijd van de betrokken (semi)overheidswerknemer.

**Geldbedrag ineens**

Als bij ontslag een geldbedrag ineens wordt betaald, kan dit bedrag - anders dan in de private sector waar WW-uitkering en ontslagvergoeding doorgaans naast elkaar staan - in de (semi)publieke sector ook een gesommeerde aanspraak op inkomensvervangende uitkeringen omvatten. Het gaat dan niet zozeer om de WW, die in beginsel niet kan worden afgekocht (zij het dat bij toepassing van art. 99 ARAR de WW-aanspraken zullen moeten worden meeberekend als ondergrens voor de vergoeding), als wel om het afkopen van de 'boven-' en 'nawettelijke' uitkeringen. Bij elke vergelijking van ontslagvergoedingen tussen de (semi)publieke en de private sector moet met dit gegeven rekening worden gehouden. Een algemene regeling ten aanzien van een geldbedrag bij ontslag bestaat slechts ten aanzien van 45 functies (7 procent). Volgens deze regelingen is het voormalig salaris, of zijn salaris, leeftijd en de duur van het dienstverband bepalend voor de hoogte van de vergoeding. Volgens de respondenten is in 37 van de 302 door hen opgegeven ontslaggevallen (12,2 %) een geldbedrag ineens vertrekt. Over slechts acht gevallen daarvan is nadere informatie verstrekt (vijf bij de overheid, drie in het onderwijs). Daarbij is het bedrag telkens op basis van een individuele afspraak met de vertrekkende werknemer vastgesteld. Het gemiddelde van de acht betaalde bedragen is € 106 390.

**Overige vormen van compensatie**

Van voortzetting van het dienstverband na beëindiging van de functie vervulling wordt bij slechts 16 functies aangegeven dat daarvoor een algemene regeling bestaat. Deze functies blijken bij één ministerie (BZK voor de TMG-groep) en bij één gemeente te zijn gelocaliseerd.

Onder de gerapporteerde 79 ontslaggevallen zijn er tien waarin het dienstverband is voortgezet. In zes gevallen betrof dat periodes van drie tot negen maanden, over één geval is geen nadere informatie gegeven en in drie gevallen betreft dit langere periodes van respectievelijk drie, zes en zeven jaar; in deze drie gevallen ging het steeds om functionarissen in de leeftijdscategorie 55-59 jaar die om uiteenlopende redenen (ongeschiktheid, reorganisatie) op non-actief werden gesteld tot het moment van (pre)pensionering.

Voor vergoeding van de kosten van bemiddeling naar een andere functie is bij 85 functies een algemene regeling van kracht, vooral in de sector 'gemeentes' (67 functies) en in het onderwijs (11 functies). In vier op de vijf gevallen is de vergoeding niet aan een maximum gebonden. Onder de gerapporteerde 79 ontslaggevallen zijn er drie waarin kosten van bemiddeling zijn vergoed (bedragen: 11, 11 en € 20.000).

Ten aanzien van vergoeding van de kosten van her-, om- of bijscholing geldt voor 66 functies (10 procent) een algemene regeling. Het Rijk is op dit punt relatief sterk (21%), de gemeentes en provincies zijn hier in mindere mate (7%) zijn vertegenwoordigd. In vier op de vijf gevallen is geen maximumbedrag bepaald voor de te vergoeden kosten. Kosten van

scholing zijn vergoed (€ 10.000).

Ten aanzien van *suppletie* van het salaris, in geval een nieuwe functie een lager salaris genereert, is voor 30 procent van de functies een algemene regeling van kracht. Op functies bij het Rijk (52%) en de gemeentes (42%) is zo'n regeling relatief vaak van toepassing, op functies bij de provincie (6%) in veel mindere mate. Voor 16 functies (8%) geldt dat er geen maximumduur is bepaald, voor 51 (27%) dat de suppletie doorloopt totdat betrokkene in zijn nieuwe functie het salarisniveau van zijn vroeger functie heeft bereikt. Voor de overige 123 functies is wel een maximumduur bepaald. Onder de gerapporteerde 79 ontslaggevallen is er één waarin gedurende ten hoogste twee jaar suppletie van het salarisverschil is toegezegd.

Een *stimulerings- of vertrekpremie* voor een met ontslag bedreigde functionaris die zelf een andere functie vindt, is maar in weinig gevallen voorwerp van een algemene regeling, namelijk ten aanzien van 51 ambtelijke functies (8 procent), waarvan 24 bij het Rijk en 17 bij gemeentes. Onder de gerapporteerde 79 ontslaggevallen zijn er twee waarin bij reorganisatie een stimuleringspremie is toegezegd en vijf waarin een vertrekpremie is toegekend om vrijwillig vertrek te bevorderen. Het gemiddelde van de uitgekeerde bedragen is € 116 797.

Ten aanzien van *compensatie van pensioenschade* is een algemene regeling slechts bij 25 functies genoemd (4 procent), in de sectoren Rijk en provincie geen enkele keer, bij de waterschappen het vaakst (10%). Onder de gerapporteerde 79 ontslaggevallen zijn er zeven waarin deze compensatie is toegekend, vier keer volgens een standaardregeling, drie keer op basis van een individuele afspraak.

Bij 98 functies (16 procent) geldt een algemene regeling voor vergoeding van *verhuiskosten* die samenhangen met de beëindiging van de functie. Van deze 98 functies is het merendeel bij het Rijk (30) en de gemeentes (56) te localiseren. Deze vorm van compensatie is onder de 79 gerapporteerde ontslaggevallen niet aangetroffen.

In één geval is de voor een functionaris geldende *opzegtermijn* afgekocht via uitbetaling van een bedrag ineens. In twee gevallen is een tegemoetkoming toegezegd in het *starten van een eigen bedrijf*, in één geval via een maandelijkse bijdrage gedurende een jaar, in het andere via het afgeven van de garantie dat de ex-werknemer van de overheid opdrachten zou krijgen met een omvang van een half jaar werk.

### **Bedragen en procedures**

De 79 gerapporteerde ontslaggevallen kunnen in vijf categorieën worden ingedeeld.

1. Ontslag op eigen verzoek en die van ontslag op grond van onbekwaamheid of ongeschiktheid of van beëindiging wegens overlijden waarbij, afgezien van enkele gevallen waarin WW of wachtgeld wordt toegekend, geen vormen van compensatie worden verstrekt (27 gevallen).
2. (Pre)pensionering alsmede gevallen waarin een politiek ambtsdrager aftreedt of niet wordt herkozen. Deze laatste leiden regelmatig tot toekenning van een inkomensvervangende uitkering, maar nauwelijks tot andere vormen van compensatie (27 gevallen).
3. Ontslag dat weliswaar formeel 'op eigen verzoek' of 'met wederzijds goedvinden' tot stand komt, maar waarin de voorwaarden van de beëindiging erop wijzen dat de (semi)overheidswerkgever tenminste mede het initiatief heeft genomen tot de beëindiging. In die gevallen is juist weer weinig sprake van een inkomensvervangende uitkering, maar vaker van een bedrag ineens, een vertrekpremie of andere vormen van compensatie (19 gevallen).
4. reorganisatie-ontslag (3 gevallen) en
5. ontslag 'op andere gronden' (3 gevallen).

In beide laatste categorieën gaan ontslagregelingen vergezeld van WW en 'boven-' en 'nawettelijke' uitkeringen; in de laatste categorie worden echter meer bijzondere afspraken daarover gemaakt en krijgt de uitkering vaker de vorm van een eenmalig geldsbedrag.

In zes gevallen gaat het uitgekeerde bedrag het bedrag van een gesommeerd jaarsalaris te boven. Uitgedrukt in salaris, variëren deze bedragen van 1,12 tot 3,80 jaarsalarissen. In vier van deze gevallen is er reden aan te nemen dat zij ook gesommeerde aanspraken op inkomensvervangende uitkeringen omvatten, zonder dat door de respondenten is aangegeven welk deel van het bedrag daarmee gemoeid zou zijn. In deze gevallen dient dus onderscheid gemaakt te worden tussen het deel van het bedrag dat een inkomensvervangende functie heeft en het deel dat als een ontslagvergoeding in eigenlijke zin kan worden beschouwd.



Tot de 'publieke- en semipublieke sector' worden voor dit onderzoek door HSI gerekend:

- a) de arbeidsvoorwaardenlijke sectoren in het openbaar bestuur:
  1. Rijk
  2. Gemeenten (50 grootste)
  3. Provincies
  4. Rechterlijke Macht
  5. Waterschappen
  
- (b) de arbeidsvoorwaardenlijke sectoren in onderwijs en wetenschappen:
  6. Onderwijs (PO/VO) (+ koepelorganisaties)
  7. Middelbaar beroepsonderwijs (+ koepelorganisaties)
  8. Hoger beroepsonderwijs
  9. Wetenschappelijk onderwijs
  10. Onderzoeksinstituten
  11. Universitair Medische Centra
  
- c) de arbeidsvoorwaardenlijke sectoren met betrekking tot veiligheid:
  13. Defensie
  14. Politie
  
- d) Een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) met een publiekrechtelijke taak.
  - Centraal Bureau voor de Statistiek
  - Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
  - Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
  - Centrale organisatie Werk en Inkomen
  - College Bescherming Persoonsgegevens
  - Dienst voor het kadaster en de openbare registers
  - Informatie Beheer Groep
  - Kamers van Koophandel en Fabrieken
  - Koninklijke Bibliotheek
  - Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
  - Luchtverkeersleiding Nederland
  - Nederlandse Mededingingsautoriteit
  - Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
  - Nederlandse Zorgautoriteit
  - Sociale Verzekeringsbank
  - Staatsbosbeheer
  - Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
  
- (e) organisaties die in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde toppinkomens (Wopt) zijn aangewezen:
  - Woningcorporaties
  - Zorgverzekeraars



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**DG Bestuur en  
Koninkrijksrelaties**  
KKB

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

**Contactpersoon**  
siebes

T 070 - 4267648  
[michel.siebes@minbzk.nl](mailto:michel.siebes@minbzk.nl)

**Kenmerk**  
2009-0000087668

Datum 17 februari 2009  
Betreft Rechtspositie politieke ambtsdragers

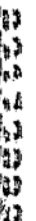
Bij uw Kamer is een aantal wetsvoorstellen in behandeling tot aanpassing van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Kamerstukken II, 30 424, 30 425, 30 426, 30 427 en 30 693). Het betreft de wetsvoorstellen ter uitvoering van de adviezen van de Commissie Dijkstal.

In het licht van de huidige economische situatie heeft het kabinet echter overwogen dat op dit moment niet tot verhoging van het salaris van politieke ambtsdragers in deze kabinetsperiode besloten zou moeten worden.

Naast voorstellen in de salarissfeer, bevatten de wetsvoorstellen ook andere rechtspositionele maatregelen. Het kabinet wil zich nu nader beraden op de gevolgen voor het geheel aan voorstellen. Daarover dient overleg plaats te vinden met de beroepsgroepen. Om overleg en nader beraad mogelijk te maken, wil ik uw Kamer verzoeken de behandeling van onderhavige wetsvoorstellen aan te houden.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst





ADVIESCOMMISSIE RECHTSPPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS