

Vergaderjaar 2009–2010

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2009

Inleiding

Op 27 mei 2009 heeft de voorzitter van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie Dijkstal) mij de laatste twee adviezen van zijn commissie aangeboden. Het gaat om «Gewoont en gewogen» over de evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) en «Ontslagvergoedingen» over de normering en maximering van ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector. Het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de WOPT kreeg u begin september toegezonden¹. Met deze brief bied ik u de kabinetsreactie op het advies over de ontslagvergoedingen aan. Deze kabinetsreactie zal worden verwerkt in de Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen (WNT).

Normering van ontslagvergoedingen is onderdeel van een transparant beloningsbeleid, waar normering en zorgvuldige besluitvorming deel van uitmaken. Na de eerdere adviezen over beloning van topverdieners in de (semi)publieke sector vormt het advies over de ontslagvergoedingen het sluitstuk.

Het kabinet is voornemens, overeenkomstig dit advies, de ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector te normeren op maximaal één jaarsalaris. Dit uitgangspunt zal in de op te stellen Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen (WNT) worden vastgelegd. Op grond van deze wet zullen ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector die uitstijgen boven één jaarsalaris worden verboden.

De basis voor de beperking in de hoogte tot één jaarsalaris ligt in het Coalitieakkoord van februari 2007. Daarin is afgesproken de ontslagvergoedingen en -arrangementen te maximeren op één jaarsalaris. Letterlijk staat er: *Bij de topverdieners in de publieke en semipublieke sector wordt*

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 46.

de hoogte van een ontslagvergoeding gemaximeerd op één jaarsalaris. (Inkomensbeleid, punt 8, pag. 27).

Het advies van de commissie Dijkstal over ontslagvergoedingen kent drie uitgangspunten en zes adviespunten. Hieronder worden de adviespunten weergegeven in een kader. Per punt geef ik het kabinetsstandpunt weer.

UITGANGSPUNTEN

Uitgangspunt 1 geen vergoeding bij vrijwillig ontslag

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

Door de Commissie Dijkstal is de adviesaanvraag afgebakend door uit te gaan van de situatie waarin de bestuurder wordt ontslagen. Er moet in de visie van de commissie sprake zijn van een onvrijwillig ontslag. Het met wederzijds goedvinden van de arbeidsrelatie of het van rechtswege eindigen van het contract zijn geen onderwerp van het advies. Een ontslagvergoeding moet in zijn essentie worden beschouwd als een facilitering ter overbrugging van een periode tussen twee banen.

Het kabinet is van mening dat geen reden is voor het toekennen van een ontslagvergoeding wanneer sprake is van een vrijwillige ontslagname door de bestuurder of wanneer sprake is van het van rechtswege eindigen van het contract.

Uitgangspunt 2 ondergrens om onder de werking van het advies te vallen

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 (voor 2009 ca. € 106 972).

In lijn met de laatste adviezen van de commissie Dijkstal richt ook dit advies zich tot degenen die bestuurlijk eindverantwoordelijk zijn: de bestuurders in de publieke- en semipublieke sector. De door de commissie Dijkstal voorgestelde ondergrens van € 106 972 is een nieuwe norm.

Het kabinet vindt de introductie van een nieuwe norm, bestuurders die meer verdienen dan een bepaald bedrag, verwarrend en sluit liever aan op de originele doelgroep bij deze adviesaanvragen: de bestuurders sec. Een ondergrens in (jaar)salaris ter afbakening van de bestuurders tot wie de normering zich richt, is daarbij niet aan de orde. Alle bestuurders in de publieke en semipublieke sector vallen daarmee onder deze maximering van één jaarsalaris. Dit is in overeenstemming met het Coalitie Akkoord «Samen Werken, Samen Leven» van 7 februari 2007.

Uitgangspunt 3 geen automatische plus bóvenop de werkloosheidsuitkering

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

Uitgangspunt voor de commissie is dat in normale gevallen van ontslag geen ontslagvergoeding past. De commissie beschouwt de ontslagvergoeding als een facilitering ter overbrugging van een periode tussen twee banen.

Het kabinet heeft met instemming kennisgenomen van dit uitgangspunt en deelt met de commissie de mening dat een ontslagvergoeding niet het karakter mag krijgen van een extra arbeidsvoorwaarde die de bestuurder toucheert bij vertrek. Indien het opportuun is een ontslagvergoeding toe te kennen vindt het kabinet dat de feitelijke uitbetaling nooit het maximum van één jaarsalaris te boven mag gaan. Dit geldt zowel bij het toekennen van een eenmalige ontslagvergoeding als bij een (voorwaardelijke) vergoeding die over een reeks van jaren wordt uitgekeerd.

ADVIESPUNTEN

Adviespunt 1 verdisconteren risico op ontslag

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

Kabinetlijn

Bestuurders kunnen in een omgeving werken waarin sprake is van een bepaald afbreukrisico dat beperkt beïnvloedbaar is door de bestuurder. Er is dan een risico op voortijdig ontslag. Met de commissie vindt het kabinet dat de compensatie voor dat risico onderdeel dient uit te maken van de rechtspositie van de bestuurder. Daarom dient dat afbreukrisico mee te tellen bij de hoogte van de, overigens wettelijke genormeerde, beloning die wordt overeengekomen. Zorgvuldige afhandeling van een situatie die leidt tot gedwongen vertrek van een bestuurder maakt deel uit van goed personeelsbeleid. Het afbreukrisico sec mag dus niet leiden tot een (extra) vergoeding bij of na ontslag. Om deze reden wil het kabinet ook in dergelijke gevallen de ontslagvergoeding normeren op maximaal één jaarsalaris.

Adviespunt 2 maximaal één jaarsalaris

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

Om een bestuurder in de (semi)publieke sector niet in een ongunstigere positie te brengen dan een bestuurder in de marktsector, acht het kabinet de door de commissie Dijkstal voorgestelde begrenzing van de ontslagvergoeding tot maximaal één jaarsalaris aanvaardbaar indien de toekenning hiervan opportuun is gegeven de omstandigheden van het ontslag.

Kabinetlijn

Overeenkomstig het Coalitieakkoord zal het kabinet in de Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning van topfunctionarissen (WNT) vastleggen dat bij ontslag geen hogere vergoeding of schadeloosstelling mag worden toegekend dan maximaal één jaarsalaris.

Adviespunt 3 en 4 Slechts in buitengewone omstandigheden kan er gelimiteerd afgeweken worden.

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. Deze extra ontsluitkering 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.

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

Met deze beide adviespunten wil de commissie Dijkstal regelen hoe er met uitzonderingen moet worden omgegaan en wat daarbij de regels moeten zijn. De commissie brengt daarmee tot uitdrukking dat hier hier om hoogst uitzonderlijke situaties zou moeten gaan.

Kabinetslijn

Het kabinet gaat een stap verder en is van mening dat in de wet geen mogelijkheden en gronden voor afwijking moeten worden opgenomen. Reden hiervoor is dat dergelijke bijzondere omstandigheden veelal moeilijk op voorhand kunnen worden bedacht en deze gronden voor afwijking bovendien moeilijk objectiveerbaar zijn. Het kabinet wil voorkomen dat met het opnemen van een lijst van gronden voor afwijking het risico op ontduiking van de wet wordt vergroot. Het niet wettelijk regelen van deze gronden voor afwijking laat onverlet dat partijen kunnen besluiten achteraf de redelijkheid en billijkheid van de hoogte van een ontslagvergoeding voor te leggen aan een rechter.

Adviespunt 5 ontsluitkeringen boven de grens van één jaarsalaris worden aangemerkt als «onverschuldigd betaald», tenzij...

De commissie Dijkstal adviseert ontsluitkeringen boven de grens van één jaarsalaris aan te merken als «onverschuldigd betaald», tenzij de betreffende contractuele bepaling vooraf – bij indiensttreding van betrokken bestuurder – middels een zware procedure door de Minister-raad is goedgekeurd.

Teneinde het normeringsregime geen dode letter te laten zijn, doet de commissie de aanbeveling door middel van wetgeving het maken van dergelijke (nieuw) contractuele afspraken boven de grens van het jaarsalaris te verbieden. Zij kiest daarbij voor het instrument van de «onverschuldigde betaling». In lijn met de adviespunten 3 en 4, die het kabinet niet volgt, voegt de commissie daaraan toe dat contractueel bij indiensttreding – middels een zware procedure – andere afspraken kunnen worden gemaakt waardoor meer kan worden overeengekomen dan één jaarsalaris.

Kabinetslijn

Door te bepalen dat ontslaguitkeringen boven de grens van één jaarsalaris worden aangemerkt als onverschuldigd betaald, ontstaat een juridische titel om het bovenmatige gedeelte van de ontslagvergoeding terug te vorderen. De wet spreekt over onverschuldigde betaling als zonder rechtsgrond een «goed» – in dit geval een gedeelte van een ontslaguitkering – aan een ander is gegeven. Is daar van sprake dan kan dat bedrag, als onverschuldigd betaald, worden teruggevorderd.

In de WNT zal worden geregeld dat het deel van de ontslagvergoeding dat uitstijgt boven de grens van één jaarsalaris voor dat deel wordt aangemerkt als «onverschuldigd betaald». Daarmee is er een rechtstitel voor de terugvordering van dit deel van de ontslagvergoeding. Het kabinet neemt de mogelijkheid tot het vooraf overeenkomen van een uitzonderingsmogelijkheid niet over.

Adviespunt 6 Een beëindigingsovereenkomst kwijt niet.

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.

Kabinetslijn

Niet ongebruikelijk is om – zeker in conflictsituaties – bij beëindiging van een arbeidsrelatie tussen bestuurder en de organisatie het beding af te spreken dat «partijen over en weer niets meer van elkaar te vorderen hebben». Door een kwijtings- of dadingsovereenkomst tussen partijen is het daarna niet meer mogelijk de tussen hen overeengekomen afspraak aan te tasten.

Het kabinet wil in de wet voorzieningen treffen om ontduiking van de strekking van de wet tegen te gaan. Daartoe zal in de Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning van topfunctionarissen (WNT) worden bepaald dat een overeenkomst met een bestuurder – in welke vorm dan ook – waarin een onverschuldigde betaling wordt kwijtgescholden, nietig is. Een beëindigingsovereenkomst kan de bestuurder derhalve niet kwijten voor terugbetaling van hetgeen onverschuldigd is ontvangen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst