

Vergaderjaar 1997–1998

**25 897**

## **Ontslag Voorzitter College van Procureurs-Generaal**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 april 1998

In het debat over het ontslag van de Voorzitter van het College van Procureurs-Generaal op 19 februari 1998 is een motie aanvaard van het lid Rabbae, waarin, na de overweging dat de huidige afvloeiingsregeling voor ambtenaren kan leiden tot onverantwoord hoge uitgaven door het Rijk, aan het kabinet verzocht wordt om te onderzoeken in hoeverre een aanpassing van het Algemeen Rijks-ambtenarenreglement dit onwenselijk effect kan wegnemen (TK 1997–1998, 25 897, nr. 3) Alvorens op het standpunt van het kabinet over deze motie in te gaan, hecht ik er aan eerst nader in te gaan op de plaats van individuele afvloeiingsregelingen binnen het ontslagrecht en op hetgeen zich met betrekking tot individuele afvloeiingsregelingen in het recente verleden heeft voorgedaan.

#### **Het ontslagrecht**

De ambtelijke rechtspositieregelingen kennen een aantal gronden voor ontslag. De belangrijkste daarvan zijn strafontslag, ontslag wegens reorganisatie, vanwege al dan niet medische ongeschiktheid, en «ontslag op andere gronden». Het ontslag op andere gronden is uitzondering. Deze ontslaggrond wordt gehanteerd in situaties waarin sprake is van «incompatibilité d'humeur» of anderszins verstoorde verhoudingen en er geen alternatieven zijn (zoals overplaatsing). In dergelijke situaties heeft de ambtenaar vaak wel voldoende gefunctioneerd, maar ontstaat bijvoorbeeld door verschillen in karakter of inzicht een situatie waarin verdere samenwerking is uitgesloten. Een dergelijk conflict kan het functioneren van de organisatie in uiterste instantie zodanig belemmeren dat de betrokken ambtenaar plaats moet maken voor een ander.

Een tweede situatie waarin deze ontslaggrond wel wordt gehanteerd is de situatie dat een werkgever een ambtenaar wil ontslaan wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid, maar niet in staat is concrete feiten aan te dragen voor het (door de rechter te toetsen) oordeel dat de ambtenaar niet meer geschikt is voor de verdere uitoefening van zijn functie. Zoals hierna wordt vermeld, meent het kabinet dat het gebruik

van de onderhavige ontslaggrond in dergelijke situaties zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Door onder andere meer aandacht te besteden aan de professionalisering van het management op personeelsgebied dient voorkomen te worden dat de werkgever in een situatie geraakt waarbij ontslag de enige oplossing is, maar er tegelijkertijd onvoldoende materiaal is op basis waarvan de werkgever de ongeschiktheid kan motiveren.

De keus van de grond van ontslag op andere gronden heeft gevolgen voor de daaraan verbonden uitkering. In het algemeen is aan een ontslag, met uitzondering van het strafontslag en het ontslag wegens ongeschiktheid waarbij sprake is van duidelijke verwijtbaarheid, een aanspraak op wachtgeld verbonden. Bij een ontslag op «andere gronden» dient een uitkeringsregeling te worden vastgesteld die niet minder mag bedragen dan het wachtgeld en met het oog op de omstandigheden van het geval redelijk is.

### **Voorgeschiedenis**

De problematiek van de individuele afvloeiingsregelingen is in 1995 expliciet aan de orde geweest bij het vertrek van de Procureur-Generaal van het Hof te Amsterdam. Naar aanleiding van dat vertrek en de daarbij getroffen regeling heeft de Minister van Binnenlandse Zaken, in antwoord op vragen van het lid van de Tweede Kamer Marijnissen, o.m. medege-deeld: «Aangezien het bij de vaststelling van in het kader van artikel 99 te treffen uitkeringsregelingen gaat om een beoordeling van alle omstandigheden en belangen in concrete gevallen, acht ik het contra-productief ter zake algemene richtlijnen op te stellen.» (TK 1995–1996, Aanhangsel pag. 307)

Naar aanleiding van latere vragen van het lid Marijnissen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken o.m. geantwoord dat gedacht werd aan procedurele afspraken binnen het kabinet. Daarbij lag de gedachte voor dat tijdige consultatie van deskundigen zoals b.v. de landsadvocaat verstandig is, en dat het ministerie van Binnenlandse zaken als meld- en contactpunt zou kunnen gaan functioneren.

Daarmee werd niet beoogd een soortgelijke situatie te creëren als voor 1987, waarbij in de regelgeving was vastgelegd dat afvloeiingsregelingen met instemming van de Minister-President tot stand moesten komen. Een dergelijke procedure zou immers geen recht doen aan de verantwoordelijkheid van individuele ministers, terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken materieel niet in de positie verkeert volledig de ontstaansgeschiedenis en de aanleiding voor een afvloeiingsregeling op hun merites te beoordelen. De Minister gaf aan bij circulaire de individuele ministers nog eens op een en ander te wijzen.

De opstelling van inhoudelijke bindende richtlijnen voor vast te stellen uitkeringsregelingen werd contraproductief geacht. Het gaat immers om uitzonderlijke gevallen, waarin gelet op de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld moet worden welke uitkeringsregeling redelijk is. Daarenboven is het risico reëel dat inhoudelijke richtlijnen als een bodem gaan functioneren ten opzichte waarvan in de onderhandelingen alleen nog maar «plussen» kunnen gaan ontstaan. (TK 1995–1996, Aanhangsel, pag. 1365 en 1366)

De aangekondigde circulaire aan de Ministers is vervolgens op 23 mei 1996 verzonden (AB96/U475).

Vervolgens kwam de materie van de individuele afvloeiingsregelingen aan de orde in het in december 1996 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden rapport «Benoeming, beloning en ontslag van

topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector». In dat rapport is onder meer geconstateerd dat in de periode van 1 januari 1994 tot 1 juni 1996 op een totaal van 2800 topfunctionarissen in de sectoren Rijk, Defensie en Rechterlijke Macht 26 individuele afvloeiingsregelingen zijn getroffen (derhalve slechts zo'n 10 gevallen per jaar). In dat rapport is verder verwoord dat:

- het kabinet van mening is dat de ambtelijke rechtspositie qua opzet voldoende juridische gronden kent om topfunctionarissen te ontslaan, zodat er in dat opzicht geen reden is de ambtelijke rechtspositie aan te passen;
- er in de rijksectoren een preventief beleid gevoerd moet worden, in die zin dat door professionalisering van het management op personeelsgebied, bevordering van mobiliteit van topfunctionarissen en een zorgvuldige voorbereiding van ontslagbesluiten, het aantal ontslagen met een individuele afvloeiingsregeling beperkt blijft; en
- er voor die gevallen dat toch tot ontslagverlening met een individuele afvloeiingsregeling moet worden overgegaan, binnen het kabinet voor de rijksectoren afspraken zijn gemaakt ten einde onnodig dure afvloeiingsregelingen te voorkomen. Die afspraken hebben betrekking op tijdige inschakeling door de ministers van deskundigen, en op de gedragslijn dat niet tot elke prijs naar overeenstemming met de betreffende ambtenaar zal worden gestreefd. Het is immers het bevoegd gezag dat een besluit moet nemen.

In een Algemeen Overleg Overheidspersoneelsbeleid op 18 februari 1997 is met de Tweede Kamer onder meer over dit rapport gesproken. In dat debat zijn geen moties ingediend en evenmin zijn er door de Minister van Binnenlandse Zaken toezeggingen gedaan.

### **Het onderwerp van de motie Rabbae**

De motie heeft betrekking op de individuele afvloeiingsregelingen die getroffen moeten worden bij ontslagen als bedoeld in artikel 99 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en vergelijkbare bepalingen in andere regelingen van het rijk.

Genoemd artikel 99 luidt:

1. Aan de ambtenaar in vaste dienst kan ook op andere gronden dan die in artikel 98 zijn geregeld of waarnaar in dat artikel wordt verwezen, ontslag worden gegeven. Dat ontslag wordt eervol verleend.
2. In geval van ontslag ingevolge het eerste lid wordt door het tot ontslagverlening bevoegde gezag een regeling getroffen waarbij de ambtenaar een uitkering verleend wordt, die, naar het oordeel van dat bevoegde gezag, met het oog op de omstandigheden redelijk is te achten. Deze uitkering zal in geen geval minder mogen zijn dan die, welke de ambtenaar op grond van het bepaalde in het volgende artikel zou toekomen, in geval van een ontslag als daar bedoeld.

Het artikel 98 waarnaar wordt verwezen geeft een opsomming van ontslaggronden, zoals bv. ongeschiktheid voor de functie en verwijst naar de ontslaggrond van overtolligheid als gevolg van reorganisatie of opheffing van de functie.

Het volgende artikel, waarnaar verwezen wordt, geeft b.v. in geval van ontslag wegens overtolligheid aanspraak op een wachtgeld krachtens het Rijkswachtgeldbesluit 1959.

Genoemd artikel 99 wordt in de praktijk gehanteerd in situaties waarin sprake is van «incompatibilité d'humeur» of anderszins verstoorde arbeidsrelaties. Opmerking verdient dat dit artikel niet alleen toegepast wordt voor gewone ambtenaren, maar ook wordt gehanteerd voor topambtenaren. Dit wijkt af van de situatie in het bedrijfsleven, waar voor topfunctionarissen over het algemeen immers geen gebruik wordt

gemaakt van de reguliere vormen van beëindiging van het dienstverband, zoals opzegging na van de directeur van het RBA verkregen vergunning en ontbinding door de kantonrechter. Veelal wordt daar een beëindigingsovereenkomst gesloten met een afkoopsom, ook wel aangeduid als «gouden handdruk». Over de hoogte van die gouden handdrukken is, behoudens sporadische krantenberichten, weinig bekend. Het vermoeden bestaat dat de afkoopsommen aanzienlijk uitstijgen boven de door de kantonrechter toegekende vergoedingen, waarbij de vergoeding wordt berekend aan de hand van het maandsalaris, het gewogen aantal dienstjaren en de zogenoemde correctiefactor welke de mogelijkheid biedt om met de specifieke omstandigheden van het geval rekening te houden.

De afvloeiingsregeling die ingevolge artikel 99 moet worden getroffen bedraagt ten minste het reguliere wachtgeld. Afhankelijk van de vraag welke partij in welke mate heeft bijgedragen aan het ontstaan van de situatie waarin ontslag wordt verleend, dient er een plus op het reguliere wachtgeld gezet te worden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de duur van het dienstverband, de leeftijd van de ambtenaar, zijn kansen op een nieuwe baan en de wijze waarop hij tijdens zijn dienstverband heeft gefunctioneerd.

Naarmate de schuld meer bij de ambtenaar ligt kan de schadeloosstelling kleiner zijn. Uit de jurisprudentie zijn nogal wat gevallen bekend waarin niets of nagenoeg niets meer dan het reguliere wachtgeld behoefde te worden geboden.

Opmerking verdient verder dat de gewezen ambtenaar gedurende de looptijd van het reguliere wachtgeld verplicht is actief te zoeken naar andere werkzaamheden en aangeboden passende functies te aanvaarden. Inkomsten uit nieuwe werkzaamheden komen in mindering op het bedrag van het wachtgeld, voor zover wachtgeld en nieuwe inkomsten meer bedragen dan de oude bezoldiging. Om die reden is het onjuist om op het moment van toekenning van wachtgeld de maximale wachtgeldlasten als kosten van een ontslag te kwalificeren. Naarmate sneller ander werk wordt gevonden, liggen de werkelijke kosten immers aanmerkelijk lager. Slechts in zeer beperkte uitzonderingsgevallen is afkoop van het recht op het reguliere wachtgeld mogelijk. In dergelijke gevallen is de gedragslijn dat wordt afgekocht tegen 30% van de gekapitaliseerde waarde.

### **Beoordeling van de motie Rabbae**

In de overweging van de motie wordt de zorg uitgesproken dat afvloeiingsregelingen zouden kunnen leiden tot onverantwoord hoge uitgaven door het Rijk. Ook het kabinet is van mening dat onnodig dure afvloeiingsregelingen moeten worden voorkomen. Juist ook om die reden heeft het kabinet de in het Rapport «Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector» vermelde afspraken gemaakt. Die afspraken houden in dat de ministers tijdig deskundigen inschakelen en dat zij niet tot elke prijs zullen streven naar overeenstemming met de betreffende ambtenaar over de hoogte van de afvloeiingsregeling. Doel van die afspraken is dat het bevoegd gezag, mede op grond van kennis over wat in soortgelijke situaties door de rechter redelijk is geacht, ook echt komt tot een afvloeiingsregeling die met het oog op de omstandigheden van het concrete geval redelijk is. Het kabinet meent dat deze afspraken ook worden nageleefd en dat er sindsdien ook geen onnodig dure afvloeiingsregelingen tot stand zijn gebracht.

Niettemin heeft het kabinet gezien of ook een wijziging van de tekst van artikel 99 een bijdrage zou kunnen leveren aan het voorkomen van onnodig dure afvloeiingsregelingen. In theorie zijn verschillende wijzigingen denkbaar. In de eerste plaats zou gedacht kunnen worden aan

een zodanige wijziging dat het reguliere wachtgeld niet meer een minimum is, maar standaard. Dat zou betekenen dat ook in alle gevallen van een ontslag op grond van artikel 99 aanspraak bestaat op een regulier wachtgeld, en niets meer. Voordeel zou zijn dat de regeling duidelijk is en dat de uitkering niet afwijkt van wat in andere gevallen van ontslagverlening gebruikelijk is. Datzelfde is echter tevens een nadeel. Geen rekening zou immers volgens artikel 99 meer gehouden kunnen worden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval.

Bovendien rijst de vraag of ook werkelijk in alle gevallen volstaan zou kunnen worden met het reguliere wachtgeld. In dat verband moet artikel 3:4, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht worden vermeld. Dat artikel bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Wanneer het ontslag plaatsvindt in een situatie waarin het ook voor een belangrijk deel aan het bevoegd gezag ligt dat tot ontslag moet worden besloten, zal genoemd artikel met zich meebrengen dat alleen tot ontslag mag worden besloten indien daaraan een passende schadevergoeding wordt verbonden. In wezen blijft dan toch de situatie bestaan dat het bevoegd gezag een «met het oog op de omstandigheden redelijk te achten» regeling dient te treffen. Deze optie lijkt dan ook geen bijdrage te kunnen leveren.

Hetzelfde soort nadelen is verbonden aan de mogelijkheid om in artikel 99 niet alleen een minimum, maar ook een maximum op te nemen, eventueel door middel van een bepaalde formule. Zo'n maximum zou een redelijke ruimte moeten geven om in concrete gevallen tot een adequate regeling te komen en zou dus noodzakelijkerwijs ook ruim moeten worden geformuleerd. Het risico bestaat dan echter dat ambtenaren in beginsel dat maximum zullen claimen, ook als daar in wezen geen aanleiding voor is. Bovendien is niet op voorhand uit te sluiten dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin het bevoegd gezag zich genoodzaakt ziet om toch boven dat maximum uit te gaan. En als het bevoegd gezag daar geen aanleiding toe ziet, dan is nog mogelijk dat de rechter tot het oordeel komt dat niet volstaan kon worden met de door artikel 99 gemaximeerde uitkering. Wanneer dat een paar keer zou gebeuren zou het maximumkarakter van artikel 99 weer verloren gaan. Ook deze optie lijkt derhalve geen bijdrage te kunnen leveren.

De norm voor een uitkeringsregeling, nl. dat deze «met het oog op de omstandigheden van het geval redelijk is te achten» is naar de mening van het kabinet een juiste norm. Met de binnen het kabinet gemaakte afspraken wordt bereikt dat ook daadwerkelijk aan die norm wordt voldaan. Alsdan kan niet gesproken worden van «onverantwoord hoge uitgaven door het Rijk». Het gaat dan immers om uitgaven die wel verantwoord zijn. Het kabinet is dan ook van mening dat met een wijziging van de tekst van artikel 99 en vergelijkbare bepalingen niet het door de motie beoogde effect zal worden bereikt.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal