



Rapport

7

ontslagprocedure

Een onderzoek naar de vraag of het UWV voldoende informatie heeft ingewonnen om een ontslagvergunning te kunnen verlenen

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam niet gegrond.

Publicatiedatum

30 juli 2014

Rapportnummer

2014/060

SAMENVATTING

Verzoeker werkte als ambulante hulpverlener op hbo-niveau voor een zorginstelling. De vergoeding van het uurtarief voor de ambulante hulpverlening was al eerder gemaximeerd op een bedrag dat lager lag dan het uurtarief waarvoor verzoeker werkte. Vanaf 1 januari 2014 zou ook de betaling en controle op de betaling stringenter worden. De werkgever kwam hierdoor in financiële problemen en besloot naast andere kostenbeperkende maatregelen tot opheffing van het ambulante hulpteam. Voor de ambulante hulpverleners werd een ontslagvergunning aangevraagd.

Het UWV verleende de ontslagvergunning na één ronde van hoor en wederhoor. Volgens het UWV had de werkgever de bedrijfseconomische noodzaak voor personeelskostenreductie voldoende aannemelijk gemaakt. De keuze om daarvoor het ambulante hulpteam op te heffen, behoort tot de ondernemersvrijheid en wordt slechts marginaal getoetst.

Verzoeker klaagde er bij de Nationale ombudsman over dat het UWV zich te passief had opgesteld en te weinig informatie had ingewonnen. Het UWV had hem mondeling moeten horen voordat tot vergunningverlening werd overgegaan.

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat het UWV in redelijkheid op basis van de informatie die door werkgever en werknemer in de ontslagprocedure is verstrekt tot vergunningverlening kon overgaan. De werkgever had zijn aanvraag voldoende toegelicht en van de, volgens het Ontslagbesluit en de Beleidsregels Ontslagtaak UWV vereiste, onderbouwing voorzien. Verzoeker had in zijn verweer het belangrijke punt van het gemaximeerde uurtarief en de stringenter controle daarop niet betwist. De Nationale ombudsman oordeelt dat het vereiste van goede voorbereiding niet geschonden was. De klacht is ongegrond.

klachtformulering

Verzoeker klaagt over de passieve opstelling van het UWV in een ontslagprocedure waardoor de toestemming voor zijn ontslag op basis van onvoldoende en onjuiste informatie is gegeven.

De Ontslagprocedure

Ontslagaanvraag

1. Verzoeker was sinds 1 november 2010 in dienst bij een zorginstelling die zowel intramuraal als bij mensen thuis zorg verleende. Verzoeker werkte als ambulante hulpverlener op hbo-niveau bij

cliënten thuis. Bijna al deze cliënten hebben een persoonsgebonden budget (PGB). Die regeling wijzigde voortdurend. Met name het maximeren van het uurtarief op € 63 had een grote impact op de bedrijfsvoering, omdat dit tarief niet volstond om de hogere personeelskosten van € 74 per uur in de ambulante hulp te kunnen bekostigen. Daarnaast kregen de cliënten vanaf 1 januari 2014 niet meer zelf het PGB-bedrag op hun rekening. Dit zou voortaan door de beheerorganisatie aan de zorgverlener worden uitbetaald, waarbij vooraf in plaats van steekproefsgewijs achteraf op het uurtarief gecontroleerd zou worden. Het meerdere moesten de cliënten zelf betalen en gevreesd werd, dat zij dat niet zouden kunnen. Ook verwachtte de werkgever minder instroom van nieuwe cliënten.

2. Om kosten te besparen had de werkgever in 2012 de salarissen bevroren. Het scholingsbudget was al in 2011 bevroren. Deze maatregelen bleken niet voldoende. De werkgever voelde zich genooddaakt om te reorganiseren om tot een gezonde bedrijfsvoering te komen. Omdat de intramurale zorg niet getroffen werd door deze overheidsmaatregelen, werd besloten de ambulante hulp uit te kleden. De functie van ambulant hulpverlener zou volledig vervallen. Tijdelijke contracten in die functie zouden niet verlengd worden en voor de drie ambulante hulpverleners in vaste dienst, waaronder verzoeker, werd een ontslagvergunning aangevraagd.

3. De werkgever legde bij zijn ontslagaanvraag van 8 augustus 2013 om bedrijfseconomische redenen een aantal financiële stukken en een organogram over en lichtte de reden voor en de gevolgen van de veranderingen toe.

Het verweer

4. Omdat de aanvraag naar het oordeel van het UWV voldoende was onderbouwd, werd de ontslagaanvraag direct voor verweer doorgestuurd aan verzoeker. Volgens verzoeker had de werkgever bij zijn aanvraag meer financiële stukken moeten overleggen. Met name de balansen en de winst- en verliesrekeningen met bijlagen over de voorgaande drie jaren ontbraken alsmede de liquiditeitsbegroting voor de komende zes maanden. Wat zijn werkgever nu had overgelegd, gaf een vertekend beeld van de werkelijke situatie. Daarnaast had de werkgever onvoldoende aangegeven welke andere kostenbesparende maatregelen er genomen waren of nog genomen konden worden.

Verzoeker vond de maximering van het uurtarief een onvoldoende argument omdat deze maximering al in 2012 gold. Bovendien was de vrees van de werkgever voor een aanzienlijke daling van het aantal cliënten niet gegrond omdat het zogenaamde 10-uurs criterium gehandhaafd zou blijven. Dit betekende dat voor bestaande cliënten die minder dan 10 uur recht op begeleiding hebben, dit recht in stand bleef. Verzoeker meende ook dat het afspiegelingsbeginsel moest worden toegepast omdat er binnen het ambulante team een orthopedagoge als ambulant hulpverlener werkzaam was die niet voor ontslag werd voorgedragen. Verzoeker vroeg het UWV om hem te horen als het voornemen bestond om de ontslagvergunning ondanks zijn verweer te verlenen.

Vergunning verleend

5. Na ontvangst van het verweer is de aanvraag aan de Ontslagadviescommissie voorgelegd. Op basis van een unaniem advies van de Ontslagadviescommissie verleende het UWV op 3 september 2013 aan de werkgever toestemming voor het ontslag. Er werd daarbij van uit gegaan dat de tijdelijke dienstverbanden van de ambulante werknemers niet verlengd zouden worden. Het UWV beoordeelde

de aanvraag op de ontslaggrond reorganisatie. Deze ontslaggrond wordt marginaal getoetst omdat de wijze waarop een bedrijf zijn organisatie inricht tot de ondernemersvrijheid hoort. Het UWV toetst dan of 'een redelijk handelend werkgever' dezelfde keuze zou kunnen maken. Volgens het UWV kon de werkgever redelijkerwijs tot zijn reorganisatiebesluit komen. Omdat de functie van ambulante medewerker volledig zou vervallen, hoefde het afspiegelingsbeginsel niet toegepast te worden.

DE OORSPRONKELIJKE KLACHT

6. Samen met een collega beklaagde verzoeker zich op 12 september 2013 bij het UWV over de vergunningverlening. Volgens hem had zijn verweer voor het UWV redenen moeten zijn voor nadere vragen aan de werkgever. Bovendien had het UWV niet gereageerd op zijn verzoek om gehoord te worden als het voornemen bestond de ontslagvergunning te verlenen. Uit de cijfers zou voorts blijken dat er nog steeds winst werd gemaakt. De maximering van het uurtarief op € 63 bestond niet pas vanaf 2013 maar al vanaf 2011. Er was niet gereageerd op zijn stelling dat de werkgever andere kostenbesparende maatregelen niet had aangetoond. Tot slot was ook niet gereageerd op zijn verweer dat er gekeken had moeten worden naar de positie van de orthopedagoge die als ambulante medewerkster werkte. Dat zij onmisbaar zou zijn, achtte hij niet plausibel en niet rechtvaardig.

reactie op de klacht

7. Na een hoorzitting op 29 november 2013, waarbij verzoeker en zijn collega in de gelegenheid werden gesteld om hun klachten toe te lichten, werd het merendeel van de klachten op 22 januari 2014 ongegrond verklaard.

8. Volgens het UWV was een tweede ronde van hoor en wederhoor niet nodig, omdat de ontslagaanvraag en het verweer geen vragen meer opriepen. Een tweede ronde kan op grond van artikel 2:2 lid 2 van het Ontslagbesluit ingelast worden, maar dit hoeft niet. De werkgever had zijn beleidskeuze voor het ontslag van de ambulante medewerkers voldoende onderbouwd en verzoeker had zijn stelling dat die keuze niet nodig was duidelijk en gemotiveerd betwist. Op grond van deze informatie kon het UWV tot een verantwoorde beslissing komen. Ten aanzien van het verzoek om gehoord te worden, vond het UWV dat horen niet nodig was, omdat er bij het UWV geen vragen meer waren. Het UWV had voldoende informatie om tot besluitvorming over te kunnen gaan. Een verzoek om mondeling gehoord te worden in een ontslagprocedure, kan gedaan worden als er besloten wordt tot een tweede ronde. Omdat een tweede ronde niet nodig werd geacht, was ook het horen niet aan de orde. Wel constateerde het UWV dat het had moeten aangeven waarom er niet aan het verzoek tot horen werd voldaan voordat tot vergunningverlening werd overgegaan.

9. Omdat het hier om de ontslaggrond "organisatorische veranderingen" ging, hoefde de werkgever geen nadere financiële stukken over te leggen. De gegevens die volgens verzoeker gevraagd hadden moeten worden, waren nodig bij de ontslaggrond "slechte financiële situatie". Het gaat bij organisatorische veranderingen om beleidskeuzes in de sfeer van goed ondernemerschap. Een financiële onderbouwing is dan minder van belang. De werkgever moet vooral het UWV overtuigen van de redelijkheid van de voorgenomen wijzigingen. Volgens het UWV had de werkgever dat in voldoende mate gedaan en bovendien was het gegeven dat het feitelijk uurtarief van € 74 hoger was dan het gemaximeerde uurtarief van € 63 onbetwist gebleven. Daarnaast had verzoeker tijdens de hoorzitting in de klachtenprocedure erkend dat de controle van het uurtarief van steekproefsgewijs achteraf naar structureel vooraf zou gaan plaatsvinden. Volgens het UWV is het dan redelijk te

verwachten dat deze stringentere controle tot minder inkomsten zal leiden. Al met al vond het UWV dan ook dat de werkgever in redelijkheid tot zijn beleidskeuze heeft kunnen komen. Dat het uurtarief al vanaf 2011 en niet pas vanaf 2013 op € 63 was gemaximeerd was niet relevant omdat het bij de ontslagaanvraag ging over de huidige situatie en de verwachtingen voor 2014. Dit had overigens wel in de ontslagvergunning vermeld moeten worden.

10. Over het mogelijk niet ontslaan van de orthopedagoge die als ambulante hulpverlener in het team werkte, merkte het UWV op dat zij niet in die functie zou blijven, maar dat zij mogelijk in een andere specialistische functie herplaatst zou worden omdat zij over andere kwalificaties beschikte. Er was daarbij geen sprake van een herplaatsing in onderling uitwisselbare functies. De werkgever had in de aanvraag aangegeven dat hij zich zowel in- als extern zou blijven inspannen om verzoeker te herplaatsen, maar dat er geen herplaatsingsmogelijkheden waren op dat moment. In het verweer had verzoeker hier niet op gereageerd.

de klacht bij de Nationale ombudsman

11. Verzoeker stuurde de Nationale ombudsman op 25 februari 2014 een e-mail. Hij vond dat het UWV zich te passief had opgesteld bij de behandeling van de ontslagaanvraag en op basis van onjuiste en onvoldoende informatie tot vergunningverlening besloten had.

12. Na ontvangst van de klacht heeft de Nationale ombudsman op 5 maart 2014 het complete dossier bij het UWV opgevraagd en op 25 maart 2014 ontvangen. In een telefoongesprek op 16 april 2014 met de onderzoeker van de Nationale ombudsman liet verzoeker weten dat de onderbouwing van zijn klacht in zijn brief aan het UWV van 12 september 2013 stond. Volgens verzoeker had het UWV te weinig onderzoek naar de financiële situatie van de werkgever gedaan. Hij vond ook dat het UWV had moeten nagaan welke andere kostenbesparende maatregelen de werkgever had kunnen en moeten treffen. Hij stelde verder dat zijn functie van ambulant medewerker op Hbo-niveau zal worden voortgezet, maar dan door nieuwe medewerkers op Mbo-niveau. Ook zou de orthopedagoge voor wie geen ontslag gevraagd was, gewoon haar werk als ambulant medewerker blijven doen, maar dan tegen een hoger tarief.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

13. Omdat de Nationale ombudsman na ontvangst van het complete ontslag- en klachtdossier over voldoende informatie beschikte om tot een conclusie te komen over de klacht werd een verslag van bevindingen opgesteld. Het UWV en verzoeker werden in de gelegenheid gesteld om op het verslag van bevindingen te reageren. Het UWV liet in reactie weten dat het verslag van bevindingen geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoeker reageerde niet op het verslag binnen de reactietermijn.

het oordeel van de Nationale ombudsman

14. De Nationale ombudsman toetst de klacht aan het vereiste van goede voorbereiding dat inhoudt dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt.

15. De werkgever had het UWV verzocht om een ontslagvergunning om bedrijfseconomische redenen. Het UWV toetst deze ontslaggrond marginaal. De werkgever moet aannemelijk maken dat

er een bedrijfseconomische noodzaak is tot het laten vervallen van arbeidsplaatsen. Dit volgt uit artikel 4:1 van het Ontslagbesluit. In de Beleidsregels Ontslagtaak UWV (Beleidsregels) is in hoofdstuk 7 nader uitgewerkt hoe het UWV die aannemelijkheid van de bedrijfseconomische noodzaak toetst. De Beleidsregels onderscheiden een aantal subcategorieën van bedrijfseconomische redenen. In deze ontslagzaak ging het om de subcategorieën "slechte financiële positie" en "organisatorische veranderingen/reorganisatie".

16. Om de slechte financiële situatie te kunnen beoordelen moet een werkgever de oorzaak ervan inzichtelijk maken, concrete feiten en omstandigheden benoemen waaruit de bedrijfseconomische noodzaak blijkt en dit cijfermatig onderbouwen, het minimaal te bezuinigen bedrag op de personeelskosten concreet onderbouwen en benoemen welke andere kostenbesparende maatregelen er getroffen zijn.

17. Bij organisatorische veranderingen/reorganisatie is de toets die het UWV uitvoert zeer marginaal, omdat het hier gaat om beleidskeuzen in de sfeer van goed ondernemerschap. De werkgever moet volgens de Beleidsregels de reden en de gevolgen van de organisatorische veranderingen toelichten.

18. De Nationale ombudsman constateert dat de werkgever zijn ontslagaanvraag onderbouwd heeft conform deze vereisten. Verder stelt hij vast dat verzoeker niet betwist heeft dat het feitelijk uurtarief voor de ambulante hulpverleners met €,- 74 hoger is dan het gemaximeerde tarief van €,- 63. Ook is door hem niet betwist dat het PGB-bedrag vanaf 1 januari 2014 betaald wordt aan de beheerorganisatie met controle vooraf in plaats van steekproefsgewijs achteraf. Dat de werkgever de keuze heeft gemaakt om de ambulante hulpverlening in deze vorm daarom niet langer uit te voeren was een keuze die de werkgever volgens het UWV in redelijkheid kon maken. De Nationale ombudsman kan het UWV in die conclusie volgen.

19. De Nationale ombudsman toetst (klachten over) ontslagprocedures beperkt. Kon het UWV in redelijkheid tot deze beslissing op dit moment komen? Op basis van hetgeen hierboven onder 18 vermeld is, komt hij tot de conclusie dat het UWV voldoende informatie had ingewonnen om al na de eerste ronde van hoor en wederhoor tot vergunningverlening over te kunnen gaan. Het Ontslagbesluit en de Beleidsregels hanteren als uitgangspunt dat de ontslagprocedure een schriftelijke procedure is die in de eerste ronde wordt afgedaan. De Nationale ombudsman is kritisch op dit uitgangspunt (zie rapport 2007/260 "Naar een eerlijke ontslagprocedure"), maar dient hier bij zijn beoordeling van klachten over een ontslagprocedure van uit te gaan. Als het UWV op basis van de door werkgever en werknemer verstrekte informatie na de eerste ronde voldoende geïnformeerd is om tot besluitvorming over te gaan, dan heeft het inlassen van een tweede ronde naar zijn oordeel geen toegevoegde waarde en kan het UWV tot besluitvorming overgaan. Dat is niet anders als de werknemer in zijn verweer vraagt om mondeling gehoord te worden als het voornemen bestaat om na de eerste ronde tot vergunningverlening over te gaan.

De onderzochte gedraging is behoorlijk

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging is niet gegrond

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman
201402852