



Rapport

Rapport over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen uit Amsterdam

Datum: 29 november 2011

Rapportnummer: 2011/350

Onderzoek

Op 21 juli 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de gemachtigde van de heer V. uit Breda, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). De klacht werd als volgt geformuleerd.

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het UWV WERKbedrijf te Amersfoort in de ontslagprocedure onvoldoende informatie heeft ingewonnen bij de werkgever om tot het oordeel te kunnen komen dat zijn oude functie niet onderling uitwisselbaar is met de nieuwe functie. De toestemming voor zijn ontslag had met de beschikbare informatie in redelijkheid niet verleend mogen worden.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van Bestuur van het UWV te Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het UWV verzocht een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen met het verzoek om op de bevindingen te reageren.

De reacties van UWV en verzoeker gaven aanleiding om het verslag van bevindingen op een aantal punten aan te passen.

I Bevindingen

1. De werkgever van verzoeker diende op 31 januari 2011 een ontslagaanvraag in bij het UWV WERKbedrijf wegens organisatorische veranderingen/reorganisatie. Door kabinetsmaatregelen moest er fors gesneden worden in de personeelslasten. Volgens het meerjarenperspectief 2009-2012 zou er een personeelsreductie van 464 fte (van de 1939 fte) plaatsvinden. Een van de maatregelen van de werkgever was het schrappen van de functie rayonmanager en het invoeren van de functie unitmanager. Verzoeker was rayonmanager. Voor 16 rayonmanagers kwamen 10 unitmanagers in de plaats. Verzoeker was boventallig verklaard en sinds 1 augustus 2010 vrijgesteld van zijn werkzaamheden. Alle toenmalige rayonmanagers hadden op de nieuwe functie gesolliciteerd en een assessment gevolgd. Verzoeker kon niet in de nieuwe functie geplaatst worden, omdat er volgens de werkgever aan de nieuwe functie zwaardere eisen gesteld werden.

Bij de ontslagaanvraag was de arbeidsovereenkomst gevoegd, waaruit blijkt dat verzoeker in functiegroep 65 van de CAO was ingedeeld. Ook een brief aan alle medewerkers over de invulling van de personeelsreductie als gevolg van de kabinetsmaatregelen was

bijgevoegd, alsmede het Sociaal Plan en de brief waarmee verzoeker boventallig werd verklaard.

2. Volgens verzoekers gemachtigde was de ontslagaanvraag onvoldoende onderbouwd. Met name ontbraken organogrammen van voor en na de reorganisatie. Ook had de werkgever niet onderbouwd dat er voor de nieuwe functie zwaardere eisen golden. Ter onderbouwing van zijn stelling dat het om uitwisselbare functies gaat, verwees verzoeker naar de bij zijn verweer gevoegde functiebeschrijvingen/functieprofielen van de beide functies. De functie van rayonmanager was daarin gewaardeerd op FWG 60 of 65. Verzoeker had gesolliciteerd op de nieuw gecreëerde functie van unitmanager in de veronderstelling dat het om een functie in functiegroep 70 ging. Volgens verzoeker waren de functies echter dusdanig vergelijkbaar dat de functie van unitmanager als passend moest worden beschouwd. De werkgever zou een kwaliteitsslag hebben willen maken door alle toenmalige rayonmanagers te laten solliciteren op de nieuw gecreëerde functie, die op papier hoger is gewaardeerd. Daarmee omzeilde de werkgever toetsing aan het afspiegelingsbeginsel. Bij een reorganisatie moeten echter objectieve criteria gelden voor het antwoord op de vraag welke personeelsleden af moeten vloeien.

Als al aannemelijk gemaakt zou zijn dat het om verschillende functies gaat met andere en zwaardere verantwoordelijkheden, dan moet de werkgever nog aantonen dat de werknemer de functie ook niet kan vervullen na een inwerk/leerperiode.

3. De werkgever reageerde met een toelichting op de organisatorische maatregelen waartoe hij genoodzaakt was door de omvangrijke bezuinigingsoperatie die was opgelegd. Correspondentie van en aan de betrokken bewindspersonen werd overgelegd, waaronder het Meerjarenperspectief 2009-2012 en het verzoek om advies aan de Ondernemingsraad (OR) over het voorgenomen besluit Meerjarenperspectief. Ook de adviesaanvraag aan de OR over de nieuwe organisatiestructuur en het daarbij behorende formatieplaatje werden als bijlagen meegestuurd. De organogrammen van de oude en nieuwe organisatie maakten hier onderdeel van uit.

Ter onderbouwing van de functieverzwarende voerde de werkgever aan dat door de reorganisatie een managementlaag verdween evenals een aantal locaties. In de nieuwe organisatie zou de unitmanager rechtstreeks verantwoording afleggen aan de divisiedirecteur, terwijl in de oude structuur de rayonmanager onder verantwoordelijkheid werkte van een regiodirecteur, die verantwoording aflegde aan de divisiedirecteur. Dat de nieuwe functie zwaarder is, zou ook blijken uit de functiewaardering. De rayonmanager werd gewaardeerd in FWG 60 en de unitmanager in FWG 65.

Er was een assessment afgenomen omdat dit tot de reguliere selectiemethodes behoort. Van alle kandidaten voor de nieuwe functie, intern of extern, werd verwacht dat ze aan een assessment deelnamen. Omdat verzoeker de uitslag van het assessment niet openbaar wilde laten maken, betekende dit zijn terugtrekking uit de sollicitatieprocedure. De

sollicitatieprocedure was van te voren bekend gemaakt. Volgens de werkgever had verzoeker bezwaar kunnen maken tegen het opheffen van zijn functie, maar dat had hij nagelaten.

4. Verzoekers gemachtigde betwistte vervolgens dat het Sociaal Plan de mogelijkheid bood om tegen de reorganisatie als zodanig, inclusief het vervallen van de functie van rayonmanager, bezwaar te maken. Er kon alleen tegen een onjuiste toepassing van het Sociaal Plan in een concreet geval bezwaar gemaakt worden.

Volgens verzoekers gemachtigde had de werkgever nog steeds niet aannemelijk gemaakt dat er feitelijk sprake was van een zwaardere functie die niet als onderling uitwisselbaar met de oude functie kon worden aangemerkt. De werkgever had een nieuwe functie gecreëerd die op papier zwaarder wordt gewaardeerd vanwege de 'zwaardere verantwoordelijkheid'. Het is echter aan de werkgever om aannemelijk te maken dat het concreet om zwaardere verantwoordelijkheden gaat in het licht van het door de werknemer gevoerde verweer. Daarbij moet ingegaan worden op de verschillen in functie-inhoud, vereiste kennis/vaardigheden/competenties en het verschil in niveau en beloning en daarbij moet ook nog een zekere overdrachtsperiode worden ingecalculeerd. Dit heeft de werkgever niet gedaan. De argumenten die hij wel aanvoerde vond verzoeker niet valide.

Feitelijk werkte verzoeker namelijk al rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de divisiedirecteur. De structuur zoals die uit het organogram van de oude organisatie blijkt, zou in 2009 worden ingevoerd met de splitsing van de organisatie in drie divisies. Deze reorganisatie was echter nooit geaccordeerd door de OR en ook niet vastgesteld door de Raad van Toezicht. De Raad van Bestuur koos er destijds voor om de laag van regiodirecteuren te schrappen. De rayonmanagers werden sindsdien direct aangestuurd door de divisiedirecteur.

De functie van rayonmanager was daarnaast hetzelfde gewaardeerd als de functie van unitmanager, namelijk in FWG 65. Dit bevestigde verzoekers standpunt dat er sprake was van gelijke functiewaardering. Een assessment zou pas aan de orde kunnen zijn wanneer vaststaat dat functies niet uitwisselbaar zijn. Pas dan mag er op kwaliteit geselecteerd worden. Verzoeker betwistte ook dat hij geweigerd had de uitkomst van het assessment aan de werkgever toe te sturen.

5. Op 16 maart 2011 werd toestemming verleend voor het ontslag van verzoeker. De werkgever had volgens het UWV WERKbedrijf aannemelijk gemaakt dat uit bedrijfseconomisch/organisatorisch oogpunt de arbeidsplaats van verzoeker structureel was komen te vervallen. Ook had hij aannemelijk gemaakt dat er nieuwe functies waren ontstaan, die niet uitwisselbaar of passend waren met de functie van verzoeker en dat de functie van unit manager een nieuwe functie met andere verantwoordelijkheden was. Dat de functies elkaar qua (deel)taken en verantwoordelijkheden overlappen, betekende niet dat ze onderling uitwisselbaar zijn. Het afspiegelingsbeginsel was dan ook niet van

toepassing. Van het verweer van verzoeker was goede nota genomen, maar zijn mening werd niet gedeeld. Omdat verzoeker volgens het assessment niet geschikt bevonden was voor de nieuwe functie, er geen andere geschikte vacatures te verwachten waren en externe herplaatsing niet tot het gewenste resultaat had geleid, werd toestemming voor het ontslag verleend.

6. Verzoeker kon zich met de ontslagvergunning niet verenigen. Zijn gemachtigde diende daarom een klacht in. Het gemotiveerde verweer tegen het standpunt van de werkgever dat de functies niet uitwisselbaar zijn, had voor het UWV WERKbedrijf aanleiding moeten zijn voor nader onderzoek naar de onderlinge uitwisselbaarheid van de functies.

Volgens de beleidsregels van het UWV WERKbedrijf zijn uitwisselbare functies, functies die naar functie-inhoud, vereiste kennis en vaardigheden en vereiste competenties vergelijkbaar en naar niveau en beloning gelijkwaardig zijn. Deze factoren dienen in onderlinge samenhang te worden beoordeeld. Daarnaast brengt de redelijkheid met zich mee dat bij het bepalen van de uitwisselbaarheid van functies een zekere overdrachtsperiode wordt ingecalculleerd. Zelfs als functies niet in alle opzichten vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn, kunnen zij zo dicht tegen elkaar aanliggen dat het redelijk is om ze uitwisselbaar te achten. Op vrijwel geen enkele van deze factoren was de werkgever concreet ingegaan. En het UWV WERKbedrijf had op geen enkele manier bevorderd dat de werkgever op deze aspecten inging.

Uit de beleidsregels volgt dat de werkgever aannemelijk moet maken dat de nieuwe functie van de oude verschilt. De werkgever had dit niet aannemelijk gemaakt en daarom vond verzoeker dat het UWV het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking had geschonden. Het UWV WERKbedrijf had dan ook niet kunnen besluiten tot toestemming voor het ontslag. Bovendien vond verzoeker dat het UWV WERKbedrijf niet deugdelijk gemotiveerd had waarom de functies niet onderling uitwisselbaar waren.

7. Nadat verzoeker zijn klacht in een hoorzitting had toegelicht, liet het UWV in de klachtafhandelingsbrief weten de klachten op een aantal punten gegrond te achten. De Arbeidsjuridische Dienstverlening (AJD) van het UWV was al in het bezit van stukken door andere ontslagaanvragen van deze werkgever. De AJD was er van uitgegaan dat er intern geen verschil van mening bestond over de onderlinge uitwisselbaarheid van de functies van rayon- en unitmanager en had daarom bij aanvang van de ontslagprocedure de werkgever niet gevraagd dit punt nader te onderbouwen. Ook al had er bij aanvang van de procedure actiever informatie vergaard moeten worden, toch was het UWV van mening dat er voldoende informatie in het dossier aanwezig was om te kunnen oordelen over de uitwisselbaarheid van de functies. Dit oordeel was gebaseerd op de door verzoeker ingebrachte functieomschrijvingen, die door de werkgever niet weersproken waren en op de toelichting van de werkgever dat de zwaarte van de functie een onderscheidend criterium is.

Het UWV oordeelde ook dat de motivering op het punt van de onderlinge uitwisselbaarheid onvoldoende inzicht gaf in de gedachtegang die had geleid tot de beslissing. Aangegeven had moeten worden dat de AJD er van uitging dat de door de werkgever ingebrachte stukken juist waren. Uit die stukken was gebleken dat in de nieuwe structuur de unitmanager rechtstreeks werkt onder de verantwoordelijkheid van de divisiedirecteur en dat de functie van unitmanager vanwege de grotere verantwoordelijkheid zwaarder gewaardeerd wordt. De bezwaren van verzoeker vond de AJD minder overtuigend. Volgens de AJD bleken de verschillen tussen de functies uit het verschil in functiewaardering. De functie van rayonmanager is gewaardeerd in FWG 60-65, die van unitmanager in maximaal FWG 65 volgens werkgever en volgens verzoeker in FWG 70.

Volgens de functieomschrijvingen zou er sprake zijn van verschillende taken en verantwoordelijkheden. Zoals het verschil in aantal aan te sturen Fte's, het uitgebreidere takenpakket en het verschil in verantwoordelijkheid, waarbij de unitmanager als resultaatgebied kent het voorbereiden en realiseren van tactisch beleid en het behalen van financiële doelstellingen. Voor de AJD was er geen reden om aan de juistheid van de door de werkgever ingebrachte gegevens te twijfelen. Dat het oude organogram nooit een officiële status heeft gekregen, maakte dat niet anders.

8. Verzoeker was het op een aantal punten niet eens met de klachtafhandeling en diende daarom bij de Nationale ombudsman een verzoekschrift in. Zo bleef hij van mening dat het UWV onvoldoende actief onderzoek had gedaan naar de onderlinge uitwisselbaarheid van de functies en dat het UWV op basis van de beschikbare gegevens niet had kunnen besluiten tot verlening van de ontslagvergunning. Weliswaar had het UWV de klacht op het punt van de informatieverwerving bij aanvang van de ontslagprocedure gegrond verklaard, maar het UWV had zich juist ook in de loop van de ontslagprocedure actiever moeten opstellen naar aanleiding van de verweren van verzoeker.

Volgens verzoekers gemachtigde was er alle reden om aan de juistheid van de door de werkgever ingebrachte gegevens te twijfelen. Het uitgangspunt voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van uitwisselbare functies volgens de beleidsregels van het UWV zijn de hierboven onder 6 genoemde aspecten bezien in hun onderlinge samenhang. De werkgever had in de ontslagprocedure slechts twee aspecten aan de orde gesteld, het organogram en de stelling dat de functie van unitmanager zwaarder gewaardeerd wordt dan de functie van rayonmanager. Beide argumenten zijn in de ontslagprocedure gemotiveerd betwist. Het UWV had volgens verzoeker ten onrechte nagelaten de werkgever op dit punt nader te bevragen.

Met de conclusie dat uit de functiewaardering blijkt dat de functies verschillend gewaardeerd worden, ging het UWV voorbij aan wat er in de functiebeschrijving van de rayonmanager staat over de functiewaardering:

"FWG-indeling: FWG 60 of FWG 65.

"De indeling is afhankelijk van in overleg met het Landelijk bureau bepaalde aanvullende verzwarende factoren, waaronder span-of-control."

De werkgever had aangegeven dat de nieuwe functie maximaal gewaardeerd werd in FWG 65. Verzoeker stelde dat de functie van rayonmanager ook is gewaardeerd in FWG 65. De werkgever heeft hier niet op gereageerd. Omdat eenzelfde functiewaardering een belangrijke indicatie is dat het om uitwisselbare functies gaat, was er volgens verzoeker alle aanleiding voor het UWV om een nadere toelichting op dit punt van de werkgever te vragen.

Volgens verzoekers gemachtigde heeft het UWV gedaan wat de werkgever volgens de beleidsregels in de ontslagprocedure had moeten doen, namelijk het aannemelijk proberen te maken dat de nieuwe functie in voldoende mate verschilt van de vervallen functie. Daarmee was het UWV volgens hem op de stoel van de werkgever gaan zitten. Het UWV interpreteerde zelf de functiebeschrijvingen die door verzoeker juist ingebracht waren ter onderbouwing van zijn standpunt dat er sprake was van uitwisselbare functies. Het UWV had daaruit volgens verzoeker de onjuiste conclusie getrokken dat de functies niet uitwisselbaar waren. Verzoeker was de mogelijkheid onthouden om in de ontslagprocedure inhoudelijk te reageren op de argumenten die het UWV nu gaf, maar in feite door de werkgever gegeven hadden moeten worden.

9. Telefonisch liet de advocaat van verzoeker de Nationale ombudsman nog weten dat er in zijn eerste verweer abusievelijk vermeld stond dat de functie van unitmanager in FWG 70 was gewaardeerd. Verzoeker verkeerde in de veronderstelling dat het FWG 70 moest zijn, omdat de werkgever had gemeld dat de functie van unitmanager zwaarder was gewaardeerd dan de functie van rayonmanager. Omdat alle 16 rayonmanagers in FWG 65 zaten, dacht verzoeker dat de nieuwe functie dan een schaal hoger was. De werkgever heeft zelf in zijn reactie echter aangegeven dat het om maximaal FWG 65 ging, dus dezelfde waardering als waarin verzoeker en al zijn collega's al zaten.

II Beoordeling

en Conclusie

Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit betekent in een procedure bij het UWV WERKbedrijf in verband met een ontslagvergunning dat het UWV er voor moet zorgen dat de ontslagaanvraag compleet en voorzien van de noodzakelijke bijlagen aan de werknemer wordt gestuurd. Het betekent ook dat nader onderzoek noodzakelijk is als de reactie van de werknemer redenen tot twijfel aan de juistheid of de compleetheid van die stukken aanleiding geeft.

10. De Nationale ombudsman stelt vast dat de ontslagaanvraag van de werkgever in eerste instantie niet voorzien was van de nodige bijlagen. Dit kwam omdat de werkgever bij de andere ontslagaanvragen deze stukken wel telkens had meegestuurd aan het UWV WERKbedrijf. Omdat de reorganisatie in een vergevorderd stadium verkeerde en verzoeker geen bezwaar had gemaakt bij de bezwaarcommissie in het kader van het Sociaal Plan was het UWV WERKbedrijf niet alert genoeg geweest en had het nagelaten de werkgever te vragen om de ontslagaanvragen met die stukken te completeren. Als de werkgever deze stukken bij de ontslagaanvraag had overgelegd en aangegeven had in welke opzichten de nieuwe functie ten opzichte van de oude functie zwaarder was, had verzoeker daar in zijn verweer tegen op kunnen komen. Nu heeft verzoeker zelf de functiebeschrijvingen ingebracht om aan te tonen dat het in feite ging om uitwisselbare functies waarbij geen sprake was van functieverzwaring en dat daarom het afspiegelingsbeginsel gehanteerd had moeten worden.

11. Het UWV WERKbedrijf meent dat ondanks deze valse start, er voldoende informatie in het dossier aanwezig was om tot verlening van de vergunning te kunnen overgaan.

De Nationale ombudsman deelt die opvatting niet en acht de motivering van dit standpunt ook niet begrijpelijk. Volgens het UWV kon op basis van de door de werknemer ingebrachte functiebeschrijvingen en het ontbreken van commentaar van de werkgever op die functiebeschrijvingen afgeleid worden dat er sprake was van een zwaardere functie die niet uitwisselbaar was met de oude functie. Verzoeker had de functiebeschrijvingen echter ingebracht om aan te tonen dat de functies wel uitwisselbaar waren. Het had dan op de weg van het UWV gelegen om de werkgever te vragen concreet aan te geven waarom uit de functiebeschrijvingen duidelijk werd dat de nieuwe functie zwaardere eisen stelde aan verzoeker.

12. De werkgever gaf in zijn reactie op het eerste verweer van verzoeker aan dat uit de meegezonden bijlagen en het organogram bleek dat de nieuwe functie zwaarder was, omdat er een tussenlaag uit de organisatie verdween. Dit standpunt werd gemotiveerd betwist door verzoeker. De Nationale ombudsman is van mening dat het UWV hierover nadere toelichting bij de werkgever had moeten vragen, juist omdat dit een van de twee argumenten van de werkgever was om de gestelde functieverzwaring te motiveren.

13. Het andere punt dat de werkgever ter motivering van zijn standpunt aandroeg, was de functiewaardering. De Nationale ombudsman stelt vast dat de nieuwe functie in FWG 65 is gewaardeerd en dat uit de arbeidsovereenkomst blijkt dat verzoeker in diezelfde functiegroep was ingedeeld. Dit had voor het UWV redenen moeten zijn om een nadere toelichting te vragen bij werkgever. Volgens de beleidsregels ontslagtaak van het UWV (zie Achtergrond) duidt een verschil in salarisschaal al snel op een verschil in functieniveau zodat functies niet onderling uitwisselbaar zijn. Als er geen verschil in salarisschaal is, dan is dit dus een aanwijzing dat er mogelijk sprake is van onderling uitwisselbare functies.

14. Volgens de beleidsregels vindt bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen de selectie van voor ontslag voor te dragen werknemers plaats op grond van het afspiegelingsbeginsel. Een werkgever kan in een ontslagaanvraag aangeven dat toepassing van het afspiegelingsbeginsel niet aan de orde is omdat de functie van de voor ontslag voorgedragen werknemer geheel is vervallen dan wel komt te vervallen.

Als er echter een nieuwe functie is of wordt gecreëerd die duidelijke overeenkomsten vertoont met de vervallen functie, moet worden vastgesteld of er sprake is van uitwisselbare functies. Dit wordt getoetst aan de hand van de factoren voor uitwisselbaarheid (functie-inhoud, vereiste kennis en vaardigheden, vereiste competenties, niveau en beloning). De factoren dienen steeds in onderlinge samenhang te worden beoordeeld. De werkgever moet aannemelijk maken dat de nieuwe functie in voldoende mate verschilt van de vervallen functie (zie Achtergrond).

De Nationale ombudsman constateert dat de werkgever in zijn aanvraag en in de reactie op het verweer van verzoeker als argumenten voor het niet uitwisselbaar zijn van de functies slechts de door verzoeker betwiste aspecten heeft aangevoerd. Naar zijn oordeel had het UWV de werkgever moeten vragen om de gestelde functieverzwaring te concretiseren met inachtneming van de in de beleidsregels genoemde factoren in hun onderlinge samenhang. Door dit na te laten is het UWV tekort geschoten op het punt van de informatieverwerving en is verzoeker in zijn verweer beperkt. Het UWV had naar het oordeel van de Nationale ombudsman op basis van de aanwezige stukken en de gewisselde argumenten in redelijkheid niet kunnen concluderen dat er sprake was van niet uitwisselbare functies en had in redelijkheid (nog) niet tot vergunningverlening over kunnen gaan.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De klacht over het UWV WERKbedrijf te Amersfoort is gegrond wegens strijd met het vereiste van fair play.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

Het ontslagdossier van het UWV WERKbedrijf (ontslagaanvraag en reactie met bijlagen van werkgever en eerste en tweede verweer van verzoeker met bijlagen).

De klacht van verzoeker bij het UWV van 15 april 2011.

De Klachtafhandeling door het UWV van 31 mei 2011.

Het verzoekschrift met bijlagen aan de Nationale ombudsman van 20 juli 2011.

Achtergrond

1. Ontslagbesluit

Artikel 4:1

1. In geval van redenen van bedrijfseconomische aard moet de werkgever aannemelijk maken dat op grond hiervan een of meer arbeidsplaatsen dienen te vervallen. De eerste volzin is niet van toepassing indien bij het verzoek om toestemming voor opzegging van

de arbeidsverhouding een verklaring van de belanghebbende verenigingen van werknemers als bedoeld in artikel 3, vierde lid van de Wet melding collectief ontslag is gevoegd dat de door de werkgever aangevoerde redenen leiden tot het vervallen van het door werkgever voorgestelde aantal arbeidsplaatsen.

2. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verleent toestemming voor opzegging

van de arbeidsverhouding van de daarbij betrokken werknemers met inachtneming van de artikelen 4:2 tot en met 4:4.

Artikel 4:2

1. Voor zover het bij de te vervallen arbeidsplaatsen om uitwisselbare functies gaat, worden per leeftijdsgroep binnen een categorie uitwisselbare functies van de bedrijfsvestiging de werknemers met het kortste dienstverband het eerst voor ontslag in aanmerking gebracht, waarbij het aantal werknemers dat per leeftijdsgroep voor ontslag in aanmerking wordt gebracht voor zover mogelijk overeenkomt met de onderlinge verhouding van het aantal werknemers in elk van de leeftijdsgroepen binnen de betreffende categorie uitwisselbare functies. De in de eerste volzin bedoelde leeftijdsgroepen zijn de groepen van 15 tot 25 jaar, van 25 tot 35 jaar, van 35 tot 45 jaar, van 45 tot 55 jaar en van 55 jaar en ouder.

2. Beleidsregels ontslagtaak UWV

12 Uitwisselbare functies

Inleiding

In geval van een ontslagaanvraag bij UWV wegens bedrijfseconomische redenen vindt de selectie van voor ontslag voor te dragen werknemers plaats op grond van het afspiegelingsbeginsel. Het afspiegelingsbeginsel wordt toegepast per categorie uitwisselbare functies van de bedrijfsvestiging. Het UWV zal bij de beoordeling van een dergelijke ontslagaanvraag moeten vaststellen of de werkgever de categorieën uitwisselbare functies juist heeft aangegeven - en zal zich dus een oordeel moeten vormen welke functies uitwisselbaar zijn en welke niet.

Het begrip uitwisselbare functie dient onderscheiden te worden van het begrip passende functie dat leidend is bij de herplaatsingsinspanningen die een werkgever zich in het kader van ontslag wegens bedrijfseconomische redenen dient te getroosten *nadat* de selectie van voor ontslag voorgedragen werknemers heeft plaatsgevonden.

Dit hoofdstuk bevat een uitwerking van het begrip uitwisselbare functies, zoals genoemd in het Ontslagbesluit, en een uitwerking van de handelwijze van UWV bij het vaststellen van de categorieën uitwisselbare functies.

(...)

2. Omschrijving uitwisselbare functies

Uitwisselbare functies zijn functies die naar functie-inhoud, vereiste kennis en vaardigheden en vereiste competenties vergelijkbaar en naar niveau en beloning gelijkwaardig zijn.

De factoren voor de vaststelling van de uitwisselbaarheid van functies, dienen in onderlinge samenhang te worden beoordeeld. De redelijkheid brengt mee dat bij het bepalen van de uitwisselbaarheid van functies een zekere overdrachtsperiode - nodig om in de andere functie ingewerkt te raken - wordt ingecalculeerd. Indien deze overdrachtsperiode redelijkerwijs te lang is, zijn de functies niet uitwisselbaar.

Indien een onderneming niet met competenties werkt, kan de factor van de vereiste competenties niet worden toegepast bij het bepalen van de uitwisselbaarheid van functies. In dat geval laat UWV deze factor buiten beschouwing. Bij betwisting dat een onderneming wel of juist niet met competenties werkt, zal UWV onder meer toetsen in hoeverre competentie management deel uitmaakt van het HRM-beleid en of de vereiste competenties in de functiebeschrijvingen zijn vermeld dan wel op andere wijze aan de werknemers zijn kenbaar gemaakt.

(...)

4. Factoren voor bepaling uitwisselbare functies

In deze paragraaf worden de factoren functie-inhoud, vereiste kennis en vaardigheden, vereiste competenties, niveau en beloning nader uitgewerkt.

(...)

e. Niveau en beloning

De beloning of salarisschaal die aan een functie is gekoppeld, hangt (normaal gesproken) nauw samen met het niveau van de functie. Bij het toekennen van een loonschaal aan een functie gaat het immers om een waardering van het niveau waarop de werkzaamheden dienen te worden verricht. De positie van een functie binnen de organisatie (af te lezen uit een organogram) zal meestal gevolgen hebben voor het niveau van de functie. Stel, een onderneming heeft twee secretaresses, te weten een secretaresse van de Raad van bestuur en een afdelingssecretaresse.

De functie van secretaresse van de Raad van bestuur impliceert een hoger niveau van functioneren dan de functie van afdelingssecretaresse, bijvoorbeeld doordat sprake is van een groter afbreukrisico. Beide secretaresses verrichten secretariële werkzaamheden maar hun functies zijn niet gelijkwaardig (en waarschijnlijk ook niet vergelijkbaar).

Een verschil in salarisschaal duidt al snel op een verschil in functie-niveau zodat functies niet gelijkwaardig zijn. Bij een verschil in beloning van één salarisschaal zal – gesteld dat aannemelijk is geworden dat de functies *vergelijkbaar* zijn – een inhoudelijke beoordeling dienen plaats te vinden of de functies ook *gelijkwaardig* zijn. Dat betekent dat een verschil van één salarisschaal een sterke aanwijzing is dat functies niet gelijkwaardig zijn.

De salarisschaal die aan de functie is gekoppeld, is derhalve het uitgangspunt voor de bepaling van uitwisselbaarheid. Dit is dus niet per se de salarisschaal die aan een willekeurige werknemer met de betreffende functie daadwerkelijk is toegewezen dan wel die deze werknemer heeft weten te bedingen, maar de salarisschaal waarin de functie is ingedeeld. Bij een nieuwe medewerker die nog in een aanloopschaal is ingedeeld, zal de aanloopschaal op zich geen reden kunnen zijn voor indeling in een andere categorie uitwisselbare functies. Indien aan twee werknemers in dezelfde functie een verschillende trede binnen de salarisschaal is toegekend, is ook dat (enkele) feit geen reden voor indeling in een andere categorie uitwisselbare functies.

5. Nieuwe functie

Een werkgever kan in een ontslagaanvraag aangeven dat toepassing van het afspiegelingsbeginsel niet aan de orde is omdat de functie van de voor ontslag voorgedragen werknemer geheel is vervallen dan wel komt te vervallen. In deze situatie kan het echter voorkomen dat binnen de onderneming een nieuwe functie is / wordt gecreëerd die duidelijke overeenkomsten vertoont met de vervallen functie. De vraag is dan of deze nieuwe functie als uitwisselbaar met de vervallen functie dient te worden

beschouwd. Om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van uitwisselbare functies, zal ook hier toetsing dienen plaats te vinden aan de hand van de hiervoor genoemde factoren voor uitwisselbaarheid (functie-inhoud, vereiste kennis en vaardigheden, vereiste competenties, niveau en beloning). De factoren dienen steeds in onderlinge samenhang te worden beoordeeld. Het is aan de werkgever om aannemelijk te maken dat de nieuwe functie *in voldoende mate* verschilt van de vervallen functie.

(..)

7. Handelwijze bij vaststellen uitwisselbare functies

- Functiebeschrijving

Functie-inhoud, vereiste kennis en vaardigheden, vereiste competenties, niveau en beloning kunnen worden afgeleid uit een functiebeschrijving. Zijn er binnen de onderneming functiebeschrijvingen aanwezig dan mag van een werkgever worden verlangd dat hij deze overlegt. Het ligt op de weg van de werkgever, die immers UWV verzoekt om zijn voorgenomen ontslag te toetsen, om deze toets ook mogelijk te maken door verstrekking van de benodigde gegevens. Een werkgever kan zelf functiebeschrijvingen op papier zetten, maar hij kan voor de functiebeschrijving en –waardering ook gebruik maken van een functiewaarderingsdeskundige.

Uitgangspunt voor het vaststellen van de functie-inhoud e.d. is de functiebeschrijving, zo nodig aangevuld met aandachtsgebieden (bij algemeen beschreven functies), nadere functie-eisen en ‘algemene’ planningsafspraken (bij functiereeksen).

Bij het ontbreken van een schriftelijke functiebeschrijving of in geval deze beschrijving sterk afwijkt van de feitelijke situatie, is het nodig bij de beoordeling te betrekken hoe de functie in de praktijk wordt uitgeoefend. Dit kan aan de hand van informatie van partijen over de feitelijke situatie.

Let er wel op dat er in deze situatie nog steeds gekeken moet worden naar *de functie* en niet naar de (persoon van de) medewerker. Het feit dat een bepaalde medewerker zijn functie uitvoert op een wijze die overeenkomt met de uitvoering van een andere functie, wil niet zeggen dat die functies *per definitie* uitwisselbaar zijn. Het gaat om de wijze waarop de functie *in het algemeen* uitgeoefend dient te worden. Uitgangspunt is de met de werknemer overeengekomen functie. Na het verweer van de werknemer op de aangegeven functieomschrijving kan geconcludeerd worden of de verstrekte omschrijving gevolgd kan worden, of dat nader onderzoek door UWV nodig is.

- Controleren van de voorgestelde categorieën uitwisselbare functies

De werkgever geeft aan wat naar zijn inzicht de categorieën uitwisselbare functies zijn waarover de selectie van voor ontslag voor te dragen werknemers dient te worden

toegepast. Ter onderbouwing van de categorisering mag van werkgever worden verlangd dat hij tevens een overzicht geeft van zijn functiegebouw of functiestructuur. Zo'n overzicht is voor UWV nodig om inzicht te verkrijgen in de opbouw van en de relatie tussen de functies. Soms draagt de werknemer nog argumenten aan in het verweerschrift over de door werkgever gemaakte categorisering en de daarop gebaseerde selectie. Het ligt op de weg van partijen om hun standpunt aannemelijk te maken.

- Controleren van de voorgestelde ontslagvolgorde

Per categorie uitwisselbare functies van de bedrijfsvestiging dient onder toepassing van het afspiegelingsbeginsel te worden bepaald welke werknemer voor ontslag dient te worden voorgedragen.