



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Leeuwarden

Datum: 2 mei 2012

Rapportnummer: 2012/073

Klacht

Gemachtigde klaagt er namens verzoeker, een werkgever, over dat de afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV WERKbedrijf te Leeuwarden (UWV) de twee ontslagbeschikkingen van 4 december 2009 niet had mogen afgeven, omdat deze op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Verzoekers gemachtigde diende namens verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman correspondeerde in deze zaak uitsluitend met de gemachtigde. Voor de leesbaarheid van dit rapport wordt hierna echter alleen gesproken over verzoeker.

I Bevindingen

1. Verzoeker vroeg het UWV op 17 september 2009 toestemming om de arbeidsovereenkomst met een tweetal werknemers op te mogen zeggen. Verzoeker diende de ontslagaanvragen in wegens bedrijfseconomische/bedrijfsorganisatorische omstandigheden (zie Achtergrond onder 1 en 2). Op 21 september 2009 verzocht het UWV verzoeker ter onderbouwing van zijn aanvragen financiële gegevens over te leggen, te weten de balans en winst- en verliesrekeningen met toelichting over de laatste drie boekjaren en het lopende boekjaar. In reactie liet verzoeker het UWV op 29 september 2009 weten dat de ontslagaanvragen waren ingegeven door een strategische heroriëntatie op de markt om flexibeler in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en dat om die reden een financiële onderbouwing niet noodzakelijk was. Op 2 oktober 2009 wees het UWV verzoeker erop dat gelet op de ontslaggrond een financiële onderbouwing wel noodzakelijk was en dat de balans en winst- en verliesrekeningen over de laatste drie boekjaren en het lopende boekjaar toch moesten worden overgelegd. Op 9 oktober 2009 betwistte verzoeker dat een omzet- en resultaatdaling als grond voor ontslag was opgevoerd. Hij stuurde het UWV wel een exploitatieoverzicht van de vestiging waar de twee werknemers werkzaam waren. Uit dit overzicht bleek volgens verzoeker dat het resultaat voor de betreffende vestiging bij lange na niet werd gehaald. Tenslotte liet verzoeker weten dat hij op grond van artikel 403 Burgerlijk Wetboek Boek 2 (hierna artikel 403) geen jaarrekening hoefde op te stellen (zie Achtergrond onder 3) en dus ook niet kon overleggen. Er werd namelijk een jaarrekening op groepsniveau opgesteld door de moedermaatschappij in Oostenrijk. Verzoeker bood het UWV wel aan om die gegevens bij de moedermaatschappij op te vragen, indien het UWV dit wenste.

2. Na ontvangst van verzoekers reactie van 9 oktober 2009 stelde het UWV de twee betrokken werknemers in de gelegenheid om verweer te voeren tegen de ingediende ontslagaanvragen. Beiden maakten van de gelegenheid gebruik. Het UWV gaf hierna verzoeker de gelegenheid om op de verweren te reageren, wat verzoeker op 5 en 6 november 2009 deed. Beide werknemers kregen vervolgens weer de gelegenheid om op het verweer van verzoeker te reageren. Eén maakte hiervan gebruik. Vervolgens gaf het UWV op 4 december 2009 twee ontslagbeschikkingen af, waarmee het verzoeker de toestemming onthield om de arbeidsverhouding met de twee werknemers op te zeggen. Het UWV motiveerde zijn beschikkingen met de mededeling dat verzoeker de ontslagaanvragen slechts had onderbouwd met een exploitatieoverzicht over 2009. Volgens het UWV was er niet enkel een bedrijfsorganisatorische grond voor ontslag.

3. Verzoeker diende op 2 juni 2010 een klacht in bij het UWV. Hij stelde dat hij in september 2009 ontslagaanvragen wegens bedrijfsorganisatorische redenen had ingediend, die niet het gevolg waren van een slechte financiële situatie en/of werkvermindering. Het ging om een strategische heroriëntatie op de markt om flexibeler te kunnen inspelen op de nieuwe ontwikkelingen. Om die reden was een financiële onderbouwing van de ontslagaanvraag volgens hem niet noodzakelijk. Als een dergelijke onderbouwing al nodig was, dan volstond het overgelegde exploitatieoverzicht stelde verzoeker. Op grond van artikel 403 hoefde verzoeker geen jaarrekening op te stellen en kon deze dus niet overleggen. Bovendien had hij het UWV op 9 oktober 2009 het aanbod gedaan om meer financiële gegevens op te vragen bij de moedermaatschappij, indien het UWV dit wenste. Op dit aanbod had het UWV niet gereageerd. Verzoeker gaf verder aan dat het UWV de ontslagaanvragen niet in behandeling had moeten nemen, indien het van mening was dat deze onvoldoende onderbouwd waren. Door de aanvragen na de reactie van 9 oktober 2009 toch in behandeling te nemen was bij verzoeker het vertrouwen ontstaan dat de aanvragen voldoende onderbouwd waren. Verzoeker claimde van het UWV een bedrag van ruim € 22.000 aan schade, omdat verzoeker dit bedrag had moeten uitgeven om beide werknemers alsnog te kunnen ontslaan.

4. Op 12 juli 2010 reageerde het UWV op verzoekers klacht en claim. Het UWV stelde dat in verzoekers geval geen sprake was van een zuivere strategische heroriëntatie op de markt, maar een reorganisatie ingegeven door een slechte financiële situatie en werkvermindering. Om die reden moesten de ontslagaanvragen onderbouwd worden met stukken op grond van twee subcategorieën van de ontslaggrond bedrijfseconomische redenen, te weten slechte financiële resultaten en werkvermindering. Voor wat betreft de verwijzing van verzoeker naar artikel 403 gaf het UWV aan dat de '403-verklaring' niet ziet op de ontslagprocedure. Het UWV concludeerde dat verzoeker meerdere keren expliciet was gevraagd om specifieke financiële informatie te verstrekken; het nalaten daarvan was voor rekening van verzoeker vond het UWV. Het UWV verklaarde de klacht van verzoeker ongegrond en wees de claim van verzoeker af.

5. Verzoeker was niet tevreden met de klachtafhandeling van het UWV en wendde zich in juli 2011 tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman zag aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de klacht van verzoeker en stelde het UWV begin september 2011 enkele vragen. In reactie hierop liet het UWV op 5 oktober 2011 het volgende weten.

Het was aan verzoeker om de ontslagaanvragen voldoende te motiveren en waar nodig te voorzien van onderliggende stukken. Als de aanvraag onvoldoende is onderbouwd, dan biedt het UWV verzoeker de mogelijkheid dit verzuim te herstellen. Naar aanleiding van de reactie van verzoeker van 29 september 2009 dat hij de aanvragen niet met financiële stukken hoefde te onderbouwen, had het UWV verzoeker nogmaals expliciet verzocht om financiële stukken over te leggen. Artikel 4:2, tweede lid Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de aanvrager de gegevens verstrekt die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn, zo gaf het UWV aan (zie Achtergrond onder 4). Verzoeker had een actieve informatieplicht en na twee expliciete verzoeken om informatie paste een aanbod van verzoeker om, indien het UWV dit wenste, stukken bij de moedermaatschappij op te vragen, niet. Een dergelijke reactie verzette zich ook tegen de voortvarende behandeling van ontslagaanvragen vond het UWV. Bovendien bleek uit het aanbod van 9 oktober 2009 dat verzoeker wel aan de gewenste financiële gegevens kon komen, zij het via de moedermaatschappij.

6. Voor wat betreft artikel 403 waarnaar verzoeker verwees, gaf het UWV aan dat in dit artikel is geregeld dat een rechtspersoon die tot een groep behoort de jaarrekening niet overeenkomstig de voorschriften van Titel 9 Burgerlijk Wetboek Boek 2 hoeft in te richten. Het gaat hier om een beperking van de publicatieplicht van de jaarrekening en het jaarverslag voor geconsolideerde (groeps)ondernemingen. Bij de ontslagaanvragen geldt echter het bestuursrechtelijke kader en zo ver reikt dit artikel niet volgens het UWV. Het artikel moet uitsluitend binnen het kader van het rechtspersonenrecht worden gezien. Bovendien wordt ten opzichte van de informatieplicht van artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht ook geen uitzondering gecreëerd voor artikel 403. Bovendien merkte het UWV op dat bij gebrek aan een jaarrekening de financiële positie ook met bijvoorbeeld een accountantsverklaring had kunnen worden onderbouwd (zie Achtergrond onder 2).

Op de vraag waarom de ontslagaanvragen überhaupt in behandeling waren genomen, terwijl het UWV in de ontslagbeschikkingen concludeerde dat de aanvragen onvoldoende onderbouwd waren, gaf het UWV aan dat verzoeker op 9 oktober 2009 alsnog een financiële onderbouwing had gegeven middels een exploitatieoverzicht en een orderoverzicht. Op dat moment kon het UWV over de inhoud van de verstrekte financiële informatie geen beslissing nemen, maar het had geen goede gronden (meer) om de ontslagaanvragen niet in behandeling te nemen.

7. De Nationale ombudsman legde de reactie van het UWV voor aan verzoeker, die hierop eind oktober 2011 reageerde. Verzoeker bleef bij zijn standpunt dat het overleggen van financiële stukken niet noodzakelijk was, omdat het om organisatorische veranderingen

ging. Over het opvragen van stukken bij de moedermaatschappij merkte verzoeker op dat hij niet per definitie de gewenste financiële gegevens aldaar te pakken kon krijgen, zoals het UWV stelde, maar dat verzoeker wel een poging had kunnen wagen om meer financiële gegevens te verkrijgen. Volgens verzoeker had het UWV de ontslagaanvragen dan maar niet in behandeling moeten nemen, nu het toch al wist dat de ontslagaanvragen niet gehonoreerd zouden worden. Door ze wel in behandeling te nemen, wekte het UWV het vertrouwen dat de aanvragen inhoudelijk behandeld zouden worden.

Ten aanzien van artikel 403 liet verzoeker weten dat het wel degelijk in de ontslagprocedure zijn werking heeft. Volgens verzoeker kan in fiscale kwesties ook een beroep worden gedaan op dit wetsartikel. Dus waarom zou dit niet kunnen in andere bestuursrechtelijke procedures, zoals de ontslagprocedure. Verzoeker bleef bij zijn stelling dat op grond van dit artikel geen jaarrekening overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek hoefde te worden opgesteld. Om die reden kon deze dus ook niet bij de ontslagaanvragen worden overgelegd.

8. Voorafgaand aan het opstellen van het verslag van bevindingen had verzoeker de Nationale ombudsman laten weten dat het UWV hem, naar aanleiding van enkele eerdere aanvragen met dezelfde ontslaggrond en dezelfde onderbouwing, wel toestemming voor ontslag had verleend. Bij het aanbieden van het verslag van bevindingen vroeg de Nationale ombudsman het UWV commentaar te geven op deze stelling van verzoeker. Het UWV liet hierop het weten dat alle ontslagaanvragen van verzoeker weliswaar in algemene zin bedrijfseconomische redenen betroffen, maar dat deze bedrijfseconomische redenen uiteen vallen in verscheidene specifieke subcategorieën. De eerdere ontslagaanvragen van verzoeker betroffen verschillende subcategorieën, waaronder die van bedrijfssluiting. Deze aanvragen waren volgens het UWV naar aard en inhoud niet vergelijkbaar met de ontslagaanvragen van 17 september 2009 en dienden anders onderbouwd te worden. De integrale reactie van het UWV is opgenomen onder het kopje Achtergrond in dit rapport (zie onder 5).

De Nationale ombudsman legde de aanvullende reactie van het UWV voor commentaar aan verzoeker voor, die daarop liet weten dat de onderhavige ontslagaanvragen niet op een andere subcategorie waren gebaseerd dan de eerdere ontslagaanvragen. Het ging volgens verzoeker om een vergelijkbare situatie, te weten sluiting van een vestiging. Verder benadrukte verzoeker nogmaals dat hij niet verplicht was andere informatie te verstrekken dan hij in onderhavige procedure had gedaan. De integrale reactie van verzoeker is opgenomen onder het kopje Achtergrond (zie onder 6).

II Beoordeling

9. De gedraging waarover verzoeker klaagt is dat het UWV op 4 december 2009 een tweetal ontslagbeschikkingen heeft afgegeven, die op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

10. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden bestaat uit een viertal kernwaarden. De overheid moet *open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht* en ten slotte *eerlijk en betrouwbaar* zijn. In de zaak van verzoeker gaat het om de vraag of het UWV *eerlijk en betrouwbaar* is geweest. Dat houdt onder meer in dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt. De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden vervolgens betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

11. Het UWV toetst een ontslagaanvraag aan de hand van het Ontslagbesluit en de Beleidsregels Ontslagtaak UWV (hierna Beleidsregels). Het uitgangspunt hierbij is dat het UWV de werkgever de nodige ruimte moet laten waarbinnen deze naar eigen inzicht beleid kan voeren. Het UWV dient daarbij in beginsel uit te gaan van de door de werkgever aangevoerde redenen voor ontslag. In die zin staat het belang van het voortbestaan van de onderneming voorop. Het UWV gaat niet op de stoel van de werkgever zitten en kijkt ook niet of het genomen besluit van de werkgever het beste is. De werkgever moet echter in de ontslagprocedure wel verantwoording kunnen afleggen over zijn plannen. Het uitgangspunt van de ontslagroute via het UWV is dat een snelle procedure met een toetsing op redelijkheid plaatsvindt. De kennelijk onredelijk ontslagprocedure bij de kantonrechter leent zich voor een ander soort toetsing. In die procedure zal eerder een volle toets van het ontslag plaatsvinden dan de toets op redelijkheid, zoals die plaatsvindt in de ontslagprocedure bij het UWV.

Bij een ontslagaanvraag wegens bedrijfseconomische redenen toetst het UWV of de werkgever de bedrijfseconomische gronden 'aannemelijk' kan maken. Vervolgens beoordeelt het UWV of de werkgever in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen om een bepaalde werknemer voor ontslag voor te dragen. De ondernemer blijft daarbij een zekere mate van vrijheid houden om te bepalen waarom hij iemand wil ontslaan, hoeveel mensen hij wil ontslaan en welke mensen hij wil ontslaan.

Als er bij de Nationale ombudsman een klacht wordt ingediend over de wijze waarop de ontslagbeschikking tot stand is gekomen, beoordeelt de Nationale ombudsman of het UWV in de procedure van het verlenen van de ontslagvergunning voldoende zorgvuldig heeft gehandeld.

12. In de zaak van verzoeker heeft het UWV de ontslagaanvragen afgewezen omdat verzoeker deze, gelet op de aangevoerde ontslaggrond, onvoldoende zou hebben onderbouwd. Verzoeker is het daar om verschillende redenen niet mee eens.

Ten aanzien van de aangevoerde ontslaggrond

13. Verzoeker heeft in de ontslagaanvragen van 17 september 2009 als reden voor ontslag geformuleerd 'bedrijfseconomische/bedrijfsorganisatorische omstandigheden'. Bij de beoordeling van een ontslagaanvraag wegens bedrijfseconomische redenen is onder meer hoofdstuk 7 van de Beleidsregels van toepassing. In dit hoofdstuk is vastgelegd dat de ontslaggrond bedrijfseconomische redenen uiteenvalt in verschillende subcategorieën, waaronder de subcategorie *organisatorische veranderingen/reorganisatie*. Bij het beoordelen van een ontslagaanvraag op deze grond is het van belang vast te stellen waardoor de organisatorische veranderingen worden ingegeven. Als de organisatorische veranderingen het gevolg zijn van een *slechte financiële situatie* (dit is een andere subcategorie van de ontslaggrond bedrijfseconomische redenen) dan dient de aanvraag allereerst onderbouwd te worden conform die subcategorie. Een financiële onderbouwing is dan nodig. Zijn de organisatorische veranderingen uitsluitend een gevolg van een strategische heroriëntatie op de markt om beter in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, dan is een financiële onderbouwing minder van belang.

14. In zijn ontslagaanvragen voerde verzoeker als redenen voor ontslag aan dat er sprake was van een afname van de vraag naar zijn producten en van een substantiële omzet- en resultaatdaling voor alle productgroepen. Ook gaf hij aan dat er sprake was van een negatieve kasstroom binnen bepaalde productielocaties. Verzoeker had dit verder uitgewerkt in de bijlagen bij de ontslagaanvragen, waaronder de Nota aan de OR gedateerd 27 mei 2009. Gelet op de formuleringen die verzoeker in zijn ontslagaanvragen gebruikte, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de organisatorische veranderingen in verzoekers bedrijf werden ingegeven door zowel slechte financiële resultaten als door werkvermindering. Het UWV mocht er om die reden van uit gaan dat de twee ontslagaanvragen niet uitsluitend waren ingegeven door een strategische heroriëntatie op de markt.

15. Verzoeker stelde in zijn laatste reactie dat het UWV de ontslagaanvragen van september 2009, net als zijn eerdere ontslagaanvragen, had moeten behandelen als aanvragen wegens een bedrijfssluiting. En dat het UWV om die reden geen financiële onderbouwing had mogen vragen.

De Nationale ombudsman volgt verzoeker niet in zijn stelling. De Beleidsregels reguleren de aanvraagprocedure op behoorlijke wijze. Verzoeker kent de procedure. De keuze voor een bepaalde subcategorie is de leidraad en het UWV mocht daar van uit gaan. Als het verzoekers bedoeling was om de ontslagaanvragen in te dienen wegens een bedrijfssluiting, dan had verzoeker zijn ontslagaanvragen anders moeten formuleren en niet de ontslaggrond bedrijfsorganisatorische omstandigheden moeten aanvoeren. Ook in de correspondentie met het UWV, die direct op de ontslagaanvragen volgde, voerde verzoeker als reden voor ontslag aan organisatorische veranderingen op basis van een strategische heroriëntatie op de markt. Indien verzoeker vanaf het begin de bedoeling had om de ontslagaanvragen in te dienen wegens een bedrijfssluiting, dan had hij de aanvragen conform de subcategorie *beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten*

moeten onderbouwen. De aanvragen zoals die door verzoeker waren ingediend waren, als uitgegaan zou worden van die subcategorie, niet voldoende onderbouwd. De datum van de bedrijfsbeëindiging werd niet genoemd en informatie waaruit blijkt dat de activiteiten van de betreffende vestiging echt werden beëindigd, zoals informatie over de bestemming van het pand en de voorraden, ontbrak. Ook in het advies aan de OR, dat bij de ontslagaanvragen was bijgesloten, was geen specifieke verwijzing opgenomen naar de sluiting van de vestiging. Bovendien maakte verzoeker ook in de correspondentie, die met het UWV ontstond direct na het indienen van de ontslagaanvragen, geen gebruik van de gelegenheid om alsnog duidelijk te maken dat het om ontslagaanvragen op grond van de subcategorie *beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten* ging. Ook leverde hij niet alsnog de voor die subcategorie benodigde onderbouwing. Blijkens de correspondentie van verzoeker met het UWV was hij op de hoogte van de inhoud van de Beleidsregels en wist hij of kon hij weten welke informatie het UWV nodig had voor de beoordeling van zijn ontslagaanvragen. Verzoeker maakte trouwens pas tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman een vergelijking van de onderhavige ontslagaanvragen met de eerdere ontslagaanvragen.

16. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV, op het moment dat de ontslagaanvragen door verzoeker werden ingediend, er in alle redelijkheid van uit mocht gaan dat het om ontslagaanvragen ging op grond van de 'bedrijfseconomische' subcategorieën *organisatorische veranderingen/reorganisatie* en *slechte financiële situatie*. En dat het UWV verzoeker dus met recht kon verzoeken om een financiële onderbouwing van zijn aanvragen. De klacht van verzoeker op dit punt is niet terecht.

Ten aanzien van de '403-verklaring'

17. De informatie die verzoeker had moeten verstrekken volgens de subcategorie *slechte financiële situatie* is: cijfermatige gegevens over de afgelopen drie jaar en het huidige jaar (balansen en winst- en verliesrekeningen met toelichting). De slechte financiële situatie mocht ook door middel van andere stukken onderbouwd worden, zoals een gemotiveerde brief van een accountant of bank. Daarnaast moest er een liquiditeitsbegroting voor minimaal de komende zes maanden worden verstrekt. Het advies van de OR kon als ondersteuning dienen. Verzoeker heeft naar aanleiding van een herhaald verzoek van het UWV om een financiële onderbouwing een exploitatieoverzicht van de betrokken vestiging verstrekt. Verzoeker liet het UWV weten dat hij uitsluitend een exploitatieoverzicht kon verstrekken en geen jaarrekening. Hij verwees daarvoor naar artikel 403.

18. Artikel 403 regelt dat een, tot een groep behorende, rechtspersoon de jaarrekening niet overeenkomstig de voorschriften van titel 9 Boek 2 hoeft in te richten, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Verzoeker heeft gesteld dat hij in het licht van dit artikel geen jaarrekening kon overleggen. Artikel 403 én titel 9 Boek 2, waaronder dit artikel is opgenomen, zien uitsluitend op de jaarrekening (en het jaarverslag). De Nationale ombudsman treedt niet in de discussie over de werkings sfeer van artikel 403, omdat in de

Beleidsregels van het UWV is bepaald dat de werkgever niet per definitie een jaarrekening hoeft over te leggen ter onderbouwing van zijn ontslagaanvraag. De werkgever mag ter onderbouwing ook andere documentatie overleggen, zoals een gemotiveerde brief van de accountant en/of bank waarin het krediet wordt opgezegd of beperkt. Verzoeker had dus ook andere financiële stukken kunnen overleggen dan de jaarrekening. Hij koos ervoor uiteindelijk een exploitatieoverzicht van de betrokken vestiging naar het UWV te sturen. De vraag rijst of het UWV verzoeker er op had moeten wijzen dat hij ook andere informatie kon overleggen dan de jaarrekening? Hoewel het UWV op 21 september 2009 en 2 oktober 2009 expliciet heeft verzocht om de balans en winst- en verliesrekeningen met toelichting over de laatste drie boekjaren en het lopende boekjaar, is de Nationale ombudsman niet van oordeel dat het UWV verzoeker erop had moeten wijzen dat ook andere financiële documentatie als onderbouwing kon dienen. Verzoeker heeft namelijk in zijn eerste reactie op het verzoek om een financiële onderbouwing niet laten weten dat hij geen jaarrekening kón overleggen. Vervolgens liet verzoeker in zijn tweede reactie op het herhaalde verzoek om financiële onderbouwing weten dat hij van mening was dat hij geen jaarrekening hoefde op te stellen. Verzoeker gaf daarbij aan dat hij mogelijk toch aan een jaarrekening kon komen via de moedermaatschappij die in het buitenland gevestigd was.

19. Zoals eerder aangegeven wist verzoeker of kon hij weten welke informatie het UWV nodig had ter onderbouwing van zijn ontslagaanvragen. Verzoeker was immers bekend met de Beleidsregels van het UWV. Verzoeker had dus kunnen weten dat hij, indien een jaarrekening niet overgelegd kon worden, andere financiële documentatie mocht overleggen en dat gelet op de Beleidsregels, een exploitatieoverzicht mogelijk niet voldoende was. De klacht van verzoeker dat artikel 403 hem belemmert de door het UWV gewenste financiële onderbouwing te geven is niet terecht.

Ten aanzien van het in behandeling nemen van de ontslagaanvragen

20. Verzoeker stuurde het UWV als financiële onderbouwing van de ontslagaanvraag een exploitatieoverzicht van de betrokken vestiging. Verzoeker vond dat het UWV de ontslagaanvragen niet in behandeling had moeten nemen, nu het UWV in de ontslagbeschikkingen concludeerde dat een exploitatieoverzicht onvoldoende was als financiële onderbouwing van de aanvragen.

Uit het ontslagdossier van het UWV blijkt dat verzoeker, na eerst schriftelijk met het UWV gediscussieerd te hebben over welke informatie hij wel of niet diende te verstrekken, uiteindelijk een exploitatieoverzicht van tientallen pagina's naar het UWV heeft gestuurd. De Nationale ombudsman acht de verklaring van het UWV, dat het op het moment dat het moest beslissen om de aanvragen al dan niet in behandeling te nemen niet meteen kon beoordelen of het uitgebreide exploitatieoverzicht een voldoende financiële onderbouwing was en om die reden de aanvragen in behandeling heeft genomen, plausibel. De klacht van verzoeker op dit punt is niet terecht.

20. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV in de ontslagprocedure zorgvuldig heeft gehandeld en de ontslagbeschikkingen van 4 december 2009 afgegeven konden worden.

De onderzochte gedraging van het UWV is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV WERKbedrijf te Leeuwarden, is ongegrond.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

De Nationale ombudsman ontving op 4 juli 2011 een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV WERKbedrijf te Leeuwarden.

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

In het kader van het onderzoek werd het UWV verzocht op de klacht te reageren en 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.

Informatieoverzicht

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

Het ontslagdossier van het UWV WERKbedrijf.

De klacht van verzoeker ingediend op 2 juni 2010 bij het UWV.

De klachtafhandeling door het UWV op 12 juli 2010.

Het verzoekschrift met bijlagen aan de Nationale ombudsman van 4 juli 2011.

De reactie van het UWV gedateerd 5 oktober 2011.

De reactie van verzoeker gedateerd 19 oktober 2011.

Achtergrond

1. Ontslagbesluit

Paragraaf 4 Ontslag wegens bedrijfseconomische redenen

Artikel 4:1, eerste lid

"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. Beleidsregels ontslagtaak UWV

Hoofdstuk 7 Bedrijfseconomische redenen

4. Subcategorieën van de bedrijfseconomische reden

"De tekst van artikel 4:1 Ontslagbesluit luidt dat UWV toestemming voor opzegging verleent aan de werkgever die aannemelijk heeft gemaakt dat op grond van bedrijfseconomische redenen een of meer arbeidsplaatsen dienen te vervallen. Het moet gaan om structureel verval van arbeidsplaatsen. De bedrijfseconomische reden wordt marginaal getoetst. Hard bewijs is niet altijd vereist of mogelijk.

UWV beperkt zich tot de beoordeling of het ontslagmotief aannemelijk is en gaat hierbij niet op de stoel van de werkgever zitten, doch onderzoekt of deze 'in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen'.

De ondernemersbeslissingen inzake ontslag om bedrijfseconomische redenen vallen uiteen in enkele subcategorieën:

- a. Slechte financiële positie
- b. Werkvermindering
- c. Organisatorische veranderingen/reorganisatie

- d. Technologische veranderingen
- e. Beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten
- f. Bedrijfsverhuizing
- g. Vervallen van (loonkosten) subsidie

De onderstaande paragrafen bevatten per subcategorie van de bedrijfseconomische reden een toelichting hoe UWV de marginale toets uitvoert. Tevens wordt per subcategorie een overzicht gegeven van de informatie die de werkgever minimaal moet verstrekken om UWV in staat te stellen een oordeel te kunnen geven over de aannemelijkheid van de bedrijfseconomische reden. De werknemer kan door dit overzicht op grond van juiste en volledig informatie een beslissing nemen over het al dan niet voeren van verweer. Als de werkgever de ontslagaanvraag opbouwt met inachtneming van de aangegeven informatie, is de kans groot dat de ontslagaanvraag door UWV wordt aangemerkt als een voldoende onderbouwde aanvraag en kan de procedure worden

gestart. UWV kan echter altijd, afhankelijk van het concrete geval, om aanvullende gegevens verzoeken alvorens de aanvraag in behandeling te nemen.

a. Slechte financiële situatie

Er kan een harde financiële noodzaak zijn om het bedrijf uit de gevarezone te houden of daaruit te bevrijden. Gezien de urgentie van die situatie is er weinig tot geen ruimte om nog aan de redelijkheid te toetsen. Immers, elk uitstel van ingrijpen kan het bedrijf verder doen wegzakken met mogelijk fatale gevolgen voor de continuïteit en de daaraan gekoppelde werkgelegenheid. Dit laatste belang zal doorgaans de overhand (moeten) hebben.

Van een werkgever wordt met betrekking tot de inhoud van de ontslagaanvraag minimaal verwacht dat hij:

- de oorzaak van de slechte financiële positie helder en inzichtelijk presenteert en toelicht;
- concreet feiten en omstandigheden benoemt waaruit de bedrijfseconomische noodzaak blijkt, onder verwijzing naar specifieke posten/passages in de meegestuurde cijfermatige rapportages;
- een (concrete) onderbouwing geeft van het minimaal te bezuinigen bedrag op personeelskosten;
- benoemt welke andere kostenbesparende maatregelen zijn of worden genomen.

De werkgever dient de aanvraag te onderbouwen met cijfermatige gegevens over de afgelopen drie jaren en het huidige jaar. Dit betreft de balansen en de winst- en verliesrekeningen met toelichting. Financiële verslaglegging over alle drie de jaren is niet per se nodig indien de slechte financiële positie mede uit andere documentatie blijkt, bijvoorbeeld uit een gemotiveerde brief van de accountant en/of de bank waarin het krediet wordt opgezegd of beperkt. Daarnaast dient de werkgever een liquiditeitsbegroting voor minimaal de komende zes maanden te verstrekken. Indien van toepassing kan een OR-adviesaanvraag en -advies de noodzaak voor een

personeelsinkrimping ondersteunen.

b. Werkvermindering

De focus ligt hier op de feitelijke overbezetting van personeel als gevolg van werkvermindering. Daardoor kunnen de werkzaamheden met minder mensen worden verricht. Omdat werkvermindering niet gepaard hoeft te gaan met verslechterde financiële resultaten, zijn financiële jaarverslagen niet steeds vereist. Wel dient de werkgever inzichtelijk te maken dat de werkvermindering structureel van aard is. UWV beschouwt werkvermindering structureel indien deze minimaal zes maanden duurt. Er zijn twee soorten werkvermindering:

1. acute werkvermindering

2. geleidelijke werkvermindering.

Afhankelijk van de soort werkvermindering worden andere eisen gesteld aan de onderbouwing van de ontslagaanvraag.

Ad 1. Acute werkvermindering

Hier gaat het om het plotseling wegvallen van omzet, een project, opdracht of bepaald werk. Van een werkgever wordt met betrekking tot de inhoud van de ontslagaanvraag minimaal verwacht dat hij:

- de reden van de acute werkvermindering geeft en toelicht;
- benoemt en toelicht welke omzet, welk project, bepaald werk of welke opdracht is weggevallen;
- toelicht dat de daarmee samenhangende werkvermindering structureel van aard is;
- de relatie toelicht tussen de werkvermindering en het vervallen van juist deze functie(s);

- uitleg geeft hoe hij tot het aantal ontslagaanvragen is gekomen in relatie tot de werkvermindering.

Ingeval van plotselinge omzetvermindering dient de werkgever de aanvraag in ieder geval te onderbouwen met een cijfermatig overzicht van de ontwikkelingen in omzet, kostenposten en resultaten per maand over het afgelopen jaar en het huidige jaar. Daarnaast is een prognose nodig van de gevolgen bij ongewijzigd en gewijzigd beleid voor ten minste de komende zes maanden. Ingeval van het plotseling wegvallen van een project, opdracht of bepaald werk dient werkgever ten minste een schriftelijke bevestiging van de opzegging of het wegvallen van de werkzaamheden over te leggen. Daarnaast is een opgave van de orderportefeuille en/of de aanwezige werkvoorraad vereist alsmede een prognose van de orderportefeuille en/of verwachte nieuwe opdrachtgevers voor ten minste de komende zes maanden;

Ad 2. Geleidelijke werkvermindering

Hier gaat het om een geleidelijke omzetzdaling waardoor de hoeveelheid werk stapsgewijs afneemt. Van een werkgever wordt met betrekking tot de inhoud van de ontslagaanvraag minimaal verwacht dat hij:

- de reden van de geleidelijke omzetzdaling geeft en toelicht;
- toelicht dat deze omzetzdaling structureel van aard is;
- benoemt welke specifieke bedrijfsactiviteiten door de omzetzdaling worden geraakt;
- de relatie toelicht tussen de omzetzdaling en het vervallen van arbeidsplaatsen in juist deze functie(s);
- uitleg geeft hoe hij tot het aantal ontslagaanvragen is gekomen in relatie tot de werkvermindering.

Verder is in ieder geval nodig een onderbouwing met een cijfermatig overzicht van de ontwikkelingen in omzet, kostenposten en resultaten per maand over (zo mogelijk) de afgelopen drie jaren, waaronder het huidige jaar. Daarnaast is een prognose nodig van de gevolgen bij ongewijzigd en gewijzigd beleid voor ten minste de komende zes maanden. Indien van toepassing geldt nog het volgende. In sectoren waarin sprake is van seizoensinvloeden (bijvoorbeeld: landbouw, groenvoorziening, horeca, toerisme, bouw, etc.) dient aannemelijk te worden gemaakt dat de omzetzdaling daarvan geen gevolg is.

c. Organisatorische veranderingen/reorganisatie

Hierbij is er doorgaans een beleidskeuze in de sfeer van goed ondernemerschap.

Als de organisatorische veranderingen zijn ingegeven door slechte financiële resultaten of werkvermindering is allereerst een onderbouwing conform het gestelde onder a. en b. nodig voordat de reorganisatie uiteen wordt gezet. Een financiële onderbouwing is minder van belang als het gaat om een strategische heroriëntatie op de markt om flexibeler te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Omdat het gaat om beleidskeuzes in de sfeer van goed ondernemerschap, zal UWV de redelijkheid van de voorgenomen organisatorische veranderingen slechts marginaal toetsen: werkgever zal wel de redelijkheid van de voorgenomen reorganisatie uiteen moeten zetten, maar UWV gaat niet op de stoel van de werkgever zitten. Van een werkgever wordt met betrekking tot de inhoud van de ontslagaanvraag minimaal verwacht dat hij:

- de reden van de organisatorische veranderingen geeft en toelicht;
- de gevolgen van de organisatorische veranderingen benoemt en toelicht voor de verschillende afdelingen, de aanwezige functies en het aantal arbeidsplaatsen per functie.

De werkgever dient (zo mogelijk) de organogrammen van vóór en ná de reorganisatie over te leggen. Indien een ondernemingsraad om advies is gevraagd, zal de adviesaanvraag en het ontvangen ORadvies een nuttig inzicht kunnen verschaffen in achtergronden, overwegingen en draagvlak van de maatregelen."

(...)

e. Beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten

Een werkgever heeft in principe de vrijheid om zijn bedrijf of onderdelen daarvan te sluiten als hem dat gegeven de omstandigheden juist voorkomt. UWV toetst dit aan de relevante regelgeving: artikel 4:1 Ontslagbesluit. Afhankelijk van de omstandigheden is er in meer of mindere mate een beroep mogelijk op de redelijkheidstoets binnen genoemd artikel. Bij bedrijfssluiting op puur bedrijfseconomische redenen is doorgaans snel via de financiële stukken duidelijk op te maken dat deze onontkoombaar is. Anders kan het liggen als het gaat om meer beleidsmatige overwegingen, bijvoorbeeld een reorganisatie waarbij afdelingen worden ingekrompen of opgeheven. Mogelijk is er een puur persoonlijk motief, zoals leeftijds- of gezondheidsredenen van de werkgever (bij een eenmanszaak) om het bedrijf te stoppen zonder beschikbare opvolging. Bij laatstgenoemde situaties is er binnen de redelijkheidstoets wel meer ruimte om de werkgever kritische vragen voor te leggen. Een bepaalde ondernemersvrijheid neemt nog niet de verantwoordelijkheid weg om als

‘goed werkgever’ ten opzichte van het personeel te handelen bij dreigend ontslag, zonder harde zakelijke en financiële gronden. De toets van UWV verschuift dan naar het beoordelen van goed werkgeverschap. Daarin past ook een zorgplicht tegenover de werknemers, bijvoorbeeld in de vorm van een sociaal plan en/of outplacement. Ook kan UWV de vraag voorleggen of er geen zicht is op overdracht en voortzetting van (een deel van) het bedrijf; de werkgelegenheid kan dan mogelijk (deels) behouden blijven. Hoewel hier – zeker bij collectief ontslag – vooral een taak ligt voor de vakbonden, kan ook UWV er, al dan niet zijdelings, aandacht aan schenken in het kader van een ‘brede’ redelijkheidstoets. De enkele mededeling dat het bedrijf sluit, zal in beginsel geen voldoende rechtvaardiging vormen, en geeft zeker aanleiding om vragen te stellen. Afwezigheid van enige financiële tegemoetkoming zou onder omstandigheden een evident onredelijke situatie voor de werknemers kunnen creëren. Maar afwijzing van de aanvraag uitsluitend op basis hiervan verdraagt zich niet met het Ontslagbesluit. Uiteraard is het wel mogelijk om er in de ontslagbeschikking zijdelingse opmerkingen over te maken, maar steeds vanuit de optiek dat het niet aan UWV is om bindende uitspraken te doen over een regeling; dat is immers aan de rechter voorbehouden. Soms is er twijfel of de onderneming wel echt sluit. Dan ligt het voor de hand om de werkgever gerichte vragen te stellen. Denk bijvoorbeeld inzake de bestemming van het pand (bijvoorbeeld een kopie van de huuropzegging of pand te koop aanbieden), wat er gebeurt met de inventaris en de voorraad enz. In de dienstensector kunnen vragen worden gesteld over bijvoorbeeld klantenbestanden en lopende projecten. Uit de beantwoording van de vragen kan informatie worden verkregen die, tezamen met de overige gegevens inzicht kan geven of de onderneming wellicht toch (eventueel via overgang van onderneming) wordt voortgezet.

Van een werkgever wordt met betrekking tot de inhoud van de ontslagaanvraag minimaal verwacht dat hij:

- de datum van de (gedeeltelijke) bedrijfsbeëindiging vermeldt;
- de reden voor de (gedeeltelijke) bedrijfsbeëindiging geeft en toelicht;
- eventuele herplaatsingsinspanningen toelicht;
- toelicht welke inspanningen zijn gedaan tot overname van (een deel van) de onderneming.

Werkgever dient daarbij informatie verstrekken waaruit blijkt de activiteiten echt worden beëindigd, bijvoorbeeld informatie over bestemming van de activa (bijvoorbeeld het pand, de voorraden) en het klantenbestand na de beëindiging.

3. Burgerlijk Wetboek Boek 2

Titel 9 De jaarrekening en het jaarverslag

Artikel 361

"1. Onder jaarrekening wordt verstaan: de enkelvoudige jaarrekening die bestaat uit de balans en de winst- en verliesrekening met de toelichting, en de geconsolideerde jaarrekening indien de rechtspersoon een geconsolideerde jaarrekening opstelt.

2. Coöperaties en de in artikel 360 lid 3 bedoelde stichtingen en verenigingen vervangen de winst- en verliesrekening door een exploitatierekening, indien het in artikel 362 lid 1 bedoelde inzicht daardoor wordt gediend; op deze rekening zijn de bepalingen omtrent de winst- en verliesrekening zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing. Bepalingen omtrent winst en verlies zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op het exploitatiesaldo.

3. De bepalingen van deze titel gelden voor jaarrekeningen en hun onderdelen, zowel in de vorm waarin zij door het bestuur zijn opgemaakt als in de vorm waarin zij door het bevoegde orgaan van de rechtspersoon zijn vastgesteld.

4. Bij de toepassing van de artikelen 367, 370 lid 1, 375, 376, 377 lid 5 en 381 moeten overeenkomstige vermeldingen als met betrekking tot groepsmaatschappijen worden opgenomen met betrekking tot andere maatschappijen:

a. die op voet van de leden 1, 3 en 4 van artikel 24a rechten in de rechtspersoon kunnen uitoefenen, ongeacht of zij rechtspersoonlijkheid hebben, of

b. die dochtermaatschappij zijn van de rechtspersoon, van een groepsmaatschappij of van een maatschappij als bedoeld in onderdeel a."

Artikel 403

"1. Een tot een groep behorende rechtspersoon behoeft de jaarrekening niet overeenkomstig de voorschriften van deze titel in te richten, mits:

a. de balans in elk geval vermeldt de som van de vaste activa, de som van de vlottende activa, en het bedrag van het eigen vermogen, van de voorzieningen en van de schulden, en de winst- en verliesrekening in elk geval vermeldt het resultaat uit de gewone bedrijfsuitoefening en het saldo der overige baten en lasten, een en ander na belastingen;

b. de leden of aandeelhouders na de aanvang van het boekjaar en voor de vaststelling van de jaarrekening schriftelijk hebben verklaard met afwijking van de voorschriften in te stemmen;

c. de financiële gegevens van de rechtspersoon door een andere rechtspersoon of vennootschap zijn geconsolideerd in een geconsolideerde jaarrekening waarop krachtens het toepasselijke recht de verordening van het Europees Parlement en de Raad

betreffende de toepassing van internationale standaarden voor jaarrekeningen, de zevende richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het vennootschapsrecht of een der beide richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van banken en andere financiële instellingen dan wel van verzekeringsondernemingen van toepassing is;

d. de geconsolideerde jaarrekening, voor zover niet gesteld of vertaald in het Nederlands, is gesteld of vertaald in het Frans, Duits of Engels;

e. de accountantsverklaring en het jaarverslag, zijn gesteld of vertaald in de zelfde taal als de geconsolideerde jaarrekening;

f. de onder c bedoelde rechtspersoon of vennootschap schriftelijk heeft verklaard zich hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de uit rechtshandelingen van de rechtspersoon voortvloeiende schulden; en

g. de verklaringen, bedoeld in de onderdelen b en f zijn neergelegd ten kantore van het handelsregister waar de rechtspersoon is ingeschreven alsmede, telkens binnen zes maanden na de balansdatum of binnen een maand na een geoorloofde latere openbaarmaking, de stukken of vertalingen, genoemd in de onderdelen d en e dan wel een verwijzing naar het kantoor van het handelsregister waar zij liggen.

2. Zijn in de groep of het groepsdeel waarvan de gegevens in de geconsolideerde jaarrekening zijn opgenomen, de in lid 1 onder f bedoelde rechtspersoon of vennootschap en een andere nevenschik, dan is lid 1 slechts van toepassing, indien ook deze andere rechtspersoon of vennootschap een verklaring van aansprakelijkstelling heeft afgelegd; in dat geval zijn lid 1 onder g en artikel 404 van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een rechtspersoon waarop lid 1 van toepassing is, gelden de artikelen 391 tot en met 394 niet.

4. Indien de tot de groep behorende rechtspersoon een bank als bedoeld in artikel 415 is, vermeldt de balans in afwijking van lid 1, onder a, in elk geval de som van de activa en van de passiva en het bedrag van het eigen vermogen en vermeldt de winst- en verliesrekening in elk geval het resultaat uit de gewone bedrijfsuitoefening, het bedrag der belastingen en het saldo der overige baten en lasten.

5. Indien de tot de groep behorende rechtspersoon een verzekeringsmaatschappij als bedoeld in artikel 427 is, vermeldt de balans in afwijking van lid 1, onder a, in elk geval de som van de beleggingen en van de vorderingen, en het bedrag van het eigen vermogen, van de technische voorzieningen en van de schulden, en bestaat de winst- en verliesrekening in elk geval uit de niet-technische rekening, waarop ten minste worden vermeld de resultaten voor belastingen uit de gewone uitoefening van het schade- en

levensverzekeringsbedrijf, het saldo der overige baten en lasten en het resultaat uit de gewone bedrijfsuitoefening na belastingen."

4. Algemene wet bestuursrecht

Hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen over besluiten

Artikel 4:2

"1. De aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de aanvrager;
- b. de dagtekening;
- c. een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.

2. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen."

5. Reactie van het UWV op het verslag van bevindingen en vragen van de Nationale ombudsman

"Het verslag van bevindingen geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen.

De vraagstelling

1. Verschillende procedurele behandeling

Klager klaagt erover dat AJD Leeuwarden de twee daar ingediende ontslagaanvragen anders heeft behandeld dan de aanvragen die eerder op de andere locaties AJD zijn beslist. AJD Leeuwarden heeft beide aanvragen afgewezen op grond van gebrekkige onderbouwing, terwijl de andere locaties met diezelfde onderbouwing genoeg namen en de aanvragen hadden toegestaan.

Alle aanvragen die de AJD afdelingen te behandelen kregen, betroffen – in algemene zin - bedrijfseconomische redenen. Ondernemersbeslissingen inzake ontslag om bedrijfseconomische redenen vallen uiteen in verscheidene specifieke subcategorieën zoals omschreven in de beleidsregels. De (diverse) aanvragen betroffen verschillende subcategorieën. De dossiers bij de drie andere locaties AJD zijn naar aard en inhoud daarom niet vergelijkbaar met beide aanvragen bij AJD Leeuwarden, en dat rechtvaardigt een andere wijze van afdoening.

AJD Arnhem, Amersfoort, Eindhoven

In de zaken van Arnhem, Amersfoort en Eindhoven ging het overwegend om bedrijfssluiting (opheffing van de productielocatie, BOU Hoofdstuk 7 paragraaf 4 sub e). Dit in verband met overcapaciteit in de productie van stenen en andere bouwmaterialen.

Gezien de malaise van de afgelopen jaren in de bouwsector en de slechte vooruitzichten daarbij, is die overcapaciteit een algemeen bekend fenomeen. Het krimpscenario in de productiesfeer paste daarom in dit algemene beeld van de bouw- en aanverwante sector. De werkgever moet dit wel afzonderlijk onderbouwen en de noodzaak van het verval van arbeidsplaatsen aannemelijk maken. Dit is hier ook gebeurd. In dit kader vervielen alle arbeidsplaatsen in die te sluiten productielocaties c.q. enkele productie gerelateerde functies, en ging het nog om beoordeling van de herplaatsingsinspanningen voor de medewerkers.

OR advies, verweren werknemers

De dossiers bevatten via de uitvoerig toegelichte adviesaanvraag aan de ondernemingsraad (interne) cijfermatige gegevens qua bedrijfsvoering en operationele resultaten per afzonderlijke productielocatie vanaf 2005 tot en met 2009. De OR had over deze uitgebreid toegelichte ingrepen positief geadviseerd en vond de sluitingen 'begrijpelijk en alles afwegende onvermijdelijk en voldoende onderbouwd'. Voor de medewerkers die niet konden worden herplaatst, werd ontslag aangevraagd. Zij dienden géén van allen gemotiveerd verweer in of beperkten dit tot een enkele opmerking over hun arbeidsmarktpositie en problemen bij het zoeken naar ander werk. De betrokken AJD locaties zagen bij de eigen ambtshalve beoordeling van de aanvragen bij deze stand van zaken geen aanleiding tot aanvullende stukkenwisseling of nadere vragen aan partijen. De aanvragen waren voldoende onderbouwd gelet op BOU Hoofdstuk 7 paragraaf 4 sub e. Ze bevatten geen bijkomende bijzonderheden die om nader onderzoek vroegen en konden daarmee worden afgehandeld op één ronde van hoor en wederhoor.

AJD Leeuwarden, reorganisatie werkprocessen

De twee latere aanvragen bij AJD Leeuwarden waren wezenlijk afwijkend. Het ging hier namelijk niet om (op zich relatief overzichtelijke) *sluiting* van de productielocatie en/of daaraan gerelateerde krimp van de productielijn. De essentie betrof daarentegen *reorganisatie en gewijzigde invulling* van de *handelsactiviteiten* die vanuit die bedrijfsvestiging werden verricht. Deze vestiging was kort voordien via bedrijfsovername onderdeel geworden van het bedrijf van verzoeker, en stond zowel qua karakter als geografisch los van de directe productielocaties die voorwerp vormden van de andere aanvragen. Ook de bedrijfsactiviteit die hier centraal stond, was afwijkend, zoals de (tussen)handel in natuursteen die men zelf van een andere leverancier betrok.

Marktpositie, slechte financiële situatie

Evenals bij de andere locaties gold als algemene achtergrond op zich óók de algehele slechte marktsituatie voor bouwmaterialen door vraaguitval en overbezetting. Echter in afwijking van de andere locaties speelde daarbij voor deze vestiging de noodzaak van kostenbesparende maatregelen door de slechte financiële situatie en diende de bedrijfsorganisatie aangepast te worden. Blijkens de aanvraag werd de bedrijfsactiviteit op deze vestiging niet (volledig) 'beëindigd', maar zou de handel in bouwmaterialen anders worden ingevuld, namelijk deels door centralisering en deels door uitbesteding aan een externe organisatie.

Beleidsregels Ontslagprocedure UWV WERKbedrijf (BOU)

Deze aanvraag betreft dus een wezenlijk andere subcategorie bedrijfseconomisch ontslag dan de andere aanvragen bij AJD. Zie Hoofdstuk 7 paragraaf 4 sub c van de BOU over de subcategorie reorganisatieontslag. Voor zover de aanvraag ook ingegeven is door slechte financiële resultaten, verwijst deze tekst naar de benodigde bredere onderbouwing als genoemd in de situaties onder a en b van paragraaf 4. Dat betekent expliciet óók in gevallen van 'reorganisatieontslag' het verstrekken van 'cijfermatige gegevens over de afgelopen drie jaren en het huidige jaar', *'voordat de reorganisatie uiteen wordt gezet'* (cursivering ondergetekende).

Terecht verzocht AJD Leeuwarden daarom de werkgever in dit licht tweemaal om de aanvragen aan te vullen met (geconsolideerde) financiële gegevens (balans en verlies- & winstrekening met toelichting) over de laatste drie boekjaren en (tenminste de eerste zeven maanden van) het lopende boekjaar (brieven van 21 september en 2 oktober 2009). Echter de werkgever ging niet in op deze herhaalde verzoeken.

Inhoudelijke procedure

Vervolgens voerden beide werknemers (anders dan in de andere aanvragen) uitvoerig gemotiveerd verweer. Zij vonden de aanvraag onvoldoende bedrijfseconomisch onderbouwd en hadden de nodige opmerkingen en vraagtekens bij de reorganisatie en de nieuwe invulling van de commerciële taken. Ook de kernbegrippen bedrijfsvestiging, standplaats, uitwisselbare functie en afspiegeling kwamen daarbij ter discussie. Zij meenden verder dat er mogelijkheden tot herplaatsing waren die onvoldoende waren onderzocht.

Dat werpt een ander licht op de aanvragen en leidde tot een tweede ronde van hoor en wederhoor. De werkgever reageerde uitvoerig, doch mede daar de gevraagde informatie ook nu niet beschikbaar kwam, kon dit niet overtuigen. De Ontslagadviescommissie adviseerde dan ook unaniem deze aanvragen af te wijzen en AJD Leeuwarden besliste conform.

Conclusie 1.

Gezien de afwijkende inhoud en aard van de aanvragen van verzoeker op verscheidene AJD locaties, luidt de conclusie als volgt.

AJD heeft in de gevallen van sluiting van de productielocatie en bij verval van productie gerelateerde functies aanvragen toegestaan, zonder beschikbaarheid van de jaarstukken over de laatste drie boekjaren. Dat was door het hier relevante ontslagmotief qua toetsingscriteria ook mogelijk. Hoofdstuk 7 paragraaf 4 sub e van de BOU stelt bij 'beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten' immers niet expliciet dat jaarstukken verstrekt moeten zijn.

Dat is anders als het ontslagmotief blijkt te liggen in 'organisatorische veranderingen/reorganisatie' in combinatie met slechte financiële resultaten, zoals bij de aanvragen bij AJD Leeuwarden (BOU Hoofdstuk 7 paragraaf 4 sub c).

Daarom is de beslissing van AJD Leeuwarden op goede grond te verklaren en te rechtvaardigen, ook afgezet tegen de andere AJD beslissingen.

2. Te verstrekken bedrijfseconomische informatie

Rechtsvorm/organisatiestructuur

Verzoeker is in alle aanvragen als 'werkgever' aangeduid en blijktens deze BV-vorm een rechtspersoon naar Nederlands recht. Deze opereert hier te lande en zal dienovereenkomstig moeten voldoen aan alle hier geldende voorschriften. Eerder is u toegelicht waarom beroep op artikel 403 Boek 2 BW niet opgaat. Het artikel ziet met name op de externe publicatieplicht (c.q. ontheffing daarvan) van financiële gegevens van geconsolideerde (groeps)ondernemingen bij de Kamer van Koophandel. Verzoeker diende dus evenals elke andere werkgever de normale gegevens te verstrekken die AJD Leeuwarden verzocht.

Te verstrekken gegevens

Ongeacht de rechtsvorm zal *elke* werkgever in Nederland bij een ontslagaanvraag ex BBA 1945 bij AJD aan hier geldende (specifieke) voorschriften moeten voldoen. Is onvoldoende informatie beschikbaar, dan zal de werkgever desgevraagd aanvullende gegevens moeten verstrekken, een en ander naar discretie van AJD. Dit betrof de verzochte informatie als hiervoor al aangegeven.

Specifieke rechtsvorm/organisatiestructuur

AJD ontvangt vaker ontslagaanvragen van bedrijven met uiteenlopende juridische structuur, zoals een buitenlandse Ltd of Plc. Zoals hiervoor toegelicht, maakt de rechtsvorm niet uit voor de naleving van de geldende voorschriften, inclusief de onderbouwing van de aanvraag en invulling van beoordelingscriteria.

Conclusie 2.

Naar ons oordeel is vraag 2 in hoofdzaak beantwoord in het voorafgaande. Feitelijk volstaat verwijzing naar de toetsingskaders van de BOU, met name Hoofdstuk 7. Zoals hiervoor uiteengezet, heeft AJD Leeuwarden naar ons oordeel gelet op paragraaf 4 sub c van dat hoofdstuk de juiste vraagstelling aan de werkgever gedaan, gelet op de specifieke aard van beide aanvragen.

De procedures van AJD Leeuwarden zijn systematisch houdbaar en kunnen naar ons oordeel de toets der kritiek doorstaan, ook in relatie tot de andere beslissingen van AJD.

De werkgever kon deze uitkomsten redelijkerwijs voorzien en moet de gevolgen daarvan voor eigen rekening en risico nemen."

6. Reactie van verzoeker op de aanvullende reactie van het UWV

"In reactie op uw schrijven van 22 februari 2012, door mij ontvangen op 23 februari 2012 in voornoemde kwestie, doe ik u hiermee mijn reactie toekomen op de reactie van UWV naar aanleiding van de door u gestelde aanvullende vragen. Ik zal hierbij steeds ingaan op het door UWV per vraag gestelde.

Vraag 1

Evenals in de gevallen die speelden bij de kwesties bij AJD Arnhem, Amersfoort en Eindhoven, was in de onderhavige casus eveneens sprake van een sluiting van een (volledige) vestiging. Weliswaar geen productielocatie, maar desondanks wel degelijk een vestiging. Daarnaast is mij een raadsel waarom het feit dat UWV zich blijkbaar in de kwesties bij AJD Arnhem, Amersfoort en Eindhoven op het standpunt stelt dat de malaise in de bouwsector en de slechte vooruitzichten in de bouwsector wel een bekend fenomeen zijn voor wat betreft de overcapaciteit in het productieproces, maar niet in het verkooptraject. Het is immers zo dat deze hand in hand gaan. Als er geen vraag is, zal de productie lager worden, maar zal ook de verkoop drastisch verminderen. Ik zie dan ook niet in waaruit dit verschil zou bestaan. Anders gesteld: als het krimpscenario in de productiesfeer past in het algemene beeld van de bouw- en aanverwante sector, is onverklaarbaar dat het krimpscenario in de verkoopsfeer niet in dat algemene beeld zou passen.

Vorenstaande geldt ook voor het door UWV gestelde omtrent het vervallen van alle arbeidsplaatsen. Binnen de productielocaties vervielen alle arbeidsplaatsen, maar dat gold eveneens voor de locatie van waaruit uitsluitend de twee betreffende werknemers werkzaam waren. De onderbouwing van het vervallen van de arbeidsplaatsen voor de vestiging is op dezelfde wijze geschied als de onderbouwing voor het vervallen van de arbeidsplaatsen voor de andere locaties waarop de procedures zagen die bij AJD Arnhem, Amersfoort en Eindhoven zijn behandeld.

UWV gaat er bij de beantwoording van de vraag tevens aan voorbij dat het advies van de OR niet uitsluitend zag op de sluiting van de andere locaties, maar tevens op de 'overhead', waaronder de werkzaamheden in de onderhavige vestiging waren te brengen. Ook over de sluiting van deze locaties heeft de OR zich derhalve in haar advies uitgelaten. Ronduit onjuist is bovendien de stelling van UWV dat de bedrijfsactiviteit op de vestiging niet volledig werd beëindigd. Dat was wel degelijk het geval. De werkzaamheden die in die vestiging werden verricht werden volledig opgevangen door (een) andere locatie(s) en zelfs extern. Ook de andere locaties sloten volledig. Dit maakt echter niet dat de activiteiten die op deze vestigingen werden verricht niet meer binnen de organisatie van verzoeker werden verricht. Integendeel, uit het feit dat sommige medewerkers van deze vestigingen elders konden worden herplaatst blijkt reeds dat dit het geval was. Ook voor wat betreft dit punt was de situatie van de onderhavige vestiging identiek aan de situatie van de andere locaties.

Uit vorenstaande blijkt reeds dat de aanvraag voor de locatie niet een andere subcategorie bedrijfseconomisch ontslag betrof dan de subcategorie die van toepassing was voor de andere locaties. UWV voert in dit antwoord ineens ook als argument op dat de medewerkers uitvoerig verweer hebben gevoerd. Dit kan weliswaar van belang zijn in het kader van de inhoudelijke behandeling, maar niet voor de vraag op welke ontslaggrond de aanvraag gebaseerd is en of al dan niet een financiële onderbouwing dient te worden gegeven en/of de verstrekte onderbouwing daarvoor voldoende is. UWV heeft de door verzoeker verzochte toestemming aan haar onthouden op basis van het feit dat de aanvraag onvoldoende zou zijn gemotiveerd en niet op basis van inhoudelijke argumenten zijdens de werknemers.

Vraag 2

UWV gaat in haar betoog niet in op hetgeen door verzoeker is gesteld ten aanzien van haar beroep op artikel 2:304 BW. Tevens constateert verzoeker dat UWV geen antwoord geeft op de gestelde vraag. UWV laat immers na om concreet aan te geven welke gegevens door verzoeker dienden te worden aangeleverd. Verzoeker persisteert dan ook bij hetgeen zij hierover in eerdere instantie aan u is aangevoerd. Zij heeft niet de verplichting gehad om meer onderbouwing te geven in de procedure bij UWV WERKbedrijf dan door haar is gedaan.

Conclusie van verzoeker is dan ook dat UWV niet in redelijkheid tot de genomen beslissingen is kunnen komen en dat de beslissingen de toets der kritiek niet kunnen doorstaan."