

Rapport

10 Ontslagvergunning na een ronde van hoor en wederhoor geweigerd Oordeel Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over UWV te Amsterdam niet gegrond.

Datum: 03 juli 2014

Rapportnummer: 2014/068

Inhoudsopgave

Wat is de klacht? 2

Wat ging er aan de klacht vooraf? 2

Wat was de oorspronkelijke klacht? 5

Welke reactie komt er op de klacht? 5

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman? 5

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht? 6

Hoe reageerde UWV? 7

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman? 7

Achtergrond 10

Samenvatting

Verzoekster, een productiebedrijf met 14 werknemers, vroeg een ontslagvergunning aan voor een werknemster. Voordat het UWV de aanvraag in behandeling nam, moest zij een aantal gegevens verstrekken en vragen beantwoorden. Na ontvangst van haar aanvulling stuurde het UWV de aanvraag voor verweer naar de werknemster. Omdat het UWV zich na het verweer voldoende geïnformeerd vond, nam het een beslissing. De vergunning werd geweigerd omdat verzoekster de bedrijfseconomische noodzaak voor het ontslag niet aannemelijk had gemaakt.

Verzoekster dacht dat het UWV de beslissing vooral gebaseerd had op onwaarheden van de kant van de werknemster en zij voerde in een klachtprocedure alsnog een aantal argumenten aan waarom de vergunning wel verleend had moeten worden.

Het UWV oordeelde dat zij daar te laat mee kwam, die argumenten had ze bij de aanvraag of de aanvulling moeten geven. Niet het verweer van de werknemster had het UWV tot de conclusie gebracht dat de vergunning niet verleend kon worden, maar de informatie die verzoekster zelf had verstrekt.

Bij de Nationale ombudsman klaagde verzoekster er over dat het UWV onvoldoende informatie had ingewonnen om te kunnen beslissen. Ze vond de beslissing ook niet goed gemotiveerd.

De Nationale ombudsman oordeelt dat het aan verzoekster was om haar ontslagaanvraag met alle beschikbare argumenten te onderbouwen. Het UWV hoeft geen informatie te

blijven verzamelen totdat een vergunning verleend kan worden. Als beide partijen de gelegenheid hebben gehad om hun standpunten naar voren te brengen en er voldoende informatie is om een gemotiveerde beslissing te kunnen nemen, dan moet het UWV beslissen. De Nationale ombudsman vindt dat het UWV zich voldoende heeft geïnformeerd om tot besluitvorming over te kunnen gaan.

De Nationale ombudsman oordeelt dat de beslissing om geen vergunning te verlenen voldoende gemotiveerd was.

Wat is de klacht?

Verzoekster, een klein productiebedrijf met 14 werknemers en een directeur eigenaar, vroeg om bedrijfseconomische redenen een ontslagvergunning aan voor een medewerkster. De ontslagvergunning werd na een ronde van hoor en wederhoor geweigerd omdat de bedrijfseconomische noodzaak volgens het UWV onvoldoende aannemelijk was gemaakt en de maatregel van ontslag prematuur werd geacht.

Verzoekster klaagt er over dat het UWV onvoldoende informatie (bij haar) heeft ingewonnen voorafgaand aan het verlenen van de ontslagvergunning. De procedure is daardoor niet eerlijk verlopen.

Ook klaagt verzoekster over de motivering van de beslissing om geen ontslagvergunning te verlenen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Ontslagaanvraag

1. Op 28 juni 2013 vroeg verzoekster het UWV om toestemming voor het ontslag van een administratief medewerkster. Naast deze medewerkster waren er negen productiemedewerkers, een verkoper, een operational manager, een management assistent en de directeur eigenaar werkzaam. Door een sterke vermindering van de omzet werd er in toenemende mate verlies geleden. Er moesten maatregelen genomen worden om de kosten te reduceren. Eerder waren al contracten voor bepaalde tijd niet verlengd. Ook op managementkosten werd bespaard. De werkzaamheden van de administratief medewerkster waren deels al in 2009 overgenomen door de zoon van de directeur. Met het oog op zijn beoogde bedrijfsovername zou die zich meer op de financiële bedrijfsvoering toeleggen, waardoor de unieke functie van de administratief medewerkster grotendeels kwam te vervallen.

2. Voorafgaand aan het indienen van de aanvraag had een medewerkster van verzoekster telefonisch contact opgenomen met de Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV (AJD) om te horen welke stukken zij met haar aanvraag mee moest sturen. De medewerkster vertelde haar dat bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen het niet altijd nodig is om alle stukken te leveren die vermeld staan in de Beleidsregels ontslagtaak UWV. Als uit de prognose voor de komende zes maanden urgentie blijkt voor het ontslag, dan kan volstaan worden met minder stukken. Volgens de medewerkster van de AJD voldeden de stukken die verzoekster wilde insturen. Het ging daarbij om vier bijlagen van elk een pagina, namelijk een overzicht resultaten 2013, een grafiek met de orderportefeuille over de jaren 2011 t/m 2013, een omzetoverzicht 2012 en prognose 2013 en een overzicht personeelskosten 2013. Deze stukken legde verzoekster bij de ontslagaanvraag over.

3. Het UWV beoordeelde de aanvraag als incompleet en vroeg verzoekster op 5 juli 2013 om ontbrekende financiële gegevens te leveren en een aantal vragen te beantwoorden over de financiële situatie, andere kostenbesparende maatregelen, het verband tussen de werkvermindering en het vervallen van deze functie, het afspiegelingsbeginsel en herplaatsingsmogelijkheden. Het UWV vroeg haar daarnaast om de arbeidsovereenkomst van de werkneemster en een brief van een (register) accountant die het door verzoekster gestelde kon bevestigen en toelichten. Verzoekster beantwoordde de vragen op 12 juli 2013 onder gelijktijdige toezending van de gevraagde stukken, waarna de aanvraag voor verweer aan de werkneemster werd verzonden.

Het verweer

4. De werkneemster stelde in haar verweer dat de ontslagaanvraag en de aanvulling tegenstrijdigheden bevatten over de aard van haar werkzaamheden en over de financiën. Het ontslag van de werkneemster zou de eerstvolgende zeven maanden geen € 32.910 maar slechts € 10.221.04 opleveren. De werkneemster had in het buitenland economie en boekhouden gestudeerd. Vrijwel vanaf het begin van haar dienstverband had zij de volledige financiële administratie gedaan. Sinds 2007 was haar functie financieel administrateur. Nadat de zoon van de directeur in 2009 in dienst kwam, en als gevolg van de crisis, ging zij vanaf november 2010 minder werken en kreeg zij andere taken. Zowel het salaris van de zoon als dat van zijn vader, de directeur, was nog in april 2012 met honderden euro's per maand verhoogd. Er waren in 2013 nog productiemedewerkers in dienst gekomen en tot het einde van het 2013 waren er nog meer dan voldoende opdrachten. De liquiditeitsproblemen werden veroorzaakt door verkeerde (privé) uitgaven en investeringen van de directie.

5. Op 1 augustus 2013 zond het UWV het verweer "uitsluitend ter kennisneming" door aan verzoekster. Het UWV beschikte over voldoende informatie om te kunnen beslissen en daarom hoefde verzoekster niet meer te reageren op het verweer.

Geen ontslagvergunning

6. Op 13 augustus 2013 besloot het UWV de ontslagvergunning niet te verlenen, omdat de werkgever de bedrijfseconomische noodzaak tot personeelsinkrimping wegens omzetvermindering met als gevolg een slechte financiële situatie, onvoldoende aannemelijk had gemaakt. Aan de toets van het afspiegelingsbeginsel en de herplaatsingsinspanningen werd daarom niet meer toegekomen.

7. Volgens het UWV waren de overgelegde financiële gegevens innerlijk tegenstrijdig. Een bij de aanvraag meegestuurde bijlage toonde andere cijfers dan de bijlagen bij de aanvulling. Verder was verzuimd om de oorzaak van de omzetvermindering te onderbouwen anders dan door een algemene verwijzing naar de economische crisis. Dit terwijl de omzet in de jaren 2009-2012 steeds was toegenomen. De prognose omzetvermindering ontbeerde een onderbouwing en de werkgever had verzuimd aan te geven welke acties er ondernomen waren om meer omzet te genereren. Verder was het UWV van oordeel dat de werkgever onvoldoende duidelijk had gemaakt dat er geen andere, minder ver gaande, maatregelen mogelijk waren om de kosten te verminderen. Bovendien zou de wel voorgestelde maatregel van halvering van het directeurssalaris al voldoende zijn om uit de rode cijfers te blijven.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

8. Bij brief van 6 september 2013 klaagde verzoekster er bij het UWV over dat het verweer van de werkneemster niet klopte en vol onwaarheden stond. Er was wel degelijk een bedrijfseconomische noodzaak voor het ontslag. Vanwege de aard van het bedrijf, verkoop van techniek en geen verkoop van eigen producten, konden prognoses alleen gebaseerd worden op prognoses van verzoeksters klanten over de verkoop aan derden. Verzoekster had aangegeven welke andere maatregelen getroffen waren, maar die bleken onvoldoende, zodat het ontslag van deze medewerkster uiteindelijk nodig was. Verzoekster had de indruk dat de beslissing om de vergunning te weigeren vooral gebaseerd was op de onwaarheden uit het verweer van de werkneemster.

9. Verzoekster lichtte haar klacht op 24 oktober 2013 telefonisch toe en vulde hem op 30 oktober 2013 schriftelijk aan. Zij meldde dat zij voorafgaand aan de ontslagaanvraag bij de Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV (AJD) geïnformeerd had welke stukken er bij de ontslagaanvraag moesten. Zij kreeg te horen dat zij kon volstaan met toezending van beperkte gegevens. Conform dit advies heeft zij de aanvraag ingediend. Toen het UWV haar vervolgens vroeg de aanvraag nader te onderbouwen en meer stukken aan te leveren, heeft zij de stukken gestuurd waar het UWV om vroeg. Als het UWV meer stukken nodig had, waarom is daar dan niet om gevraagd? Nu was er een negatieve beslissing genomen omdat de feiten volgens het UWV onvoldoende onderbouwd waren, terwijl die

onderbouwing wel mogelijk zou zijn geweest, als het UWV daar om had gevraagd. Er was dus beslist op basis van onvoldoende informatie. Op het verweer had verzoekster niet gereageerd omdat dit volgens het UWV niet hoefde.

Welke reactie komt er op de klacht?

10. Het UWV verklaarde de klacht op 26 november 2013 ongegrond. Volgens het UWV had de AJD enkel uit de in twee instanties door verzoekster zelf aangeleverde informatie de conclusie getrokken dat de financiële onderbouwing van de aanvraag tegenstrijdig was. De door verzoekster als onwaar aangemerkte opmerkingen van de werkneemster hadden geen rol gespeeld bij deze conclusie. Ook bleek uit verzoeksters eigen informatie dat er niet alles aan gedaan was om op een andere manier kosten te besparen dan door dit voorgenomen ontslag. Bovendien had verzoekster tussen de verzending van het verweer op 1 augustus en de behandeling in de ontslagadviescommissie op 12 augustus 2013 niet laten weten nog op het verweer te willen reageren.

11. Na ontvangst van het verweer beschikte het UWV over voldoende informatie om tot besluitvorming over te kunnen gaan. Het verweer riep namelijk geen nadere vragen op en verzoekster had de vragen van het UWV over de ontslagaanvraag al beantwoord. De informatie waarover het UWV inmiddels beschikte, was voldoende om tot besluitvorming over te kunnen gaan. Voldoende informatie om tot een oordeel te komen, houdt in dat de AJD op een verantwoorde wijze gemotiveerd kan beslissen. Op basis van de aangeleverde informatie kwam de AJD tot de conclusie dat de noodzaak voor het ontslag op dat moment onvoldoende aanwezig was. Als de AJD de stukken van verzoekster onvoldoende had bevonden om verantwoord te kunnen beslissen, dan zou zij nogmaals om nadere informatie zijn gevraagd voordat de aanvraag in behandeling werd genomen, of de aanvraag zou buiten behandeling zijn gesteld.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

12. Verzoekster schreef de Nationale ombudsman op 4 februari 2014 dat het UWV niet goed gemotiveerd had waarom de door haar aangeleverde informatie onvoldoende was om tot vergunningverlening over te kunnen gaan. Zij stelde dat zij de omzetvermindering, de andere kostenbesparende maatregelen en de prognose voldoende had beargumenteerd. Daarbij verwees zij ook naar de informatie die zij aan het UWV had verstrekt nadat de ontslagvergunning geweigerd was. Zij vond de argumenten van het

UWV tegenstrijdig omdat enerzijds gesteld werd dat er voldoende informatie was om te kunnen beslissen, maar anderzijds geoordeeld werd dat de bedrijfseconomische noodzaak voor het ontslag onvoldoende duidelijk was gemaakt.

13. In een telefoongesprek op 10 maart 2014 met de onderzoeker van de Nationale ombudsman vertelde een medewerkster van verzoekster dat zij voorafgaande aan de indiening van de ontslagaanvraag met de AJD gebeld had om te informeren welke stukken zij bij de aanvraag moest voegen. Volgens de medewerkster van de AJD kon verzoekster volstaan met sturen van een beperkt aantal gegevens.

14. Het UWV had verzoekster veel explicieter moeten bevragen of haar tenminste in de gelegenheid moeten stellen om op het verweer van de werkneemster te reageren. De conclusie van het UWV dat ze zelf maar tijdig had moeten aangeven dat ze hierop wilde reageren, bevreesdde haar. In de brief waarmee het verweer werd doorgezonden, stond immers dat dit slechts ter kennisneming was en er niet op gereageerd hoefde te worden.

15. Verzoekster vertelde ook dat het dienstverband van de werkneemster inmiddels met een overeenkomst en een forse schadevergoeding was beëindigd. Zij hoopte dat de klacht gegrond zou worden verklaard, omdat dit haar rechtvaardigheidsgevoel zou bevredigen en zij dan misschien van het UWV een compensatie voor de kosten van deze latere beëindiging van het dienstverband met de werkneemster zou kunnen krijgen.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

16. Omdat verzoekster bij haar klacht het volledige ontslag- en klachtdossier had meegestuurd, kon de Nationale ombudsman op basis van deze informatie tot een conclusie komen over de klachten van verzoekster. Er werd een verslag van bevindingen opgesteld naar aanleiding van de dossierstudie. Dit verslag werd zowel aan verzoekster als aan het UWV voor commentaar gestuurd.

Hoe reageerde UWV?

17. In zijn reactie van 28 mei 2014 liet het UWV weten geen aanleiding te zien om de klacht gegrond te verklaren en/of verzoekster enige compensatie toe te kennen. Ook gaf het UWV naar aanleiding van het verslag van bevindingen een toelichting/verduidelijking op de eerder ingenomen standpunten. Zo merkte het UWV bijvoorbeeld op dat de

mededeling van de AJD dat verzoekster niet gereageerd had op het verweer van de werkneemster, slechts een constatering was geweest en geen oordeel over de klacht van verzoekster bevatte.

18. Verder benadrukte het UWV nog eens dat de Beleidsregels Ontslagtaak UWV uitgaan van een ontslagprocedure in een ronde. Een tweede ronde is alleen aan de orde als het verweer vragen oproept ten aanzien van de door een werkgever aangevoerde feiten en omstandigheden die relevant zijn voor het nemen van een zorgvuldige beslissing op de ontslagaanvraag. Dat was hier niet het geval. Verder merkte het UWV nog op dat verzoekster voldoende in de gelegenheid is geweest om de ontslagaanvraag nader te onderbouwen, in eerste instantie bij de aanvraag zelf en in tweede instantie bij het verzoek om aanvulling van de AJD.

19. Het UWV gaf ook aan dat de stelling van verzoekster dat haar telefonisch was meegedeeld dat zij slechts een beperkt aantal stukken hoefde in te sturen niet geverifieerd kon worden omdat geen naam genoemd werd, maar zelfs als het door de AJD medewerkster aan de telefoon gezegd was, ontsloeg dit verzoekster niet van haar eigen verantwoordelijkheid de ontslagaanvraag te onderbouwen.

20. De reactie van het UWV werd aan verzoekster toegestuurd en zij werd in de gelegenheid gesteld hier op te reageren. Verzoekster maakte van deze gelegenheid geen gebruik. Ook op het verslag van bevindingen ontving de Nationale ombudsman geen reactie van verzoekster.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De informatievergaring door het UWV

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

22. Een ontslagaanvraag om bedrijfseconomische redenen wordt marginaal getoetst. De werkgever moet aannemelijk maken dat er een bedrijfseconomische noodzaak is voor kostenreductie en dat voor die kostenreductie geen andere oplossing is dan ontslag van personeel. Dit vloeit voort uit artikel 4:1 lid 1 van het Ontslagbesluit (Achtergrond, onder 1) en hoofdstuk 7 van de Beleidsregels Ontslagtaak UWV (BOU). De werkgever die een ontslagvergunning aanvraagt, moet zijn aanvraag goed motiveren. Volgens de BOU moet hij de slechte financiële situatie in beginsel onderbouwen met cijfermatige gegevens over

de voorgaande drie jaren en het lopende jaar en een liquiditeitsbegroting voor minimaal de komende zes maanden. Verzoekster had haar aanvraag afgaande op telefonisch door het UWV verstrekte informatie zonder deze stukken ingediend. Met de brief van 5 juli 2013 werd haar gevraagd deze en twee andere stukken aan te leveren. Ook moest zij nog een aantal vragen ter toelichting op de ontslagaanvraag beantwoorden.

23. Na ontvangst van de aanvulling van verzoekster en het verweer van de werkneemster, vond het UWV zich voldoende geïnformeerd om te kunnen beslissen dat onvoldoende aannemelijk was gemaakt dat er een bedrijfseconomische noodzaak voor het ontslag was. Het UWV baseerde die conclusie op de door verzoekster aangeleverde informatie. Eigenlijk had het verweer van de werkneemster daarbij geen rol gespeeld.

24. Na de beslissing liet verzoekster weten dat zij haar standpunten nog wel nader had kunnen onderbouwen als het UWV daar naar gevraagd had of haar in de gelegenheid had gesteld om op het verweer van de werkneemster te reageren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat van een werkgever verwacht mag worden dat hij zijn ontslagaanvraag uit zichzelf met alle mogelijke argumenten en stukken onderbouwt. In de BOU staat welke stukken er tenminste nodig zijn. Als die stukken ontbreken, dan moet het UWV de werkgever in ieder geval in de gelegenheid stellen om die stukken aan te leveren. Beschikt een werkgever over andere stukken die zijn standpunten en argumenten kunnen onderbouwen en waar het UWV niet om heeft gevraagd, dan ligt het op de weg van de werkgever om dit zelfstandig in de procedure in te brengen. Als hij dit nalaat, kan dit tot het voor hem negatieve gevolg van een geweigerde ontslagvergunning leiden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV voldoende informatie had ingewonnen om een verantwoorde beslissing te kunnen nemen. Dat die beslissing nadelig uitpakte voor verzoekster doet daaraan niet af.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk

25. Wat betreft het niet inlassen van een tweede ronde van hoor en wederhoor kan de Nationale ombudsman begrijpen dat het UWV in dit geval een tweede ronde niet nodig vond. Omdat op basis van de door verzoekster verstrekte informatie het niet aannemelijk was geworden dat het ontslag van de werkneemster nodig was, zou een tweede ronde niets toevoegen. Wel bevreemdt de opmerking van het UWV dat verzoekster pas na de weigering tot vergunningverlening gereageerd had op het verweer van de werkneemster. Als verzoekster ondanks de mededeling dat het verweer slechts ter kennisneming werd doorgezonden, direct gereageerd had, dan kon die reactie kennelijk meegenomen worden in de beslissing. De Nationale ombudsman vindt dat het UWV dan bij de doorzending van het verweer hoort te melden dat het UWV voldoende informatie heeft om te kunnen beslissen, maar dat er nog wel binnen een (korte) termijn op het verweer gereageerd mag worden als daar behoefte aan bestaat bij de werkgever.

De motivering

26. Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

27. Het UWV beoordeelde verzoeksters financiële gegevens als innerlijk tegenstrijdig. De in eerste instantie overgelegde bijlage overzicht resultaten 2013, toonde andere cijfers dan uit stukken bij de aanvulling bleek. Het UWV gaf weliswaar niet precies aan waaruit die tegenstrijdigheid bestond, maar uit de later overgelegde winst- en verliesrekening 2013 blijkt dat het bedrijfsresultaat t/m mei 2013 minder negatief was dan uit het in eerste instantie overgelegde stuk naar voren kwam. De Nationale ombudsman kan het UWV dan ook volgen in zijn conclusie dat er sprake was van innerlijke tegenstrijdigheid in deze stukken.

28. Het UWV vroeg verzoekster om de oorzaak en achtergrond van de slechte financiële situatie nader te onderbouwen. Het summiere antwoord van verzoekster dat door de huidige economische situatie de omzet drastisch was gedaald en de orderportefeuille was afgenomen, beoordeelde het UWV als onvoldoende, temeer daar in voorgaande jaren de omzet juist was toegenomen. De Nationale ombudsman kan het UWV in de redenering volgen dat een enkele verwijzing naar de economische crisis niet voldoende is. Ook de prognoseomzetvermindering miste een onderbouwing en er was ook niet bij aangegeven welke acties er ondernomen waren om tot omzetvermeerdering te komen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft het UWV hiermee voldoende gemotiveerd hoe het tot zijn conclusie kwam dat de bedrijfseconomische noodzaak voor het ontslag van de werknemster niet aannemelijk was gemaakt.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam is op beide klachtonderdelen niet gegrond

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond

1. Ontslagbesluit artikel 4:1 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, derde 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.

2014.01760