



# Rapport

**Datum: 2 december 2005**  
**Rapportnummer: 2005/370**

## Klacht

1. Verzoeker klaagt erover dat de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), district Zuidoost Nederland, bij beslissing van 28 juni 2004 zijn werkgever toestemming heeft verleend de arbeidsverhouding met hem wegens bedrijfseconomische redenen te beëindigen. Hij klaagt er in dit verband in het bijzonder over dat de CWI:

a. ondanks zijn uitgebreide verweer geen tweede ronde van hoor en wederhoor heeft laten plaatsvinden;

b. de toestemming heeft verleend ondanks het feit dat de aanvraag niet was onderbouwd met cijfermatige gegevens;

c. het anciënniteitsbeginsel niet juist heeft toegepast door tot uitgangspunt te nemen dat geen sprake was van onderling uitwisselbare functies;

2. Voorts klaagt verzoeker over de wijze waarop de CWI zijn klacht hierover, bij brief van 5 januari 2005, heeft afgedaan. De CWI geeft in deze brief aan ervan uit te gaan dat de beslissing tot het verlenen van een ontslagvergunning terecht is genomen, daar verzoeker geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid zijn eventuele bezwaren mondeling toe te lichten. Verzoekers klacht wordt vervolgens ongegrond verklaard zonder dat een inhoudelijke reactie wordt gegeven.

## Beoordeling

### I. Inleiding

1. Op 1 en 17 juni 2004 vroeg verzoekers werkgever, een taxibedrijf, bij de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), district Zuidoost Nederland, een ontslagvergunning aan voor verzoeker en vier andere chauffeurs.

De werkgever gaf aan dat één van de belangrijkste dagvullingen tussen 10.00 en 16.30, het ziekenvervoer voor de opdrachtgever Centraal Ziekenfonds (CZ) te Tilburg, voor een aanzienlijk deel zou vervallen als gevolg van een bezuiniging op deze vorm van vervoer die per 1 juni 2004 was ingegaan. Om de continuïteit van het (familie)bedrijf te waarborgen was besloten dat twee van de vier vennoten meer chauffeurswerkzaamheden zouden gaan uitvoeren; de administratie zou dan in de avonduren gedaan worden. Daarom werd voor verzoeker en enkele van zijn collega's een ontslagvergunning gevraagd. Een schrijven van CZ betreffende deze wijzigingen, zo gaf de werkgever aan, zou de CWI nog worden toegezonden.

2. Bij de aanvraag voegde de werkgever een overzicht waarin per werknemer was opgenomen wat de ingangsdatum van het contract was, of het om een vast dienstverband

of een oproepcontract ging, voor hoeveel uur per week de overeenkomst was aangegaan (indien van toepassing), op welke dagen werd gewerkt en welke ritten dan werden gereden. De werkgever maakte hierbij, blijkens het overzicht, onderscheid naar de vorm van het vervoer, namelijk zittend vervoer en rolstoelvervoer en naar het doel van het vervoer, te weten het sociale werkplaatsvervoer, het ziekenvervoer, dagbehandeling- en dagbestedingvervoer.

Verder werd een brief van een consultingbureau overgelegd; hierin werd aangegeven dat, gelet op de wijziging in de regeling van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van april 2004 betreffende een nadere regeling van de aanspraak op ziekenvervoer op grond van de Ziekenfondswet en van de vergoeding van ziekenvervoer (hierna: Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet), een drastische vermindering had plaatsgevonden in het ziekenvervoer voor de opdrachtgever CZ te Tilburg. De daling van de omzet zou ten minste 50% bedragen, zo werd aangegeven. Daarom zou de werkgever, om bedrijfseconomische redenen, ingrijpend dienen te bezuinigen op de loonkosten.

Verder was algemene informatie van CZ bijgevoegd waaruit bleek dat vanaf 1 juni 2004 minder patiënten in het ziekenfonds aanspraak konden maken op vergoeding voor ziekenvervoer. Ziekenfondsen mochten vanaf dan nog uitsluitend het vervoer vergoeden voor verzekerden die nierdialyse moeten ondergaan, oncologische behandelingen met chemotherapie of radiotherapie moeten ondergaan, zich uitsluitend met een rolstoel kunnen verplaatsen of die zo slechtziend zijn dat zij zich niet zonder begeleiding kunnen verplaatsen. Voor patiënten die langdurig op vervoer zijn aangewezen mocht een uitzondering worden gemaakt; de overheid had hiervoor de criteria vastgesteld. Verder dienden patiënten die gebruik wilden maken van zittend ziekenvervoer toestemming te vragen bij hun ziekenfonds, waarbij een verklaring van de behandelend arts nodig was.

Ook was een afschrift bijgevoegd van de Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet. In de toelichting op deze regeling wordt onder meer aangegeven dat aanvankelijk was beoogd het gehele zittend ziekenvervoer niet langer te vergoeden, dit vanwege een stijging van de collectief verzekerde zorguitgaven. Omdat bij de Tweede Kamer bezwaar bestond tegen het schrappen van het zittend ziekenvervoer was besloten dit te handhaven maar gelijktijdig de indicatiestelling aan te scherpen. De regeling zou daarom worden beperkt tot die groepen verzekerden waarvan in redelijkheid niet kan worden verwacht dat zij zelfstandig voor vervoer naar of van de zorgverlener kunnen zorgdragen en ten aanzien waarvan de kosten van het vervoer onredelijk hoog kunnen oplopen gezien hun ziektelast, frequentie en duur van vervoer. Daarom werden de vier hiervoor al genoemde groepen gebruikers benoemd. Deze groepen dienen zich voor ziekenvervoer tot hun ziekenfonds te wenden om te bezien of zij voor zittend ziekenvervoer in aanmerking komen. Hierna dient het ziekenfonds de precieze invulling van het vervoer vast te stellen: openbaar vervoer, eigen vervoer of taxivervoer.

Voor patiënten die niet tot één van de genoemde groepen behoren is vergoeding nog slechts mogelijk indien ziekenfonds of verzekeraar de hardheidsclausule van toepassing acht.

Ten slotte zond de werkgever enkele krantenartikelen mee. In één van deze artikelen werd onder meer aangegeven dat de Brancheorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer vreesde voor enkele duizenden banen, omdat sommige taxibedrijven voor meer dan 60 procent afhankelijk zijn van het ziekenvervoer. Ook werd geconstateerd dat sommige verzekeraars, waaronder de CZ Groep, zich wel erg strikt aan de regeling hielden. Iedereen die buiten de genoemde categorieën viel werd niet in aanmerking gebracht voor vergoeding. In een ander artikel, dat blijkbaar uit een plaatselijke krant afkomstig was, werd onder meer een woordvoerder van CZ geciteerd. Hij gaf aan dat zorgverzekeraars (evenals gebruikers van het ziekenvervoer) waren overvallen door de politieke besluitvorming op dit punt. CZ, zo gaf hij aan, was zelf ook pas in een laat stadium ingelicht. Bovendien was zelfs voor CZ een aantal zaken nog steeds niet duidelijk, bijvoorbeeld voor wie een uitzondering kan worden gemaakt.

3. Bij beslissing van 28 juni 2004 verleende de CWI verzoekers werkgever een ontslagvergunning voor verzoeker. Rond deze datum werden ook ontslagvergunningen verleend voor de vier andere chauffeurs.

In de ontslagvergunning die voor verzoeker werd verleend gaf de CWI aan dat de werkgever aan de hand van de overgelegde gegevens aannemelijk had gemaakt dat een deel van het verzorgende ziekenvervoer dreigde weg te vallen en reeds was weggevallen als gevolg van de van regeringswege aangekondigde bezuinigingen in de gezondheidszorg. Werkgever had aannemelijk gemaakt dat verzoekers arbeidsplaats hierdoor kwam te vervallen.

Met betrekking tot het anciënniteitsbeginsel merkte de CWI op dat zij, op grond van de toelichting en personeelslijst, van mening was dat hier geen sprake was van onderling uitwisselbare functies waarbij men de functie van elkaar volledig overneemt en daarom achtte de CWI het beroep op het anciënniteitsbeginsel niet gegrond. Daarnaast, zo gaf de CWI ten slotte aan, waren alle arbeidsplaatsen waarbij voornamelijk ziekenvervoer was gemoeid vervallen.

II. Ten aanzien van de onderbouwing van de aanvraag

1. Verzoeker klaagt erover dat de CWI zijn werkgever toestemming heeft verleend de arbeidsverhouding met hem te beëindigen ondanks het feit dat de aanvraag niet was onderbouwd met cijfermatige gegevens.

2. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie

verwerven.

3. Op grond van artikel 3:1 van het Ontslagbesluit dient de CWI te beoordelen of het voorgenomen ontslag redelijk is. De mogelijkheden en belangen van de betrokken werkgever en werknemer worden daarbij in aanmerking genomen (zie Achtergrond, onder 1). Van de CWI mag worden verwacht dat zij haar beslissing zorgvuldig voorbereidt. Dit houdt onder meer in dat zij zich dient te overtuigen van de juistheid en/of aannemelijkheid van de aangevoerde argumenten. Indien zij van mening is dat deze argumenten de afgifte van een ontslagvergunning niet kunnen rechtvaardigen, dient zij in beginsel negatief te beslissen op de ontslagaanvraag.

Wanneer een ontslagvergunning om bedrijfseconomische redenen wordt aangevraagd, dient de CWI op grond van artikel 4:1 Ontslagbesluit te beoordelen of de werkgever aannemelijk heeft gemaakt dat uit bedrijfseconomisch oogpunt een of meer arbeidsplaatsen dienen te vervallen (zie Achtergrond, onder 1).

Bij de beoordeling van het verzoek gaat de CWI ervan uit dat aan de werkgever een zekere mate van ondernemingsvrijheid toekomt.

4. In reactie op de klacht heeft de Raad van bestuur van de CWI het volgende aangegeven. Bedrijfseconomische redenen voor ontslag zijn blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet Flexibiliteit en Zekerheid alsmede (in gelijke zin) de toelichting op het Ontslagbesluit onder te verdelen in: a) een slechte financiële situatie, b) structurele werk- of omzetvermindering, c) een uit oogpunt van ondernemingsbeleid noodzakelijke reorganisatie, dan wel d) technologische veranderingen, waarbij elke categorie een verschil in aanpak met zich meebrengt en e) beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten.

De onderhavige ontslagaanvraag valt naar de mening van de Raad van bestuur onder categorie b: structurele werkvermindering. Maar ook kan gezegd worden dat de werkgever zijn organisatie aanpast aan de gewijzigde situatie: categorie c (reorganisatie). De werkgever geeft in de ontslagaanvraag aan dat de personeelsreductie een gevolg is van wijzigingen in regelgeving van de overheid die dusdanig zijn dat zorgverzekeraars aanzienlijk minder vervoer vergoeden aan taxibedrijven die voor dit vervoer zorgdragen. Het is deze werkvermindering die werkgever aannemelijk moet maken. Een cijfermatige onderbouwing hiertoe is niet per definitie noodzakelijk. Voorstelbaar is natuurlijk dat de werkgever bij ongewijzigd beleid wel te maken zou hebben gekregen met een slechtere financiële positie. Maar de werkgever hoeft deze situatie niet af te wachten en zal tijdig de bakens dienen te verzetten.

De ontslagaanvraag is ondersteund door een brief van de adviseur van de werkgever, zo geeft de Raad van bestuur verder nog aan. In deze brief is aangegeven dat de daling van de omzet ten minste 50% zal gaan bedragen. Hierdoor is een ingrijpende bezuiniging ten

aanzien van de loonkosten noodzakelijk geworden. Daarnaast zullen twee van de vier vennoten - die binnen de onderneming ook werkzaam zijn als chauffeur - meer chauffeurswerkzaamheden gaan uitvoeren. In genoemde brief wordt verwezen naar de wijziging in de Regeling van de minister van VWS van april 2004 inzake de vergoeding van het ziekenvervoer. Als gevolg van deze wijziging in de regelgeving is voor taxibedrijven die vervoer voor zorgverzekeraars verzorgen veel werk weggevallen. De Regeling van april 2004 is in werking getreden met ingang van 1 juni 2004.

In de ontslagaanvraag van 1 juni 2004 heeft de werkgever aangegeven dat hij de CWI nog een schrijven van zijn zorgverzekeraar zou toesturen; dit is niet gebeurd, zo laat de Raad van bestuur voorts weten. Het was zorgvuldiger geweest als de CWI bij de werkgever om deze brief verzocht zou hebben. De CWI Juridische Zaken te Eindhoven heeft zich voor wat betreft de omvang van vermindering van het taxivervoer gebaseerd op de brief van de adviseur van de werkgever van 4 juni 2004, de Regeling van de minister van VWS van april 2004 en enkele krantenartikelen die werkgever heeft overgelegd waarin melding wordt gemaakt van de "dramatische" gevolgen die de bezuinigen per 1 juni 2004 hebben voor het (zieken)vervoer van taxibedrijven. De CWI Juridische Zaken te Eindhoven heeft gemeend dat een cijfermatige onderbouwing van de ontslagaanvraag niet noodzakelijk was, te meer nu de doorgevoerde bezuinigingsmaatregelen van het Ministerie van VWS van algemene bekendheid waren. De werkgever heeft volgens de CWI Juridische Zaken te Eindhoven voldoende aannemelijk gemaakt dat deze bezuinigingen het voor werkgever noodzakelijk maakten maatregelen te nemen.

5. De ontslagaanvraag was erop gebaseerd dat een wijziging in de toepasselijke regelgeving per 1 juni 2004 tot gevolg had dat zorgverzekeraars minder ziekenvervoer zouden gaan vergoeden. Uit de door de werkgever bijgevoegde stukken, in het bijzonder een afschrift van de Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet, blijkt dat die gevolgen waarschijnlijk vrij ingrijpend zullen zijn voor de vergoeding van het ziekenvervoer; met de regeling is immers een forse bezuiniging op het ziekenvervoer beoogd. Daarom kan de Raad van bestuur worden gevolgd voor zover zij aangeeft dat de werkgever, ook zonder dat cijfermatige gegevens zijn overgelegd, voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de inwerkingtreding van de Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet per 1 juni 2004 het voor werkgever noodzakelijk maakte maatregelen te nemen.

Echter, aan de hand van de door de werkgever overgelegde stukken kan naar de mening van de Nationale ombudsman niet worden vastgesteld dat de gevolgen van de bezuinigingen voor deze werkgever dermate ingrijpend waren dat het ontslag van verzoeker onontkoombaar was. De door het consultingbureau overgelegde verklaring moet in dit verband onvoldoende worden geacht daar de conclusie, dat de omzet vanaf 1 juni 2004 met minstens 50% zou dalen, op geen enkele wijze is onderbouwd. Gegevens over de omzet tot op dat moment alsmede gegevens over het aandeel dat het ziekenvervoer in deze omzet had werden niet overgelegd. Voorts werd door de werkgever geen inzicht gegeven in het totaal aantal ritten dat door het taxibedrijf werd gereden alsmede in de

verhouding ziekenvervoer/overig vervoer. Ook de door de werkgever aangekondigde brief van de zorgverzekeraar, die de gevolgen van de wijziging in de Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet voor de werkgever wellicht meer concreet had kunnen maken, bleef uit en werd door de CWI ook niet meer opgevraagd bij de werkgever.

Onder deze omstandigheden had de CWI er juist aangedaan bij de werkgever alsnog bedoelde nadere gegevens op te vragen.

In zoverre heeft de CWI gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. De gedraging is niet behoorlijk.

### III. Ten aanzien van het anciënniteitsbeginsel

1. Ook klaagt verzoeker erover dat de CWI het anciënniteitsbeginsel niet juist heeft toegepast door tot uitgangspunt te nemen dat geen sprake was van onderling uitwisselbare functies.
2. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering.
3. Wanneer een ontslagvergunning om bedrijfseconomische redenen wordt aangevraagd, dient de CWI op grond van artikel 4:1 Ontslagbesluit te beoordelen of de werkgever aannemelijk heeft gemaakt dat uit bedrijfseconomisch oogpunt een of meer arbeidsplaatsen dienen te vervallen. De CWI dient tevens na te gaan of een juiste toepassing is gegeven aan het anciënniteitsbeginsel. Dit houdt in dat per categorie uitwisselbare functies van de bedrijfsvestiging de werknemer met het kortste dienstverband als eerste voor ontslag in aanmerking dient te worden gebracht (zie Achtergrond, onder 1).
4. Voor drie werknemers, waaronder verzoeker, werd een ontslagvergunning voor de volledige dienstbetrekking gevraagd; voor twee werknemers (mevrouw R. en mevrouw U.) werd slechts een ontslagvergunning aangevraagd voor de meeruren, die volgens de werkgever ziekenvervoer betroffen.

Over de werknemers voor wie een ontslagvergunning werd gevraagd valt het volgende uit de door de werkgever overgelegde stukken af te leiden.

Verzoeker was volgens de opgave van de werkgever in dienst per 5 februari 1996. Zelf gaf verzoeker overigens aan dat moest worden uitgegaan van de datum 1 mei 1995. Op die datum was hij in dienst gekomen bij een taxibedrijf dat - zo bleek ook uit de met de werkgever aangegane arbeidsovereenkomst - door zijn werkgever was overgenomen. Verzoeker had een contract voor 40 uur per week plus overuren. Zijn functie werd als volgt omschreven: op maandag tot en met vrijdag zittend- en rolstoelvervoer, 's morgens sociale werkplaats- en dagbehandeling vervoer, de rest van de dag voornamelijk ziekenvervoer.

Mevrouw G. was in dienst per 5 februari 1996. Zij werkte op afroep voor circa 30 uur per week en verzorgde op maandag tot en met vrijdag het zittend vervoer. 's Morgens en 's middags ging het om sociale werkplaatsvervoer, de rest van de uren ging het voornamelijk om ziekenvervoer.

De heer T. was in dienst per 15 januari 2001 voor 20 uur per week plus overuren. Op maandag tot en met vrijdag verzorgde hij zittend maar voornamelijk rolstoelvervoer. 's Morgens en 's middags hield hij zich bezig met dagbehandeling rolstoelvervoer, tijdens de overige uren voornamelijk met ziekenvervoer.

Mevrouw R. was in dienst vanaf 16 mei 1995 en had een contract voor 20 uur per week plus overuren. Op maandag tot en met vrijdag verzorgde zij zittend- en rolstoelvervoer. Haar werkzaamheden bestonden voornamelijk uit ziekenvervoer, aan einde van de dag vaak dagbehandeling. Blijkbaar werd het ziekenvervoer door haar tijdens de bovencontractuele uren verricht.

Mevrouw U. ten slotte was in dienst vanaf 1 december 2000 en werkte op afroep, op vaste tijden. Over de exacte invulling van haar werkdagen is door de werkgever echter tegenstrijdige dan wel onvolledige informatie overgelegd. In eerste instantie werd aangegeven dat zij dagbesteding rolstoelvervoer en aansluitend dagbehandeling rolstoelvervoer verzorgde. In een overzicht dat de werkgever op een later moment overlegde werd aangegeven dat mevrouw U. uitsluitend dagbesteding rolstoelvervoer verzorgde; in de toelichting op ditzelfde overzicht wordt echter aangegeven dat zij een contract voor schoolvervoer en dagbehandelingvervoer had en dat zij daarnaast inzetbaar was op overige werkzaamheden.

Tijdens de meeruren waarvoor ontslag werd aangevraagd hield zij zich, blijkens haar eigen opgave, bezig met ziekenvervoer.

Over de medewerkers voor wie geen ontslagvergunning was aangevraagd (en die op dat moment nog in dienst waren) werd het volgende gemeld.

Mevrouw B. was in dienst vanaf 14 januari 1998 en werkte op afroep, op vaste tijden. Overigens legde de werkgever ook over haar werkzaamheden onduidelijke informatie over. Echter, daar de CWI heeft aangegeven dat naar aanleiding van deze onduidelijkheid contact met de werkgever heeft plaatsgehad en dat hij, daarnaar gevraagd, aangaf dat mevrouw B. dagbesteding rolstoelvervoer verzorgde, zal in het navolgende worden uitgegaan van deze informatie.

Mevrouw H. was in dienst vanaf 5 februari 1996 en werkte op afroep op vaste tijden. Over haar merkte de werkgever in het eerste overzicht op dat zij dagbesteding rolstoelvervoer en aansluitend dagbehandeling rolstoelvervoer verzorgde; in het overzicht dat op 17 juni 2004 werd overgelegd werd echter uitsluitend dagbesteding rolstoelvervoer genoemd.



De heer S. was in dienst vanaf 1 februari 2004. Op woensdag, donderdag en vrijdag was hij inzetbaar bij gelijktijdigheid van vervoer.

De heer V. ten slotte was eveneens in dienst per 1 februari 2004 en was op maandag en dinsdag inzetbaar bij gelijktijdigheid van vervoer.

5. De Raad van bestuur van de CWI heeft aangegeven dat de werkgever de medewerkers voor ontslag heeft voorgedragen die vooral met het ziekenvervoer waren belast. Hier had de werkgever, als gevolg van de wijziging in de Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet, met werkvermindering te maken. Een ontslagvergunning is verleend voor verzoeker, mevrouw G., de heer T., mevrouw R. en mevrouw U. Deze medewerkers zijn vooral ten behoeve van het ziekenvervoer werkzaam. Op de personeelslijst werden verder nog vermeld mevrouw B., mevrouw H., de heer S. en de heer V., zo gaf de Raad van bestuur aan.

Uitwisselbare functies zijn functies die onder andere naar aard, inhoud, functieniveau en beloning wederkerig vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn, zo heeft de Raad van bestuur verder aangegeven. Belangrijk is dat het moet gaan om de uitwisselbaarheid van functies, dus niet van medewerkers. Daarnaast dient ook gekeken te worden naar de omstandigheden waaronder de functie dient te worden uitgeoefend. De omstandigheden waaronder wordt gewerkt, kunnen dus mede bepalend zijn voor de uitwisselbaarheid van functies. Zoals hierboven reeds werd aangegeven zijn de medewerkers die ten behoeve van het ziekenvervoer werkzaam zijn voor ontslag voorgedragen. De ontslagvergunningen zijn ook verleend.

De reden dat de CWI de functie van verzoeker niet uitwisselbaar heeft geacht met de functie van mevrouw H. en mevrouw B., zo gaf de Raad van bestuur aan, is de volgende. De functie van mevrouw B. en mevrouw H. betreft "dagbesteding rolstoelvervoer". Deze werkzaamheden zijn zeer persoonsgebonden. De personen op een dagverblijf zijn verstandelijk gehandicapt en sommigen ook lichamelijk gehandicapt. Deze personen hebben ook voor wat betreft contacten met mensen behoefte aan structuur. Dit geldt ook voor een taxichauffeur die hen op bepaalde tijden van huis ophaalt en weer naar huis brengt. Gezien de hiervoor genoemde redenen is het belangrijk dat een vaste chauffeur deze werkzaamheden uitvoert.

Deze omstandigheden heeft de CWI in deze specifieke situatie zwaar laten meewegen bij het nemen van de beslissing ten aanzien van de uitwisselbaarheid van de functies, zo besloot de Raad van bestuur haar reactie.

6. In een nadere reactie heeft de Raad van bestuur van de CWI, daarnaar gevraagd, nog aangegeven dat de hiervoor aangehaalde achtergrondinformatie over dagbesteding rolstoelvervoer niet direct uit het ontslagdossier valt af te leiden. Kennis van rolstoelvervoer was aanwezig in de vergadering van de ontslagadviescommissie in welke commissie over

de onderhavige ontslagaanvraag is geadviseerd. De argumentatie in dit verband is derhalve gebaseerd op kennis van de specifieke sector "gehandicaptenvervoer" in bedoelde vergadering van de ontslagadviescommissie. Deze kennis heeft mede een rol gespeeld in de besluitvorming omtrent de ontslagaanvraag.

Verder bevestigde de Raad van bestuur dat de CWI ervan is uitgegaan dat de functie van verzoeker in beginsel uitwisselbaar was met de functies van de dames H. en B. en dat uitsluitend de specifieke kenmerken van 'rolstoelvervoer dagbesteding' hieraan in de weg stonden.

De heren S. en V., zo gaf de Raad van bestuur nog aan, waren werkzaam als oproepkracht en waren inzetbaar bij drukte op bepaalde tijden.

Verder lichtte de Raad van bestuur het dagbehandeling- en dagbestedingvervoer nader toe. Dagbehandelingvervoer is vervoer van lichamelijk gehandicapte mensen. Deze mensen kunnen niet meer genezen maar moeten toch in behandeling blijven. Veelal woont men thuis en ook om het thuisfront te ontlasten worden zij in de dagopvang bezig gehouden met bijv. fysiotherapie, bewegings- en spraaktherapie. De dagbehandeling is meestal gekoppeld aan een verzorgingstehuis. Zij worden per taxi gehaald en gebracht. Afhankelijk van hun beperking met een busje of gewone taxi. Dit kan iedere keer een andere chauffeur zijn. Er is dus niet sprake van een persoonlijke band met de passagier vergelijkbaar met de chauffeurs voor de dagbesteding.

Verstandelijk gehandicapten die vallen onder de ondergrens van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) "werken" op een dagbestedingscentrum, zo gaf de Raad van bestuur verder aan. Zij worden iedere dag gehaald en gebracht door dezelfde chauffeur die hen zeer goed kent. Meestal geldt dit ook voor de thuissituatie. De band tussen chauffeur en "passagier" is uitermate belangrijk. De chauffeur kent ook de meestal onverwachte situaties waarin zijn/haar passagier kan komen te verkeren (zoals bijvoorbeeld een epileptische aanval of woedeuitbarsting).

7. Zoals de Raad van bestuur heeft aangegeven ging de CWI ervan uit dat de functie van verzoeker in beginsel uitwisselbaar was met de functies van de dames H. en B. en dat uitsluitend de specifieke kenmerken van 'rolstoelvervoer dagbesteding' aan de onderlinge uitwisselbaarheid in de weg stonden. Voor dit standpunt echter heeft de Raad van bestuur een motivering gegeven die de Nationale ombudsman onvoldoende acht.

Hoewel het belang van een vaste chauffeur voor deze ritten voldoende aannemelijk is geworden volgt, naar de mening van de Nationale ombudsman, hieruit niet dat een eenmalige wisseling van chauffeur - waarna deze nieuwe chauffeur voortaan als vaste chauffeur zal gelden - is uitgesloten. Deze situatie zal zich immers ook voordoen als een chauffeur die het dagbestedingvervoer verzorgt ontslag neemt of wegens ziekte - al dan niet gedurende langere tijd - afwezig is.

In zoverre heeft de CWI in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld. De gedraging is niet behoorlijk.

#### IV. Ten aanzien van een tweede ronde van hoor en wederhoor

1. Verzoeker klaagt erover dat de CWI, ondanks zijn uitgebreide verweer, geen tweede ronde van hoor en wederhoor heeft doen plaatsvinden.

2. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord.

3. Op grond van artikel 2:2, eerste lid, Ontslagbesluit doet de CWI, na ontvangst van een verzoek om toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding, de werknemer hiervan onder vermelding van de ontvangstdatum van het verzoek schriftelijk mededeling en stelt hij de werknemer in de gelegenheid om binnen twee weken na deze mededeling verweer te voeren. Op grond van artikel 2:2, tweede lid, Ontslagbesluit kan de CWI, na ontvangst van het verweer, achtereenvolgens de werkgever en de werknemer in de gelegenheid stellen binnen tien dagen nogmaals hun zienswijze naar voren te brengen (zie Achtergrond, onder 1).

In de toelichting op het Ontslagbesluit wordt nog aangegeven dat, uitgaande van een goed onderbouwd verzoek, in de meeste gevallen na het horen van de werknemer voldoende informatie beschikbaar zal zijn gekomen. Is dat niet het geval, dan kan een volgende ronde van hoor en wederhoor plaatsvinden (zie Achtergrond, onder 2).

4. In reactie op de klacht heeft de Raad van bestuur van de CWI aangegeven dat uitgangspunt is dat de CWI - uitgaande van een goed onderbouwde aanvraag - na één ronde van hoor en wederhoor een beslissing op de ontslagaanvraag neemt. Indien de CWI van mening is dat een tweede ronde van hoor en wederhoor noodzakelijk is, kan hiertoe worden besloten. Indien de CWI van mening is dat een verweerschrift geen relevante vragen oproept die het noodzakelijk maken het verweerschrift voor reactie aan de werkgever voor te leggen, dan wordt geen tweede ronde van hoor en wederhoor ingelast. In de onderhavige ontslagzaak heeft de CWI geoordeeld dat er geen noodzaak was het verweerschrift voor een reactie aan de werkgever voor te leggen.

5. Zoals hiervoor onder II sub 5 werd aangegeven is de Nationale ombudsman van mening dat de CWI, op basis van de door de werkgever overgelegde gegevens, niet zonder meer tot de conclusie kon komen dat sprake was van een bedrijfseconomische noodzaak die de werkgever geen andere keuze liet dan de arbeidsovereenkomst met verzoeker te beëindigen. Verzoeker wees er in zijn verweer ook op dat de verklaring die het consultingbureau op dit punt overlegde niet voldoende kon worden geacht daar op geen enkele wijze inzichtelijk werd gemaakt waarop de conclusie, dat de omzet met 50% zou

dalen, was gebaseerd.

Onder deze omstandigheid had de CWI er juist aan gedaan het verweer van de werknemer voor te leggen aan de werkgever dan wel de werkgever te verzoeken op dit punt alsnog een nadere onderbouwing over te leggen.

Door dit na te laten heeft de CWI in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor gehandeld. De gedraging is niet behoorlijk.

#### V. Ten aanzien van de wijze van klachtafhandeling

1. Ten slotte klaagt verzoeker over de wijze waarop de CWI zijn klacht, bij brief van 5 januari 2005, heeft afgedaan. De CWI geeft in deze brief aan ervan uit te gaan dat de beslissing tot het verlenen van een ontslagvergunning terecht is genomen, daar verzoeker geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid zijn eventuele bezwaren mondeling toe te lichten. Verzoekers klacht wordt vervolgens ongegrond verklaard zonder dat een inhoudelijke reactie wordt gegeven.

2. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering.

3. Titel 9.1 van hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft een regeling voor de behandeling van klachten door bestuursorganen. Op grond van artikel 9:10, eerste lid, stelt het bestuursorgaan de klager in de gelegenheid te worden gehoord. Op grond van artikel 9:12, eerste lid, Awb stelt het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar zijn klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

4. In reactie op de klacht heeft de Raad van bestuur het volgende aangegeven. De Klachtenregeling CWI geeft in artikel 7, eerste lid, aan dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord. Dit betekent dat de CWI, indien de klager van deze mogelijkheid afziet, schriftelijk een standpunt inneemt op basis van de stukken. Het niet op deze wijze handelen is in strijd met de Awb en de hierop gebaseerde Klachtenregeling CWI. Hieruit volgt dat niet het standpunt kan worden ingenomen dat de klacht ongegrond kan worden verklaard indien de klager geen gebruik maakt van de mogelijkheid te worden gehoord. De CWI had verzoeker dan ook schriftelijk zijn standpunt moeten mededelen, op basis van het beschikbare dossier. De handelwijze van de CWI in deze is dan ook niet juist, zo concludeert de Raad van bestuur.

Verder geeft de Raad van bestuur aan dat inmiddels met het desbetreffende CWI-onderdeel overleg is gevoerd en dat hierbij namens de Raad van bestuur is benadrukt dat ook indien de klager afziet van een hoorzitting een schriftelijke afhandeling dient te volgen. Ook zijn de medewerkers die zich binnen de CWI, afdeling Juridische Zaken, bezighouden met klachtbehandeling hier nog eens op gewezen. De kans op herhaling van

deze handelwijze is hiermee naar de mening van de Raad van bestuur minimaal.

5. Zoals de Raad van bestuur aangeeft had de CWI verzoekers klacht inhoudelijk moeten beoordelen op grond van de beschikbare stukken. Deze afhandeling had, op grond van titel 9.1 Awb, moeten resulteren in een gemotiveerde reactie op verzoekers klacht waarmee de CWI verzoeker in kennis stelde van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, het oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies. Dat de CWI dit heeft nagelaten is niet juist. Ten onrechte heeft de CWI gemeend uit het feit dat verzoeker zijn - schriftelijk reeds uitvoerig gemotiveerde - klacht niet mondeling wenste toe te lichten, te kunnen afleiden dat geen onderzoek naar de klacht behoefde te worden ingesteld. Hierdoor werd verzoekers recht om zijn klacht mondeling toe te lichten feitelijk een plicht om dit te doen, waarbij op niet naleving van deze plicht de sanctie van ongegrond verklaring van de klacht werd gesteld. Duidelijk mag zijn dat deze uitleg geen steun vindt in de bepalingen van het klachtrecht.

In zoverre heeft de CWI in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld. De gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de Raad van bestuur van de CWI inmiddels maatregelen heeft genomen om herhaling van de wijze waarop verzoekers klacht werd afgehandeld te voorkomen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidoost Nederland, is gegrond ten aanzien van:

- de onderbouwing van de aanvraag, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving;
- de toepassing van het anciënniteitsbeginsel, wegens schending van het motiveringsvereiste;
- het niet toepassen van een tweede ronde van hoor en wederhoor, wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor;
- de klachtafhandeling, wegens schending van het motiveringsvereiste.

## **Onderzoek**

Op 28 januari 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 25 januari 2005, van de heer A. te Bladel met een klacht over een gedraging van de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidoost Nederland.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen te Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

De Centrale organisatie werk en inkomen berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 1 juni 2004 vroeg verzoekers werkgever, een taxibedrijf, bij de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidoost Nederland (hierna: CWI), ontslagvergunningen aan voor verzoeker en enkele andere medewerkers van het bedrijf. De werkgever, een familiebedrijf, gaf onder meer het volgende aan:

“Ons bedrijfwerkzaamheden bestaan voornamelijk uit:

\*sociale werkplaatsvervoer: zittend vervoer bestaande uit 2 routes van 07.00 tot 08.00 en 2 routes retour van 16.30 tot 17.30.

\*dagbehandelingvervoer: rolstoelvervoer bestaande uit 6 routes van 08.30 tot 10.00 en 6 routes retour van 16.45 tot +/- 18.15 (drie vaste werknemers, zie personeelsbijlage).

\*dagbestedingsvervoer: rolstoelvervoer bestaande uit 2 routes van 07.45 tot 10.00 en 2 routes retour van 15.00 tot 16.45 (twee vaste werknemers, zie personeelsbijlage).

\*ziekenvervoer (komt grotendeels te vervallen)

Van 10.00 tot 16.30 bestond de dagvulling uit voornamelijk ziekenvervoer van de opdrachtgever het Centraal Ziekenfonds te Tilburg. Gezien de bezuiniging die de landelijke politiek heeft doorgevoerd is er binnen deze groep veel vervoer komen te vervallen per 1 juni 2004. Hiervan heb ik nog geen schriftelijke bevestiging van het CZ te Tilburg, maar

gezien de landelijke bekendheid en de aandacht die door de regionale dagbladen en kranten aan dit artikel besteed is, neem ik aan dat u weet dat binnen taxibedrijven die vervoer verzorgen voor zorgverzekeraars veel werk wegvalt. Eind deze week is ons schrijven van het CZ belooft betreffende de wijzigingen deze zal ik u ter volledigheid nasturen.

De v.o.f. Taxibedrijf C. bestaat uit vier personen die allemaal een volledige baan binnen het bedrijf hebben.

(...)

Om de continuïteit van ons bedrijf te realiseren zullen Y. C. en S. C. (twee van de vier vennoten; N.o.) meer chauffeurswerkzaamheden uit gaan voeren. De administratie zal in de avonduren uitgevoerd worden. Om bedrijfseconomische redenen zijn wij genoodzaakt om ontslag aan te vragen voor genoemde personen. Dit is noodzaak om ons bedrijf te kunnen continueren, de wijziging die de kamer heeft doorgevoerd heeft zeer ernstige gevolgen voor ons bedrijf omdat het aantal ritten en de combinatie factor van de ritten afgenomen is.

(...)

2. Op 8 juni 2004 ontving de CWI enkele aanvullende en/of gewijzigde bijlagen ten behoeve van de ontslagaanvraag van de werkgever. Eén van deze bijlagen was het volgende overzicht:

**“...Voor de volgende drie mensen willen wij ontslag aanvragen.**

\*Dhr. A. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 05-02-1996 contract voor 40 uur per week + overuren.

Functie: op maandag t/m vrijdag zittend en rolstoelvervoer. 's Morgens sociale werkplaats- en dagbehandeling vervoer, de rest van de dag voornamelijk ziekenvervoer.

\*Mevr. G. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 05-02-1996 werkt op afroep voor +/- 30 uur per week

Functie: op maandag t/m vrijdag alleen zittend vervoer, geen rolstoelvervoer.

's Morgens en 's middags sociale werkplaatsvervoer, de rest van de uren voornamelijk zittend ziekenvervoer.

\*Dhr. T. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 15-01-2001 contract voor 20 uur per week + overuren.

Functie: op maandag t/m vrijdag zittend maar voornamelijk rolstoelvervoer. 's Morgens en 's middags dagbehandeling rolstoelvervoer, overige uren voornamelijk ziekenvervoer.

Overig personeel

\*vier leden binnen de v.o.f. de hele week werkzaam binnen het bedrijf.

\*Mej. R. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 16-05-1995 contract voor 20 uur per week + overuren

Functie: op maandag t/m vrijdag zittend en rolstoelvervoer. Werkzaamheden bestaan voornamelijk uit ziekenvervoer, aan einde van de dag vaak dagbehandeling.

\*Mevr. B. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 14-01-1998 werkt op afroep op vaste tijden

Functie: op maandag t/m vrijdag dagbehandeling rolstoelvervoer van +/- 08.30-10.00 en 16.45-18.15

\*Mevr. H. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 05-02-1996 werkt op afroep op vaste tijden

Functie: op maandag t/m vrijdag dagbesteding rolstoelvervoer en aansluitend dagbehandeling rolstoelvervoer van +/- 07.45-10.00 en 15.15-18.30

\*Mevr. U. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 01-12-2004 werkt op afroep op vaste tijden

Functie: op maandag t/m vrijdag dagbesteding rolstoelvervoer en aansluitend dagbehandeling rolstoelvervoer van +/- 07.45-10.00 en 15.15-17.30

\*Mevr. J. (...)

Overeenkomst ingangsdatum 22-09-1997 werkt op afroep

Functie: bij gelijktijdigheid van vervoer inzetbaar op het zittend vervoer (geen rolstoelvervoer) indien ze beschikbaar is. Heeft zelf i.v.m. de onzekere toekomst werkzaamheden elders aangenomen.

\*Dhr. S. (...)



in dienst per 01-02-2004

Functie: op woensdag, donderdag en vrijdag inzetbaar bij gelijktijdigheid van vervoer

\*Dhr. V. (...)

in dienst per 01-02-2004

Functie: op maandag en dinsdag inzetbaar bij gelijktijdigheid van vervoer..."

Bij de werkzaamheden van mevrouw B. was met de hand het woord 'besteding' geschreven. De CWI gaf, daarnaar gevraagd, aan dat de behandelend medewerker van de CWI over de dagindeling van mevrouw B. contact had opgenomen met de werkgever, dit omdat onduidelijkheid was ontstaan over haar werkzaamheden. De werkgever had, daarnaar gevraagd, aangegeven dat mevrouw B. dagbesteding rolstoelvervoer (en niet dagbehandeling rolstoelvervoer) verzorgde. Daarom had deze bijschrijving plaatsgevonden. In het navolgende zal er daarom vanuit worden gegaan dat mevrouw B. dagbestedingvervoer verzorgde.

Een andere bijlage was een brief, gedateerd 4 juni 2004, van een medewerker van een consultingbureau die door de werkgever als accountant werd aangeduid.

Het volgende werd aangegeven:

"...Gelet op de wijziging in de regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van april 2004 betreffende een nadere regeling van de aanspraak op ziekenvervoer op grond van de Ziekenfondswet en van de vergoeding van ziekenvervoer heeft er een drastische vermindering plaatsgevonden in het ziekenvervoer van de opdrachtgever CZ te Tilburg.

De daling van de omzet zal tenminste 50% bedragen.

Om bedrijfseconomische redenen zal ingrijpend dienen te worden bezuinigd in de loonkosten..."

Ook was informatie bijgevoegd die het ziekenfonds CZ blijkbaar op internet heeft gepubliceerd. Er viel onder meer uit af te leiden dat vanaf 1 juni 2004 minder patiënten in het ziekenfonds aanspraak kunnen maken op vergoeding voor ziekenvervoer. Ziekenfondsen mogen nog uitsluitend het vervoer vergoeden voor verzekerden die nierdialyse moeten ondergaan, oncologische behandelingen met chemotherapie of radiotherapie moeten ondergaan, zich uitsluitend met een rolstoel kunnen verplaatsen of die zo slechtziend zijn dat ze zich niet zonder begeleiding kunnen verplaatsen. Verder mogen ziekenfondsen een uitzondering maken voor patiënten die langdurig op vervoer zijn aangewezen; hiervoor heeft de overheid de criteria vastgesteld. Ten slotte werd

aangegeven dat ook is bepaald dat patiënten die gebruik willen maken van zittend ziekenvervoer bij hun ziekenfonds toestemming moeten vragen. Een schriftelijke verklaring van de behandelend arts is in dat geval nodig.

Verder was een afschrift bijgevoegd van de Regeling van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aangeduid als Regeling ziekenvervoer Ziekenfondswet. Deze regeling is per 1 juni 2004 in werking treden. In de toelichting is onder meer het volgende aangegeven:

“Nederland kent de laatste jaren, ook in internationaal opzicht, een zeer hoge groei in de uitgaven voor gezondheidszorg. (...)

In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat een beperking van het verzekerde pakket noodzakelijk is vanwege een stijging van de collectief verzekerde zorguitgaven van minimaal € 1 miljard boven de basisraming van het Centraal Planbureau. Indicatief is in een voetnoot opgenomen aan welke maatregelen daarbij is gedacht. Een van deze pakketbeperkingen betreft het niet meer vergoeden van het zogenoemde zittend ziekenvervoer. Dit is de vergoeding voor taxivervoer, gebruik van de eigen auto of van openbaar vervoer indien dat vervoer noodzakelijk is in verband met een geneeskundige behandeling. In de Begroting 2004 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (...) is voorgesteld het zittend ziekenvervoer met ingang van 2004 uit de pakketten van de Ziekenfondswet (Zfw) en de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 (Wtz 1998) te schrappen. (...)

Tijdens de algemene politieke beschouwingen (APB) heeft de Tweede Kamer aangegeven dat zij bezwaar had tegen het schrappen van het zittend ziekenvervoer. In reactie daarop heeft het kabinet laten weten sympathiek te staan tegenover het voorstel van de Tweede Kamer om zittend ziekenvervoer in het pakket van de Zfw en Wtz 1998 te handhaven. Om binnen de beschikbare financiële ruimte te blijven moet dan gelijktijdig de indicatiestelling voor het zittend ziekenvervoer worden aangescherpt.

In lijn met deze eerste reactie van het kabinet tijdens de APB is de Tweede Kamer bij brief van 24 oktober 2003 (...) meegedeeld dat, rekening houdend met de financiële taakstelling, het zittend ziekenvervoer in het pakket gehandhaafd blijft zij het in aangepaste vorm. Nut en noodzaak van zittend ziekenvervoer moeten dan ook op onderdelen worden heroverwogen. Daarbij moet tevens oneigenlijk gebruik worden tegengegaan. Met het oog daarop is in de brief van 24 oktober 2003 voorgesteld de regeling te beperken tot die groepen verzekerden waarvan in redelijkheid niet kan worden verwacht dat zij zelfstandig voor vervoer naar of van de zorgverlener kunnen zorgdragen en de kosten van het vervoer voor die groepen onredelijk hoog kunnen oplopen gezien hun ziektelast, frequentie en duur van vervoer. Daarnaast is rekening gehouden met een zwaar beroep op mantelzorg dat zou moeten worden gedaan indien het vervoer niet voor rekening van de verzekering zou kunnen plaatsvinden.

Op grond van deze criteria zijn vier groepen gebruikers benoemd: nierdialysepatiënten, radiotherapie- en chemotherapiepatiënten, visueel gehandicapten en rolstoelgebruikers. Deze groepen verzekerden zullen zich voor ziekenvervoer tot hun ziekenfonds moeten wenden om te bezien of zij voor zittend ziekenvervoer in aanmerking komen. Vervolgens zal het ziekenfonds de precieze invulling van het zittend ziekenvervoer vaststellen: openbaar vervoer met of zonder begeleiding, gebruik van eigen vervoer of taxivervoer met of zonder begeleiding. Met deze vaststelling door het ziekenfonds van de aangewezen vorm van vervoer, wordt beoogd het oneigenlijk en ondoelmatig gebruik van zittend ziekenvervoer terug te dringen. In het kader van het Besluit ziekenvervoer ziekenfondsverzekering 1980 geeft de huisarts of medische specialist aan of voor de verzekerde vervoer per auto noodzakelijk is. Uit onderzoek naar de wijze waarop artsen ziekenvervoer voorschrijven is duidelijk geworden dat aan dit aspect een geringe prioriteit wordt gegeven. Hierdoor is er tot nu toe sprake van een ruime invulling van de verstrekking, waarbij in een aanzienlijk aantal gevallen een duurdere vorm van zittend ziekenvervoer wordt voorgeschreven dan noodzakelijk is.

(...)

Met de onderhavige regeling wordt uitvoering gegeven aan de beperking van het zittend ziekenvervoer tot de vier hiervoor genoemde groepen patiënten. Verzekerden die niet tot een van deze groepen patiënten behoren hebben geen aanspraak meer op zittend ziekenvervoer of op de vergoeding daarvan, behoudens in die gevallen dat hun ziekenfonds of verzekeraar de hardheidsclausule van toepassing acht.

Naast de beperking tot vier groepen is ook de systematiek van de regeling aangepast. Op grond van het Besluit ziekenvervoer ziekenfondsverzekering 1980 verklaarde de behandelende arts dat vervoer per auto was aangewezen. Met die verklaring had de verzekerde aanspraak op vervoer per auto; die verklaring was voor het ziekenfonds een gegeven. In de onderhavige regeling stelt de behandelende arts vast of de verzekerde behoort tot een van de vier groepen waarvoor de aanspraak op zittend ziekenvervoer gehandhaafd blijft. Als dat het geval is, kan de verzekerde zich wenden tot zijn ziekenfonds en verzoeken om vergoeding van de kosten van ziekenvervoer. Hierbij is het aan de verzekeraar om in elk individueel geval te bepalen wat de aangewezen vorm van vervoer naar en van de zorgverlener is. De verzekeraar stelt op die wijze het gepast gebruik van het zittend ziekenvervoer vast.

In het ene geval kan het bijvoorbeeld op grond van ervaringsgegevens noodzakelijk zijn om taxikosten te vergoeden. In een ander geval kan worden volstaan met het vergoeden van de kosten van openbaar vervoer, dan wel het toekennen van een kilometervergoeding voor het gebruik van een particuliere auto. Ook zal de periode waarvoor zittend ziekenvervoer is aangewezen per verzekerde verschillen. Het ziekenfonds zal bij het geven van toestemming voor zittend ziekenvervoer ook dienen aan te geven voor welke periode die toestemming geldt.”

Ten slotte had de werkgever enkele krantenartikelen over de maatregelen meegezonden. De Brancheorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer gaf aan te vrezen voor enkele duizenden banen omdat sommige taxibedrijven voor meer dan 60 procent afhankelijk zijn van het ziekenvervoer. Ook werd geconstateerd dat sommige ziektekostenverzekeraars, waaronder de CZ Groep, zich wel erg strikt aan de regeling hielden; iedereen die buiten de genoemde categorieën valt (bijvoorbeeld zwaar gehandicapten, mensen die revalideren en mensen die zeer vaak voor controle op het ziekenhuis zijn aangewezen) moet op eigen kracht het ziekenhuis zien te halen.

In een ander artikel, dat blijkbaar uit een plaatselijke krant afkomstig was, werd onder meer een woordvoerder van CZ geciteerd. Hij gaf aan dat zorgverzekeraars (evenals gebruikers van het ziekenvervoer) zijn overvallen door de politieke besluitvorming op dit punt. CZ, zo gaf hij aan, was zelf ook pas in een laat stadium ingelicht. Bovendien was zelfs voor CZ een aantal zaken nog steeds niet duidelijk, bijvoorbeeld voor wie een uitzondering kan worden gemaakt.

3. Bij brief van 17 juni 2004 richtte de werkgever zich opnieuw tot de CWI. Hij gaf aan ook een ontslagvergunning te willen aanvragen voor twee andere medewerkers (mevrouw R. en mevrouw U.), maar dan alleen voor de uren die verband hielden met het ziekenvervoer. In een toelichting hierop gaf de werkgever aan dat mevrouw R. een contract voor twintig uur per week had en dat zij hierbij meeruren maakte; het aantal meeruren zou nu afnemen wegens het grotendeels wegvallen van het ziekenvervoer. Mevrouw U. had een contract voor school- en dagbehandelingvervoer. Deze uren zouden blijven zoals ze waren, zo gaf de werkgever aan. In de drukke periodes echter was zij ook inzetbaar voor onder meer ziekenvervoer. Voor deze uren, die door de nieuwe wetgeving zouden wegvallen, wilde de werkgever daarom ook ontslag aanvragen.

Overigens bleek dat de werkgever bij de diverse ontslagaanvragen verschillende versies van het personeelsoverzicht overlegde en de functie-inhoud van de medewerkers in deze overzichten ook niet op gelijke wijze omschreef. Zo werd over mevrouw U., in een (volgens de werkgever aangevuld) overzicht dat door de CWI op 8 juni 2004 werd ontvangen, in eerste instantie aangegeven dat zij dagbesteding rolstoelvervoer en aansluitend dagbehandeling rolstoelvervoer verzorgde. In het overzicht dat de werkgever meezond toen hij de ontslagaanvraag uitbreidde (gedateerd 17 juni 2004) werd aangegeven dat mevrouw U. uitsluitend dagbesteding rolstoelvervoer verzorgde; in de toelichting op ditzelfde overzicht wordt echter aangegeven dat zij een contract voor schoolvervoer en dagbehandelingvervoer had en dat zij daarnaast inzetbaar was voor overige werkzaamheden.

Over mevrouw H. werd aanvankelijk opgemerkt dat zij dagbesteding rolstoelvervoer en aansluitend dagbehandeling rolstoelvervoer verzorgde; in het overzicht dat op 17 juni 2004 werd verstrekt was aangegeven dat zij uitsluitend dagbesteding rolstoelvervoer verzorgde.

Zoals hiervoor al werd aangegeven bestond ook over de werkzaamheden van mevrouw B. onduidelijkheid; hierover nam de CWI dan ook contact op met de werkgever. Voor zover het de onduidelijkheden in de werkzaamheden van de dames U. en H. betrof werd door de CWI geen navraag gedaan bij de werkgever, zo liet de CWI daarnaar gevraagd weten.

4. Uit de door de werkgever overgelegde afschriften van arbeidsovereenkomsten met een aantal werknemers bleek nog dat verzoeker en een collega waarvoor ook een ontslagvergunning werd gevraagd (de heer T.) een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hadden. Verzoeker was blijkens deze overeenkomst aangenomen voor alle vormen van taxivervoer; de heer T. werd als parttime taxichauffeur aangeduid. Mevrouw U. was in dienst als chauffeuse voor schoolvervoer en aansluitend dagbehandeling; zij was blijkens de inhoud van de arbeidsovereenkomst oproepkracht. Mevrouw R. had een minimumuren-contract van 80 uur per maand als taxichauffeur; zij was voorts inzetbaar voor alle voorkomende werkzaamheden. Verder was van de dames G., J., H. en B. een afschrift van de arbeidsovereenkomst bijgevoegd; zij werden omschreven als oproepchauffeur zonder nadere aanduiding van de werkzaamheden. In alle overgelegde arbeidsovereenkomsten was aangegeven dat de werknemers in redelijkheid ook andere werkzaamheden konden worden opgedragen.

Overigens bleek uit de bijgevoegde arbeidsovereenkomst dat mevrouw U. per 1 december 2000 (en niet per 1 december 2004, zoals in het personeelsoverzicht werd vermeld) bij de werkgever in dienst was gekomen.

5. Bij brief van 10 juni 2004 stelde de CWI verzoeker ervan op de hoogte dat zijn werkgever de CWI toestemming had gevraagd om de arbeidsverhouding met hem op te zeggen. Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld voor 25 juni 2004 verweer te voeren.

Bij brief van 21 juni 2004 maakte verzoeker van deze mogelijkheid gebruik. Hij gaf onder meer het volgende aan:

“Aangezien de informatie die (werkgever; N.o.) als argumenten hanteert nauwelijks relevant is voor mijn functie, teken ik hiertegen bezwaar aan. Dit om de volgende redenen:

- Bij een ontslagaanvraag om bedrijfseconomische redenen verwacht ik op zijn minst dat deze onderbouwd is met cijfermatige gegevens. Ik ben van mening dat de brief van consultingbureau S. totaal niet gebaseerd is op realiteit. Veel aanvragen liggen immers op dit moment nog bij Centraal Ziekenfonds ter beoordeling of ritten wel dan niet vergoed gaan worden door CZ. Hoe kan consultingbureau S. komen tot een daling in de ritten van 50% als zelfs mensen die de aanvraag hebben ingediend nog geen reactie van CZ hebben gekregen? Ook zijn er nog verschillende gevallen waarbij taxivervoer standaard wel wordt vergoed door CZ, namelijk voor mensen die;
- Nierdialyse moeten ondergaan.

- Oncologische behandelingen moeten ondergaan met chemo- of radio therapie.
- Uitsluitend met rolstoel verplaatst kunnen worden.
- Slechtzind zijn, zodat ze zich niet zonder begeleiding kunnen verplaatsen.

Tevens mag er een uitzondering gemaakt worden voor mensen die langdurig op vervoer aangewezen zijn.

Bij de ontslagaanvraag is geen rekening gehouden met het anciënniteitsbeginsel. Ik ben per 01.05.1995 bij taxibedrijf D. in dienst gekomen. Aangezien dit bedrijf is overgenomen door (werkgever; N.o.) telt dit mee voor anciënniteit. Dit betekent dat buiten de leden van de v.o.f. alleen mevrouw G. (voor wie overigens ook ontslag is aangevraagd) een langer dienstverband heeft dan mij. Daar de functies onderling uitwisselbaar zijn binnen het bedrijf, lijkt het mij gepast om rekening te houden met de duur van het dienstverband bij een eventuele ontslagaanvraag. Bovendien bestaat het personeelsbestand, buiten de leden van de v.o.f., maar uit 1 kostwinnaar en dat ben ik. Opmerkelijk dat men dan juist deze enige kostwinnaar uit het personeelsbestand wil schrappen. Het zal u duidelijk zijn dat solliciteren en het vinden van een nieuwe baan op 45-jarige leeftijd niet eenvoudig is in de huidige arbeidsmarkt.

In het belonings cq functioneringsgesprek dat ik in december 2003 heb gehad met mevrouw C. is al gesproken over de onzekere toekomst door wijzigingen die gevoerd zouden worden in de ziekenfondsen. Toch was dit voor (werkgever; N.o.) geen belemmering om ook taxibedrijf S. uit H. over te nemen. Ook een deel van het wagenpark en van de medewerkers werd overgenomen. Ik ben er van overtuigd dat deze overname ook heeft geleid tot meer werk voor (werkgever; N.o.). Sinds juni 2004, de datum dat de wijzigingen binnen CZ zijn doorgevoerd heb ik al enkele klanten uit H. gereden die voorheen geen klant waren van (werkgever; N.o.). Ook rijdt men sinds de overname pakketdiensten, dit werk zou ook uitstekend geschikt zijn voor mijn persoon.

In de ontslagaanvraag doet men het voorkomen dat ontslag onvermijdelijk is door de terugloop van werkzaamheden vergoed door het CZ. Echter de vaste routes voor W. (...) worden nog steeds voor een groot deel ondergebracht bij diverse andere taxibedrijven. Ik heb een en ander globaal voor u uitgewerkt om u enig inzicht te geven in de werkzaamheden.

(hier heeft verzoeker een tabel opgenomen waarmee hij een globaal inzicht wil geven in het aantal ritten dat zijn werkgever dagelijks heeft. Hij heeft in dit overzicht de ritten voor de W.-Groep, de dagbehandeling/besteding, de dagbesteding en twee scholen opgenomen. Hij komt hiermee op een totaal aantal uren per dag van 46,25. Hij geeft verder nog aan dat van de totaal acht ritten die dagelijks voor de W.-Groep worden gereden, de chauffeurs die in dienst zijn bij zijn werkgever er twee voor hun rekening nemen; N.o.).

Buiten deze vaste ritten is er nog vervoer per taxibus, ziekenvervoer CZ, pakketdienst en regulier vervoer, privé of voor bedrijfsleven.

Ik zou op deze manier voor mezelf met standaard ritten al bijna een dagtaak kunnen creëren. Deze zou er als volgt uit kunnen zien:

(hier heeft verzoeker opnieuw een tabel opgenomen. Hierin vermeldt hij een aantal ritten voor de W.-Groep, dagbehandeling, dagbesteding en een school, waarmee hij totaal op 7,25 uur per dag zou komen; N.o.).

De middag dagbesteding en dagbehandeling heb ik in dit overzicht overgenomen van mevrouw U. of van mevrouw H. daar zij een korter dienstverband genieten. Zij zou(den) in aanmerking kunnen komen voor de ochtend en avondrit van de WVK als standaard route. Eventueel is deze tijd ook op te vullen door CZ ritten (...), taxibus (...), pakketdienst of regulier vervoer privé of voor bedrijfsleven. De rittenstaten dateren van juni, dus na de wijziging van CZ. Bovendien zijn het alleen de ritten gereden door mij. Ook collega werknemers rijden regelmatig voor CZ, taxibus etcetera.

Ik kan mij de indruk niet onttrekken dat bij (werkgever; N.o.) de voorkeur uit gaat naar part-time medewerkers werkend op afroep basis. Logisch dat de werkgever graag zelf de zogenaamde touwtjes in handen wil houden, maar dit dient wel in redelijkheid te gebeuren. In de huidige situatie zou ik best tot een volledige werkweek kunnen komen, mocht dit incidenteel niet gebeuren dan ben ik bereid om in overleg met de werkgever, te werken in avonduren en in de weekeinden. Dit is ook opgenomen in mijn arbeidscontract (zie artikel 3). Het ziet er echter naar uit dat men mij hiervoor te duur vindt. Bij het aangaan van mijn dienstverband is een bedrag van 300 gulden netto per maand toegekend. Dit om de overgang van taxibedrijf D. naar (werkgever; N.o.) naar ieders tevredenheid te laten verlopen. Nadien heb ik nog wel salarisverhoging gehad maar men deed dit niet altijd volgens C.A.O. bepaling. Volgens mijn arbeidscontract zou dit wel dienen te gebeuren. Ik heb hier dan ook uitdrukkelijk om verzocht. In een gesprek hierover met mevrouw S. van het bureau S. Consulting gaf zij te kennen dat ze de indruk had dat er een spelletje gespeeld werd, haar advies richting mij was: solliciteren! Dit is echter niet hetgeen ik wil omdat ik veel plezier heb in mijn werk wat uitgevoerd wordt naar tevredenheid van zowel werkgever als klant. Dit wil ik graag zo houden.

Hopelijk heb ik u middels dit schrijven voldoende geïnformeerd. Ik ga ervan uit dat u bij een beslissing rekening houdt met het feit dat ik kostwinnaar ben en dat er niet volgens anciënniteitsbeginsel gehandeld is. Opmerkelijk is dat mensen na pensioen gerechtigde leeftijd en mensen die naast een volledig dienstverband (bij een andere werkgever) wel in staat worden gesteld hun functie bij (werkgever; N.o.) te behouden.”

6. Uiteindelijk werd door de CWI een ontslagvergunning verleend voor vijf werknemers. Naast verzoeker ging het om mevrouw R., mevrouw U., mevrouw G. en de heer T.

De toestemming voor verzoeker werd bij beslissing van 28 juni 2004 verleend. In de beslissing werd onder meer het volgende aangegeven:

“Aan de toestemming de arbeidsverhouding op te zeggen liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Ingevolge artikel 4:1 van het Ontslagbesluit ex artikel 6, derde lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 kan toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding worden verleend indien de werkgever aannemelijk heeft gemaakt dat uit bedrijfseconomisch/bedrijfsorganisatorisch oogpunt een arbeidsplaats dient te vervallen. Artikel 4:2, eerste lid bepaalt dat per bedrijfsvestiging en per categorie uitwisselbare functies de werknemer met het kortste dienstverband het eerst voor ontslag in aanmerking dient te worden gebracht.

Argumenten werkgever:

Werkgever vraagt toestemming om de arbeidsverhouding met werknemer te mogen opzeggen. Werkgever geeft aan dat diens arbeidsplaats op grond van bedrijfseconomische motieven, komt te vervallen. Werknemer is naast taxichauffeur sociale werkplaats- en dagbehandeling voornamelijk werkzaam in het ziekenvervoer. Werkgever stelt dat de bedrijfseconomische redenen, te weten werkvermindering, hem verplichten tot personeelsinkrimping. Werkgever heeft te maken gekregen met bezuinigingen van de Overheid in de zorgsector. De bezuinigingen worden voor het ziekenvervoer per 1 juni zeer ingrijpend, maar waren de laatste jaren ook reeds voelbaar.

Door de afname van het aantal ritten zal de verdeling daarvan veel minder werk met zich meebrengen. Om toch nog voldoende inkomen voor de vennootschap te bewerkstelligen zullen de vennoten Y. C. en S. C. zelf meer ritten gaan rijden. Hierdoor komt voor een drietal medewerkers, waaronder betrokkene, de functie te vervallen.

Ter onderbouwing van bovenstaande heeft werkgever een groot aantal documenten overgelegd waaronder het besluit van het Ministerie, een accountantsverklaring inzake werkvermindering en een personeelsoverzicht.

Argumenten werknemer:

In zijn verweerschrift voert werknemer, kort samengevat, aan dat hij de mening is toegedaan dat werkgever in zijn aanvraag de bedrijfseconomische noodzaak om tot vermindering van het personeelsbestand over te gaan niet aannemelijk heeft gemaakt c.q. niet heeft aangetoond. Daarnaast is hij de mening toegedaan dat werkgever handelt in strijd met het anciënniteitsbeginsel daar hij ook de werkzaamheden van zijn collegae, die na hem in dienst zijn getreden, uit kan voeren. Uitvoerig licht hij zijn standpunt toe.

Beoordeling:



Werkgever heeft aan de hand van de overgelegde gegevens aannemelijk gemaakt dat een deel van het verzorgende ziekenvervoer dreigt weg te vallen, en reeds is weggevallen als gevolg van de van regeringswege aangekondigde bezuinigingen in de gezondheidszorg. Werkgever heeft aannemelijk gemaakt dat de arbeidsplaats van betrokkene hierdoor komt te vervallen.

Met betrekking tot het anciënniteitsbeginsel merk ik op dat dit beginsel inhoudt dat per categorie uitwisselbare functies van de bedrijfsvestiging de werknemer met het kortste dienstverband voor ontslag in aanmerking komt. Uitwisselbare functies zijn groepen van functies, die naar aard, inhoud, omstandigheden, functieniveau en beloning, wederkerig, vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn.

Aan de hand van de toelichting en personeelslijst ben ik van mening dat hier geen sprake is van onderling uitwisselbare functies waarbij men de functie van elkaar volledig overneemt en acht ik het beroep op het anciënniteitsbeginsel niet gegrond. Daarnaast zijn alle arbeidsplaatsen waarbij voornamelijk het ziekenvervoer gemoeid is vervallen.

Beslissing:

Gelet op voorgaande acht ik afgifte van de gevraagde toestemming wegens bedrijfseconomische gronden redelijk.

(...)

De ontslagaanvraag is voorgelegd aan de Ontslagadviescommissie. Deze heeft mij unaniem geadviseerd te beslissen conform de onderhavige overwegingen.”

7. Bij brief van 24 november 2004 diende verzoeker een klacht in bij de CWI. Hij gaf het volgende aan:

“...Het verlenen van de ontslagvergunning vind ik dubieus en wel om de volgende redenen:

- De ontslagaanvraag was niet onderbouwd met cijfermatige gegevens. Dit zou volgens de brochure van het C.W.I. (die ik bij mijn ontslagaanvraag ontving) een vereiste zijn.
- Bij de ontslagaanvraag is geen rekening gehouden met het anciënniteitsbeginsel. Buiten de leden van de V.O.F., had alleen mevrouw G. (voor wie ook ontslag was aangevraagd) een langer dienstverband dan mij. Aangezien de functies onderling uitwisselbaar zijn had men hier rekening mee moeten houden.
- Buiten de leden van de V.O.F., bestond het personeelsbestand maar uit 1 kostwinnaar, dat was ik. Ook hier is totaal geen rekening mee gehouden. (De A.O.W.-ers en de mensen die naast een volledig dienstverband elders bij (werkgever; N.o.) werken mogen wel

gewoon in dienst bij (werkgever; N.o.) blijven).

- De functies zouden volgens de ontslagvergunning niet onderling uitwisselbaar zijn. Dit is volstrekt onjuist. De ritten waarover het gaat (dagbehandeling en dagbesteding) zijn ritten die ik al reed voordat hiervoor andere mensen werden aangenomen. Ook tijdens mijn laatste werkmaand bij (werkgever; N.o.) heb ik deze ritten regelmatig gereden!!

(...)

- De aanvraag voor de ontslagvergunning was wel erg snel goedgekeurd door het C.W.I. Mijn bezwaarschrift dateert van 21 juni. Dit heb ik op 23 juni verstuurd (moest voor 25 juni bij het C.W.I. zijn). Op 28 juni was de vergunning al binnen, dit is overigens de dag dat de heer T. (de behandelend CWI-medewerker; N.o.) met vakantie ging. Het lijkt erop dat de vergunning feitelijk al geregeld was zonder zich iets aan te trekken van mijn inhoudelijk verweer. Het lijkt in elk geval niet op hoor en wederhoor terwijl een tweede ronde toch gebruikelijk is bij inhoudelijk verweer (alweer zo'n loze kreet uit het boekje van C.W.I.).

(...)

Deze feiten in aanmerking nemend kan ik maar tot 1 conclusie komen, namelijk:

(de werkgever; N.o.) heeft bij het indienen van een ontslagvergunning niet correct gehandeld, men heeft geen rekening gehouden met de regels waaraan men zich dient te houden in dit soort zaken. Ook het C.W.I. heeft wel erg snel ingestemd met het verlenen van een ontslagvergunning. Het lijkt erop dat mijn bezwaarschrift volkomen overbodig was omdat een vergunning feitelijk al geregeld was.

(...)

Ik voel me bijzonder benadeeld zowel door (werkgever; N.o.) als door het C.W.I. Mijn advocaat is dezelfde mening toegedaan maar omdat ik inmiddels een andere baan heb en de schade hierdoor beperkt is gebleven denkt hij dat het niet interessant is om met deze zaak aan de rechter voor te leggen.”

8. Bij brief van 5 januari 2005 ten slotte gaf de CWI de volgende reactie op verzoekers klacht:

“...Naar aanleiding van uw klacht bent u middels een schrijven d.d. 25 november in de gelegenheid gesteld om vóór 7 december een afspraak te maken ten einde uw klacht mondeling toe te lichten. Van deze gelegenheid heeft u echter geen gebruik gemaakt.

Daar u uw eventuele bezwaren niet hebt toegelicht ga ik ervan uit dat ik aan de hand van het dossier mijn beslissing tot het verlenen van een ontslagvergunning terecht genomen heb en verklaar ik derhalve uw klacht ongegrond...”

## B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

## C. Standpunt Centrale organisatie werk en inkomen

Bij brief van 25 april 2005 gaf de Raad van bestuur van de CWI de volgende reactie op de klacht.

“...Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel en sub a

U verzoekt mij te motiveren waarom het verweer van verzoeker voor CWI geen aanleiding was om een tweede ronde van hoor en wederhoor te laten plaatsvinden.

Uitgangspunt is dat CWI -uitgaande van een goed onderbouwde aanvraag- na één ronde van hoor en wederhoor een beslissing op een ontslagaanvraag neemt. Indien CWI van mening is dat een tweede ronde van hoor en wederhoor noodzakelijk is dan kan hiertoe worden besloten. Indien CWI van mening is dat een verweerschrift geen relevante vragen oproept die het noodzakelijk maken het verweerschrift voor reactie aan werkgever voor te leggen, dan wordt geen tweede ronde van hoor en wederhoor ingelast. Indien CWI derhalve na één ronde van hoor en wederhoor concludeert dat er voldoende gegevens zijn, dan wordt de zaak geagendeerd voor de Ontslagadviescommissie. In de onderhavige ontslagaanvraag heeft CWI Juridische Zaken te Eindhoven geoordeeld dat er geen noodzaak was het verweerschrift voor een reactie aan werkgever voor te leggen.

Ik refereer mij wat dit punt betreft aan uw oordeel.

Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel en sub b.

U verzoekt mij te motiveren waarom werkgever volgens CWI - ondanks het feit dat er geen cijfermatige onderbouwing door werkgever is gegeven - aannemelijk heeft gemaakt dat - onder meer - de arbeidsplaats van verzoeker diende te vervallen.

Bedrijfseconomische redenen voor ontslag zijn blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet Flexibiliteit en Zekerheid alsmede (in gelijke zin) de toelichting op het Ontslagbesluit onder te verdelen in: a) een slechte financiële situatie, b) structurele werk- of omzetvermindering, c) een uit oogpunt van ondernemingsbeleid noodzakelijke reorganisatie, dan wel d) technologische veranderingen, waarbij elke categorie een verschil in aanpak met zich meebrengt en e) beëindiging van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten.

De onderhavige ontslagaanvraag valt naar mijn mening onder categorie b: structurele werkvermindering. Maar ook kan gezegd worden dat werkgever zijn organisatie aanpast

aan de gewijzigde situatie: categorie c (reorganisatie). Werkgever geeft in de ontslagaanvraag aan dat de personeelsreductie een gevolg is van wijzigingen in regelgeving van de overheid die dusdanig zijn dat zorgverzekeraars aanzienlijk minder vervoer vergoeden aan taxibedrijven die voor dit vervoer zorgdragen. Het is deze werkvermindering die werkgever aannemelijk moet maken. Een cijfermatige onderbouwing hiertoe is niet per definitie noodzakelijk. Voorstelbaar is natuurlijk dat werkgever bij ongewijzigd beleid wel te maken zou hebben gekregen met een slechtere financiële positie. Maar werkgever hoeft deze situatie niet af te wachten en zal tijdig de bakens dienen te verzetten.

De ontslagaanvraag is ondersteund door een brief van de adviseur van werkgever d.d. 4 juni 2004. In deze brief is aangegeven dat de daling van de omzet tenminste 50% zal gaan bedragen. Hierdoor is een ingrijpende bezuiniging ten aanzien van de loonkosten noodzakelijk geworden. Daarnaast zullen twee van de vier vennoten - die binnen de onderneming ook werkzaam zijn als chauffeur - meer chauffeurswerkzaamheden gaan uitvoeren. In de brief d.d. 4 juni 2004 wordt verwezen naar de wijziging in de Regeling van de minister van VWS d.d. april 2004 inzake de vergoeding van het ziekenvervoer. Als gevolg van deze wijziging in de regelgeving is voor taxibedrijven die vervoer voor zorgverzekeraars verzorgen veel werk weggevallen. De Regeling van april 2004 is in werking getreden met ingang van 1 juni 2004.

In de ontslagaanvraag van 1 juni 2004 heeft werkgever aangegeven dat hij CWI nog een schrijven van zijn zorgverzekeraar zou toesturen. Dit is niet gebeurd. Het was zorgvuldiger geweest als CWI bij werkgever om deze brief verzocht zou hebben. CWI Juridische Zaken te Eindhoven heeft zich voor wat betreft de omvang van vermindering van het taxivervoer gebaseerd op de brief van de adviseur van werkgever d.d. 4 juni 2004, de Regeling van de minister van VWS van april 2004 en enkele krantenartikelen die werkgever heeft overgelegd waarin melding wordt gemaakt van de "dramatische" gevolgen die de bezuinigen per 1 juni 2004 hebben voor het (zieken)vervoer van taxibedrijven. CWI Juridische Zaken te Eindhoven heeft gemeend dat een cijfermatige onderbouwing van de ontslagaanvraag niet noodzakelijk was, te meer nu de doorgevoerde bezuinigingsmaatregelen van het Ministerie van VWS van algemene bekendheid waren. Werkgever heeft volgens CWI Juridische Zaken te Eindhoven voldoende aannemelijk gemaakt dat deze bezuinigingen het voor werkgever noodzakelijk maakte maatregelen te nemen.

Ik refereer mij wat dit punt betreft aan uw oordeel.

Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel en sub c.

U verzoekt mij te motiveren waarom de functies van verzoeker en de werknemers waarvoor geen ontslagvergunning werd gevraagd (in het bijzonder mevrouw R.) naar mijn mening niet onderling uitwisselbaar zijn. Mocht ik van mening zijn dat er wel sprake is van

onderlinge uitwisselbaarheid, dan verzoekt u mij aan te geven of verzoeker dan wel één of meer andere medewerkers naar mijn mening het eerst voor ontslag in aanmerking waren gekomen. U wijst mij in dit verband ook op wat verzoeker in zijn verweer heeft aangegeven ten aanzien van zijn eerdere dienstverband bij taxibedrijf D. Ik merk hierover het volgende op.

Werkgever heeft de medewerkers voor ontslag voorgedragen die vooral met het ziekenvervoer zijn belast. Hier heeft werkgever met de werkvermindering te maken als gevolg van de wijziging in de Regeling van het Ministerie van VWS. Een ontslagvergunning is verleend voor (verzoeker; N.o.), mevrouw G., de heer T., mevrouw R. en mevrouw U. Deze medewerkers zijn vooral ten behoeve van het ziekenvervoer werkzaam. (...) Mevrouw J. heeft ontslag genomen. Op de personeelslijst worden verder nog vermeld de heer B. (bedoeld wordt: mevrouw B.; N.o.), mevrouw H., de heer S. en de heer V.

Uitwisselbare functies zijn functies die onder andere naar aard, inhoud, functieniveau en beloning wederkerig vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn. Belangrijk is dat het moet gaan om de uitwisselbaarheid van functies, dus niet van medewerkers. Daarnaast dient ook gekeken te worden naar de omstandigheden waaronder de functie dient te worden uitgeoefend. De omstandigheden waaronder wordt gewerkt, kunnen dus mede bepalend zijn voor de uitwisselbaarheid van functies. Zoals hierboven reeds aangegeven zijn de medewerkers die ten behoeve van het ziekenvervoer werkzaam zijn voor ontslag voorgedragen. De ontslagvergunningen zijn ook verleend. De reden dat CWI Juridische Zaken te Eindhoven de functie van verzoeker niet uitwisselbaar heeft geacht met de functie van mevrouw H. en (mevrouw; N.o.) B. is de volgende. De functie van (mevrouw; N.o.) B. en mevrouw H. betreft "dagbesteding rolstoelvervoer". Deze werkzaamheden zijn zeer persoonsgebonden. De personen op een dagverblijf zijn verstandelijk gehandicapt en sommigen ook lichamelijk gehandicapt. Deze personen hebben ook voor wat betreft contacten met mensen behoefte aan structuur. Dit geldt ook voor een taxichauffeur die hen op bepaalde tijden van huis ophaalt en weer naar huis brengt. Gezien de hiervoor genoemde redenen is het belangrijk dat een vaste chauffeur deze werkzaamheden uitvoert.

Deze omstandigheden heeft CWI Juridische Zaken te Eindhoven in deze specifieke situatie zwaar laten meewegen bij het nemen van de beslissing ten aanzien van de uitwisselbaarheid van de functies.

Ik refereer mij wat dit punt betreft aan uw oordeel.

Ten aanzien van het tweede klachtonderdeel

Op 24 november 2004 heeft verzoeker tegen de ontslagbeschikking d.d. 28 juni 2004 een klacht ingediend bij CWI Juridische Zaken te Eindhoven. Op 25 november 2004 is verzoeker een ontvangstbevestiging toegezonden. In deze brief wordt verzoeker in de

gelegenheid gesteld zijn klacht mondeling toe te lichten. Verzoeker wordt verzocht uiterlijk op 7 december 2004 hiertoe een afspraak te maken. In de brief van 25 november is aangegeven dat - indien verzoeker geen gebruik maakt van de mogelijkheid zijn klacht mondeling toe te lichten - CWI zal overgaan tot een schriftelijke afhandeling van de klacht. Verzoeker heeft afgezien van het geven van een mondelinge toelichting. Op 5 januari 2005 stuurt CWI Juridische Zaken te Eindhoven een reactie op zijn klacht. In deze brief is de volgende passage opgenomen:

"Daar u uw eventuele bezwaren niet hebt toegelicht ga ik ervan uit dat ik aan de hand van het dossier mijn beslissing tot het verlenen van een ontslagvergunning terecht heb genomen en verklaar ik derhalve uw klacht ongegrond".

In de brief van 5 januari 2005 wordt verzoeker erop gewezen dat - mocht hij van mening zijn dat zijn klacht niet afdoende is afgehandeld door CWI - hij zich kan wenden tot de Nationale ombudsman.

Ik merk hierover het volgende op. De Klachtenregeling CWI geeft in artikel 7, eerste lid, aan dat klager in de gelegenheid wordt gesteld gehoord te worden. Dit betekent dat

- indien klager afziet van de mogelijkheid gehoord te worden - CWI schriftelijk een standpunt inneemt op basis van de overgelegde en beschikbare stukken. Het niet op deze wijze handelen is in strijd met de Algemene wet bestuursrecht en de hierop gebaseerde klachtenregeling CWI. Hieruit volgt dat niet het standpunt kan worden ingenomen dat een klacht ongegrond wordt verklaard indien klager geen gebruik maakt van de mogelijkheid gehoord te worden. CWI Juridische Zaken te Eindhoven had dan ook verzoeker schriftelijk zijn standpunt moeten meedelen op basis van het beschikbare dossier. De handelwijze van CWI Juridische Zaken te Eindhoven is dan ook niet juist.

De klacht op dit onderdeel acht ik gegrond. Teneinde herhaling te voorkomen heb ik de volgende maatregelen getroffen. Ik heb met CWI Juridische Zaken te Eindhoven overleg gevoerd en benadrukt dat ook indien klager afziet van een hoorzitting de klacht schriftelijk dient te worden afgehandeld op basis van de beschikbare stukken. Tevens heb ik de medewerkers die zich binnen CWI Juridische Zaken met klachtbehandeling bezighouden nog eens gewezen op de juiste handelwijze. De kans op een eventuele herhaling van de handelwijze die heeft geleid tot dit klachtonderdeel is hiermee minimaal..."

#### D. Reactie verzoeker

Bij brief van 8 juni 2005 gaf verzoeker de volgende reactie op hetgeen de Raad van bestuur van de CWI liet weten:

"...Cijfermatig onderbouwen

De brief van S. Consulting vind ik totaal geen vorm van cijfermatige onderbouwing. Hoe kan men spreken van een daling in de omzet van 50% terwijl niet eens is aangegeven op welk deel van de omzet dit regeringsbesluit betrekking heeft. Aangezien (de werkgever; No.) vaak zaken doet met S. en deze hiervoor ook zal betalen vind ik deze brief niet toelaatbaar als argument voor een ontslagaanvraag. Als zo'n schrijven al serieus genomen zou moeten worden dan had ik in elk geval een brief van een onafhankelijke instantie verwacht. Zoals ik in mijn verweer op de ontslagaanvraag al heb aangegeven heeft men de nieuwe regeling zien aankomen, als reactie hierop heeft men taxibedrijf Sch. overgenomen om een eventuele daling in ziekenfondswerk te kunnen opvangen. Als je enkel vermindering in werkzaamheden verwacht ga je toch geen wagenpark bijkopen!!

#### Anciënniteitbeginsel

Zoals u in mijn arbeidsovereenkomst kunt lezen werkte ik als chauffeur voor alle voorkomende vormen van taxi-vervoer. Toch is het C.W.I. van mening dat er geen sprake is van onderling uitwisselbare functies, zo schrijft men in de brief waarin men de ontslagvergunning verleent. Dit is volstrekt onjuist, de ritten waar het over gaat (dagbehandeling en dagbesteding) zijn ritten die ik al reed voordat hiervoor andere mensen werden aangenomen. Ook tijdens mijn laatste werkmaand bij (de werkgever; N.o.) heb ik deze ritten nog regelmatig gereden!!!

(...)

#### Daling in de werkzaamheden

Men geeft aan dat het regeringsbesluit de oorzaak is van een daling in de omzet (...) van 50%. Over een stijging die het gevolg zou moeten zijn van de overname van taxibedrijf Sch. wordt wijselijk niet gesproken. Zou een daling in omzet ook niet deels door eigen handelen komen? Dhr. T. en mevrouw van G. hebben ontslag gekregen en nog voordat hun dienstverband ten einde was kregen de mensen van de dagbehandeling een schrijven van (de werkgever; N.o.) dat deze ritten voortaan zouden worden uitbesteed aan taxibedrijf J. en aan taxibedrijf B. Waar is de solidariteit jegens deze mensen, waarom wordt hen wel een vertrouwd gezicht ontnomen?

Gedurende mijn laatste werkmaand voor (de werkgever; N.o.) heb ik nog overuren gedraaid en heb ik bijna niet gereden voor CZ-patiënten, dit strookt niet met het beeld dat u is voorgeschoteld..."

#### E. nadere Reactie centrale organisatie werk en inkomen

1. Bij brief van 18 juli 2005 legde de Nationale ombudsman nog enkele nadere vragen voor aan de Raad van bestuur van de CWI. Om te beginnen gaf de Nationale ombudsman aan dat hij bij de stukken van het ontslagdossier niet de door de Raad van bestuur aangehaalde achtergrondinformatie over 'dagbesteding rolstoelvervoer' had aangetroffen.

Hij verzocht de Raad van bestuur daarom aan te geven waarop de hierop steunende argumentatie was gebaseerd. Verder gaf hij aan dat de reactie van de Raad van bestuur naar zijn mening suggereerde dat de functie van verzoeker door de CWI in beginsel uitwisselbaar was geacht met de functies van mevrouw H. en mevrouw B. en dat uitsluitend de specifieke kenmerken van 'rolstoelvervoer dagbesteding' hieraan in de weg stonden. Hij verzocht de Raad van bestuur aan te geven of zijn reactie hiermee correct werd geïnterpreteerd. Ook verzocht hij de Raad van bestuur, aan te geven waarom de functies van de heren S. en V. naar de mening van de CWI blijkbaar niet uitwisselbaar waren met de functie van verzoeker.

Voorts gaf hij aan dat de werkgever in het personeelsoverzicht dat bij de ontslagaanvraag was gevoegd twee soorten vervoer onderscheidde, te weten het zittend- en het rolstoelvervoer. Ook werd onderscheid gemaakt naar het doel van het vervoer. De volgende categorieën werden hierbij onderscheiden: sociale werkplaatsvervoer, dagbehandelingvervoer, ziekenvervoer en dagbestedingvervoer.

De Nationale ombudsman verzocht de Raad van bestuur, indien hij over deze informatie beschikte, toe te lichten wat exact moest worden verstaan onder dagbehandeling- en dagbestedingvervoer; uit het ontslagdossier was dit niet af te leiden. Ook verzocht de Nationale ombudsman de Raad van bestuur, aan te geven waarop hij deze wetenschap baseerde.

Ten slotte wees de Nationale ombudsman erop dat de Raad van bestuur in zijn reactie aangaf dat de werkgever medewerkers voor ontslag had voorgedragen die vooral met het ziekenvervoer waren belast. Echter, volgens de opgave van de werkgever hield mevrouw U. zich uitsluitend bezig met dagbesteding- en dagbehandeling-rolstoelvervoer. De Nationale ombudsman verzocht de Raad van bestuur hierop een reactie te geven.

2. In reactie op de nadere vragen van de Nationale ombudsman gaf de Raad van bestuur van de CWI, bij brief van 31 augustus 2005, het volgende aan.

"...U merkt op dat u achtergrondinformatie over "dagbesteding rolstoelvervoer" niet heeft aangetroffen in het ontslagdossier. Uw constatering is juist. Informatie over deze activiteit is niet direct uit het ontslagdossier af te leiden. Kennis van rolstoelvervoer was aanwezig in de vergadering van de ontslagadviescommissie in welke commissie over de onderhavige ontslagaanvraag is geadviseerd. Argumentatie in dit verband is derhalve gebaseerd op kennis van de specifieke sector "gehandicaptenvervoer" in bedoelde vergadering van de ontslagadviescommissie. Deze kennis heeft mede een rol gespeeld in de besluitvorming omtrent de ontslagaanvraag.

(...)



Met betrekking tot uitwisselbaarheid van de functie van verzoeker met de functies van mevrouw H. en mevrouw B. merk ik op dat uw interpretatie (...) juist is.

(...)

Voor wat betreft de heren S. en V. kan ik u medelen dat zij werkzaam zijn als oproepkracht en inzetbaar zijn bij drukte op bepaalde tijden. Voor wat betreft de uitwisselbaarheid van de functies van beide heren en de functie van verzoeker verwijs ik naar mijn schriftelijke reactie d.d. 26 april 2005 (...).

(...)

U vraagt wat wordt verstaan onder dagbehandeling- en dagbestedingvervoer.

Dagbehandelingvervoer is vervoer van lichamelijk gehandicapten mensen. Deze mensen kunnen niet meer genezen maar moeten toch in behandeling blijven. Veelal woont men thuis en ook om het thuisfront te ontlasten worden zij in de dagopvang bezig gehouden met bijv. fysiotherapie, beweging- en spraaktherapie. De dagbehandeling is meestal gekoppeld aan een verzorgingstehuis. Zij worden per taxi gehaald en gebracht. Afhankelijk van hun beperking met een busje of gewone taxi. Dit kan iedere keer een andere chauffeur zijn. Er is dus niet sprake van een persoonlijke band met de passagier in vergelijking met de chauffeurs voor de dagbesteding (zie hierna).

Dagbesteding. Verstandelijk gehandicapten die vallen onder de ondergrens WSW "werken" op een dagbestedingscentrum. Zij worden iedere dag gehaald en gebracht door dezelfde chauffeur die hen zeer goed kent. Meestal geldt dit ook voor de thuissituatie. De band tussen chauffeur en "passagier" is uitermate belangrijk. De chauffeur kent ook de meestal onverwachte situaties waarin zijn/haar passagier kan komen te verkeren (bijvoorbeeld epileptische aanval, woedeuitbarsting).

Zoals (...) reeds is aangegeven is de kennis van het soort vervoer terug te voeren op de specifieke kennis die aanwezig was in de vergadering van de ontslagadviescommissie in welke commissie de onderhavige ontslagaanvraag is behandeld.

(...)

Bij de beslissing voor de ontslagaanvraag voor mevrouw U. heeft CWI Juridische Zaken zich laten leiden door de verklaring van geen bezwaar die werkgever bij de ontslagaanvraag voor mevrouw U. had gevoegd (...). Op pagina 1 van deze verklaring heeft mevrouw U. bij functie ingevuld: "chauffeur ziekenvervoer/overige werkzaamheden". Hieruit heeft CWI Juridische Zaken te Eindhoven afgeleid dat het met name ging om ziekenvervoer..."

Tot zover de bevindingen.

## Achtergrond

**1. Ontslagbesluit** (Besluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 1998, nr. AV/RV/98/38505, Stcrt. 238)

Artikel 2:2, eerste en tweede lid:

“1. Na ontvangst van een verzoek om toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding doet de Centrale organisatie werk en inkomen de werknemer hiervan onder vermelding van de ontvangstdatum van het verzoek schriftelijk mededeling en stelt hij de werknemer in de gelegenheid om binnen twee weken na deze mededeling verweer te voeren.

2. Na ontvangst van het verweer kan de Centrale organisatie werk en inkomen achtereenvolgens de werkgever en de werknemer in de gelegenheid stellen binnen tien dagen nogmaals hun zienswijze naar voren te brengen.”

Artikel 3:1:

“De Centrale organisatie werk en inkomen beoordeelt of het voorgenomen ontslag redelijk is. Hij neemt daarbij in aanmerking de mogelijkheden en belangen van de betrokken werkgever en werknemer, en andere belangen voor zover de navolgende regels dit inhouden.”

Artikel 4:1, eerste lid:

“Indien de werkgever aannemelijk heeft gemaakt dat op grond van bedrijfseconomische redenen een of meer arbeidsplaatsen dienen te vervallen, verleent de Centrale organisatie werk en inkomen 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, eerste lid:

“Per categorie uitwisselbare functies van de bedrijfsvestiging worden de werknemers met het kortste dienstverband het eerst voor ontslag in aanmerking gebracht.”

2. Toelichting op het Ontslagbesluit

*“...Artikel 2:2*

(...)

Uitgaande van een goed onderbouwd verzoek zal in de meeste gevallen na het horen van de werknemer voldoende informatie beschikbaar zijn gekomen. Is dat niet het geval kan op grond van het tweede lid een volgende ronde van hoor en wederhoor worden gevoerd...”