



RAPPORT

Verzoeker

De heer X.

Datum verzoek

Het klachtenformulier is gedateerd 28 december 2015 en bij het secretariaat ingeboekt op 4 januari 2016 onder nummer 2016002.

Klacht

Het verzoek betreft de gang van zaken bij het re-integratietraject dat verzoeker van de gemeente moet volgen en de afhandeling van zijn klachten daarover.

Bevoegdheid

De te onderzoeken gedragingen zijn kenbaar gemaakt aan de gemeente en de gemeente heeft de klachten in eerste instantie behandeld. Daarmee is de Overijsselse Ombudsman (verder: OO) bevoegd onderzoek te doen.

Procedure

Op 28 april 2015 dient verzoeker klachten/bezwaren in bij de gemeente. Hierover is een gesprek op 7 september 2015. Op 8 december wordt de klacht ongegrond verklaard. Inmiddels heeft verzoeker dan contact met de OO. Op 18 december 2015 laat hij per email weten het niet eens te zijn met de afhandeling door de gemeente en kondigt hij aan dat hij zich nader zal beraden op het verwoorden van klachten. Op 28 december 2015 volgt de onderbouwing van klachten.

De OO houdt een gesprek/hoorzitting op 23 februari 2016. Hierbij zijn aanwezig: verzoeker en zijn vader; namens de gemeente: de heren A, B,C alsmede mevrouw D; namens de OO: de heer P. Jansen en mevrouw J. den Engelse.

Behoorlijkheidsnormen

In de Algemene wet bestuursrecht staat dat een ombudsman een oordeel geeft over gedragingen van bestuursorganen. Die gedragingen beoordeelt hij aan de hand van behoorlijkheidsnormen. Daarom betreft de OO bij het onderzoek vooral feiten en omstandigheden die mogelijk aanleiding zijn tot schending van behoorlijkheidsnormen. Deze

normen zijn opgesteld door de Nationale Ombudsman in overleg met gemeentelijke en regionale ombudsinstanties en weergegeven in de behoorlijkheidswijzer.

Het gevraagde onderzoek richt zich op de volgende normen:

Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.

Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke -korte- termijn.

Samenvatting van wat vooraf ging

1. Bij besluit van 28 januari 2013 wordt aan verzoeker een bijstandsuitkering toegekend. Onderdeel van dit besluit is dat verzoeker beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt voor 40 uur per week. Verzoeker werkt part time bij bedrijf Y.
2. Op 12 juni 2014 is er een rapportage opgemaakt door bedrijf Z. Er wordt nog steeds van uit gegaan dat verzoeker full time aan het werk kan. Zelf geeft hij aan dat dit vanwege stress/burn out niet kan.
3. Op 17 februari 2015 wordt verzoeker aangemeld voor psychologisch onderzoek door Argonaut. Gezien de psychische problematiek en de belastbaarheid adviseert Argonaut een arbeidsplicht voor 16-20 uur op te leggen en dat –als dit een half jaar goed gaat- uit te breiden tot 32 uur.
4. Bij besluit van 30 maart 2015 deelt de gemeente mee dat er een arbeidsplicht voor 24 uur wordt opgelegd en er voor het overige een ontheffing komt tot oktober 2015. Verzoeker heeft grote moeite met dit rapport.
5. Bij brief van 28 april 2015 richt verzoeker zich tot de gemeente. Hij stelt aan de orde dat hij door onzorgvuldige voorbereiding keer op keer in de problemen komt. Hij geeft hierbij een overzicht van zijn ervaringen in de afgelopen tijd bij diverse werkplekken. Hij geeft aan dat de gemeente steeds de essentiële rode draad mist.
6. Deze brief wordt in eerste instantie door de gemeente gezien als een bezwaar tegen de opgelegde arbeidsplicht, dat tevens klachten bevat. Bij de hoorzitting van de bezwarencommissie op 23 juni 2015 geeft verzoeker aan dat het niet zo zeer gaat om het punt dat hij 24 uur zou moeten werken in plaats van de 16-20 uur die Argonaut adviseert, als wel om de gang van zaken bij de begeleiding die hij krijgt vanuit de gemeente. De gemeente zou beter naar hem moeten luisteren; serieus iets doen met zijn bezwaren; ervaringsdeskundigen inschakelen; zijn initiatieven aanmoedigen in plaats van torpederen; investeren in herstel op de langere termijn; betere doorverwijzingsmogelijkheden regelen; navragen bij cliënt of hij goed wordt behandeld; gemaakte fouten fatsoenlijk corrigeren in plaats van ze weg te wippen.
7. Op 9 juli 2015 laat verzoeker, mede naar aanleiding van wat aan de orde kwam tijdens de hoorzitting van de bezwarencommissie, weten dat –voor zover er sprake van bezwaar was – hij dit intrekt en wenst dat zijn brief als klacht wordt behandeld.

8. Verzoeker werd uitgenodigd voor een gesprek op 6 augustus 2015. Maar omdat hij in de veronderstelling verkeerde dat het gesprek op een ander tijdstip zou plaatsvinden, ging dat niet door. Op 7 september 2015 vindt er een gesprek plaats over de klachten. Als een vervolg uitblijft, richt de vader van verzoeker zich op 19 november 2015 tot de klachtencoördinator van de gemeente. De klachtencoördinator wendt zich tot het hoofd van de behandelende afdeling, die de klacht zou afhandelen.
9. Op 8 december 2015 volgt de klachtafhandelingsbrief. De klachten over de begeleiding worden ongegrond verklaard; er is onderzoek gedaan en een partiële ontheffing van de arbeidsplicht verleend. De gemeente is van mening dat er voldoende rekening is gehouden met de specifieke situatie van verzoeker. Wel wordt erkend dat de periode tussen het gesprek op 7 september 2015 en de verzending van de klachtafhandelingsbrief op 8 december 2015 te lang is geweest. Hiervoor worden excuses aangeboden.
10. Verzoeker stelt in zijn brief van 28 december 2015 aan de OO het volgende aan de orde:
 - De klachtbehandeling heeft 9 maanden geduurd; er is daarbij geen onderzoek gedaan.
 - De klachtbehandeling is slecht geweest; in eerste instantie is de klacht doorgezonden als bezwaar en pas als de bezwarencommissie zich uitspreekt, wordt de brief van verzoeker toch als klacht behandeld. Het verslag van het gesprek over de klachten is niet compleet en het duurt erg lang voordat vervolgens de klachtafhandelingsbrief komt. Uitleg over vertraging komt er niet.
 - De gemeente komt afspraken niet na en meldt continu dat verzoeker 40 uur per week moet gaan werken, terwijl hij dat niet kan.
 - De begeleiding bij re-integratie door de gemeente is onvoldoende. Het psychologisch onderzoek is niet onafhankelijk uitgevoerd; inzage in het persoonlijk dossier krijgt verzoeker niet.

Visies van partijen

Uit de overgelegde stukken en dat wat bij het gesprek met de OO aan de orde is geweest, zijn de volgende kernpunten naar voren gekomen.

Verzoeker

Wat verzoeker stoort is dat de gemeente nergens toegeeft dat er in het verleden fouten zijn gemaakt. Het is steeds duidelijk geweest dat verzoeker niet de volledige werkweek kan volmaken. Gezien zijn beperkingen heeft hij eigenlijk vier vrije dagen per week nodig om te herstellen; hij wil dat wel inkorten tot drie dagen. Er is heel lang geen rekening gehouden met zijn eigen mogelijkheden nadat hij twee maal een burn out had, maar er is steeds gestuurd op een 40-urige werkweek. Nu geeft de gemeente aan dat men daar wel rekening mee houdt, maar verzoeker heeft er weinig vertrouwen in dat er ook feitelijk naar gehandeld gaat worden. Daarvoor zouden eerst de fouten in het verleden erkend moeten worden.

Hij geeft aan dat hij eigenlijk door de gemeente met rust gelaten wil worden. Steeds maar gesprekken moeten voeren geeft heel veel stress. De medewerkers van de gemeente blijven echter pushen en komen niet tot het besef dat verzoeker niet in een bepaald hokje past. Hij kan ook zelf zorgen dat hij aan het werk komt, dat is in het verleden ook gebeurd.

Naar de toekomst toe wil verzoeker allereerst dat er serieus naar het verleden wordt gekeken, en verder zouden er goede afspraken moeten komen. Zo wil hij dat er niet langer van hem wordt verlangd dat er meerdere sollicitaties tegelijk de deur uit moeten (dat geeft erg veel onrust) en dat er gepreksverslagen komen die hij dient te ondertekenen. Verzoeker en zijn

vader hebben onderzoek gedaan naar verbeterpunten voor de gemeente; volgende maand komt daar een overzicht van. Het is eigenlijk te gek voor woorden dat zij dat zelf moeten doen. Maar de gemeente heeft nu eenmaal geen zelfreflectie.

De klachtenprocedure is helemaal niet gegaan zoals het moest. Eerst was er grote onduidelijkheid over de vraag of de brief van verzoeker als een bezwaar of als een klacht moest worden behandeld. De gemeente zou dat gewoon moeten weten. Nu werd pas bij de bezwarencommissie duidelijk dat het om klachten ging. Dat heeft allemaal veel tijd en stress gekost. Daarna is er veel tijd verlopen tussen het gesprek van 7 september 2015 en de klachtafhandelingsbrief. Dit duurde drie maanden en er is nooit teruggekoppeld waarom het zo lang moest duren.

Pas als de OO vragen gaat stellen komt er op 8 december 2015 heel snel een oordeel van de gemeente. Een oordeel waarbij wel excuses worden gemaakt voor de vertraging, maar waarbij het nog steeds niet duidelijk is waarom er vertraging was.

Verder is er in het oordeel geen aandacht voor de bijdrage van de medewerkers van de gemeente aan het ontstaan van de verstoorde relatie. Alles wordt bij verzoeker neergelegd. Hij richtte zich dan ook tot de OO. Zo lang deze klachtenprocedure loopt kan verzoeker niet meewerken aan verdere acties van de gemeente in het kader van deelname aan de arbeidsmarkt.

Gemeente

De gemeente moet de Participatiewet uitvoeren. Dit brengt mee dat er gestuurd wordt op deelname aan de arbeidsmarkt. Dit geldt dan voor 40 uur per week; in het geval van verzoeker was er niet direct een heel aanwijsbare reden om uit te gaan van een beperking.

Als het niet mogelijk is 40 uur per week te werken, kan er ontheffing worden verleend.

Dat is hier ook gebeurd naar aanleiding van het rapport van Argonaut. Gezien de wetgeving is er vervolgens periodiek een heronderzoek naar verder nut en noodzaak van de uitkering.

Bij gelijkblijvende omstandigheden zal dat onderzoek beperkt zijn en kan de (gedeeltelijke) ontheffing van de arbeidsplicht als het ware ambtshalve worden verlengd.

Er wordt aangegeven dat, met de kennis van nu, het wellicht verstandig was geweest het onderzoek door Argonaut eerder te laten doen.

In de klachtafhandelingsbrief is de gemeente niet op alle door verzoeker aangegeven knelpunten ingegaan. Dat heeft te maken met het punt dat medewerkers van de gemeente en verzoeker een geheel verschillend beeld hebben van de onderlinge verhoudingen en men dan snel in een welles-nietes situatie komt, waar uiteindelijk geen oordeel mogelijk is. Wel wordt erkend dat de relatie met verzoeker moeizaam verliep.

De gemeente heeft er van af gezien in oktober 2015, toen de termijn voor ontheffing afliep, verzoeker op te roepen voor herbeoordeling. Dat had eigenlijk wel gemoeten, maar men wacht eerst het rapport van de OO af. Het is echter niet zo dat verzoeker met de procedure bij de OO kan bewerkstelligen dat de gemeente hem helemaal met rust laat. Zo lang er een uitkering is, blijft er de situatie dat men met elkaar verder moet.

Wat betreft de brief van 28 april 2015 van verzoeker meldt de klachtencoördinator dat hij in de week daarna telefonisch contact heeft opgenomen met verzoeker en daarbij aan hem drie mogelijkheden heeft voorgelegd, namelijk behandeling alleen als bezwaar tegen de brief over de arbeidsplicht en ontheffing, behandeling als klacht, of een combinatie daarvan. Daar kwam uit dat verzoeker volledige behandeling wenste. Daarop is eerst gestart met het bezwaar. Pas bij de hoorzitting van de bezwarencommissie bleek dat verzoeker niet direct bezwaar heeft tegen de arbeidsplicht van 24 uur per week. Hij heeft het bezwaar daarop ingetrokken. Daar is formeel op gewacht voordat men verder ging met klachtbehandeling. Dat is normaliter niet de

gang van zaken, maar in dit geval was het nodig om duidelijkheid te hebben over het al dan niet in stand blijven van het besluit.

De gemeente geeft aan dat de klachtafhandeling te lang heeft geduurd. Dat is veroorzaakt door grote werkdruk bij de gemeentelijke organisatie. Er hadden inderdaad tussenberichten verzonden moeten worden over verlengen van de procedure. De klachtencoördinator erkent dat de klachtafhandeling niet is gegaan zoals het moest en biedt hiervoor namens de gemeente nogmaals welgemeende excuses aan. Hij geeft aan dat uit de gang van zaken lering is getrokken en dat hij voor de toekomst zijn best zal doen om dit niet meer te laten gebeuren.

Reactie op het verslag

Op 18 maart 2016 laat verzoeker in verband met het verslag van bevindingen het volgende weten:

“Vanwege mijn recente verhuizing heb ik de eerst opgestuurde beoordeling niet ontvangen, die is nog steeds zoek.

Bedankt voor het nogmaals opsturen naar mijn huidige adres en complimenten voor het zo treffend en accuraat verwoorden van mijn klachten en het gesprek.

Er zijn een aantal punten waar ik op wil reageren:

1. Pag. 4, 2e alinea. Het overzicht naar verbeterpunten voor de gemeente. Mijn vader kwam daarmee en tijdens het gesprek corrigeerde ik hem al. Dat overzicht gaan we niet delen, dat is onze taak ook niet.

2. Pag. 5, 1e alinea. Het afzien van de oproep voor herbeoordeling was in oktober 2015, terwijl ik pas in december contact kreeg met de o.o. Chronologisch kan deze afweging dus helemaal niet hebben plaatsgevonden. En ik ben een jaar lang niet op de hoogte gesteld van welke afweging dan ook, waaronder deze.

3. Tijdens het gesprek kwamen de gemeentewerkers met opmerkingen over klachten over de gemeente. De heren .. en .. stelden dat er nul klachten per jaar binnenkwamen en werden gecorrigeerd door de heer .. die stelde dat er zo'n 10 klachten per jaar binnenkwamen. Zou dit niet ook in de beoordelingen toegevoegd moeten worden?

4. De aantekeningen van mevrouw.., mijn klachten over de behandeling bij bedrijf E, het niet nakomen van afspraken door de gemeente etc. Die staan allemaal niet opgenomen in haar aantekeningen.

Tijdens het gesprek met de o.o. kwam ze ineens op de proppen met het verhaal dat ik tijdens een gesprek met haar geweigerd zou hebben een afsprakenlijst te tekenen. Hierop heb ik gereageerd dat dit ook al niet in haar aantekeningen staat en dat ik hier niet van op de hoogte was, het is ook niet opgenomen in de reactiebrief van B&W. Ik stelde dat ze dit ter plekke aan het verzinnen was. Indien mogelijk, zou dit ook opgenomen kunnen worden in de beoordeling? Voor 4 april heeft mevrouw .. mij opgeroepen voor een gesprek en ik maak mij hier ernstige zorgen over, gezien haar gedragingen in het verleden en de nog steeds lopende klachten die ik tegen haar heb ingediend.

Mijn vader heeft inmiddels telefonisch contact gehad met dhr. .. en die is van mening dat:

1. Mijn vader niet aanwezig hoeft te zijn bij de (begeleidings)gesprekken.

2. Ik een volwassen man ben en zelfredzaam moet worden, en dan verdwijnen de psychische problemen en burnoutklachten vanzelf wel.

3. Mevrouw .. de meest geschikte persoon is voor mijn re-integratietraject, ondanks de ernstig verstoorde relatie met haar.

In de benadering van de gemeente proef ik nog steeds een hoge mate van onbegrip en onwil om mijn klachten serieus te nemen. Mevrouw .. rept in haar laatste uitnodiging over het maken

van concrete afspraken maar een concreet antwoord op mijn klachten en vragen heb ik nog steeds niet gekregen.

Ik snap dat zulke opmerkingen geen onderdeel zijn van het met de o.o. gevoerde gesprek, maar het is wel weer tekenend voor de manier waarop de gemeente mij behandeld en bekijkt. Zodat u wel op de hoogte bent van de ontwikkelingen en de impact die het op mij (en mijn vader) heeft, voeg ik het wel toe aan deze reactie op de beoordeling.

Het afgelopen jaar was een jaar boordevol stress, dit heeft zeker geen oplossing gebracht voor mijn problematiek.

Bij de gemeente is geen verandering in de benadering te bespeuren.”

Voor zover nodig neemt de OO het gemelde mee in de overwegingen.

Van de gemeente is geen reactie op het verslag van bevindingen ontvangen.

Overwegingen van de Ombudscommissie

Fatsoenlijke bejegening

De OO constateert met partijen dat er sprake is van verstoorde verhoudingen. Het hoe en waarom daarvan is niet volledig te achterhalen nu partijen een totaal verschillend beeld hebben als het gaat om de gebeurtenissen uit het verleden. De OO kan hierover dan ook geen definitief oordeel geven.

Wel is komen vast te staan dat een onderzoek naar de mogelijkheden van verzoeker om al dan niet een volledige werkweek te kunnen draaien in een erg laat stadium plaatsvond. Verzoeker geeft zelf steeds aan dat, nu hij twee maal een burn out had, een 40-urige werkweek te veel belasting oplevert. Toch duurt het dan in ieder geval nog twee jaar totdat Argonaut wordt ingeschakeld.

De gemeente geeft hierover aan dat dit –met de kennis van nu- eerder had gekund.

De OO is van mening dat het al bij aanvang van een uitkering, met de bekende mogelijkheden van ontheffing van de arbeidsplicht, aan de orde is een aanvrager te laten testen op zijn mogelijkheden in het geval deze aangeeft niet in staat te zijn te werken.

In dit geval was dan in een vroeg stadium komen vast te staan dat verzoeker maximaal een beperkt aantal dagen per week kan werken, wat naar alle waarschijnlijkheid heel wat stress bij verzoeker, maar ook bij zijn begeleiders, had kunnen voorkomen.

Naar de mening van de OO heeft de gemeente te lang volgehouden dat, nu de Participatiewet uitgaat van inschakelen op de arbeidsmarkt voor 40 uur per week, dit ook voor verzoeker moest gelden. De gemeente geeft in dit verband aan dat er geen direct aanwijsbare reden was om uit te gaan van een beperking. Enerzijds is dat nog maar de vraag nu verzoeker aangeeft steeds te hebben gesproken over zijn burn outs. Anderzijds: toen verzoeker niet steeds van harte bleek mee te werken was het toch zeker op dat moment aan de gemeente om als professionals oorzaken gelegen in beperkingen te onderzoeken en pas als die niet zouden blijken, te streven naar volledige arbeidsparticipatie. In dit licht kan niet worden volgehouden dat de oorzaak van verstoorde verhoudingen alleen bij verzoeker zou liggen.

Naar de mening van de OO waren de verhoudingen waarschijnlijk niet zo verstoord geraakt als van het begin af aan was erkend door de gemeente dat een volledige werkweek –in ieder geval voorlopig- niet mogelijk was.

Voor zover de klachten van verzoeker betrekking hebben op het al dan niet ingeschakeld kunnen worden voor arbeid, zijn deze naar de mening van de OO dan ook gegrond. De gemeente zou er goed aan doen dit te erkennen, opdat partijen naar de toekomst toe weer op een goede manier verder kunnen met elkaar.

In tegenstelling tot verzoeker, die het liefst met rust gelaten wil worden, stelt de OO wel vast dat in het kader van de Participatiewet de gemeente de plicht heeft heronderzoeken te doen in verband met de vraag naar verder nut en noodzaak van een uitkering. Het gaat er dan om of een situatie is veranderd en zo ja, wat dit betekent voor een uitkering.

Zoals de gemeente aangaf: als er geen gewijzigde omstandigheden zijn, kan dat onderzoek beperkt zijn. Het dient echter wel te gebeuren en verzoeker heeft er dan ook geen aanspraak op hiervan gevrijwaard te blijven. Ook dient hij mee te werken aan arbeidsinschakeling voor drie dagen per week. De OO gaat er van uit dat dit kan met de door de gemeente aangewezen begeleider als wordt erkend dat het onderzoek door Argonaut eerder had moeten plaatsvinden en er afspraken gemaakt gaan worden naar de toekomst toe. Natuurlijk staat het verzoeker vrij om, zoals hij zelf aangaf, zelf ook op zoek naar werk te gaan, maar dat sluit begeleiding door de gemeente niet uit zo lang de uitkering wordt voortgezet.

Voortvarendheid

De gemeente heeft erkend dat de klachtenbehandeling niet goed is verlopen. Een en ander is verder aan de orde geweest in het gesprek met de OO. Daarbij heeft de klachtencoördinator nogmaals erkend dat de klachtafhandeling te lang geduurd heeft. Hij heeft excuses aangeboden en aangegeven dat er naar de toekomst toe anders gewerkt zal worden.

De OO is van mening dat hiermee voldoende tegemoet is gekomen aan de klachten van verzoeker over de voortvarendheid bij de klachtbehandeling.

Wel wijst de OO er op dat werkdruk bij een gemeente weliswaar begrijpelijk is als oorzaak voor vertraging, maar geen excuus. Verder gaat de OO er van uit dat er in het vervolg inderdaad voortgangsberichten verzonden zullen worden, mocht er toch vertraging optreden.

Oordeel

Fatsoenlijke bejegening: de klachten zijn gegrond voor zover zij betrekking hebben op het niet tijdig onderzoeken van de beperkingen die verzoeker heeft als het gaat om arbeidsinschakeling. Voor het overige is, gezien de uiteenlopende visies van partijen, geen definitief oordeel mogelijk.

Voortvarendheid: de klachtenprocedure heeft te lang geduurd. Dit is niet zorgvuldig, maar voldoende gecorrigeerd door de excuses van de gemeente en de belofte voor verbetering in de toekomst.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse Ombudscommissie op 4 april 2016.

P. Jansen

mw. mr. J. den Engelse

