

RAPPORT met oordeel

Verzoekster

Mevrouw O. M. te Zwolle, hierna genoemd: verzoekster.

Datum verzoekschrift

De Overijsselse Ombudsman ontving het verzoekschrift op 16 oktober 2012.

Klacht

Verzoekster klaagt over een gedraging van de gemeente Zwolle, Eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid: het krijgen van onvoldoende begeleiding en begrip van de werkcoach bij sollicitaties.

Procedure

Op 20 juni 2012 ontving de gemeente Zwolle een klacht van verzoekster. De gemeente behandelde de klacht en zond haar reactie op de klacht op 20 september 2012 naar verzoekster. Verzoekster is niet tevreden met de reactie op haar klacht en liet dat bij e-mail van 15 oktober 2012 weten aan de Overijsselse Ombudsman. De ombudscommissie stelde vast dat zij bevoegd is om onderzoek te doen. Voor het onderzoek vroeg de ombudscommissie op 22 oktober 2012 bij gemeente om aanvullende schriftelijke informatie, die de ombudscommissie op 31 oktober 2012 ontving.

Bevoegdheid ombudscommissie

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht mag de ombudscommissie geen onderzoek doen naar een gedraging, waartegen een beroepsprocedure aanhangig is. In het geval van verzoekster betekent dit dat de ombudscommissie geen onderzoek doet naar de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel om de uitkering van verzoekster met 20% te korten voor de duur van twee maanden. Deze taak is voorbehouden aan de bestuursrechter.

Onderzoek

Het onderzoek van de ombudscommissie gaat over de vraag of de hulp en begeleiding die verzoekster van de werkcoach kreeg, behoorlijk waren. Verzoekster vindt dat zij onvoldoende begeleiding en hulp kreeg. De gemeente stelt dat de werkcoach bij de begeleiding van verzoekster conform de richtlijnen, die worden gehanteerd binnen de 'Zwolle Werkt Aanpak', heeft gehandeld.

De ombudscommissie betreft bij het onderzoek met name 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 ombudsmannen en weergegeven in de behoorlijkheidswijzer. De nieuwe behoorlijkheidswijzer wordt sinds 1 januari 2012 toegepast en staat weergegeven op de website van de Overijsselse Ombudsman.

Om naast de feiten op basis van de schriftelijke stukken meer duidelijkheid te krijgen over de relatie en communicatie tussen verzoekster en de werkcoach, achtte de ombudscommissie het zinvol om een gesprek te hebben met betrokkenen.

Het gesprek vond plaats op 9 november 2012 in het Stadskantoor te Zwolle.

Verzoekster was in persoon aanwezig.

Van de kant van de gemeente waren aanwezig mevrouw M. B. (werkcoach) en de heer A. H. (klachtbehandelaar).

Van de kant van de ombudscommissie waren aanwezig: mr. A. Lunenburg (voorzitter) en mevrouw mr. A.D. van Zeben (commissielid belast met onderzoek en rapportage).

Feiten

Voor zover voor de beoordeling van de klacht van belang kan uit de overgelegde stukken het volgende worden opgemaakt:

1. Verzoekster heeft in het verleden een paar keer kortstondig gewerkt in Nederland.
2. Verzoekster is alleenstaande moeder van vier minderjarige kinderen.
3. Op 6 mei 2011 vroeg verzoekster bijstand aan op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb). Bij beschikking van 12 mei 2011 kende de gemeente verzoekster met ingang van 13 april 2011 de bijstand toe.
4. In de beschikking staat de zogeheten participatieplicht vermeld. Deze luidt – voor zover van belang -: “Van u wordt verwacht dat u algemeen geaccepteerd werk in loondienst probeert te vinden. Dit houdt onder meer in dat u
 - als werkzoekende staat ingeschreven bij UWV WERKbedrijf;
 - kranten, internet en andere mogelijkheden raadpleegt voor vacatures;
 - de vacaturebank van UWV WERKbedrijf raadpleegt;
 - ingeschreven staat bij tenminste drie uitzendbureaus;
 - reageert op vacatures en dit kunt aantonen;
 - algemeen geaccepteerd werk aanneemt als u dat wordt aangeboden;
 - geen dingen doet die het vinden van werk moeilijker maken;
 - reageert op uitnodigingen van UWV WERKbedrijf of de gemeente;
 - de gemeente informeert over uw activiteiten om werk te vinden. (...)”

Verder staat in de beschikking dat verwacht wordt dat verzoekster meewerkt aan een onderzoek naar haar mogelijkheden en ten slotte de waarschuwing dat als zij zich niet houdt aan deze verplichtingen zij het risico loopt dat de uitkering tijdelijk wordt verlaagd.

5. Op 5 juli 2011 vindt het startgesprek met de aan verzoekster toegewezen werkcoach plaats. In het verslag van de werkcoach staat “ Ik heb haar gewezen op haar rechten en plichten. Betrokkenen geeft steeds aan dat ze wel leuk werk wil. Ik heb aangegeven dat wij gaan voor maatschappelijk aanvaardbare arbeid. (...)Ze solliciteert op werk dat in haar ideaal plaatje past vooral via internet. Maar ze wordt afgewezen (...) Ik denk dat ze reageert op functies waarvoor ze niet gekwalificeerd is.”
6. Op 21 juli 2011 vindt het tweede gesprek met de werkcoach plaats. In het verslag van de werkcoach staat “Qua werk heeft ze niet gesolliciteerd want ze kan niets vinden. Ik heb aangegeven dat dit niet kan, en dat ze zich breed beschikbaar moet opstellen, ze moet voldoen

aan de sollicitatieplicht van 5 sollicitaties per week. Kan ze geen vacatures vinden dan gaat ze maar open sollicitaties doen, netwerken, reageren op alles wat maar binnen haar bereik ligt qua werk. Voldoet ze hier niet aan dan heeft dat gevolgen. (...) Ze moet ergens beginnen en van daar uit kan ze doorsolliciteren naar werk dat ze liever doet. Ik heb aangegeven dat we dat ook tijdens de begeleidingsperiode verder kunnen bekijken. Ik heb het met haar gehad over de rechten en plichten. Daarop reageert ze met de vraag 'als ik een baan niet accepteer wat gebeurt er dan?' Als ik aangeef welke maatregelen er wordt opgelegd zegt ze dat ze dan de huur niet kan betalen. Dus het is in haar eigen belang dat ze dit voorkomt. Dan zegt ze 'het is goed'. Op mijn vraag wat er goed is zegt ze het dan wel te gaan doen. Dan blijkt dat ze daarmee bedoelt dat ze dergelijk werk zal accepteren."

7. Op 25 juli 2011 mailt verzoekster naar de werkcoach en vraagt om een tip voor de manier hoe ze het beste op een door de werkcoach doorgemaakte vacature moet solliciteren. De werkcoach schrijft in haar verslag dat ze verzoekster terugmailde dat zij niets hoeft te doen, omdat zij haar al had aangemeld bij het werkgeverspunt (WGP). Verder schrijft de werkcoach in het verslag dat zij heeft begrepen dat verzoekster direct beschikbaar moet zijn, maar dat dit in verband met haar vakantie niet handig is.
8. Van 6 augustus tot en met 27 augustus 2011 is verzoekster op vakantie bij haar moeder buiten Nederland.
9. Op 8 september 2011 schrijft de werkcoach in het verslag "Is naar (...) geweest (...) Ze moet vanaf nu 5x per week solliciteren en mij wekelijks een overzicht mailen."
10. Op 22 september 2011 schrijft de werkcoach in haar verslag "Ik heb geen sollicitatieoverzichten gekregen en gevraagd of ze die verzonden heeft. Ze geeft aan dat ze dat niet heeft gedaan. Als redenen geeft ze aan: in de vacatures vragen ze ook in de avonden en weekenden te werken of ze voldoet niet aan de functie eisen, dus heeft het geen zin. Ook in de schoonmaak en thuiszorg vragen ze werkervaring of een opleiding. (...) Ik heb aangegeven dat ze zo aan de slag kan als huishoudelijk medewerker bij de thuiszorg, maar zij geeft aan dat ze daar niet gekwalificeerd voor is. Dit is onzin! (...) Aangezien ze niet aan de sollicitatieverplichting heeft voldaan de afgelopen 2 weken krijgt ze een maatregel opgelegd."
11. Er volgt nog wat e-mailwisseling over vacatures en sollicitaties. Op 20 november 2011 schrijft verzoekster dat zij naar aanleiding van de opgelegde maatregel afziet van verdere samenwerking met haar werkcoach.
12. Op 21 november 2011 schrijft de werkcoach aan verzoekster "Tijdens een bezwaarprocedure lopen afspraken gewoon door. Als je vindt dat er anderszins zaken niet goed verlopen in de begeleiding lijkt mij dat we hierover moeten spreken."
13. Eind december 2011 ging de werkcoach weg bij de gemeente Zwolle om budgettaire redenen.
14. In de overdracht schrijft de werkcoach over verzoekster "(...) Zij is vanwege haar gezin aangewezen op Zwolle en directe omgeving. Dat maakt haar mogelijkheden nu eenmaal geringer dan iemand die kind noch kraai heeft. Als zij van 9.00 tot 15.00 uur beschikbaar is voor werk dan is bijvoorbeeld huishoudelijk medewerkster bij de thuiszorg haalbaar. (...) Dat zij voorkeur heeft en houdt voor ander werk kan ik me voorstellen maar ze moet wel ergens gaan starten. Ik denk niet dat ze onwelwillend is maar ze moet actief zoeken naar werk dat haalbaar is. Ze is de laatste keer ook niet geweest, was maatregelwaardig, maar ik gun haar nu een nieuwe start en hopelijk levert het positief resultaat op."
15. Vanaf 28 december 2011 heeft verzoekster een nieuwe werkcoach.
16. Met behulp van deze werkcoach kreeg verzoekster een baan in Zwolle.

Gesprek

Tijdens het gesprek kwam de rol van de werkcoach in het participatiebeleid van de gemeente Zwolle aan de orde. De werkcoach gaf aan dat het een intensief begeleidingstraject betreft, met ongeveer

een keer per drie weken contact met de klant. De klant heeft de tijd om 40 uur per week te besteden aan solliciteren. De werkcoach stuurt vacatures door van het werkgeverspunt die op basis van de gegevens van de klant geschikt lijken en kijkt op internet of er geschikte vacatures zijn en geeft die door aan de klant. Daarnaast moet de klant staan ingeschreven bij uitzendbureaus en dergelijke en zoekt via internet. Er moet vijf keer per week worden gesolliciteerd, maar de werkcoach vindt drie sollicitaties reëel als die vacatures passen bij de opleiding en de mogelijkheden.

Dat er vijf keer per week moet worden gesolliciteerd werd tot voor kort alleen mondeling meegedeeld aan de klant. Vanaf september 2012 is daarover schriftelijke informatie.

De werkcoach geeft aan dat zij altijd tegen verzoekster heeft gezegd om hulp te vragen als ze vast zou zitten met een sollicitatiebrief.

Verzoekster zegt dat zij boos is over wat er in de verslagen van de werkcoach staat. Volgens verzoekster staat er wat anders dan de werkelijkheid. In de rapporten staat dat zij niet genoeg haar best zou doen om een baan te krijgen, maar dat is niet waar.

Verder zegt verzoekster dat het haar gekwetst heeft dat de werkcoach haar succes toewenste met de sollicitatie voor een vacature bij de IND en dat zij twee dagen daarna het besluit met de maatregel kreeg.

Volgens verzoekster kreeg zij tijdens het begeleidingstraject bijna geen vacatures van de werkcoach. Die kreeg zij pas na haar e-mail dat zij geen contact meer wilde vanwege de opgelegde maatregel. Verzoekster zegt dat zij, naast het toezenden van vacatures, ook andere hulp verwachtte van de werkcoach, zoals, vanwege haar taalprobleem, het nakijken van een sollicitatiebrief op spelfouten, en het geven van tips voor het schrijven van een sollicitatiebrief. Ook had zij graag hulp gewild bij het maken van een curriculum vitae, omdat gebleken is dat dit erg belangrijk is bij sollicitaties. De werkcoach heeft dit nooit aangeboden.

De nieuwe werkcoach heeft haar wel goed geholpen, ook bij het opstellen van een sollicitatiebrief en haar curriculum vitae. Ze had het gevoel dat ze altijd bij hem terecht kon en ook uit eigen beweging vroeg hij aan verzoekster of zij hulp nodig had. Vanwege zijn inspanning heeft ze nu een baan.

Tot zover de bevindingen.

Verzoek om informatie

Teneinde zich een compleet beeld te kunnen vormen vroeg de ombudscommissie nog de volgende informatie van de gemeente:

- de schriftelijke informatie die burgers vanaf september 2012 krijgen over de participatieplicht, waaronder de plicht om vijf keer per week op een vacature te solliciteren;
- het beleid van de gemeente Zwolle in deze;
- een beschrijving van de taak van de werkcoach bij het begeleidingstraject.

Reacties op de bevindingen

Verzoekster reageerde op de bevindingen. Voor zover relevant zijn haar opmerkingen verwerkt onder het kopje gesprek.

De gemeente stuurde de gevraagde schriftelijke informatie. De gemeente reageerde niet op de bevindingen. Daarmee wordt ervan uitgegaan dat de gemeente akkoord gaat met de bevindingen.

Overwegingen van de ombudscommissie

Verzoekster vindt dat zij onvoldoende begeleiding kreeg van de werkcoach. De werkcoach is van mening dat zij bij de begeleiding van verzoekster conform de richtlijnen, die worden gehanteerd binnen de Zwolle Werkt Aanpak, heeft gehandeld.

Behoorlijkheidsnorm

Wat verzoekster van haar werkcoach mocht verwachten en of de werkcoach voldoende oog had voor de omstandigheden van verzoekster wordt beoordeeld aan de hand van de behoorlijkheidsnorm 'maatwerk', die valt onder de kernwaarde 'betrokken en oplossingsgericht'. De norm maatwerk impliceert dat de overheid wet- en regelgeving als uitgangspunt neemt, maar steeds oog houdt voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht komt. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Richtlijnen

De richtlijnen/ werkwijze Zwolle Werkt Aanpak (ZWA) zijn vastgelegd sinds 1 september 2011. De sleutelbegrippen in deze werkwijze zijn begeleiden en faciliteren. De gemeente fungeert als regisseur en waar nodig bepalend, maar de verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de burger die een uitkering vraagt/krijgt. Uitgangspunten zijn dat de uitkeringsgerechtigde (klant genoemd) verplicht moet deelnemen aan het traject ZWA naar gedeeltelijke of gehele uitstroom naar regulier werk. Daarbij moet elke vorm van maatschappelijk geaccepteerde arbeid aanvaard worden en elke klant is zelf verantwoordelijk voor zijn eigen leven. Als er op levensgebieden dusdanige versturende elementen zijn die werken in de weg staan, heeft de werkcoach een adviserende en doorverwijzende taak naar instellingen/ organisaties in de stad. Van de klant mag verwacht worden dat deze adviezen worden nagevolgd om zo het verkrijgen van arbeid te vergroten.

De duur van de begeleiding is zes maanden, die onder voorwaarden met zes maanden kan worden verlengd. Er is in die periode zeer intensief contact tussen klant en werkcoach om zo snel mogelijk de klant aan het werk te krijgen. Om klanten een zo goed mogelijke start te geven bij het solliciteren wordt groepsgewijze een sollicitatie- en netwerktraining gegeven. Sturen op gedrag is een essentiële taak van de werkcoach, door empowerment of uiteindelijk door het opleggen van een maatregel. De veranderde werkwijze houdt in dat de klant zelf verantwoordelijk is voor het vinden van werk. Aan de hand van aanwezige vacatures van bijvoorbeeld het UWV, krant, UZB of eigen netwerk wordt van de klant zelf verwacht dat hij/ zij solliciteert. Geen bemiddeling, maar begeleiding, ondersteuning en faciliteren met minimale bemiddeling. Het werkgeverspunt zal voor de klanten een extra inzet gaan plegen en om klanten een zo goed mogelijke start te geven bij het solliciteren worden groepsgewijs sollicitatie- en netwerktrainingen gegeven.

Sinds 1 september 2011 ontvangen klanten een brief over het traject ZWA. In de brief staan de verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde vermeld, zoals het minimaal vijf keer per week solliciteren en het per e-mail op de hoogte houden van de werkcoach van de vacatures waarop is gesolliciteerd, bij wie en het resultaat van de sollicitatie. Verwacht wordt dat de klant er alles aan doet om een betaalde baan te vinden door intensief te solliciteren ook naar banen beneden het werk- en of opleidingsniveau. Verder moet de klant altijd binnen acht uren en tijdens kantooruren beschikbaar zijn en bij het maken van een afspraak binnen 24 uur. Ook staat er dat deelname aan het traject niet vrijwillig of vrijblijvend is, maar verplicht en dat het niet voldoende nakomen van de verplichtingen gevolgen zal hebben voor het eventuele recht op uitkering of de hoogte van de uitkering. Over de begeleiding staat geschreven dat de klant vaak wordt opgeroepen voor een voortgangsgesprek met de werkcoach en dat hij/zij tijdens het gesprek tips krijgt over solliciteren en opdrachten van de werkcoach die hij/zij moet uitvoeren. De werkcoach bespreekt met de klant of hij/zij een vervolgetraject, sollicitatie- of

netwerktraining nodig heeft.

Maatwerk

De werkwijze Zwolle Werkt Aanpak (ZWA) is sinds 1 september 2011 vastgelegd. Kennelijk werd al eerder in 2011 een begin gemaakt met deze werkwijze, gelet op de participatieplicht verwoord in de beschikking van verzoekster van 12 mei 2011. Opgemerkt wordt dat verzoekster pas na twee maanden een startgesprek had met de werkcoach. In dat startgesprek komt het vijf keer per week solliciteren nog niet aan de orde. Ook bij de participatieplicht staat niet staat genoemd dat verzoekster vijf keer per week moet solliciteren. Dit komt voor het eerst aan de orde tijdens het gesprek met de werkcoach op 21 juli 2011. Vanwege de vakantie van verzoekster werd het vijf keer per week solliciteren pas reëel vanaf het gesprek met de werkcoach op 8 september 2011. Wat opvalt in de verslagen van de gesprekken met de werkcoach is dat de bewoording vanaf september 2011 enigszins subjectief is en met name is gericht op empowerment.

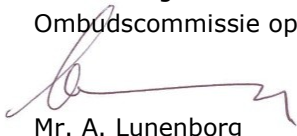
Volgens de richtlijnen per 1 september 2011 is sturen op gedrag door empowerment of uiteindelijk door het opleggen van een maatregel inderdaad een essentiële taak van de werkcoach. Maar daarnaast wordt in de richtlijnen gewezen op intensieve begeleiding en ondersteuning, zoals de werkcoach bij het gesprek met de ombudscommissie zelf ook aangaf, en het geven van een sollicitatie- en netwerktraining. In het geval van verzoekster bestond er nog geen sollicitatie- en netwerktraining. Verzoekster gaf in juli 2011 bij de werkcoach aan tips nodig te hebben voor een sollicitatiebrief en kennelijk ook haar curriculum vitae, gelet op haar onzekerheid over de kennis van de Nederlandse taal. Niet gebleken is dat de werkcoach verzoekster die begeleiding heeft gegeven en daaraan ook niet, na de vakantie van verzoekster toen de werkwijze was vastgesteld, actief uitvoering gaf. Gelet op de nieuwe werkwijze, had dit van de werkcoach verwacht mogen worden, omdat er toen nog geen trainingen werden gegeven.

Uit de context van feiten, waaronder de verslaglegging van de werkcoach, en het gesprek met de ombudscommissie mag worden geconcludeerd dat de werkcoach – gelet op het vastgestelde beleid waaraan nog niet geheel uitvoering kon worden gegeven wegens gebrek aan sollicitatietraining - onvoldoende oog had voor de specifieke omstandigheden en/of de hulpvraag van verzoekster. Anderzijds stelde verzoekster zich in het begin (juli 2011) niet meewerkend op, in die zin dat zij toen werk zocht wat bij haar niveau en opleiding past. Toen verzoekster dat in september wel ging doen was zij bang dat zij voor gevonden functies niet de vereiste opleiding had, zoals bijvoorbeeld voor werk in de thuiszorg. Het had toen, in het kader van maatwerk, op de weg van de werkcoach gelegen om verzoekster te begeleiden bij het reageren op een aantal vacatures. Van verzoekster was het slordig om geen overzicht te sturen aan de werkcoach op welke vacatures zij via internet solliciteerde. Dat verzoekster na de opgelegde maatregel niet meer in gesprek ging met de werkcoach over haar onvrede over de begeleiding is, gezien haar boosheid, wel begrijpelijk maar niet verstandig.

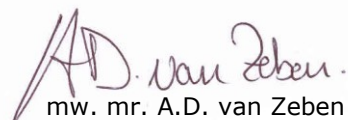
Conclusie en oordeel

De gedragingen van de gemeente zijn niet zorgvuldig in de zin van de behoorlijkheidsnorm van maatwerk. De werkcoach had onvoldoende oog voor het feit dat verzoekster meer begeleiding nodig had bij het solliciteren. De werkcoach handelde volgens de regels, maar regel is regel is soms niet genoeg. Daarbij komt dat er in 2011 nog niet geheel uitvoering was gegeven aan de hulpmogelijkheden die geboden worden in de werkwijze Zwolle Pakt Aan. Daarmee is de klacht is gegrond.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 12 december 2012.


Mr. A. Lunenburg


P. Jansen


mw. mr. A.D. van Zeben