

## **Rapport**

### **Verzoeker**

De heer W. B. te Zwolle, hierna genoemd: verzoeker.

### **Datum verzoekschrift**

De Overijsselse Ombudsman ontving het verzoekschrift op 4 november 2014.

### **Klacht**

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Zwolle, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, al drie jaar lang zijn medische klachten negeert bij de participatieverplichting in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb). Verder klaagt verzoeker erover dat zijn consulent hem onheus bejegende.

### **Bevoegdheid**

De gemeente heeft de klacht, die de ombudscommissie naar de gemeente doorstuurde ter behandeling in eerste aanleg, niet behandeld. De klacht gaat volgens de gemeente gedeeltelijk over de inhoud van een beschikking. Daarom heeft de gemeente verzoeker gewezen op de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. Verzoeker wilde geen bezwaar maken tegen de beschikking en handhaafde zijn klacht. In overleg met de gemeente nam de ombudscommissie de klacht in behandeling.

### **Procedure**

De ombudscommissie heeft stukken opgevraagd bij de gemeente.

Op basis van voorhanden informatie besloot de ombudscommissie met verzoeker en de gemeente te spreken over de klacht. Het gesprek vond plaats op 8 december 2014.

Bij het gesprek waren aanwezig verzoeker, van de kant van de gemeente mevrouw S. W, afdelingshoofd Werk, Re-integratie en Participatie en de heer A. H., klachtencoördinator, van de kant van de ombudscommissie de heer A. Lunenburg, mevrouw A.D. van Zeben en de heer P. Jansen als toehoorder.

Tijdens het gesprek bleek dat verzoeker het gesprek opnam. Verzoeker werd erop gewezen dat hij van te voren had moeten melden dat hij het gesprek wilde opnemen en de reden daarvoor (zie ook spelregels Nationale ombudsman van 27 november 2014). Omdat verzoeker bleef bij zijn visie dat hij geen toestemming behoeft te vragen, werd hem gevraagd de opnameapparatuur uit te zetten. Verzoeker weigerde dit en verliet uit eigen beweging het gesprek. Het gesprek werd – kort - voortgezet met de gemeente.

## Onderzoek

De ombudscommissie doet onderzoek naar mogelijke schending van behoorlijkheidsnormen. De ombudscommissie doet geen onderzoek naar gedragingen waarvoor andere procedures openstaan. In het geval van verzoeker doet de ombudscommissie geen onderzoek naar de rechtmatigheid van de inhoud van de beschikking van 6 oktober 2014, omdat daartoe de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstond.

### Behoorlijkheidsnormen

In het geval van verzoeker gaat het om de behoorlijkheidsnormen van professionaliteit en fatsoenlijke bejegening.

### Feiten (achtergrond van de klacht)

1. Verzoeker ontvangt een bijstandsuitkering. Daaraan verbindt de Wet werk en bijstand (Wwb) participatieverplichtingen. Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden zich actief moeten inzetten om werk te vinden door frequent te solliciteren en algemeen geaccepteerd werk aan te nemen dat wordt aangeboden. Ook wordt verwacht dat uitkeringsgerechtigden gebruik maken van aangeboden voorzieningen en meewerken aan onderzoeken naar arbeidsmogelijkheden en zich houden aan de afspraken uit het trajectplan.
2. Omdat verzoeker zich in het verleden niet hield aan de verplichtingen werd bij maatregel zijn uitkering tijdelijk verlaagd.
3. Verzoeker diende op 18 februari 2013 een klacht in bij de gemeente over de gang van zaken. Hij vond de werkervaringsovereenkomst misleidend en de werkwijze van het Werkgeverspunt Zwolle misleidend. Verzoeker kon het aangeboden werk niet aan en vroeg begrip voor zijn medische situatie. Daarover had verzoeker een gesprek met zijn consulent en het afdelingshoofd, wat toen heeft geleid tot meer begrip over wat verzoeker wel en niet kan.
4. Vervolgens diende verzoeker op 15 mei 2013 een verzoek tot onderzoek in bij de Overijsselse ombudsman. De ombudscommissie deed geen onderzoek naar de klacht, omdat deze ging over gedragingen van de gemeente die nauw samenhangen met de opgelegde maatregel, waartegen bezwaar openstond of had gestaan, en omdat de klacht over het niet hebben van begrip van de consulent voor wat verzoeker wel en niet kan op dat moment naar tevredenheid was opgelost.
5. Van 16 oktober 2013 tot 15 april 2014 had verzoeker een arbeidsovereenkomst met WEZO voor 32 uur per week. Daaraan voorafgaand volgde verzoeker het traject werknemersvaardigheden.
6. In de eindrapportage van 15 april 2014 van WEZO staat dat verzoeker het niet vol hield om hele dagen te werken en daarom 5 ochtenden ging werken. Vanaf 13 januari 2014 werkte verzoeker als assistent beheerder bij WIJZ, de Terp. Op 27 februari 2014 meldde verzoeker zich ziek.
7. Het rapport van WEZO vermeldt ook dat verzoeker zegt in het verleden een negatieve ervaring te hebben gehad bij ColorWorks: verzoeker nam daar zelf ontslag, omdat er volgens hem sprake was van frauduleus handelen en hij daaraan niet wilde meewerken. Verder vermeldt het rapport dat verzoeker geen vertrouwen heeft in de gemeente en samenwerkende instanties, ook niet in de WEZO. Volgens het rapport was De Terp in de beleving van verzoeker eveneens een negatieve ervaring. Uiteindelijk is in overleg met de gemeente besloten het traject bij WEZO niet te verlengen.
8. Op 6 maart 2014 vroeg de consulent voor verzoeker een psychodiagnostisch Beroepenvoorkeur- en Capaciteitenonderzoek aan. Op 17 maart 2014 heeft verzoeker daaraan deelgenomen. De voorlopige rapportage werd naar verzoeker gestuurd om daarop te kunnen reageren. Verzoeker gaf aan niet akkoord te gaan met het verstrekken van het advies aan de

- gemeente Zwolle.
9. Ook nadien had verzoeker nog gesprekken met zijn consulent over zijn situatie en de participatieverplichting.
  10. Op 6 oktober 2014 stuurde de gemeente aan verzoeker een besluit inzake zijn participatieplicht. Daarin staat dat verzoeker geen ontheffing krijgt van de participatieplicht. De gemeente baseert haar besluit op de rapportage van de arbeidsdeskundige, waarin staat: "er zijn forse beperkingen ten aanzien van arbeid, regulier zijn geen functies te duiden die verzoeker zonder meer kan uitvoeren, met de nodige aanpassingen en rekening houdend met een geleidelijke opbouw van werkzaamheden is verzoeker in enkele functies gedurende maximaal 20-25 uur per week inzetbaar, bij een reguliere werkgever is de kans op dergelijke werkzaamheden nihil, WSW-arbeid, waarbij begeleid werken tot de mogelijkheden behoort, is passend." Rekening houdend met dit arbeidsdeskundig advies geeft de gemeente verzoeker vier opties en nodigt hem uit om binnen één maand zelf een gedragen oplossingsrichting bij de gemeente neer te leggen.
  11. Verzoeker heeft geen bezwaar gemaakt tegen het besluit van 6 oktober 2014.
  12. De consulent schreef op 2 december 2014 aan verzoeker en zijn rechtsbijstandsadviseur "inmiddels is er contact geweest met een arbeidsdeskundige van het UWV met betrekking tot de indicering voor het doelgroepenregister. Het doelgroepenregister komt in de plaats van de huidige WSW (...) Om opgenomen te worden in het doelgroepenregister dient vastgesteld te worden of u werkelijk niet in staat bent om zelfstandig het wettelijk minimum loon te verdienen. Ook moet uitgesloten worden dat u volledig arbeidsongeschikt bent. Dit is een proces dat zorgvuldig moet worden ingezet. Teneinde tot een objectieve en juiste indicering te komen, kan mogelijk niet voorkomen worden dat er opnieuw onderzoek gedaan moet worden. De arbeidsdeskundige onderzoeksrapporten die al in ons bezit zijn, zullen meegenomen worden bij de indicering. Een psychodiagnostisch onderzoek bij (.....) is door (red. OO: verzoeker) niet gedeeld met de gemeente Zwolle. De rapportage bevat mogelijk voor de indicering belangrijke informatie. Het is mogelijk dat de rapportage buiten de gemeente om rechtstreeks wordt gedeeld met de onderzoeker van het UWV ten bate van de indicering. Graag verneem ik van u (...) of u bereid bent uw volledige medewerking te verlenen aan de onderzoeken nodig voor de indicering doelgroepenregister."
  13. Op 3 december 2014 schreef verzoeker aan zijn consulent "graag wil ik er op wijzen dat de door mij geblokkeerde rapportage van (red.OO: psychodiagnostische rapportage) nooit zonder mijn toestemming alsnog buiten de gemeente om gedeeld mag worden met een derde partij. Uiterlijk 2 januari zal ik berichten over mijn medewerking aan de indicering voor het doelgroepenregister (....)".

#### Visie van verzoeker (kort weergegeven)

In zijn klacht schrijft verzoeker "Na drie jaar ellende in de bijstand, vijf sollicitatietrainingen, drie overbelaste werkervaringsplekken, (seksueel) geïntimideerd en rond gemanipuleerd worden en onterecht gekort op de uitkering vraag ik mij af wanneer dit stopt. Naast mijn lichamelijke klachten is de gemeentelijke sociale dienst mijn psychische ziekte geworden, die alleen te genezen is wanneer het gemanipuleer vanuit de sociale dienst stopt. Medicijnen hiervoor zijn niet beschikbaar."

Tijdens het gesprek gaf verzoeker nog de volgende toelichting.

Verzoeker heeft het gevoel dat hij al drie jaar lang wordt gemanipuleerd in het kader van zijn participatieplicht. Hij probeert mee te werken, maar alle projecten blijken te zwaar voor hem. De gemeente had steeds de indruk dat hij niet wilde meewerken en kortte hem toen op zijn uitkering. Verzoeker vindt het heel erg dat zijn consulent tijdens een gesprek hem seksueel intimideerde door tegenover hem met haar benen wijd te zitten en, toen hij daarover wat zei, te vragen of hij daarvan verlegen werd.

### Visie van de gemeente (kort weergegeven)

Het afdelingshoofd licht toe dat zij en de consultant in 2013 een gesprek hadden met verzoeker over de opgelegde maatregel. Toen bleek namelijk dat verzoeker werkzaamheden doet als hondentrimmer en klusjes verricht in de serviceflat waar hij woont.

Wat opvalt bij gesprekken is dat verzoeker negatief spreekt over consultants en steeds oude koeien uit de sloot haalt. Wat verder opvalt is dat verzoeker na elk gesprek uiteindelijk zegt dat het zo goed is en hij akkoord gaat met wat is afgesproken, maar dat hij vervolgens na twee maanden zegt niet akkoord te gaan. Op deze manier is het ondoenlijk om verder te gaan en positieve stappen te zetten voor de toekomst.

Het zou goed zijn als verzoeker een ontheffing van de participatieplicht zou kunnen krijgen, dan zijn in ieder geval de spanningen voorbij, die de participatieplicht kennelijk veroorzaakt bij verzoeker. Om eventueel ontheffing te kunnen krijgen moet verzoeker toestemming geven voor inzage in het psychodiagnostisch onderzoek.

Wat betreft de klacht over de seksuele intimidatie verklaart de gemeente dat de consultant naast de tafel zat, schuin tegenover verzoeker, met haar handen tussen de benen geklemd, omdat zij het koud had. Er was absoluut geen sprake van seksuele intimidatie en de consultant was erg overstuur toen zij hoorde hiervan te worden beticht. Het afdelingshoofd geeft aan dat het voorval binnen het team is besproken en vastgesteld is dat het beter is dat consultants achter de tafel zitten.

### **Reactie op de bevindingen**

Zowel verzoeker als de gemeente hebben op het Verslag van Bevindingen gereageerd. Voor zover relevant voor het oordeel zijn de opmerkingen van verzoeker en de gemeente verwerkt in bovenstaande bevindingen.

Verzoeker geeft verder nog aan geen vertrouwen te hebben in een onafhankelijk oordeel van de ombudscommissie.

### **Overwegingen van de ombudscommissie**

Allereerst wordt ten aanzien van het niet hebben van vertrouwen van verzoeker in een onafhankelijk oordeel het volgende opgemerkt. Met de definitiebepaling van het begrip ombudsman in artikel 9:17 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is beoogd de naam ombudsman te beschermen. Onder ombudsman worden alleen die klachtinstanties, zoals de Overijsselse Ombudsman, verstaan die voldoen aan de vereisten die in titel 9.2 van de Awb en onder meer in de Gemeentewet zijn opgenomen (zie ook Nationale ombudsman 25 juli 2005, Rapport 2005/217). De ombudsman/ ombudscommissie heeft de bevoegdheid een eigen oordeel te geven over de klacht. Daarbij is de ombudsman/ ombudscommissie onpartijdig en onbevooroordeeld en heeft op geen enkele wijze direct te maken gehad met gebeurtenissen die leiden tot de klacht.

Bij de behandeling van de klacht kijkt de ombudsman/ ombudscommissie door de ogen van en in de beleving van de klager naar wat is voorgevallen, maar is geen belangenbehartiger van de klager. De ombudsman/ ombudscommissie baseert het oordeel over de klacht op wat als vaststaand kan worden aangenomen, dat wil zeggen wat partijen schriftelijk hebben aangeleverd aan documenten en wat over en weer is gezegd en niet is betwist.

Verder wordt opgemerkt dat het kader van het onderzoek van de ombudsman/ ombudscommissie zich beperkt tot toetsen van gedragingen van een bestuursorgaan, in dit geval de gemeente Zwolle, aan de behoorlijkheidsnormen. Dit betekent dat geen onderzoek mag worden gedaan naar gedragingen van private ondernemingen, zoals ColorWorks.

Ook doet de ombudscommissie op grond van de Awb geen onderzoek naar gedragingen, waartegen bezwaar kan of kon worden gemaakt en waartegen beroep bij de rechter had kunnen worden ingesteld. Dit betekent dat geen onderzoek wordt gedaan naar de beweringen van verzoeker over manipulatie bij aangeboden werkprojecten en onterechte korting op de uitkering (maatregel).

#### Professionaliteit

Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de gemeente ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen en richtlijnen werken.

Het onderzoek in de klacht van verzoeker gaat over de vraag of de gemeente volgens de geldende normen bij de invulling van de participatieplicht in het kader van de Wwb – tijdig – rekening hield met de door verzoeker aangedragen argumenten wat betreft zijn medische problemen.

De participatieplicht houdt in dat verzoeker zich actief moet inzetten om werk te vinden door frequent te solliciteren en algemeen geaccepteerd werk aan te nemen dat wordt aangeboden en dat van hem mag worden verwacht dat hij gebruik maakt van aangeboden voorzieningen en meewerkt aan onderzoeken naar arbeidsmogelijkheden en zich houdt aan gemaakte afspraken.

Op basis van voorhanden stukken kan niet worden gezegd dat verzoeker zich niet hield aan het aangaan van genoemde verplichtingen, maar hij kon deze niet lang volhouden vanwege zijn persoonlijke (medische) problemen, mede omdat hij naast de verplichte werkzaamheden nog allerhande klussen deed.

De consulent had frequent contact met verzoeker over - het afhaken van – werkprojecten en zijn participatieplicht en er was begin 2013 in het kader van een opgelegde maatregel in verband met door verzoeker verrichte en niet opgegeven klussen een gesprek in bijzijn van het afdelingshoofd. Tijdens dat gesprek kwamen ook de medische beperkingen van verzoeker aan de orde.

Het is jammer dat het toen kennelijk nog niet mogelijk was om, voorafgaand aan het traject bij WEZO, voor verzoeker een arbeidsdeskundigadvies aan te vragen. Daarmee zou het wellicht mogelijk zijn geweest eerder een 'maatwerk' beslissing te nemen, zoals de beslissing van 6 oktober 2014. Met deze beslissing geeft de gemeente namelijk aan dat zij bereid is om af te wijken van wettelijke voorschriften als dat nodig is om ongewenste consequenties te voorkomen en dat zij zoekt naar oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

#### Fatsoenlijke bejegening

Deze behoorlijkheidsnorm impliceert dat medewerkers van overheidsinstanties attent zijn in hun contacten met burgers, hen op respectvolle wijze helpen en daarbij rekening houden met de persoon van de burger.

Verzoeker vindt dat de consulent hem tijdens een gesprek seksueel intimideerde door tegenover hem met haar benen wijd te zitten en, toen hij daarover wat zei, te vragen of hij daarvan verlegen werd. De consulent geeft aan met haar handen tussen de benen te hebben gezeten, omdat zij het koud had. Hoewel voorstelbaar is dat verzoeker zich door de houding van de consulent niet op zijn gemak voelde, kan niet worden vastgesteld dat sprake is geweest van seksuele intimidatie.

Hoe dan ook, niet alleen bij verzoeker, maar bij alle cliënten is het beter om een professionele en daarmee respectvolle houding aan te nemen tijdens gesprekken en deze te voeren vanachter een tafel. De gemeente heeft daartoe naar aanleiding van de klacht maatregelen genomen.

#### **Conclusie**

Verzoeker geeft in zijn correspondentie aan en maakte ook tijdens het gesprek met de

ombudscommissie de indruk dat hij geen enkel vertrouwen heeft in overheidsinstanties. Zolang hij een uitkering heeft, is verzoeker echter gehouden aan de participatieplicht. De gemeente heeft de beweringen van verzoeker over zijn medische situatie serieus genomen door advies te vragen aan een arbeidsdeskundige over de werkbelasting van verzoeker. Daarnaast liet de gemeente ook psychodiagnostisch onderzoek doen. De gemeente geeft verzoeker bij haar beslissing van 6 oktober 2014 de mogelijkheid om aan de hand van vier opties zelf een voorstel te doen voor de invulling van de participatieplicht. Daarmee handelt de gemeente volgens de professionele normen en richtlijnen en geeft blijk van inzet om het vertrouwen van verzoeker in de gemeente te herstellen. Het zou daarom goed zijn als verzoeker van zijn kant serieus meewerkt door met een haalbaar voorstel te komen wat betreft zijn participatieplicht en probeert wat meer vertrouwen te hebben in overheidsorganisaties.

Een andere oplossing voor verzoeker zou kunnen zijn om eventueel – op basis van het psychodiagnostisch onderzoek - ontheffing van de participatieplicht te krijgen. Daartoe is het echter noodzakelijk dat verzoeker toestemming geeft voor inzage in het psychodiagnostisch onderzoek, zodat onderzocht kan worden of ontheffing tot de mogelijkheden behoort.

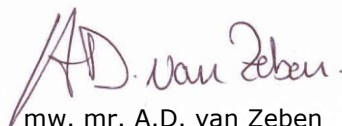
### **Oordeel**

De klacht is ongegrond, omdat ten tijde van het indienen van de klacht bij de Overijsselse Ombudsman de gemeente al tegemoet was gekomen aan verzoekers medische klachten door advies te vragen aan een arbeidsdeskundige resulterend in de beslissing van 6 oktober 2014 en een psychodiagnostisch onderzoek te vragen, en, naar aanleiding van de klacht over seksuele intimidatie, maatregelen te nemen voor de toekomst.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse  
Ombudscommissie op 13 januari 2015.



Mr. A. Lunenburg



mw. mr. A.D. van Zeben