

Rapport met oordeel

Verzoekster

Mevrouw C. K. Raalte hierna genoemd: verzoekster.

Datum verzoekschrift

De Overijsselse Ombudsman ontving het verzoekschrift op 3 januari 2013.

Betreft

Het verzoek tot onderzoek betreft de gemeente Raalte, Voorzieningen, hierna te noemen: de gemeente.

Klacht

Verzoekster klaagt over onvoldoende begrip voor haar persoonlijke situatie, wat zij als volgt toelicht: "Na ruim 16 weken is eindelijk besloten om mij met rust te laten en de gemeente gaat nu eindelijk een onafhankelijk onderzoek doen naar wat ik nog wel kan. Maar het kwaad is inmiddels geschied. Mijn gevoel van eigenwaarde is helemaal weg door deze asociale manier van omgang..."

Verloop van de procedure

Op 10 september 2012 ontving de gemeente een klacht van verzoekster. Op 9 oktober 2012 had de gemeente een gesprek met verzoekster. De gemeente stuurde verzoekster op 16 oktober 2012 een verslag van het gesprek met haar bevindingen.

De gemeente wees verzoekster er niet op dat zij, zo zij niet tevreden zou zijn met de reactie van de gemeente op haar klacht, een verzoek tot onderzoek kan indienen bij de Overijsselse Ombudsman.

Ondertussen ontving de gemeente op 10 oktober 2012 een brief van de zuster van verzoekster met een klacht over dezelfde gedraging van de gemeente Raalte jegens haar zuster. Bij brief van 23 november 2012 liet de gemeente de zuster van verzoekster weten af te zien van een reactie op de klacht, omdat zij niet gehoord wilde worden. In deze brief verwees de gemeente wel naar de Overijsselse Ombudsman.

Op 24 december 2012 schreef verzoekster een brief aan de Overijsselse Ombudsman. Deze brief kwam op 3 januari 2013 binnen bij het secretariaat van de Overijsselse Ombudsman. De ombudscommissie vroeg stukken op bij de gemeente om haar bevoegdheid te beoordelen en om vervolgens een beslissing te nemen over het al dan niet doen van onderzoek. Op basis van de over en weer gekregen schriftelijke informatie besloot de ombudscommissie om onderzoek te doen. De ombudscommissie achtte het zinvol om een gesprek te hebben met betrokkenen.

Het gesprek vond plaats op 30 januari 2013 in het gemeentehuis te Raalte.

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

Verzoekster was in persoon aanwezig, in bijzijn van een buurvrouw.

Van de kant van de gemeente waren aanwezig: de heer E. Hoekstra, eenheidsmanager dienstverlening; mevrouw R. W., plaatsvervangend teammanager voorzieningen.

Aansluitend aan het gesprek met verzoekster had de ombudscommissie een gesprek met de gemeente en WorkFast, van welke organisatie de gemeente gebruik maakt voor de uitvoering van de poortwachtersfunctie.

Verzoekster gaf aan niet bij dit gesprek aanwezig te willen zijn.

Namens WorkFast waren aanwezig mevrouw M. W. (hierna te noemen: mevrouw M) en de heer D. S., oprichter van WorkFast.

Bevoegdheid ombudscommissie

De gemeente heeft de klacht van verzoekster in oktober 2012 behandeld. Daarmee is de ombudscommissie bevoegd om onderzoek te doen naar de voorgelegde klacht.

Onderzoek op basis van de behoorlijkheidsnormen

Het onderzoek van de ombudscommissie gaat over de wijze waarop uitvoering werd gegeven aan een uitbestede taak van de gemeente.

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.

In dit onderzoek gaat het met name om de kernwaarden 'open en duidelijk' en 'betrokken en oplossingsgericht', in het bijzonder de behoorlijkheidsnormen:

- luisteren naar de burger en
- maatwerk.

Feiten

1. Na twee jaar een uitkering krachtens de Ziektewet te hebben gekregen, moest verzoekster een uitkering aanvragen bij de gemeente op grond van de Wet werk en bijstand.
2. De gemeente heeft besloten voor de uitvoering van de poortwachtersfunctie van deze wet gebruik te maken van WorkFast.
3. Op de website van WorkFast staat onder meer het volgende.
"WorkFast B.V. is opgericht door D. S.. Wij zijn een professionele en groeiende organisatie die zich sinds 2008 hard inzet om Sociale Diensten en Werkpleinen bewust te maken van de mogelijkheden die de door D. S. ontwikkelde WorkFast® producten kunnen bieden. Daarnaast ondersteunen wij Sociale Diensten en Werkpleinen bij de planning, implementatie en uitvoering van projecten.
Wij zijn sterk in het leggen van verbanden en het bedenken van creatieve oplossingen, zodat Sociale Diensten en Werkpleinen geld kunnen besparen en de doelgroepen echt geholpen zijn. Wij zijn groot geworden door onze WorkFast® methodiek. Deze zorgt er onder andere voor dat iedereen die kan werken binnen 0 - 8 weken zelf aan het werk gaat (betaald werk en dus geen subsidiebaan). In de loop der jaren hebben wij WorkFast® dusdanig weten te perfectioneren

dat bij al onze opdrachtgevers een resultaat van 70 - 80% uitstroom behaald is onder alle aanmeldingen (zowel onder WWB/Jongeren/WW gerechtigden als onder nieuwe aanvragen). Laat er geen vergissing over bestaan, wij zijn geen re-integratie bedrijf! Wij introduceren een manier van werken waardoor deze resultaten worden behaald.”

4. Mevrouw M, werkzaam bij WorkFast, werd één van de begeleiders van verzoekster.

Verslag van het gesprek met de ombudscommissie

Verzoekster en de gemeente

Verzoekster zegt bij het eerste gesprek met mevrouw M te hebben uitgelegd dat zij fysiek niet veel aankan. Verzoekster was voorafgaand aan de aanvraag Wwb niet voor niets twee jaar in de Ziektewet. Verzoekster werkte daarvoor in de metaalindustrie, maar dat werd haar te zwaar vanwege haar fysieke beperkingen. Ook raakte ze overspannen. Gedurende de twee jaar in de Ziektewet heeft zij er alles aan gedaan om psychisch en fysiek weer wat op te krabbelen en is er uiteindelijk in geslaagd om het fysiek en psychisch aan te kunnen om twee dagen per week als vrijwilligster te werken bij de Wereldwinkel.

Verzoekster vindt dat mevrouw M zich niet inleefde in haar fysieke en psychische situatie. Ze voelde zich onder druk gezet, omdat zij werk moest accepteren dat zij niet aankon, zoals in de keuken werken bij een tehuis, full time werken bij een callcenter, werken bij Post NL met sjouwen van zware zakken, montagewerk bij een bedrijf in Hattem. Naast de fysieke inspanning van het aangeboden werk en het vier dagen per week moeten werken, is ook het reizen en vervolgens werken te zwaar.

De gemeente zegt dat er een verklaring was van het UWV dat verzoekster volledig arbeidsgeschikt is met de aantekening van artrose en diabetes. De gemeente schakelde voor verzoekster WorkFast in om te bezien welk werk voor verzoekster in haar omstandigheden mogelijk is.

Verzoekster zegt dat mevrouw M zich ook bemoeide met medische advisering. Ze stelde verzoekster voor om aan de internist te vragen of ze geen insuline voor 24 uur zou kunnen krijgen, zodat ze tijdens het werk geen insuline zou moeten toedienen.

Verzoekster ondervond de werkwijze van mevrouw M als vernederend en intimiderend. Zij voelde zich niet veilig. Mevrouw M hield haar steeds voor dat haar uitkering zou worden gestopt als ze geen werk zou accepteren. De houding van mevrouw M kwam bij verzoekster over als “ je wilt niet werken” en “als je geen computer hebt of je kunt er niet mee werken dan zoek je het zelf maar uit, dat is jouw probleem, niet het onze.” Toen verzoekster haar buurvrouw meenam naar een gesprek met mevrouw M, zei ze dat verzoekster de volgende keer niemand mocht meenemen.

Verzoekster zegt door de opstelling van mevrouw M terug te zijn bij af. Ze kan nu nog met moeite één keer per twee weken als vrijwilligster bij de Wereldwinkel werken.

De gemeente geeft aan dat het de bedoeling was dat mevrouw M zou zoeken naar oplossingen voor de belemmeringen die verzoekster ondervindt om te kunnen werken. De gemeente zegt zich te kunnen voorstellen dat er een situatie is ontstaan, waarbij de verhoudingen dusdanig zijn dat het niet effectief zal zijn om mevrouw M verzoekster te laten begeleiden.

Verzoekster en de gemeente zeggen dat er inmiddels naar aanleiding van de klacht van verzoekster een medische en psychologische keuring heeft plaatsgevonden. Als advies is naar voren gekomen dat verzoekster wordt begeleid door een psychiater en antidepressiva zal krijgen. Ook krijgt verzoekster thuishulp.

De gemeente en WorkFast

De heer S. verklaart dat WorkFast uitgaat van het individu. Er wordt bekeken wat iemand wel en niet kan, maar met het accent op wat iemand wel kan als uitgangspunt. WorkFast is een intensieve methode die uitgaat van zelfredzaamheid. WorkFast gaat uit van vijf sollicitaties per dag. Cliënten tekenen een contract met WorkFast. WorkFast stimuleert het gebruik maken van een computer. Volgens het UWV rapport was verzoekster volledig geschikt voor werk met belemmeringen voor staan en zitten. Het rapport van verzoekster is besproken binnen het team. Het team zag voldoende mogelijkheden voor haar. Verzoekster gaf aan dat haar zuster haar kon helpen met de computer en met solliciteren. Ook bij de gemeente kan men hulp krijgen bij het solliciteren.

Mevrouw M zegt dat zij de indruk had dat verzoekster solliciteren onzinnig vond, verzoekster bleef vastzitten in haar beperkingen. Mevrouw M zegt dat de motivatie van verzoekster wisselend en tegenstrijdig was. Wel klaagde ze vaak over vermoeidheid en haar diabetes. Dat verzoekster ook psychische klachten had begreep mevrouw M pas later. Op 15 oktober 2012 is verzoekster volgens een notitie van de werkconsulent van de gemeente ingestort. Toen is het traject bij WorkFast gestopt. Verder geeft mevrouw M aan dat het lastig was om objectief vast te stellen wat er aan de hand was met verzoekster: in de spreekkamer was zij emotioneel en later in de hal weer vrolijk. Ook was het lastig om met verzoekster samen te werken, ze kon namelijk intimiderend zijn, met de hand op tafel slaan.

Mevrouw M zegt verder dat haar buurvrouw wel mee mocht komen, maar dat erop wordt gewezen dat een gesprek met cliënten heel vertrouwelijk is.

Toen verzoekster een klacht had ingediend, werd besloten nader onderzoek te doen.

Opmerkingen van de ombudscommissie over de klachtbehandeling

Tijdens het gesprek met de gemeente liet de ombudscommissie weten de gang van zaken bij de interne klachtbehandeling verwarrend te vinden, terwijl de klachtencoördinator van de gemeente in haar brief van 12 september 2012 aan de klachtbehandelaar van de gemeente toch goede instructies geeft. Eén daarvan is het opnemen in de klachtafhandelingsbrief dat verzoekster in tweede instantie een klacht kan indienen bij de Overijsselse Ombudsman.

Daarnaast heeft de zuster van verzoekster ook een klacht ingediend. Die ging over dezelfde gedragingen als waarover verzoekster klaagde. De gemeente had de zuster van verzoekster hierop moeten wijzen. In de klachtafhandelingsbrief aan de zuster van verzoekster zou het beter zijn geweest als de gemeente erop had gewezen dat het ging om een klacht over een gedraging die al bij de gemeente in behandeling was.

Verder gaf de ombudscommissie aan dat het goed zou zijn als de klachtencoördinator aanwezig is bij de klachtbehandeling en bij de gesprekken met de ombudscommissie.

Tot zover de bevindingen.

Reactie op de bevindingen

Verzoekster en de gemeente zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op de bevindingen. Beiden hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Verzoekster

Verzoekster heeft geen feitelijke opmerkingen over de bevindingen.

Gemeente

De gemeente heeft een paar opmerkingen over de feiten en wat zij heeft gezegd bij het gesprek. De feiten en het gesprek zijn hierboven conform aangepast.

Vragen aan de gemeente/WorkFast

Naar aanleiding van de gesprekken stelde de ombudscommissie schriftelijk nadere vragen aan de gemeente/WorkFast.

1. Is er onderzocht waarom verzoekster twee jaar in de Ziektewet heeft gezeten?
2. Waarom gaven de signalen die verzoekster tijdens de gesprekken met mevrouw M kennelijk gaf (motivatie wisselend en tegenstrijdig, vermoeidheid, met de hand op tafel slaan) en het kennelijk niet objectief kunnen vaststellen wat er aan de hand was met verzoekster, geen aanleiding om veel eerder nader onderzoek te doen.

Reactie van de gemeente (zakelijk weergegeven en voor zover voor de behoorlijkheidsnorm van belang)

1. Ja, dat is onderzocht. Verzoekster heeft zich op 1 september 2010 ziek gemeld als gevolg van psychische en lichamelijke klachten. Na twee jaar Ziektewet heeft het UWV (juli 2012) onderzocht of verzoekster in aanmerking kan komen voor een uitkering ingevolge de WIA. Uit het arbeidsdeskundig onderzoek komt ten aanzien van de belastbaarheid naar voren dat er met betrekking tot de psychische klachten er enerzijds wel sprake is van enigszins invoelbare problematiek, maar geen beperkingen voor het persoonlijk en sociaal functioneren. Staan en lopen zijn in enige mate beperkt te beschouwen. Vanuit preventief oogpunt is verzoekster aangewezen op regelmatige werktijden, niet in de nachtdiensten. Er geldt geen beperking voor het aantal te werken uren. Het UWV wordt beschouwd als een ketenpartner. Daarom mag de gemeente ervan uitgaan dat het UWV een gedegen onderzoek heeft verricht naar de mogelijkheden van verzoekster ten aanzien van de arbeidsmarkt en haar lichamelijke en psychische belastbaarheid. De gemeente heeft de mogelijkheid om een eigen onderzoek te verrichten naar de belastbaarheid, maar vanwege het recente UWV onderzoek zag de gemeente daartoe geen aanleiding. Op basis van de onderzoeksgegevens van het UWV heeft de gemeente besloten om het traject WorkFast in te zetten. Bij aanvang van het traject noemde verzoekster alleen haar lichamelijke beperkingen, maar geen psychische beperkingen.
2. Gedurende het traject gaf verzoekster weliswaar signalen, maar die waren gericht op haar lichamelijke klachten. Die waren bekend en daarmee werd rekening gehouden gedurende het traject WorkFast. Pas op het moment dat verzoekster aangaf geestelijk te zijn ingestort en het traject WorkFast niet meer aan te kunnen heeft de werkconsulent besloten het traject te beëindigen. Op dat moment was er namelijk sprake van een gewijzigde situatie. Door vervolgens wekelijks gesprekken te hebben met verzoekster werd duidelijk dat er psychisch mogelijk iets aan de hand zou kunnen zijn en op dat moment is besloten om zowel lichamelijk als psychisch de belastbaarheid van verzoekster te onderzoeken. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen structurele beperking van de psychische belastbaarheid is in relatie tot arbeid. Wel is er voor dit moment sprake van een depressieve stoornis.

Reactie van WorkFast

1. Het UWV rapport was voor de gemeente Raalte helder genoeg om verzoekster, aan de hand van het UWV rapport, aan te melden voor WorkFast.
2. Er was geen aanleiding om eerder nader onderzoek te verrichten. Het traject WorkFast is bij de start aan verzoekster duidelijk uitgelegd en tijdens het traject ook op maat aangepast op de aangegeven belemmeringen van verzoekster. Daarnaast voeren de gemeente Raalte en WorkFast samen twee wekelijkse cliënt overleggen. Tijdens deze overleggen wordt iedere cliënt uitvoerig besproken en wordt het plan van aanpak tussen de gemeente Raalte en WorkFast per cliënt afgestemd.

Door juist rekening te houden met het type mogelijke werk dat verzoekster nog zou kunnen uitvoeren, en de regelmaat van het WorkFast traject af te stemmen op de door verzoekster aangegeven belemmeringen, was er geen aanleiding om eerder nader onderzoek te doen op de "signalen" die verzoekster gaf.

Overwegingen van de ombudscommissie

Allereerst wordt opgemerkt dat de gemeente de klacht van verzoekster serieus heeft genomen en een oplossing bood in die zin dat verzoekster opnieuw medisch en psychologisch werd onderzocht op belastbaarheid voor arbeid. Toch besloot de ombudscommissie tot het alsnog doen van onderzoek, gelet op de rol van WorkFast in deze. De gemeente blijft namelijk verantwoordelijk voor de wijze van uitvoering bij uitbestede taken. Het geval van verzoekster kan daarmee worden gezien als een signaal voor alertheid van de gemeente op de wijze waarop uitbestede taken worden uitgevoerd.

I. Behoorlijkheidsnormen.

Luisteren naar de burger

Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de overheid een open oor heeft voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat hij de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat voor hem/haar belangrijk is.

Verzoekster vindt dat de begeleidster van WorkFast niet naar haar luisterde, zich niet inleefde in haar situatie.

Wat opvalt is dat de gemeente en WorkFast bij de beantwoording van de vragen van de ombudscommissie verwijzen naar een rapportage van het UWV, waar het gaat om de belastbaarheid voor arbeid en het rekening houden met die belastbaarheid. Daarover mag de ombudscommissie geen oordeel geven, dat is voorbehouden aan artsen en arbeidsdeskundigen. Het gaat bij deze klacht niet om de fysieke belastbaarheid. Het gaat om de wijze waarop de begeleidster van WorkFast omging met verzoekster. Verzoekster ervoer dat als een druk, waarmee zij – psychisch - niet kon omgaan. Verzoekster vertaalde die druk in niet luisteren en niet inleven in haar situatie.

Niet ter discussie staat dat verzoekster bij haar vroegere werk onder meer vanwege fysieke klachten overspannen is geraakt. Verzoekster heeft aangegeven daaruit zelf langzamerhand weer te zijn opgekrabbeld in haar eigen tempo. Volgens de gemeente wordt in de rapportage van het UWV het bestaan van psychische klachten genoemd in die zin dat er sprake is van enigszins invoelbare problematiek, maar geen beperkingen voor het persoonlijk en sociaal functioneren. Tijdens het gesprek bij de ombudscommissie had de ombudscommissie ook niet de indruk dat verzoekster beperkingen heeft bij het persoonlijk en sociaal functioneren in een voor haar normale omgeving. Wat de ombudscommissie wel opviel is dat verzoekster niet tegen enige vorm van stress is opgewassen, wat ook tijdens het gesprek met de ombudscommissie tot uiting kwam door bijvoorbeeld met de hand op tafel te slaan. De begeleidster van WorkFast vertelde dat de motivatie van verzoekster wisselend en tegenstrijdig was en dat ze vaak over vermoeidheid klaagde. Ook gaf de begeleidster aan dat het lastig was om objectief vast te stellen wat er aan de hand was met verzoekster. Dit alles – mede gelet op de rapportage van het UWV 'enigszins invoelbare problematiek' - had voor de begeleidster een signaal kunnen zijn om bij de gemeente aan te kaarten dat er misschien meer aan de hand was met verzoekster dan alleen fysieke problemen. De gemeente zou dan eerder de gelegenheid hebben gehad om te overwegen verzoekster medisch en psychologisch te laten herkeuren om te bezien of een traject bij WorkFast wel passend is voor verzoekster. WorkFast is volgens haar eigen website namelijk resultaat gericht in het belang van de overheid, maar is geen reïntegratiebedrijf. Voorstelbaar is dat de werkwijze die WorkFast hanteert niet geschikt is voor personen die om

psychische redenen niet opgewassen zijn tegen de daarbij behorende druk.

Maatwerk

Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid zoekt steeds naar maatregelen of oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Gelet op wat hierboven is overwogen, zou het in het licht van deze behoorlijkheidsnorm goed zijn als de gemeente in gevallen als verzoekster – twee jaar in de ziekwet en gerapporteerde psychische klachten in die afgelopen twee jaar of nog verder in het verleden – eerst zelf zou onderzoeken of een traject bij WorkFast wel geschikt is, gelet op de ambitieuze aanpak die bij dergelijke personen tot meer dan normale stress kan leiden.

II. Klachtbehandeling

Hiervoor wordt verwezen naar wat hierboven onder het kopje 'verslag van het gesprek met de ombudscommissie' is opgemerkt. Het zou goed zijn als de klachtencoördinator bij de interne klachtafhandeling het proces begeleidt en er voor waakt dat er geen (juridische) fouten worden gemaakt en ook overigens de klachtbehandeling verloopt volgens de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht, zodat geen verwarring kan ontstaan. Het zou goed zijn als de klachtencoördinator meer bij (hoor)gesprekken als deze aanwezig is, evenals bij de gesprekken met de ombudscommissie.

Oordeel

De klacht is gegrond. De gedragingen zijn ten aanzien van de behoorlijkheidsnormen

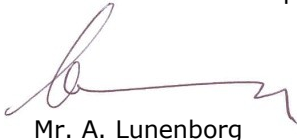
- luisteren naar de burger: niet zorgvuldig
- maatwerk: niet zorgvuldig.

Aanbeveling

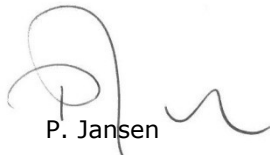
De ombudscommissie doet naar aanleiding van het onderzoek twee aanbevelingen voor het beleid van de gemeente.

1. *Het zou goed zijn als de gemeente in gevallen, waarin sprake is geweest van langdurige ziekte en (gerapporteerde) psychische klachten in het verleden – eerst zelf onderzoekt of een traject bij WorkFast wel geschikt is.*
2. *Het zou goed zijn als de klachtencoördinator bij de interne klachtafhandeling het proces zelf begeleidt en er voor waakt dat er geen (juridische) fouten worden gemaakt en ook overigens de klachtbehandeling verloopt volgens de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht. Het zou goed zijn als de klachtencoördinator bij (hoor)gesprekken als deze aanwezig is.*

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 9 april 2013.



Mr. A. Lunenburg



P. Jansen



mw. mr. A.D. van Zeben