

**OORDEEL OMBUDSCOMMISSIE**

**Verzoeker**

De heer O. te Almelo

**Datum verzoek**

Het schriftelijke en ondertekende verzoek tot onderzoek werd op 2 april 2009 ontvangen op het secretariaat van de Overijsselse Ombudsman.

**Betreft**

Het verzoek tot onderzoek betreft de afdeling Sociale & Economische Zaken van de gemeente Almelo. Het verantwoordelijk bestuursorgaan is het college van burgemeester en wethouders van deze gemeente.

**Procedure**

Bij brieven van 15 oktober en 1 december 2008 dient verzoeker bij de gemeente Almelo klachten in over die gemeente. Deze klachten worden bij brieven van 18 november 2008 en 8 januari 2009 door de gemeente beantwoord.

Verzoeker richt zich op 1 april 2009 schriftelijk tot de Overijsselse Ombudsman met zijn klachten. De Ombudscommissie, die de klachten in behandeling neemt, besluit tot het houden van een hoorzitting. Op verzoek van verzoeker worden de (betrokken ambtenaren van de) gemeente en verzoeker apart gehoord. De hoorzittingen vinden plaats op 13 mei 2009.

**Aard van de klacht**

Verzoeker beklagt zich over de wijze waarop de gemeente Almelo hem heeft behandeld in het kader van zijn aanvraag om ontheffing van de arbeidsverplichting.

**Vereisten van behoorlijkheid**

Het gevraagde onderzoek heeft betrekking op de volgende normen:

- Klachtbehandeling
- Interne afstemming
- Communicatie
- Behandeltermijnen

## Ontvankelijkheid

Alvorens de Ombudscommissie onderzoek instelt naar een klacht, dient die klacht, ingevolge titel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), eerst intern te zijn behandeld door de desbetreffende gemeente. In het onderhavige geval heeft verzoeker de klachten eerst ter behandeling voorgelegd aan de gemeente, alvorens zich tot de Overijsselse ombudsman te wenden. De klachten zijn dan ook ontvankelijk.

## Feiten

1. Verzoeker ontvangt sinds 2002 een bijstandsuitkering.
2. Begin 2006 krijgt hij te kampen met medische problemen.
3. In oktober 2006 legt de gemeente hem de verplichting op om mee te werken aan een re-integratietraject.
4. In de periode december 2007 – zomer 2008, deed de Ombudscommissie onderzoek naar klachten van verzoeker die betrekking hadden op de manier waarop hij door de gemeente is behandeld in het kader van verplichte deelname aan een re-integratietraject. Het gaat daarbij om de periode oktober 2006 tot en met maart 2008. Het desbetreffende rapport van de Ombudscommissie is als bijlage 1 aan dit rapport gevoegd voor een overzicht van de gang van zaken / procedures zoals die reeds heeft / hebben plaatsgevonden (zie onder Feiten pagina 2 en 3). De klachten van verzoeker die nu aan de orde zijn, hebben betrekking op de periode vanaf het moment dat verzoeker een verzoek tot ontheffing van de arbeidsverplichting indiende.
5. Het verzoek tot ontheffing van de arbeidsverplichting is van 4 april 2008.
6. Bij brief van 4 mei 2008 deelt verzoeker de gemeente mee dat hij vanaf 11 juni 2008 naar het buitenland zal afreizen en dat hij langer dan de toegestane 4 weken zal wegblijven. Hij wijst de gemeente erop dat hij gedurende de periode 11 juni 2008 t/m 9 juli 2008 recht heeft op een bijstandsuitkering. Na 9 juli 2008 kan de gemeente vervolgens zijn uitkering beëindigen.
7. Op 17 juli 2008 is verzoeker, eerder dan zijn bedoeling was, teruggekeerd uit het buitenland. Op die datum heeft hij opnieuw een bijstandsuitkering aangevraagd.
8. Bij brief van 11 augustus 2008 wijst verzoeker de gemeente erop dat hij nog geen beslissing heeft ontvangen op zijn verzoek om ontheffing van de arbeidsverplichting van 4 april 2008.
9. Op 21 augustus 2008 dient hij een bezwaarschrift in tegen het uitblijven van die beslissing.
10. Op 28 augustus 2008 wordt verzoeker schriftelijk uitgenodigd door Fusion (het onderdeel van de gemeente dat zich bezighoudt met het begeleiden naar werk van personen die een bijstandsuitkering hebben), in de persoon van zijn persoonlijke coach, voor een kennismakingsgesprek op 3 september 2008. Tijdens het gesprek zullen de mogelijkheden op de arbeidsmarkt aan de orde komen, zo wordt in de brief meegedeeld. Er wordt ook op gewezen dat deelname aan een traject naar een betaalde baan verplicht is.
11. Verzoeker is dit gesprek niet aangegaan vanwege, zo heeft hij gesteld, zijn gezondheidsklachten en het feit dat hij geen uitkering geniet (zijn bijstandsaanvraag was nog niet afgehandeld).
12. Vervolgens ontvangt verzoeker op 5 september 2008 een brief van Fusion met de mededeling dat de gemeente van plan is zijn uitkering te verlagen omdat hij zonder

- tegenbericht niet is verschenen op een afspraak met zijn coach. Verder wordt meegedeeld dat hij op 11 september 2008 moet verschijnen bij een met name genoemde ambtenaar.
13. In zijn brief van 31 augustus 2008 deelt verzoeker de gemeente, naar aanleiding van een brief van 27 augustus 2008 van zijn consulent, mee dat hij het niet eens is met de stelling dat de gemeente Almelo niet heeft vast kunnen stellen dat hij met gezondheidsklachten kampt en/of niet aan de arbeidsverplichting kan voldoen. Verzoeker wijst erop dat de gemeente in het verleden immers heeft nagelaten om zorgvuldig onderzoek naar zijn gezondheidsklachten te verrichten. Daarbij verwijst hij naar het oordeel van de Ombudscommissie en de uitspraak van de rechtbank (deze uitspraak van 11 september 2007 hield in dat de gemeente een nieuw medisch onderzoek had moeten laten verrichten om te kunnen beoordelen of de medische situatie van verzoeker het toeliet om per 23 oktober 2006 te starten met een re-integratietraject en om de voorlichtingsbijeenkomst op 18 oktober 2006 bij te wonen.) Verzoeker geeft aan het onbegrijpelijk te vinden dat hij opnieuw wordt gedwongen om een startersbijeenkomst in het kader van een re-integratietraject bij te wonen. Verzoeker deelt mee dat hij daaraan niet zal deelnemen totdat een onafhankelijk arts medisch onderzoek heeft verricht.
  14. Bij brief van 16 september 2008 reageert de gemeente op het verzoek om ontheffing van de arbeidsverplichting van 4 april 2008. De gemeente deelt mee: *"U geeft aan dat er sprake is van medische belemmeringen. Deze belemmeringen dienen conform het gemeentelijke beleid te worden geobjectiveerd door middel van een keuring. (...) Wij hebben dan ook het voornemen u, op basis van uw verzoek om ontheffing van de arbeidsverplichting, uit te nodigen voor een arbeidsmedisch en/of psychologisch onderzoek. U ontvangt hierover binnenkort bericht."*
  15. Bij brief van 6 oktober 2008 laat verzoeker de gemeente, als reactie op de brief van 16 september 2008, weten dat hij naar een onafhankelijke arts gestuurd moet worden gelet op het feit dat zijn gezondheidsklachten allang bekend zijn bij de gemeente en dat hij niet opnieuw een medische keuring moet ondergaan. Verder geeft hij aan dat de gemeente pas na 21 weken een reactie op zijn verzoek van 4 april 2008 heeft gegeven.
  16. Op 25 september 2008 is verzoeker per 16 juli 2008 recht op bijstand toegekend.
  17. Op 15 oktober 2008 dient verzoeker een klacht in over zijn consulent, mede naar aanleiding van een gesprek dat in de eerste helft van oktober 2008 heeft plaatsgevonden tussen verzoeker en ambtenaren van Fusion. Verzoeker beklagt zich erover dat hij, eenmaal teruggekeerd uit het buitenland, direct is geconfronteerd met deelname aan een re-integratietraject. Verder is hij het er niet mee eens dat zijn contactpersoon hem vervolgens heeft aangemeld bij Fusion met als argument dat zijn gezondheidsklachten niet door de gemeente Almelo zouden zijn vastgesteld. Hij vindt deze beweringen niet conform de werkelijkheid. Verder stelt hij dat de ambtenaren van Fusion met wie hij een gesprek had, niet ervan op de hoogte waren dat hij ontheffing van de arbeidsverplichting had aangevraagd en dat hij al jaren kampt met gezondheidsklachten waarnaar al eerder medisch onderzoek werd verricht. Hij wijst er ook nog op dat zijn bijstandsaanvraag te laat is afgehandeld (10 weken).
  18. In zijn brief van 24 oktober 2008 geeft verzoeker richting de klachtenfunctionaris aan dat hij, in verband met zijn gezondheidsklachten, niet zal deelnemen aan een gesprek naar aanleiding van zijn klacht.
  19. Vanaf eind oktober 2008 is verzoeker in contact met bedrijfsartsen gevestigd te Goor en heeft hij een gesprek ondergaan met een psycholoog.
  20. Op 6 november 2008 ontvangt verzoeker een besluit op zijn bezwaarschrift, gericht tegen het uitblijven op een beslissing op zijn aanvraag van 4 april 2008 om in aanmerking te

komen voor ontheffing van de arbeidsplicht. Het besluit houdt in dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard wegens het ontbreken van procesbelang. De gemeente merkt allereerst op dat zij betreurt dat er niet binnen 8 weken een besluit is genomen op zijn aanvraag. Verder geeft zij aan dat na het besluit om de bijstanduitkering te beëindigen, waartegen geen bezwaarschrift is ingediend, het geven van een besluit op zijn aanvraag om ontheffing van de arbeidsplicht niet meer relevant was. De gemeente voegt hieraan toe: "Dat feit hadden wij in ons besluit van 6 augustus 2008 kunnen vermelden, zodat u hier duidelijkheid over zou hebben gehad".

21. Bij brief van 1 december 2008 dient verzoeker een klacht in bij de klachtcoördinator van de gemeente Almelo over "de hantering arbeidsontheffingsprocedure gemeente Almelo". Hij geeft daarin aan waarom hij moeite heeft met de beslissing op zijn bezwaarschrift. Verder vindt hij dat de ambtenaren van Fusion een vertekend beeld van zijn situatie creëren. Ook wil hij een zorgvuldig medisch onderzoek en niet opnieuw een medische keuring. Hij stelt dat na het tonen van de brief van 16 september 2008 in het gesprek met Fusion in oktober 2008, hij niet naar een medisch onderzoek werd verwezen maar er pressie plaats vond om hem alsnog in een re-integratietraject te krijgen. Hij vindt dat de medische keuring die momenteel plaatsvindt veel te laat komt. Voor (de verergering van) zijn gezondheidsklachten houdt hij de gemeente verantwoordelijk.
22. Op 2 december 2008 volgt het antwoord van de gemeente op de klacht van 15 oktober 2008. De gemeente stelt het volgende: *"In de voorwaarden voor het aanvragen van een bijstandsuitkering hanteert de gemeente Almelo de verplichting om deel te nemen aan een introductiebijeenkomst bij Fusion. Het klopt dat deze verplichting al wordt opgelegd nog voordat er een uitkering is toegekend. Als het goed is heeft uw consulent u daarover vooraf geïnformeerd. Uiteraard wordt tijdens het intakegesprek een afweging gemaakt of deelname aan de introductiebijeenkomst als verplichting kan worden opgelegd rekening houdend met de fysieke en/of psychische gesteldheid van de aanvrager. In uw situatie is die afweging blijkbaar niet gemaakt. Ook heeft er in het vervolg van het traject geen afstemming plaatsgevonden tussen de consulent inkomen en de coach. Samenvattend moeten wij vaststellen dat uw klacht op onderdelen als terecht moet worden aangemerkt. Daarbij hebben wij overwogen dat de informatieverstrekking en de afstemming ontoereikend waren. Dat neemt niet weg dat niet alles op het conto van de gemeente Almelo kan worden geschoven. U geeft aan een verzoek te hebben ingediend om langdurig in het buitenland te kunnen verblijven. Volgens onze informatie heeft u echter verzocht om een ontheffing van de arbeidsverplichting zodat u dertien weken met behoud van uitkering in het buitenland zou kunnen verblijven. Dat die brief nooit is beantwoord maar door middel van een bezwaarprocedure (tegen het uitblijven van een beslissing) is afgehandeld is uitermate vervelend maar dat kan niet alleen de oorzaak zijn geweest van de chaos in uw leven. Wij betreuren dat uw aanvraag niet binnen de termijn is afgehandeld. Wij bieden onze verontschuldiging aan en spreken de hoop uit dat de contacten tussen u en de afdeling Sociale & Economische Zaken in de toekomst constructief zullen verlopen."*
23. Bij brief van 8 januari 2009 volgt een antwoord op de klachtbrief van verzoeker van 1 december 2008, door de gemeente ontvangen op 3 december 2008. De brief behelst als volgt: *"Uw brief bevreedt ons vanwege het feit dat recent een klachtenprocedure is afgehandeld waar het aspect arbeidsontheffing ook onderdeel van uitmaakte. Wij zien in uw brief dan ook geen aanleiding om de inhoud nog een keer als klacht in behandeling te nemen en verwijzen u naar ons oordeel op uw klacht van 17 oktober 2008. In die brief (d.d. 18 november 2008) hebben wij u uitgebreid geïnformeerd over onze werkwijze en uw klacht op onderdelen als terecht aangemerkt. In onze beleving worden er in uw brief van 3*

*december 2008 geen nieuwe aspecten toegevoegd op grond waarvan wij uw klacht opnieuw in behandeling zouden moeten nemen. Wij hebben in onze brief van 18 november 2008 de hoop uitgesproken dat de contacten tussen u en de afdeling SEZ in de toekomst constructief zouden gaan verlopen. Er zijn goede en heldere afspraken gemaakt om dat te bewerkstelligen. Wij rekenen daarbij op uw welwillende medewerking."*

24. De rest van het dossier, zoals dat de Ombudscommissie is aangereikt, bevat klachten van verzoeker over de werkwijze van de betrokken bedrijfsartsen.

### **Weergave van de hoorzittingen**

Verzoeker deelt, voor zover door de Ombudscommissie voor de klachten van belang geacht, het volgende mee:

- Tijdens het gesprek in oktober met ambtenaren van Fusion heeft hij de brief van 16 september 2008 laten zien. De ambtenaren wisten nergens van en wilden hem niet voor een medische keuring doorverwijzen. Zij oefenden druk uit om het re-integratietraject in te gaan omdat werken voor hem zo goed zou zijn.
- Het op 11 september 2008 geplande gesprek met een ambtenaar van Fusion is hij niet aangegaan. Hij heeft zich afgemeld en uitleg gegeven. Zij zouden het uitzoeken.
- Vanaf het begin is het misgegaan doordat er geen medische informatie is opgevraagd bij zijn huisarts en specialist, hoewel hij daar toe steeds machtigingen heeft afgegeven.
- Ook tijdens het huidige onderzoek is die informatie niet opgevraagd.
- Na eind oktober 2008, dus lopende de huidige keuring, is hij niet meer benaderd door Fusion.
- Op 6 mei jl. heeft er een gesprek plaatsgevonden met een psychiater.
- Het eindrapport inzake de medische keuring moet nog komen.
- De gemeente stelt bewust een degelijk onderzoek uit. Gedacht wordt dat hij in de tussentijd wel beter zal zijn.
- Hij is aangemeld bij Fusion zonder dat de betrokken ambtenaar zich van de feiten / voorgeschiedenis op de hoogte had gesteld. Het dossier was niet ingezien en niet meegezonden naar Fusion.

De betrokken ambtenaren en/of de klachtenfunctionaris laten, voor zover door de Ombudscommissie voor de klachten van belang geacht, het volgende weten:

- De betrokken consultant heeft verzoeker niet eerder persoonlijk ontmoet. Zij heeft hem via de mail bij Fusion aangemeld met de vermelding dat hij verschillende klachten heeft en daarbij het advies gegeven om eerst een "1 - op - 1 gesprek" te laten plaatsvinden. Zij was wel op de hoogte van zijn dossier.
- Fusion onderzoekt de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. In eerste instantie is met betrekking tot verzoeker een bedrijfsarts en psycholoog ingezet.
- De klachtenfunctionaris meldt dat naar aanleiding van de klacht van verzoeker men bij elkaar heeft gezeten (klachtenfunctionaris/betrokken ambtenaar/Fusion). De klacht was gedeeltelijk gegrond. De insteek was om opnieuw te beginnen met een goede afstemming en als doel om maatwerk te leveren.
- In het geval van verzoeker is besloten door bedrijfsarts/psycholoog dat een psychiatrische expertise nodig is; dit zit niet in de aanbesteding. Naar een psychiater heeft Fusion dan ook moeten zoeken.

- De aanvraag van verzoeker van 4 april 2008 is via de bezwaarschriftencommissie afgehandeld. Van de brief van 16 september 2008 was de klachtenfunctionaris bij de behandeling van de klacht niet op de hoogte.
- Het is een groot gemis dat normaal communiceren met verzoeker niet mogelijk is. Vanuit de gemeente was de intentie om normaal te communiceren. Verzoeker wil echter niet deelnemen aan gesprekken.
- Het beeld bij verzoeker van bewuste tegenwerking door de gemeente klopt niet.
- In de klachtbrief van 1 december 2008 ging het over dezelfde klachten als de klachten die eerder waren behandeld. Intern is over de klacht gesproken en is ervoor gekozen om deze af te doen op de wijze zoals uit de brief van 8 januari 2009 blijkt.
- In beide antwoorden op de klachtbrieven is uitdrukkelijk melding gemaakt van intern gemaakte afspraken en is de hoop uitgesproken op een goede samenwerking.

### **Reacties op het rapport van bevindingen**

De hiervoor genoemde feiten en omstandigheden zijn als rapport van bevindingen aan verzoeker en de gemeente voorgelegd met de vraag of deze goed zijn weergegeven.

De gemeente heeft niet inhoudelijke gereageerd.

Verzoeker reageerde bij brief van 6 juni 2009, ontvangen op het secretariaat van de Ombudscommissie op 10 juni 2009.

Verzoeker geeft aan dat de rapportage zorgvuldig en correct is opgesteld.

Verder beschrijft hij zijn ervaringen met de gemeente in 2000 om een compleet beeld weer te geven.

De Ombudscommissie overweegt ten aanzien van deze ervaringen dat deze geen onderwerp van dit onderzoek en oordeel zijn en derhalve niet meegewogen zullen worden.

Ook geeft verzoeker aan dat er nog steeds geen medische informatie bij zijn huisarts is opgevraagd en dat hij het niet eens is met de ontvangen rapportage van de betrokken psychiater. Wellicht ten overvloede benadrukt de Ombudscommissie nogmaals (al eerder is dit tijdens de hoorzitting ter sprake geweest) dat het handelen van artsen niet ter beoordeling van de Commissie is.

### **Overwegingen**

#### Interne klachtbehandeling

In het kader van de externe klachtbehandeling beoordeelt de Ombudscommissie in individuele klachtprocedures of en in hoeverre de interne klachtbehandeling heeft voldaan aan de vereisten van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarbij beoordeelt de Commissie onder meer of het bestuursorgaan de klacht heeft (h)erkend en ervoor zorg heeft gedragen dat de interne klachtprocedure is gevolgd.

In het onderhavige geval heeft de gemeente de klachten (h)erkend en de interne klachtenprocedure toegepast. Deze procedure vertoont geen gebreken.

Wat betreft de inhoudelijke reactie op de klachten, daarover zal de Ombudscommissie onder het kopje "Communicatie" op pagina 7 het een en ander opmerken.

### Interne afstemming

Wat de Ombudscommissie de gemeente verwijt is dat zij na de uitspraak van de rechtbank van 11 september 2007 en na het rapport van de Ombudscommissie van 2008 niet heeft voorkomen dat verzoeker in augustus 2008 opnieuw in de positie is gebracht dat hij werd geacht deel te nemen aan het re-integratietraject. Dit deed de gemeente zonder nadere uitleg over en verwijzing naar al hetgeen in eerdere klacht- en gerechtelijke procedures aan de orde was geweest en zonder dat er eerst opnieuw medisch onderzoek heeft plaatsgevonden.

Wat had moeten gebeuren is dat er regie was gevoerd op nieuwe verzoeken / kwesties betreffende verzoeker opdat er tijdig afgestemd en adequaat gereageerd had kunnen worden.

Uit de stukken en uit hetgeen ter zitting naar voren is gebracht, blijkt dat de gemeente pas nadat verzoeker in oktober een nieuwe klacht had ingediend, is gaan proberen om tot afstemming te komen. Het ontbreken van regie voor wat betreft de problematiek van verzoeker is de oorzaak dat er opnieuw fouten door de gemeente zijn gemaakt die niet gemaakt hadden hoeven worden als tijdig interne afstemming had plaats gevonden. Wat in dat verband de Commissie vooral is opgevallen is dat de brief van de gemeente van 16 september 2008 (zie onder Feit 14 op pagina 3 van dit rapport) noch bij de behandeling van het bezwaarschrift en de klachten van verzoeker noch in het kader van zijn gesprek met Fusion in oktober 2008 bekend was bij de betrokken ambtenaren terwijl verzoeker daaruit heeft kunnen en mogen afleiden dat in het kader van zijn verzoek om ontheffing medisch onderzoek zou gaan plaatsvinden.

### Communicatie

Net als bij de behandeling van de klachten van verzoeker van 2006 (zie bijlage 1 onder het kopje "Interne klachtbehandeling") valt het de Ombudscommissie ook hier op dat de gemeente moeite heeft met het concreet benoemen van de klachten van verzoeker en om per punt en systematisch hierop te reageren. De Ombudscommissie acht het te gemakkelijk van de gemeente om, terwijl verzoeker bij brief van 1 december 2008 meerdere klachten benoemt, de klachten niet te behandelen met als –naar het oordeel van de Ombudscommissie onterechte- reden dat er op het aspect arbeidsontheffing al eerder is gereageerd en er geen nieuwe aspecten zijn toegevoegd. Verder kan de Ombudscommissie niet inzien dat de gemeente het nodig vindt om in haar reactie op de klacht te benoemen dat een niet beantwoorde brief "niet alleen de oorzaak kan zijn geweest van de chaos in uw leven". Nog afgezien van het feit dat zo'n uitlating de moeizame relatie geen goed doet, is een dergelijke uitlating volstrekt ongepast.

Als laatste acht de Commissie het van belang op te merken dat hoewel in de reactie op de klachtbrief van 8 januari 2009 staat aangegeven dat er "goede en heldere afspraken" zijn gemaakt om de contacten constructief te laten verlopen en dat er gerekend wordt op verzoekers "welwillende medewerking", de inhoud van deze afspraken verzoeker nooit is meegedeeld.

Het had voor de hand gelegen om verzoeker wel, middels een brief, van de concrete afspraken op de hoogte te brengen om te laten blijken dat zijn zaken serieus en efficiënt worden aangepakt en om bereidheid bij verzoeker te bevorderen om in contact te komen met de gemeente.

Het verwijt van de gemeente aan verzoeker is dat hij niet wil deelnemen aan gesprekken en dat daardoor de communicatie moeizaam verloopt. De Ombudscommissie kan hierin meegaan en merkt daarbij op dat als iemand stelselmatig weigert om te worden gehoord, het risico op miscommunicatie wordt vergroot. In die zin was het aan verzoeker geweest om, ondanks het wantrouwen, op enig moment toch weer het gesprek met de gemeente aan te gaan.

### Behandeltermijnen

De gemeente heeft reeds toegegeven dat er niet tijdig is beslist op de aanvraag voor ontheffing van de arbeidsplicht en heeft daarbij aangegeven dat zij dat betreurt.


De Ombudscommissie heeft daaraan niets toe te voegen.

### **Oordeel**

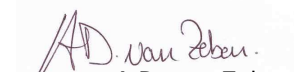
De Ombudscommissie is van oordeel

- ten aanzien van de interne klachtbehandeling: dat er sprake is van behoorlijk handelen door de gemeente;
- ten aanzien van de interne afstemming en communicatie: dat er sprake is van niet behoorlijk handelen door de gemeente;
- ten aanzien van de behandeltermijnen: dat er sprake is van niet zorgvuldig handelen.


Aldus vastgesteld door de Overijsselse  
Ombudscommissie op 27 juli 2009.



Mr. A. Lunenburg



mw. mr. A.D. van Zeben



mw. mr. drs. G. Edelenbos