

OORDEEL

Verzoeker

De heer F. te Zwolle.

Datum verzoek

Het ondertekende verzoek tot onderzoek is op 18 november 2008 binnengekomen bij het secretariaat van de Overijsselse Ombudsman.

Betreft

Het verzoek betreft het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente Zwolle, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (hierna ook te noemen: de gemeente).

Procedure

Op 26 mei 2008 diende verzoeker een klacht in bij de gemeente. Op 23 juli 2008 werd verzoeker gehoord over zijn klacht. Bij brief van 17 oktober 2008 deelde de gemeente haar bevindingen en conclusie over de klacht aan verzoeker mee.

Omdat verzoeker niet tevreden was over het resultaat van de klachtbehandeling diende hij op 17 november 2008 een verzoek tot onderzoek in bij de Overijsselse Ombudsman. Ter toetsing van de ontvankelijkheid werden op 24 november 2008 stukken opgevraagd bij de gemeente. Na bestudering van de ontvangen stukken besloot de Ombudscommissie de klacht in onderzoek te nemen en een hoorzitting te houden. Bij de hoorzitting op 28 januari waren aanwezig: verzoeker, de betrokken consulent Werk en de klachtencoördinator.

Aard van de klacht

Verzoeker klaagt erover dat de consulent Werk hem dwong werk te doen wat niet bij hem past. Ook klaagt verzoeker over de wijze van informatieverwerving door de consulent. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de behandeling van zijn klacht door de gemeente te lang duurde.

Onderzoek

Het onderzoek betreft de normen (vereisten van behoorlijkheid):

- redelijkheid
- privacy (informatieverwerking)
- evenredigheid
- klachtbehandeling

Feiten

Voorzover voor de beoordeling van de klacht van belang is uit de overgelegde stukken en wat op de hoorzitting is besproken het volgende komen vast te staan.

1. Verzoeker ontving vanaf 2002 een WW-uitkering, die in verband met het bereiken van de maximale uitkeringsduur werd beëindigd. Via het UWV kreeg verzoeker begeleiding bij het vinden van werk. Via het reïntegratiebureau Work First werd hij begeleid bij de voorbereidingsperiode om als zelfstandige te kunnen gaan werken in de horeca. De daaropvolgende aanvraag BBZ werd echter door de gemeente Zwolle afgewezen. Verzoekers vraag voor een opleiding in de beveiliging werd niet gehonoreerd door het UWV.
2. Verzoeker werkte inmiddels via uitzendbureaus in de horeca (catering). Omdat dit werk niet genoeg inkomsten opleverde voor zijn levensonderhoud deed verzoeker in mei 2008 een aanvraag voor een aanvullende uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb).
3. In dat kader vond op 7 mei 2008 een zogeheten dienstverlenend gesprek plaats met de consulent Werk. Het gesprek ging over het vinden van (aanvullend) werk voor verzoeker en aan verzoeker werd uitgelegd dat men in het kader van de Wwb verplicht is om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.
4. Verzoeker was het echter niet eens met de verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, zoals productiewerkzaamheden. Verzoeker wilde graag werken in de horeca, waarvoor hij zijn diploma's heeft.
5. Verzoeker kreeg het gevoel dat de consulent Werk hem niet gemotiveerd vond om te werken en vroeg daarom een gesprek met de leidinggevende. Tijdens dit gesprek gaf de leidinggevende aan dat verzoeker weliswaar gemotiveerd was om te werken, maar dat hij zich te beperkt opstelde door alleen in de horeca te willen werken. Verzoeker gaf toen aan dat hij vanaf juni via het uitzendbureau fulltime kon werken. Daarom werd besloten de aanmelding voor een reïntegratietraject uit te stellen, omdat betaald werk gaat vóór deelname aan het integratietraject.
6. In het kader van de aanvraag voor een uitkering belde de consulent Werk op 16 mei 2008 met het uitzendbureau om te weten in welke mate verzoeker in de maand juni nog afhankelijk zou zijn van een uitkering. De betrokken medewerker was toen echter niet aanwezig en belde ook niet terug.

7. Op 19 mei 2008 belde verzoeker naar de consulent Werk en vertelde haar dat hij boos was over het feit dat zij het uitzendbureau had gebeld. Verzoeker was daarover aangesproken door zijn intercedent. De intercedent had aangegeven dat hij niet gediend was van dit soort telefoontjes. Ook zei verzoeker dat hij het aanvraagformulier voor de uitkering nog niet had ondertekend. De consulent vertelde verzoeker toen dat hij het formulier wel had ondertekend en probeerde verzoeker uit te leggen waarom die informatie nodig was. De consulent schreef verder op het rapportformulier: "Hij (verzoeker) gaf nogmaals aan dat ik deze gegevens niet had mogen opvragen en dat dat nergens voor nodig was. Ik heb hem proberen uit te leggen dat dit o.a. gevolgen heeft voor het recht op bijstand (heeft hij in juni 2008 recht op uitkering) en met name ook voor het in te zetten traject. Als hij inderdaad in juni 2008 fulltime zou werken, zou er nog geen traject ingezet hoeven worden. Volgens hem ging dit mij niets aan. Ik begreep van hem dat hij wel in juni 2008 extra zou gaan werken, maar of dit fulltime is en vanaf wanneer tot wanneer hij zou gaan werken is niet duidelijk geworden. Ik heb hem nogmaals geprobeerd uit te leggen waarom ik deze informatie wilde weten en wilde verifiëren, maar hier kreeg ik de kans niet voor. Hij liet mij niet uitpraten. Toen ik hem vroeg of hij mij wilde laten uitpraten, heeft hij het gesprek beëindigd."
8. Verzoeker diende op 23 mei 2008 een klacht in bij de gemeente over bovenstaande.
9. Op 2 juni 2008 gaf verzoeker telefonisch door aan zijn consulent Inkomen dat hij met ingang van die dag voor 40 uur ging werken, wat ook werd genoteerd. En vanaf 24 juni 2008 had verzoeker een contract bij Wezenlanden.
10. Op 23 juli 2008 werd verzoeker door de klachtencoördinator gehoord over zijn klacht. Nadat het gesprek was afgerond, gaf verzoeker aan dat hij geen beroep meer wilde doen op de bijstand en dat een formele afhandeling van de klacht niet nodig was. De klachtencoördinator liet echter na om dit schriftelijk te bevestigen. Eveneens op 23 juli 2008 liet verzoeker aan zijn consulent Inkomen weten dat hij zijn aanvraag voor een uitkering introk.
11. In oktober 2008 vroeg verzoeker aan de klachtencoördinator wanneer hij de schriftelijke reactie op zijn klacht kreeg. Verzoeker gaf daarbij aan dat hij nog steeds werd geconfronteerd met teruglopende opdrachten via het uitzendbureau en dat hij dat toeschreef aan het optreden van de consulent Werk destijds. Ook gaf verzoeker aan nog steeds moeite te hebben met de wijze waarop hij in het dienstverlenende gesprek werd bejegend.
12. Bij brief van 17 oktober 2008 deelde de gemeente aan verzoeker haar bevindingen en conclusie over de klacht mee. De conclusie luidt dat de klacht ongegrond is, wat de gemeente – voor zover van belang - als volgt motiveert.

"Op 3 april 2008 heeft u een aanvraag ingediend voor een uitkering. Het college heeft voor het aanvragen van een uitkering formulieren vastgesteld. Dit formulier heeft u ten behoeve van uw aanvraag op 5 mei 2008 ondertekend. Met het ondertekenen van het formulier geeft u de gemeente Zwolle toestemming om gegevens te controleren en te verifiëren. In dit kader werd eveneens contact opgenomen met het uitzendbureau ten einde te verifiëren of u inderdaad ingaande juni 2008 fulltime uitgezonden zou worden. Dit gegeven was namelijk van invloed op de door de gemeente op te leggen reïntegratieverplichtingen. Hoewel het gesprek nimmer heeft plaatsgevonden, kan het college niet verantwoordelijk worden gesteld voor de wijze waarop het uitzendbureau is omgegaan of omgaat met het gegeven dat contact werd gezocht.

Ten aanzien van de bejegening door de consulent Werk is niet gebleken dat er sprake is geweest van onheuse bejegening. Wel is duidelijk dat er verschil van mening is ontstaan over de verplichtingen welke voortvloeien uit de gevraagde uitkering. De kern van dit geschil is naar onze mening gelegen bij aan de ene kant uw inspanningen om zoveel mogelijk inkomen te verwerven in uw vakgebied en aan de andere kant de visie van de gemeente, dat ook naar andere arbeid zou moeten worden gekeken om niet afhankelijk te worden van een aanvullende uitkering. Hiermee wordt niet bedoeld dat u niet gemotiveerd bent om te werken maar dat, wanneer u bereid bent om zich breder op te stellen, er meer mogelijkheden zijn om een uitkering te voorkomen. (...)"

Standpunten van partijen

Voor de standpunten van partijen wordt hier verwezen naar wat is vermeld onder het kopje 'Feiten'.

Verzoeker

Verder voerde verzoeker bij de Ombudscommissie nog aan dat ook toen hij al 40 uur werkte zijn consulent Werk hem op zijn mobiele telefoon belde. Verzoeker zei haar toen dat hij niet gebeld kon worden op zijn werk in de keuken bij Wezenlanden. Toch probeerde zijn consulent dat nog een keer. Verzoeker kreeg op zijn donder van zijn chef en een waarschuwing.

Gemeente

De consulent Werk verklaarde tijdens de hoorzitting dat zij zich niet kon herinneren dat zij verzoeker op zijn werk had gebeld. In ieder geval zou zij dat niet een tweede keer hebben gedaan, zo verzoeker haar te kennen zou hebben gegeven dat hij niet op zijn werk gebeld wilde worden.

Tot zover de bevindingen.

Reactie op de bevindingen

Verzoeker en de gemeente werden in de gelegenheid gesteld te reageren op het rapport van bevindingen. Geen van beide partijen maakte van die gelegenheid gebruik.

Overwegingen van de Ombudscommissie

Kern van de klacht

De kern van de klacht komt erop neer dat verzoeker zich door de gemeente (consulent Werk) gedwongen voelde werk te aanvaarden dat volgens hem niet bij hem paste. Ook vond verzoeker het vervelend dat de consulent achter zijn rug om probeerde contact op te nemen met het uitzendbureau en ook nog eens verzoeker zelf belde, terwijl hij aan het werk was.

Wet werk en bijstand

Vaststaat dat verzoeker aanvullende bijstand had gevraagd, omdat hij niet genoeg inkomen uit werk had. Het aanvraagformulier was door verzoeker ondertekend op 5 mei 2008. Vanaf dat moment golden voor verzoeker de bepalingen van de Wet werk en bijstand (Wwb).

Werk boven inkomen

Volgens de Toelichting bij de Wwb wordt iedereen in Nederland geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Werk boven inkomen dus. Daarmee komt in de Wwb het begrip algemeen geaccepteerde arbeid in plaats van passende arbeid. De arbeid die wordt aangeboden hoeft dan ook niet beperkt te blijven tot die arbeid die gangbaar is voor de betrokken persoon. Er kunnen door de gemeente of door de cliënt geen eisen gesteld worden aan de aansluiting van de arbeid aan het opleidingsniveau, eerder opgedane werkervaring en beloningsniveau. Ook arbeid van tijdelijke aard dient geaccepteerd te worden. Uiteraard dient er wel gekeken te worden naar de aansluiting bij de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met gezondheid en belastbaarheid.

Rechten en plichten

De wet kent rechten en plichten. Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden. Wanneer betaalde arbeid nog niet aan de orde is, dient betrokkene gebruik te maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling (reïntegratieverplichting). Het is aan de gemeente om te beoordelen, mede met behulp van het advies van het CWI, of betrokkene op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of dat de betrokkene ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling. Van belang bij de uiteindelijke keuze van een traject is een actieve opstelling van de cliënt in de contacten met de casemanager en met het reïntegratiebedrijf. Cliënten die hun eigen traject mee kunnen samenstellen, zijn meestal gemotiveerd. Inspelen op de persoonlijke voorkeur en persoonlijke aandacht zijn belangrijke succesfactoren voor een geslaagde reïntegratie. De ideeën en voorstellen van de cliënt worden hierbij beoordeeld op hun bijdrage aan het vergroten van het arbeidsperspectief en aan het realiseren van de doelstelling van een (op termijn) duurzame plaatsing in een reguliere baan.

Verstrekken van inlichtingen

Hoewel de inlichtingenplicht de meeste betekenis heeft voor de verlening van bijstand, kan het ook van belang zijn dat burgemeester en wethouders kennis dragen van feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de arbeidsinschakeling van de individuele belanghebbende. Uitgangspunt blijft dat van de belanghebbende die een beroep doet op een specifieke overheidsvoorziening verlangd kan worden dat hij voldoende gegevens en inlichtingen verstrekt die het de uitvoerder van die voorziening mogelijk maakt te beoordelen of het beroep op die voorziening terecht wordt gedaan. Het feit dat

burgemeester en wethouders niet alleen bij een aanvraag om bijstand of om ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar ook in andere stadia van bijstandverlening en arbeidsinschakeling concrete informatie en bewijsstukken van de belanghebbende vragen, laat onverlet dat de belanghebbende onverwijld uit eigen beweging inlichtingen dient te verstrekken indien het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die feiten en omstandigheden, of de daarin opgetreden wijzigingen, van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of zijn recht op bijstand. Verstrekt de belanghebbende niet of niet alle gevraagde inlichtingen en bewijsstukken, dan heeft dat gevolgen voor de beoordeling door burgemeester en wethouders van het recht op bijstand of ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

Geheimhouding

Degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet dragen kennis van persoonlijke informatie van degenen die bijstand aanvragen of ontvangen dan wel gebruik maken van een reïntegratietraject. Voor hen geldt een geclausuleerde geheimhoudingsplicht. Alleen die bekendmakingen zijn toegelaten die op grond van deze wet zijn voorgeschreven of toegelaten, dan wel noodzakelijk zijn voor de uitvoering daarvan. De geheimhoudingsplicht wijkt af daar waar enig wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht, waar de betrokkene toestemt in het verwerken van zijn gegevens of indien de bedoelde gegevens niet te herleiden zijn tot het individu. Bij het verstrekken van gegevens is het uitgangspunt dat wordt nagegaan of degene aan wie de gegevens worden verstrekt tot het ontvangen van die gegevens redelijkerwijs bevoegd is. Evenals bij gegevensverstrekking aan burgemeester en wethouders dient ook bij gegevensverstrekking door hen het proportionaliteitsbeginsel in acht te worden genomen.

Redelijkheid

Het vereiste van redelijkheid houdt in dat een bestuursorgaan bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden moet vergaren. In principe moet het bestuursorgaan alle rechtstreeks betrokken belangen wegen. Of een belang geen rol mag spelen is een zaak van interpretatie van de wettelijke regeling of van de aard en strekking van de bevoegdheid.

De vraag of de consultant verzoeker in redelijkheid kon verplichten om productiewerkzaamheden te verrichten moet aan de hand van bovenstaande Toelichting bij de Wwb bevestigend worden beantwoord. Het recht op een uitkering is immers altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden. Er kunnen door de gemeente of door de cliënt immers geen eisen gesteld worden aan de aansluiting van de arbeid aan het opleidingsniveau of eerder opgedane werkervaring en ook arbeid van tijdelijke aard dient geaccepteerd te worden. Dit betekent dat de consultant in het geval van verzoeker op grond van de wet geen andere mogelijkheid had.

In dit verband wordt hier opgemerkt dat de gemeente naderhand zeer dienstverlenend heeft gehandeld door met verzoeker mee te denken over een opleidingstraject, zodat verzoeker zich thans kan omscholen tot heftruckchauffeur.

Privacy (Informatieverwerving)

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving heeft betrekking op het eigenmachtig verzamelen van informatie ter voorbereiding van een beslissing om tot handelen over te gaan.

De vraag is of de consulent, toen verzoeker haar had medegedeeld dat hij via een uitzendbureau weer tijdelijk aan het werk kon, mocht opbellen naar het uitzendbureau om informatie in te winnen om te beoordelen in welke mate verzoeker nog afhankelijk zou zijn van een uitkering. Enerzijds is de inzet van de consulent prijzenswaardig dat zij uit zichzelf informatie inwon, maar anderzijds moet worden gekeken naar de *privacy* van verzoeker. De wet (artikel 17, eerste lid, van de Wwb) en de Toelichting spreken slechts over de verplichting van de uitkeringvrager om voldoende gegevens en inlichtingen te verstrekken die het de gemeente mogelijk maken om te beoordelen of het beroep op die voorziening terecht wordt gedaan. De wet spreekt niet over bevoegdheden van de overheid om in een situatie, zoals bij verzoeker, bij derden in de privésfeer, zonder de uitkeringvrager daarin te kennen, inlichtingen in te winnen. Het is dan ook voorstelbaar dat verzoeker boos werd, met name omdat hij toen het contract bij het uitzendbureau nog niet had ondertekend en hij door zijn intercedent erop werd aangesproken.

Evenredigheid

Dit vereiste houdt in dat een bestuursorgaan voor het bereiken van een doel geen middel mag gebruiken dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Het middel moet in evenredige verhouding staan tot het doel.

In dit verband wordt hier ook gewezen op de wettelijke geheimhoudingsplicht van de consulent: alleen die bekendmakingen zijn toegelaten die op grond van de wet zijn voorgeschreven of toegelaten, dan wel noodzakelijk zijn voor de uitvoering daarvan. Uit het onderzoek van de Ombudscommissie is niet gebleken dat verzoeker niet zelf die inlichtingen zou willen verstrekken. Voor de uitvoering van de wet was het dus niet nodig om te bellen naar het uitzendbureau. De Ombudscommissie komt daarom tot de conclusie dat de consulent met haar telefoontje naar het uitzendbureau niet alleen handelde in strijd met de *privacy*, maar ook met het evenredigheidsbeginsel.

Dit geldt ook voor het bellen naar verzoeker op zijn mobieltje toen hij al werkte, ook al gaf de consulent aan dat zij zich dit niet kon herinneren. Gelet echter op haar eerdere telefoontje in de privésfeer en de uitdrukkelijke verklaring van verzoeker, acht de Ombudscommissie het aannemelijk dat de consulent hem tijdens zijn werk telefonisch probeerde te bereiken.

Klachtbehandeling

De klacht werd door de gemeente behandeld overeenkomstig de voorschriften van titel 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gesprek met verzoeker over zijn klacht werd afgerond toen verzoeker meedeelde geen beroep meer te willen doen op bijstand en formele behandeling van de klacht niet nodig te vinden. Helaas verzuimde de klachtencoördinator om verzoeker dit schriftelijk te bevestigen. Toen verzoeker vroeg waar de schriftelijke reactie op zijn klacht bleef, deed de gemeente alsnog nader onderzoek en stuurde aan verzoeker haar bevindingen en conclusie.

Volgens de Awb (artikel 9:5) vervalt de verplichting om schriftelijk een reactie te geven op de klacht, wanneer het bestuursorgaan naar tevredenheid van klager aan diens klacht tegemoet is gekomen. Het is aannemelijk dat de klachtencoördinator ervan uitging dat verzoeker genoegen nam met de uitleg over de verplichtingen van de Wwb wat betreft het aanvaarden van werk, omdat verzoeker toen ook aangaf dat hij zijn aanvraag om bijstand introk. In een dergelijk geval acht de Ombudscommissie het aan te bevelen om met een brief dit te bevestigen en daarin (nogmaals) de vraag te stellen of de klacht op deze wijze naar tevredenheid is afgerond.

Oordeel

De klacht van verzoeker is (deels) gegrond.

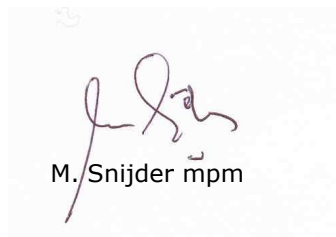
De gedragingen van de gemeente zijn ten aanzien van de behoorlijkheidsnormen

- Redelijkheid: behoorlijk
- privacy (informatieverwerving): niet behoorlijk;
- evenredigheid: niet behoorlijk;
- klachtbehandeling: niet zorgvuldig.

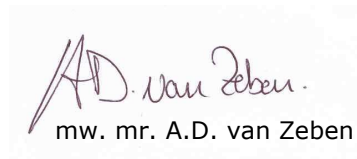
Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 8 mei 2009.



Mr. A. Lunenburg



M. Snijder mpm



mw. mr. A.D. van Zeben