

**Klachten uit zicht,
mensen buiten beeld?**

Een onderzoek naar de behandeling
van klachten van mensen met een
arbeidsbeperking



Onderzoeksteam

Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
Hillechien van Dijk, onderzoeker
Danny Hanse, onderzoeker structurele aanpak
Daniëlla Heirweg, onderzoeker
Berdien Wiegel, projectondersteuner

Tekstopmaak

OBT bv, Den Haag

Datum: 10 december 2019

Rapportnr: 2019/058

Klachten uit zicht, mensen buiten beeld?

Als Nationale ombudsman vind ik dat het perspectief van de burger centraal moet staan bij alles wat de overheid doet. Ik zet mij daarom in voor een goede relatie tussen hen beiden. Daarvoor is het belangrijk dat de overheid toegankelijk is en de burger laat weten waar en hoe hij op een laagdrempelige manier zijn klacht kan indienen. En een luisterend oor biedt mocht dit nodig zijn.¹ Dit is nog belangrijker voor kwetsbare groepen, zoals beschut werkers. Wij hebben hier eerder nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. In het rapport *Oog voor burgers met een arbeidsbeperking* (2014) zagen wij dat mensen in de sociale werkvoorziening (Wsw'ers) in de praktijk nergens met hun klachten terecht konden. Daarom riepen wij gemeenten op hun verantwoordelijkheid te nemen.²

Dat was de situatie vóór de decentralisaties. Helaas moet ik constateren dat deze burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt – nog steeds – nauwelijks in beeld zijn bij gemeenten.

Vijf jaar later

Inmiddels zijn we vijf jaar verder en is de Participatiewet van kracht. Doel van deze wet was onder andere om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen.³ Die doelstelling is, zo bleek onlangs uit de eindevaluatie van de Participatiewet door het Sociaal Cultureel Planbureau, echter niet behaald.⁴

Zelf heb ik de indruk dat met de invoering van de Participatiewet de overheid meer op afstand van de burger is komen te staan dan dichterbij. Dit staat haaks op wat destijds met de decentralisaties in 2015 werd beoogd. De belangrijkste doelstelling van de decentralisaties was immers zorg en ondersteuning dicht bij de burgers te organiseren om meer maatwerk te kunnen leveren en kosten te besparen. Gemeenten hebben hun wettelijke taken op dit gebied vrijwel zonder uitzondering overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen. Daarmee zijn zij (nog meer) op afstand van hun inwoners met een arbeidsbeperking komen te staan. Dat vind ik zorgelijk. Ondanks goede intenties en inspanningen van gemeenten en betrokken instanties om mensen met een arbeidsbeperking een positie in onze maatschappij te geven, is er beperkt zicht op hoe het deze kwetsbare groep vergaat. Een groep die niet snel aan de bel trekt bij problemen.

Burgers kennen hun overheid niet

De regelgeving over beschut werk is ingewikkeld. De wijze waarop de uitvoering is georganiseerd is zo mogelijk nóg ingewikkelder. Gemeenten hebben een wettelijke taak om hun inwoners, die daarvoor een indicatie hebben gekregen, aan een beschutte werkplek te helpen.⁵ Maar veel gemeenten hebben deze taak uitbesteed – via delegatie of mandaat – aan andere organisaties. Hierdoor zijn meerdere instanties betrokken bij de uitvoering en staat de gemeente steeds verder af van haar inwoners die afhankelijk zijn van een beschutte werkplek. Voor een burger is het dan niet eenvoudig te achterhalen wie waarvoor precies verantwoordelijk is. En bij wie hij of zij moet zijn met een probleem. Bij de gemeente? De gemeenschappelijke regeling? Bij het SW-bedrijf? Of bij alle drie? Uitbesteding van taken kan ertoe leiden dat, als het gaat om verantwoordelijkheid nemen, naar elkaar wordt gewezen.

1 Dit volgt ook uit een recent onderzoek van de Nationale ombudsman onder burgers over hoe zij hun relatie met de overheid zien; nu en in de toekomst. Kantar in opdracht van de Nationale ombudsman, 26 april 2019.

2 Rapport Nationale ombudsman van 23 september 2014, rapportnummer [2014/120](#).

3 Met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 zijn taken van de rijksoverheid overgeheveld naar gemeenten. De wet verving de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).

4 Zie de *Eindevaluatie van de Participatiewet* door het Sociaal Cultureel Planbureau. Hierin werd onder meer geconcludeerd dat de doelstellingen van de Participatiewet nauwelijks zijn behaald.

5 Zie bijlage 1: achtergrondinformatie.



De overheid is voor burgers uit het zicht geraakt. Als zij een klacht willen indienen, verdwalen zij in een bestuurlijk doolhof. En lopen vervolgens vast doordat gemeenten aangeven dat zij daar niet meer over gaan. Zij voelen zich met hun klacht van het kastje naar de muur gestuurd. Ook hier maak ik mij zorgen over.

Problemen in de praktijk

Dit jaar heb ik een meldpunt ingesteld voor mensen met een arbeidsbeperking. Uit de meldingen die ik daarop heb ontvangen blijkt dat deze mensen meerdere problemen ervaren. Allereerst zijn er knelpunten bij de toegang tot beschut werk. Het UWV geeft weliswaar indicaties af, maar er is een tekort aan geschikte, beschutte werkplekken. En mensen die wel een werkplek hebben gevonden, zijn niet altijd tevreden en lopen tegen problemen aan. Zij durven deze niet altijd te bespreken, klagen over ondeskundige begeleiding of voelen zich soms door andere groepen geïntimideerd. Ook ervaren zij grote werkdruk. Tot slot is het voor hen niet eenvoudig om een klacht in te dienen. Zij zijn bang voor de gevolgen, zoals het kwijtraken van hun baan, en weten vaak nog steeds niet waar zij met hun klacht terecht kunnen.

Gemeenten blijven verantwoordelijk

Ik zie dat gemeenten geneigd zijn de behandeling van klachten formeel juridisch te benaderen. Het perspectief van burgers is ondergeschikt aan het beleid. Wanneer de uitvoering is overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, ziet een gemeente bij klachten vaak geen rol meer voor zichzelf weggelegd. Het beleid is dat de gemeenschappelijke regeling de klachten moet behandelen. Ik vind het niet behoorlijk als de gemeente dan geen verantwoordelijkheid meer neemt. Als gemeenten hun taken uitbesteden kunnen zij zich bij een klacht van een burger, hun inwoner, niet verschuilen achter het feit dat die taak is overgedragen. Want ook dán dienen zij toe te zien op een behoorlijke uitvoering van het beschut werken én de klachtbehandeling hierover. Het zijn inwoners van hun gemeente. Mijn pleidooi eind oktober 2019 voor één loket in iedere gemeente waar inwoners met hun probleem of vraag terecht kunnen, sluit hierop aan.⁶

Voor mensen met een arbeidsbeperking geldt dit in het bijzonder. Het zijn de gemeenten die een beschutte werkplek voor deze inwoners moeten verzorgen. Zij zijn van gemeenten afhankelijk, omdat er vaak geen alternatief is voor hun baan. Het gaat om een kwetsbare groep voor wie wet- en regelgeving ingewikkeld is. Dit geldt overigens niet alleen voor beschut werk, maar ook voor andere kwetsbare groepen waarvoor de gemeente een arbeidsvoorziening moet regelen. Het maakt dan niet uit of een gemeente de uitvoering van deze taak heeft uitbesteed aan een andere instantie, zoals een gemeenschappelijke regeling of een SW-bedrijf. De gemeente is en blijft verantwoordelijk. Dat houdt in dat deze mensen weten waar zij met hun problemen en klachten over hun werksituatie terecht kunnen.

Naar een laagdrempelig klachtrecht

Het is de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders (hierna B&W) om op de hoogte te zijn en te weten waar hun inwoners tegen aanlopen. Voor kwetsbare groepen in het bijzonder moet de deur van de gemeente wijd openstaan. Het is belangrijk dat de gemeente met alle partners die betrokken zijn bij de uitvoering van beschutte werkplekken heldere afspraken maakt over de klachtprocedure en (wijze van) klachtafhandeling. En zich periodiek laat informeren over de ontvangen signalen en afhandeling. Als er signalen zijn dat het op de werkvloer niet goed gaat, dan moet de gemeente actief inspelen op die problemen en deze aanpakken.

6 <https://www.trouw.nl/politiek/de-overheid-is-een-machine-geworden-b0d70c4b>

Oproep

Ik vind dat, ondanks de goede ontwikkelingen die er al zijn, gemeenten meer actie moeten ondernemen. Actie om ervoor te zorgen dat kwetsbare groepen in onze samenleving hun recht om een klacht in te dienen goed kunnen uitoefenen. Gemeenten dienen zich te realiseren dat voor deze groep burgers de overheid uit zicht is geraakt en er dus een taak ligt voor de overheid om in beeld te blijven. Dat hoort bij een toegankelijke, inclusieve overheid.

Daarom roep ik de verantwoordelijke wethouders (en daarmee de colleges van B&W) nadrukkelijk op:

- te zorgen voor één loket waar burgers, met name kwetsbare groepen zoals inwoners met een arbeidsbeperking, rechtstreeks terecht kunnen met hun probleem of hun klacht;
- vinger aan de pols te houden bij de afhandeling van klachten van mensen met een arbeidsbeperking, ongeacht waar die klachtafhandeling plaatsvindt;
- actief navraag te doen hoe het mensen met een arbeidsbeperking op hun aangepaste werkplek vergaat.

Den Haag, 10 december 2019

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Inhoudsopgave

1 Waarom dit onderzoek? 7

- 1.1 Aanleiding en achtergrond 7
- 1.2 Doel- en vraagstelling 7
- 1.3 Aanpak 8
- 1.4 Reikwijdte 8
- 1.5 Leeswijzer 9

2 Gemeenten op afstand, klachten uit zicht 10

- 2.1 Inleiding 10
- 2.2 Verantwoordelijk voelen of verantwoordelijk zijn? 10
- 2.3 Vinger aan de pols? 12
- 2.4 Uit de rondetafelgesprekken 13

3 Knelpunten rond de toegang 14

- 3.1 Inleiding 14
- 3.2 Om welke groepen gaat het? 14
- 3.3 Onvoldoende passende (beschutte) werkplekken 15
- 3.4 Andere signalen 16
- 3.5 Uit de rondetafelgesprekken 18

4 Onvrede op de werkvloer 19

- 4.1 Inleiding 19
- 4.2 Angst om problemen te bespreken 19
- 4.3 Intimidatie 19
- 4.4 Spanningen op de werkvloer tussen verschillende (doel)groepen 20
- 4.5 Onvoldoende deskundige begeleiding 21
- 4.6 Te eenzijdig werk en weinig mogelijkheden om door te groeien 22
- 4.7 Druk om te presteren 23
- 4.8 Uit de rondetafelgesprekken 24

5 Belemmerende factoren voor het indienen van een klacht 25

- 5.1 Inleiding 25
- 5.2 Nauwelijks klachten 25
- 5.3 Angst om een klacht in te dienen 26
- 5.4 Klagen in stappen 27
- 5.5 Complexiteit klachtenprocedures 27
- 5.6 Uit de rondetafelgesprekken 30

Bijlage 1: Achtergrondinformatie 31

Bijlage 2: Verslagen van twee rondetafelgesprekken 33

1 Waarom dit onderzoek?

Uit een brief aan de Nationale ombudsman:

'Graag wil ik u 'n klacht voorleggen – die al jaren speelt v.w.b. de werkwijze en omgang van het Wsw-bedrijf waar ik via de gemeente (...) sinds okt. 2012 bij in dienst ben. I.v.m. de gang van zaken die er spelen voeg ik dit als document toe aan deze mail!! Gemeente (...) onderneemt niets / tot bijna niets omdat zij de verantwoording leggen bij het Wsw bedrijf?? Wat vreemd is. Mijsn inziens is en blijft de gemeente verantwoordelijk voor de mensen in de Wsw. Schijnbaar is dit in deze gemeente niet zo...??

Ook de beleidsmedewerkers van de gemeente luisteren naar de klacht en gaan met de bedrijfsjurist en de secretaris / algemeen directeur in gesprek, beloven met oplossingen te komen – waarna er niets meer gebeurt of afspraken niet worden nagekomen. Anderzijds kunnen de beleidsmedewerkers niet veel ondernemen want de wethouder die over het personeel van de gemeente gaat (dus feitelijk hun baas) zit ook in het algemeen en dagelijks bestuur van het Wsw-bedrijf en is tevens wethouder van SoZaWe van (...) ... Deze wethouder wil totaal niet met mij in gesprek al jaren niet...??? Anderzijds is de voorzitter van het bestuur van het Wsw-bedrijf de wethouder van SoZaWe van de gemeente (...) en die wil evenmin met mij in gesprek...

En de secretaris / algemeen directeur van het Wsw-bedrijf – is 1 x vorig jaar met mij in gesprek gegaan: hij verdraait feiten die schriftelijk vastliggen ?? Komt met de opmerking: streep eronder er zijn geen klachten, wij willen het beste voor u en dat is gewoon weer aan het werk?? Anderzijds is hij van mening dat HIJ beslist en niemand anders, bijna de GOD van de Wsw. Het is zijn bedrijf en hij beslist hoe iedereen behandeld wordt...niemand anders!! Later bleek dat hij ook niet meer over mij, met wie dan ook, wilde spreken en hij komt afspraken niet na... Verder hebben ze me niet gewezen op de mogelijkheid om 'n officiële klacht in te dienen / niet te vinden?? En toen het gemeld werd via de gemeente (beleidsmedewerker) in 2018, werd er meteen vermeld door de gemeente: hoeft u niet te doen dat stadium ben je voorbij wij lossen het op... Opmerkend dat ik sowieso geen vertrouwen heb in de onafhankelijkheid van deze commissie...!! Net als de voorzitter van de ondernemingsraad die jaren geleden mijn klacht niet wilde opnemen omdat dit tegen zijn directe baas gericht was...!!!?? Zo ver de onafhankelijkheid.... van iedereen... Ik hoop dat u de instantie bent die mij wel verder kan helpen..'

1.1 Aanleiding en achtergrond

Signalen en klachten die de Nationale ombudsman in de afgelopen periode ontving van mensen die afhankelijk zijn van een beschutte werkplek, vormden aanleiding om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman zicht krijgen op de vraag hoe de gemeente – bij de overdracht van haar wettelijke taak – klachten of problemen van mensen die zijn aangewezen op aangepast werken in de praktijk oppakt. Wat mogen mensen met een arbeidsbeperking in dat opzicht van hun gemeente verwachten? Tevens is onderzocht tegen welke problemen de doelgroep aanloopt en is gekeken of zij weet waar en hoe zij een probleem bespreekbaar maakt. De onderzoeksvragen luiden:

1. Hoe zien gemeenten hun klachtbehandeling als zij hun wettelijk taak met betrekking tot aangepast werken hebben overgedragen? Hebben gemeenten nog steeds zicht op de klachten en problemen van deze doelgroep?
2. Tegen welke problemen lopen mensen met een arbeidsbeperking aan en weten zij waar zij met hun klachten en problemen terecht kunnen?



1.3 Aanpak

De Nationale ombudsman heeft bij de start van het onderzoek in januari 2019, een meldpunt geopend voor mensen die zijn aangewezen op aangepast werk en die ontevreden zijn over de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven. Doel van dit meldpunt was om de aard en omvang van de problematiek beter in beeld te krijgen. Het meldpunt is van medio januari 2019 tot en met medio juli 2019 geopend geweest. In totaal zijn er 50 meldingen binnengekomen. Deze meldingen zijn nader geanalyseerd. Met de meeste van de melders is telefonisch contact opgenomen. Een aantal melders is uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek om de melding nader toe te lichten. Voorts hebben onderzoekers van de ombudsman drie SW-bedrijven en gemeenten bezocht. Zij spraken met diverse medewerkers van de SW-bedrijven en van gemeenten: vertrouwenspersonen, werkbegeleiders, klachtfunctionarissen, directie, beleidsambtenaren en wethouders. Er zijn zeven klachtenregelingen van SW-bedrijven bestudeerd. Ook is gesproken met adviesbureau Berenschot⁷, de Inspectie SZW en diverse belangen- en brancheorganisaties. Tijdens het Landelijke Congres Cliëntenraad van 11 april 2019 heeft de substituut-ombudsman, Joyce Sylvester, een inleiding verzorgd over klachtbehandeling in relatie tot beschut werk. Hierbij is zij nader ingegaan op de voorlopige bevindingen van het onderzoek.

Het onderzoek is afgerond met twee rondetafelgesprekken die op 11 oktober 2019 plaatsvonden in Amersfoort.⁸ Tijdens deze bijeenkomsten is gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek en zijn oplossingsrichtingen voor gesignaleerde knelpunten verkend. De verslagen van de twee bijeenkomsten zijn in de bijlagen van dit rapport opgenomen.

1.4 Reikwijdte

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat mensen die aangepast werk verrichten om verschillende redenen zelden klachten indienen of op andere wijze melding maken van de problemen waar zij tegenaan lopen. Dit bleek zowel uit de reacties die op het meldpunt van de ombudsman binnen kwamen als uit de interviews die de onderzoekers van de ombudsman hebben afgenomen. De meldingen gingen vooral over de problemen waar mensen in de praktijk tegenaan lopen en over de redenen waarom zij hun problemen niet of nauwelijks aankaarten bij de werkleiding. Omdat het hierbij gaat om noemenswaardige problemen en omdat de meldingen opvallend eensluidend waren, zijn de gemelde problemen en knelpunten eveneens in dit rapport beschreven.

Aanvankelijk richtte dit onderzoek zich op de groep mensen die aanpassingen en/of begeleiding nodig hebben op het werk, de zogenoemde beschut werkers.⁹ Op het meldpunt kwamen ook signalen binnen van andere 'groepen arbeidsbeperkten'. Deze kwamen grotendeels overeen met de signalen die beschut werkers afgaven. De ombudsman vindt het belangrijk dat alle kwetsbare mensen met een arbeidsbeperking laagdrempelig bij de gemeente terecht kunnen met hun probleem. Daarom is ervoor gekozen om in dit onderzoek ook hun meldingen en signalen mee te nemen.

7 Het onderzoeksbureau Berenschot heeft in 2018 het onderzoek 'Aantallen en Financiën Participatiewet' uitgevoerd. Op 21 november 2018 heeft het onderzoeksbureau de 'landkaart van de Participatiewet' gepubliceerd en op 28 juni 2019 de rapportage 'Beschut werk en Banenafpraak/Quotumregeling'.

8 Aan de eerste rondetafelbijeenkomst namen naast het ministerie van SZW, de inspectie SZW, de Landelijke Cliëntenraad, een aantal leidinggevers van SW-bedrijven en een aantal belangenorganisaties deel. De tweede rondetafelbijeenkomst vond plaats met wethouders van verschillende gemeenten.

9 Beschut werken heeft formeel alleen betrekking op de nieuwe doelgroep die onder de Participatiewet valt en niet op de 'oude groep' van WSW-ers. Voor de leesbaarheid van dit rapport wordt voor beide doelgroepen de term beschut werken gebruikt.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op de vraag hoe gemeenten hun klacht-afhandeling hebben georganiseerd en hoe zij zicht houden op de doelgroep. De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven vervolgens de knelpunten waar beschut werkers en andere groepen arbeids-beperkten in de praktijk tegen aanlopen. Het gaat voornamelijk om problemen die de groep ervaart als zij in aanmerking wil komen voor een passende werkplek, of om problemen die spelen op de werkplek zelf. Hoofdstuk 5 beschrijft belemmerende factoren die beschut werkers en andere groepen ervaren om een klacht in te dienen. In bijlage 1 staat achtergrondinformatie over beschut werk, de Wsw en het doelgroepenregister. Bijlage 2 bevat de verslagen van de rondetafelgesprekken.

In de hoofdstukken staan verschillende citaten van burgers en van ambtenaren uit gesprekken en/of meldingen vermeld. Dit zijn hun ervaringen. De ombudsman heeft niet nader onderzocht of hetgeen zij hebben verteld feitelijk klopt. Deze citaten zijn bedoeld om verschillende zienswijzen en perspectieven te illustreren.



2 Gemeenten op afstand, klachten uit zicht

2.1 Inleiding

Melders op het meldpunt van de ombudsman vertelden opvallend vaak dat zij zich niet serieus genomen voelen. Dat er niet naar hen geluisterd wordt. Zij hebben het gevoel dat er geen actie wordt ondernomen naar aanleiding van hun klacht of signaal. Of zij ervaren dat gemeenten hen terugverwijzen naar het SW-bedrijf zonder eerst zelf de klacht te kijken. Terwijl zij daar – naar eigen zeggen – vaak niet verder komen met hun klacht. Zij weten niet tot wie zij zich moeten wenden. Mensen voelen zich aan hun lot overgelaten en met hun probleem van het kastje naar de muur gestuurd. Gemeenten daarentegen vinden het soms moeilijk om te weten waar zij goed aan doen als een beschermt werker zich met een probleem of klacht meldt. Vaak heeft een gemeente de uitvoering van haar wettelijke taak overgedragen en vindt zichzelf niet bevoegd om de klacht te behandelen. Aan de andere kant willen gemeenten hun inwoners niet in de kou laten staan.

2.2 Verantwoordelijk voelen of verantwoordelijk zijn?

Formeel is het juist dat de gemeente geen bevoegdheden meer heeft ten aanzien van de klachtbehandeling als zij haar bevoegdheden heeft overgedragen. Ook de klachtbehandeling is immers met de overdracht van taken mee overgedragen. Veel gemeenten vinden dan ook dat iemand die zich met problemen tot de gemeente wendt, bij het verkeerde loket aanklopt. Toch zijn er gemeenten die de klacht zelf oppakken en naar een passende oplossing zoeken.

Een wethouder:

‘Stel een klacht bereikt mij omdat verzoeker bij de gemeenschappelijke regeling niet verder komt met zijn klacht. Dan zou ik informeren bij de gemeente en de directeur. Zelfs als de klacht door de gemeenschappelijke regeling helemaal is afgehandeld en ongegrond is verklaard, dan zou ik nog in overleg gaan zoeken voor een minnelijke oplossing. Ik voel me verantwoordelijk voor de inwoners van mijn gemeente.’

Maar de meeste gemeenten stellen zich in dit soort situaties zeer terughoudend op. Of zetten wel een extra stap maar met een teleurstellend resultaat.

Uit een brief van een gemeente:

‘Uit een reactie op een klacht van een werknemer van een SW-bedrijf: ‘Wij kunnen deze klacht niet afhandelen onder ons klachtenprotocol omdat er geen sprake is van een klacht over één van onze medewerkers.

(...) Wij voelen ons als aandeelhouder van (het SW-bedrijf; N.o.) betrokken bij u als inwoner van onze gemeente. Daarom zijn wij in gesprek gegaan (...) over de klachten betreffende een angstcultuur.

(Een medewerkster van het SW-bedrijf; N.o.) heeft ons laten weten dat zij geen andere signalen heeft over een angstcultuur. Ook bij het bestuur van de gemeente (...) en onze organisatie zijn geen signalen bekend over een eventuele angstcultuur. Wij kunnen op dit moment daarin verder niets voor u betekenen.’

De vraag is echter of deze terughoudende opstelling behoorlijk is. De ombudsman vindt dat de gemeente, als zij haar taken overdraagt, uit het oogpunt van behoorlijkheid moet waarborgen dat de wijze waarop haar taken worden uitgevoerd voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. Hij heeft hier meermalen op gehamerd.¹⁰ Als er aanwijzingen zijn dat degene aan wie de taken zijn overgedragen niet aan die eisen voldoet, dan moet een gemeente zich afvragen of zij haar taken wel op een behoorlijke wijze heeft overgedragen. Een klacht kan namelijk een aanwijzing zijn dat er iets mis gaat in de uitvoering.

Een gemeente liet in een onderzoek naar een klacht van een man die was aangewezen op werk onder aangepaste omstandigheden (beschut werk) de Nationale ombudsman weten niet bevoegd te zijn de klacht te behandelen.¹¹ Dit, omdat zij de uitvoering van haar wettelijk taak volledig had overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling. De gemeente had naar eigen zeggen geen bevoegdheden ten aanzien van deze man of ten aanzien van de personen en omstandigheden waarover hij klaagde. En op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) beschikte de gemeente ook niet over de informatie die nodig is om een klacht van de man te kunnen behandelen. Zij had die ook niet mogen opvragen. De gemeente was dan ook van mening dat de behandeling van de klacht door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moest worden behandeld en niet door de gemeente zelf. Wel erkende de gemeente dat zij als bestuurder van de gemeenschappelijke regeling erop moest toezien dat de bedrijfsvoering ordentelijk verloopt. En dit gold, aldus de gemeente, ook voor de klachtbehandeling in algemene zin.

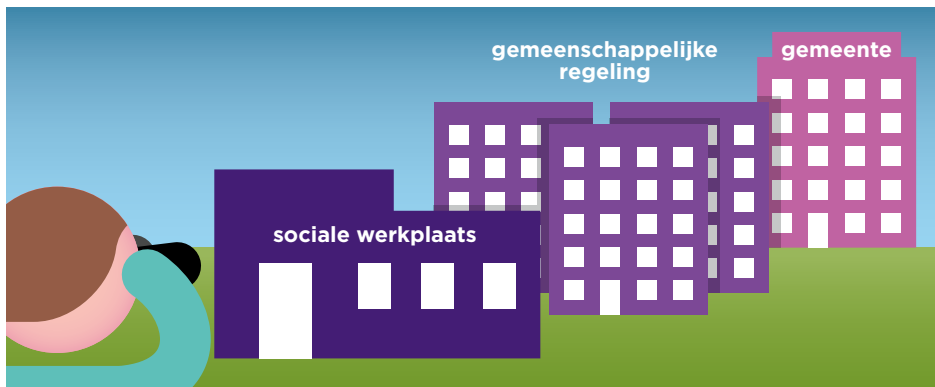
De ombudsman vindt dat een gemeente altijd een verantwoordelijkheid blijft houden ten opzichte van haar inwoners, ook als zij haar taken heeft uitbesteed of heeft overgedragen. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om kwetsbare inwoners, zoals mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Hij vindt dat gemeenten hun inwoners wanneer zij vastlopen bij de organisatie aan wie de gemeente haar taken heeft overgedragen, niet aan hun lot kunnen overlaten. Het is immers niet het probleem van de inwoners hoe de gemeente haar zaken heeft geregeld. Burgers zouden niet moeten verdwalen in een doolhof van klachtbehandeling. Sterker nog, wanneer een inwoner niet verder komt met zijn klacht dan moet de gemeente een luisterend oor bieden en zich oplossingsgericht opstellen. Wijst de gemeente haar inwoner de deur, dan handelt zij misschien wel rechtmatig maar niet behoorlijk. Het zou wenselijk zijn als de wetgever deze kwestie nader bekijkt.

¹⁰ Zie rapporten Nationale ombudsman: 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking', 2014/120, 'Passend werk', 2017/0050, 'Wie neemt ons nu eens serieus?', 2018/084 en rapportnummer 2018/092. Zie ook: 27 maart 2019, Gemeente.nu, Blog 'Doolhof van klachtbehandeling bij overdracht taken'.

¹¹ Zie: Nationale ombudsman. 'Wie neemt ons nu eens serieus?', 2018/084.

2.3 Vinger aan de pols?

Als de taken van het college zijn overgedragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is er bij de gemeente beperkt zicht op hoe het met haar inwoners met een arbeidsbeperking gaat. Door de stapsgewijze overdracht van verantwoordelijkheden en taken ontstaat er in de praktijk immers een steeds afstandelijkere relatie tussen de gemeente en haar beschut werkers:¹²



Dit geldt ook voor klachtbehandeling, waarbij gemeenten er vaak zelf voor kiezen om op afstand te blijven. Immers, de wettelijke taken van het college zijn overgedragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en die vertrouwt op de directie van het SW-bedrijf. De controlerende taak van de gemeenteraad blijft, zo bleek uit de rondetafels, vaak beperkt tot de financiële verantwoording van de begroting en rekening.

De ombudsman vraagt zich echter af op welke manier de belangen van de beschut werkers op de werkvloer worden geborgd en hoe gemeenten zicht houden op (eventuele) problemen die op de werkvloer spelen. Beschut werkers trekken doorgaans niet snel aan de bel als zij problemen ervaren. Hoe komen gemeenten dan aan nuttige inhoudelijke informatie? De ombudsman vindt dat hiervoor de inbreng van de doelgroep ook belangrijk is. Maar klachten bereiken gemeenten vaak niet. En direct contact met de mensen om te achterhalen wat er op de werkvloer speelt, hebben gemeenten meestal ook niet. Maar van gemeenten wordt wel verwacht dat zij actie ondernemen als blijkt dat er iets niet goed gaat op een beschutte werkplek. Hoe houden gemeenten dan de vinger aan de pols? Uit gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat ook zij op zoek zijn naar manieren om zicht te houden op het welzijn van de mensen die werkzaam zijn bij het SW-bedrijf, de reguliere werkgever of de gemeenschappelijke regeling. Het besef is er dat in de praktijk vooral de financiële verantwoording zwaar weegt. Er wordt niet actief naar klachten gevraagd. Dit probleem speelt nog meer wanneer mensen bij een reguliere werkgever in dienst zijn of daar gedetacheerd zijn.

Een voorbeeld is een situatie waarin een inwoner rechtstreeks de wethouder benadert met een probleem of met een klacht. Dan wordt in eerste instantie door de wethouder aan de directeur van het SW-bedrijf gevraagd om na te gaan wat er precies aan de hand is, waarna de afhandeling van de klacht vervolgens wordt overgelaten aan het SW-bedrijf. Er vindt over het algemeen geen terugkoppeling van de klachtafhandeling aan de gemeente plaats. Inzicht in de effectiviteit of de kwaliteit van de klachtbehandeling hebben gemeenten dan ook niet. Inhoudelijke informatie over klachtafhandeling wordt door het SW-bedrijf niet verstrekt. Cijfermatige informatie over klachten wordt meestal wel in jaarverslagen van het SW-bedrijf opgenomen, maar het is niet duidelijk in hoeverre deze met gemeenten worden gedeeld.¹³

¹² Zie: Nationale ombudsman. 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking', [2014/120](#).

¹³ Het ministerie van SZW liet weten dat de gemeenteraad de jaarverslagen van de SW-bedrijven moet goedkeuren.

Een medewerkster van een geschillencommissie:

‘Elk jaar maakt de geschillencommissie een jaarverslag. Dit wordt besproken in het managementteam. Voor zover bekend wordt het jaarverslag niet gedeeld met de gemeente. Als dit wel het geval is loopt dit via de directeur. Het is weleens voorgekomen dat een klacht wordt doorgestuurd vanuit de gemeente. De klacht wordt dan volgens de gebruikelijke route behandeld.’

2.4 Uit de rondetafelgesprekken

Een wethouder die tijdens één van de rondetafels aanwezig was vond het opmerkelijk dat gemeenteraden zich nauwelijks bemoeien met wat er in een SW-bedrijf plaatsvindt. Hij stelde dat ten onrechte wordt gedacht dat de positie van een SW-bedrijf sinds 2015 onveranderd is gebleven, terwijl er nu veel meer gewerkt wordt aan het zoveel mogelijk (naar buiten) plaatsen van de doelgroep. Dat is ook de doelstelling van de inclusieve arbeidsmarkt. Maar de gemeente is meer op afstand komen te staan. Zo merkte een deelnemer op dat de gemeenteraad nog nooit aan het SW-bedrijf van die gemeente heeft gevraagd of de mensen tevreden zijn met hun werk. Of geïnformeerd of er klachten zijn. Verder vond een aantal deelnemers het mooi dat reguliere bedrijven hun deuren openen voor mensen met een beperking, maar wees er vervolgens op dat niet moet worden vergeten dat er uiteindelijk een wettelijke eindverantwoordelijkheid bij de gemeenten ligt als deze mensen in het reguliere bedrijfsleven tegen problemen aanlopen. Voorts werd er naar voren gebracht dat gemeenten formeel gezien meer verantwoording zouden moeten nemen als het om klachten van bijvoorbeeld beschut werkers gaat.

Een deelnemer merkte op dat veel afhankelijk is van de betrokkenheid van de wethouder. In zijn gemeente gaat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de werkvloer op en wordt met medewerkers gesproken. Dat is iets persoonlijks dat met een nieuwe directeur weer kan veranderen. De lokale verschillen in de wijze waarop het beschut werk is georganiseerd kunnen het gevolg zijn van de gemeentelijke politiek. Dat betekent dat dit na verloop van tijd weer anders georganiseerd kan gaan worden. Daarom is het vastleggen van een goede klachtenregeling een betere borging. In ieder geval dat de gemeente het systeem van klachtafhandeling moet bewaken.

Een wethouder vertelde dat zijn gemeente het van zich af heeft georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling en dat de gemeente niet direct bij beschut werk betrokken is. Alles moet bij de gemeenschappelijke regeling worden afgehandeld. Omdat er door de gemeenschappelijke regelingen ook wordt gedetacheerd zitten er meer schakels tussen de werkplek en de gemeente en is er bij de gemeente ook minder zicht op klachtbehandeling. Zo wordt het naar elkaar verwijzen in geval van klachten in de hand gewerkt. Een andere wethouder beschouwde het onderzoek van de ombudsman als een ‘wake up call’. Naar eigen zeggen werd hij hierdoor op de klachtenregeling van zijn eigen gemeente geattendeerd.



3 Knelpunten rond de toegang

3.1 Inleiding

Hoewel dit onderzoek zich richt op de wijze waarop gemeenten omgaan met klachten van beschut werkers, vindt de ombudsman het ook belangrijk om te weten *waarover* zij (zouden willen) klagen. Waar lopen deze mensen in de praktijk tegenaan? De ombudsman legt hier zo de nadruk op omdat de doelgroep hem steeds weer laat weten dat zij zich niet gehoord voelt. Mensen ervaren dat er over hun hoofden heen wordt beslist. De ombudsman vindt dat de situatie van beschut werkers met zich meebrengt dat de overheid een extra verantwoordelijkheid voor hen moet voelen. Maar dat kan alleen als diezelfde overheid in beeld heeft wat de ervaringen van beschut werkers zijn. Daarom gaat de ombudsman in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk in op de belangrijkste knelpunten die op zijn meldpunt zijn binnengekomen. Te beginnen bij de knelpunten die rond de toegang tot een beschutte werkplek spelen. Hieronder wordt eerst een kort overzicht gegeven van diverse groepen die de ombudsman in dit onderzoek tegenkwam.

3.2 Om welke groepen gaat het?

De beschut werker

In de Participatiewet is een nieuwe vorm van werk opgenomen voor mensen die veel aanpassingen en/of begeleiding nodig hebben op het werk, de zogenoemde beschutte werkplek. Het gaat om werk voor mensen die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap alleen in een beschutte omgeving kunnen werken en die meer ondersteuning nodig hebben dan van een gewone werkgever verwacht kan worden. Beschut werk kan bijvoorbeeld worden georganiseerd bij een SW-bedrijf, bij de gemeente zelf of bij een reguliere werkgever als die werkgever toch de beschutte omstandigheden die nodig zijn kan bieden. Dat kan met een dienstverband bij de feitelijke reguliere werkgever, maar er wordt ook met detacheringen gewerkt. De ondersteuning van de mensen die beschut werk doen, kan door de gemeente zelf worden geregeld; soms heeft ook het UWV hierbij een rol door het leveren van een jobcoach.

De Wsw'er

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) was bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden kunnen werken. In de sociale werkvoorziening konden zij werk verrichten dat was aangepast aan wat zij wel konden. Deze mensen kregen een dienstverband bij het SW-bedrijf. Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Vanaf dat moment kunnen geen nieuwe mensen meer instromen in de WSW. Mensen die al onder de Wsw werkzaam waren, blijven onder dezelfde voorwaarden werken zolang zij een indicatie houden.

De doelgroeper

Ook is er sinds 1 januari 2015 de Banenafpraak. Onder deze regeling vallen mensen die een arbeidsbeperking hebben, maar die wel in staat worden geacht bij een reguliere werkgever te werken. Voor deze groep moeten werkgevers een vastgesteld aantal banen realiseren. Onder deze 'doelgroeper' vallen bijvoorbeeld Wajongers die arbeidsvermogen hebben en mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Ook mensen die wel een Wsw-indicatie hadden maar niet werkzaam waren, behoren tot deze groep.

3.3 Onvoldoende passende (beschutte) werkplekken

Mensen klagen er bij de ombudsman over dat hun gemeente onvoldoende beschut werk beschikbaar heeft, terwijl zij wel van het UWV een indicatie voor beschut werk hebben gekregen. Of zij vertellen dat de gemeente alleen het 'standaard' sociale werkplaats werk in de aanbieding heeft, maar niet het voor hen passende werk conform hun indicatie.

Uit een melding:

'Afgelopen zomer heb ik contact met u gehad over de indicatie beschut werk van mijn zoon. Helaas moet ik u berichten dat hij tot op heden nog steeds geen werkplek heeft. Nadat hem begin september jl. een werkplek (met behoud van uitkering voor 6 weken) was aangeboden is dit alsnog ingetrokken. Het bleek dat er toch geen ruimte voor hem was. Voordat hij überhaupt was begonnen! Gelukkig loopt de bezwaarzaak nog en staat daarna de mogelijkheid om naar de rechter te gaan open. Het is erg zorgelijk dat de gemeente zo met haar burgers omgaat. Dit betreft kwetsbare burgers die een stabiele en duurzame werkplek nodig hebben met zekerheid van een inkomen om van te leven. Uit het lange traject waar we nu mee bezig zijn, is duidelijk dat de gemeente geen plek heeft voor burgers met een bepaalde (hoge) intelligentie. Zij kunnen geen maatwerk leveren en zijn gewend om alleen sociale werkplekken (voormalige SW-bedrijf) aan te bieden. Tevens maakt de gemeente geen gebruik van de expertise van het UWV Werkbedrijf. Zo zijn we nu bijna 10 maanden verder en staan we met lege handen.'

Tot 2017 konden alleen gemeenten een aanvraag voor een advies beschutte werkplek indienen bij het UWV. Omdat bleek dat een aantal gemeenten helemaal geen beschutte werkplekken aanbod, is in 2017 de wet gewijzigd. De aanpassing hield in dat mensen ook zelf een advies beschut werk bij het UWV kunnen aanvragen. Gemeenten zijn in beginsel verplicht om bij een positief advies een beschutte werkplek aan te bieden. Maar die verplichting geldt alleen wanneer het voorgeschreven aantal plekken voor de gemeente nog niet is bereikt.¹⁴ Als er meer adviezen van het UWV zijn dan plekken, komt de inwoner van de gemeente in kwestie op een wachtlijst. De gemeente moet in een Verordening vastleggen welke voorzieningen tijdens deze wachtperiode aangeboden kunnen worden aan deze mensen. Vanaf eind 2017 is het aantal positieve adviezen beschut werk aanmerkelijk gestegen. Maar helaas betekende dit niet dat hiermee ook het aantal mensen dat op een beschutte werkplek werkzaam is, evenredig steeg.¹⁵ Juist omdat het bieden van maatwerk bij beschut werk zo belangrijk is, lukt het gemeenten niet altijd om een werkomgeving en begeleiding te vinden die past bij de afgegeven indicatie.

Een wethouder:

'Het grootste probleem sindsdien is dat het Participatiebedrijf weinig instroom heeft. De gemeenten zijn terughoudend. Het lijkt een regionaal probleem te zijn. Gemeenten lopen achter op de taakstelling.'

De ombudsman heeft in eerdere onderzoeken geconcludeerd dat gemeenten zich niet kunnen verschuilen achter het feit dat er geen geschikte plekken zijn. De wettelijke regeling bepaalt namelijk dat gemeenten beschutte werkplekken creëren; niet dat zij er al zijn.

14 In een ministeriele regeling is uitgewerkt om hoeveel plekken per gemeente het gaat. Dat aantal wordt per jaar vastgesteld. Zie bijvoorbeeld Staatscourant Nr. 69402, 11 december 2018, voor de regeling voor 2019.

15 Zo bleek uit de Kamerbrief van de staatssecretaris van SZW 23 mei 2019 dat er aan het eind van het derde kwartaal van 2018 wel 2500 mensen op een beschutte werkplek werkzaam waren, maar dat het aantal verstrekte adviezen 3700 was.



Zo publiceerde de ombudsman eind 2018 een rapport naar aanleiding van een individuele klacht van iemand die aangewezen was op beschut werk maar van zijn gemeente, ondanks een positief advies van het UWV, geen passende werkplek kreeg aangeboden.¹⁶ Een plaats in de sociale werkvoorziening was voor hem niet passend, gezien zijn hoge intelligentie. En beschut passend werk bij de gemeente zelf, of bij een reguliere werkgever, had de gemeente niet voor hem in de aanbieding. De ombudsman vond het op grond van het arbeidsverleden van de man niet aannemelijk dat er voor hem helemaal geen passend werk was of kon worden gecreëerd. Hij was namelijk vele jaren achtereenvolgend werkzaam geweest in een voltijd baan. Voor sommige indicaties beschut werk lijkt het realiseren van werkplekken voor gemeenten veel lastiger te zijn dan ten tijde van de invoering van de Participatiewet was voorzien.

In de signalen en klachten die bij de ombudsman zijn binnengekomen, blijkt ook herhaaldelijk dat voor personen die intelligent zijn maar die desondanks veel begeleiding, ondersteuning of juist veel vrijheid nodig hebben, het voorzien in een passende beschutte werkplek problemen oplevert. Die plekken zijn er kennelijk te weinig en het lukt gemeenten niet goed om deze te creëren.

Regeling complex en omslachtig

Er zijn gemeenten die geen beschutte werkplekken aanbieden omdat zij de regeling te ingewikkeld en te omslachtig vinden. Zij helpen mensen met een arbeidsbeperking liever op hun eigen manier aan het werk. Dat vinden ze goedkoper en efficiënter. Ook uit de evaluatie beschut werk van de Inspectie SZW kwam naar voren dat gemeenten de regeling beschut werk complex vinden.¹⁷ Maar als de regeling voor gemeenten al ingewikkeld is, hoe moeilijk is het dan wel niet voor een beschut werker?

Een enkele gemeenschappelijke regeling detacheert beschut werkers bij reguliere bedrijven en neemt ze de daarbij behorende administratieve rompslomp uit handen. Op die manier maken zij het in dienst nemen van een beschut werker aantrekkelijker voor bedrijven.

Grote verschillen in regionaal of gemeentelijk beleid

Sinds de decentralisatie in 2015 hebben gemeenten steeds meer eigen beleid op het gebied van Wmo, jeugdzorg en Participatiewet ontwikkeld. Zo ook voor beschut werk. Het verschil in beleid komt bijvoorbeeld tot uiting in de mogelijkheden die gemeenten bieden als iemand na het krijgen van een advies beschut werk nog langere tijd in afwachting is van een passende beschutte werkplek. Wat gemeenten in die periode aan de beschut werker aanbieden verschilt aanzienlijk en varieert van niets tot een tijdelijke plek in de dagbesteding. Sommige gemeenten detacheren beschut werkers bij reguliere werkgevers, anderen weer niet. Er zijn bijvoorbeeld ook gemeenten die de nodige inspanningen leveren om jongeren met een beperking vroeg in het vizier te krijgen. Zij onderhouden nauwe contacten met scholen in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en gaan via die weg bewust op zoek naar jonge mensen die tot de doelgroep behoren. Andere gemeenten hebben hier nauwelijks oog voor. De beleidsvrijheid die gemeenten hebben gekregen zorgt ervoor dat zij meer kunnen inspringen op plaatselijke behoeften en mogelijkheden. Het nadeel is dat in de inrichting van beschut werk grote verschillen tussen gemeenten bestaan. Verschillen die voor de individuele burger, afhankelijk van zijn behoeften in de praktijk soms slecht uitpakken of tot onduidelijkheden kunnen leiden.

3.4 Andere signalen

Zoals eerder werd aangegeven, ontving de Nationale ombudsman niet alleen signalen van mensen die beschut werk verrichten of zouden willen verrichten. Ook mensen met een Wsw-indicatie en mensen die onder de Banenafpraak vallen, wisten de ombudsman te bereiken met herkenbare klachten.

¹⁶ Zie: Nationale ombudsman [rapportnummer 2018/092](#).

¹⁷ *Eindrapport Evaluatie beschut werk*, Inspectie SZW, november 2019.

- **Onduidelijkheid bij burger over verschillende elkaar uitsluitende regelingen**

Mensen met een arbeidsbeperking lopen vaak aan tegen de complexiteit en rigiditeit van de verschillende regelingen. Zij begrijpen soms niet waarom zij in de ene regeling zitten en niet in de andere en waarom zij niet van regeling kunnen switchen. Dat is ook lastig uit te leggen aan iemand die graag aan de slag wil en moet wachten tot er een baan voor hem is.

Uit een melding:

‘Mijn zoon van 21 jaar heeft een vorm van autisme. Via de sociale werkplaats werd hij gedetacheerd bij een externe instantie. Maar hij kreeg geen passende begeleiding. Hij moet begeleid worden door iemand die kennis en ervaring heeft met autisme. Anders ontstaan er snel misverstanden en andere problemen in de communicatie. Op de werkvloer zijn echter bijna geen mensen die kennis hebben van deze aandoening. Daardoor ging het mis. Mijn zoon zit nu thuis in afwachting van een geschikte beschutte werkplek. Maar afwachten is niets voor hem. Ik wil graag dat de gemeente hem in de dagbesteding zet zolang er geen beschut werk beschikbaar is. Er is een vorm van dagbesteding die geschikt voor hem is en waar hij ook graag heen wil. Maar de gemeente wil hem daar niet plaatsen omdat hij is geïndiceerd voor beschut werk. Volgens de gemeente is dan eerst een herbeoordeling nodig. Maar dat gaat lang duren. Bovendien kan hij dan niet meer terug naar beschut werk.’

Wanneer er een indicatie is afgegeven voor de ene regeling kan een persoon niet zomaar voor een andere regeling in aanmerking komen. Mensen met een indicatie beschut werk komen formeel gezien bijvoorbeeld niet in aanmerking voor dagbesteding in afwachting van een beschikbare beschutte werkplek. Dat zou bij strikte uitvoering van de regelgeving tot gevolg kunnen hebben dat zij werkloos thuis zitten, ook als zij zelf graag alvast aan de slag gaan via dagbesteding. Aan de persoon zelf is het moeilijk uit te leggen waarom hij niet met behoud van uitkering aan de slag mag, terwijl mensen met minder arbeidsvermogen dat wel mogen. Dit zorgt voor onbegrip en frustratie bij deze groep.

Het huidige wettelijk systeem is er niet op ingericht om mensen van de ene doelgroep over te brengen naar de andere. Toch is het soms gewoon nodig om iemand (tijdelijk) voor een andere regeling in te zetten dan waarvoor hij geïndiceerd is. Ook is het zo dat iemand die zich vanuit beschut werk goed heeft ontwikkeld en in een Banenafsprakbaan aan de slag zou willen, dit niet kan doen zonder zijn indicatie beschut werk te verliezen. Dit kan er in de praktijk voor zorgen dat iemand onnodig blijft hangen in een beschutte werkplek. Mensen kunnen niet doorstromen naar een reguliere werkgever terwijl dit juist passend zou kunnen zijn.

Gelukkig zijn er gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die verder kijken dan de regels. Zij proberen een goede oplossing te vinden voor mensen met een arbeidsbeperking. In dat licht is het goed op te merken dat de staatssecretaris van SZW op 27 december 2018 de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over het project ‘Simpel switchen in de participatieketen’. In dit project wordt bekeken hoe de overgangen tussen dagbesteding, beschut werk, banenafpraak en regulier werk kunnen worden versoepeld, zodat de overgang bij vooruitgang of terugval in beide richtingen makkelijker is. Het is de bedoeling dat mensen zich kunnen ontwikkelen en op de voor hen beste plek mee kunnen doen. De Nationale ombudsman vindt dat een goede en gewenste ontwikkeling.

- **Nauwelijks maatwerk**

De diversiteit binnen beschut werk is groot. Het gaat om mensen met een fysieke, een psychische of een verstandelijke beperking. Deze verschillende categorieën hebben elk een heel andere vorm van begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig. Ook de aard van de beperking kan hierbij een grote rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan hoogopgeleide mensen met



ADHD of autisme of mensen met een verstandelijke beperking. Deze mensen hebben individuele aanpassingen in hun werkomgeving nodig om goed te kunnen werken. En daarbij moet het soort werk ook nog passen binnen de mogelijkheden die de werkgever heeft. Begeleiding op het werk is in de meeste gevallen noodzakelijk. In een passende werkomgeving met goede begeleiding kan iemand met een arbeidsbeperking zijn werk doen. Maar dat vereist een vergaande vorm van maatwerk. Helaas is dat niet altijd te realiseren.

Uit een melding:

'De Gemeente heeft van sommige doelgroepen binnen beschut werk, zoals hoogbegaafde autisten, geen kennis. Hierdoor wordt onvoldoende onderkend dat er maatwerkoplossingen noodzakelijk zijn.'

Wanneer geen maatwerk wordt geleverd, vallen mensen tussen wal en schip. En dat is niet de bedoeling van de wetgever.¹⁸ Maar uit signalen en meldingen die de ombudsman ontvangt blijkt dat gemeenten er toch niet in slagen om voor een groep mensen maatwerk te leveren. Op papier lijkt het allemaal mooi geregeld, maar in de praktijk werkt het niet. Dit is opmerkelijk omdat gemeenten wel de juiste de instrumenten in handen lijken te hebben om ondersteuning op maat te leveren: zij ontvangen er de middelen voor en hebben de wettelijke taak om passend beschut werk te creëren.

3.5 Uit de rondetafelgesprekken

De Participatiewet heeft voor heel wat onduidelijkheid gezorgd, zo werd tijdens één van de rondetafelbijeenkomsten naar voren gebracht. Voor veel gemeenten is het een zoektocht om zo goed mogelijk met (de gevolgen van) de decentralisaties om te gaan. Het is niet altijd duidelijk hoe processen lopen en welke rechten mensen hebben. Er zijn zo veel verschillende mogelijkheden qua passend werk voor mensen en de mogelijkheden zijn bovendien per gemeente of regio verschillend ingevuld. Tijdens het tweede rondetafelgesprek vertelde een wethouder regelmatig te schrikken van de complexiteit van alles. Mensen worden in hokjes ingedeeld en komen daar maar lastig uit. Er wordt meer gekeken naar de regels dan naar de mensen zelf en integraal werken lukt bijna niet.

Benoemd werd dat het zorgelijk is dat mensen de weg naar hun gemeente niet goed weten te vinden. In hoeverre worden zij verder geholpen als zij zich bij hun gemeente melden met vragen over de toegang tot passend werk? Een deel van deze groep is uit beeld bij gemeenten: diegenen die in aanmerking zouden moeten komen voor beschut werk of dagbesteding maar dat niet weten te realiseren. Een deelnemer aan de rondetafel bracht naar voren dat de gemeente bepaalt welke voorziening mensen krijgen. Maar daarbij niet altijd de begeleiding, ondersteuning en voorzieningen biedt die nodig zijn om deze kwetsbare groep op een voor hen passende werkplek te krijgen.

Ook het probleem van de strikte scheiding tussen de regelingen werd door de deelnemers benoemd. Door deze scheiding is het erg moeizaam om te switchen. Het verliezen van de rechten van de vorige regeling en het moeten krijgen van een herindicatie zijn reële knelpunten voor mensen met een arbeidshandicap. Voorts werd benadrukt hoe belangrijk het is dat partijen met elkaar, over schotten heen, tot samenwerking durven komen. Daarvoor is echter wel de bereidheid van politieke bestuurders nodig.

18 Zie onder meer het Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten i.v.m. het verplichten van beschut werk en het openstellen van de praktijkroute van 17 oktober 2016. Daarin wordt expliciet aangegeven dat het de doelstelling van de Participatiewet is om personen naar hun mogelijkheden te laten werken.

4 Onvrede op de werkvloer

4.1 Inleiding

De ontvangen klachten en meldingen via het meldpunt van de ombudsman laten zien dat mensen niet altijd (tijdig) de werkplek krijgen die passend is. Als zij die plek eenmaal wel hebben dan lopen zij op de werkvloer soms ook tegen problemen aan. In dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

4.2 Angst om problemen te bespreken

Melders op het meldpunt van de ombudsman lieten vaak weten dat zij zich niet veilig voelen om hun onvrede over bepaalde zaken te uiten bij de werkgever. Een enkele keer werd door een melder letterlijk gezegd dat er een angstcultuur heerst op de werkvloer. Zij vertelden dat de manier waarop SW-bedrijven zich naar buiten toe presenteren schone schijn is maar dat in de praktijk over de mensen heen wordt gewalst. Bij veel meldingen werd sterk aangedrongen op het garanderen van anonimiteit.

Uit een melding:

'Heb jullie vanmorgen gebeld en uitgelegd wat er gebeurt op de beschutte werkvloer en begeleid werken (...) Ik hoop dat het anoniem kan blijven. Heb nu al geen leven meer op werk, laat staan als ze erachter komen dat ik een klokkenluider ben!!!'

Enkelens wilden hun melding alleen face-to-face bij de ombudsman op kantoor komen doen omdat zij een telefonische melding of een melding per mail onvoldoende veilig vonden. Voor de doelgroep is het een hele stap om een probleem bespreekbaar te maken. Sommigen zijn bang voor conflicten. Anderen zijn bang om hun baan te verliezen. Vooral dit laatste punt kwam regelmatig terug in de meldingen op het meldpunt. Beschutte werkers kijken vaak op tegen hun leidinggevende en dan is het wel eens moeilijk om hun kant van het verhaal te vertellen.

Uit een melding:

'De vestigingsmanager die er nu de scepter zwaait, runt als een robot het bedrijf zonder empathisch vermogen voor de doelgroep. Hij overbluft iedereen met z'n woorden en z'n voorkomen en maakt misbruik van de SW'ers die niet mondig zijn.'

4.3 Intimidatie

Uit een brief aan de ombudsman:

'Dat de rechten van de WSWers worden geschonden, leidinggevendens frauderen, ziekmakend bedrijf, pure minachting naar de WSWer, machtsmisbruik, ze liegen en bedriegen, valsheid in geschrifte, valse dossier aanmaak door veel in het voordeel van de leidinggevendens te schrijven en ten nadele van de WSWer, ze werken je bewust tegen zodat je niet promoveert, je krijgt negatieve beoordelingen in jouw dossier omdat je niet meeloopt in de massa van liegen en bedriegen, onder valse voorwendsels je proberen of iets laten ondertekenen, veel achteraf regels verzinnen (niet geschreven regels) alles ten nadele van de WSWers, bedrijfsleiders die doktertje spelen en zieke mensen onder druk zetten op straffe van loonsancties, mensen worden onder druk gezet om meer productie te krijgen, ze kleineren mensen, ze discrimineren de WSWers, ze doen aan uitlokking, ze manipuleren, ze minachten de WSWers, en ga zo maar door. De commissies zoals de functiewaarderingcommissie door (...) in het leven geroepen is niet onafhankelijk zoals wel wordt beweerd. Ik heb 5 jaar lopen vechten tegen deze commissie om mijn recht te krijgen, tot aan Den Haag toe en heb op alle punten gelijk gekregen. Dit heeft ook weer een behoorlijke impact gehad binnen (...) omdat niemand dit durft of doet. Conclusie ik ben gevaarlijk en lastig en willen van mij af. Ze proberen mij op alle manieren tegen te zitten en wachten op een fout van mijn kant zodat ze mij kunnen ontslaan.'



Er werd ook melding gedaan van pesten op de werkvloer en van intimidatie. Enkele keren werden gevallen van seksueel grensoverschrijdend gedrag beschreven. In één melding werd over fysiek geweld op de werkvloer gesproken waarbij de leidinggevende niet adequaat optrad. Tijdens de gesprekken die de onderzoekers van de ombudsman met beschut werkers hadden werd meermalen verteld dat sprake is van pesten door collega's, maar dat werkleiders¹⁹ niets door hebben omdat het altijd gebeurt als zij niet in de buurt zijn.

Uit een melding:

'Mijn vrouw is slecht behandeld. Ze is op de werkvloer geïntimideerd en gepest en in de klacht die zij hierover heeft ingediend is zij niet serieus genomen. Ik heb haar in de klachtenprocedure bijgestaan, maar mocht niet mee op gesprek. Dit heb ik de organisatie erg kwalijk genomen. De gebeurtenissen hebben mijn vrouw zo erg aangegrepen, dat zij hierdoor ziek is geworden. Uiteindelijk heeft zij besloten ontslag te nemen. Daarna is zij nog maanden lang ziek gebleven. Ze heeft het gebeurde niet goed achter zich kunnen laten. De manier waarop zij is behandeld blijft haar dwars zitten. Mijn vrouw is niet de enige die dit overkomt.'

Een aantal melders schreef dat zij om onduidelijke redenen waren overgeplaatst naar een andere afdeling, hetgeen tot onzekerheid en stress had geleid. Zij vermoeden dat de overplaatsing te maken had met het feit dat zij hun mond hadden open gedaan en hun ongenoegen over iets hadden geuit. Hierdoor waren zij naar eigen zeggen bang en voorzichtig geworden.

Uit een melding:

'Als je ergens mee zit, moet je naar je werkleider, daarna naar de productmanager en daarna naar diens leidinggevende. Maar bij de werkleider loop je al stuk. Je wordt vernederend toegesproken, zodat je bang wordt en je mond houdt. De vertrouwenspersonen in de organisatie zijn op zichzelf wel goed, maar zodra het signaal verder in de organisatie komt dan bij de vertrouwenspersoon, dan krijgt je problemen. Je wordt gestraft als je je mond open doet. De kans is dan groot dat je geschorst wordt of je baan verliest of op een heel vervelende plek in de organisatie terecht komt. De leidinggevendenden zijn heel dominant en laten je niet uitpraten. Je wordt de mond gesnoerd.'

Het is voor beschut werkers niet altijd duidelijk of een overplaatsing een goed of een slecht teken is. Zij ervaren een overplaatsing als een zeer ingrijpende gebeurtenis, met name als zij al langere tijd ergens werkzaam zijn. Ook als een collega wordt overgeplaatst, maakt dat vaak enorm veel indruk. Beschut werkers zijn bang dat hun hetzelfde kan overkomen. Een overplaatsing zonder overleg en instemming werkt gevoelens van onveiligheid in de hand en het zorgt voor onrust op de werkvloer.

4.4 Spanningen op de werkvloer tussen verschillende (doel)groepen

Mensen die een indicatie beschut werk krijgen, komen niet zelden in een SW-bedrijf te werken met medewerkers die voor 1 januari 2015 een Wsw-indicatie hebben gekregen (beschut oud). Mensen die vallen onder 'beschut oud' hebben een betere rechtspositie en een beter inkomen dan de nieuwe beschut werkers. Toch doen ze hetzelfde werk. Dit levert op de werkvloer soms spanningen op en gevoelens van onvrede bij de nieuwe groep beschut werkers. Aangezien er voor deze mensen ook nauwelijks groeimogelijkheden bestaan met uitzicht op een hoger salaris, wordt dit als een groot onrecht ervaren. Op het meldpunt van de ombudsman kwamen dan

19 Vaak een medewerker die zelf deelneemt aan de werkzaamheden van de afdeling, maar ook leidinggevende taken heeft.

ook meerdere meldingen binnen over de ervaren mindere rechtspositie van 'beschut nieuw'. Mensen vinden het oneerlijk dat er voor hen een langere werkweek geldt (40 uur in plaats van 36 uur) en dat zij geen recht hebben op een eindejaarsuitkering of seniorenopbouw. De slechte pensioenvoorziening werd eveneens een aantal keer genoemd.

Een beschut werker:

'Daarnaast vind ik het onrechtvaardig dat mensen met een beschutwerken indicatie weinig perspectief hebben t.o.v. oude doelgroep SW. Geen cao, geen pensioenopbouw.'

Beschut werkers²⁰ vormen dikwijls een minderheid op de werkvloer. Naast deze groep werken bij de meeste SW-bedrijven ook uitkeringsgerechtigden die naar betaald werk moeten worden begeleid of mensen die een vluchtelingenstatus hebben. Omdat de laatste twee doelgroepen tijdelijk bij de werkvoorziening werken, wordt er nauwelijks geïnvesteerd in een duurzame arbeidsrelatie. Beschut werkers kunnen hiervan de dupe worden. Het vraagt extra aandacht als het gaat om het creëren van een werkomgeving die aansluit bij ieders individuele mogelijkheden. De groepen zijn immers uiteenlopend en hebben verschillende soorten begeleiding en ondersteuning nodig. De combinatie van de verschillende doelgroepen leidt tot spanningen op de werkvloer.

4.5 Onvoldoende deskundige begeleiding

Om leiding te geven aan mensen met een arbeidsbeperking is affiniteit met de doelgroep nodig. Daarnaast is vaak specifieke kennis nodig over de beperkingen. Sommigen hebben bijvoorbeeld een aandoening in het autisme-spectrum. De werkleiders dienen adequaat te kunnen omgaan met allerlei spanningen en gevoeligheden die nu eenmaal in een SW-bedrijf spelen.

Uit een telefoongesprek:

'Ze doet haar werk helemaal alleen, krijgt geen begeleiding of steun of hulp. Aan de werkbegeleiders heb je niets. Die zitten maar achter hun computer en zijn nauwelijks op de werkvloer. Ze hebben ook niet de deskundigheid die nodig is om goed te begeleiden. Tot een jaar geleden werkte er ook een goede werkbegeleider, maar die is weggegaan. Hij kon de werksfeer en bedrijfscultuur niet meer aan'

Maar een veelgehoord signaal is dat werkleiders niet de juiste kennis en vaardigheden hebben om beschut werkers te begeleiden: in sommige gevallen zijn dit mensen die zelf tot de doelgroep behoren en een leidinggevende taak hebben. Uit diverse gesprekken met melders en mensen op de werkvloer bleek dat deze leidinggevendenden op de werkvloer te weinig in staat zijn deze taak adequaat uit te voeren. Terwijl er binnen de doelgroep juist veel mensen zijn die extra aandacht nodig hebben. De kleinste dingen hebben invloed op het dagelijks leven. Als de dagelijkse leiding daar geen of onvoldoende oog voor heeft, of niet in staat is hier op een juiste manier op te reageren, kunnen er al snel conflicten en frustraties op de werkvloer ontstaan.

Uit een melding:

'Mijn dochter werd via het SW-bedrijf gedetacheerd als postsorteerder. Dat werk paste bij haar. Maar de voormannen die haar moesten begeleiden, waren gerekruteerd uit de sociale werkplaats. Zij hadden geen enkel besef van hoe om te gaan met autisme; ze waren daar ook niet voor opgeleid. Daardoor kreeg mijn dochter al snel conflicten. Dit leidde tot haar ontslag. Daardoor viel ze weer terug op werk in de sociale werkplaats. Daar werkt

20 Het gaat dan om 'beschut oud' en 'beschut nieuw'.



ze nu op de inpakafdeling. Maar dat werk is veel te eenvoudig voor haar. Ze is er niet gelukkig. Bij haar sociale werkplaats werken ongeveer 60 mensen en 20 á 30 daarvan heeft autisme. Deze mensen zitten nu bij de verstandelijk gehandicapten. De grootte van de groep autisme rechtvaardigt dat er passende begeleiding wordt gegeven. Die passende begeleiding is er niet.'

Een melder gaf aan dat zijn zoon altijd met plezier in de sociale werkvoorziening werkte totdat de Participatiewet werd ingevoerd. Op dat moment veranderde de sociale werkvoorziening namelijk in een sociaal werkbedrijf en draait het sindsdien alleen nog maar om commerciële belangen, aldus de melder. Mensen voelen zich onveilig omdat zij het idee hebben zomaar op straat gezet te kunnen worden. Een slechte zaak, vond deze melder. Hij vindt dat er op de werkvloer geen zorg voor de mensen is en geen geschikte begeleiding.

Uit een telefoongesprek met wie?

'De meeste leidinggevenden op de werkvloer doen goed hun best, maar er zijn er ook die intimideren; dat gaat soms ver; bijv. ziekmeldingen die niet worden geaccepteerd, een leidinggevende die op huisbezoek gaat omdat hij een ziekmelding niet vertrouwt; in dat laatste geval heeft de OR daar een stokje voor gestoken.'

4.6 Te eenzijdig werk en weinig mogelijkheden om door te groeien

Sommige melders lieten weten geen uitdaging meer te voelen in hun baan. Jaar in jaar uit verrichten zij dezelfde werkzaamheden. Zij zeggen te willen groeien, maar krijgen geen kans.

Een melder:

'Wat door de baas wordt opgedragen moet gebeuren en verder moet er niet moeilijk worden gedaan'.

Een aantal voelt zich klein gehouden in die zin dat zij niet worden gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen of om mondiger te worden.

Uit een melding:

'Ik heb een verzoek ingediend om een opleiding te mogen doen, maar ik heb daar nooit meer iets op gehoord. Mij is 1,5 jaar geleden loonsverhoging beloofd, maar die heb ik nooit gekregen. Elke keer als ik dat aankaart, bloedt het gesprek dood. In het bedrijf kun je niemand meer vertrouwen. Je werkkracht wordt gebruikt, maar een ander gaat met de eer strijken. Je krijgt niet de beloning die je verdient, want ook al neem je meer verantwoordelijkheid dan bij je functie hoort en ook al maak je groei en ontwikkeling door, je rechtspositie blijft hetzelfde.'

Beschut werkers die zich willen ontwikkelen, melden de ombudsman dat zij hier geen begeleiding bij krijgen. Alles moeten zij zelf uitzoeken of regelen. Zodra het niet tot hun vaste takenpakket behoort, zijn veel leidinggevenden weinig bereid een extra stap te zetten om iets voor deze mensen mogelijk te maken. Daarbij, zo veronderstellen sommige melders, heeft de werkgever er geen belang bij om een medewerker op een andere grond in dienst te nemen

omdat de werknemer op grond van de regeling beschut werk goedkoper zou zijn.²¹ Melders die op basis van detachering buiten de sociale werkplaats werken, vertelden dat zij de daartoe benodigde stappen vrijwel zonder hulp hebben moeten zetten. Ook mensen die niet geschikt zijn voor werken in een SW- bedrijf, lieten weten dat zij niet of nauwelijks aan een baan bij een reguliere werkgever kunnen komen. En als zij in staat bleken wel zo'n baan te bemachtigen, dan was dit vooral te danken aan hun eigen inspanningen. Maar vervolgens lukte het hen niet om bij bewezen diensten door te stromen naar een regulier arbeidscontract.

Voor een deel van de beschut werkers geldt dat zij zich graag blijven ontwikkelen en willen doorgroeien naar een baan waar meer loon tegenover staat. Die groei en doorstroom zit er voor de meeste beschut werkers niet in. Dat kan leiden tot frustraties.

Een werkleider van een SW-bedrijf:

'Kenmerk van de nieuw beschut werkers (daar zijn 20-ers bij) is dat het beleid meer gericht is op doorstroom. In de oude sociale werkplaats was dit niet het geval. Daar bleven de mensen altijd. Nu is de organisatie een ontwikkelbedrijf. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk mensen uiteindelijk zelfstandig bij een reguliere werkgever werken. Eerst op basis van detachering en uiteindelijk in dienst. Maar dat werkt alleen als er een terugval-optie is. Mensen moeten altijd terug kunnen naar het sociaal werkbedrijf als het niet lukt.'

4.7 Druk om te presteren

Uit een melding:

'Daarnaast speelt de druk die ik ervaar ook een grote rol. Ook moet ik het een en ander regelen met het UWV rond mijn uitkering. De workcenter leider gaat mij daarmee helpen alhoewel die het ook druk heeft. Sinds de invoering van de Participatiewet is er wel wat veranderd. 'De producent bepaalt'.'

Een aantal melders voelt druk 'om geld op te leveren' doordat zij van de direct leidinggevende te horen kreeg 'meer te kosten dan op te brengen'. Door dergelijke opmerkingen, zo vertelden deze melders, voelden zij minder ruimte om open te zijn over hun aandoening en durfden zij zich niet ziek te melden.

Een melder:

'Er wordt moeilijk gedaan over naar de ARBO gaan, over tijd vrijmaken voor de GGZ. Er is gisteren nog tegen me gezegd : goh, er moet geld bij, bij jou.'

SW-bedrijven die de sociale werkvoorziening uitvoeren dienen meerdere belangen. Enerzijds zijn zij in het leven geroepen om aangepast werk te bieden aan de mensen die daar recht op hebben. Anderzijds zijn het commerciële bedrijven die geld moeten verdienen. Deze doelstellingen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Vanwege de concurrentie is er druk om opdrachten te krijgen. Hierdoor zijn er soms periodes dat er (te) veel werk is of dat het lastig is passend werk te bieden. Dit kan bij medewerkers voor spanningen zorgen.

21 De werkgever ontvangt meer loonkostensubsidie voor medewerkers met een indicatie beschut werk. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de beschut werker ook meer begeleiding nodig heeft dan een banengroeper. De hoogte van de loonkostensubsidie hangt af van de loonwaarde. Deze regeling is hetzelfde voor beschut werkers als voor banengroepers.



Niet alleen bij medewerkers, maar ook bij gemeenten en SW-bedrijven wordt de spanning tussen de commerciële doelstelling en de sociale doelstelling van het bedrijf ervaren: de afnemer (vaak een commercieel bedrijf) moet tevreden worden gehouden en op grond van de Participatiewet moet aan een bepaalde groep mensen een beschutte werkplek worden aangeboden. De verwachting is dat in totaal 30.000 beschutte werkplekken nodig zijn. Hiervoor ontvangen gemeenten van de Rijksoverheid een vergoeding. Maar die is niet voldoende om de werkelijke kosten te dekken. Gemeenten moeten naar eigen zeggen vaak geld bijleggen: zij zijn 'eigenaar van de SW-bedrijven'. Zonder kunstgrepen is het onmogelijk om met het beschikbare budget een gezond SW-bedrijf draaiende te houden.

Een wethouder:

'Gemeenten moeten teveel doen voor een te mager participatiebudget. Dat budget staat erg onder druk. Op beschut werken moet je als gemeente eigenlijk toelagen, maar van het participatiebudget gaat al een groot deel naar mensen die begeleiding nodig hebben. Het buigbudget wordt nu vaak ingezet. De oplossing is niet om een groter totaalbudget te geven aan gemeenten waarbij zij helemaal zelf kunnen weten waar ze het aan besteden. Dan krijg je te grote onderlinge verschillen en ongelijkheid. Het geld moet wel expliciet voor de Participatiewet zijn. Het macrobudget voor de Participatiewet moet omhoog. Dat moet echt goed en duidelijk landelijk geregeld zijn.'

Uit gesprekken in het kader van het onderzoek kwam naar voren dat er op alle niveaus stress ontstaat over geld. Ook dit kan zijn weerslag hebben op de werkvloer.

4.8 Uit de rondetafelgesprekken

Bovengenoemde geschetste knelpunten werden tijdens de eerste rondetafelbijeenkomst over het algemeen herkend. Zo merkte een deelnemer op dat de resultaten uit het vorig jaar in zijn bedrijf uitgevoerde medewerkers tevredenheidsonderzoek overeenkwamen met de beschreven knelpunten. Een medewerker van de Inspectie SZW, die recent een evaluatie beschut werk heeft uitgevoerd, vertelde dat van de 36 beschut werkers die hij had geïnterviewd het merendeel juist positief was over de werkplek en de ontwikkelingsmogelijkheden.

Een andere deelnemer stelde dat uit de geschetste knelpunten in ieder geval duidelijk wordt dat de communicatie tussen werknemer en werkgever soms moeizaam loopt. Volgens hem hebben dit soort (communicatie) problemen te maken met de beperking van de doelgroep. Een individuele coach zou mogelijk een oplossing kunnen bieden. Deze kan dan zorgen voor een gelijk speelveld tussen leidinggevend en mensen met een beperking. Een coach kan mogelijk ook ondersteuning geven en helpen bij carrièreplanning. Ook bij het indienen van een klacht kan de coach behulpzaam zijn. Een dergelijke coach is wel heel duur. Wie gaat dat financieren?

Dat er op de werkvloer verschillende doelgroepen werken en dat dit door de doelgroep beschut werkers als ingewikkeld wordt ervaren is bekend. In een SW-bedrijf wordt daarom aan betrokkenen, de ouders en begeleiders voorlichting gegeven. En dat er soms een druk om te presteren wordt ervaren, werd ook herkend. Anderzijds werd opgemerkt dat de werkdruk ook iets positiefs kan betekenen. Op die manier worden ze meer als werknemer gezien. Het zijn meestal de ouders of de begeleiders die het als iets negatiefs zien. Benadrukt werd dat er op de werkvloer vaak heel verschillende problemen spelen en dat er soms geklaagd wordt over iets kleins, bijvoorbeeld dat het te koud of juist te warm is op de werkvloer of dat de radio te hard of te zacht staat. Niet iets waar een leidinggevende wat mee kan. Maar er werd ook onderkend dat dit soort klachten voor een groter probleem kunnen staan.

5 Belemmerende factoren voor het indienen van een klacht

5.1 Inleiding

Hoewel beschut werkers tegen de nodige problemen aanlopen, blijken zij nauwelijks gebruik te maken van het klachtrecht om problemen aan de kaak te stellen. Wat hiervan de redenen (zouden kunnen) zijn, wordt in dit hoofdstuk beschreven.

5.2 Nauwelijks klachten

Onderzoekers van de ombudsman kregen tijdens gesprekken met (klacht)functionarissen van SW-bedrijven herhaaldelijk te horen dat zij nauwelijks klachten van beschut werkers ontvangen. Problemen worden veelal op de werkvloer opgelost door een informeel gesprek met de direct leidinggevende. Het lijntje naar de leidinggevende is dusdanig kort dat deze bij gevoelens van ongenoegen 'spontaan in de wandelgangen' wordt aangesproken.

Een klachtenfunctionaris:

'Er zijn sinds de invoering van de Participatiewet nog geen klachten vanuit het beschut werk ontvangen. Zover komt het nooit. Het wordt allemaal op de werkvloer opgelost.'

Verder is er meestal een regeling ongewenste omgangsvormen en een regeling voor integriteitsklachten van kracht. SW-bedrijven zijn van mening dat zij goed georganiseerd hebben hoe problemen op de werkvloer kunnen worden aangepakt. Er zijn vertrouwenspersonen, klacht-procedures en geschillenregelingen opgetuigd. En naast een ondernemingsraad²² is er ook vaak een cliëntenraad tot wie beschut werkers zich kunnen wenden. Voorts wordt eens in de zoveel jaar een medewerkers-tevredenheidsonderzoek gedaan.

Een klachtenfunctionaris:

'Er zijn nagenoeg geen formele klachten. De meeste punten van onvrede worden op de werkvloer opgelost. Vaak gaat het over punten in de trant van liever een ander kerstpakket of iets dergelijks. Op de werkvloer wordt wel soms onderlinge spanning geconstateerd. Het is aan de werkleiding om dit op te vangen. Er is wel een geval dat nu speelt op het gebied van pesterig gedrag. De medewerkers zijn verder van elkaar vandaan gezet. Om de twee à drie jaar wordt een medewerkers-tevredenheidsonderzoek gedaan.'

In gesprekken met beschut werkers en op basis van de ontvangen meldingen, kregen de onderzoekers van de ombudsman een ander geluid te horen. Beschut werkers ervaren wel degelijk problemen op de werkvloer maar kunnen of durven deze niet bespreekbaar te maken. Zo werd meermalen aangegeven dat er vanuit de groep beschut werkers behoefte is om met de directie in gesprek te gaan over wat er niet goed gaat op de werkvloer, maar dat die niet bereikbaar is of in een ivoren toren zit.

22 De ondernemingsraad kan met de werkgever overleg voeren over het gevoerde bedrijfsbeleid, de arbeidsomstandigheden en overige personeelsbelangen. Daarvoor is het van belang dat de ondernemingsraad op de hoogte is wat er speelt onder de werknemers. Het concreet oplossen van een persoonlijke klacht is niet de taak van de ondernemingsraad.

**Een beschut werker:**

'Ik zou met de directeur willen praten. Ik denk niet dat zij weet hoe het er op de werkvloer aan toe gaat. Zij krijgt, denk ik, maar beperkte, gekleurde informatie via haar kanalen. Er wordt informatie bij haar weggehouden. Maar er zijn geen mogelijkheden om met haar in gesprek te gaan.'

5.3 Angst om een klacht in te dienen

Opvallend vaak werd door melders opgemerkt dat gevoelens van onveiligheid en angst reden zijn om geen klacht in te dienen. Zij krijgen bij commentaar of lastig gedrag 'een sanctie' opgelegd: een andere werkplek; andersoortig werk of ontslag.

Een melder over zijn zoon:

'Het gaat er om dat hij niet met respect behandeld wordt, niet serieus genomen wordt, het met stemverheffing praten, het machtsmisbruik, het commanderen, het niet nakomen van afspraken, de voorkeursbehandelingen voor sommigen. Klagen wil hij niet, durft hij niet. Hij is bang voor ontslag. Hij heeft in het verleden gezien dat het je moeilijk gemaakt wordt als je klaagt.'

Sommigen zijn bang voor de gevolgen die het indienen van een klacht heeft voor hun verhouding tot hun werkgever of tot de gemeente. Zij hebben het gevoel dat als zij een klacht indienen, hen dit op een later moment wordt tegengeworpen. Vanuit de SW-bedrijven wordt dit beeld echter niet herkend.

Een directeur van een SW-bedrijf:

'Het beeld dat medewerkers van een sociaal werkbedrijf geen klacht durven indienen uit angst voor nadelige consequenties herken ik niet. Het bedrijf dat beschutte arbeidsplaatsen biedt, is de eerstverantwoordelijke voor de werknemer. Als het goed is, laat zo'n bedrijf de medewerker niet in de kou staan bij een klacht. Ik laat mij regelmatig informeren over hoe het gaat op de werkvloer. Ik praat ook vaak met de medewerkers zelf. Ik wil dat de medewerkers gewoon bij mij naar binnen lopen. Als medewerkers in dienst komen, krijgen zij een uitgebreid introductieprogramma waarin wordt verteld van welke voorzieningen ze gebruik kunnen maken als ze problemen ervaren of ergens niet tevreden over zijn. Sinds 2015 zijn in dit bedrijf geen klachten meer ontvangen.'

Of een klacht wel of niet wordt ingediend zal mede afhangen van de vraag of de beschut werker en diens familie voldoende mondig is en bekend met de mogelijkheid het probleem aan te kaarten. In gesprekken met beschut werkers viel op dat zij zelf niet op het idee waren gekomen een klacht in te dienen. Als zij ergens mee zitten dan bespreken zij dit meestal met de eigen leidinggevende. Onderlinge conflicten worden 'informeel' opgelost. Gaat het echter om zaken waar de leidinggevende niets aan kan veranderen dan is de drempel om een 'formele' klacht in te dienen hoog. Uit de verhalen kwam naar voren dat de vertrouwenspersoon bij SW-bedrijven een belangrijke positie inneemt bij de klachtbehandeling. Hij of zij biedt ondersteuning.

Een vertrouwenspersoon:

'Als vertrouwenspersoon lever ik eventueel ook nazorg bij conflicten en kan ik meegaan met de medewerker naar de geschillen- of klachtencommissie. Men gaat naar de klachtencommissie als men het niet eens is met de leidinggevende of iets dergelijks. Naar de geschillencommissie gaat men met aangelegenheden op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Het wordt mensen wel nagedragen als zij een klacht hebben ingediend. De leidinggevendens hebben meestal ook een beperking. Die combinatie kan lastig zijn. Meldingen gaan onder andere over conflicten met leidinggevende, pesten/plagen/treiteren op de werkvloer, arbeidsomstandigheden, fysieke problemen en diefstallen.'

5.4 Klagen in stappen

Het gaat bij beschutte werkplekken om een arbeidsrelatie. De beschut werker bevindt zich in een afhankelijke en daardoor extra kwetsbare positie. Daarnaast heeft het klachtrecht in arbeidssituaties altijd al een bijzondere positie gehad. Zo wordt sneller de voorkeur gegeven aan het de-escaleren van de situatie met een gesprek in plaats van een formele klachtbehandeling. Immers, partijen moeten als het goed is nog langere tijd met elkaar door. Als het ongenoegen van een minder mondige beschut werker met een gesprek is 'opgelost', is het de vraag of het probleem daadwerkelijk is verholpen. En of de klacht ook ergens als zodanig is vastgelegd. In de gevallen dat de klacht niet informeel op de werkvloer kan worden behandeld, zal het probleem aan de directie van de werkgever moeten worden voorgelegd. Leidt dit niet tot een oplossing, dan is het indienen van een formele klacht bij de werkgever de volgende stap. De klacht moet worden ingediend volgens de klachtenprocedure van de betreffende werkgever. Voor arbeidssituaties zijn diverse specifieke, vanuit het arbeidsrecht bedachte klachtregelingen van toepassing. Deze zijn voor sommige klachten niet altijd goed werkbaar. Ook is er soms nog de mogelijkheid om arbeidsconflicten aan de rechter voor te leggen. Het is de vraag in hoeverre deze beschikbare procedures aansluiten bij het vermogen van (een deel van) de doelgroep om zijn probleem kenbaar te maken.

Dat het indienen van een bejegeningssklacht op grond van de klachtenregeling ongewenste omgangsvormen een ongewenst resultaat kan hebben, blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Uit een telefoonnotitie van een medewerker van de ombudsman:

'Verzoeker heeft een collega beschut werker geholpen met het leggen van contact met de vertrouwenspersoon. Daar is hij vervolgens op aangesproken. Zijn leidinggevende heeft hem dringend verzocht dit niet meer te doen. Verzoeker heeft vervolgens jegens zijn leidinggevende een klacht ongewenste omgangsvormen ingediend. De klacht is ongegrond verklaard. In de klachtafhandeling wordt, kort weergegeven, gezegd dat de gedraging niet onder de klachtregeling ongewenste omgangsvormen valt. Daarvoor moet sprake zijn van psychologisch misbruik zoals bijvoorbeeld pesten etc.'

5.5 Complexiteit klachtenprocedures

Voorts komt uit de meldingen naar voren dat als beschut werkers een probleem ervaren op de werkvloer, zij niet altijd weten bij wie zij terecht kunnen. Dat is met name het geval als gemeenten samenwerken in gemeenschappelijke regelingen en de uitvoering van hun taken hebben uitbesteed aan SW-bedrijven. Als meerdere instanties zijn betrokken dan is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk. Dit brengt het risico met zich mee dat naar elkaar wordt verwezen. Dat geldt ook voor de behandeling van klachten.

**Uit een ontvangen melding:**

'Zijn vrouw is niet de enige die zich niet veilig voelde bij het SW-bedrijf. Melder voelde zich niet serieus genomen toe hij namens zijn vrouw het probleem probeerde aan te kaarten. De melder is van mening dat de gemeente meer verantwoordelijkheid had moeten nemen toen zijn vrouw bij het SW-bedrijf niet verder kwam met haar klacht. Ze heeft bij de gemeente geen enkele hulp of steun ondervonden. Ze werd slechts teruggestuurd naar het SW-bedrijf.'

Omdat iedere gemeente de uitvoering van beschut werk weer anders heeft georganiseerd, zijn de klachtprocedures moeilijk te doorgronden. Het eenvoudigste scenario is dat de gemeente een beschutte werkplek bij haarzelf realiseert en de juridische werkgever blijft.²³ In die situaties kan een beschut werker een klacht bij zijn eigen gemeente indienen. En wanneer de gemeente zich bij de Nationale ombudsman heeft aangesloten, is de Nationale ombudsman de tweedelijns klachtinstantie.²⁴ Dit scenario doet zich in de praktijk zelden voor.

In de meeste gevallen heeft de gemeente het beschut werk namelijk uitbesteed of overgedragen. En dan is de klachtenprocedure ingewikkelder. Is de uitvoering van beschut werk ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling die dat vervolgens heeft uitbesteed aan een SW-bedrijf, dan is het nóg ingewikkelder: als de gemeenschappelijke regeling de werkgever is dan zal de klacht éérs daar moeten worden ingediend en vervolgens bij de tweedelijnsinstantie waar de gemeenschappelijke regeling zich bij aangesloten heeft. Dat kán de Nationale ombudsman zijn, maar ook de ombudsvoorziening van één van de gemeenten. Er zijn meer opties. Zo kan de gemeenschappelijke regeling een overeenkomst hebben gesloten met een privaat bedrijf, waardoor er voor de beschut werker een dienstbetrekking met dat private bedrijf is ontstaan. In die gevallen is het desbetreffende bedrijf de werkgever en is het klachtrecht van die werkgever van toepassing.

Voorts zijn beschut werkers onvoldoende bekend met de wijze waarop een klacht moet worden ingediend. Zij kennen de procedures niet. Blijkbaar missen zij hier duidelijke en persoonlijke informatie over.²⁵ Uit gesprekken met de SW-bedrijven bleek dat de beschut werkers bij aanvang van een dienstverband meestal wel schriftelijk informatie over de klachtmogelijkheden ontvangen.

Een werkbegeleider:

'Wanneer mensen in dienst komen, krijgen zij een pakketje met informatie over het bedrijf. Hierin staan de contactgegevens en de rol van de vertrouwenspersoon uitgelegd. Zo weten mensen waar zij terechtkunnen als zij moeilijkheden ervaren of een klacht hebben. Er zijn drie vertrouwenspersonen die op het hoofdkantoor zitten. Zij komen ook langs op de locaties. Daarnaast zijn er ook nog andere afdelingen waar de mensen langs kunnen gaan als zij een klacht hebben. Ze kunnen naar de bedrijfsledengroep, de personeelsconsulent of naar de business unit manager.'

23 Dit geldt ook indien de beschut werker door de gemeente bij een reguliere werkgever is gedetacheerd.

24 Als de klacht wordt behandeld door de instantie waar de klacht over gaat, dan wordt dit eerstelijnsklachtbehandeling genoemd. Bij ontevredenheid over deze eerstelijnsklachtbehandeling, kan de klacht op grond van het klachtrecht nog aan een andere onafhankelijke instantie worden voorgelegd. Dat wordt de tweedelijnsklachtbehandeling genoemd.

25 Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat werknemers vaak wel op het 'intranet' informatie over het klachtrecht kunnen vinden. Maar helaas kunnen familie of anderen die beschut werkers bijstaan vaak niet bij deze informatie.

Op de websites van de SW-bedrijven zijn deze klachtreglementen vaak niet te vinden waardoor het voor beschut werkers en hun begeleiders soms moeilijk is om te achterhalen welke klachtprocedure in een concreet geval van toepassing is. Want naast het bestuderen van het klachtreglement moet er meestal ook het arbeidscontract op worden nageslagen om te achterhalen wie precies iemands werkgever is. Daarnaast is vaak onduidelijk of er bij de overdracht van taken door de gemeente aan de gemeenschappelijke regeling sprake is van delegatie²⁶ of mandaat.²⁷ De gekozen vorm bepaalt namelijk wie formeel verantwoordelijk is voor de behandeling van de klacht.

Niet alleen voor burgers zijn klachtprocedures complex. De ombudsman heeft de indruk dat instanties zelf ook zoekend zijn bij het correct en helder op papier krijgen van klachtprocedures. Zo stonden in sommige klachtreglementen opmerkelijke bepalingen vermeld, bijvoorbeeld de voorwaarde dat een klacht binnen zes weken moet worden ingediend.²⁸ In een andere regeling werden het klachtenreglement en de bezwaarregeling samengevoegd, waarbij het indienen van een bejegeningssklacht over een leidinggevende of collega werd uitgesloten.

Uit een klachtreglement:

‘Wat is geen onderwerp van deze regeling? Klachten betreffende (louter) de bejegening door de (naasthogere) leidinggevende of collega’s van de medewerker. De aangewezen weg is om hierover met de (naasthogere) leidinggevende zelf of een directeur in gesprek te gaan.’

Uit gesprekken met gemeenten en SW-bedrijven werd voorts duidelijk dat het begrip ‘klacht’ niet altijd eenduidig is. Instanties geven soms een andere invulling aan het begrip klacht dan de Nationale ombudsman dat doet. De ombudsman beschouwt iedere uiting van ongenoegen als een klacht. Sommige SW-bedrijven daarentegen zien een klacht pas als zodanig wanneer ‘de formele procedure wordt gevolgd’. Het is dan echter de vraag in hoeverre rekening wordt gehouden met het feit dat het voor beschut werkers soms lastig is hun klacht of probleem goed te omschrijven.

Een beschut werker:

‘Ik wist niet dat je een klacht in kon dienen in verband met beschutte werkplek. Ik heb ooit een mail van de OR gehad dat ik klacht in kon dienen over het pesten. Maar de vertrouwenspersoon heeft het afgeraden. Vond hij te zwaar voor me.’

De ombudsman vindt het belangrijk dat klachtbehandeling vooral laagdrempelig en informeel is, met oog voor maatwerk en persoonlijk contact. Maar hij vindt het óók belangrijk dat geleerd wordt van klachten. Wanneer problemen zoveel mogelijk ‘informeel’ op de werkvloer worden opgelost dan bestaat het risico dat structureel terugkerende problematiek onzichtbaar blijft

26 Als de gemeente de uitvoering van beschut werk delegeert aan een andere instantie, dan wordt daarbij ook de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid over de uitvoering van het beschut werk in zijn geheel overgedragen aan die instantie.

27 Als de gemeente de uitvoering van beschut werk mandateert aan een andere instantie dan gaat die instantie het beschut werk namens de gemeente uitvoeren en blijft de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid bij de gemeente liggen. De gemeente kan dan bijvoorbeeld instructies geven.

28 Dit zal logischerwijze tot gevolg hebben dat een klacht over een gedraging die zich langer dan zes weken geleden heeft voorgedaan niet wordt ingediend of in het geval deze wel wordt ingediend, mogelijk niet ontvankelijk wordt verklaard. Dit, terwijl de Algemene wet bestuursrecht in artikel 9:8, eerste lid, onder b, stelt dat een bestuursorgaan niet verplicht is tot klachtbehandeling over te gaan als de gedraging langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden.



en het lerend vermogen van het SW-bedrijf onvoldoende wordt benut. Gemeenten kunnen dat risico niet wegnemen omdat zij door het gebrek aan informatie over behandelde klachten maar weinig zicht hebben op welke problemen er mogelijk spelen op de werkvloer.

5.6 Uit de rondetafelgesprekken

Sommige deelnemers benadrukten dat een makkelijk vindbare, duidelijke klachtenregeling en deskundige klachtbehandeling noodzakelijk is. Hierbij rees de vraag of beschut werkers voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Deze groep weet niet altijd goed de klacht te ventileren en te adresseren. Soms krijgen zij in gesprekken te maken met verbaal geweld. De (communicatie)problemen kunnen te maken met de beperking van de doelgroep. Daarom is, zo bracht een deelnemer naar voren, voor dit soort gevallen een (individuele) jobcoach noodzakelijk. Deze kan zorgen voor een gelijk speelveld tussen leidinggevend en mensen met een beperking. Een persoonlijke jobcoach kan dan gesprekken aangaan en ondersteuning geven, ook bij het indienen van een klacht. Een directeur van een SW-bedrijf herkende zich niet in het beeld dat mensen niet durven te klagen. Haar organisatie is laagdrempelig en er lopen veel functionarissen rond bij wie mensen hun verhaal kwijt kunnen. Een andere directeur ziet als complicatie dat als mensen bij een extern bedrijf op afstand werken, het klachtrecht van dat bedrijf gaat gelden. Ook hierbij zou een jobcoach van toegevoegde waarde kunnen zijn. Die zou in gesprek kunnen met de werkgever als een beschut werker klaagt over bijvoorbeeld de uit te voeren werkzaamheden. Jobcoaching is alleen erg duur.

Naar voren werd gebracht dat er wel klachten zijn, maar dat de drempel kennelijk te hoog is om er mee naar buiten te komen. Klagen over het werk is moeilijk door de afhankelijke positie die mensen in een werkrelatie hebben en deze doelgroep klaagt nu eenmaal weinig. Beschut werkers die bij een reguliere werkgever werken voelen sociale druk om zich aan te passen. Het is dan moeilijk om ergens over te klagen. Vaak zijn zij al blij dat zij een werkplek hebben gevonden. Het is belangrijk voor bestuurders om zich te verdiepen in zo'n situatie. Een wethouder vertelde nog dat er bij haar geen klachten bekend zijn en dat dit mogelijk komt doordat het beschut werk via een gemeenschappelijke regeling op afstand is georganiseerd. Misschien moet er worden gezocht naar een andere manier om klachten op te sporen, bijvoorbeeld via een medewerkers tevredenheidsonderzoek, aldus deze wethouder.

Bijlage 1: Achtergrondinformatie

Beschut werken, de Wsw en het doelgroepregister

Mensen die niet volledig op eigen kracht kunnen participeren op de arbeidsmarkt kunnen op grond van de Participatiewet – tot 1 januari 2015 gold daarvoor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) – aan het werk in een omgeving die rekening houdt met hun mogelijkheden en beperkingen. Het doel van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden. Beschut werk is expliciet als instrument in de Participatiewet opgenomen vanuit het oogpunt dat er altijd een groep mensen is die wel kan werken, maar uitsluitend in een beschutte omgeving.²⁹

Tot de doelgroep beschut werk behoren mensen met arbeidsvermogen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Beschut werk is werken in een veilige, aangepaste omgeving, bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, die met (structurele) ondersteuning of aanpassing van de werkplek in staat zijn loonvormende arbeid te verrichten. Eind 2018 werkten in Nederland zo'n 2500 mensen op een beschutte werkplek.³⁰

Mensen met een arbeidsbeperking die géén arbeidsvermogen³¹ hebben, kunnen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in aanmerking komen voor dagbesteding. Dagbesteding houdt in dat iemand aan de slag gaat met behoud van zijn uitkering op grond van de Participatiewet. Het werk dat hij of zij krijgt aangeboden heeft een therapeutische doelstelling en er is geen druk om te presteren. Er hoeft geen geld mee verdiend te worden en er is geen sprake van een dienstbetrekking. Mensen met een arbeidsbeperking die wél arbeidsvermogen hebben, maar die door ziekte of handicap niet (zelfstandig) het minimumloon kunnen verdienen, kunnen in aanmerking komen voor een Indicatie banenafpraak.³² Zo'n indicatie wordt gegeven door het UWV en kan leiden tot inschrijving in het doelgroepenregister.³³

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van beschut werk aan mensen met een arbeidsbeperking die een positief advies van het UWV hebben gekregen.³⁴ Dat is meestal in de sociale werkvoorziening maar het kan ook bij reguliere werkgevers die de beschutte werkomstandigheden die iemand nodig heeft, kunnen bieden. Een gemeente bepaalt op welke manier en waar zij beschutte werkplekken aanbiedt.

29 Kennisdocument Beschut werk in de Participatiewet, een uitgave van het Ministerie van SZW en tot stand gekomen in samenwerking met de Programmaraad, maart 2019.

30 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/23/kamerbrief-stand-van-zaken-beschut-werk>.

31 Arbeidsvermogen in de zin van de Wajong is op zichzelf geen criterium voor dagbesteding. Gemeenten kunnen het wel zo invullen. Gemeenten kunnen ook mensen met een indicatie beschut werk in de dagbesteding laten werken. En sommige gemeenten laten weer niemand toe tot de dagbesteding als sprake is van een indicatie beschut werk.

32 Hierbij dient te worden opgemerkt dat Wajongers met arbeidsvermogen ook een indicatie banenafpraak hebben, maar dat een deel van hen wel degelijk het minimumloon of 'zelfs' meer kan verdienen.

33 Ter verduidelijking: mensen die van het UWV het advies beschut werk krijgen, vallen dus niet onder het doelgroepenregister. Dit betekent dat de beschutte werkplekken niet meetellen als extra baan voor de banenafpraak. Mensen met een Wsw-indicatie (beschut oud) zijn wel opgenomen in het doelgroepenregister. Werken zij op een begeleidwerk-plek, of worden zij vanuit een Sw-bedrijf gedetacheerd bij een reguliere werkgever, dan tellen de plaatsingen dus wel mee voor de banenafpraak.

34 Zie artikel 10b, lid 1 Participatiewet.



Veel gemeenten kiezen ervoor om samen te werken met andere gemeenten, veelal in het kader van een gemeenschappelijke regeling waarbij taken en verantwoordelijkheden ingevolge de Participatiewet worden overgedragen aan een SW-organisatie. Bij het instellen van een gemeenschappelijke regeling hebben gemeenten een grote mate van vrijheid om te bepalen hoe de controle op en verantwoording door de regeling moet worden vormgegeven. Dit verklaart mede waarom er grote verschillen bestaan tussen gemeenschappelijke regelingen.³⁵ De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) maakt het gemeenten mogelijk haar taken meer op afstand te laten uitvoeren. Voor zover de Nationale ombudsman heeft kunnen nagaan zijn er in totaal 1.168 (publieke en private) samenwerkingsverbanden in Nederland. Een deel van de publieke samenwerkingsverbanden kunnen ook deelnemen in private rechtspersonen of die (mede) oprichten.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) geeft een advies over de noodzaak van beschut werk voor iemand nadat de gemeente heeft verzocht daarover advies uit te brengen. Het adviseert over het geschikt zijn voor beschut werk en beoordeelt de noodzaak voor en de mate van begeleiding en de aanpassingen in het werk. Overigens kunnen mensen ook zelf een advies voor beschut werken aanvragen bij het UWV.

Voor mensen die op 31 december 2014 een Wsw-dienstverband hadden, is er met de invoering van de Participatiewet niets veranderd. Voor hen geldt de Wsw nog steeds. In de sociale werkvoorziening werken dus zowel mensen die onder de Wsw vallen, als mensen die onder de Participatiewet vallen. In het spraakgebruik worden deze doelgroepen van elkaar onderscheiden door de termen 'beschut oud' en 'beschut nieuw'. Door natuurlijk verloop neemt het aantal mensen dat valt onder 'beschut oud' geleidelijk af. Het aantal mensen dat komt te werken onder 'beschut nieuw' neemt geleidelijk toe, maar door de vergaande aanscherping van de regelgeving zal deze doelgroep nooit zo groot worden als de oorspronkelijke Wsw-doelgroep. Beschut werkers zijn in dienst van de gemeente of van een andere (reguliere) werkgever.

Ook is er sinds 1 januari 2015 de Banenafspraken. Tot de doelgroep van deze regeling behoren mensen die een arbeidsbeperking hebben, maar die wel in staat worden geacht bij een reguliere werkgever te werken. Voor deze groep moeten werkgevers een vastgesteld aantal banen realiseren. Onder deze 'doelgroepers' vallen bijvoorbeeld Wajongers die arbeidsvermogen hebben en mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Ook mensen die wel een WSW-indicatie hadden maar niet werkzaam waren, behoren tot deze groep.

³⁵ De Wet gemeenschappelijke regelingen kent vijf vormen voor (publiekrechtelijke) samenwerking: de regeling zonder meer; de centrumgemeente; een gemeenschappelijk orgaan; de bedrijfsvoeringsorganisatie en een openbaar lichaam.

Bijlage 2: Verslagen van twee rondetafel-gesprekken

Vrijdag 11 oktober 2019, het eerste rondetafelgesprek

De genodigden zijn vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

AM Match, Haarlemmermeer

Cedris

Inspectie SZW

Landelijke Cliëntenraad

Ministerie van SZW

Onbeperkt aan de slag

Stroomopwaarts, Vlaardingen

Werkplein Drentsche Aa, Assen

WSP Parkstad, Heerlen

1. Opening en voorstelronde

De Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) opent de bijeenkomst en heet iedereen hartelijk welkom. Hij licht toe dat hij dit rondetafelgesprek heeft georganiseerd in het kader van zijn onderzoek naar de behandeling van klachten van mensen die op een beschutte werkplek werkzaam zijn. Een onderzoek dat begin 2019 is ingesteld. Voorafgaand aan het rondetafelgesprek is een discussiestuk naar de deelnemers gestuurd waarin de voorlopige bevindingen van het onderzoek staan beschreven. Hierover wil de ombudsman graag met de deelnemers van gedachten wisselen tijdens twee rondetafelgesprekken. Na deze bijeenkomst zal nog een gesprek plaatsvinden met wethouders. De gespreksverslagen van deze bijeenkomsten zullen in de bijlage van de eindrapportage worden opgenomen. Het rapport zal naar verwachting 10 december 2019 gepubliceerd worden. De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

2. Het rondetafelgesprek

De ombudsman nodigt de aanwezigen uit om te reflecteren op het discussiestuk in het algemeen. Daarna wil hij met hen in gesprek gaan over een aantal in het discussiestuk neergelegde specifieke knelpunten.

Opmerkingen vooraf

Een deelnemer laat weten dat de informatie in het kader op pagina 4, niet correct is weergegeven. Regionale werkbedrijven zijn overlegtafels tussen sociale partners, gemeenten en UWV waar men spreekt over het beleid in de arbeidsmarktregio. Sociale Werkbedrijven (hierna: SW) zijn van oudsher bedrijven waar de Wsw'ers aan het werk zijn. De 35 regionale werkbedrijven nemen op geen enkele manier taken over die er vroeger waren. Wel zie je dat waar vroeger de SW-bedrijven los van gemeenten waren, deze met de invoering van de Participatiewet steeds meer onderdeel van gemeenten worden, of als gemeenschappelijke regelingen (hierna: GR) er andere taken verkrijgen vanuit de Participatiewet. Een vertegenwoordiger van de Inspectie SZW is van mening dat een aantal zaken in het discussiestuk door elkaar loopt. Een andere deelnemer merkt op dat sommige genoemde knelpunten voornamelijk gaan over wat als 'nieuw beschut' wordt beschouwd. Maar bij het verder lezen van het stuk wordt pas duidelijk dat deze knelpunten vooral gaan over SW-bedrijven en hoe mensen daar werken. Dat werkt verwarrend. Dit zou in het uiteindelijke rapport nader uitgelegd moeten worden.

De ombudsman nodigt de aanwezigen uit te reageren op de bevindingen die in het discussiestuk staan beschreven. Wat valt op?



Er wordt opgemerkt dat mensen met een beperking eerst met een keuring te maken krijgen. Daarin wordt vastgesteld dat ze een beperking hebben. Zoals terecht in het discussiestuk staat, heeft de overheid een bepaalde verantwoordelijkheid om die mensen te ondersteunen. De betrokkenen worden na die keuring bemiddeld naar een arbeidsplek. In het stuk van de ombudsman staat een reeks klachten opgesomd waaruit duidelijk wordt dat de communicatie tussen werkgever en werknemer of instantie moeizaam loopt. De werknemers weten de weg niet. Mensen met een beperking hebben moeite om hun klachten te ventileren en te adresseren. Soms krijgen zij in gesprekken te maken met (meestal verbaal) geweld om ze een bepaalde kant op te drukken. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) ziet gevallen waarbij het echt uit de hand gelopen is. Je kunt daarbij naar de werkgevers wijzen maar vaak hebben de (communicatie) problemen te maken met de beperking van de doelgroep. Ook bij de LCR, die probeert mensen met een beperking te laten participeren, gaat het op dat punt wel eens mis. Voor dit soort gevallen is een coach noodzakelijk omdat hij of zij kan zorgen voor een gelijk speelveld tussen leidinggevend en mensen met een beperking. De LCR pleit er dan ook voor om een individuele coach aan de persoon te hangen. De ombudsman beschrijft in het discussiestuk dat de belangen van werkgevers en werknemers soms convergeren en soms divergeren. Dat laatste is het geval als iemand een individuele carrière wil en wat anders wil dan de organisatie kan bieden. Een persoonlijke jobcoach kan dan het gesprek aangaan en ondersteuning geven voor het individuele belang. Die persoonlijke jobcoach kan bijvoorbeeld helpen bij carrièreplanning, maar ook bij het indienen van een klacht. De participatie van mensen met een beperking op de werkplek is namelijk vrij beperkt. Misschien 90% van de werkgevers wil er niet aan. Om daarin verbetering aan te brengen zou de communicatie tussen werknemer en werkgever geprofessionaliseerd worden, aldus het LCR.

Bij 'Stroomopwaarts' herkent men zich niet zo in het beeld dat mensen niet goed durven te klagen. 'Stroomopwaarts' is als vrij grote organisatie, met 1200 mensen met een SW-indicatie, laagdrempelig georganiseerd. Er lopen veel functionarissen bij wie mensen hun verhaal kwijt kunnen. Het is een gemengd bedrijf. Er komen daarmee nieuwe doelgroepen binnen het SW-bedrijf, wat ook de impact heeft. Mensen vinden het ingewikkeld. 'Stroomopwaarts' geeft daarom voorlichting aan de betrokkenen, aan ouders, begeleiders etc. Er zijn toch redelijk wat mensen die druk ervaren om te presteren, of om naar een andere werksoort te gaan. Dat laatste is iets wat 'Stroomopwaarts' soms ook van mensen vraagt. Dit alles levert stress op en de organisatie moet een goede balans zien te vinden. Het idee van een persoonlijke jobcoach is prachtig, maar hoe financiert je dat? Vaak blijkt dat men de druk als iets positiefs ervaart. De SW'ers worden dan meer als werknemer dan als cliënt gezien. Het zijn vaker de ouders die de druk als iets negatiefs zien.

Door de nieuwe wet is diffuser geworden hoe processen lopen. Het zou interessant zijn om ook over gevallen te lezen waarbij dit een rol speelt. Daarbij kan gedacht worden aan mensen die na hun schooltijd niet weten waar ze zich moeten melden. Of aan mensen die zich afvragen of zij door een gemeente zomaar een paar jaar op een wachtlijst geplaatst kunnen worden. Wat als zij geen passend werk aangeboden krijgen? Welke rechten hebben zij dan? Bij wie kunnen ze dan klagen? Er is een grote groep die door de komst van de Participatiewet de weg kwijt is geraakt. Dat is ook iets voor de ombudsman. Hoe zorg je ervoor dat die mensen straks een platform krijgen? Kan de ombudsman de plek worden waar dat soort signalen terechtkomen?

Dit soort signalen komen regelmatig binnen bij 'Onbeperkt aan de slag'. Bij die organisatie zijn 136 werkgevers aangesloten. Bij 'Onbeperkt aan de slag' merkt men dat er te veel over, en te weinig mét mensen met een arbeidsbeperking gesproken wordt. Vaak is er bij overleggen over de inclusieve arbeidsmarkt maar één iemand aanwezig die zelf een arbeidsbeperking heeft. Dat is op zijn zachtst gezegd vreemd te noemen. Er zijn, zo wordt opgemerkt, zo'n 90-100 SW-bedrijven waar de mensen met een arbeidsbeperking aan de slag kunnen.

In de SW bestaat formeel een klachtenregeling en beschut werkers die bij AM Match werken gaan daar volledig in mee. Komen mensen met een indicatie beschut werk bij een extern bedrijf te werken, dan gelden de regels van het bedrijf in kwestie. Jobcoaches gaan in gesprek met de werkgever als de SW'er klaagt dat er dingen gevraagd worden die hij of zij niet wil doen omdat het niet is afgesproken. De focus ligt op de bedrijven waar de doelgroep nu werkt. Overigens, merkt een andere deelnemer op, loopt het aantal SW-bedrijven terug. Er wordt gedetacheerd. Men moet meer naar buiten. En dat is, aldus deze deelnemer, ook de doelstelling van de inclusieve arbeidsmarkt. Een andere deelnemer werpt echter tegen dat dit juist niet de basisdoelstelling is van het nieuw beschut werk. Door de voormalige staatssecretaris is bedacht om de groep die veel begeleiding nodig heeft te laten werken in een beschutte omgeving.

Het idee hierbij was dat je niet van (reguliere) werkgevers kunt verwachten dat zij de benodigde grote aanpassingen op de werkplek bieden. Eigenlijk was het een soort reparatie van de Participatiewet voor de meest kwetsbare groep die vroeger in de Wsw terecht kwam. Het primaire doel is dus niet om die mensen bij een reguliere werkgevers onder te brengen.³⁶

De ombudsman brengt naar voren dat het voor hem niet zo relevant is onder welke 'doelgroep' iemand valt als deze zich bij hem meldt met een klacht. Voor de ombudsman is belangrijk dat iemand weet waar hij of zij terecht kan bij elke uiting van ongenoegen. Hoe zien de deelnemers dit?

Van oudsher, reageert iemand, heb je de SW. Daarvan zijn velen gedetacheerd bij reguliere bedrijven, zij het onder verantwoordelijkheid van het SW-bedrijf. Binnen de Participatiewet heb je twee groepen. Het is niet waarschijnlijk dat de beschut werkers bij het reguliere bedrijfsleven aan de bak komen. Je hebt ook de 'doelgroepen'³⁷ voor de banenafpraak, die gediagnosticeerd zijn met een verminderde loonwaarde en een beperking. Iedereen wil dat die mensen zo snel mogelijk binnen het reguliere bedrijfsleven gaan werken. Voor het onderzoek van de ombudsman is het nuttig om dit onderscheid goed te blijven maken. Men volgt allemaal verschillende routes. Een andere deelnemer brengt hierop naar voren dat dit in de praktijk niet altijd helemaal zo loopt; je komt alle vormen tegen. Met een jobcoach faciliteer je de medewerker om op alle mogelijke plekken te gaan werken. Daarbij speelt dan wel het kostenaspect. Voor de SW en beschut werk, merkt iemand op, moet je voor een relatief klein aantal bedrijven een goede klachtenregeling op papier hebben. Voor de 'doelgroepen' in het algemeen krijg je misschien te maken met wel honderdduizenden bedrijven die allemaal hun eigen klachtenprocedure hebben. Of niet.

De ombudsman heeft de indruk dat de decentralisatie heeft geleid tot een forse schaalvergroting die haaks lijkt te staan op de doelstelling: de overheid dichterbij de burger. Hierdoor zou er een minder directe relatie tussen de gemeente en de werknemers (dus haar inwoners) ontstaan. Hoe zien de aanwezigen dat?

Een deelnemer vraagt zich af in hoeverre er sprake is van een schaalvergroting. Volgens een andere deelnemer zijn veel gemeenten nog zoekend hoe zo goed mogelijk om te gaan met

36 In reactie op het conceptverslag vroeg een deelnemer zich af of een keer gewone mensentaal kon worden uitgelegd wat nu het verschil was tussen Wsw en beschut werk. 'Niet de procesjes en de organogrammetjes en dure onbegrijpelijke juridische toestanden, maar qua werk zelf', zo schreef hij. 'Bij beiden gaat het immers om mensen die op een of andere manier zichzelf niet (zelfstandig) staande kunnen houden op de reguliere arbeidsmarkt en waarvoor via een andere weg arbeid bij georganiseerd wordt. (...) als je het niet kunt uitleggen in eenvoudige taal, dan zegt dat ook al iets - voor wie is het nog wel begrijpelijk? De Wsw gaat dicht - vanwege bepaalde redenen - en wat gaan we dan doen voor de mensen die niet meer in de Wsw kunnen: precies, we gaan beschut werk instellen. Maar wat is nu het verschil? Wie snapt het nog, behalve de vergadertijgers?'

37 Een deelnemer schreef in reactie op het conceptverslag dat doelgroepen niet mensen zijn die per definitie een verminderde loonwaarde hebben. Ook alle Wajongers met arbeidsvermogen zijn doelgroepen. Van deze Wajongers kan een deel prima zelfstandig het minimumloon verdienen.



de decentralisaties. Met name kwetsbare inwoners zoals beschut werkers zijn daar de dupe van. Dit speelt ook bij jongeren. Veel ouders zijn niet of onvoldoende in staat, of zij missen de bekwaamheid, om hun verantwoordelijkheden te nemen. Vroeger werkten vso-scholen, pro-scholen en het praktijkonderwijs samen met de lokale SW-bedrijven, zonder tussenkomst van de gemeente. Nu is de toegang tot de SW voor deze doelgroep op slot. Wanneer de ouders naar het gemeenteloket gaan is het maar de vraag of zij een adequaat antwoord op hun vragen krijgen of de juiste begeleiding. Het vermoeden bestaat dat er momenteel een grote groep jongeren is die niet de ondersteuning krijgt waar zij recht op heeft. Deze jongeren kunnen hun verhaal niet kwijt bij de overheid. Een andere deelnemer voegt hieraan toe dat zij letterlijk niet in beeld zijn. Vroeger was de weg een stuk eenvoudiger. Nu heet het SW-bedrijf een 'Werkplein'. Deze term wordt niet altijd begrepen. En dan is het de vraag hoe je er überhaupt binnenkomt? Pro- en vso-scholen kennen de route naar beschut werk helemaal niet. Het komt zeker voor dat deze leerlingen (ten onrechte) bij de dagbesteding terechtkomen. Dus hoe zorg je ervoor dat leerlingen van het vso- en pro-onderwijs niet losgelaten worden? Deze kwetsbare inwoners van een gemeente moeten dan ook centraal staan.

Het Werkplein Drentsche Aa is met één methodiek gekomen voor de hele arbeidsmarktregio. Er is een sluitende aanpak voor jongeren vanaf 16 jaar van vso, pro en entree. Deze jongeren vallen niet langer tussen wal en schip door de inzet van zorgpartijen, scholen, werkpleinen en SW-bedrijven. Bekeken wordt of zij terecht kunnen op de reguliere arbeidsmarkt, in afspraakbanen, of het beschut werk. Tot 23 jaar worden zij in ieder geval niet losgelaten; het komt bij wijze van spreken bijna neer op een persoonlijke jobcoach. Na die leeftijd krijgen ze een werkcoach. Op deze manier wordt voor deze jongeren een oplossing gevonden, ondanks de strikte wet- en regelgeving. Het is maar de vraag of de wet- en regelgeving altijd tot iets leidt. Men moet met elkaar over schotten heen tot samenwerking durven komen. Als een jongere verhuist van Assen naar Hoogezand, dan gaat het traject gewoon door. In Hoogezand werkt men namelijk op dezelfde manier.

Volgens een andere deelnemer is het niet overal zo goed geregeld. Daarvoor is men afhankelijk van de bereidheid van politieke bestuurders of directeuren die elkaar al dan niet vinden. Inwoners mogen niet afhankelijk zijn van hun wil en bereidheid. Door de Participatiewet mochten gemeenten zelf keuzes gaan maken. In sommige gevallen, zoals in Zuid-Limburg, is de doelgroep in een achterstandspositie beland. Uit deze voorbeelden van Noord- en Zuid-Nederland blijkt al hoe groot de verschillen in gemeenten zijn. Soms heeft de decentralisatie heel goed uitgepakt, maar op andere terreinen juist helemaal niet. De burger die knel komt te zitten weet dan niet bij wie hij moet zijn. Die mensen komen niet bij hun wethouder, niet bij hun raad, niet bij hun directeur en ze hebben evenmin een jobcoach. Maar ze komen ook niet bij de ombudsman.

De ombudsman vindt dat daar aan iets moet gebeuren. Mensen hebben recht op een goed functionerende klachtafhandeling. Ook al plaatsen ze activiteiten op afstand, toch houden gemeenten hun verantwoordelijkheid. De ombudsman vraagt zich af wat de deelnemers vinden het in het discussiestuk beschreven belemmerende factoren voor het indienen van een klacht?

De discussie hinkt op twee gedachtes, merkt iemand op. Er zijn problemen op de werkvloer en er is onvoldoende rechtsgang voor iemand die ergens over wil klagen. Waar ligt primair de focus? Voor de ombudsman is het belangrijk dat als iemand problemen ervaart hij of zij weet waar hij terecht kan en dat hij gehoord wordt. Mensen lopen al vast voordat ze het woord 'klacht' in de mond genomen hebben. Dáár gaat het de ombudsman om.

Het is voor mensen op de werkvloer best ingewikkeld om een klacht te uiten, merkt een aanwezige op. Je moet elk signaal of elke klacht serieus nemen. Maar die noodzaak kan niet in een procedure gegarandeerd worden. Bij AM Match zegt men: ik luister naar je, maar het kan zijn dat je niet het gewenste antwoord krijgt! Kom je op de werkvloer 's ochtends, dan krijg je soms bij de eerste tafel de klacht dat het te koud is en bij de tweede dat het te warm is. Muziek staat te hard of te zacht, dat is allemaal heel individueel. Iemand van een regulier bedrijf, zonder veel ervaring met mensen met een beperking, moet dat wel kunnen begrijpen.

Bij 'Stroomopwaarts' wordt elke klacht onderzocht. Dat geldt zeker als de klacht betrekking heeft op de bejegening. Mensen gaan vaak naar 'het volgende loket' als ze bij het eerste niet kregen wat ze wilden. Je moet dus vooral kijken of het in de procedure goed geregeld is en of de mensen die de klacht behandelen deskundig zijn. Het is belangrijk dat het systeem borgt dat iemand met een klacht geholpen wordt. Daarom moet de regeling op orde zijn. Het is ook belangrijk dat de regeling vertaald wordt naar de grote groep bedrijven die straks ook met de doelgroep moet gaan werken.

De doelgroep met een beperking heeft te maken met verschillende voorzieningen, zoals beschut werk en cao's. Hoe komen deze mensen aan hun rechten, hun indicatiestelling? Hoe kun je verwachten dat iemand uit een doelgroep dat allemaal weet? Iets anders nog is het switchen binnen de keten, zoals van beschermd wonen naar beschut werk, of een werkgever. Zo bestaat er wel een werkgeversservicepunt, maar er is geen werknemers-servicepunt. De samenwerking zoals die in noordelijke provincies vorm heeft gekregen, zou verankerd moeten worden en overal vorm moeten krijgen. Je gaat niet zomaar van de ene naar de andere voorziening. Als je van beschermd wonen naar beschut werk gaat, verlies je je indicatie. Dat levert dan weer stress op. Daar wordt ook onderzoek naar gedaan. Het switchen in de keten levert problemen op: mensen verliezen rechten en krijgen te maken met een herindicatie. Wat als het minder goed met je gaat? Het is niet transparant. Er zijn dus klachten in de organisatie en klachten tussen de organisaties. De ombudsman beschrijft in het discussiestuk dat mensen op een wachtlijst komen te staan, of dat ze van de ene naar de andere voorziening gaan, allemaal onder dezelfde verantwoordelijkheid van de gemeente. Als je ertussen hangt, waar moet je dan heen? De rijksoverheid, merkt een deelnemer op, geeft geld aan gemeenten voor beschut werk. Als gemeenten het daaraan niet willen besteden, mogen ze het geld gewoon houden. Het kan zijn dat dit de achtergrond is van de gevallen waarin mensen klagen dat ze niet weten waar ze terecht kunnen. Het zou fijn zijn als de ombudsman zich hierover zou uitlaten.

Cedris, de belangenvertegenwoordiger van SW-bedrijven heeft soms moeite met de wijze waarop de overheid omgaat met haar taak. Mag Cedris daar een klacht over indienen bij de Nationale ombudsman? De vertegenwoordiger van Cedris geeft hierop aan dat het niet zozeer gaat om het uiten van klachten. Burgers klagen omdat ze in hun gemeente de weg naar een beschutte werkplek niet weten te vinden. Elke gemeente heeft van de overheid te horen gekregen hoeveel er daarvan ingericht moeten worden. Heel veel gemeenten richten die plekken niet in zonder dat ze daarbij op hun vingers getikt worden.

De burger denkt recht te hebben op beschut werken, omdat dat in de wet verankerd is, maar hij krijgt het deksel op de neus in die gemeente. Bij AM Match heeft men besloten om arbeidscontracten op grond van het Burgerlijk Wetboek aan te bieden. Dat betekent 40 uur tegen het minimumloon met ongeveer 25 vakantiedagen. Beschutte werkers werken misschien 20 uur en dan tegen de helft van het minimumloon. Andere beschutte werkers hebben het geluk dat ze in een SW-bedrijf kunnen werken.

De ombudsman vraagt zich af in hoeverre er aanvullende voorzieningen nodig zijn. Met een deeltijdaanstelling en 20 uur werkt volgens het minimumloon kunnen mensen niet rondkomen. Wat gebeurt er dan? Gaan mensen naar de bijstand? Weten mensen waar ze moeten zijn?



En wat betreft de verschillen in het land: de Rijksoverheid vindt dat die verschillen juist de bedoeling waren van de decentralisatie. Hij vraagt zich af in hoeverre er een soort basaal minimum zou moeten zijn.

De ombudsman stelt de aanwezigen de vraag wat mogelijke verbeterpunten zijn.

Opgemerkt wordt dat de gemeenten formeel gezien meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen, maar de vraag is wel of dat enig effect heeft op de beschutte werkvloer. Het is maar de vraag of de beschutte werkers dan beter hun klachten kwijt kunnen. Bij decentralisaties hangt veel af van de kwaliteit van gemeenteraden. Dat is niet over hetzelfde. Hetzelfde geldt voor de manier waarop gemeenteraden geïnformeerd worden. Moet men daar de klachtbehandeling van laten afhangen? Uitgaande van de decentralisatie, moet er in ieder geval voor worden gezorgd dat de beschut werker altijd bij een onafhankelijke persoon terecht kan voor ondersteuning bij een klachtbehandeling. Bij de SW-bedrijven zijn er vertrouwenspersonen, maar die zijn altijd van het bedrijf zelf.³⁸ Werkt iemand in de banenafpraak, dan heeft diegene veelal een jobcoach. Deze zou als vertrouwenspersoon kunnen fungeren. Binnen de beschutte werkomgeving heeft men zelden een eigen jobcoach. Daar komt de begeleiding vanuit het bedrijf zelf. Opgemerkt wordt dat men bij Cedris te allen tijde een van de drie vertrouwenspersonen die er rondlopen kan aanspreken. Zij werken buiten de formele procedures en zijn opgeleid om te praten met de medewerkers.

Een andere deelnemer merkt op er soms onder de geuite klacht geen werkelijk diepe klacht schuilgaat. Misschien gaat het om een gevoel zonder veel meer. Het kan ook zijn dat er daadwerkelijk iets aan de hand is. De ombudsman kan toetsen of er voorzieningen aanwezig zijn en of de weg erheen begaanbaar is. Verder zijn er organisaties zoals de Inspectie SZW of de LCR die checken of er rapporten aanwezig zijn over de klachtbehandeling. Het is op papier eigenlijk best aardig geregeld. Wel is het zo dat mensen soms angst ervaren om een klacht in te dienen.

De ombudsman ziet echter dat mensen toch met hun klacht van het kastje naar de muur worden gestuurd. Zo worden zij bij een klacht verwezen naar een geschillencommissie of naar de afdeling P&O. Mensen weten vaak niet waar ze moeten zijn en worden ook niet bij de hand genomen. Herkennen de deelnemers dit?

Een deelnemer merkt op dat hoe verder mensen af kwamen te staan van de oude infrastructuur SW, die volledig was gericht op begeleiding en ondersteuning van mensen met een afstand van de arbeidsmarkt, hoe sneller het aantal klachten afnam. In WSP Parkstad loopt men rond om te vragen of mensen klachten hebben. Dit jaar zijn er drie klachten geuit. Er zijn vertrouwenspersonen bij WSP Parkstad en er is een klachtencommissie. Iedereen die zich aanmeldt wordt geholpen om zijn klacht op de geëigende plaats neer te leggen. Er moet alleen een loket worden ingericht waar iemand antwoord kan krijgen en geholpen wordt. Jobcoaching is erg duur. Bij een SW-bedrijf zijn er al gauw 125 mensen in caseload³⁹ en sinds de Participatiewet is er nog minder jobcoaching. Daarom neemt de jobcoaching in Heerlen snel af. Door andere deelnemers wordt erop gewezen dat de caseload in andere regio's beduidend minder is. De verschillen in de regio's zijn een gevolg van de gemeentelijke politiek. Gemeenten die participeren in de organisatie beslissen hoeveel geld er voor jobcoaching beschikbaar is. Sommige gemeenten letten erg op het budget als het gaat om de inzet van relatief dure voorzieningen zoals jobcoaching, of zelfs loonkostensubsidie. Op dat laatste punt bestaat

38 In reactie op het conceptverslag werd aangegeven dat er ook een onafhankelijke geschillencommissie is in geval een klacht niet naar tevredenheid is behandeld.

39 In reactie op het conceptrapport werd opgemerkt dat dit aantal werd genoemd i.v.m. klantmanagers werk bij gemeenten. Een jobcoach heeft – afhankelijk van de intensiteit – 40 tot 60 mensen in caseload. De werkleiders op de vloer ongeveer 25.

eigenlijk geen beleidsvrijheid, maar toch worden mensen met een lage loonwaarde soms niet naar werk begeleid vanwege de kosten die ermee gemoeid zijn. Uiteindelijk gaat het om de vraag of er voldoende geld komt van het Rijk.

De ombudsman wil weten wat dit alles doet met de degene die aan het werk is. Kan die ergens terecht, en waar dan? Geeft de gemeente voldoende aandacht? Waar lopen de werkgevers tegenaan?

De decentralisatie heeft tot grote verschillen geleid. Je kunt dat niet uitleggen aan degenen die aanspraak maken op die regeling en op een werkplek. Daarom is één loket nodig voor deze mensen, merkt een deelnemer op, maar dit hoeft niet per se een 'fysiek' loket te zijn. Mensen met een beperking hebben hulp nodig. Dit betekent dat als iemand zich meldt men niet kan volstaan met de mededeling dat hij of zij bij het verkeerde adres is. Het is nodig dat deze mensen bij de arm worden genomen en naar het juiste adres worden doorgeleid. Een andere deelnemer vindt dat het gewoon duidelijk moet zijn waar mensen met hun klacht terecht kunnen.

Mensen die zich bij 'Onbeperkt aan de slag' melden – vaak niet met beschut werk, maar met recht op regulier werk – vertellen dat het allemaal zo ongelooflijk ingewikkeld is. Men ervaart dat alles erg ambtelijk is. Niet-uitkeringsgerechtigden en/of mensen die niet in het doelgroepregister, Banenafspraken en Quotum zijn opgenomen krijgen van hun gemeenten naar eigen zeggen nauwelijks ondersteuning naar werk. Maar het niet krijgen van een uitkering betekent niet dat je zelfredzaam bent. Voor veel mensen is de toegang naar (beschut) werk volstrekt onbegrijpelijk. Er is geen informatie in begrijpelijke taal beschikbaar. Sommige gemeenten beperken hun ondersteuning tot een cursus solliciteren van een paar uur. In hoeverre zij in aanmerking komen voor een Werkfit-traject wordt niet door de gemeente verteld. De dienstverlening van gemeenten voor deze doelgroep is bepaald niet denderend. Een deelnemer bevestigt het beeld dat iemand zonder uitkering bij veel gemeenten geen prioriteit krijgt. Eigenlijk, zo wordt opgemerkt, moeten gemeenten mensen met een beperking die op zoek zijn naar werk 'empoweren'. En als zo iemand om een bepaalde voorziening vraagt, dan zou hij of zij die moeten krijgen. Maar voor gemeenten staat het kostenaspect voorop.

In de Participatiewet wordt een afweging gemaakt tussen doelmatigheid en een voorziening. Er bestaat niet zoiets als een recht op een voorziening. De gemeente bepaalt welke voorziening mensen krijgen. Dat was voorheen met de Wajong anders, deze groep had recht op ondersteuning. Nu is een hele kwetsbare groep ondergebracht in de Participatiewet maar recht op ondersteuning hebben zij niet, aldus een deelnemer.⁴⁰ Als zij naar een baan moeten worden begeleid, dan zullen zij een jobcoach moeten aanvragen. De administratieve procedure daarvoor beslaat een week of zes. Pas als de match tot stand is gekomen, komt het geld los om iemand te bemiddelen. Deze deelnemer vindt dan ook dat het beter zou zijn als de empowerment niet afhankelijk is van de gemeente. Een gemeente zou een jobcoach te duur kunnen vinden en deze daarom niet geven. En een voorziening moet niet alleen gegeven worden voor een duurzame arbeidsplaats. Ook voor een stage zou die nodig moeten zijn.

Door de decentralisatie, zo concludeert een andere deelnemer, zijn verschillen in de uitvoering ontstaan. Er is een economische prikkel die voorkomt dat inwoners dezelfde rechten hebben. Maar het is sowieso niet duidelijk welke rechten ze hebben. Waar kunnen mensen met problemen dan terecht? Het is vanzelfsprekend dat de gemeenten, met hun taken voor de inwoners, een verantwoordelijkheid op dit punt hebben. Zij moeten ervoor zorgen dat er een klachtensysteem bestaat en daar toezicht op houden. Het is te makkelijk om als gemeente te zeggen dat het allemaal buiten de deur georganiseerd is. Per definitie is het een gemeentelijke

40 In reactie op het conceptverslag gaf de Inspectie SZW aan dat de gemeente wel een plicht heeft om te ondersteunen. Het is alleen lastig om dat af te dwingen.



taak ervoor te zorgen dat de toegang tot de verschillende regelingen transparant is en dat mensen de weg weten en dat het duidelijk is waar ze met klachten terecht kunnen. Gemeenten moeten er ook toezicht op moeten houden dat hun uitvoeringsorganisatie klachten netjes afwikkelt. En de verantwoordelijke wethouder moet op de hoogte zijn van eventuele signalen.

‘Stroomopwaarts’ vindt het fantastisch dat bedrijven hun deuren openen voor mensen met een beperking. Toch blijft het een overheidsverantwoordelijkheid als mensen in het reguliere bedrijfsleven tegen problemen aanlopen. Die verantwoordelijkheid kan door de overheid ingevuld worden met een jobcoach, of regelmatig een gesprek aan te bieden. Er moet dus een loket voor die mensen zijn.

De inspectie SZW laat weten het toezicht volgend jaar heel anders te gaan inrichten. In het verleden hield de inspectie toezicht naar aanleiding van een risicoanalyse. Vanaf volgend jaar wordt meer naar het brede spectrum van het hele stelsel gekeken. Waar nodig gaat men dan de diepte in. Daarbij wordt altijd geluisterd naar signalen bij het maken van een afweging of een onderzoek nodig is. De inspectie SZW heeft net een evaluatie ‘Beschut werk’ gedaan. Hierbij is met 36 beschut werkers gesproken. Het merendeel van deze mensen was positief, ook over de geboden ontwikkelingsmogelijkheden. De vraag is hoe zich dat verhoudt tot de casuïstiek die de ombudsman beschrijft in het discussiestuk. In de evaluatie van de inspectie SZW wordt voorts geconstateerd dat de directe dagelijkse begeleiding vaak door SW-medewerkers wordt gegeven. Het aantal SW-medewerkers neemt steeds verder af, terwijl het aantal beschut werkers verder stijgt. Daarmee wordt een goede begeleiding op de werkvloer lastiger.

Een andere deelnemer reageert dat de toegang tot de oude SW-regeling ruimer was dan nu het geval is. Er waren collega's die in staat waren om de directe werkbegeleiding vorm te geven. Met de aanpassingen in de indicatiestelling door de jaren heen, is de kwaliteit om dat te kunnen afgenomen. Voor deze taak zouden eigenlijk professionele krachten moeten worden ingehuurd. Maar daarmee ontstaat weer een financieel probleem.

Opgemerkt wordt dat er keuzes gemaakt zijn in het kader van de participatiesamenleving. De infrastructuur van ‘Stroomopwaarts’ biedt inderdaad een prima basis om mensen te begeleiden naar een reguliere omgeving, maar tegelijkertijd voelen sommige mensen zich op die manier buitengewoon onveilig. Er ontstaan spanningsvelden die de samenleving moet zien op te lossen. Het is belangrijk dat bestuurlijk adequaat gereageerd wordt op signalen. De gemeenteraad heeft zich nog nooit eerder bij ‘Stroomopwaarts’ gemeld en gevraagd of de mensen er tevreden zijn of dat er klachten zijn. WSP Parkstad, merkt een deelnemer op, is eind vorig jaar door het bestuur verzocht om een medewerkers tevredenheidsonderzoek (mto) te doen. Het ging daarbij met name om het leidinggeven en de sociale veiligheid. De uitkomsten van dat mto komen overeen met hetgeen in het discussiestuk van de ombudsman staat beschreven. De echte SW'ers blijven achter met een zwakkere werkleiding. Zo moet er dit jaar vijf ton worden vrijgemaakt om voor 300 beschutte medewerkers werkleiding aan te trekken. Een andere deelnemer doet de suggestie om vast te leggen dat er periodiek een mto gedaan wordt. Dat geeft een belangrijke bron van verbeterpunten.

3. Sluiting

De ombudsman dankt de aanwezigen hartelijk voor hun komst. Het conceptverslag van dit rondetafelgesprek zal aan de deelnemers worden voorgelegd. Feitelijke onjuistheden in het verslag zullen worden aangepast. De ombudsman sluit vervolgens de bijeenkomst.

Vrijdag 11 oktober 2019, het tweede rondetafelgesprek

De genodigden zijn wethouders (en een beleidsadviseur) van de volgende gemeenten:

Gemeente Ermelo
Gemeente Heerhugowaard
Gemeente Heerlen
Gemeente Lelystad
Gemeente Uithoorn
Gemeente Venlo

1. Opening en voorstelronde

De Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) opent de bijeenkomst en heet iedereen hartelijk welkom. Hij licht toe dat hij dit rondetafelgesprek heeft georganiseerd in het kader van zijn onderzoek naar de behandeling van klachten van mensen die op een beschutte werkplek werkzaam zijn. Een onderzoek dat begin 2019 is ingesteld. Voorafgaand aan het rondetafelgesprek is een discussiestuk naar de deelnemers gestuurd waarin de voorlopige bevindingen van het onderzoek staan beschreven. Hierover wil de ombudsman graag met de deelnemers van gedachten wisselen tijdens twee rondetafelgesprekken. Het gaat in dit gesprek onder andere om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor wat mensen overkomt. Hoe is die geregeld? Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad? Van dit rondetafelgesprek wordt een verslag gemaakt. Dit zal aan de deelnemers worden toegezonden met het verzoek te kijken of er geen onjuistheden in staan. Het verslag zal deel uitmaken van het rapport dat de ombudsman naar verwachting op 10 december 2019 zal publiceren. De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

2. Het rondetafelgesprek

De ombudsman heeft de indruk dat de decentralisatie heeft geleid tot een forse schaalvergroting die haaks lijkt te staan op de doelstelling: de overheid dicht bij de burger. Hierdoor zou er een minder directe relatie tussen de gemeente en de werknemers (dus haar inwoners) ontstaan.

Het perspectief van de burger bij de veranderingen in wet- en regelgeving is de insteek van het werk van de ombudsman. Hij hoort graag van de deelnemers een reflectie op wat in het stuk staat.

In Ermelo is de taak geregeld via de Intervens Inclusief Groep, die werkt voor negen gemeenten op de Noord-Veluwe. Men kreeg drie psychosociale klachten binnen. Vier klachten waren werkplekklachten. Dit betekent dat de arbeid zo direct mogelijk bij de personen aansluit. De individuele begeleiding wordt ook door de Intervens Inclusief Groep gerealiseerd. Er zijn acht opleidingslijnen, zoals 'groen', 'horeca' of 'schoonmaak'. Opleiding en werk zijn dus aan elkaar gekoppeld. Het is in de negen deelnemende gemeenten eigenlijk onmogelijk dat mensen geen opleiding krijgen. Via ROC's in Apeldoorn en Harderwijk waarmee men samenwerkt kunnen ze in bepaalde leerlijnen worden ingezet. Mogelijk door de flexibiliteit van de mogelijkheden zijn er niet veel klachten.

De gemeente Ermelo heeft de taak 'van zich af georganiseerd', waarvan je je kunt afvragen of dat principieel juist is. De gemeente is niet direct betrokken bij beschut werk, maar dat is bewust zo gedaan. Het moet in de organisatie zelf allemaal worden afgehandeld. In de negen gemeenten die deelnemen via de Inclusief Groep komen geen klachten over specifieke situaties. Misschien worden eventuele klachten in de organisatie zelf opgelost.

In het discussiestuk komt naar voren hoe complex het allemaal gemaakt is, met alle regelingen en terminologie. 'Regionaal Werkbedrijf' is een misleidende term, want het is geen bedrijf en er



wordt ook niet gewerkt. Het is vooral een platformoverleg van sociale partners om te kijken of er voortgang wordt geboekt op de realisatie van de banenafspraken. En dan heb je de doelgroep 'niet beschut', te verdelen in 'niet beschut nieuw' en 'niet beschut oud'. Zo wordt het wel heel ingewikkeld.

Er wordt naar voren gebracht dat er voor de oude doelgroep in de SW waarschijnlijk niet meer afstand is gecreëerd. Voor veel van die regelingen is het sinds de Participatiewet gebleven zoals het was. Er is bij de SW in de afgelopen jaren meer ingezet op minder binnen de veilige omgeving van de SW zelf, en meer via detachering richting het bedrijfsleven. Er zitten dus steeds meer schakels tussen en dat vertroebelt het zicht op de klachtbehandeling. Op die manier wordt vaker naar elkaar verwezen. Toch worden op veel domeinen taken in naam van de gemeenten uitgevoerd door externe partijen. Er wordt zorg geboden aan de inwoners, maar als er iets mis is dan staat de gemeente op afstand. De gemeente houdt zich nauwelijks bezig met klachtbehandeling. Het is interessant om na te gaan wat dan precies de rol van de gemeente is. De gemeente zou het systeem van klachtafhandeling in elk geval moeten bewaken.

In Noord-Kennemerland, zo merkt een deelnemer op, is er een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) ontstaan vanuit sociale werkvoorziening. Die is omgevormd tot Noord-Kennemerland Personeelsdiensten. Er zijn ook nog eigen locaties, maar men richt zich vooral op personeelsdiensten en detacheringen. In Noord-Holland Noord geldt niet dat de voorziening is geregeld voor de totale arbeidsmarktregio. Daar zijn drie subregio's met eigen regelingen. Op bestuurlijk niveau heeft men niet veel zicht op klachten. Die komen vooral in de organisatie zelf terecht. Het management vertoont veel engagement in de omgang met de klachten. Vaak leiden vragen niet tot officiële klachten, omdat er in een vroeg stadium veel begeleiding en ondersteuning aan mensen gegeven wordt. De wethouders zijn vertegenwoordigd in de GR. Men probeert regelmatig het gesprek met vertegenwoordigingen van de personeelsgroep van WNK aan te gaan. Dat gaat door middel van themabijeenkomsten die de OR organiseert. Deze nodigt een aantal bestuurders uit om in gesprek te gaan over voorkomende zaken.

Nogal wat mensen zijn gedetacheerd naar een aantal uitvoeringslocaties van PostNL. Daar is zeker sprake van een sociale druk 'van je aan de regels te moeten houden'. Mensen voelen sociale druk om zich daarin aan te passen. Klagen daarover vinden ze moeilijk. De mensen in kwestie zelf vinden dat ze 'blij moeten zijn dat ze iets hebben'. Het is belangrijk voor bestuurders om je te verdiepen in zo'n situatie. Wat betreft de echte (formele) klachten is de uitvoering groter gemaakt en gedecentraliseerd. Platforms staan redelijk dicht bij de burgers. Voorts zitten de bestuurders met de medewerkers van het SW-bedrijf aan tafel bij de kerstafsluiting. Wat je daar in het informele contact hoort, inspireert enorm.

Een andere deelnemer schrijkt regelmatig van de complexiteit van alles. Mensen worden in hokjes ingedeeld met een vastgesteld arbeidsvermogen. Het blijkt voor de betrokkenen erg lastig om daaruit te komen. Men kijkt vaak meer naar de regels dan naar de mensen zelf. Integraal werken lukt bijna niet. Daarom is het prettig dat 'Simpel Switchen' eraan komt. Want wat is nu eigenlijk het verschil tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werken? Mensen doen bij arbeidsmatige dagbesteding soms ingewikkelder dingen dan mensen bij beschut werken. Later wordt nog opgemerkt dat de schotten erg strak zijn. Dat is een systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Men zou daar het rapport van de commissie-de Vries nog eens uit de kast moeten halen. Mensen passen nu eenmaal niet in één hokje. Een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt waarin op basis van een glijdende schaal invulling zou worden gegeven aan Werken naar Vermogen levert een eenvoudiger en transparanter systeem op.⁴¹

41 In reactie op het conceptrapport werd deze laatste zinsnede toegevoegd met een verwijzing naar het rapport van commissie De Vries, Werken naar vermogen, Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw, oktober 2008.

Bij de gemeente Uithoorn zijn de klachten niet zichtbaar, maar dat kan komen omdat het via een gemeenschappelijke regeling op afstand is georganiseerd. Er zullen wel klachten zijn, maar de drempel om ermee naar buiten te treden is hoog. Ook bij de Wmo komen nauwelijks klachten binnen terwijl duidelijk is dat mensen niet altijd tevreden zijn. Klagen over het werk is nog moeilijker door de afhankelijke positie van mensen. Deze doelgroep klaagt weinig. Misschien moet een andere manier gezocht worden om klachten op te sporen, bijvoorbeeld via een cliënttevredenheidsonderzoek.

De ombudsman ziet o.a. op basis van de vijftig meldingen die op zijn meldpunt zijn binnengekomen dat lang niet alle beschut werkers tevreden zijn. Tijdens het vorige rondetafelgesprek werd een groot aantal gesignaleerde problemen herkend. Hoe komen deze signalen terecht bij de verantwoordelijke bestuurders?

Door de werkvoorziening op afstand te organiseren in een NV, merkt een deelnemer op, krijgen de bestuurders niet te maken met klachten. De ombudsman merkt op dat het gaat om kwetsbare inwoners van gemeenten. Zij hebben er niet voor gekozen om het in een NV onder te brengen, dat hebben de bestuurders gedaan. Hij vraagt zich dan ook af in hoeverre de bestuurders zich toch verantwoordelijk voelen voor de gang van zaken. De decentralisatie was bedoeld om het sociaal domein dichterbij de burgers te brengen, maar in de praktijk blijkt het op veel terreinen verder van hen af te staan.

Een deelnemer met zestien jaar ervaring in dit werkveld, herkent veel in het discussiestuk van de ombudsman. Toch zou hij het anders duiden. Arbeid is de eenvoudigste manier om structuur in iemands bestaan te krijgen; daarvoor bestaat de sociale werkvoorziening. Het is de manier om deze mensen onder goede condities te laten werken. De sociale werkvoorziening draait niet op commerciële voet; men doet het ergens anders voor. Bij klachten zouden mensen in eerste instantie naar de directeur verwezen moeten worden. De directeur wordt wel gevraagd wat met die klachten gebeurt maar meer ook niet. Bestuurders kunnen niet op de stoel van de directeur gaan zitten. Erkend wordt dat het systeem enorm ingewikkeld is gemaakt. Zo is het uitwisselen tussen beschut werken en dagbesteding moeilijk. Vanuit de cliënten is altijd druk geweest om mensen binnen het beschut werk te houden, en niet op basis van herindicatie te verwijzen naar dagbesteding. Dat is omdat arbeid structureel zo belangrijk is voor het bestaan. Arbeidsmatige dagbesteding heeft dat niet.

Een andere deelnemer bevestigt dat dagbesteding door veel mensen gezien wordt als 'vulling'. Voor een dagbesteding in de vorm van een zorgboerderij is het businessmodel om zo veel mogelijk van die mensen binnen te halen en te houden. Maar bestuurders willen juist zo veel mogelijk mensen aan het werk zien te krijgen. Misschien ontvangen bestuurders zo weinig klachten omdat de werkers in beschut werk zich daarvan bewust zijn. Zij kunnen die afweging zelf ook maken: de ene keer gaat het wat minder, de andere keer wat beter.

De ombudsman merkt op dat mensen die afhankelijk zijn van een baan geen klacht indienen.



Naar voren wordt gebracht dat men vanzelfsprekend in actie komt als mensen serieuze, werk gerelateerde klachten hebben. Of als zij zich psychisch onder druk gezet voelen. Maar toch blijft het de vraag in hoeverre dat een bestuurlijk probleem is.

Een andere deelnemer reageert dat de gemeentebesturen er via de besturen van de GR voor moet zorgen dat er goede procedures zijn. Een zekere onafhankelijkheid moet geborgd zijn. Zo is de GR van Heerlen aangesloten bij de ombudsman. Klachten moeten ook bespreekbaar worden gemaakt in het bestuur. Daar kan het aantal klachten worden besproken alsmede de rode draden die daarin zichtbaar zijn. Tegelijkertijd moet een wethouder er voor waken met individuele klachten aan de slag te gaan. De GR van Heerlen is er voor negen gemeenten. Het gevaar bestaat dat mensen 'gaan shoppen'.

Voor de individuele behandeling van klachten en vragen, wordt opgemerkt, is het dus belangrijk niet op de stoel van een ander te gaan zitten. Maar in het raadsprogramma van Heerhugowaard staat wél vermeld dat men zich bestuurlijk verantwoordelijk voelt voor het organiseren van de faciliteiten waardoor het welbevinden of geluk van de inwoners bevorderd wordt. Dit betekent dat het gemeentebestuur zich in elk geval verantwoordelijk moet voelen en sparringpartner moet willen zijn voor uitvoeringsorganisaties en inwoners (en met hun vertegenwoordigende organen op dit gebied). Het is echter de vraag of dat met de decentralisaties goed georganiseerd is. Is niet teveel doorgegaan op een infrastructuur die al bestond vóór de decentralisaties?

Een deelnemer vindt het opvallend dat gemeenteraden, zoals die van Venlo, zich nauwelijks bemoeien met wat er in een SW-bedrijf plaatsvindt. Ten onrechte wordt gedacht dat de positie van het SW-bedrijf onveranderd is gebleven sinds 2015. In Venlo is bijvoorbeeld geen terugvaloptie meer. Ook bestaan geen centrale hallen meer of werkplekken. Het SW-bedrijf is een detacheringsbedrijf geworden waarbij samengewerkt wordt met het Werkbedrijf. Men kijkt vooral naar het werk op locatie, detachering en de wijze van dagbestedingen. Er wordt ook veel gedaan met ondernemers. Er is een grote logistieke sector in de regio van Venlo waar men probeert zo veel mogelijk mensen te plaatsen. Dat gaat goed, maar wel is men erg afhankelijk van de financiering. Dat komt te weinig naar voren in het discussiestuk van de ombudsman. Men is sterk afhankelijk van de loonwaardebepaling. Als het kabinet daaraan gaat morrelen, betekent dat veel voor de positie van de gemeente. Dan moet iets gedaan worden met de werknemers, omdat werkgevers hen te duur gaat vinden. Maar er is geen terugvaloptie! Het is nu hoogconjunctuur. Als het economisch straks slechter gaat, is het zeer de vraag hoe het verder uitpakt.

Uit een mto in Venlo bleek dat 80-85% van de werkers zeer tevreden is. Er is gedecentraliseerd. Er zijn geen locaties meer, maar wel 'sub-locaties' die geen werkplaatsen mogen heten. In de sub-locaties zit dagbesteding, re-integratie en werk op locatie bij elkaar. De FNV heeft er een aantal jaren geleden onderzoek naar gedaan naar aanleiding van klachten, zoals dat er geen werk zou zijn. Er kwam een vernietigend rapport dat de gemeenteraad wakker schudde. Achteraf bleek overigens dat men zich in het rapport niet geheel op de juiste feiten had gebaseerd. Het heeft wel gezorgd voor meer aandacht voor de positie van de werknemers. Ook is meer oog voor de aard van de werkzaamheden en de begeleiding. Maar het is opmerkelijk dat er nauwelijks klachten worden ingediend. Is dat omdat het zich buiten het zicht afspeelt? Is het onduidelijk waar men terecht kan met zijn klachten? Op dat laatste punt lijkt nog een wereld te winnen is. Door het op afstand te plaatsen heeft de gemeente zelf onduidelijkheid gecreëerd. Als er klachten of vragen komen, worden die doorgespeeld naar de gemeente, of de directeur van het SW-bedrijf. Die koppelt dan terug over wat er met de klacht gebeurd is.

Iemand merkt op dat de vakbonden eigenlijk een rol zouden moeten nemen op de werkvloer. Zij zouden daar voor deze kwetsbare groep van toegevoegde waarde kunnen zijn. De werkbegeleiders helpen met het invullen van het mto omdat veel van de betrokkenen niet in staat zijn om het zelfstandig te doen. Een deelnemer voegt toe dat in de jaarverslagen van de vakbonden, de Cliëntenraad Wsw of de OR nooit iets te vinden is over klachten. Het gaat daar altijd over kleine, hele specifieke dingen, nooit over het grotere geheel of structurele problemen. Misschien weet de gemiddelde beschutwerknemer niet eens dat er een cliëntenraad, een OR of een vertrouwenspersoon is. Een andere deelnemer waarschuwt dat men niet de suggestie moet wekken dat er een soort vulkaan van ongenoegen is. Die is er niet. Soms wordt iets gedefinieerd als een klacht, terwijl het binnen vijf minuten opgelost is.

De ombudsman blijft er bij dat bij een uiting van ongenoegen iets gedaan moet worden. Het hoeft niet te betekenen dat de ombudsman bij iedere klacht direct een lijvig rapport gaat schrijven. Meestal probeert hij via een interventie het probleem voor de burger op te lossen. In dit onderzoek gaat het er voornamelijk om of er voldoende zicht is op klachten en of de klachtlijnen helder genoeg zijn. Hoe zorgen wethouders ervoor dat zij 'in control' blijven?

Een deelnemer beschouwt dit onderzoek van de ombudsman als een wake up call. Hij werd daardoor attent gemaakt op de klachtenregeling. De ombudsman merkt op dat gemeenten via de GR met andere gemeenten zouden kunnen afspreken dat zij zich in het opdrachtgeverschap richting het bedrijf vragen om een ordentelijke klachtenregeling. Samen kan er een vuist worden gemaakt.

Een andere aanwezige vertelt dat men in Uithoorn een officiële klachtenregeling heeft. In het hele sociaal domein zijn er echter minder dan tien klachten, terwijl Uithoorn een gemeente is van 30.000 inwoners. Juridisch is het allemaal in orde met de klachtenregeling, maar dat zegt niets over de manier waarop mensen het ervaren. De vraag is hoe je er als bestuurder achter komt waar mensen tegenaan lopen.

Voorts wordt opgemerkt dat er van de gemeente ook continuïteit mag worden verlangd. De aandeelhouders van de NV van Ermelo hebben besloten dat er 841 plekken worden georganiseerd voor mensen die twee of drie jaar in dienst zijn en die toch niet in dienst worden genomen door het bedrijf waar ze gewerkt hebben. Die mensen dreigen in de WW te belanden. Het grote probleem voor deze mensen is dus de continuïteit. Het is in ieder geval belangrijk dat regelmatig met de mensen wordt gesproken om te weten te komen hoe zij hun werk ervaren. Misschien moet dat gebeuren door een onafhankelijk persoon. Die zou af en toe een aantal mensen bij elkaar kunnen roepen om te vragen hoe het gaat.

De ombudsman denkt dat mensen ook andere hulp nodig hebben. Ze zouden individueel iemand moeten hebben die ze helpt. Een jobcoach bijvoorbeeld. Maar dat kost, zo bleek uit de het vorige gesprek, veel geld. Hierop wordt naar voren gebracht dat alleen het invullen van een enquête geen helder beeld van hoe het daadwerkelijk op de werkvloer is. Wil je als bestuurder echt iets aan de weet komen, dan moet je met de betrokkenen in gesprek gaan. Eigenlijk ontbreekt het nu aan voldoende kennis van wat er speelt.

Een andere deelnemer merkt op dat men in Heerlen recent een mto heeft laten uitvoeren door een extern bureau met ervaring in de sociale werkvoorzieningssector. Dat bureau heeft ook de mensen geleverd die op de werkvloer mensen begeleidden met het invullen van de vragenlijst. Dat mto moet als startpunt beschouwd worden om de brandhaarden op te sporen. Daarna moet het gesprek binnen de organisatie georganiseerd worden. Het mto is dus eigenlijk niet meer dan een hulpmiddel.



Een andere deelnemer reageert dat de gemeenteraad vooral afgaat op het aantal klachten. Als je er verder in gaat verdiepen, kost dat geld. Waarom zou je dat doen als er weinig klachten zijn?

De ombudsman vindt het belangrijk dat er een goede werkvoorziening is waar mensen met plezier heen gaan. Deze kwetsbare mensen moeten goed behandeld worden en als er iets misgaat, moeten zij het durven zeggen. Het zou mooi zijn als 'de wake up call' het gesprek hierover binnen de gemeenten op gang brengt. De ombudsman streeft immers naar een goede klachtbehandeling, wil dat van klachten geleerd wordt en hoopt dat signalen tijdig worden opgepakt zodat het niet tot klachten hoeft te komen. Ook vindt hij het belangrijk dat er bij de verantwoordelijke bestuurders kennis is van wat er speelt op de bedrijven. Hoe zien de deelnemers dat?

Door een deelnemer wordt naar voren gebracht dat het bestuur er in zijn gemeente achter kwam dat het intentieniveau van betrokkenheid weliswaar hoog was, maar dat er zelden gesprekken plaatsvonden met de werknemers zelf. Daarom is een nieuwe voorwaarde gesteld voor nieuwe bestuurders. Voor deelname aan de bestuursvergadering moet iemand een inwerkdag gehad hebben. Hij moet dus eerst in het bedrijf hebben meegelopen.

Een andere deelnemer voegt daaraan toe dat hij vroeger als wethouder wel hoorde dat hij zich er helemaal niet moest bemoeien. Maar hij voelt die betrokkenheid juist wel. Het SW-bedrijf was eerder heel hiërarchisch ingericht. Nu is dat veranderd; het heeft ook een ander bestuur gekregen. Een bestuur dat zelf de werkvloer op gaat en met medewerkers praat. Dat gebeurde daarvoor nooit. Het is wel iets persoonlijks; met een nieuwe directeur van het SW-bedrijf kan het zo weer terug bij af zijn. Daarom biedt een betere klachtenregeling een betere borging. Een ander is het daarmee eens. Een goede klachtenregeling is nu eenmaal noodzakelijk en er moet ook een vertrouwenspersoon zijn. Maar raadsleden zijn nauwelijks geïnteresseerd, zeker als het gaat om drie klachten op 1800 werknemers. Je zou kunnen zeggen dat drie klachten wel meevalt. Maar misschien moet je je afvragen of die gevallen zich afspelen op dezelfde afdeling. Die drie klachten kunnen staan voor een breder probleem. De ombudsman zou er in zijn rapport op kunnen wijzen dat een bepaald type klachten indicator kan zijn van een veel breder gedeeld ongenoegen. Je moet dat niet cijfermatig, maar inhoudelijk benaderen. Met name de aard van de klachten is belangrijk. Stel dat het gaat over seksuele intimidatie? Dan gaan alle alarmbellen af. Als één iemand zich daarover uitspreekt, dan zijn er misschien ook anderen (die zich niet durven uit te spreken). Het is dus interessant te kijken naar de aard van de klachten en proberen na te gaan wat er misschien nog meer speelt. Het gaat soms juist om het verhaal achter de klacht.

Een deelnemer vestigt de aandacht op de desinteresse van de gemeenteraden. Dat speelt bij meer zaken in het sociaal domein. Veel raadsleden hebben vooral een financiële interesse. Zo gaat het in dit discussiestuk vooral om het welzijn en geluk van mensen. Dat kan nauwelijks gekwantificeerd worden. Daarom geeft de gemeenteraad geen rugdekking. Wordt het aantal plekken beschut werken niet gehaald dan gaat het er eigenlijk alleen om wat dat dan precies kost. Het gaat niet zozeer om het welzijn van de mensen. Wanneer tegenover welzijn van mensen geld zou mogen staan dan zou het een ander verhaal worden. Soms, zo wordt opgemerkt, zijn er wel plekken maar zijn er te weinig mensen. Het komt voor dat mensen zonder beperking worden ingehuurd om de productie te kunnen draaien. Mensen uit de bijstand die eigenlijk helemaal niet op een beschutte werkplek thuishoren. Er moeten zwarte cijfers geschreven worden. Uiteindelijk wordt een wethouder beoordeeld op de begroting, daar draait het in feite om.

Een deelnemer vertelt dat hij meemaakte dat rondom het sociaal domein een 'apolitieke commissie' werd ingesteld. In die commissie werd in ieder geval niet vanuit politiek belangen gesproken. Dan gaat het minder over aantallen, of om de vraag of de wethouder wel goed op het geld heeft gepast. Een apolitieke commissie rondom het sociaal domein is bereid om thematisch naar diepere waarden te kijken. Vanuit daar kunnen bepaalde punten weer worden geagendeerd in de raad, of politieke commissies. Het is makkelijker als men even loskomt van systeem-verantwoording. Inwoners weten wethouders in de praktijk wel te vinden als dat nodig is.

De ombudsman vraagt de aanwezigen welke concrete aanbevelingen in het rapport worden moeten opgenomen.

Een deelnemer antwoordt dat het goed is om duidelijk aan te geven waar iemand terecht kan met zijn klachten, of waar hij bezwaar of beroep kan aantekenen. Er moet een eenduidige en ordentelijke klachtbehandeling te zijn. De belangrijkste aanbeveling zou een duidelijke vindbare klachtbehandeling moeten zijn. Een goede vindbaarheid zou een groot effect kunnen hebben op het aantal klachten dat geuit wordt. Iemand anders doet de suggestie aan te bevelen om in beeld te brengen hoe werknemers in een SW-bedrijf hun werk ervaren. Voor de organisaties, merkt een andere deelnemer op, is het belangrijk dat ze de klachten gaan zien als een kans om ervan te leren. Er gaat kennelijk iets niet goed, dus dat moet anders. Er lopen nog steeds mensen rond die een klacht ervaren als een aanval, dat ze hun werk niet goed doen. Dat moet veranderen. De aanbeveling moet niet alleen de uitvoeringsorganisaties betreffen. Ook de colleges moeten worden opgeroepen om het bewustzijn bij raden te activeren.

Een klacht bij de ombudsman mag niet tot paniek leiden, maar moet als signaal gezien worden waarmee je iets kunt. Aangeraden wordt om het rapport van de ombudsman te sturen naar het Regionaal Werkbedrijf omdat de vakbonden en werkgeversorganisatie hierbij aan tafel zitten. Van daaruit zou het verspreid kunnen worden naar de arbeidsmarktregio's. Mogelijk zou het ook onderwerp van gesprek kunnen zijn op de wethoudersvergadering in november. Misschien is het goed om het rapport te sturen naar de diverse cliëntenraden en adviesraden, of naar de OR van de SW-bedrijven.

Op de vraag van de ombudsman of klachten die door de ombudsman zijn behandeld in het college van B&W worden besproken wordt geantwoord dat in het college altijd het jaarverslag van de bezwarencommissie behandeld wordt. Er zijn ook altijd ten minste twee collegeleden bij de bespreking met de voorzitter en vicevoorzitter van de bezwarencommissies. Dan worden niet alleen de bezwaren zelf, maar ook de niet-ingediende bezwaren besproken.

3. Sluiting

De ombudsman stelt het op prijs als suggesties voor tekstuele aanpassingen van het stuk nog toegestuurd worden voor medio november. Het conceptverslag van deze bijeenkomst wordt aan de deelnemers voorgelegd. De ombudsman dankt iedereen voor hun inbreng en voor hun komst en sluit de bijeenkomst.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2019/058 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, december 2019

