

Rapport

Met lege handen

Een onderzoek naar de klacht van iemand die is aangewezen op beschut werk, maar desondanks geen beschut werk krijgt.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het niet aanbieden van beschut werk gegrond.

Datum: 12 december 2018

Rapportnummer: 2018/092

Postadres

Postbus 93122

2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151

2594 AG Den Haag

www.nationaleombudsman.nl

DE KLACHT

Verzoeker weet sinds november 2015 dat hij is aangewezen op beschut werk. Dit betekent dat hij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden heeft tot arbeidsparticipatie. Het is aan de gemeente om iemand in zo'n geval beschut werk aan te bieden. Maar begin 2018 heeft hij nog steeds geen beschut werk. Verzoeker wil graag in een beschutte werkplek aan het werk. Hij heeft er daarom bij de gemeente Aa en Hunze herhaaldelijk op aangedrongen om hem een passende functie aan te bieden. Hij heeft zelf ook verschillende suggesties gedaan voor werk dat geschikt voor hem zou zijn. Zijn voorstellen hebben echter tot niets geleid. Het stoort hem dat hij geen geschikt werk aangeboden krijgt en dat hem ook niet wordt verteld waarom hij dat niet krijgt. Als hij zijn klacht hierover indient verwijzen de betrokken instanties naar elkaar. Begin 2018 is hij doorverwezen naar een bedrijf dat hem zou begeleiden naar werk, maar ook via deze weg is voor hem geen beschut werk gerealiseerd. Hij staat nog steeds met lege handen en voelt zich van het kastje naar de muur gestuurd.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman richtte zijn onderzoek op de klacht van verzoeker dat hij is aangewezen op beschut werk, maar desondanks geen beschut werk aangeboden krijgt. Ook het feit dat verzoeker zich met zijn klachten en vragen daarover van het kastje naar de muur gestuurd voelt en dat hij alsmaar geen duidelijkheid krijgt, nam de Nationale ombudsman mee in zijn onderzoek.

Het verloop van de klachtbehandeling

Bij het verloop van de klachtbehandeling speelt een belangrijke rol dat de gemeente de uitvoering van haar taken op het gebied van de Participatiewet (waaronder beschut werk) heeft overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, het Werkplein Drentse Aa. De gemeenschappelijke regeling heeft vervolgens een privaatrechtelijk bedrijf, Alescon, aangewezen om de regeling beschut werk uit te voeren.

In februari 2016 dient verzoeker bij de gemeente Aa en Hunze zijn klacht in over het feit dat deze uitvoeringsinstanties, ondanks zijn aandringen, de beslissing van november 2015 om hem beschut werk aan te bieden niet hebben uitgevoerd. De gemeente verwijst hem met zijn klacht echter terug naar Werkplein Drentse Aa en naar Alescon. Als verzoeker zijn klacht een jaar later opnieuw kenbaar maakt bij de gemeente, besluit de gemeente naar aanleiding van een interventie van de Nationale ombudsman om zelf met verzoeker in gesprek te gaan. De gemeente belooft verzoeker om bij de uitvoerende instanties op zoek te gaan naar antwoorden. Het vervolgesprek tussen de gemeente en verzoeker vindt plaats op 30 oktober 2017. De gemeente maakt excuses voor het feit dat er na twee jaar nog geen (zicht op) beschut werk is en dat hij bij de uitvoerende instanties kennelijk niet de juiste begeleiding heeft gehad. De gemeente zegt toe een gespecialiseerd re-integratiebedrijf in te huren om verzoeker te begeleiden naar werk. Het

re-integratiebedrijf brengt in juli 2018 een rapport over verzoeker uit. Dat is anderhalf jaar nadat verzoeker zijn klacht voor het eerst bij de gemeente onder de aandacht bracht en tweeënehalf jaar nadat de beslissing beschut werk werd genomen. Er ligt dan weliswaar een rapport, maar verzoeker heeft nog geen beschut werk. Ook is de klacht van verzoeker dan nog niet afgehandeld. In september 2018 geeft de gemeente aan dat de klacht van verzoeker pas wordt afgehandeld als een passende oplossing is gevonden. Maar die passende oplossing is er eind 2018 nog steeds niet. Verzoeker werkt inmiddels met behoud van uitkering bij een vrijwilligersorganisatie. Hij is weliswaar blij met zijn werk en met zijn werkomgeving maar het feit dat dit geen beschut werk tegen minimumloon is zit hem wel dwars. Hij heeft hiermee immers niet waar hij recht op heeft.

Visie van de gemeente

De gemeente geeft aan dat het aantal beschutte werkplekken dat door of namens de gemeente is gerealiseerd in overeenstemming is met de verplichting die de rijksoverheid heeft opgelegd. Er zijn zelfs meer beschutte werkplekken gerealiseerd dan het verplichte aantal, dat voor de gemeente Aa en Hunze is vastgesteld op vier in 2018. Dat verzoeker desondanks nog geen beschut werk heeft gekregen, is volgens de gemeente niet te wijten aan onvoldoende inspanningen. Door de uitvoerende instanties zijn volgens de gemeente maximale inspanningen verricht om voor hem een passende werkplek te realiseren. De gemeente erkent dat verzoeker aanvankelijk niet de juiste begeleiding heeft gehad. Daarvoor zijn aan verzoeker excuses gemaakt. Daarna is door de gemeente een gespecialiseerd re-integratiebureau ingeschakeld om verzoeker te begeleiden naar beschut werk. Dit bureau heeft in zijn rapport aangegeven dat het geen mogelijkheden ziet om verzoeker te begeleiden naar beschut werk bij een reguliere werkgever. Beschut werken bij de gemeente is volgens het bureau alleen reëel, als de gemeente bereid is om een plek voor verzoeker te creëren die hem maximale vrijheid biedt. Daarmee zou dan worden afgeweken van het advies van het UWV voor zover dat betrekking heeft op de begeleiding. Gelet op deze bevindingen en op de wensen en eisen van verzoeker is de oplossing die verzoeker wenst volgens de gemeente vooralsnog niet realistisch. Wel is en blijft de gemeente bereid om samen met verzoeker alternatieve oplossingsrichtingen te verkennen.

Visie van verzoeker

Verzoeker benadrukt dat hij van het begin af aan heeft aangegeven dat hij zich herkent in het advies van het UWV, behalve op het gebied van de begeleiding die hij volgens dat advies nodig zou hebben. Hij is juist iemand die vrijheid nodig heeft in de manier waarop hij zijn werk doet. Volgens verzoeker is de gemeente niet verplicht het advies van het UWV met betrekking tot de begeleiding op te volgen. Het UWV heeft hem verteld dat de gemeente zelf kan bepalen op welke wijze zij invulling geeft aan het advies van het UWV. De gemeente is volgens hem verplicht hem beschut werk aan te bieden. Hij heeft al drie jaar recht op beschut werk en dat behoort hij dus ook te krijgen.

Visie van de Nationale ombudsman

bijzondere verantwoordelijkheid gemeenten

De Nationale ombudsman heeft eerder drie rapporten uitgebracht over de rol van gemeenten ten aanzien van mensen met een arbeidsbeperking. Het eerste rapport 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking' dateert van 2014.¹ Het tweede rapport 'Passend werk' dateert van 2017.² Het derde rapport 'Wie neemt ons nu eens serieus?' werd uitgebracht in 2018.³ In al deze rapporten heeft de Nationale ombudsman erop gewezen dat gemeenten in zijn ogen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor hun inwoners met een arbeidsbeperking. Gemeenten blijven verantwoordelijk, ook als zij de uitvoering van hun taken hebben uitbesteed of overgedragen. Dit betekent dat mensen met een probleem moeten kunnen rekenen op een luisterend oor bij hun gemeente en op een informele, oplossingsgerichte aanpak als zij problemen of klachten hebben. Gemeenten mogen ze niet van het kastje naar de muur sturen.

ook verantwoordelijk bij uitbesteding over overdracht van taken

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid, wanneer zij haar taken uitbesteedt of overdraagt, in het kader van die uitbesteding of overdracht moet waarborgen dat de wijze waarop haar taken worden uitgevoerd voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. In de visie van de Nationale ombudsman kan een gemeente zich bij een klacht van een inwoner over de uitvoering van haar wettelijke taak dus nooit verschuilen achter het feit dat zij die taak heeft uitbesteed of overgedragen. Ook dan is de gemeente immers verantwoordelijk voor een behoorlijke uitvoering van haar taak. Deze verantwoordelijkheid kan zij onder meer waarmaken door goed toezicht te houden op de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. Om deze toezichthoudende rol goed te kunnen invullen moet de overheid regelmatig informeren naar wat er goed en wat er niet goed gaat. Klachten zijn een belangrijke ingang om informatie te verkrijgen over wat er mogelijk niet goed gaat.

Een klacht van een inwoner over beschut werk moet voor een gemeente dus aanleiding vormen om na te gaan of er wellicht iets misgaat in de uitvoering van haar taken op dit gebied. Als blijkt dat er inderdaad iets mis gaat of is gegaan, is de gemeente verantwoordelijk voor het oplossen van het gesignaleerde probleem binnen een redelijke termijn. Daartoe zal de gemeente de regie over de klachtbehandeling moeten nemen en houden totdat het probleem is opgelost.

te weinig geschikte arbeidsplaatsen

De Participatiewet, die in januari 2015 in werking is getreden, heeft burgers met een arbeidsbeperking kwetsbaarder gemaakt dan zij al waren. Voor mensen die zijn aangewezen op beschut werk komt dat onder meer doordat het realiseren van beschutte arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers, zoals beoogd met deze regelgeving, in de

¹ Rapport [2014.120](#) van 23 september 2014.

² Rapport [2017.050](#) van 18 april 2017

³ Rapport [2018.084](#) van 14 november 2018.

praktijk veel moeilijker blijkt dan was voorzien. De uitvoering van de regeling blijft dan ook ver achter bij de oorspronkelijke verwachtingen en doelen. Ten eerste zijn er nog veel te weinig beschutte arbeidsplaatsen beschikbaar. Ten tweede zijn de plekken die er wel zijn, meestal alleen geschikt voor mensen met een verstandelijke beperking (de doelgroep die voorheen in de sociale werkplaats werkte). Voor de mensen die, zoals verzoeker, om andere redenen zijn aangewezen op beschut werk en die niet in de sociale werkvoorziening passen is er nog nauwelijks geschikt werk.

geen of moeizame toegang tot voorziening

Voor veel mensen met een arbeidshandicap betekent dit geen of een uiterst moeizame toegang tot de voorziening waarop zij zijn aangewezen. Het feit dat gemeenten de uitvoering van hun taken op dit gebied vaak hebben uitbesteed of overgedragen, maakt het voor deze mensen nog moeilijker. Als zij tussen wal en schip raken, weten ze niet goed waar ze terecht moeten met hun probleem. De betrokken instanties verwijzen naar elkaar en de centrale regie ontbreekt. Procedures duren lang en intussen krijgen deze mensen niet waar ze recht op hebben. Op deze problematiek wees de Nationale ombudsman ook in zijn rapport *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*.⁴ De bestuurlijke complexiteit als gevolg van de decentralisaties leidt tot twee verantwoordelijkheidsrisico's. Ten eerste is het voor de burger moeilijk om zijn weg te vinden in een ingewikkeld en onoverzichtelijk bestuurlijk landschap. Het is vaak niet duidelijk waar hij terecht kan. Ten tweede biedt het instanties de mogelijkheid om verantwoordelijkheden op elkaar af te schuiven. Dit leidt voor de burger tot het klassieke 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden. De Nationale ombudsman vindt dat gemeenten een actieve houding moeten aannemen ten aanzien van klachten van hun inwoners, ook als de klachtafhandeling plaatsvindt door gecontracteerde partijen.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

maatwerk

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden waarin de burger terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

De Nationale ombudsman vindt het aannemelijk dat verzoeker door zijn profiel moeilijk bemiddelbaar is naar werk. Hij heeft zowel een beschutte werkomgeving nodig als veel vrijheid in de wijze waarop hij zijn werk doet. Een plaats in de sociale werkvoorziening is voor hem niet passend vanwege zijn hoge intelligentie en beschut werk bij de gemeente zelf of bij een andere reguliere werkgever is niet of nauwelijks beschikbaar. Het vraagt

⁴ Rapport 2017/035 van 2 maart 2017.

dus een vergaande vorm van maatwerk om hem aan werk te helpen. Maar de regeling beschut werk verlangt nu juist van gemeenten dat zij maatwerk leveren. De regeling beschut werk is immers bedoeld voor mensen die een zodanig hoge mate van begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever kan worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Mensen die zijn aangewezen op beschut werk zijn dus wel vaker moeilijk bemiddelbaar naar werk. Gemeenten hebben de wettelijke taak deze mensen desondanks aan passend werk te helpen.

De Nationale ombudsman vindt het op grond van het arbeidsverleden van verzoeker niet aannemelijk dat er voor hem helemaal geen passend werk is of kan worden gecreëerd. Hij is immers vele jaren achtereen werkzaam geweest in een voltijd baan. Daarnaast is van belang dat de wettelijke regeling rond beschut werk ervan uitgaat dat gemeenten beschutte werkplekken *creëren*; niet dat zij er al zijn. Daarbij is de gemeente Aa en Hunze slechts verplicht om vier beschutte werkplekken te realiseren, terwijl de meeste mensen die zijn aangewezen op beschut werk kunnen worden geplaatst op reeds bestaande plekken in de sociale werkvoorziening. Het gaat dus maar om een enkeling voor wie een nieuwe plek moet worden gecreëerd. Verzoeker heeft zelf meerdere suggesties gedaan voor werk dat bij hem past. Een belangrijk deel van zijn suggesties komt overeen met het werk dat hij in het verleden heeft gedaan en waarvoor hij is opgeleid. Dergelijk werk past dus bij hem en kan hij aan.

Voorts heeft verzoeker gelijk dat het de gemeente niet vrijstaat om zelf de volgorde te bepalen waarin de mensen die recht hebben op een beschutte arbeidsplaats daarvoor in aanmerking worden gebracht. De wetsgeschiedenis is hier duidelijk over. Een gemeente mag personen die een positief advies beschut werk van UWV hebben niet uitsluiten van een beschutte werkplek, zolang het aantal zoals neergelegd in de ministeriële regeling (voorheen het streefaantal) nog niet is bereikt. Ook toen nog sprake was van een zware inspanningsverplichting in plaats van een wettelijke plicht stond het gemeenten niet vrij om zelf een voorkeursvolgorde aan te brengen. De gemeente heeft dus ten onrechte anderen, die hun advies van het UWV later hadden kregen, wel in aanmerking gebracht voor beschut werk en verzoeker niet.

Niet alleen het bieden van beschut werk, maar ook het behandelen van klachten vereist maatwerk. Toen de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker in april 2017 voor de tweede keer ter behandeling doorstuurde naar de gemeente Aa en Hunze, is de gemeente expliciet op het bestaan van de beide hiervoor genoemde rapporten van de Nationale ombudsman uit 2014 en 2017 gewezen. In die rapporten staat het vereiste van maatwerk centraal. De Nationale ombudsman rekent het de gemeente zwaar aan dat de gemeente desondanks en ondanks de toezeggingen die de gemeente in reactie daarop aan de Nationale ombudsman deed, de regie over de klachtbehandeling niet voldoende stevig in handen heeft gehouden. De gemeente had niet mogen volstaan met inhuren van een re-integratiebureau voor het uitbrengen van advies, zonder de aard en voortgang van dit adviestraject actief te registreren. Het valt niet goed te begrijpen dat de gemeente drie maanden nodig heeft gehad om de opdracht aan het re-integratiebureau te verstrekken en dat het bureau vervolgens zeven maanden nodig heeft gehad om een

advies uit te brengen, dat slechts een samenvatting geeft van de informatie die al in het dossier beschikbaar was. Ook na het uitbrengen van het advies van het re-integratiebureau is er nog geen oplossing en weet verzoeker nog niet waar hij aan toe is. Zijn klacht is eind 2018 nog steeds niet afgehandeld.

Zowel de wijze waarop de gemeente met verzoekers advies beschut werk is omgegaan als de wijze waarop de gemeente zijn klacht heeft behandeld acht de Nationale ombudsman in strijd met het vereiste van maatwerk.

voortvarendheid

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke – korte – termijn.

Eén van de rode draden in de vele klachten die verzoeker in de loop van de tijd heeft ingediend is dat hij duidelijkheid wil. Hij voelt zich met zijn verzoek om beschut werk aan het lijntje gehouden en van het kastje naar de muur gestuurd. Het feit dat verzoeker in november 2015 het advies beschut werk kreeg en drie jaar later nog steeds niet weet of hij daadwerkelijk beschut werk krijgt acht de Nationale ombudsman in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

betrouwbaarheid

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren.

De gemeente stelt terecht dat er wel de nodige inspanningen zijn gepleegd om verzoeker aan werk te helpen. Echter, door telkens opnieuw met verzoeker en met elkaar in gesprek te gaan over het realiseren van beschut werk voor verzoeker zijn er bij hem steeds opnieuw verwachtingen gewekt. Doordat deze verwachtingen keer op keer niet werden gehonoreerd is het vertrouwen van verzoeker in de overheid beschadigd. De Nationale ombudsman acht het op zichzelf aannemelijk dat de afzonderlijke medewerkers die zich hebben ingespannen om passend werk voor verzoeker te vinden het beste met hem voor hadden. Waar het echter aan ontbrak was een functionaris die zich verantwoordelijk voelde voor het proces als geheel. Doordat onvoldoende regie werd gevoerd kon het proces alsmaar voortduren zonder dat tijdig besloten werd tot een grondige herbezinning. Van een betrouwbare overheid mag worden verwacht dat zij regie voert over de taken die aan haar zijn toebedeeld, dat zij slagvaardig en doelgericht te werk gaat, dat zij gerechtvaardigde verwachtingen honoreert en ongerechtvaardigde verwachtingen niet onnodig lang laat voortduren. De gemeente is in haar regierol tekort geschoten en heeft daardoor gehandeld in strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.

Conclusie

Zowel de wijze waarop de gemeente met verzoekers advies ten aanzien van beschut werk is omgegaan als de wijze waarop de gemeente zijn klacht heeft behandeld acht de Nationale ombudsman in strijd met het vereiste van maatwerk.

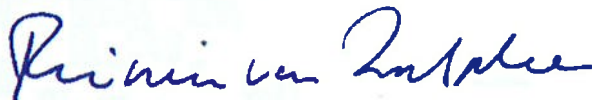
Het feit dat verzoeker in november 2015 het advies beschut werk kreeg en drie jaar later nog steeds niet weet of hij daadwerkelijk beschut werk krijgt, acht de Nationale ombudsman in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Voorts vindt de Nationale ombudsman dat de gemeente in haar regierol tekort is geschoten. De verwachtingen van verzoeker werden keer op keer niet gehonoreerd. Daarmee heeft de gemeente gehandeld in strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente aan om het werk dat verzoeker momenteel op vrijwillige basis bij Impuls Welzijn – met behoud van uitkering – verricht, zo spoedig mogelijk om te zetten in een beschutte arbeidsplaats voor een volledige werkweek, tegen minimumloon, zonder begeleiding en zonder proeftijd.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

Bijlage**Verslag van bevindingen**
