



memo aan de gemeenteraad

aan de gemeenteraad
dossiernummer 4046
onderwerp antwoord aan de raad, toezegging 59

van het college van burgemeester en wethouders
datum 16 juni 2020

memo

Onderwerp: rapport Nationale ombudsman "klachten uit zicht mensen buiten beeld".
Aan de hand van de 3 suggesties in de aanbiedingsbrief van het rapport van de Nationale Ombudsman "Klachten uit zicht mensen buiten beeld", zal wethouder Tettersoo de Raad begin Q2 schriftelijk informeren in hoeverre dit rapport van toepassing is in de Goudse situatie.

De ombudsman schrijft een brief aan alle gemeenten (10 december 2019) over de behandeling en afhandeling van klachten van mensen met een arbeidsbeperking. Deze brief volgt op het onderzoeksrapport "Klachten uit zicht, mensen buiten beeld", Rapportnummer 2019/058. De ombudsman vraagt in zijn brief "notie te nemen van de in het rapport geconstateerde knelpunten en roept de verantwoordelijk wethouder van uw gemeente op te zorgen voor:

1. één loket waar burgers terecht kunnen met hun probleem of klacht;
2. een vinger aan de pols te houden bij de afhandeling van klachten van mensen met een arbeidsbeperking, ongeacht waar de klachtafhandeling plaatsvindt; én
3. actief navraag te doen hoe het mensen met een arbeidsbeperking op hun aangepaste werkplek vergaat".

Wie is de doelgroep?

De eerste vraag van de ombudsman –één loket waar burgers terecht kunnen met hun probleem of klacht- moet in het licht worden gezien het onderzoek en van de onderzoekspopulatie. Immers, als we de vraag letterlijk zouden nemen, dan zou elke klacht (ik ben onheus bejegend in het GHZ, de schappen van de Jumbo zijn leeg, het UWV legt mij onterecht een sanctie op, ik ben niet tevreden over het resultaat van de schilder) door de gemeente moeten worden opgepakt en afgehandeld. Dit zou leiden tot een enorme toename van het aantal gemeentelijke fte's, erg veel juridische onduidelijkheid en heel veel extra bureaucratie. Het is dan ook van belang om de doelgroep vast te stellen, te bezien waar we die tegen komen en of de gemeente daar een taak/rol heeft.

Het onderzoek van de ombudsman richtte zich op de klachtafhandeling van werkzame mensen met een arbeidsbeperking of mensen die problemen ervaren bij de toegang tot beschut werk. De doelgroep betreft dus mensen met een arbeidsbeperking met klachten over (de toegang tot) werk.

Waar komen we de doelgroep tegen?

Voordat we kijken hoe de klachtafhandeling verloopt, is het noodzakelijk eerst te kijken waar we deze groep tegen komen. De groep arbeidsbeperkten in een arbeidsrelatie of "onderweg naar een arbeidsrelatie" komen we in onze regio op een aantal plekken tegen¹).

¹) De schoolgaande jeugd op PRO/VSO/MBO-1 kunnen onder de groep arbeidsbeperkten gaan vallen. De scholen en de gemeente werken samen om deze jongeren niet tussen wal en schip terecht te laten komen. De jongeren komen we na school bij voorkeur tegen bij in een particulier bedrijf of ze vinden bij Promen werk, of komen bij de sociale dienst terecht.

Wat	Waar	Rol voor Gouda?
Niet-werkend	UWV	Nee
Niet-werkend	Sociale Dienst	Ja
Werkend	GR Promen	Nee
Werkend	Werkgever	Nee

Waar heeft de gemeente een taak of rol in de klachtafhandeling?

De tabel volgend komt als eerste het **UWV** aan bod. Het landelijk opererende UWV heeft in dit kader de taak de eigen doelgroepen naar werk te begeleiden, het doelgroepenregister bij te houden en de “indicatie beschut werk” af te geven. In het doelgroepenregister, voor de sociale dienst toegankelijk, zijn mensen met een arbeidsbeperking opgenomen die via een loonkostensubsidie aan het werk geholpen kunnen worden. De arbeidsbeperkten met de indicatie beschut werk moeten voor een beschutte werkplek worden aangemeld. Het doelgroepenregister vormt een bestand van waaruit zowel het UWV als de gemeente de eigen arbeidsbeperkten naar werk bemiddelt.

Klachten bij/over het UWV gaan in dit kader niet over klachten over/op het werk –als cliënt van het UWV heeft men geen baan- maar kunnen in dit kader wel gaan over “de weg ernaartoe”. De weg naar werk kent twee mogelijkheden: naar een werkgever of naar Promen. Het UWV betracht de nodige zorgvuldigheid bij het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking. Een arbeidsbeperkte kan ook aangeven niet opgenomen te willen worden in het doelgroepenregister, dan wordt betrokkene uitgeschreven. Dit verkleint voor die betrokkene wel de kans op het vinden van een passende baan. Mochten er klachten zijn, dan heeft het UWV, als zelfstandig bestuursorgaan, een eigen klachtenregeling. De gemeente Gouda heeft dan ook geen taak of rol waar het over klachtafhandeling van het UWV gaat.

De **Sociale Dienst** plaatst cliënten met een positieve indicatie beschut werk uitsluitend bij Promen. De cliënten die in het doelgroepenregister banenafpraak zijn opgenomen worden bemiddeld naar een reguliere werkgever, eventueel ook met behulp van een traject bij Promen. Er is een mogelijkheid dat ze bij Promen zelf in dienst komen (Prowork).

De gemeente heeft de re-integratie activiteiten voor een deel aan Promen uitbesteed. De andere re – integratie activiteiten betreffen plaatsing bij een werkgever (zie hieronder). De gemeente Gouda heeft de taak om als er klachten van deze groep arbeidsbeperkten zijn, deze te behandelen. Van de bezwaar en beroepsschriften in 2019 zijn er geen klachten bekend over de “weg naar werk”.

Bij plaatsing bij **Promen** neemt Promen een uitvoerige intake af. De kandidaten worden uiteindelijk op een passende plek bij of een van de werkonderdelen ondergebracht of ze krijgen een passende beschutte werkplek bij Promen. Promen is de werkgever voor mensen met een indicatie voor beschut werk. Medewerkers die bij Promen werken, hebben een uitgebreide klachten- en geschillenregeling tot hun beschikking. Omdat dit bij Promen geregeld is, heeft de gemeente Gouda hier geen rol. Maar de gemeente Gouda heeft, als opdrachtgever van Promen wel een speciale verantwoordelijkheid (zie verderop).

Bij de plaatsing bij een **werkgever** vindt vooraf intensief overleg plaats tussen de werkcoach en de werkgever over de condities (o.a. loonkostensubsidies) en begeleiding die betrokkene nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Het gaat in al deze gevallen om een win-win situatie: een werkgever die een arbeidsbeperkte wil aannemen en een arbeidsbeperkte die daar wil werken. De werkcoach houdt regelmatig contact met betrokkene over zijn/haar integratie binnen dat bedrijf. Doordat een arbeidsbeperkte met een loonkostensubsidie bij zo’n werkgever in dienst is, is er vanwege de regelmatige loonwaardemeting, regelmatig en langdurig contact met de arbeidsbeperkte en de werkgever. Bij gerezen problemen zal de werkcoach een bemiddelende rol kunnen vervullen. Omdat gestreefd wordt naar een duurzame plaatsing neemt de gemeente deze verantwoordelijkheid serieus. Het plaatsen en begeleiden van arbeidsbeperkten wordt dan ook uitgevoerd door gespecialiseerde werkcoaches. Na het eerste jaar kan de medewerker bij klachten ook kiezen voor de klachtenregeling van het bedrijf waar hij/zij geplaatst is. De gemeente Gouda heeft in dat geval dan ook geen rol.

De tussenstand.

Bij het UWV gaat de gemeente Gouda geen vinger aan de pols houden bij de afhandeling van klachten; we hebben geen taak en rol in de klachtafhandeling van het UWV. Bij werkgevers investeert

de gemeente aan de voorkant om problemen te voorkomen en is er begeleiding van een werkcoach. Buiten deze genoemde activiteiten heeft de gemeente bij werkgevers geen taak of rol. De gemeente Gouda heeft bij de sociale dienst in dit kader een verantwoordelijkheid om de klachtafhandeling te regelen voor de "eigen arbeidsbeperkten"; in 2019 waren er geen klachten. Bij Promen hebben we, omdat Promen over een uitgebreide klachtenregeling beschikt, geen taak in de klachtafhandeling. Maar de gemeente Gouda heeft, als opdrachtgever van Promen wel een speciale verantwoordelijkheid.

De brief van de Ombudsman en de afhandeling van klachten.

De ombudsman stelt in zijn brief het volgende: "Mensen weten niet altijd waar zij terecht kunnen met hun klacht. Zeker als gemeenten samenwerken in gemeenschappelijke regelingen en de uitvoering hebben uitbesteed aan SW-bedrijven. Uitbesteding van taken kan ertoe leiden dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd en dat instanties naar elkaar verwijzen." De ombudsman wijst hier in feite op de speciale verantwoordelijkheid die de gemeente heeft.

Hoe wordt de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft vormgegeven?

Deze verantwoordelijkheid wordt onder andere vormgegeven doordat de Raad ernaar vraagt en door de regelmatige rapportages over en van Promen aan de raad. Naar aanleiding van de zienswijze van de Raad (22 mei 2019), is de directeur van Promen in 2019 verzocht een toelichting te geven over de aandacht van Promen voor de "menselijke maat". Op 30 oktober 2019 heeft directeur van Promen op een, voor de raad, overtuigende wijze duidelijk gemaakt dat Promen een mensontwikkelbedrijf is voor alle doelgroepen. De aandacht en zorg voor het personeel blijkt ook uit de corona updates van Promen, onlangs aan de Raad beschikbaar gesteld. Deze updates laten zien dat de zorg voor de gezondheid van het personeel bij Promen op nummer een staat, dat het grote belang dat werk heeft voor de doelgroep op nummer twee staat en dat de bedrijfseconomische aspecten op de derde plaats komen. Ook de jaarstukken 2019 (in mei 2020 in de Raad aan de orde) geven zicht op de zorg voor de doelgroepen van Promen. Hoofdstuk 4 van de Jaarstukken 2019 (blz. 20 e.v.) onder het kopje "sociale veiligheid" (blz. 26) wordt het volgende gesteld: "Promen wil graag dat iedereen kan werken in een veilige en prettige omgeving. Er kunnen zich desondanks situaties voordoen waarin medewerkers zich niet op een correcte manier behandeld voelen en waardoor zij belemmerd worden in hun functioneren. In eerste instantie is de leidinggevende de aangewezen persoon om voor een oplossing te zorgen. Voor de gevallen waarin de direct leidinggevende geen oplossing kan bieden voor problemen omtrent ongewenst gedrag, kan een medewerker zich wenden tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon". Inmiddels zijn er drie interne en een externe vertrouwenspersonen beschikbaar. Afgelopen jaar zijn er 59 klachten geregistreerd. In 2019 is door de inspectie SZW-onderzoek gedaan naar de vraag of de medewerkers worden blootgesteld aan psychosociale arbeidsbelasting als gevolg van discriminatie en andere vormen van ongewenst gedrag. En zo ja, welke maatregelen Promen heeft getroffen om dit risico te voorkomen dan wel de gevolgen daarvan zoveel als mogelijk te beperken. Uit de inspectie kwam naar voren dat "er veel aandacht wordt besteed aan de onderwerpen ongewenste omgangsvormen en discriminatie. Inclusie en diversiteit is in hoge mate aanwezig, wat maakt dat de organisatie zeer alert is op ongewenste omgangsvormen. (Bron: rapport Arbeidsinspectie 19 augustus 2019)(blz. 27)." Ook wordt er om de twee jaar een medewerkers tevredenheidsonderzoek (MTO) uitgevoerd. In het Promen ondernemingsplan 2020 (blz. 20 e.v.; in oktober 2019 in de Raad aan de orde geweest) wordt onder andere gerapporteerd dat er gemiddeld een 7,0 gegeven werd voor het eigen werk.

Uit de presentatie van directeur Promen vorig jaar en uit de aan de Raad gepresenteerde rapportages blijkt niet dat arbeidsbeperkten van het kastje naar de muur gestuurd worden en dat instanties naar elkaar verwijzen. De gemeente Gouda heeft de verantwoordelijkheid om toe te zien dat er heldere klachtenprocedures zijn en Promen laat zien dat ze dit vertrouwen verdienen.

De brief van de ombudsman en de toegang tot beschut werk.

De ombudsman stelt ook dat de toegang tot beschut werk vaak een probleem is. In de Promen jaarstukken 2019 (blz. 7) wordt de SCP-evaluatie van de PW aangehaald. Er lijkt sprake te zijn van verdringing. "Dit lijkt erop te wijzen dat de mensen met een lage loonwaarde (en dus grote afstand tot de arbeidsmarkt) die voorheen in aanmerking kwamen voor de WSW, niet altijd een alternatief uit de PW aangeboden krijgen. Dat wil zeggen: een deel van deze groep is niet in beeld en wordt niet geholpen. Promen is een bedrijf dat is opgericht voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en beschikt, ook voor de nieuwe doelgroepen van de PW, over veel passende en goed renderende werkplekken. Voor een deel worden die plekken inmiddels ingevuld door medewerkers met de indicatie Beschut Werk. De instroom van deze nieuwe medewerkers in 2019 was veel groter dan

verwacht.". Hoewel directeur Promen dit terecht aanstipt en dit in de toekomstige overleggen met Promen zeker terug zal komen, plaatsen de gemeenten in Midden Holland bovengemiddeld meer mensen op een beschutte werkplek dan het landelijk gemiddelde. In Midden Holland gaan gemiddeld 76% van de mensen met een positief advies voor beschut werk op zo'n plek ook daadwerkelijk aan het werk, tegen 66% landelijk (<https://www.uvw.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-q4-2019.pdf>).

Conclusie:

Het beeld dat de ombudsman in zijn onderzoeksrapport en brief beschrijft - arbeidsbeperkten die van het kastje naar de muur worden gestuurd - is een beeld dat binnen de gemeente Gouda en binnen onze uitvoerder van aangepast werk, Promen, niet herkend wordt. De oplossing die de ombudsman van de gemeenten vraagt, is een oplossing die binnen de gemeente Gouda om bovenstaande redenen als niet passend kan worden beschouwd.

Voortzetting van de huidige rapportages via Promen en aandacht van de gemeenteraad hiervoor is een beter passende waarborg dat de gemeente Gouda de belangen van arbeidsbeperkten in werk en in klachten serieus neemt en blijft nemen.