

# Rapport

## Passend werk

Een onderzoek naar de manier waarop de gemeente Leeuwarden omging met klachten over het niet bieden van een passende werkplek aan iemand die is aangewezen op beschut werk.

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Leeuwarden en Caparis te Leeuwarden gegrond.

**Datum: 18 april 2017**

**Rapportnummer: 2017/0050**

## **PASSEND WERK**

### **Waar gaat het om?**

De dochter van verzoekster, Nathalie<sup>1</sup>, heeft een verstandelijke beperking. Vanwege haar beperking komt Nathalie in aanmerking voor passend werk op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De Wsw is bedoeld om mensen met een arbeidshandicap werk te bieden in een omgeving die rekening houdt met hun mogelijkheden en beperkingen. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. De Wsw is per 1 januari 2015 opgegaan in de Participatiewet, maar Nathalie valt vanwege haar contract nog onder de oude regeling, dus onder de Wsw.

De gemeente Leeuwarden heeft de uitvoering van de Wsw uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling Fryslân, die de uitvoering weer heeft uitbesteed aan het Sociale werkvoorzieningsbedrijf (SW-bedrijf) Caparis. Nathalie is voor het vinden van passend werk dus aangewezen op Caparis.

Nathalie heeft eerst vijf jaar bij Caparis op de wachtlijst gestaan. Dan krijgt zij eindelijk werk aangeboden. De begeleiding die zij daarbij krijgt, blijkt voor haar echter niet passend. Nathalie krijgt al snel een conflict met haar begeleidster. Dit conflict loopt hoog op en Nathalie komt ziek thuis te zitten. Na enige tijd krijgt ze van Caparis ander werk aangeboden. Het werk dat zij dan doet is volgens haar moeder echter niet geschikt voor haar en ook de sociale omgeving is voor Nathalie niet passend. Nathalie komt opnieuw ziek thuis te zitten. De moeder van Nathalie (hierna: verzoekster) dient hierover medio 2014 een klacht in bij Caparis en bij de gemeente. Een gesprek bij Caparis levert niets op. Verzoekster meldt dit bij de wethouder met wie zij hierover kort daarvoor eveneens een gesprek heeft gehad. Er volgen diverse gesprekken met de gemeente. Twee jaar later heeft de dochter van verzoekster echter nog steeds geen passend werk en zit zij nog steeds ziek thuis. Intussen komt de datum waarop het tijdelijke contract van haar dochter zal verlopen naderbij.

De klacht van verzoekster houdt in dat de gemeente naar aanleiding van haar klacht onvoldoende heeft gedaan om ervoor te zorgen dat haar dochter alsnog een passende werkplek krijgt.

### **Hoe verloopt de klachtbehandeling?**

In februari 2015 dient verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman over het optreden van Caparis en over de gemeente Leeuwarden, in het bijzonder over de verantwoordelijke wethouder. De gesprekken die zij heeft gevoerd met Caparis en met de gemeente hebben niets opgeleverd.

De Nationale ombudsman legt de klacht voor reactie voor aan de gemeente. De gemeente verwijst in reactie daarop eerst naar Caparis. Later besluit de gemeente opnieuw met verzoekster in gesprek te gaan. In april 2015 volgt een constructief gesprek

---

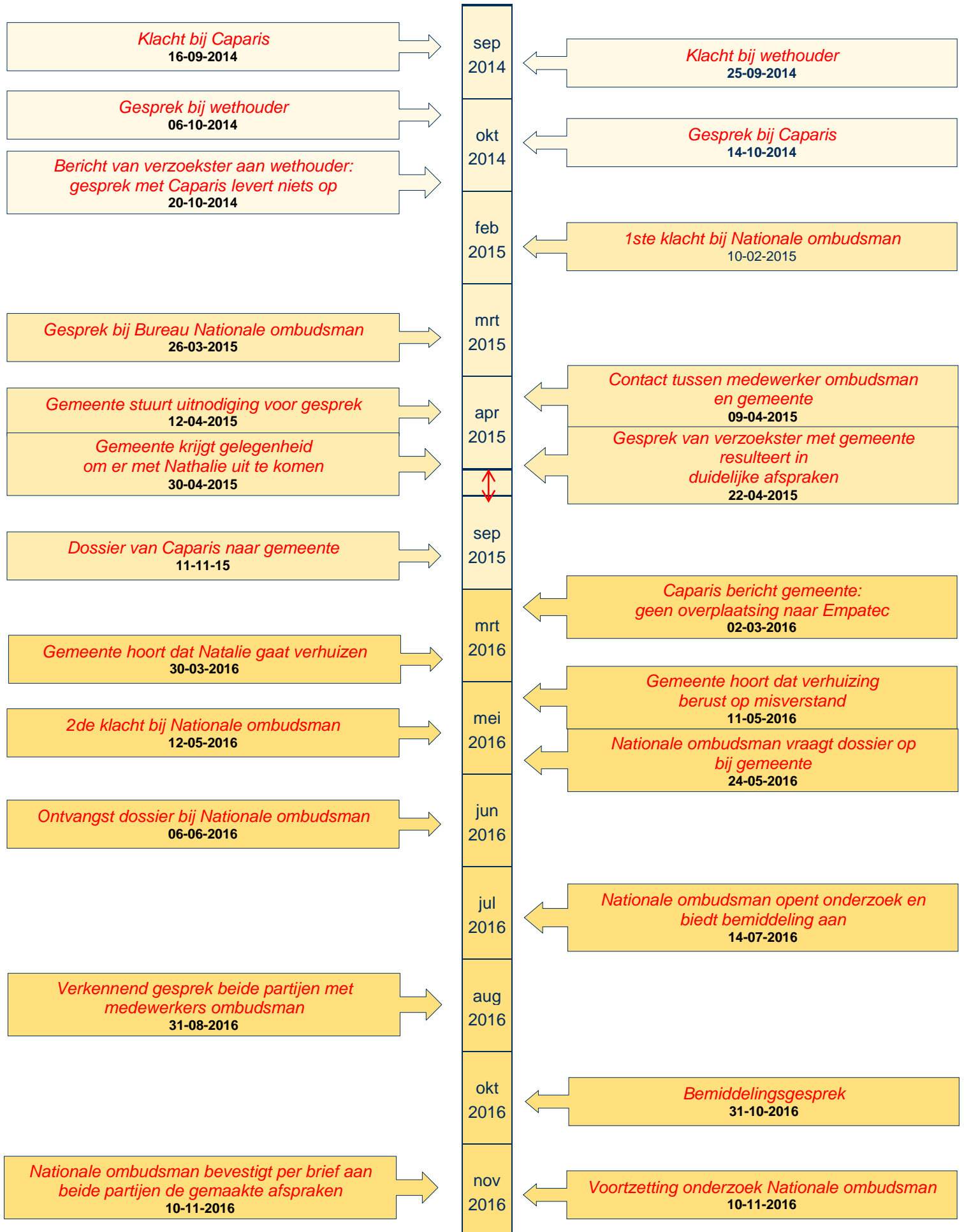
<sup>1</sup> Mevrouw Simons en Nathalie zijn omwille van de privacy van verzoekster en haar dochter gefingeerde namen.

tussen de gemeente en verzoekster waarin concrete afspraken worden gemaakt. De Nationale ombudsman besluit de gemeente de gelegenheid te geven de klacht in overleg met de ouders van Nathalie verder af te wikkelen conform de gemaakte afspraken. In mei 2016 wendt de moeder van Nathalie zich opnieuw tot de Nationale ombudsman met de mededeling dat ze nog wel in gesprek is met de gemeente maar dat er nog steeds geen noemenswaardige voortgang is geboekt. De Nationale ombudsman besluit de klacht in onderzoek te nemen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De resultaten van het onderzoek van de Nationale ombudsman zijn neergelegd in het Verslag van bevindingen, dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

## Tijdslijn Nathalie's klacht



### **Wat is de visie van de gemeente?**

De gemeente vindt dat zij haar regierol goed heeft vormgegeven. Ze heeft de zorg van de ouders van Nathalie gehoord en ze is op basis daarvan in gesprek gegaan en gebleven. De gemeente vindt dat zij daarnaast een regierol heeft vervuld ten aanzien van Caparis en dat ze vanuit die rol de belangen van Nathalie heeft behartigd. Caparis heeft het proces volgens de gemeente getraineed door informatie niet, te laat en/of onjuist te verstrekken.

De belangrijkste oorzaken van het feit dat nog geen oplossing is bereikt zijn volgens de gemeente dat er tijd genomen is voor het leren kennen van de (on)mogelijkheden van Nathalie en voor het onderzoeken van de mogelijkheden binnen de wetgeving en de Participatiewet. Ook is er sprake geweest van onvoldoende medewerking vanuit Caparis. Daarnaast is ervoor gekozen om de familie de regie te geven in het vinden van een passende plek voor Nathalie. Hier hebben meerdere gesprekken over plaatsgevonden waarbij mogelijkheden zijn voorgedragen. Daarnaast is er onjuiste informatie verstrekt door Nathalie. Nathalie heeft de gemeente ten onrechte verteld dat zij zou gaan verhuizen. Dat neemt niet weg dat de gemeente Leeuwarden, ook met de kennisname van het rapport '*Oog voor mensen met een arbeidsbeperking*' haar regierol heeft gepakt en bemiddelend is opgetreden, aldus de gemeente.

In antwoord op de vraag waarom geen formele reactie is gevolgd op de klacht, geeft de gemeente aan dat verzoekster hiervoor een formele klacht zou moeten indienen bij Caparis.

### **Wat is de visie van verzoekster?**

Verzoekster vindt dat de gemeente haar verantwoordelijkheid voor de kwetsbare doelgroep waar haar dochter toe behoort niet waarmaakt. Verzoekster benadrukt dat zij de klacht bij de Nationale ombudsman niet alleen indient in het belang van haar dochter, maar ook in het belang van de andere Wsw-ers die zijn aangewezen op Caparis. Haar dochter is volgens haar niet de enige die gedupeerd is. De situatie van haar dochter is volgens haar illustratief voor hoe de wet in de praktijk uitwerkt. De commerciële belangen van SW-bedrijven wegen volgens haar in de praktijk vaak zwaarder dan de belangen van de mensen waar het om gaat. In reactie op klachten en signalen verwijzen de verantwoordelijke partijen naar elkaar. Verzoekster benadrukt dat het gaat om een kwetsbare doelgroep, bestaande uit mensen die vaak niet goed voor zichzelf kunnen opkomen. Daarom vindt zij het extra van belang dat de Nationale ombudsman hier aandacht voor heeft.

### **Wat is de visie van de Nationale ombudsman?**

In 2014 bracht de Nationale ombudsman zijn rapport '*Oog voor mensen met een arbeidsbeperking*' (2014/120) uit. De kern van dit rapport is dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid blijft houden voor mensen met een arbeidsbeperking, ook als de gemeente de uitvoering van zijn taak heeft uitbesteed. Door de overdracht van taken en bevoegdheden door gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling en vervolgens aan een SW-bedrijf dreigen de mensen met een arbeidsbeperking bij

gemeenten uit beeld te raken. De Nationale ombudsman vindt dat gemeenten ervoor moeten waken dat dit niet gebeurt. De Nationale ombudsman verwacht daarom een betrokken houding van de gemeente ten aanzien van haar inwoners met een arbeidsbeperking. Mensen die zich met vragen of klachten bij de gemeente melden, moeten kunnen rekenen op een luisterend oor en een informele en oplossingsgerichte houding. Hierbij hoort niet dat de gemeente een klacht terugverwijst naar de directie van het bedrijf als iemand aangeeft dat hij daar niet verder komt. Gemeenten moeten deze mensen niet van het kastje naar de muur sturen maar met ze in gesprek gaan en zoeken naar een oplossing, zeker als er binnen het bedrijf waar zij werken geen oplossing voor hun probleem gevonden wordt. Dit rapport van de Nationale ombudsman, waarin het vereiste van maatwerk centraal staat, is in dit onderzoek gebruikt als toetsingskader.

Naast de toetsing aan het vereiste van maatwerk, heeft de Nationale ombudsman het handelen van de gemeente ook beoordeeld aan de hand van de behoorlijkheidsvereisten betrouwbaarheid en voortvarendheid. Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid eerlijk en oprecht handelt. De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij de burger, moet hij deze honoreren. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt.

### **Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?<sup>3</sup>**

Nadat verzoekster haar klacht in september 2014 bij de wethouder heeft gemeld, gaat de wethouder met haar en met Caparis in gesprek. De wethouder wil zijn gesprekken met verzoekster echter niet voortzetten als blijkt dat verzoekster haar klacht kort daarop ook heeft gemeld bij een lokale politieke partij. De wethouder handelde hiermee in strijd met het vereiste van maatwerk. De Nationale ombudsman vindt dat een gemeente haar betrokken en oplossingsgerichte houding ten aanzien van een klacht die zij in behandeling heeft niet mag laten varen vanwege het feit dat iemand zich wendt tot de politiek.

Op de klacht die verzoekster via de Nationale ombudsman in februari 2015 indient luidt de eerste reactie van de gemeente dat zij een officiële klacht moet indienen bij Caparis. Hiermee verwees de gemeente de klacht terug naar het SW-bedrijf terwijl hij wist dat verzoekster daar niet verder kwam. De Nationale ombudsman vindt dat verzoekster daarmee van het kastje naar de muur werd gestuurd. De gemeente nam hiermee geen betrokken en oplossingsgerichte houding aan. Ook dit is in strijd met het vereiste van maatwerk. Als de gemeente zo sterk hechtte aan klachtbehandeling door Caparis, dan had de gemeente hierover ook zelf een signaal aan het bedrijf kunnen afgeven. De wethouder wist dat de klacht daar bekend was, gelet op het gesprek dat de ouders eerder met de directeur van Caparis hadden gevoerd. Het verslag daarvan hadden de ouders aan de wethouder gezonden.

Er verstreek ruim een half jaar voordat de gemeente concrete stappen zette in de richting van een oplossing. Dit acht de Nationale ombudsman in strijd met het vereiste van

---

<sup>3</sup> Het oordeel van de Nationale ombudsman is gebaseerd op het Verslag van bevindingen (zie bijlage).

voortvarendheid. Dat er in dit half jaar wel enkele gesprekken tussen de gemeente en de ouders hebben plaatsgevonden doet daaraan niet af omdat die gesprekken geen verbetering hebben gebracht in de situatie van Nathalie. .

In april 2015 vindt alsnog een gesprek plaats tussen verzoekster en de gemeente waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt. De gemeente toont zich daarmee betrokken en oplossingsgericht. De gemeente lijkt de regie dan alsnog stevig in handen te nemen. De Nationale ombudsman vindt dat verzoekster op basis van dit gesprek de gerechtvaardigde verwachting ontwikkelde dat de gemeente alsnog binnen een redelijke termijn een passende werkplek voor haar dochter zou zoeken.

In het traject dat volgde op de afspraken van april 2015 houdt de gemeente de regie echter niet in handen. Het beeld dat oprijst uit de gang van zaken is dat de gemeente vanaf april 2015 aanvankelijk de regie aan zich trekt, maar zich vervolgens in haar slagkracht volledig afhankelijk maakt van Caparis. De gemeente volhardt in deze aanpak en rolverdeling, ook als blijkt dat deze tot extreme vertraging en tot weinig resultaat leidt. Daardoor verstrijkt onnodig veel tijd zonder dat resultaten worden geboekt. De Nationale ombudsman begrijpt niet waarom de gemeente niet beter kon regisseren en bewaken dat de in april 2015 gemaakte afspraken binnen een redelijke termijn werden gerealiseerd. Als Nathalie in maart 2016 aan de gemeente meldt dat zij gaat verhuizen, neemt de gemeente hierover geen contact op met verzoekster. Verzoekster stelt zich terecht op het standpunt dat het op de weg van de gemeente had gelegen bij verzoekster navraag te doen over de vermeende verhuizing. Gelet op de frequente contacten die verzoekster met de gemeente had over de situatie van haar dochter en gelet op de kwetsbare doelgroep waar haar dochter toe behoort, lag dit voor de hand. Doordat de gemeente dit verzuimde, verstreek er opnieuw tweeëneenhalve maand zonder dat in het dossier enige voortgang werd geboekt.

Twee jaar later heeft de informele aanpak, ondanks alle gesprekken die inmiddels zijn gevoerd, nog niet tot een oplossing geleid. Het verloop van het traject komt er samengevat op neer dat de gemeente zich wel in woord maar niet in daad betrokken en oplossingsgericht toonde. De gemeente maakte daarmee haar bijzondere verantwoordelijkheid, zoals de Nationale ombudsman deze heeft uitgewerkt in zijn rapport *'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking'* niet waar. Het handelen van de gemeente gedurende deze twee jaar acht de Nationale ombudsman daarom in strijd met het vereiste van maatwerk.

De Nationale ombudsman is bovendien van oordeel dat de gemeente de gerechtvaardigde verwachting bij verzoekster (op basis van het gesprek van april 2015) dat zij binnen een redelijke termijn alsnog een passende werkplek voor haar dochter zou zoeken, niet heeft gehonoreerd. Daarmee heeft de gemeente tevens in strijd gehandeld met het vereiste van betrouwbaarheid. Door zeer veel tijd te laten verstrijken zonder noemenswaardige voortgang te boeken handelde de gemeente bij de behandeling van de klacht ook in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Behalve dat er geen oplossing is bereikt heeft verzoekster, twee jaar nadat zij haar klacht voor het eerst kenbaar maakte aan de gemeente, ook geen formele reactie op haar klacht ontvangen. De Nationale ombudsman oordeelt ook dit in strijd met het vereiste van voortvarendheid. De Nationale ombudsman vindt dat een informele en oplossingsgerichte aanpak in reactie op een klacht in het algemeen de voorkeur verdient. Maar als die aanpak niet binnen een redelijke termijn tot een oplossing leidt, dan moet de informele fase worden beëindigd zodat de formele klachtbehandeling kan plaatsvinden. Het eindeloos laten voortduren van de informele fase ontnemt de burger namelijk de mogelijkheid gebruik te maken van zijn klachtrecht.

De Nationale ombudsman vindt de klacht van verzoekster gegrond wegens het schenden van de vereisten van maatwerk, betrouwbaarheid en voortvarendheid.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat het tijdelijk arbeidscontract van Nathalie in februari 2017 is omgezet in een vaste aanstelling en dat in april 2017 ook de overdracht naar Empatec is gerealiseerd. Zodra Nathalie voldoende is hersteld kan zij dus in een nieuwe werkomgeving aan de slag.

#### **Welke aanbevelingen doet de Nationale ombudsman?**

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente aan ervoor te zorgen dat Nathalie alsnog op professionele wijze wordt begeleid naar werk dat passend voor haar is en waarbij zij passende begeleiding krijgt.

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente aan voortaan niet alleen in woord maar ook in daad te zoeken naar een oplossing als een inwoner van zijn gemeente in aanmerking komt voor passend werk en een werkplek heeft die niet passend blijkt te zijn.

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente aan voortvarendheid te betrachten in de fase van de informele klachtbehandeling. Wanneer de informele fase niet binnen een redelijke termijn tot een oplossing leidt, is het zaak deze af te ronden en de formele klachtbehandeling ter hand te nemen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

#### **Bijlage**

Verslag van bevindingen