

Rapport

Wie neemt ons nu eens serieus?

Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Heerlen omging met de klacht van iemand die werkzaam is in de sociale werkvoorziening.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Heerlen gegrond.

Datum: 14 november 2018

Rapportnummer: 2018/084

De klacht

Verzoeker is vanwege zijn arbeidsbeperking aangewezen op werk onder aangepaste omstandigheden. Verzoeker werkt bij een leer-werkbedrijf. Zijn formele werkgever is de gemeenschappelijke regeling (GR) aan wie de gemeente Heerlen de uitvoering van de sociale werkvoorziening heeft overgedragen. Volgens verzoeker leeft zijn werkgever op meerdere punten de regels van de CAO¹ niet na. Hij heeft dit binnen de organisatie aangekaart maar zijn klacht wordt daar naar zijn mening onvoldoende serieus genomen. Hij dient zijn klacht daarom in bij de gemeente. Er volgt een gesprek bij de gemeente, waarbij verzoeker zich opnieuw niet serieus genomen voelt. Verzoeker krijgt het advies zijn klacht opnieuw in te dienen bij zijn werkgever, de GR.

Verzoeker vindt het teleurstellend dat de gemeente geen actie onderneemt naar aanleiding van zijn klacht. De gemeente Heerlen stuurt hem in plaats daarvan terug naar zijn werkgever, terwijl hij daar juist niet verder kwam met zijn klacht. Voorts vindt verzoeker de klachtenprocedure van zijn werkgever en van de gemeente niet duidelijk. Hij voelt zich van het kastje naar de muur gestuurd.

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 Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Participatiewet heeft overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, het Openbaar Lichaam Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL). Deze gemeenschappelijke regeling (GR) voert voor elf deelnemende gemeenten de sociale werkvoorziening uit. De inwoners van de deelnemende gemeenten die een dienstverband hebben op basis van de Wsw zijn in de meeste gevallen in dienst van WOZL. Ook verzoeker is formeel in dienst van WOZL. Hij is van daaruit gedetacheerd bij het leer-werkbedrijf Werken voor Heerlen (WvH).

Volgens verzoeker is hij niet de enige die vindt dat de werkgever de CAO niet naleeft. Veel van zijn collega's durven hun klacht niet aan te kaarten. Verzoeker doet dat wel. In januari 2018 dient hij zijn klacht in bij zijn werkgever, WOZL. Er volgt een gesprek. Hem wordt toegezegd dat hij van het gesprek een verslag zal ontvangen. Hij ontvangt het verslag echter pas zes weken later nadat hij er zelf om heeft moeten vragen. In reactie daarop geeft hij in een mailbericht aan dat hij het niet eens is met de inhoud van het verslag. Het verslag is volgens hem eenzijdig en veel van de besproken onderwerpen staan er niet in. Daarop krijgt hij geen reactie. Vervolgens vraagt verzoeker of zijn klacht hiermee officieel afgehandeld is. Op die vraag krijgt hij eveneens geen antwoord. Hij ontvangt ook geen klachtafhandelingbrief. Verzoeker neemt geen genoegen met deze onduidelijke afhandeling van zijn klacht. Samen met een collega, die soortgelijke klachten heeft over de werkgever, dient hij zijn klacht in bij de Nationale ombudsman.

¹ Collectieve arbeidsovereenkomst

Door tussenkomst van de Nationale ombudsman dient verzoeker zijn klacht samen met zijn collega in bij gemeente Heerlen. De gemeente laat verzoeker weten dat zij de klacht zal doorsturen naar de werkgever. Als verzoeker aangeeft dat hij daar juist niet verder komt met zijn klacht, nodigt de gemeente hem en zijn collega uit voor een hoorzitting. Na de hoorzitting verwijst de gemeente hem opnieuw terug naar de werkgever, WOZL. Verzoeker moet vervolgens zelf zien te ontdekken waar hij moet zijn voor de formele behandeling van zijn klacht. Noch op de externe website, noch op de interne website van WOZL heeft hij informatie over de klachtenprocedure kunnen vinden. Via een omweg komt hij terecht bij de geschillencommissie van WOZL, die zijn klacht in behandeling neemt.

Verzoeker houdt een onaangenaam gevoel over aan de wijze waarop de gemeente heeft gereageerd op zijn klacht. Hij voelde zich tijdens de hoorzitting bij de gemeente niet serieus genomen en had het gevoel alsof de gemeente hem wilde ontmoedigen om verder te gaan met zijn klacht. Hij vond het zeer teleurstellend dat de gemeente geen rol voor zichzelf zag weggelegd en hem terugverwees naar zijn werkgever.

De Nationale ombudsman besluit een onderzoek te openen naar de wijze waarop de gemeente omging met de klacht van verzoeker.

Visie van de gemeente

De gemeente wijst de Nationale ombudsman er in haar reactie op de klacht op dat zij de uitvoering van de Wsw *volledig* heeft overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat het bestuur van die gemeenschappelijke regeling in de plaats treedt van de betrokken colleges.² Het werkgeverschap van verzoeker berust dus niet bij de gemeente Heerlen maar bij WOZL.

Volgens de gemeente is het gevolg hiervan dat zij geen bevoegdheden heeft ten aanzien van verzoeker en ook niet ten aanzien van de personen en omstandigheden waarover hij klaagt. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) beschikt de gemeente ook niet over de informatie die nodig is om een klacht van verzoeker te kunnen behandelen en mag de gemeente die ook niet opvragen, zoals WOZL deze ook niet mag verstrekken. De behandeling van de klacht van verzoeker hoort daarom plaats te vinden door het bestuur van WOZL en niet door de gemeente. Dat de gemeente hem terugverwees naar WOZL was volgens de gemeente dus correct.

Gemeente Heerlen heeft als één van de elf gemeenten een toezichhoudende rol op het functioneren van WOZL. Deze gaat niet zo ver dat zij zich met individuele gevallen bemoeit tenzij het daarin helemaal mis gaat, aldus de gemeente.

De gemeente geeft aan wel te begrijpen dat dit moeilijk uit te leggen is, ook aan verzoeker. Dat is de reden waarom de gemeente zijn klacht in tweede instantie toch in

² Artikel 1, tweede lid, Wet sociale werkvoorziening.

behandeling heeft genomen en een hoorzitting heeft gehouden. Dit was in zoverre productief dat sindsdien duidelijk is wat zijn klacht is en waar hij moet zijn.

Visie van verzoeker

Verzoeker benadrukt dat hij al sinds januari 2018 probeert zijn klachten ergens behandeld te krijgen. Het kost hem erg veel kracht om door te gaan met zijn klacht, ondanks de tegenwerking die hij steeds ervaart. Hij heeft de reacties van WOZL en van de gemeente op zijn klacht als ontmoedigend ervaren. Hij voelt zich bij beide instanties niet serieus genomen. Hij weet zeker dat hij niet de enige is die van mening is dat WOZL de CAO niet naleeft en dat de medewerkers daardoor worden benadeeld. Maar zowel WOZL als de gemeente lijkt dat niet te willen horen. Verzoeker voelt zich verantwoordelijk voor de hele Wsw-doelgroep in Heerlen. Het zit hem erg dwars dat mensen zoals hij altijd aan het kortste eind lijken te trekken.

"Ik heb zoveel moeite om te accepteren dat dit is hoe wij met ons en de mensen om ons heen moeten laten omgaan en dit allemaal zomaar te moeten laten gebeuren. Ik heb nog steeds hoop dat wij uiteindelijk gehoord en geholpen gaan worden, maar deze hoop is toch weer een stukje beschadigd."

Visie van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft eerder twee rapporten uitbracht over de rol van gemeenten ten aanzien van mensen met een arbeidsbeperking. Het eerste rapport 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking' bracht de Nationale ombudsman uit in 2014 en het tweede 'Passend werk' in 2017. In beide 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. Dat 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 hun inwoners niet van het kastje naar de muur sturen.

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid, wanneer zij haar taken uitbesteedt of overdraagt, in het kader van die 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 die 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.

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 van de burger. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Het belangrijkste argument van de gemeente Heerlen om de klacht van verzoeker niet inhoudelijk te willen behandelen, is dat de gemeente haar taken volledig heeft overgedragen aan WOZL. Daarmee neemt de gemeente in plaats van een oplossingsgerichte houding een strikt formeel standpunt in. De Nationale ombudsman houdt echter vast aan het standpunt dat hij in zijn eerdere rapporten heeft ingenomen: de uitvoering van taken kan door een gemeente in bepaalde gevallen weliswaar worden overgedragen, maar dat geldt niet voor de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering daarvan.

In dit geval heeft de gemeente een formeel juridisch standpunt ingenomen tegenover een inwoner die behoort tot een kwetsbare groep. Met gebruikmaking van juridische argumenten heeft de gemeente zich niet werkelijk verdiept in de specifieke omstandigheden waarin verzoeker naar eigen zeggen was terechtgekomen. De gemeente heeft de klacht van verzoeker ook niet gezien als een gelegenheid om ten behoeve van haar toezichthoudende taak informatie te verkrijgen over zaken die bij WOZL mogelijk niet goed gaan. Ze heeft zich niet geïnteresseerd getoond in het probleem dat verzoeker bij de gemeente wilde neerleggen. In plaats daarvan heeft de gemeente zich tegenover haar inwoner verscholen achter het feit dat zij haar taken heeft overgedragen. Zeker gezien het feit dat het hier gaat om een inwoner waarvoor de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid draagt, acht de Nationale ombudsman dit in strijd met het vereiste van maatwerk.

luisteren naar de burger

Het vereiste van luisteren naar de burger houdt in dat de overheid actief luistert naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

De gemeente heeft zich tegenover verzoeker op het standpunt gesteld dat zij slechts één van de elf gemeenten is die toezicht houdt op het functioneren van WOZL-WSP Parkstad. Dit toezicht gaat volgens de gemeente niet zo ver dat zij zich met individuele gevallen bemoeit, tenzij het daarin helemaal mis gaat. De Nationale ombudsman vindt dit argument van de gemeente opmerkelijk omdat verzoeker en zijn collega bij hun klacht nu juist aangaven niet alleen namens zichzelf te spreken maar ook namens vele collega's die volgens hen soortgelijke ervaringen hebben maar daarover niet durven vertellen. Dat verzoeker bij de gemeente naar voren heeft gebracht dat zijn klacht volgens hem ook bij anderen leeft, wordt door de gemeente bevestigd in haar brief aan verzoeker van 8 juni 2018. Het bredere karakter van de klacht had, ook in de redenering van de gemeente zelf, dus juist reden moeten zijn om vanuit haar bijzondere verantwoordelijkheid voor deze inwoner en vanuit haar toezichthoudende rol in actie te komen. Door de klacht van verzoeker desondanks te betitelen als een individueel geschil met de werkgever over arbeidsvoorwaarden, heeft de gemeente geen open houding aangenomen tegenover het signaal dat verzoeker probeerde over te brengen. Veel meer lijkt de gemeente op zoek te zijn geweest naar manieren om het signaal dat verzoeker wilde afgeven in de kiem te smoren. De Nationale ombudsman vindt dit in strijd met het vereiste van luisteren naar de burger.

In haar brief van 8 juni 2018 aan verzoeker schrijft de gemeente dat het voor haar niet mogelijk is om een oordeel over de klachten te geven als zij WOZL daarover niet kan horen. "Wij moeten namelijk hoor en wederhoor kunnen toepassen, zeker in een situatie dat u geen schriftelijke stukken kan overleggen." Ook dit argument van de gemeente vindt de Nationale ombudsman opmerkelijk omdat er in zijn ogen geen belemmering was om hoor en wederhoor toe te passen bij WOZL. Het privacy-argument dat de gemeente hiervoor later aanvoert vindt de Nationale ombudsman niet valide omdat er geen personeelsdossier behoeft te worden opgevraagd om hoor- en wederhoor te kunnen toepassen over de wijze waarop WOZL met de klacht en het signaal van verzoeker en zijn collega is omgegaan. Bovendien kon verzoeker – zo bevestigt de gemeente zelf in haar brief – wel degelijk schriftelijke stukken overleggen in de vorm van het gespreksverslag en de kritiek die hij daarop heeft gegeven per mail. In de ogen van de Nationale ombudsman heeft de gemeente daarmee een tweede oneigenlijk argument aangevoerd ter onderbouwing van haar standpunt dat zij geen actie kon ondernemen naar aanleiding van de klacht.

In de visie van de Nationale ombudsman was er voor de gemeente des te meer aanleiding om zelf in actie te komen omdat verzoeker expliciet een beroep op de gemeente deed omdat hij geen vertrouwen meer had in WOZL. Hij had zijn klacht daar immers al ingediend, maar deze was daar niet goed afgehandeld en hij was daarna ook niet goed geïnformeerd over zijn procedurele mogelijkheden. De Nationale ombudsman vindt het begrijpelijk dat verzoeker zich van het kastje naar de muur gestuurd voelde toen hij zijn klacht volgens de gemeente opnieuw bij WOZL moest indienen. De Nationale ombudsman vindt het ook begrijpelijk dat verzoeker zich door de gemeente niet gehoord en gezien voelde. De Nationale ombudsman is van mening dat de gemeente onvoldoende aandacht heeft gehad voor verzoekers verhaal dat zijn klacht door WOZL al

behandeld was, maar niet op de juiste manier. Ook heeft de gemeente geen open houding aangenomen ten aanzien van het bredere probleem dat verzoeker onder de aandacht wilde brengen. Daarmee heeft de gemeente gehandeld in strijd met het vereiste van luisteren naar de burger.

Conclusie

De gemeente heeft de klacht van verzoeker slechts benaderd vanuit haar eigen bureaucratisch perspectief. Het perspectief van de burger heeft zij daaraan ondergeschikt gemaakt. Behoorlijke klachtbehandeling houdt echter in dat de burger niet benadeeld wordt door de wijze waarop de overheid de uitvoering van haar taken heeft georganiseerd. Als de burger bij de instantie die belast is met de uitvoering van gemeentelijke taken tegen een dichte deur aanloopt, hoort de deur bij de gemeente uitdrukkelijk open te staan.

De gemeente heeft in strijd gehandeld met het vereiste maatwerk en luisteren naar de burger.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

Bijlage

Verslag van bevindingen