



nationale ombudsman

Rapport

Begeleiding naar werk door Werkse! en gemeente Delft schoot tekort

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Werkse! en over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft gegrond.

Datum: 5 juli 2023

Publicatienummer: 2023/107

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Leeswijzer	2
Inleiding.....	3
Achtergrond	3
Wat is er gebeurd?	3
Wat is de klacht?	4
Wat is het standpunt van de heer Willemsen?	4
Wat is het standpunt van Werkse!?	5
Wat is het standpunt van de gemeente Delft?	5
Wat is het standpunt van de Nationale ombudsman bij het laten uitvoeren van taken?.....	6
Wat heeft de Nationale ombudsman vastgesteld?	6
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	7
Klachtonderdeel I: de begeleiding naar werk	7
Behoorlijkheidsvereiste	7
Inleiding.....	7
Geen voorafgaand advies.....	7
Te weinig regie	8
Het oordeel	9
Klachtonderdeel II: de klachtbehandeling.....	9
Behoorlijkheidsvereiste	9
De rol van de gemeente Delft	10
Het oordeel	10
Conclusie	10
Aanbevelingen	10
Slotbeschouwing.....	11
Bijlage 1: het verslag van bevindingen	12
Bijlage 2: juridische constructie tussen de gemeente Delft en Werkse!.....	19

Leeswijzer

Het eerste deel van dit rapport bevat een verkorte weergave van wat er is gebeurd en van de standpunten van de betrokken partijen met daarna het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht. Als bijlage 1 is een uitgebreid verslag van bevindingen opgenomen; hierin is alle voor dit onderzoek relevante informatie opgenomen die de Nationale ombudsman tijdens zijn onderzoek heeft verkregen. Als bijlage 2 is een toelichting opgenomen op de juridische constructie tussen de gemeente Delft¹ en Werkse!.

Verzoeker diende na zijn klacht ook een verzoek om schadevergoeding in bij Werkse!. Dit verzoek werd afgewezen. Het verzoek om schadevergoeding en de afwijzing daarvan zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich alleen op de klacht zoals deze in het hoofdstuk "Wat is de klacht?" is omschreven.

¹ Waar in dit rapport de gemeente Delft wordt genoemd, wordt bedoeld: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft.

Inleiding

Dit rapport gaat over de begeleiding naar werk van de heer Willemsen.² De heer Willemsen zit vanaf jonge leeftijd in de bijstand. Hij heeft dus nauwelijks werkervaring. Na ruim 15 jaar bijstand wordt hij alsnog begeleid naar werk. Na tien weken werken wordt hij ernstig ziek. Hij raakt arbeidsongeschikt.

Cruciaal in deze zaak is de vraag of de instanties die verantwoordelijk waren voor zijn begeleiding naar werk, wisten of konden weten dat de heer Willemsen een medische aandoening had die van invloed kon zijn op zijn mogelijkheden om te werken. Van belang is ook de vraag of het verantwoord was om de heer Willemsen fulltime te laten doorwerken nadat eenmaal was besloten om voor hem een medische urenbeperking aan te vragen bij het UWV. Ten slotte speelt de vraag in hoeverre de gemeente Delft verantwoordelijk was voor taken die door andere partijen werden uitgevoerd.

Achtergrond

De gemeente Delft heeft de re-integratietaken die voortvloeien uit de Participatiewet, gemandateerd aan Werkse!. Ook de behandeling van klachten over de re-integratietaken heeft de gemeente gemandateerd aan Werkse!. Dit betekent dat Werkse! namens de gemeente Delft mensen die zijn aangewezen op de Participatiewet, begeleidt naar werk en ook de klachten daarover behandelt.³

Werkse! is een re-integratiebedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Werkse! stelt zich ten doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar passend werk te begeleiden. Jaarlijks worden volgens Werkse! honderden werkzoekenden bij reguliere werkgevers geplaatst en begeleid.

De heer Willemsen heeft een medische aandoening die hem beperkt in zijn mogelijkheden. Daarnaast heeft hij begeleiding vanuit de GGZ voor zijn psychische problematiek. In 2018 wordt de heer Willemsen in opdracht van Werkse! alsnog naar werk begeleid. Hij is dan 41 jaar en heeft vrijwel geen werkervaring.

Wat is er gebeurd?

Eerst wordt de heer Willemsen in maart 2018 via een uitzendbureau begeleid naar een functie bij PostNL waaraan een drieweekse opleiding verbonden is. Hij komt niet door deze opleiding heen als gevolg van zijn medische beperkingen. Hij meldt dit per e-mail aan zijn werkconsulente van Werkse!.

In opdracht van Werkse! wordt hij twee maanden later, in mei 2018, door een ander uitzendbureau naar vrijwel dezelfde functie bij PostNL begeleid. Drie weken voordat hij hier aan de slag gaat, vraagt hij aan de werkconsulente of zij een medische urenbeperking⁴ voor hem wil aanvragen. De werkconsulente geeft dan aan dat daar een keuring van het UWV voor nodig is en dat hij voor een medische urenbeperking waarschijnlijk niet in aanmerking komt. Kort daarna e-mailt de heer Willemsen terug dat hij, na overleg met zijn maatschappelijk werkster, toch graag wil dat een onafhankelijk deskundige naar zijn situatie kijkt. Voor zover de Nationale ombudsman heeft kunnen vaststellen, is daar toen niet op gereageerd.

In het contract met het uitzendbureau komt te staan dat de heer Willemsen 8 tot 24 uur gaat werken. Dat is de eerste paar weken ook zo. Maar door PostNL (de werkgever) wordt hij steeds vaker ingeroosterd, waardoor hij steeds meer uren werkt, oplopend tot fulltime en soms nog meer. Hij werkt uitsluitend in avond-

² Ter bescherming van de privacy van betrokkene is dit niet zijn echte naam.

³ Bijlage 2 bij dit rapport bevat een nadere toelichting op de juridische constructie tussen de gemeente Delft en Werkse!.

⁴ Een medische urenbeperking betekent dat iemand op basis van een advies van het UWV niet meer dan 30 uur per week mag werken vanwege zijn ziekte of handicap. De gemeente kan deze persoon een inkomstenvrijlating verlenen. De gemeente trekt dan een deel van de inkomsten niet af van de bijstandsuitkering (www.uwv.nl).

en nachtdiensten. Zowel fysiek als mentaal valt het werk hem erg zwaar. Hij meldt dit aan zijn werkconsulente. Hij geeft aan dat hij nog altijd in behandeling is bij de GGZ en nog lijdt aan zijn medische aandoening, waardoor het voor hem moeilijk is om veel uren te werken. Hij vraagt opnieuw of zij een medische urenbeperking voor hem wil aanvragen zodat er rekening kan worden gehouden met zijn mogelijkheden.

Uiteindelijk vraagt Werkse! een advies medische urenbeperking voor hem aan bij het UWV. Intussen blijft de heer Willemsen alle uren werken waarvoor hij wordt ingeroosterd. Inmiddels maakt hij weken van 40 uur en soms zelfs van 45 uur.

Na ruim twee maanden werken krijgt de heer Willemsen een zware aanval, die voortkomt uit zijn medische aandoening. Het advies van het UWV wordt de dag erna ontvangen. Het advies houdt in dat hij maximaal 20 uur mag werken met vaste werktijden, zonder nachtwerk. Maar dit advies mag niet meer baten. Na zijn aanval is hij in het ziekenhuis opgenomen. Daarna volgt een lang en moeizaam revalidatietraject. Het UWV verklaart hem uiteindelijk volledig arbeidsongeschikt.

Wat is de klacht?

De klacht die de Nationale ombudsman heeft onderzocht houdt in:

- I. dat de heer Willemsen in 2018 zonder voorafgaand deskundig advies door een uitzendbureau in opdracht van Werkse! aan het werk werd gezet, terwijl hij medische beperkingen had en daardoor vele jaren afhankelijk was van bijstand. De baan was te zwaar voor hem. De heer Willemsen is kort daarna met ernstige klachten in het ziekenhuis beland en raakte volledig arbeidsongeschikt. Hij vindt dat de gemeente Delft en Werkse! hun zorgplicht hebben geschonden.
- II. dat zijn klacht hierover niet goed is behandeld. Volgens de heer Willemsen heeft de gemeente Delft de klacht ten onrechte naar Werkse! doorgestuurd. Bovendien zijn door Werkse! niet alle vragen uit de klacht beantwoord. De heer Willemsen vindt de reactie op zijn klacht onvoldoende gemotiveerd.

Wat is het standpunt van de heer Willemsen?

Volgens de heer Willemsen hadden de instanties hem niet zonder voorafgaand medisch advies van het UWV fulltime (en soms meer) mogen laten werken in avond- en nachtdiensten. Zijn medische problemen waren bekend bij de gemeente en bij Werkse!. De baan was te zwaar voor hem. De instanties hebben hem onvoldoende in bescherming genomen.

De heer Willemsen vindt dat de gemeente hem ten onrechte met zijn klacht hierover doorverwees naar Werkse!. Hij vindt dat de gemeente zelf verantwoordelijk is. Het stoort hem dat de gemeente zich, ondanks zijn aandringen, niet wilde verdiepen in zijn klacht.

De heer Willemsen kan zich niet vinden in de klachtafhandelingsbrief van Werkse!. Dat Werkse! niet kon weten van zijn medische problemen is volgens hem niet waar. Zowel de gemeente als Werkse! was daar al vele jaren van op de hoogte. Het klopt ook niet dat hij bij het intakegesprek uitsluitend heeft aangegeven klachtenvrij te zijn. Zijn medische beperkingen zijn tijdens de intake juist uitgebreid besproken. Hij was immers kort daarvoor vanwege zijn medische beperkingen afgewezen voor een baan. Daar werd volgens hem bij de intake begripvol en meedenkend op gereageerd. Om die reden werd volgens hem afgesproken dat hij parttime zou gaan werken en dat een UWV-advies voor hem zou worden aangevraagd. Het probleem was dat PostNL zich niet hield aan het aantal uren in zijn contract en dat Werkse! hem daartegen niet beschermde.

De heer Willemsen vindt dat op belangrijke delen van zijn klacht in de klachtafhandelingsbrief niet wordt ingegaan. Werkse! gaat bijvoorbeeld niet in op zijn verwijt dat de gemeente of Werkse! voordat hij aan het werk ging een medisch advies had moeten inwinnen. Uiteindelijk werd pas anderhalve maand nadat hij erom had gevraagd een medisch advies aangevraagd. Hij werkte toen al drie weken.

Ook onderkent Werkse! in reactie op zijn klacht niet dat het onverstandig was om hem in afwachting van het advies van het UWV fulltime te laten doorwerken. Er was niet voor niets een contract gesloten voor deeltijdwerk. Er werd ook niet voor niets alsnog een medisch advies aangevraagd. Het werken in een fulltime baan in wisseldiensten was te zwaar voor hem. Werkse! had hem daartegen moeten beschermen.

Wat is het standpunt van Werkse!?

Werkse! betreurt dat de heer Willemsen zich genoodzaakt voelde om zijn klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen, maar vindt de klacht ongegrond.

Op meerdere momenten had de heer Willemsen de kans om Werkse! op de hoogte te stellen van zijn medische situatie in het kader van zijn bemiddeling naar werk. Maar hij heeft daarover geen openheid van zaken gegeven. Volgens Werkse! gaf de heer Willemsen tijdens de intake juist aan volledig te kunnen en willen werken. Hij stelde zich ook beschikbaar voor avond- en nachtdiensten. Daardoor kon Werkse! niet op de hoogte zijn van zijn beperkte belastbaarheid of daar rekening mee houden. Er was voor Werkse! op het moment van bemiddeling naar werk geen enkele reden om aan te nemen dat hij kampte met fysieke en/of psychische belemmeringen. Ter onderbouwing daarvan stuurt Werkse! de trajectrapportage en het rapport inkomen over het einde van zijn eerdere parttime functie mee.

Werkse! geeft aan dat het gebruikelijk is om een medische urenbeperking pas aan te vragen als er sprake is van een dienstverband. Toen de heer Willemsen in april 2018 vroeg om een medische urenbeperking, was er nog geen lopend dienstverband of detachingscontract. Hij is op 1 mei 2018 aan het werk gegaan en op 23 mei 2018 werd de aanvraag advies medische urenbeperking ingediend bij het UWV. De heer Willemsen werkte volgens Werkse! toen al een langere periode fulltime zonder uitval als gevolg van ziekte en/of medische beperkingen. Ook daardoor had Werkse! geen aanleiding te denken dat hij dit niet aankon. Het advies van het UWV werd door Werkse! ontvangen op 9 juli 2018. Toen was de heer Willemsen al uitgevallen. Na de ontvangst van het advies van het UWV heeft hij niet meer gewerkt.

Werkse! vindt verder dat de klachtafhandelingsbrief volledig is.

Wat is het standpunt van de gemeente Delft?

De gemeente Delft geeft aan als overheid te staan voor een integere en respectvolle ondersteuning voor mensen in kwetsbare posities. De gemeente betreurt dat de heer Willemsen onvoldoende ondersteuning en begeleiding heeft ervaren in de periode van bemiddeling/dienstverlening door Werkse! en dat hij zich, in de afhandeling van zijn klacht daarover, blijkbaar ook onvoldoende gehoord heeft gevoeld.

De gemeente Delft vindt dat Werkse! de klacht op de juiste manier heeft afgehandeld. De gemeente ziet geen reden om een afwijkend standpunt in te nemen. Hoewel de ondersteuning en begeleiding van de heer Willemsen helaas niet duurzaam succesvol is geweest, is er volgens de gemeente door Werkse! niet verwijtbaar gehandeld. De gemeente kan zich vinden in de klachtafhandeling van Werkse! en vindt deze voldoende gemotiveerd.

Werkse! beschikt volgens de gemeente over jarenlange expertise met werknemers met een beperking. Werkse! heeft als belangrijkste doelstelling het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De organisatie is dan ook intrinsiek gemotiveerd om cliënten op een juiste wijze te ondersteunen om deel te nemen aan het arbeidsproces.

Zowel de website van Werkse! als die van de gemeente Delft geeft volgens de gemeente een heldere uitleg over de stappen die iemand kan volgen in geval van een klacht.

Wat is het standpunt van de Nationale ombudsman bij het laten uitvoeren van taken?

De Nationale ombudsman vindt dat gemeenten altijd aanspreekbaar blijven op de taken die zij door externe partijen laten uitvoeren. Daarbij maakt het niet uit op welke juridische basis de uitvoering plaatsvindt. Ook bij uitvoering door een externe partij is de gemeente verantwoordelijk voor een behoorlijke uitvoering van haar taken. Gemeenten moeten daarom actief en goed toezicht houden op taken die door externe partijen worden uitgevoerd.

Dit geldt ook voor de behandeling van klachten. Als de klachtbehandeling door een externe partij plaatsvindt, blijft de gemeente ook zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de klachtbehandeling. De gemeente moet daarom actief en goed toezicht houden op de manier waarop klachten worden behandeld. Als een burger met zijn klacht bij de gemeente aanklopt, dan is dat een goede aanleiding om na te gaan of de uitvoerende instantie haar taken ook in het individuele geval uitvoert en heeft uitgevoerd zoals de gemeente dat van haar verwacht. Dit standpunt heeft de Nationale ombudsman in een aantal rapporten uitgedragen.⁵

Wat heeft de Nationale ombudsman vastgesteld?

De Nationale ombudsman heeft samenvattend vastgesteld dat Werkse! vóórdat de heer Willemsen op 1 mei 2018 aan de slag ging, wist of moest weten dat hij:

- al sinds jonge leeftijd in de bijstand zat waardoor hij nauwelijks werkervaring had;
- een GGZ-verleden had;
- in het verleden tweemaal vrijstelling had gekregen van de sollicitatie- en/of arbeidsplicht;
- een medische aandoening had;
- kort tevoren was afgewezen voor (vrijwel) dezelfde functie vanwege medische beperkingen;
- drie weken daarvoor had gevraagd om een medische urenbeperking.

Als de heer Willemsen eenmaal aan de slag is in zijn nieuwe functie, komen daar de volgende factoren bij:

- In zijn e-mailbericht van 19 mei 2018 verwijst hij naar het intakegesprek, waarin hij volgens hem zou hebben gemeld dat hij nog steeds lijdt aan zijn medische aandoening en nog altijd door de GGZ wordt begeleid. Hij meldt ook dat het moeilijk voor hem is om zoveel uren te maken. Hij vraagt opnieuw om een medische urenbeperking.
- Op 22 mei 2018 noteert Werkse! in de eindrapportage van zijn eerste baan, die op 26 maart 2018 werd beëindigd, dat moet worden beoordeeld of de heer Willemsen voor een voorliggende voorziening van het UWV in aanmerking komt.
- Op 23 mei 2018 vraagt Werkse! een advies medische urenbeperking voor de heer Willemsen aan bij het UWV.
- Vanaf 28 mei 2018 werkt de heer Willemsen meer uren dan in zijn contract was afgesproken.
- Vanaf 4 juni 2018 werkt de heer Willemsen zelfs meer dan fulltime (soms 45 uur per week).

⁵ Zie de rapporten: [Terug aan tafel, samen de klacht oplossen](#) 2017/035, [Passend werk](#) 2017/050, [Wie neemt ons nu eens serieus?](#) 2018/084, [Klachten uit zicht, mensen buiten beeld](#) 2019/058.

In de fase van de klachtbehandeling zijn de volgende feiten bekend:

- Op 8 juli 2018 valt de heer Willemsen uit vanwege een ernstige aanval die voortkomt uit zijn medische aandoening.
- Op 1 augustus 2018 wordt de trajectrapportage door Werkse! afgesloten met als eindresultaat "succesvol".

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Klachtonderdeel I: de begeleiding naar werk

Behoorlijkheidsvereiste

De Nationale ombudsman heeft de manier waarop de heer Willemsen werd begeleid naar werk getoetst aan het vereiste van professionaliteit.⁶ Dit vereiste houdt het volgende in:

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.

Inleiding

Het is een bekend gegeven dat mensen die langdurig in de bijstand zitten vaak kampen met gezondheidsproblemen.⁷ Met ingang van 1 januari 2015 is de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong 2015) niet langer toegankelijk voor mensen met arbeidsvermogen. Ook de mensen die voorheen onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vielen, vallen sinds de wetswijziging van 2015 onder de Participatiewet. Daardoor vallen meer mensen met een medische beperking onder de Participatiewet dan vóór deze wetswijziging.⁸ Maar ook onder de zogenaamde klassieke bijstandsgerechtigden zijn relatief veel mensen die kampen met (psychische) gezondheidsproblemen.

Het begeleiden van mensen die langdurig in de bijstand zitten begeleiden naar de arbeidsmarkt is dan ook geen geringe opgave en vraagt een hoge mate van professionaliteit. De Nationale ombudsman is van mening dat Werkse! bij de begeleiding naar werk alert hoort te zijn op eventuele gezondheidsproblemen of arbeidsbeperkingen, dat zij daarbij de beschikbare informatie moet gebruiken en dat zij een medisch/ arbeidsdeskundig advies moet aanvragen wanneer daar aanleiding toe is. Het betekent ook dat Werkse! investeert in het contact met degenen die zij begeleidt naar werk en openstaat voor wat zij vertellen over hun situatie. Werkse! hoort verder persoonlijke begeleiding te bieden aan de mensen die dat nodig hebben bij hun toetreding tot de arbeidsmarkt.

Geen voorafgaand advies

De heer Willemsen was al vele jaren bekend bij de gemeente Delft en bij Werkse!. Hij ontving vanaf jonge leeftijd een bijstandsuitkering, had een medische aandoening en een GGZ-verleden. Dat zijn aspecten die wijzen op kwetsbaarheid, waarbij voorzichtigheid geboden is. Werkse! stelt dat de heer Willemsen tijdens de intake van 5 april 2018 geen mededelingen heeft gedaan over deze factoren. Volgens de heer Willemsen zijn ze wel besproken. Doordat er geen gespreksverslag beschikbaar is, kan de Nationale ombudsman niet objectief vast stellen wat er tijdens de intake besproken is. Maar de genoemde factoren waren wel bekend uit

⁶ Nationale ombudsman: [Behoorlijkheidswijzer](#), juni 2019.

⁷ [Eindevaluatie van de Participatiewet](#), Sociaal Cultureel Planbureau 2019: Ruim 60% van de klassieke bijstandsgerechtigden is naar eigen inschatting niet in staat om te werken. Vooral gezondheidsklachten worden hiervoor als reden gegeven. Slechts een zeer klein percentage (1% tot 4%) ervaart geen enkele beperking om aan het werk te komen. Gemeenten bevestigen het idee dat een groot deel van de doelgroep niet in staat is om te werken. Volgens gemeenten moeten in veel gevallen eerst andere problemen aangepakt worden voordat mensen zich kunnen richten op arbeidsdeelname.

⁸ Zie hierover ook het rapport van de Nationale ombudsman [Meedoen zonder beperkingen De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet](#) van 13 september 2022; nummer 2022/144.

zijn voorgeschiedenis en de heer Willemsen verwijst ernaar in een aantal e-mailberichten, vlak na het intakegesprek. De factoren waren van belang om de heer Willemsen te kunnen begeleiden naar *passend* werk. Ze hadden daarom naar het oordeel van de Nationale ombudsman voor Werkse! aanleiding moeten zijn om de medische situatie van de heer Willemsen goed in kaart te brengen voordat hij aan het werk ging. Een paar dagen na de intake e-mailt de heer Willemsen bovendien aan Werkse! dat hij kort tevoren voor een soortgelijke functie bij dezelfde werkgever is afgewezen vanwege zijn medische beperkingen. Deze informatie had, zeker in combinatie met de informatie die al beschikbaar was, voor Werkse! aanleiding moeten zijn om een medisch/arbeidsdeskundig advies in te winnen voordat hij opnieuw naar werk werd begeleid. Werkse! heeft zo'n advies ten onrechte op dat moment niet aangevraagd.

De dag na dit e-mailbericht stuurt de heer Willemsen opnieuw een e-mail aan de werkconsulente van Werkse!. Daarin vraagt hij expliciet of zij een advies medische urenbeperking wil aanvragen.⁹ Hij heeft hier namelijk een gesprek over gehad met zijn maatschappelijk werkster, die op de hoogte is van zijn GGZ-verleden. Na dit e-mailbericht van de heer Willemsen ziet Werkse! nog steeds geen aanleiding om een medisch/arbeidsdeskundig advies over hem aan te vragen. In reactie op vragen hierover van de Nationale ombudsman schrijft Werkse! dat een advies medische urenbeperking alleen bij het UWV kan worden aangevraagd tijdens een lopend dienstverband.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat Werkse! hier uitgaat van een te beperkte invulling van het begrip medisch/arbeidsdeskundig advies en het belang daarvan. Zo'n advies hoeft niet altijd van het UWV te komen en hoeft ook niet alleen gericht te zijn op een medische urenbeperking. Wanneer een bijstandsgerechtigde met beperkingen weer naar werk wordt begeleid, kan een voorafgaand advies over diens belastbaarheid van groot belang zijn. Zeker wanneer het, zoals hier, gaat om iemand die al lange tijd in de bijstand zit.

De Nationale ombudsman oordeelt dat Werkse! heeft gehandeld in strijd met het vereiste van professionaliteit door dit in de situatie van de heer Willemsen na te laten.

Te weinig regie

Als de heer Willemsen drie weken aan het werk is, stuurt hij een e-mail aan Werkse!. Hij schrijft, met verwijzing naar het intakegesprek, dat hij nog in behandeling is bij de GGZ en dat het door zijn medische aandoening moeilijk is om veel uren te werken. Hij vindt het werk zwaar. Hij schrijft verder dat hij graag een medische urenbeperking wil omdat dan rekening kan worden gehouden met zijn medische mogelijkheden. Werkse! vraagt vijf dagen later weliswaar alsnog een advies medische urenbeperking aan bij het UWV. Maar Werkse! gaat daarnaast niet met de heer Willemsen in gesprek over de vraag of hij het werk in avond- en nachtdiensten nog volhoudt. Intussen schaalte PostNL zijn te werken uren elke week op. Werkse! heeft op dat moment niet goed in beeld hoe het met de heer Willemsen gaat. De Nationale ombudsman vindt het niet juist dat Werkse! de heer Willemsen liet doorwerken in afwachting van het advies van het UWV, zonder regie te voeren over de mate waarin hij werd belast.

Als argument voor het feit dat Werkse! de heer Willemsen liet doorwerken in afwachting van het advies van het UWV, voert Werkse! aan dat hij ten tijde van de adviesaanvraag al een langere periode zonder uitval als gevolg van ziekte en/of medische beperkingen fulltime aan het werk was. Uit de gegevens die Werkse! zelf heeft aangeleverd, blijkt echter dat hij op dat moment nog maar drie weken in zijn nieuwe functie werkzaam was. Geen van die weken werkte hij meer dan 24 uur. Juist nádat de adviesaanvraag aan het UWV was verzonden, werd de heer Willemsen door PostNL gedurende vier aaneengesloten weken fulltime ingeroosterd.

Het proces rondom de re-integratie van de heer Willemsen is door Werkse! gebrekkig gedocumenteerd. Van het intakegesprek en van telefoongesprekken zijn geen verslagen beschikbaar. Het formulier van de

⁹ De heer Willemsen gebruikte in zijn e-mail in plaats van "medische urenbeperking" de term "vrijlating van inkomsten". Hij wilde aansluiten bij de term die Werkse! volgens hem zelf gebruikte. Hij was bang dat de term "medische urenbeperking" zwaarder over zou komen en de indruk zou wekken dat hij niet wilde werken.

trajectrapportage bevat slechts aangekruiste vakjes, maar het bevat geen toelichting en het is niet ondertekend. Het feit dat op het formulier bij 'Voldoende stabiele situatie' 'nee' is ingevuld gaf juist alle aanleiding om wel een toelichting op te nemen. Slechts twee van de vele mailberichten van de heer Willemsen aan Werkse! zijn in de trajectrapportage aangetroffen. De andere mailberichten zijn door de heer Willemsen aangeleverd. Uit de documenten die de Nationale ombudsman onder ogen heeft gekregen, rijst het beeld van een vluchtige aanpak, waarbij Werkse! gaandeweg steeds eenzijdiger gericht was op volledige uitstroom van de heer Willemsen uit de bijstand. Uit de beschikbare informatie blijkt in elk geval niet van persoonlijke begeleiding naar passend werk, waarbij het welbevinden van de heer Willemsen een factor van belang was. Werkse! stond ten onrechte niet of nauwelijks open voor de signalen die de heer Willemsen afgaf over zijn situatie. Daarmee handelde Werkse! niet professioneel.

Werkse! wijst erop dat de heer Willemsen (ook) aangaf dat hij gemotiveerd was om te werken en dat hij blij was als hij meer uren kon krijgen. Een mailbericht van die strekking is de Nationale ombudsman inderdaad tegengekomen in zijn onderzoek.¹⁰ De Nationale ombudsman vindt echter dat van een organisatie als Werkse!, die gespecialiseerd is in de ondersteuning en begeleiding van kwetsbare mensen, mag worden verwacht dat deze bij tegenstrijdige signalen het initiatief neemt tot een persoonlijk gesprek om helderheid te krijgen over de achtergrond van die signalen. Werkse! is immers geen regulier uitzendbureau. De doelgroep waar Werkse! mee van doen heeft, bestaat voor een belangrijk deel uit mensen die niet thuis zijn op de arbeidsmarkt. Zij hebben vaak moeite om voor zichzelf op te komen. Zij moeten soms tegen zichzelf in bescherming worden genomen. Dit geldt zeker voor de heer Willemsen, die uit angst voor korting op zijn bijstandsuitkering zijn inzet en goede wil toonde. Vervolgens probeerde hij onder diezelfde druk zo goed en zo kwaad als het ging aan het werk te blijven, zelfs toen dat ten koste ging van zijn gezondheid. Werkse! heeft hem hierin niet de bescherming en de persoonlijke begeleiding geboden waarop hij recht had.

De heer Willemsen had te maken met veel partijen. De gemeente Delft verstrekke hem een bijstandsuitkering. Werkse! moest hem begeleiden naar passend werk. Uitzendbureau In Person bemiddelde hem naar werk bij PostNL. De gemeente en Werkse! kenden de heer Willemsen, maar In Person en PostNL niet. De Nationale ombudsman vindt dat de heer Willemsen te midden van de betrokken partijen vogelvrij werd doordat geen van hen de regie voerde en de werkgever van hem verlangde dat hij steeds meer uren werkte. Hij vindt dat Werkse! in dergelijke situaties de regie hoort te voeren en dat de gemeente Delft erop moet toezien dat zij dat daadwerkelijk doet. In dit geval is dat duidelijk niet goed gegaan.

Het oordeel

De Nationale ombudsman oordeelt dat Werkse! het vereiste van professionaliteit op diverse momenten heeft geschonden. Omdat de gedragingen van Werkse! plaatsvonden namens de gemeente Delft, geldt dit ook voor de gemeente Delft. De gemeente Delft is bovendien tekortgeschoten in haar toezichhoudende taak ten opzichte van Werkse!.

Klachtonderdeel II: de klachtbehandeling

Behoorlijkheidsvereiste

De manier waarop de gemeente reageerde op de klacht van de heer Willemsen heeft de Nationale ombudsman getoetst aan het vereiste van samenwerking.¹¹ Dit vereiste houdt het volgende in:

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur. Een overheidsinstantie verschuift zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

¹⁰ E-mailbericht van de heer Willemsen aan zijn werkconsulente van 30 mei 2018.

¹¹ Nationale ombudsman: [Behoorlijkheidswijzer](#), juni 2019.

De rol van de gemeente Delft

Nadat de heer Willemsen zijn lange revalidatietraject had doorlopen, hield hij de gemeente Delft verantwoordelijk voor wat er in zijn ogen niet goed was gegaan. De gemeente reageerde op zijn klacht met de mededeling dat deze naar Werkse! was doorgestuurd omdat de gedragingen niet door of namens de gemeente hadden plaatsgevonden. Daarmee verschuilde de gemeente zich achter een beperkte taakstelling. Het standpunt van de gemeente was bovendien onjuist. De gedragingen hadden immers wel plaatsgevonden namens de gemeente. Dat volgt rechtstreeks uit de gekozen mandateringsconstructie, die is toegelicht in bijlage 2 bij dit rapport. Pas in reactie op de vragen van de Nationale ombudsman gaf de gemeente Delft aan verantwoordelijk te zijn voor de gedragingen van Werkse!.

Volgens het standpunt van de Nationale ombudsman blijven gemeenten uit het oogpunt van behoorlijkheid altijd aanspreekbaar op hun taken, ook als zij die taken laten uitvoeren door een andere partij. Dat geldt ook voor de behandeling van klachten. Gemeenten moeten daarom actief en goed toezicht houden op de manier waarop klachten worden behandeld. Ook los van de manier waarop de taken waren uitbesteed, mocht de heer Willemsen dus van de gemeente betrokkenheid verwachten bij de behandeling van zijn klacht. Dit geldt te meer nu het ging om de klacht van een kwetsbare inwoner van de stad die zijn vertrouwen in Werkse! volledig kwijt was. Het was aan de gemeente Delft om vanuit haar toezichhoudende rol in samenwerking met Werkse! te zorgen dat naar aanleiding van de klacht de feiten werden opgehelderd.

Het oordeel

De Nationale ombudsman oordeelt dat de gemeente Delft het vereiste van samenwerking heeft geschonden.

Conclusie

Werkse! heeft de heer Willemsen ten onrechte zonder voorafgaand medisch/arbeidsdeskundig advies aan het werk laten gaan. Werkse! liet de heer Willemsen daarna ten onrechte doorwerken in afwachting van het advies van het UWV, zonder regie te voeren over de mate waarin hij werd belast. De klacht hierover is gegrond. Omdat de gedragingen van Werkse! plaatsvonden namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft, geldt dit ook voor het college. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft is bovendien tekortgeschoten in haar toezichhoudende taak ten opzichte van Werkse!.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft heeft verzuimd om in samenwerking met Werkse! te zorgen dat in reactie op de klacht van de heer Willemsen de feiten werden opgehelderd. Daarmee heeft het college het vereiste van samenwerking geschonden. De klacht hierover is gegrond.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman beveelt Werkse! aan om bij de bemiddeling naar werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt alert te zijn op eventuele arbeidsbeperkingen, de beschikbare informatie daarbij te betrekken en vooraf deskundig advies aan te vragen wanneer daar aanleiding voor is. De Nationale ombudsman beveelt de gemeente Delft aan daarop actief en goed toezicht te houden.

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente Delft aan om bij klachten die zij over Werkse! ontvangt voortaan betrokkenheid te tonen en in samenwerking met Werkse! te zorgen dat de feiten worden opgehelderd.

Slotbeschouwing

De klacht van de heer Willemsen laat zien hoe het mis kan gaan als een gemeente haar taken vergaand door andere partijen laat uitvoeren. De gemeente Delft laat haar taken uitvoeren door Werkse!. Vervolgens schakelt Werkse! verschillende uitzendbureaus in. Een uitzendbureau bemiddelt de heer Willemsen naar werk bij een werkgever. Er volgt een afwijzing vanwege zijn medische beperkingen. Hierna wordt hij door een ander uitzendbureau begeleid naar een ander filiaal van dezelfde werkgever. Het gaat om vrijwel dezelfde functie. Er zijn dan inmiddels verschillende partijen betrokken bij de inwoner van Delft om wie het gaat. En de gemeente zelf staat op grote afstand.

Hoe meer instanties bij een zaak betrokken zijn, des te geringer voelt elke instantie zich verantwoordelijk. Alle informatie die nodig was om de heer Willemsen op een verantwoorde manier naar werk te begeleiden was beschikbaar, maar geen van de partijen voerde de regie. Met de kwetsbaarheid van de heer Willemsen werd geen rekening gehouden.

Vanuit mijn visie is en blijft de gemeente in zo'n situatie verantwoordelijk. Een gemeente die ervoor kiest om haar taken te laten uitvoeren door een externe partij, moet dat zo doen dat de burger daar niet door wordt benadeeld. Dat is hier niet goed gegaan.

De onderzochte klacht toont ook aan hoe weinig invloed iemand die is aangewezen op de Participatiewet, op zijn eigen situatie heeft. De heer Willemsen is al vele jaren afhankelijk van bijstand. Hij is al eens gekort op zijn uitkering vanwege onvoldoende medewerking. De angst daarvoor zit er bij hem diep in. Hij weet dat hij zwak staat als hij zonder medisch oordeel beweert dat hij niet volledig kan werken. Dus vraagt hij om een onafhankelijk deskundig advies. Zolang dat advies er niet is, probeert hij zo goed en zo kwaad als het gaat te voldoen aan wat er van hem wordt verlangd. Maar hij voelt zich ongezien, ongehoord en niet begrepen zolang er geen rekening wordt gehouden met zijn medische beperkingen.

Werkse! had niet in beeld hoe de heer Willemsen zijn situatie zelf ervaarde. Werkse! wilde hem volledig uit de bijstand krijgen en had geen oog meer voor de factoren die dat lastig maakten. De elementen als oog voor elkaar, respectvol handelen en compassie uit de Sociale Visie Delft raakten buiten beeld. Het feit dat de rapportage van de begeleiding naar werk door Werkse! wordt afgesloten met de conclusie: 'Succesvol' is in dat opzicht veelzeggend en pijnlijk. Voor de heer Willemsen is de begeleiding naar werk allesbehalve succesvol geëindigd.

Het lijkt erop dat ook de klacht van de heer Willemsen geen reflectiemoment bij de betrokken instanties op gang heeft gebracht. Integendeel. De gemeente en Werkse! bleven ervan overtuigd dat de manier waarop deze zaak voor de heer Willemsen is afgelopen, volledig losstaat van hun werkwijze. In dit rapport maak ik duidelijk dat ik dat anders zie.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage 1: het verslag van bevindingen

Wat ging er aan de klacht vooraf?

De heer Willemsen heeft een medische aandoening. Ook ervaart hij psychische klachten waarvoor hij begeleiding krijgt van de GGZ. Sinds 24 november 2003 ontvangt de heer Willemsen een bijstandsuitkering van de gemeente Delft. Hij was op dat moment 26 jaar. Bij de eerste toekenning van deze uitkering zijn aan de heer Willemsen alle arbeidsverplichtingen opgelegd.

In 2008 vinden dienstverleningsgesprekken plaats met de inkomens- en werkconsulente van de gemeente Delft.

De gemeente Delft verleent later tweemaal ontheffing aan de heer Willemsen van de sollicitatie- en/of arbeidsverplichting, éénmaal bij besluit van 20 november 2013 en éénmaal bij besluit van 8 januari 2014.

Vanaf 1 april 2014 laat de gemeente Delft haar re-integratietaken uitvoeren door Werkse!. De inkomens- en werkconsulenten die daarvoor bij de gemeente Delft werkten, blijven ook na 1 april 2014 ambtenaar van de gemeente Delft. Zij werken alleen sinds die datum fysiek bij Werkse!. Het dossier van de heer Willemsen hoeft daarom niet te worden overgedragen.

In 2014 vraagt de heer Willemsen aan Werkse! toestemming om vrijwilligerswerk te doen. Werkse! correspondeert vervolgens veelvuldig met zijn begeleidster van de GGZ over de vraag of vrijwilligerswerk vanuit de GGZ is toegestaan. Het vrijwilligerswerk vindt uiteindelijk niet plaats. Of dit de uitkomst was van de gevoerde correspondentie, is niet bekend.

Bij besluit van 9 november 2016 worden door Werkse! opnieuw alle arbeidsverplichtingen aan de heer Willemsen opgelegd. De heer Willemsen tekent tegen dit besluit geen bezwaar aan. Hij zegt daar zelf over dat hij destijds advies heeft ingewonnen bij het Juridisch Loket.¹² Het Juridisch Loket achtte het indienen van bezwaar volgens hem kansloos, omdat dergelijke ontheffingen altijd voor de duur van maximaal twee jaar worden verleend.

De heer Willemsen heeft sinds de start van de bijstandsuitkering slechts enkele korte dienstverbanden gehad. Werkervaring heeft hij daardoor nauwelijks opgedaan.

Bemiddeling naar eerste baan

Op initiatief van het Werkgeversservicepunt Den Haag¹³ gaat de heer Willemsen met ingang van 12 maart 2018 via uitzendbureau Manpower aan de slag bij PostNL in Den Haag als postsorteerder voor 25 uur per week. De heer Willemsen moet in deze functie een drie weken durende opleiding doorlopen bij PostNL. Door zijn beperkingen lukt hem dit niet. De opleiding stopt dan ook voortijdig op 26 maart 2018.

Op 30 maart 2018 stuurt een medewerker van uitzendbureau Manpower een e-mail aan de heer Willemsen. Hij meldt dat de heer Willemsen onder andere vanwege zijn medische beperkingen niet door de opleiding bij PostNL is gekomen. Hij vraagt aan de heer Willemsen om dat zelf door te geven aan de gemeente Delft. De heer Willemsen stuurt hierover op 9 april 2018 een e-mail aan zijn werkconsulente van Werkse! (zie verder onder het kopje "*Correspondentie over medische beperkingen na het intakegesprek*").

Bijna twee maanden later, op 22 mei 2018, stelt Werkse! een rapportage op naar aanleiding van het einde van de eerste baan bij PostNL. In de rapportage staat dat de heer Willemsen niet door de drie weken

¹² Het Juridisch Loket is er voor iedereen met een juridische vraag (www.juridischloket.nl).

¹³ Werkgeversservicepunt Den Haag maakte samen met MVO Westland, Werkgeversservicepunt Delft (onderdeel van Werkse!), het Rijswijks Werkcentrum RWC en UWV deel uit van de regionale samenwerking met Werkgeversservicepunt Haaglanden.

durende opleiding bij PostNL is gekomen en dat hij daardoor geen inkomsten meer heeft. De heer Willemsen heeft zich volgens Werkse! goed ingezet tijdens het opleidingstraject en dus is het ontslag niet verwijtbaar. In de rapportage staat niet waardoor de heer Willemsen niet door de opleiding is gekomen; ook staat er niet in waarom PostNL hem geen baan kon aanbieden. Wel staat in de rapportage dat beoordeeld moet worden of er recht is op een voorliggende voorziening van het UWV.

Intakegesprek over re-integratie

Op 5 april 2018 vindt er een intakegesprek plaats tussen de heer Willemsen en Werkse! over zijn re-integratie. Van dit intakegesprek is door Werkse! aan de Nationale ombudsman een trajectrapportage overgelegd. Deze rapportage begint met een formulier waar voor verschillende onderdelen¹⁴ is aangekruist wat in de situatie van de heer Willemsen van toepassing is. Ook is er op sommige plekken ruimte voor een toelichting.

Bij het onderdeel *Persoonlijke achtergrond* wordt bij het vakje "voldoende stabiele situatie" "nee" aangekruist. Bij het onderdeel *Belastbaarheid* wordt bij het vakje "medicatie" "ja" aangekruist. De toelichting bij deze aangekruiste vakjes wordt niet ingevuld. Bij het onderdeel *Arbeidsmarkt* wordt bij het vakje "parttime werk" "nee" aangekruist. Bij het vakje "beschikbaarheid" staat als toelichting dat de heer Willemsen een voorkeur heeft voor avond- en nachtwerk.

Verder staan er in de rapportage enkele berichten van Werkse! over de voortgang. Daarnaast staan er in de rapportage twee e-mailberichten van de heer Willemsen aan Werkse!. Duidelijk is dat de werkconsulente en de heer Willemsen ook telefonisch contact met elkaar hebben. Verslagen hiervan zijn niet aangetroffen bij de beschikbaar gestelde informatie.

Wie de trajectrapportage heeft opgesteld is niet duidelijk. Het formulier is niet ondertekend. Voor zover bekend is het niet ter goedkeuring aan de heer Willemsen voorgelegd. Op 1 augustus 2018, nadat de heer Willemsen is uitgevallen door ziekte, eindigt de bemiddeling. In de trajectrapportage staat hierover dat de bemiddeling 'succesvol' is.

Standpunten over inhoud van het intakegesprek verschillen

De standpunten over wat er tijdens het intakegesprek besproken is, lopen sterk uiteen.

Volgens Werkse! is tijdens de intake stilgestaan bij de medische situatie van de heer Willemsen. Hij vertelt dat hij medicatie gebruikt, maar dat hij al zeer lang klachten- en symptomenvrij is. Hij is volgens de werkconsulente gemotiveerd om aan de slag te gaan. De heer Willemsen stelt zich beschikbaar voor fulltime werk op de dag, avond, nacht en eventueel in het weekend.

Volgens de heer Willemsen verloopt het intakegesprek anders. Hij heeft geen voorkeur voor avond- of nachtdiensten aangegeven. Integendeel: hij wil overdag en in deeltijd werken. De drie weken durende opleiding voor het dienstverband via uitzendbureau Manpower lukte al niet. Hij durft dit niet aan te kaarten, omdat hij bang is om gekort te worden op zijn bijstandsuitkering wegens onvoldoende medewerking. De medische beperkingen kwamen volgens hem tijdens het intakegesprek aan bod, naar aanleiding van het mislukken van de opleiding enkele weken daarvoor. Volgens hem werd er door de werkconsulente begripvol en meedenkend op gereageerd. Om die reden werd afgesproken dat een volgende functie in deeltijd moest worden aangegaan. In verband daarmee zou volgens hem aan het UWV om een medische urenbeperking¹⁵ worden gevraagd.

¹⁴ De onderdelen bestaan uit: persoonlijke achtergrond, belastbaarheid, flexibiliteit en arbeidsmarkt.

¹⁵ Een advies medische urenbeperking betekent dat het UWV onderzoekt hoeveel uur per week iemand met een ziekte of handicap kan werken. Is dat niet meer dan 30 uur, dan valt deze persoon in de doelgroep 'medische urenbeperking'. De gemeente kan mensen uit deze doelgroep een inkomstenvrijlating verlenen. Dat betekent dat de gemeente een deel van de inkomsten niet aftrekt van de bijstandsuitkering (zie www.uwv.nl).

Uit de door Werkse! op 22 mei 2018 opgemaakte rapportage blijkt dat de heer Willemsen de werkconsulente op de dag van de intake, 5 april 2018, op de hoogte heeft gebracht van het feit dat hij niet door de opleiding is gekomen voor zijn eerste baan. Er is door Werkse! geen gespreksverslag van het intakegesprek beschikbaar gesteld. De Nationale ombudsman kan dan ook niet objectief vast stellen op welke manier de medische aandoening van de heer Willemsen bij de intake besproken is.

Correspondentie over medische beperkingen na het intakegesprek

De heer Willemsen heeft (onder meer) zijn mailwisselingen met Werkse! aan de Nationale ombudsman beschikbaar gesteld. Deze zijn niet ook door Werkse! beschikbaar gesteld. Op basis van deze mailwisselingen heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat de heer Willemsen na het intakegesprek van 5 april 2018 op verschillende momenten bij Werkse! melding maakt van zijn medische beperkingen.

Een aantal belangrijke momenten waren hierbij:

1. Op 9 april 2018 e-mailt de heer Willemsen aan zijn werkconsulente. Hij schrijft dat hij niet door de opleiding van PostNL is gekomen vanwege zijn medische beperkingen. Ook schrijft hij dat uitzendbureau Manpower voor hem een doelgroepenverklaring bij het UWV heeft aangevraagd.
2. Op 9 april 2018 stuurt de werkconsulente een e-mail aan de heer Willemsen waarin zij aangeeft dat het idee achter vrijlating van inkomsten uit arbeid¹⁶ is dat werken moet lonen, ook als werk vinden lastig is. Daarom krijgen bepaalde groepen vrijlating van inkomsten. Een van deze groepen is: ¹⁷

"Een uitkeringsgerechtigde van wie door een onafhankelijke deskundige is vastgesteld dat er sprake is van medische of sociale omstandigheden die uitstroom naar volledig betaalde arbeid kunnen belemmeren."

Zij denkt niet dat de heer Willemsen hiervoor in aanmerking komt, maar geeft ook aan dat alleen een onafhankelijk deskundige kan vaststellen of hij in aanmerking komt of niet.

3. Op 10 april 2018 stuurt de heer Willemsen een e-mail aan de werkconsulente. Hij vertelt dat hij een gesprek had met zijn maatschappelijk werkster, die op de hoogte is van zijn GGZ-verleden, over de mogelijkheden van een medische urenbeperking.¹⁸ Hij schrijft dat de werkconsulente aangaf dat een onafhankelijk deskundige moet toetsen of hij hiervoor in aanmerking kan komen. Naar aanleiding van dat gesprek wil de heer Willemsen graag dat een onafhankelijk deskundige naar zijn situatie kijkt.

Bemiddeling naar tweede baan

Tussen half april en eind april 2018 wordt de heer Willemsen op verschillende functies voorgesteld door Werkse!. Het gaat onder meer om de functies van orderpicker, magazijnmedewerker en productiemedewerker.

Begin mei 2018 begeleidt uitzendbureau In Person hem naar vrijwel dezelfde functie bij PostNL als waar hij eerder voor werd afgewezen. Hij gaat bij PostNL in Den Hoorn aan de slag als pakketsorteermedewerker.

¹⁶ Vrijlating van inkomsten uit arbeid betekent dat de gemeente een deel van de inkomsten niet aftrekt van de bijstandsuitkering. Vrijlating van inkomsten kan door een gemeente bijvoorbeeld worden toegepast als het UWV een medische urenbeperking heeft geadviseerd.

¹⁷ De andere groepen bestaan uit een alleenstaande ouder met een ten laste komend kind jonger dan 12 jaar of een uitkeringsgerechtigde ouder dan 57 ½ jaar die vanwege een slechte arbeidsmarktsituatie voor die persoon onvoldoende perspectief heeft op uitstroom naar betaalde arbeid of een uitkeringsgerechtigde die aantoonbaar voor ten minste 8 uur per week noodzakelijke mantelzorg verleent aan de echtgenoot, partner of bloedverwant in de eerste graad.

¹⁸ De heer Willemsen gebruikte in zijn e-mail in plaats van "medische urenbeperking" de term "vrijlating van inkomsten". Hij wilde aansluiten bij de term die Werkse! volgens hem zelf gebruikte. Hij was bang dat de term "medische urenbeperking" zwaarder over zou komen en de indruk zou wekken dat hij niet wilde werken.

Het contract met uitzendbureau In Person houdt in dat hij hier voor 8-24 uur per week gaat werken. Het gaat deze keer om een functie voor alleen avond- en nachtdiensten.

Werkse! heeft aan de Nationale ombudsman een overzicht gestuurd van de door de heer Willemsen gewerkte uren over de periode van 1 mei 2018 tot 8 juli 2018. Deze periode beslaat in totaal tien weken, waarin de gewerkte uren per week variëren van 12 uur tot 45,5 uur per week. In de laatste zes van de in totaal tien gewerkte weken werkt hij veel meer dan de afgesproken 8-24 uur per week.

Uit de trajectrapportage van Werkse! blijkt niet dat er op enig moment aan de heer Willemsen is gevraagd of en hoe hij zich staande wist te houden in deze functie na zoveel jaren bijstand. Uit de rapportage blijkt ook niet dat is bewaakt dat de heer Willemsen in deeltijd bleef werken. Integendeel: uit de e-mailwisselingen tussen de heer Willemsen en Werkse! komt naar voren dat hij werd gestimuleerd meer uren te maken zodat hij uit de bijstand kon komen.

Meldingen over medische beperkingen tijdens tweede baan

Op 8 mei 2018 stuurt de werkconsulente een bericht aan de heer Willemsen. Zij begrijpt dat Werkse! een aanvraag bij het UWV moet indienen als hij in aanmerking wil komen voor een eventuele medische urenbeperking.

In haar e-mail van 9 mei 2018 feliciteert de werkconsulente de heer Willemsen met zijn baan. Zij vraagt hoeveel uren per week hij gaat werken. Kennelijk is zij niet op de hoogte van zijn deeltijdcontract. Als hij genoeg uren maakt om uit de uitkering te komen, dan hoeft er misschien geen aanvraag voor een medische urenbeperking te worden ingediend bij het UWV, zo geeft zij aan.

Op 19 mei 2018 stuurt de heer Willemsen een e-mail aan de werkconsulente. Uit een telefoongesprek met haar begrijpt hij dat hij te weinig uren werkt via uitzendbureau In Person en daardoor niet uit de bijstand kan komen. Hij verwijst naar het intakegesprek van 5 april 2018 waarin hij vertelde dat hij nog altijd in behandeling is bij de GGZ en nog aan zijn medische aandoening lijdt waardoor het moeilijk voor hem is om veel uren te werken. Daarnaast vindt hij het werk zwaar. Hij wil graag dat de werkconsulente een medische urenbeperking aanvraagt, zodat hij weet hoeveel uren hij mag werken en er rekening gehouden kan worden met zijn medische mogelijkheden.

Aanvraag en uitkomst van medische urenbeperking

De werkconsulente dient uiteindelijk op 23 mei 2018 een aanvraag voor een medische urenbeperking in bij het UWV. Voor zover bekend wordt de heer Willemsen hierover niet ingelicht.

Op 9 juli 2018 verzendt het UWV het advies medische urenbeperking aan Werkse!. Het advies houdt onder meer in: maximaal 20 uur per week werken (vaste werktijden, geen nachtwerk).

Nog voordat Werkse! het advies binnen heeft, krijgt de heer Willemsen echter op 8 juli 2018 een ernstige aanval die voortkomt uit zijn medische aandoening. Hij komt per direct in de Ziektewet. Na een langdurig revalidatietraject wordt hij uiteindelijk door het UWV volledig arbeidsongeschikt verklaard.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De heer Willemsen heeft veel e-mailwisselingen tussen hem en het uitzendbureau en tussen hem en Werkse! toegezonden. Deze e-mailwisselingen en de overige door hem aangeleverde documenten zijn ten behoeve van dit onderzoek bestudeerd. Dit geldt ook voor de klacht van de heer Willemsen en de reactie van de gemeente Delft en van Werkse! daarop. Werkse! heeft bij de reactie een aantal bijlagen gevoegd. Het gaat om het rapport van 22 mei 2022, e-mailwisselingen tussen Werkse! en uitzendbureau In Person en de trajectrapportage.

Om helderheid te krijgen over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de gemeente Delft en Werkse! is de prestatie-overeenkomst die tussen beide instanties is gesloten, bestudeerd. Daarnaast zijn de Organisatieregeling en de Mandaatregeling van de gemeente Delft geraadpleegd, alsmede de Sociale Visie Delft en de Nota Verbonden Partijen.

Een concept van dit rapport met bijlagen is voor reactie voorgelegd aan de heer Willemsen, aan de gemeente Delft en aan Werkse!. De ontvangen reacties daarop zijn in deze versie van het rapport verwerkt.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

Op 11 oktober 2020 dient de heer Willemsen een klacht in bij de gemeente Delft. De gemeente Delft reageert met een ontvangstbevestiging en de mededeling dat de gedraging niet door of namens de gemeente heeft plaatsgevonden en dat de klacht daarom ter behandeling is doorgestuurd naar Werkse!. Werkse! wil de klacht in behandeling nemen, maar de heer Willemsen is het daar niet mee eens. Hij wil dat de gemeente Delft zijn klacht behandelt en niet Werkse!. Omdat Werkse! hier niet in meegaat, dient de heer Willemsen een klacht in bij de Nationale ombudsman.

Een medewerkster van de Nationale ombudsman neemt contact op met de gemeente Delft. De gemeente Delft wil de klacht niet behandelen omdat Werkse! een eigen klachtenregeling heeft. De medewerkster van de Nationale ombudsman wijst de gemeente Delft op het uitgangspunt van de Nationale ombudsman: gemeenten blijven aanspreekbaar voor hun inwoners, ook als zij de uitvoering van hun taken laten uitvoeren door andere partijen. De gemeente Delft houdt echter vast aan het standpunt dat Werkse! de klacht moet afhandelen, omdat de klacht gaat over taken die door Werkse! worden uitgevoerd en niet door de gemeente Delft.

Vanwege de tijd die inmiddels is verstreken, spreekt de medewerkster van de Nationale ombudsman met de gemeente Delft af dat Werkse! de klacht snel in behandeling neemt. De heer Willemsen kan, conform de klachtenprocedure, hierna rechtstreeks naar de Nationale ombudsman als hij het niet eens is met de reactie op de klacht. De heer Willemsen kan zich hierin vinden.

De medewerkster van de Nationale ombudsman vraagt Werkse! om bij de klachtbehandeling onder meer in te gaan op de volgende vragen die de heer Willemsen graag beantwoord wil zien:

Hoe kan het dat:

- de gemeente de heer Willemsen aan het werk zette vóórdat het door de gemeente zelf aangevraagde medische advies van het UWV was ontvangen?
- de gemeente de medische beperkingen (die ook voorafgaand aan het advies van het UWV bekend waren bij de gemeente) niet heeft doorgegeven aan het uitzendbureau?
- het advies van het UWV, nadat het werd ontvangen, niet direct werd doorgestuurd naar de heer Willemsen en naar het uitzendbureau?
- de gemeente het advies van het UWV vervolgens niet naleefde?
- de gemeente de heer Willemsen volledig aan het werk liet gaan in wisseldiensten?
- de gemeente de klachtbehandeling wil laten plaatsvinden door Werkse!, terwijl zij zelf de opdrachtgever was van het advies van het UWV en terwijl zij de eindverantwoordelijke instantie is in deze?¹⁹

Ook stelt de medewerkster van de Nationale ombudsman enkele vragen aan de gemeente Delft over de verhouding tussen de gemeente en Werkse!.²⁰

¹⁹ Werkse! vroeg het advies medische urenbeperking bij het UWV aan. Gelet op de mandateringsconstructie deed Werkse! dit namens de gemeente Delft. De heer Willemsen hield uitsluitend de gemeente Delft verantwoordelijk voor de afhandeling van zijn klacht.

²⁰ Zie bijlage 2 voor een toelichting op de juridische constructie tussen de gemeente Delft en Werkse!.

Welke reactie komt er op de klacht van Werkse!?

Volgens de klachtafhandelingsbrief van 29 april 2021 van Werkse! is er naar aanleiding van de klacht van de heer Willemsen dossieronderzoek en contact met uitzendbureau In Person geweest over de ingangsdatum van de werkzaamheden, de gewerkte uren en de einddatum van de werkzaamheden. Ook geeft Werkse! aan dat er is gesproken met de betrokken medewerkers binnen Werkse!.

De heer Willemsen sprak tweemaal met de manager Werk van Werkse! over zijn klacht. Dat ging over de vraag wie de klacht ging behandelen; de gemeente Delft of Werkse!. Uit de klachtafhandelingsbrief wordt niet duidelijk met welke betrokken medewerkers er is gesproken en wat de uitkomst van die gesprekken was.

Werkse! verklaart de klacht van de heer Willemsen ongegrond. Volgens Werkse! vindt de heer Willemsen op eigen initiatief zijn eerste baan als postsorteerder bij PostNL. Later komt Werkse! hierop terug. In een op 2 mei 2022 verzonden brief geeft Werkse! toe dat hij in deze baan aan de slag ging op initiatief van het Werkgeversservicepunt. In de klachtafhandelingsbrief staat dat Werkse! naar aanleiding van het intakegesprek van 5 april 2018 geen aanleiding had te vermoeden dat de heer Willemsen enige of zelfs ernstige beperkingen of gebreken had ten aanzien van werk.

De heer Willemsen maakte volgens Werkse! geen bezwaar tegen het voorstellen bij de tweede functie bij PostNL. Hij werkte daar op prima gemotiveerde wijze aan mee. Per 1 mei 2018 startte de heer Willemsen met zijn tweede baan bij PostNL. De heer Willemsen werd daar in overleg met uitzendbureau In Person en PostNL voor wisselende diensten ingeroosterd. Het is Werkse! uit niets gebleken van medische zaken of beperkingen die aan het uitzendbureau doorgegeven hadden moeten worden. Uitzendbureau In Person is niet op de hoogte gesteld van de medische beperkingen van de heer Willemsen en ook niet van het advies van het UWV, omdat dit medische informatie betreft die Werkse! niet met derden deelt. Volgens Werkse! is het op grond van de AVG²¹ niet toegestaan om medische informatie te delen.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

De heer Willemsen kan zich niet vinden in de reactie van Werkse! en legt daarom zijn klacht opnieuw voor aan de Nationale ombudsman.

De heer Willemsen moet in het kader van de Participatiewet verplicht solliciteren en werk accepteren. Hij is bang voor een korting op zijn uitkering wanneer hij hier niet aan voldoet.

In de gesprekken die een medewerkster van de Nationale ombudsman daarover met de heer Willemsen heeft gevoerd, vertelde hij daarover het volgende:

"Werkse! wilde in korte tijd veel mensen die, zoals ik, lang in de bijstand zaten aan het werk helpen. De druk om mee te werken werd enorm opgevoerd. Er werd bedreigd met sancties in de vorm van korting op je bijstandsuitkering als je onvoldoende meewerkte. Het is mij in het verleden al eens overkomen dat ik om die reden werd gekort op mijn uitkering. Dat is enorm zwaar. Ik kom van de bijstandsuitkering al moeilijk rond, laat staan als ik daar ook nog eens op gekort word. Ik heb in het verleden ook drie jaar in de schuldsanering gezeten. Ook dat vond ik enorm zwaar. Ik moest rondkomen van 25,- euro leefgeld per week. Ik was dus heel bang voor sancties. Om die reden heb ik mij geprobeerd in te dekken tegen het verwijt dat ik onvoldoende wilde meewerken. Ik zat enorm klem. Ik was bang om door overbelasting weer een aanval te krijgen maar ik was ook bang om gekort te worden op mijn uitkering doordat ik in de ogen van Werkse! niet voldoende mijn best deed."

²¹ Algemene verordening gegevensbescherming (AVG); daarin zijn de belangrijkste regels voor de omgang met persoonsgegevens in Nederland vastgelegd.

Over de diensten bij zijn tweede baan bij PostNL vertelt hij dat deze niet in overleg met hem werden vastgesteld. Deze lagen van tevoren al vast. De dagdiensten waren gereserveerd voor vaste krachten. Voor uitzendkrachten zoals hij was de functie bij deze vestiging van PostNL alleen beschikbaar in avond- en nachtdiensten. Hij wist van tevoren dat dit extra zwaar was. Daarom heeft hij daar zeker geen voorkeur voor uitgesproken.

Hij vindt dat de gemeente Delft en/of Werkse! haar zorgplicht hebben geschonden. Want zowel de gemeente Delft als Werkse! wisten van zijn medische beperkingen af. Ten slotte vindt hij dat Werkse! het advies van het UWV moest afwachten en hem niet had moeten laten doorwerken.

Wat heeft de Nationale ombudsman vastgesteld?

De Nationale ombudsman heeft samenvattend vastgesteld dat Werkse! vóórdat de heer Willemsen op 1 mei 2018 aan de slag ging, wist of moest weten dat hij:

- al sinds jonge leeftijd in de bijstand zat waardoor hij nauwelijks werkervaring had;
- een GGZ-verleden had;
- in het verleden tweemaal vrijstelling had gekregen van de sollicitatie- en/of arbeidsplicht;
- een medische aandoening had;²²
- kort tevoren was afgewezen voor (vrijwel) dezelfde functie vanwege medische beperkingen;
- drie weken daarvoor had gevraagd om een medische urenbeperking.

Als de heer Willemsen eenmaal aan de slag is in zijn nieuwe functie, komen daar de volgende factoren bij:

- In zijn e-mailbericht van 19 mei 2018 verwijst hij naar het intakegesprek, waarin hij volgens hem zou hebben gemeld dat hij nog steeds lijdt aan zijn medische aandoening en nog altijd door de GGZ wordt begeleid. Hij meldt ook dat het moeilijk voor hem is om zoveel uren te maken. Hij vraagt opnieuw om een medische urenbeperking.
- Op 22 mei 2018 noteert Werkse! in de eindrapportage van zijn eerste baan, die op 26 maart 2018 werd beëindigd, dat moet worden beoordeeld of de heer Willemsen voor een voorliggende voorziening van het UWV in aanmerking komt.
- Op 23 mei 2018 vraagt Werkse! een advies medische urenbeperking voor de heer Willemsen aan bij het UWV.
- Vanaf 28 mei 2018 werkt de heer Willemsen meer uren dan in zijn contract was afgesproken.
- Vanaf 4 juni 2018 werkt de heer Willemsen zelfs meer dan fulltime (soms 45 uur per week).

In de fase van de klachtbehandeling zijn ook de volgende feiten bekend:

- Op 8 juli 2018 valt de heer Willemsen uit vanwege een ernstige aanval die voortkomt uit zijn medische aandoening.
- Op 1 augustus 2018 wordt de trajectrapportage door Werkse! afgesloten met als eindresultaat "succesvol".

²² Dat Werkse! dit wist, blijkt uit de klachtafhandelingsbrief van 29 april 2018 en uit het feit dat tijdens de intake van 5 april 2018 is stilgestaan bij de medische situatie, waarbij volgens Werkse! zowel zijn medicatie is besproken als het feit dat hij klachten- en symptomenvrij zou zijn.

Bijlage 2: juridische constructie tussen de gemeente Delft en Werkse!

Werkse! als re-integratiebedrijf

Werkse! was voorheen het sociaal werkbedrijf van de gemeente Delft en heeft jarenlange expertise met werknemers met een beperking. Werkse! heeft als belangrijkste maatschappelijke doelstelling het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het bedrijf vervult sinds 1 april 2014 werkgevers en re-integratiedienstverlening voor de gemeenten Delft, Midden-Delfland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland.

Organisatiestructuur

Werkse! is een hybride organisatie met een privaatrechtelijk deel, dat bestaat uit een Holding BV met businessunits in de vorm van bv's. Daarnaast heeft Werkse! een publiekrechtelijk onderdeel, namelijk de publieke businessunit Werk & Participatie, juridisch onderdeel van de gemeente. Het privaatrechtelijk deel is vormgegeven als een Holding bv, waarvan de gemeente Delft 100% aandeelhouder is. De gemeenten die hun taken laten uitvoeren door Werkse! maken geen deel uit van een gemeenschappelijke regeling, maar ze treffen met Werkse! een inkoopregeling. De afspraken die gemaakt zijn over sturing, toezicht, verantwoorden en beheersen, zijn toegelicht in de Nota Verbonden Partijen (kenmerk 3177311, d.d. december 2017) van de gemeente.

Een Raad van Commissarissen (RvC) van Werkse! Holding BV houdt toezicht op de Werkse! Holding BV. Als enig aandeelhouder bepaalt het college van de gemeente Delft wie de leden van de RvC zijn, die voor de gemeente toezicht houden op de bedrijfsvoering.

Het Werkgeversservicepunt (WSP) Delft is ook onderdeel van Werkse!. De accountmanagers en consultants van dit WSP onderhouden contacten met werkgevers in de regio. Jaarlijks plaatsen en begeleiden zij honderden werkzoekenden naar werk.

Mandaat

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen, maar zonder de daarbij horende verantwoordelijkheid. Bij mandateren worden geen bevoegdheden overgedragen. De mandaatgever blijft zelf bevoegd. Het besluit dat is genomen onder mandaat geldt als een besluit van het bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft gemandateerd. Omdat geen overdracht van bevoegdheden plaatsvindt, blijft de mandaatgever zelf ook gerechtigd om de bevoegdheid uit te oefenen.

De gemeente Delft heeft de re-integratietaken die voortvloeien uit de Participatiewet, gemandateerd aan Werkse!. Ook de behandeling van klachten over de re-integratietaken heeft de gemeente gemandateerd aan Werkse!. Dit betekent dat Werkse! namens de gemeente Delft mensen die zijn aangewezen op de Participatiewet begeleidt naar werk en ook de klachten daarover behandelt.

In de **Mandaatregeling**²³ van de gemeente Delft, wordt de directeur van Werkse! gemandateerd tot het afgeven van beschikkingen op grond van de Participatiewet, inclusief de op die wet gebaseerde verordeningen en beleidsregels.

Prestatie-overeenkomst

De gemeente Delft sluit elk jaar met Werkse! een prestatie-overeenkomst. De directeur cluster Samenleving van de gemeente Delft is daarbij opdrachtgever en de directeur van Werkse! is opdrachtnemer. De prestatie-

²³ Officiële benaming: *Besluit van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Delft houdende regels omtrent mandaat, machtiging en volmacht (MMV Delft).*

overeenkomst spreekt van een Strategisch partnerschap met Werkse! in het domein Participatie. Het streven is erop gericht om het aantal Delftse burgers dat participeert in de samenleving te maximaliseren.

In de prestatie-overeenkomst worden hierover concrete afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over het aantal mensen dat in het desbetreffende jaar uit de bijstand moet uitstromen door het vinden van werk. Eenmaal per kwartaal rapporteert Werkse! aan de gemeente Delft over de voortgang van alle afspraken die in de prestatie-overeenkomst zijn afgesproken. De gemeente Delft houdt er via de prestatie-overeenkomst toezicht op dat Werkse! op een integere, juiste en deskundige wijze deelnemers naar regulier werk en/of participatieactiviteiten begeleidt.

In de prestatie-overeenkomst staan de re-integratie- en participatie opdracht en de landelijke en gemeentelijke kaderstellingen. Eén van deze kaderstellingen is de Sociale Visie Delft. In deze visie staan mensenwerk, respectvol handelen, het belang van werk, oog voor elkaar en compassie centraal.

Klachtbehandeling

Volgens de eerder genoemde Mandaatregeling is ook klachtbehandeling door het college gemandateerd aan de directeur van Werkse!, voor zover het betreft het organisatieonderdeel waaraan hij/zij leiding geeft.²⁴

De bevoegdheid om te beslissen over klachten als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Awb is door het college van burgemeester en wethouders van gemeente Delft gemandateerd aan de directeur van Werkse! voor zover die klachten het verzelfstandigde organisatieonderdeel Werk & Participatie betreffen waaraan hij leiding geeft.

De gemeente Delft houdt zicht op de klachten die bij en over Werkse! worden ingediend via een rapportage daarvan als onderdeel van de kwartaalrapportage.

Op de website van Werkse! staat dat iemand die niet tevreden is over de manier waarop Werkse! de klacht heeft behandeld, zijn klacht kan voorleggen aan de Nationale ombudsman.

²⁴ Mandaatregeling artikel 3, bijlage A, onder 36 en onder 114.