



# Rapport

Rapport over een klacht over de gemeente Winsum.

**Datum: 15 juni 2011**

**Rapportnummer: 2011/183**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Winsum:

hem bij brief van 1 oktober 2009 heeft meegedeeld dat hij elke twee weken dient langs te komen bij de gemeente ter evaluatie van zijn re-integratietraject;

zijn klacht hierover niet-ontvankelijk heeft verklaard.

## RAPPORT EN BEOORDELING

### I Bevindingen

1. Verzoeker ontvangt van de gemeente Winsum een bijstandsuitkering. Hij volgt vanaf 2002 een re-integratietraject. In een e-mail van 3 september 2009 schreef zijn re-integratiecoach hem dat zij op 10 september om 12.30 uur bij hem thuis langs zou komen om het traject door te spreken, Op 10 september zou ook een sociaal-juridisch medewerker, de heer H. bij hem langskomen om samen de financiële administratie door te nemen. Periodiek zou de heer H. langskomen om de stand van zaken met hem door te nemen. Als werk en financiën in gang waren gezet, kon hij van start met een rijbewijs. De re-integratiecoach deed in haar e-mail verzoeker nogmaals het verzoek aan te geven waar hij was. Zij riep hem op ervoor te zorgen dat hij volgende week alle antwoorden paraat had op haar eerder verzonden e-mail.

2. Bij brief van 1 oktober 2009 schreef zijn re-integratiecoach verzoeker. dat zoals was besproken de gemeente iedere twee weken het re-integratietraject kort zou evalueren. Iedere dinsdag om 10.00 uur op de even weken ontving zij hem in De Beurs in Winsum. Zij verzocht hem bij ieder overleg sollicitatiebewijzen mee te nemen. Dit zou het onderwerp zijn van het gesprek.

3. Naar aanleiding van deze brief schreef de advocaat van verzoeker op 9 oktober 2009 de gemeente dat de heer H. tegen hem had gezegd dat ten einde een goed zicht te kunnen hebben en houden op de handel en wandel van verzoeker regelmatige controle gerechtvaardigd was. Daarop gaf de advocaat aan dat dat niet gestoeld kon worden op de Wet werk en bijstand (Wwb), maar al helemaal niet onder de dekmantel van re-integratie kon plaatsvinden Verder zou de verzoeker beginnen met vrijwilligerswerkzaamheden, zodat volgens hem niet viel in te zien waarom verzoeker eens in de twee weken in het kader van re-integratie langs zou moeten komen. Hij verzocht de gemeente zijn brief als klacht aan te merken en als zodanig te behandelen. De gemeente heeft de brief niet als klacht behandeld, maar is wel inhoudelijk ingegaan op de inhoud ervan.

#### 1. Dat verzoeker elke twee weken diende langs te komen bij de gemeente

*Standpunt van de gemeente*

4. Verzoeker heeft op grond van artikel 9, eerste lid van de Wwb (zie Achtergrond onder 1) een re-integratieplicht, aldus de gemeente. Dit houdt in dat hij verplicht is onder meer gebruik te maken van een door het college geboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en interventies om belemmeringen op te lossen. Van cliënten wordt een actieve opstelling verwacht en enige vorm van zelfredzaamheid indien mogelijk. Met betrekking tot de re-integratieplicht vond de gemeente dat de met verzoeker gemaakte afspraken c.q. aan hem opgelegde verplichtingen pasten binnen de uitvoering van de Wwb. Het is niet aan hem om te bepalen of de frequentie van de afspraken zinvol is. Dat dit door verzoeker wordt geïnterpreteerd als controle van de (dagelijkse) handel en wandel in plaats van de spreekwoordelijke 'vinger aan de pols houden' in verband met het doen slagen van het re-integratietraject is spijtig, maar de gemeente niet verwijtbaar.

5. De gemeente diende in het individuele geval na te gaan of vrijwilligerswerk de arbeidsmarktkansen van de betrokkene bevorderen of zijn maatschappelijke functioneren positief zou beïnvloeden. Het kan daarbij niet zo zijn dat het door verzoeker te verrichten vrijwilligerswerk het nakomen van de tweewekelijkse afspraak in de weg kwam te staan. Verder was het volgens de gemeente niet de betrokkene, maar de gemeente die bepaalt of vrijwilligerswerk een positieve bijdrage levert aan de kansen op de arbeidsmarkt en/of het maatschappelijk functioneren.

6. De gemeente stelt dat alle re-integratie-inspanningen niet hadden geleid tot het verwerven van werk. Verzoeker gaf aan in een sociaal isolement te geraken. Eind 2009 is daarom getracht hem middels het verrichten van vrijwilligerswerk te laten participeren bij een organisatie. Het contact met verzoeker verliep bij tijd en wijle moeizaam. Niet altijd was het mogelijk contact met hem te krijgen.

Tijdens de bezoeken aan de gemeente werden de mogelijkheden besproken om zo snel mogelijk toe te treden tot de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld de lopende sollicitaties en het benaderen van bedrijven. Hiervan werden geen verslagen gemaakt. Wel werd in het cliëntvolgsysteem een aantekening gemaakt dat een gesprek had plaats gevonden en welke actie was uitgezet.

Omdat er geen schot zat in het re-integratieproces, is een wat hogere frequentie van gesprekken van twee weken gekozen. Dit was om de vinger aan de pols te kunnen houden met betrekking tot het traject, de vorderingen te bespreken, verzoeker intensief te helpen en hem te activeren om zelf ook actie te blijven ondernemen. De ervaring leerde dat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op een gegeven moment de moed verliezen en keer op keer gemotiveerd dienen te worden. Dit was gemeentelijk beleid.

Verzoeker had een aantal schulden, wat een belemmering kon zijn bij het vinden van een baan. Met hem was afgesproken dat er iets aan deze problemen gedaan moest worden. De sociaal-juridisch medewerker had vervolgens een afspraak gemaakt met hem om hier

eens nader naar te kijken. De afspraken vonden vaak thuis bij verzoeker plaats om hem tegemoet te komen.

7. In 2006 had er een onderzoek plaatsgevonden naar de woon- en verblijfplaats van verzoeker naar aanleiding van het feit dat de gemeente geen contact kon krijgen met hem. Uit dit onderzoek was gebleken dat hij geruime tijd in het buitenland verbleef. Hierover zijn bezwaar- en beroepsprocedures gevoerd. Uiteindelijk heeft de Centrale Raad van Beroep de gemeente in het gelijk gesteld. De gemeente stelde dat, als een gemeente daadwerkelijke vermoedens had een betrokkene voor langere periode niet in zijn woning verbleef, de gemeente op grond van het gestelde in de Wwb een onderzoek kon instellen naar de woon- en verblijfplaats. Deze vermoedens konden ontstaan als iemand moeilijk was te bereiken, niet op afspraken verscheen en/of regelmatig niet thuis werd aangetroffen.

De gemeente vindt dat zij haar re-integratieverplichting ten opzichte van verzoeker correct had ingevuld. Het was naar haar mening niet terecht dat de gemeente werd verweten slechts te handelen uit het oogpunt van rechtmatigheid en controle. Alle ingezette trajecten en activiteiten weerspraken dat ook.

8. Omdat verzoeker geen geld had als gevolg van schulden, was het voor hem vaak onmogelijk om naar het gemeentehuis te reizen. Verder bevonden bewijsstukken met betrekking tot de diverse schulden zich (verspreid) bij hem thuis. Dit was voor de gemeente reden om hem tegemoet te komen door de gesprekken en verdere hulpverlening (merendeels) bij hem thuis te laten plaatsvinden. Er was geen sprake van het onaangekondigd zijn van de huisbezoeken. De afspraken op het adres van verzoeker hadden in deze periode alle betrekking op hulp en begeleiding. Er was geen sprake van een in het kader van een rechtmatigheidsonderzoek afgelegd huisbezoek.

#### *Standpunt van (de advocaat van) verzoeker*

9. De verplichtingen die aan verzoeker zijn opgelegd stonden volgens de advocaat niet in verhouding tot het doel en komen in feite neer op een continue controle op datgene wat hij doet. Dat leverde een niet toelaatbare inmenging in zijn privéleven op als bedoeld in artikel 8 van het EVRM. Eén en ander is te meer onbegrijpelijk, nu verzoeker iedere week/aantal weken aan de gemeente toont wat zijn sollicitatieactiviteiten inhouden.

10. De gemeente schreef dat zij controleerde onder het mom van de re-integratietrajecten, maar tussen de regels door viel te lezen dat dit gebeurde, omdat het contact met verzoeker bij tijd en wijle moeizaam verliep en had geresulteerd in een aantal sancties. Gelet op het feit dat verzoeker veelvuldig solliciteerde alsmede actief was in het vrijwilligerswerk, viel niet in te zien waarom de gemeente desondanks zo'n rigide controlesysteem op hem toepaste. Daarbij kwam dat men inmiddels al zo'n acht jaren bezig was om hem de arbeidsmarkt op te krijgen, evenwel zonder resultaat. De advocaat

volhardde daarom in het standpunt dat het re-integratie-instrument als oneigenlijk middel werd gebruikt. Daarbij kwam dat alle drie huisbezoeken onaangekondigd waren geweest, wat in strijd was met zijn recht op privacy. Voor zover hem bekend was er nooit afgesproken dat zo'n gesprek eventueel ook bij cliënt thuis gehouden zou kunnen worden. Dan nog - misverstand of niet - gaat het niet aan om onaangekondigd bij iemand thuis te komen.

11. Volgens verzoeker vergoedt de sociale dienst geen reiskosten gemaakt in verband met een afspraak. De schuldhulpverlener en de medewerkers van sociale zaken wisten dat hij geen geld had om te kunnen reizen. Waarom verplichtten zij hem dan om naar Winsum te reizen voor een afspraak, zo vroeg verzoeker zich af. Zijn re-integratiecoach kwam zonder afspraak naar zijn woning. Zij hadden vaak ruzie omdat zij zonder afspraak kwam. De re-integratiecoach zei dat ze moest komen zonder afspraak. Zij bleef verzoeker onder druk zetten, omdat hij volgens haar van haar geld als belastingbetaler leefde en hij daarvoor niet naar Nederland was gekomen. Volgens haar was hij niet in Afrika en had zij als belastingbetaler het recht hem onder druk te zetten, aldus verzoeker.

## **II Beoordeling**

12. Het verbod van misbruik van bevoegdheid houdt in dat overheidsinstanties een bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven. Het verbod impliceert dat een wettelijke bevoegdheid om een verplichting op te leggen niet mag worden gehanteerd voor een ander doel dan waarvoor de wet die bevoegdheid heeft verleend.

13. Wat de gemeente heeft aangegeven als redenen dat de heer M de gemeente om de week diende te bezoeken dan wel dat hij werd bezocht, paste in de doelstelling vanuit de Wwb: sociale activering gericht op arbeidsinschakeling. Gelet op de problematiek bij verzoeker zoals grote afstand tot de arbeidsmarkt, vereenzaming en schulden was er terecht aanleiding voor de gemeente te kiezen voor de intensieve begeleiding. Het enkele feit dat de huisbezoeken zonder afspraak waren afgelegd, betekent op zich nog niet dat de bezoeken (ook) waren bedoeld om de aanwezigheid van verzoeker te controleren. Verzoeker heeft onvoldoende gesteld om aannemelijk te maken dat dat wel de bedoeling was.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

### 2. Dat de gemeente de klacht niet-ontvankelijk heeft verklaard

#### *Standpunt van de gemeente*

1. De gemeente was in eerste instantie van mening dat er geen reden was de brief als klacht te behandelen. Een klacht kon namelijk niet gericht zijn tegen de (uit de wet

voortvloeiende) re-integratieverplichting in het algemeen of de uitvoering van het re-integratietraject in het bijzonder. Een klacht kon, gelet op het bepaalde in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie Achtergrond onder 2), slechts gericht zijn op een gedraging tegen c.q. onheuse bejegening van een betrokkene. In het onderhavige geval was van een dergelijke gedraging niet gebleken.

Ten tijde van het onderzoek door de Nationale ombudsman erkende de gemeente dat zij bij nader inzien de brief van 9 oktober 2009 wel als klacht had kunnen aanmerken.

*Standpunt van de advocaat van verzoeker.*

2. Het oorspronkelijke standpunt van de gemeente impliceerde volgens de advocaat dat een andere, bestuursrechtelijke weg bewandeld moest worden om één en ander aan rechtmatigheid en doelmatigheid te toetsen. Dat was evenwel niet mogelijk, nu daarover geen beslissingen waren afgegeven. De klacht had daarom wel degelijk ontvankelijk verklaard moeten worden en als zodanig moeten worden afgehandeld.

## **II Beoordeling**

3. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

Dit vereiste brengt met zich dat een overheidsinstantie een klachtbrief van een burger welwillend dient te interpreteren in het licht van de in de wet neergelegde regeling voor klachtbehandeling.

4. Een definitie van het begrip klacht wordt niet door artikel 9:1 van de Awb gegeven. Een definitie zou eerder een beperking van het klachtrecht tot gevolg hebben dan een verheldering. Artikel 9:1 van de Awb is niet alleen van toepassing op bijvoorbeeld zuivere bejegeningklachten, maar kan ook gericht zijn tegen zoals hier de uitvoering door de gemeente van haar re-integratieverplichting of van een specifiek re-integratietraject. De gemeente heeft dan ook - zoals zij inmiddels heeft erkend - de klacht van verzoeker ten onrechte niet als zodanig in behandeling genomen.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van gemeente Winsum, is:

niet gegrond ten aanzien van het elke twee weken langs dienen te komen bij de gemeente;

gegrond ten aanzien van het niet behandelen van de klacht, wegens strijd met het beginsel van fair play.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de gemeente nu van mening is dat zij de brief van 9 oktober 2009 wel als klacht had kunnen aanmerken.

## INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

E-mail van de re-integratiecoach aan verzoeker van 3 september 2009

Brief van de gemeente aan verzoeker van 1 oktober 2009

Klaagschrift van de advocaat van verzoeker aan de gemeente van 9 oktober 2009

Klachtafdoeningsbrief van de gemeente aan de advocaat van verzoeker van 26 januari 2010

Brieven van de advocaat van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 15 februari en 13 september 2010 en 31 maart 2011

Brief van de gemeente aan de Nationale ombudsman van 19 augustus 2010

E-mail van verzoeker aan zijn advocaat van 3 september 2010

## Achtergrond

Wet werk en bijstand

Artikel 9, eerste lid

De belanghebbende van 27 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:

a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen en deze te aanvaarden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;

b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1, eerste lid

Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

7

2010.02234

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

de Nationale ombudsman