



# Het pad naar werk.....

*niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

**Ombudsman Rotterdam**  
*gemeentelijke*



Onderzoek naar de praktijk van re-integratie  
in het kader van de Wet werk en bijstand  
(thans Participatiewet)



## Colofon

Het onderzoeksteam van de  
gemeentelijke ombudsman bestaat uit

**Jacqueline Callenfels**

**Henk Groenendijk**

**Mathilde van den Hoogen**

**Wilma de Jager**

**Anne Mieke Zwaneveld** (*gemeentelijke ombudsman*)



# Het pad naar werk..... *niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

---

Onderzoek naar de praktijk van re-integratie  
in het kader van de Wet werk en bijstand  
(thans Participatiewet)

**28 mei 2015**

## Samenvatting

In het rapport *'Het pad naar werk..... niet geplaveid, wel schoongeveegd!'* doet de gemeentelijke ombudsman Rotterdam verslag van zijn onderzoek op eigen initiatief naar de Rotterdamse praktijk van re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand (thans Participatiewet). Aanleiding voor dit onderzoek waren de verschillende klachten die de ombudsman ontving van burgers over de wijze waarop zij zijn behandeld in het kader van hun re-integratietraject.

De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering. De gemeente moet ervoor zorgen dat uitkeringsgerechtigden weer uitstromen naar de arbeidsmarkt, of als dat niet lukt op een andere manier participeren in de samenleving.

In zijn onderzoek heeft de ombudsman de gang van zaken bij re-integratie doorgelicht en knelpunten in kaart gebracht. De uitgangspunten en de beleving van de gemeente en die van de Rotterdammers die een bijstandsuitkering aanvragen, lijken soms mijlenver uit elkaar te liggen. De gemeente zet in op *'iedereen aan het werk'* en lijkt ervan uit te gaan dat er genoeg banen zijn. De Rotterdammer die een bijstandsuitkering nodig heeft verwijt de gemeente geen oog te hebben voor de jarenlange economische crisis en het gebrek aan banen. De ombudsman vindt niet dat de gemeente voor Sinterklaas hoeft te spelen, maar het andere uiterste is dat mensen die bijstand aanvragen zich door de gemeente behandeld voelen als hufters, losers of fraudeurs. Een Rotterdammer die een bijstandsuitkering aanvraagt is, tenslotte net zoals ieder ander, een burger die een fatsoenlijke bejegening en behoorlijke dienstverlening van de gemeente mag verwachten.

De ombudsman constateert dat een deel van de uitkeringsgerechtigden angstig en terughoudend is om zijn onvrede kenbaar te maken. Dat bleek ondermeer uit het feit dat een aantal bellers naar het meldpunt Re-integratie WWB dat de ombudsman in november 2014 instelde, geen officiële klacht durfde in te dienen omdat ze bang waren voor de gevolgen, bijvoorbeeld korting op hun uitkering.

Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat veel klachten en meldingen gaan over het gebrek aan maatwerk tijdens de re-integratie. De meeste klachten gaan over de verplichting tot vegen, dat als stigmatiserend wordt ervaren. De gemeente stelt dat zij wil voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt en dat mensen in de bijstand arbeidsritme houden of opdoen. De gemeente laat daarom alle uitkeringsgerechtigden verplicht vegen. De gemeente past daarbij geen maatwerk toe, maar lijkt uit te gaan van de *'one size fits all'* gedachte.

Bijna alle uitkeringsgerechtigden, die de ombudsman sprak hebben moeite met de toon en inhoud van de brieven en e-mails van de gemeente. De term *'Afspraak is Afspraak'* wordt volgens hen te pas en te onpas gebruikt. Het direct - na een centrale voorlichting - ter plaatse ondertekenen van een trajectplan roept bij de ombudsman vraagtekens op.

Gedurende het re-integratietraject deelt een uitkeringsgerechtigde veel privacygevoelige informatie met de gemeente om zo het recht op bijstand vast te kunnen stellen. Volgens de ombudsman is het voor de medewerkers van de gemeente niet altijd duidelijk hoe er met medische gegevens omgegaan moet worden en welke mogelijkheden er zijn als iemand medische belemmeringen ondervindt.

Een uitkeringsgerechtigde moet soms verschillende trajecten volgen, iedere keer zijn verhaal doen en binnen de verschillende trajecten soms eenzelfde soort cursus volgen.

Een aanvrager van een bijstandsuitkering ontmoet bij elke stap die volgt op zijn aanvraag zoals de Werkintake, het controlegesprek en de werkdiagnose, een andere medewerker. Dat is een gevolg van het feit dat de gemeente de werkzaamheden heeft ingericht volgens het organisatieprincipe *'procesgestuurd'*. Uitkeringsgerechtigden moeten nadat ze een uitkering hebben aangevraagd hierdoor herhaaldelijk opnieuw hun verhaal doen. Als er iets misgaat of niet goed loopt, voelen zij zich van *'het kastje naar de muur gestuurd'*. Als zij een afspraak hebben met een medewerker van Werk blijkt het niet mogelijk ook een vraag te stellen over Inkomen.

Uitkeringsgerechtigden blijven er bij de ombudsman over klagen dat de gemeente voor hen onvoldoende bereikbaar is. Als zij zich wegens ziekte of een sollicitatiegesprek willen afmelden voor een afspraak lukt het hen via 14010 nog steeds niet contact te krijgen met het desbetreffende loket. Het is de uitkeringsgerechtigden overigens niet altijd duidelijk waar zij terecht kunnen met hun klachten.

Op basis van zijn onderzoek komt de ombudsman tot de conclusie dat de gemeente uitkeringsgerechtigden meer zou kunnen bieden op het gebied van continuïteit in de dienstverlening, maatwerk bij de re-integratie en heldere informatieverstrekking. Ook op het gebied van de bejegening en waarborg van goede arbeidsomstandigheden is verbetering mogelijk.



### Aanbevelingen

De ombudsman doet een aantal aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders. De aanbevelingen luiden als volgt:

- 1 Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde in zijn contacten met de gemeente binnen 24 uur antwoord krijgt op zijn vragen zowel over Werk als over Inkomen, zonder dat hij doorverwezen wordt.
- 2 Zorg voor een compleet en actueel dossier van de uitkeringsgerechtigde, zodat elke bevoegde medewerker die contact heeft met de uitkeringsgerechtigde alle informatie kan inzien, desgewenst kan aanvullen, en zodoende altijd op de hoogte is van alle verstrekte informatie en van alle activiteiten die de uitkeringsgerechtigde heeft uitgevoerd.
- 3a Informeer aanvragers van een bijstandsuitkering bij hun eerste contact met Werk en Inkomen uitgebreid over hun rechten en plichten (waaronder de klachten- en bezwaarprocedure).
- 3b Verwijs niet steeds in brieven, e-mails en contactmomenten naar *'Afspraak is Afspraak'*, maar attendeer de uitkeringsgerechtigde alleen als daartoe aanleiding is, op de informatie die hierover bij het eerste contact aan de uitkeringsgerechtigden is verstrekt.

- 4 Dwing uitkeringgerechtigden niet tot direct en ter plaatse ondertekenen (van het plan van aanpak/trajectplan), maar geef hun de gelegenheid het plan eerst thuis te lezen.
- 5 Zorg voor uitbreiding van de mogelijkheden voor de uitkeringsgerechtigde om per e-mail te communiceren.
- 6 Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde, als hij gemotiveerd aangeeft medische problemen te hebben, binnen een redelijke termijn wordt gekeurd.
- 7 Maak duidelijk welke medische gegevens de uitkeringsgerechtigde moet verstrekken en informeer daar de medewerkers over.
- 8 Wees zorgvuldig met privacygevoelige informatie en zorg ervoor dat de verstrekte gegevens alleen door daartoe bevoegden zijn te raadplegen.
- 9 Zorg voor maatwerk bij de invulling van WerkLoont en de re-integratietrajecten en probeer op zoek te gaan naar alternatieven voor het verplichte vegen die recht doen aan opleiding en ervaring van de uitkeringsgerechtigde.
- 10 Onderzoek mogelijkheden om na iedere afgeronde fase van het re-integratietraject de uitkeringsgerechtigde positief te belonen.
- 11a Neem in de aanbestedingsprocedures en de overeenkomsten met re-integratiebedrijven op dat zij een klachtenprocedure moeten hebben en zij de uitkeringsgerechtigden daarover informeren.
- 11b Zorg binnen deze regeling voor een vertrouwenspersoon waar uitkeringsgerechtigden terecht kunnen met klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven.
- 12 Zorg ervoor dat uitkeringsgerechtigden geïnformeerd worden dat de gemeentelijke ombudsman op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (in tweede instantie) klachten over re-integratie kan onderzoeken.

- 13 Ga bij de verrekening van inkomsten uit een parttime of tijdelijke baan uit van de opgave van de uitkeringsgerechtigde en zorg ervoor dat de eindafrekening uiterlijk binnen drie maanden is geregeld.
- 14 Zorg dat mensen die geveegd hebben, maar geen uitkering toegekend krijgen, gecompenseerd worden voor de uren dat zij geveegd hebben.
- 15 Ontwikkel één toegankelijk centraal punt (website) - dat overzicht biedt aan zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers van Werk en Inkomen - van alle trajecten (inclusief doelgroep en criteria), alle relevante afspraken met andere organisaties en alle projecten die de gemeente ontplooit of waar de gemeente in participeert op het gebied van re-integratie.

Met dit onderzoek en de aanbevelingen hoopt de ombudsman, voor zowel de uitkeringsgerechtigden als de gemeente, een bijdrage te hebben geleverd aan een zinvolle en vruchtbare re-integratie van uitkeringsgerechtigden in Rotterdam.

### **Tot slot**

In het kader van het onderzoek heeft de ombudsman vele gesprekken gevoerd, interviews gehouden en onderzoeken ter plaatse uitgevoerd. De ombudsman spreekt zijn dank uit aan alle personen die openhartig informatie hebben verstrekt en zo een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.



# Inhoudsopgave

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

<b>1.1.</b>	Aanleiding	11
<b>1.2.</b>	Re-integratie in het kader van de WWB	12
<b>1.3.</b>	Het besluit tot een onderzoek op eigen initiatief	12
<b>1.4.</b>	Doel van het onderzoek	13
<b>1.5.</b>	Onderzoek en methoden	13
<b>1.6.</b>	Opbouw van het rapport	14
<b>1.7.</b>	Tot slot	15

## **Hoofdstuk 2 Toetsingskader**

<b>2.1.</b>	Inleiding	16
<b>2.2.</b>	Wet werk en bijstand en Participatiewet	16
2.2.1.	Bijstand	16
2.2.2.	Verplichtingen	17
2.2.3.	Maatregelen	19
<b>2.3.</b>	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving	20
<b>2.4.</b>	Rotterdams beleid	20
2.4.1.	Re-integratieverordening gemeente Rotterdam 2011 en Participatieverordening 2015	20
2.4.2.	Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2009 en 2013 \Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ	22
2.4.3.	Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015	25
2.4.4.	Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet Rotterdam 2015	26
2.4.5.	Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018 # Kendoe	27
<b>2.5.</b>	Rechterlijke uitspraken	27
2.5.1.	Jurisprudentie landelijk	27
2.5.2.	Rotterdamse jurisprudentie	30
<b>2.6.</b>	Behoorlijkheidsnormen ombudsman	34
<b>2.7.</b>	Recente rapporten	34

## **Hoofdstuk 3 De WWB (thans Pw) in de Rotterdamse praktijk**

<b>3.1.</b>	Inleiding	36
<b>3.2.</b>	De Rotterdamse praktijk	37
3.2.1.	Het aanvragen van een bijstandsuitkering	37

3.2.2. De Werkintake	38
3.2.3. WerkLoont	40
3.2.4. Werkdiagnose	47
3.2.5. ExIT	48
3.2.6. De sectorteam	49
3.2.7. WerkgeversServicepunt Rijnmond(WSPR)	53
3.2.8. De re-integratiebedrijven	53
3.2.9. Unit Bijzondere Onderzoeken van Werk en Inkomen	60

#### **Hoofdstuk 4 Ervaringen en bevindingen**

4.1. Inleiding	61
4.2. Klachten en meldingen	61
4.3. Algemene ervaringen met de Rotterdamse aanpak	62
4.4. Specifieke ervaringen met de re-integratietrajecten	65
4.4.1. De Werkpleinen (intake en diagnose)	66
4.4.2. WerkLoont	67
4.4.3. Sectorteam	71
4.5. Re-integratiebedrijven	73

#### **Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen**

5.1. Inleiding	76
5.2. Conclusies en aanbevelingen	78
5.2.1. Gemeente is één organisatie!	78
5.2.2. Versnipperde trajecten	79
5.2.3. Rechten en plichten	81
5.2.4. Ondertekenen plan van aanpak en trajectplan	83
5.2.5. Bereikbaarheid gemeente	84
5.2.6. Privacygevoelige informatie	86
5.2.7. Maatwerk	88
5.2.8. Klachten over re-integratie	93
5.2.9. Verrekening	95
5.3. Tot slot	96
5.4. Aanbevelingen gerubriceerd naar behoorlijkheidsnormen	98

<b>Bijlage 1:</b> lijst van geraadpleegde personen	101
<b>Bijlage 2:</b> onderzoek ter plaatse	102
<b>Bijlage 3:</b> behoorlijkheidsnormen ombudsman	103
<b>Bijlage 4:</b> brief van het college van burgemeester en wethouders	109

## Inleiding

Het pad naar werk.....  
*niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

### 1.1 Aanleiding

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de gang van zaken bij de re-integratieactiviteiten van de gemeente Rotterdam in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB), thans Participatiewet (Pw). De gemeente is op grond van de wet verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering die bij het UWV staan geregistreerd als werkloze uitkeringsgerechtigden. In Rotterdam hebben ongeveer 38.000 personen<sup>1</sup> een bijstandsuitkering.

De ombudsman heeft in de periode 2013, 2014 en 2015 klachten ontvangen die direct of indirect verband houden met re-integratie in het kader van de WWB (thans Pw). De meeste klachten gaan over het WerkLoont traject<sup>2</sup>. De overige klachten gaan onder meer over de contacten met en de bejegening door medewerkers van het cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam, de gang van zaken bij re-integratietrajecten, de dreiging in de brieven van Werk en Inkomen, de werkwijze van de re-integratiebedrijven, de arbeidsomstandigheden op de werkvloer, onduidelijkheid over vrijwilligerswerk en ongewenst gedrag op de werkvloer.

Uit de klachten blijkt ontevredenheid van burgers over de wijze waarop zij worden behandeld in het kader van de re-integratie op grond van de Wet werk en bijstand. De praktijk van de ombudsman laat zien dat het re-integratietraject erg ingrijpt in het persoonlijke leven van uitkeringsgerechtigden. De aanleiding voor dit onderzoek is niet alleen de aard van de klachten over het re-integratietraject, maar ook de impact die deze trajecten hebben op de uitkeringsgerechtigden.

<sup>1</sup> Dagstand uitkeringen: 38.941 op 11 mei 2015

<sup>2</sup> WerkLoont is een re-integratietraject voor uitkeringsgerechtigden met een WWB-uitkering

---

## 1.2 *Re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand*

De gemeente is verantwoordelijk voor re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering. De gemeente krijgt geld van het Rijk om de re-integratie vorm te geven en daarmee langdurige werkloosheid terug te dringen. De gemeente moet ervoor zorgen dat de uitkeringsgerechtigden weer uitstromen naar de arbeidsmarkt of op een andere manier participeren in de samenleving.

In de WWB (thans Pw) staat dat personen met een bijstandsuitkering elke vorm van passende (algemeen geaccepteerde arbeid) moeten accepteren. Maar wat is algemeen geaccepteerde arbeid? In ieder geval is duidelijk wat niet gezien wordt als algemeen geaccepteerd. Dat zijn werkzaamheden in de prostitutie, illegale arbeid, werkzaamheden die ingaan tegen de integriteit van de persoon en werk waardoor gewetensbezwaren kunnen ontstaan. Volgens jurisprudentie is maatwerk het uitgangspunt voor de werkzaamheden<sup>3</sup>. Voordat iemand een re-integratietraject start, zou eerst gekeken moeten worden naar de individuele situatie, waarbij rekening gehouden wordt met het opleidingsniveau en de werkervaring van de uitkeringsgerechtigde. Het is immers de bedoeling dat de ervaringen binnen een re-integratietraject de uitkeringsgerechtigde geschikter en sterker maken voor de arbeidsmarkt, zodat de kans op een betaalde baan groter wordt. In dit onderzoek kijkt de ombudsman onder andere hoe de gemeente Rotterdam rekening houdt met de individuele situatie van de uitkeringsgerechtigde.

---

## 1.3 *Het besluit tot een onderzoek op eigen initiatief*

De ombudsman is bevoegd een onderzoek op eigen initiatief uit te voeren op grond van artikel 9:26 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Aan een dergelijk onderzoek hoeft geen specifieke klacht over een gedraging ten grondslag te liggen. Ook zonder klachten over een specifiek onderwerp kan de ombudsman een onderzoek over een bepaald onderwerp starten.

<sup>3</sup> CRvB 26 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3331

Op 13 oktober 2014 maakte de ombudsman het besluit een onderzoek op eigen initiatief te doen naar de manier waarop de gemeente vorm geeft aan de re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand bekend aan de wethouder van Werkgelegenheid en Economie. Op 12 november 2014 heeft de ombudsman het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad over het onderzoek geïnformeerd. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het onderzoek. Het beschrijft hoe de gemeente het re-integratietraject heeft georganiseerd en hoe de uitkeringsgerechtigde dit ervaart.

---

#### 1.4 *Doel van het onderzoek*

Het doel van het onderzoek is de re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand (thans Participatiewet) binnen de gemeente Rotterdam in kaart te brengen, mogelijke knelpunten te benoemen en daar eventueel aanbevelingen aan te verbinden.

---

#### 1.5 *Onderzoek en methoden*

Ten behoeve van het onderzoek maakte de ombudsman gebruik van verschillende onderzoeksmethoden:

- Hij analyseerde de klachten die hij ontving en de klachten die bij het Team Klachten Werk en Inkomen (voorheen Centraal Meldpunt Klachten) binnen kwamen. Bij de analyse zijn tevens de bezwaar- en beroepszaken betrokken;
- Naast een literatuurstudie en een onderzoek naar wet- en regelgeving nam de ombudsman in augustus 2014 deel aan de bijeenkomst Werksafari Werk & Inkomen;
- Voorts sprak hij met ambtenaren van de gemeente die op enigerlei wijze betrokken zijn bij re-integratie;
- Om zicht te krijgen op de dagelijkse praktijk keken medewerkers van de ombudsman een aantal dagen mee op de Werkpleinen: Hoe gaat de re-integratie in zijn werk? Hoe wordt de uitkeringsgerechtigde geholpen bij het vinden van een werkplek?;
- Ook sprak de ombudsman met een aantal vertegenwoordigers

van re-integratiebedrijven die de gemeente Rotterdam inzet, zoals De Delft en Magiso10;

- Daarnaast sprak de ombudsman met, ondermeer, de voorzitter van de Cliëntenraad, de voorzitter van de Sociale Kamer van de Algemene Bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam, de voormalige wethouder van Werk en Inkomen en de voormalige directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam;
- Op 12 november 2014 opende de ombudsman een meldpunt re-integratie WWB. Gedurende vier weken konden Rotterdamers met een bijstandsuitkering hun ervaringen met re-integratie bij de ombudsman melden. Meldingen werden schriftelijk, per e-mail, telefonisch of via het spreekuur gedaan. De ombudsman ontving ruim 50 meldingen, die hij bij dit onderzoek betrok.

## 1.6 *Opbouw rapport*

In hoofdstuk 2 schetst de ombudsman het toetsingskader aan de hand van regelgeving en beleid. In hoofdstuk 3 beschrijft de ombudsman de manier waarop re-integratie op dit moment in Rotterdam is geregeld. Hoe werkt het in de praktijk? Wat is WerkLoont en wat doen de sectorteam? Welke re-integratietrajecten zijn er? Op welke manier selecteert de gemeente de re-integratiebedrijven? Wat voor soort werk wordt er gedaan? In hoofdstuk 4 beschrijft de ombudsman de ervaringen van de uitkeringsgerechtigden. Wat kan een uitkeringsgerechtigde doen als hij het niet eens is met de gang van zaken? Kan een uitkeringsgerechtigde klagen? Is er een klachtenregeling? Wie kan hem een maatregel opleggen? Wat kan hij daartegen doen? De ombudsman benoemt de knelpunten die hij tijdens zijn onderzoek tegenkwam.

In hoofdstuk 5 staan de conclusies van het onderzoek. De ombudsman doet in dit hoofdstuk ook een aantal aanbevelingen om de werkwijze te verbeteren en om fouten te voorkomen, maar ook om het herstel van gemaakte fouten te bevorderen.



## 1.7 Tot slot

In het kader van hoor en wederhoor is het conceptrapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, op 31 maart 2015 toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders, de wethouder Werkgelegenheid en Economie, de concerndirecteur Werk en Inkomen en aan de directeur Uitvoering Werk van de concerndirectie Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam. Op 24 april 2015 ontving de ombudsman de reactie van de wethouder namens het college. Deze is als bijlage 4 in het rapport opgenomen. Uit de brief blijkt dat de wethouder de conclusie van de ombudsman dat *“de gemeente uitkeringsgerechtigden meer zou kunnen bieden op het gebied van continuïteit in de dienstverlening, maatwerk bij de re-integratie en heldere informatieverstrekking”* herkent en omarmt. Hetzelfde geldt voor de conclusie van de ombudsman dat *“op het gebied van de bejegening en waarborg van goede arbeidsomstandigheden verbetering mogelijk is”*. De wethouder ziet het merendeel van de aanbevelingen als een toegevoegde waarde voor zijn traject van verdere verbetering van de dienstverlening van het cluster Werk en Inkomen. Het siert de wethouder dat hij de signalen herkent en mee wil nemen in zijn verbetertraject. De reactie op alle aanbevelingen is in hoofdstuk 5 opgenomen.

De ombudsman heeft ook kennis genomen van de ambtelijke reactie op het conceptrapport, zoals gevoegd bij de brief van de wethouder d.d. 24 april 2015. De ambtelijke reactie betreft opmerkingen van feitelijke, redactionele of inhoudelijk aard. Deze zijn - indien daartoe aanleiding was - verwerkt in het definitieve rapport. In de ambtelijke reactie wordt onder andere gewezen op de dualisering binnen het gemeentebestuur. In het rapport gebruikt de ombudsman stelselmatig de term *‘gemeente’*. De ombudsman is zich bewust van de verschillende rollen en taken van de gemeente en realiseert zich dat het niet altijd meer gebruikelijk is de term *‘gemeente’* te gebruiken voor alle verschillende taken. De ombudsman gebruikt bewust de term *‘gemeente’* omdat vanuit het perspectief van de burger het lastig is onderscheid te maken naar de verschillende rollen en taken van de gemeente. De gemeente is voor hen één organisatie.

## Toetsingskader

Het pad naar werk.....  
*niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

### 2.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk bespreekt de ombudsman het toetsingskader op basis waarvan re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) en de Participatiewet (Pw) binnen Rotterdam is georganiseerd. Het onderzoek van de ombudsman is uitgevoerd van september 2014 tot en met maart 2015. Bij de start van het onderzoek was de Wet werk en bijstand nog van toepassing. Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet is er één wet gekomen die de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong heeft vervangen. Het doel van de Participatiewet is meer mensen, waaronder mensen met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen.

In paragraaf 2.2. gaat de ombudsman in op onderdelen van de Wet werk en bijstand en de Participatiewet. In paragraaf 2.3. staat het Rotterdamse beleid centraal en in paragraaf 2.4. komen relevante rechterlijke uitspraken aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf over de behoorlijkheidnormen van de ombudsman en twee recente rapporten over de uitvoering van de Fraudewet.

### 2.2 *Wet werk en bijstand (WWB) en Participatiewet (Pw)*

#### 2.2.1. *Bijstand*

Iedereen die rechtmatig in Nederland woont en onvoldoende middelen van bestaan heeft, kan op grond van de wet een bijstandsuitkering aanvragen. Tot en met 31 december 2014 kon dit op grond van de Wet werk en bijstand. Sinds 1 januari 2015 kan dit op grond van de Participatiewet. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering moet iemand aantonen dat hij geen inkomen en geen vermogen heeft.



Bijstand is voor mensen die niet genoeg inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien en ook niet in aanmerking komen voor een andere uitkering. Met een bijstandsuitkering kunnen zij de periode overbruggen totdat zij weer genoeg inkomen hebben, bijvoorbeeld als zij betaald werk vinden. De gemeente helpt bij het vinden van geschikt werk en zorgt voor een uitkering als dat nodig is. Een bijstandsuitkering is een financieel vangnet, waarmee iemand de noodzakelijke kosten van bestaan kan betalen zoals huur, boodschappen, kleding, schoenen en ziektekostenverzekering.

### **2.2.2. Verplichtingen**

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand en ook voor het ondersteunen bij de arbeidsinschakeling. Op grond van artikel 18 WWB, thans artikel 18 Pw, *“stemt het college van burgemeester en wethouders de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende”*. Voor het verkrijgen en behouden van een bijstandsuitkering moet de uitkeringsgerechtigde aan verschillende verplichtingen voldoen. Hij moet bijvoorbeeld meewerken aan arbeidsinschakeling en zich inspannen om zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan. Het college kan deze verplichtingen opleggen. Voorheen kon dit op grond van artikel 9, lid 1 onder a van de WWB. Nu kan dit op grond van artikel 9, lid 1 onder a van de Pw.

### **Arbeidsverplichtingen**

Op grond van de WWB had de uitkeringsgerechtigde de verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Op grond van de Participatiewet heeft de uitkeringsgerechtigde de verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en *te behouden*.

Daarnaast is de uitkeringsgerechtigde verplicht gebruik te maken van voorzieningen die het college aanbiedt. De uitkeringsgerechtigde moet bijvoorbeeld deelnemen aan activiteiten die erop gericht zijn weer aan het werk te komen, ook als men een grote afstand tot de

arbeidsmarkt heeft. De uitkeringsgerechtigde moet meewerken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden aan het werk te komen en aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak daartoe.

Ook is de uitkeringsgerechtigde verplicht maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten. Hij krijgt daarvoor niet betaald, maar het college mag hem opdragen die werkzaamheden te verrichten als tegenprestatie voor de bijstandsuitkering. De werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie moeten aanvullend zijn op reguliere arbeid en geen reguliere arbeid verdringen. Daarnaast moet de uitkeringsgerechtigde blijven zoeken naar een baan.

De arbeidsverplichtingen zijn met de inwerkingtreding van de Participatiewet uitgebreider beschreven. Als een uitkeringsgerechtigde zich niet aan deze verplichtingen houdt, krijgt hij vanaf 1 januari 2015 te maken met strengere maatregelen waarvan de hoogte in de wet is vastgelegd. In artikel 18 Pw staan de volgende arbeidsverplichtingen: het aanvaarden/behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, het inschrijven bij een uitzendbureau, het naar vermogen verkrijgen van arbeid in een andere gemeente voordat de uitkeringsgerechtigde naar die gemeente verhuist. Een uitkeringsgerechtigde moet bereid zijn maximaal drie uur per dag te reizen en daarnaast moet de uitkeringsgerechtigde de bereidheid hebben te verhuizen als dat niet anders kan. Er moet dan wel een arbeidsovereenkomst van minimaal een jaar aangeboden zijn met een beloning ten minste gelijk aan de geldende bijstandsnorm. De uitkeringsgerechtigde heeft een scholingsplicht en zijn kleding en gedrag mogen geen belemmering zijn om aan een baan te komen. Tot slot moet hij gebruik maken van de aangeboden voorzieningen en meewerken aan onderzoeken.

### **Inlichtingenplicht**

De uitkeringsgerechtigde heeft op grond van artikel 17 Pw, voorheen artikel 17 WWB een inlichtingenplicht. Dat houdt in dat hij gevraagd en ongevraagd het college informeert over alle feiten en omstandigheden waarvan hij moet begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheid aan het werk te komen en die van invloed kunnen zijn op zijn recht op bijstand. Deze verplichting geldt op

grond van artikel 17 Pw, voorheen artikel 17 WWB, niet *“indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties”* (zoals Suwinet).

### **Nadere verplichtingen**

Het college kan ook verplichtingen opleggen op grond van artikel 55 Pw, voorheen artikel 55 WWB. Het opleggen van deze nadere verplichtingen kan aan de orde zijn wanneer in de persoon gelegen problemen aan arbeidsinschakeling in de weg staan, zoals bij psychische moeilijkheden of verslavingsproblemen. Het college kan, indien zij dit noodzakelijk acht voor het herstel van de zelfstandige bestaansvoorziening van belanghebbende, aan de bijstand de verplichting verbinden dat de uitkeringsgerechtigde een medische behandeling ondergaat dan wel enigerlei andere vorm van professionele hulpverlening die naar zijn aard met een medische behandeling kan worden vergeleken. De zorgvuldigheid vergt dat het college, alvorens een dergelijke verplichting op te leggen, het deskundig advies inwint van een arts.

#### **2.2.3. Maatregelen**

In artikel 8 WWB, thans artikel 8 Pw, is geregeld dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het verlagen van de bijstand. Dat wil zeggen dat als een uitkeringsgerechtigde de (opgelegde) verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, het college een maatregel oplegt en de bijstand, verlaagt.

In artikel 18 van de Participatiewet staat dat als een uitkeringsgerechtigde één van de opgelegde verplichtingen niet nakomt, het college de bijstand verlaagt met 100% voor een bij verordening vastgestelde periode van minimaal één maand en maximaal drie maanden. De gemeente heeft de ruimte deze maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Als de uitkeringsgerechtigde geen verwijt te maken valt, hoeft het college geen maatregel op te leggen. De maatregel en de hoogte van de verlaging zijn besluiten. Als de uitkeringsgerechtigde het niet met die besluiten eens is kan hij bezwaar en beroep instellen.

---

### 2.3 *Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*

In de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet 2013), die in werking is getreden op 1 januari 2013, is geregeld dat bij fraude met een bijstandsuitkering niet alleen te veel betaalde bijstand wordt teruggevorderd, maar ook een boete wordt opgelegd. Bij een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht legt de gemeente aan de uitkeringsgerechtigde een boete op. In artikel 2 van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten is aangegeven hoe de boete bij overtreding van de inlichtingenplicht berekend moet worden. In de memorie van toelichting van de Fraudewet staat: *“Mensen moeten hun verplichtingen serieus nemen. De voorgestelde straffen zijn fors maar zullen in verhouding staan tot de ernst van de overtreding”*. In sommige situaties kan iemand verminderd verwijtbaar zijn. De gemeente (het college) heeft dan de mogelijkheid de boete te verlagen wanneer daar een dringende reden voor aanwezig is.

---

### 2.4 *Rotterdams beleid*

#### 2.4.1. *Re-integratieverordening Rotterdam 2011 en Participatieverordening Rotterdam 2015*

##### **Re-integratieverordening Rotterdam 2011**

Op 9 juni 2011 stelde de Rotterdamse gemeenteraad de *‘Re-integratieverordening Rotterdam 2011’* vast met daarin regels voor re-integratie zoals uitgangspunten bij het aanbod van voorzieningen, ondersteuning en voorzieningen ten behoeve van arbeidsinschakeling, voorzieningen voor de klant<sup>4</sup>, voorzieningen voor werkgevers en bedrijven, verrekening en andere onderwerpen.

Op grond van deze verordening verstrekke de gemeente (het college) aan uitkeringsgerechtigden voorzieningen zoals scholing en training, stage, een participatieplaats, een gesubsidieerde arbeidsplaats, sociale activering en arbeidsbemiddeling. Daarnaast kon het college flankerende voorzieningen aanbieden zoals een activeringspremie, een werkaanvaardingspremie, een kostenvergoeding re-integratie,

<sup>4</sup> In de verordening wordt gesproken over klanten

schulddienstverlening, begeleiding en nazorg. Deze voorzieningen waren bedoeld om het traject naar werk of maatschappelijke participatie te vergemakkelijken. Met de inwerkingtreding van de Participatieverordening 2015 is de Re-integratieverordening Rotterdam 2011 ingetrokken.

### Participatieverordening Rotterdam 2015

In de raadsvergadering van 19 februari 2015 is de Participatieverordening Rotterdam 2015 vastgesteld. Uit de toelichting blijkt dat de gemeente gekozen heeft voor een algemene, globale verordening. In de toelichting staat *“dat het beleid van de gemeente ten aanzien van haar re-integratietaak zich niet leent tot het formuleren van gedetailleerde regels die op iedere situatie van toepassing zijn. Immers re-integratie is maatwerk. Daarom wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om op een aantal punten een eigen afweging te maken”*<sup>5</sup>.

In de verordening zijn opgenomen: de algemene bepalingen re-integratie, voorzieningen voor de doelgroep re-integratie, voorziening voor de werkgever en overige voorzieningen. Het college kan aan uitkeringsgerechtigden voorzieningen aanbieden binnen de kaders van deze verordening. Een besluit tot het aanbieden of voortzetten van een voorziening gebeurt met inachtneming van de mogelijkheden en belemmeringen van de persoon uit de doelgroep. Ook dient de actuele en toekomstige vraag op de arbeidsmarkt, de mogelijkheden van kinderopvang, het belang van scholing voor arbeidsre-integratie en de kosten van de voorziening in acht te worden genomen bij het besluit.

Voorzieningen voor de doelgroep re-integratie zijn: een werkstage (maximale duur van zes maanden met de mogelijkheid van maximaal zes maanden verlenging), een proefplaatsing (maximale duur van twee maanden met de mogelijkheid van maximaal een maand verlengen) een detachering, scholing en training, een participatieplaats (tijdelijke additionele werkzaamheden met behoud van uitkering; maximale duur van twee jaar op een plek), participatievoorziening beschut werk, ondersteuning bij leer-werktraject en jobcoaching.

Voorzieningen voor de werkgever zijn onder meer: no risk polis, loonkostensubsidie en een vergoeding voor de werkgever die interne

<sup>5</sup> Toelichting Participatieverordening 2015

mobilititeit stimuleert en daarmee een arbeidsplaats ter beschikking stelt aan een persoon uit de doelgroep.

In de verordening zijn ook overige voorzieningen en vergoedingen opgenomen waardoor het college een uitkeringsgerechtigde kan begeleiden of laten begeleiden bij het zoeken naar en verwerven van arbeid naar vermogen of bij het wegnemen van belemmeringen voor de arbeidsinschakeling.

### **Overgangsrecht**

In artikel 21 is het overgangsrecht opgenomen. In de toelichting op dit artikel staat *“Toegekende voorzieningen op grond van de Re-integratieverordening Rotterdam 2011 worden in beginsel behouden tot twaalf maanden na inwerkingtreding van deze verordening. Voortzetting van een toegekende voorziening na twaalf maanden is niet mogelijk als de voorziening binnen die periode is beëindigd wegens het niet meer voldoen aan de voorwaarden voor die voorziening op grond van de Re-integratieverordening Rotterdam 2011 of als de voorziening is toegekend voor een kortere duur dan twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening”*.

#### **2.4.2. Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2009 & 2013 en Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ**

### **Verordeningen afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam**

Vanaf 2009 waren er diverse Verordeningen afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ voor de gemeente Rotterdam van toepassing:

- Per 1 november 2009 is de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2009 in werking getreden;
- Per 1 juli 2011 is de Tweede wijziging van de Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam 2009 in werking getreden;

- Per 1 april 2013 is de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013 in werking getreden;
- Per 1 mei 2014 is de Wijziging Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013 in werking getreden;
- Per 1 januari 2015 is de Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ in werking getreden.

### **Uitspraak Centrale Raad van Beroep inzake Verordening 2009**

De Centrale Raad van Beroep deed op 25 februari 2014<sup>6</sup> uitspraak over artikel 8 van de Verordening afstemming handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2009 en de daarop gebaseerde beleidsregels. Zowel artikel 8 als de beleidsregels zijn door de Centrale Raad van Beroep onverbindend verklaard. Deze bepaling vormde de basis voor het verlagen van een uitkering (maatregelen) op grond van de WWB, IOAW of IOAZ, als een uitkeringsgerechtigde zijn arbeids- of re-integratie-verplichtingen niet na kwam. De Centrale Raad van Beroep concludeerde dat de gemeenteraad van Rotterdam met artikel 8 van de Verordening 2009 geen juiste uitvoering had gegeven aan de hem in het kader van artikel 8 van de WWB toegekende verordenende bevoegdheid.

### **Aanpassing Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013**

Inmiddels was de nieuwe Verordening 2013 in werking getreden per 1 april 2013. De criteria voor de toepassing van de verlaging van de uitkering waren in de Verordening 2013, anders dan in de Verordening 2009, in de toelichting van de verordening nader uitgewerkt. Hoewel de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 25 februari 2014 ging over besluiten die genomen waren op basis van de Verordening afstemming handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2009, wilde de gemeente het risico, dat het soortgelijke artikel 6 van de Verordening 2013 onverbindend zou worden verklaard, wegnemen en is de Verordening 2013 in april 2014 aangepast<sup>7</sup>. De hoogte en de duur van de verlaging van de uitkering, zoals beschreven in de Beleidsregels maatregelen WWB, IOAW, IOAZ 2013 zijn toen direct in de verordening opgenomen.

<sup>6</sup> ECLI:NL:CRVB:2014:608

<sup>7</sup> Brief aan de gemeenteraad inzake wijziging Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013

Eén van de aanvullingen<sup>8</sup> ging over waarschuwen op grond van artikel 6 (artikel 6a). Als de uitkeringsgerechtigde<sup>9</sup> zich niet tijdig registreert als uitkeringsgerechtigde bij het UWV of de inschrijving als uitkeringsgerechtigde niet tijdig verlengt, krijgt hij een waarschuwing. Als een uitkeringsgerechtigde zich niet voldoende inspant om een baan te vinden, krijgt hij op grond van artikel 6b een maatregel van 30% opgelegd. Als een uitkeringsgerechtigde niet reageert op een oproep voor een re-integratiebedrijf of banenmarkt kan hij ook een maatregel krijgen. Hetzelfde geldt als de uitkeringsgerechtigde niet goed meewerkt aan het wegnemen van belemmeringen of als hij voorzieningen weigert die hem zullen helpen weer aan werk te komen.

De laatste aanvulling (artikel 6c) ging over een maatregel van 100% op grond van artikel 6. Als de uitkeringsgerechtigde (onder andere) weigert een baan aan te nemen dan legt het college een maatregel op die inhoudt dat hij een maand geen uitkering krijgt: een maatregel van 100%. Die maatregel kan hij ook krijgen als hij zich onvoldoende inspant om aan een baan te komen of zich niet inspant om een tegenprestatie te leveren: de onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden.

### **Uitspraak rechtbank Rotterdam inzake Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013**

Op 12 juni 2014<sup>10</sup> heeft de rechtbank Rotterdam geoordeeld - over een opgelegde maatregel van 1 augustus 2013 - dat de toelichting op artikel 6 van de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013 onvoldoende inzicht gaf in de criteria op grond waarvan het onderscheid wordt gemaakt tussen een lichte en gewone verplichting en tussen het niet of onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting. In paragraaf 2.4 komt deze jurisprudentie uitgebreider aan bod.

### **Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ**

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2015 van de Participatiewet, is de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ

<sup>8</sup> Gemeenteblad 2014: wijziging Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013

<sup>9</sup> De Verordening spreekt over werkzoekende

<sup>10</sup> ECLI:NL:RBROT:2014:4752



Rotterdam 2013 ingetrokken<sup>11</sup> en vervangen door de Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ.

De Participatiewet somt een aantal arbeidsverplichtingen op. Voor het geval de uitkeringsgerechtigde de verplichtingen niet nakomt, voorziet de wet in de percentages van de maatregelen die het college moet opleggen. Het college moet de *'belanghebbende'* op grond van de wet in die gevallen een maatregel van 100% opleggen. De gemeente heeft beleidsvrijheid ten aanzien van de duur van de maatregelen. Een maatregel duurt minimaal een maand en maximaal drie maanden. Deze beleidsvrijheid is uitgewerkt in bovengenoemde verordening. Bij een eerste overtreding (maatregelwaardig gedrag) geldt de maatregel gedurende één maand. Een maatregel van twee maanden kan opgelegd worden als iemand zwaarwegende verplichtingen niet nakomt of zwaar nalatig is. Bij recidive en in extreme gevallen kan het college een maatregel van 100% gedurende drie maanden opleggen. Het college weegt de omstandigheden van de belanghebbende en zijn mogelijkheden om in zijn bestaan te voorzien mee, voordat hij besluit de maatregel op te leggen. De gemeente heeft hiermee de mogelijkheid maatwerk toe te passen.

### **2.4.3. Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015**

In de Participatiewet is de mogelijkheid opgenomen uitkeringsgerechtigden met een bijstandsuitkering te verplichten tot een tegenprestatie. Gemeenten zijn verplicht beleid over de tegenprestatie te maken en dit in een verordening vast te leggen. De gemeente Rotterdam heeft het beleid uitgewerkt in de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015. Voor alle uitkeringsgerechtigden is het uitgangspunt, dat zij er alles aan moeten doen betaald werk te vinden en uit te stromen uit de uitkering. Wanneer dat op korte termijn niet aan de orde is, kan een tegenprestatie worden opgelegd. De gemeente noemt als voorbeelden vrijwilligerswerk, mantelzorg, taal- of beweegtraining of andere maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het moet gaan om onbeloonde, niet reguliere werkzaamheden zodat uitkeringsgerechtigden die een tegenprestatie leveren geen betaalde banen innemen.

<sup>11</sup> Gemeentebld 2014 Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ

De uitkeringsgerechtigde moet zelf invulling geven aan de tegenprestatie. Als de uitkeringsgerechtigde op medische gronden of anderszins niet in staat is een tegenprestatie te leveren, wordt erop ingezet deze belemmeringen op te heffen. De gemeente kan onthefing verlenen van de plicht een tegenprestatie te leveren als daartoe op grond van individuele omstandigheden aanleiding is. De tegenprestatie wordt opgelegd voor 20 uur per week of rekening houdend met de individuele omstandigheden naar vermogen. Na een termijn van zes maanden kan het college de uitkeringsgerechtigde vragen de tegenprestatie anders in te vullen. Als de uitkeringsgerechtigde niet meewerkt aan de invulling van de tegenprestatie, kan het college hem ook een maatregel opleggen.

Van uitkeringsgerechtigden, die re-integratieactiviteiten ondernemen gericht op toeleiding naar betaald werk, kan aanvullend een tegenprestatie worden gevraagd waar dat van toepassing en mogelijk is. Dit wordt beoordeeld door het college. Het doen van een tegenprestatie mag re-integratie van de uitkeringsgerechtigde echter niet belemmeren<sup>12</sup>.

#### **2.4.4. *Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet Rotterdam 2015***

Op 24 november 2014 heeft de Centrale Raad van Beroep<sup>13</sup> een richtinggevende uitspraak gedaan over de Fraudewet in de sociale zekerheid en het hierop gebaseerde Boetebesluit sociale Zekerheidswetten (Boetebesluit). De uitspraak heeft vergaande gevolgen voor de wet en de uitvoeringspraktijk. De minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid heeft, naar aanleiding van deze uitspraak en het door de Nationale Ombudsman uitgebrachte rapport *'Geen Fraudeur, toch boete'*, vooruitlopend op aanpassingen van de wetgeving, in december 2014 richtlijnen gegeven voor de uitvoeringspraktijk.

De gemeente Rotterdam heeft nieuw beleid, in lijn met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, in beleidsregels vastgelegd<sup>14</sup>. De *'Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet Rotterdam 2015'* zijn

<sup>12</sup> Toelichting Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015

<sup>13</sup> CRvB 2014:3754

<sup>14</sup> Brief d.d. 28 januari 2015 van de wethouder Werkgelegenheid en Economie aan de leden van de raadscommissie Werk, Inkomen, Participatie en Volksgezondheid.

op 27 januari 2015 vastgesteld. De essentie van de beleidsregels is dat de hoogte van opgelegde boetes evenredig wordt met de mate van verwijtbaarheid.

#### **2.4.5. *Collegeprogramma Rotterdam 2014 -2018 # Kendoe***

In het Collegeprogramma 2014 - 2018<sup>15</sup> formuleerde het college zijn doelstellingen op het gebied van bijstand en re-integratie. Een van de doelstellingen van het college is 12.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers naar werk uit te laten stromen. Een bijstandsuitkering is volgens het college een tijdelijk vangnet. De belangrijkste criteria voor een bijstandsuitkering zijn rechtmatigheid en noodzakelijkheid. Het college wil de handhaving intensiveren en Rotterdammers die onterecht gebruik maken van voorzieningen opsporen en aanpakken en zo ook de uitgaven op de bijstand beperken.

Het college vindt dat Rotterdammers met een WWB-uitkering voor wie betaald werk nog geen reële optie is, iets terug moeten doen voor de maatschappij: zij leveren naar vermogen een tegenprestatie. Daarmee leveren zij een bijdrage aan de stad en aan de ontwikkeling van hun zelfredzaamheid.

---

### **2.5 *Rechterlijke uitspraken***

Over re-integratieactiviteiten in het kader van de WWB zijn diverse rechterlijke uitspraken gedaan. De uitspraken zijn uitgesplitst naar landelijke en Rotterdamse uitspraken.

#### **2.5.1. *Jurisprudentie landelijk***

##### **Maatwerk**

Over het toepassen van maatwerk bij re-integratievoorzieningen heeft de Centrale Raad van Beroep zich meerdere malen uitgesproken. Maatwerk, toegesneden op de persoon en een kenbare afweging zijn - volgens de Centrale Raad van Beroep - vereisten bij het bepalen van een re-integratievoorziening om het uiteindelijk beoogde doel, arbeidsinschakeling, te bereiken.

<sup>15</sup> Bron: Rotterdam begroting 2015 programmabegroting

Een overweging die in veel rechterlijke uitspraken terug te vinden is, is de volgende: *“In lijn met eerdere uitspraken<sup>16</sup> (onder meer CRvB 8 februari 2010) is het niet aan de belanghebbende, maar aan het bijstandverlenend orgaan om te bepalen welke re-integratievoorziening voor de betrokkene is aangewezen om het uiteindelijk beoogde doel, arbeidsinschakeling, te bereiken. Wel is vereist dat het college maatwerk levert en de voorziening het resultaat is van een zorgvuldige, op de persoon toegesneden afweging (TK 2002-2003, 28870, nr 3, p.5 en 6). Het college dient voorts aan de belanghebbende kenbaar te maken waaruit de voorziening concreet bestaat, waarom deze voorziening, gelet op de individuele feiten en omstandigheden, is aangewezen en welk tijdspad wordt gevolgd”.*

In zijn uitspraak van 26 april 2011<sup>17</sup> heeft de Raad geoordeeld dat een besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Borne onzorgvuldig was voorbereid. De Raad stelde vast dat het college betrokkene slechts kenbaar heeft gemaakt dat hij tijdens het arbeidstoeleidingstraject bij het SWB<sup>18</sup> kennis maakte met meerdere takken binnen de reguliere arbeidsmarkt. Welke werkzaamheden betrokkene ging verrichten, waarom die werkzaamheden voor betrokkene waren aangewezen, en welk tijdspad het college daarbij voor ogen stond, bleek niet uit het besluit en evenmin uit de andere overlegde stukken. Een trajectplan was niet opgemaakt en er was ook geen verslag opgesteld van het gesprek tussen betrokkene en het SWB. Daarnaast was niet kenbaar gemaakt dat er een op betrokkene toegesneden afweging was gemaakt.

Op 13 maart 2012 oordeelde de Centrale Raad van Beroep<sup>19</sup> dat door de handelwijze van het college van burgemeester en wethouders van Winterswijk, voor betrokkene niet de verplichting bestond van de aangeboden voorziening gebruik te maken. Na de ziekmelding van betrokkene en haar claim dat zij absolute rust nodig had, heeft het college haar medisch laten onderzoeken met een zeer ruime vraagstelling. Zonder de uitkomst af te wachten heeft het college betrokkene een voorziening doen aanbieden die bestond uit het verrichten van werkzaamheden bij Praktijkjob. *“Daarmee heeft het college niet het vereiste maatwerk geleverd.”*

<sup>16</sup> CRvB 26 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3331, ECLI:NL:CRVB:2012:BV8884

<sup>17</sup> CRvB 26 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3331

<sup>18</sup> SWB is het sociaal werkleerbedrijf van de gemeenten Hengelo, Borne en Hof van Twente

<sup>19</sup> ECLI:NL:CRVB:2012:BV8884

De rechtbank Den Haag<sup>20</sup> overwoog op 19 maart 2014 - in lijn met ondermeer de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 13 maart 2012, LJN: BV8884 - *“dat het niet aan eiseres is, maar aan verweerder (de gemeente) om te bepalen welke re-integratievoorziening voor eiseres is aangewezen om het uiteindelijk beoogde doel, namelijk arbeidsinschakeling te bereiken. Echter, zo oordeelde de rechter, “wel is vereist dat de gemeente maatwerk levert en dat de voorziening het resultaat is van een zorgvuldige op de persoon toegesneden afweging. Verweerder (gemeente) dient voorts aan eiseres kenbaar te maken waaruit de voorziening concreet bestaat, waarom deze voorziening, gelet op de individuele feiten en omstandigheden is aangewezen en welk tijdspad wordt gevolgd.”* Betrokkene had - gezien haar arbeidsverleden - aangevoerd dat de module werknemersvaardigheden van de gemeente Den Haag niet als op haar toegespitst maatwerk was aan te merken. Zij had ruim 20 jaar werkervaring als secretaresse en wilde doorstromen naar administratief werk. Het schoonmaken van toiletten en het repareren van fietsen droegen niet bij aan haar re-integratie. De rechtbank was van oordeel dat de handelwijze van de gemeente ten aanzien van de aan betrokkene aangeboden voorziening niet was gebaseerd op een zorgvuldige, op betrokkene toegesneden en voor haar kenbare afweging.

#### **Dwargarbeid/artikel 4 EVRM**

De gemeente Amsterdam werd verweten dat zij haar cliënt onderwierp aan dwargarbeid. Betrokkene ontving vanaf 1998 een bijstandsuitkering. In de loop der jaren heeft hij zonder resultaat deelgenomen aan diverse re-integratietrajecten. In augustus 2006 meldt de gemeente hem aan voor het zogenaamde Hoya-traject, een disciplineringstraject voor onder meer bijstandsgerechtigden bij wie eerdere re-integratietrajecten niet zijn gestart of voortijdig zijn afgebroken. Betrokkene weigerde hieraan deel te nemen. Daarnaast vond hij dat het besluit hem te verplichten het Hoyatraject te volgen in strijd is met artikel 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

<sup>20</sup> ECLI:NL:RBDHA:2014:3299

In deze zaak stelde de Centrale Raad van Beroep<sup>21</sup> op 8 februari 2010 in lijn met eerdere uitspraken (onder andere uitspraak van 15 november 2006, LJN AZ3007) *dat het niet aan appellant is maar aan het College om te bepalen welke re-integratievoorziening voor de betrokkene is aangewezen om het beoogde doel (arbeidsinschakeling) te bereiken.* De Raad kwam voorts tot de conclusie dat in deze zaak geen sprake is van een schending van het verbod op verplichte arbeid als bedoeld in artikel 4 van het EVRM. De Raad gaf in deze uitspraak echter wel aan in welk geval er sprake zou kunnen zijn van dwangarbeid: *“Pas zodra van een (beoogde) deelnemer aan een voorziening als het Hoyatraject, gelet op alle omstandigheden, niet (meer) verlangd kan worden de opgedragen activiteiten of werkzaamheden te verrichten vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan en/of het totaal ontbreken daarvan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling, zou naar het oordeel van de Raad sprake kunnen zijn van verplichte arbeid en zal in zoverre met succes een beroep kunnen worden gedaan op artikel 4 van het EVRM.”*

### **2.5.2. Rotterdamse jurisprudentie**

#### **Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam 2009 bevat geen criteria over hoogte en duur maatregel: artikel 8 onverbindend verklaard**

In Rotterdam weigerde een betrokkene, die sinds juli 2008 bijstand ontving op grond van de Wet werk en bijstand, werk bij de Roteb bestaande uit het verrichten van werkzaamheden in de buitendienst, te aanvaarden. Het college had hem vanaf mei 2011 een aantal keer een voorziening gericht op arbeidsinschakeling in de buitendienst aangeboden. Dat had hij steeds geweigerd. Het college had bij wijze van maatregel de bijstand van betrokkene diverse malen verlaagd. In beroep en in hoger beroep, voerde betrokkene aan dat het hem niet was te verwijten dat hij het werk bij Roteb niet heeft aanvaard. Verder voerde hij aan dat artikel 8 van de Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam 2009 (Verordening), zoals die toen luidde en aan het bestreden besluit ten grondslag lag, onverbindend moest worden verklaard.

<sup>21</sup> ECLI: NL: CRVB:2010:BL1093

De Centrale Raad van Beroep<sup>22</sup> oordeelde op 25 februari 2014 dat in de Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam 2009 en haar toelichting de criteria ontbraken om het onderscheid te maken tussen 'een lichte en een gewone verplichting' als bedoeld in artikel 9 van de WWB en 'tussen het niet of onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting'. De Raad stelde vast dat de verordening geen criteria bevatte op grond waarvan de hoogte en de duur van een maatregel per gedraging kon worden bepaald. De beleidsregels Maatregelenbeleid 2011, vastgesteld door het college, bevatten die criteria wel. In deze beleidsregels was per gedraging vastgelegd welke maatregel kon worden opgelegd. Deze beleidsregels konden echter niet gelden als een wettelijke regeling ter uitvoering van artikel 8 van de verordening omdat het college niet bevoegd is tot het vaststellen van deze criteria. Dit is op grond van artikel 8 van de WWB een exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad.

De Centrale Raad van Beroep concludeerde dat de gemeenteraad met artikel 8 van de verordening geen juiste uitvoering had gegeven aan de hem in het kader van artikel 8 van de WWB toegekende verordenende bevoegdheid. De verordening bevatte onvoldoende criteria om de hoogte en de duur van de verlaging van de algemene bijstand te kunnen vaststellen. Daardoor kon aan de hand van de verordening ook niet worden vastgesteld of artikel 12A van de verordening juist was toegepast. Dit betekende dat artikel 8 van de verordening, dat vanwege het daarin vastgelegde systeem van categorieën en maatregelen ondeelbaar was, in zijn geheel verbindende kracht miste. De beleidsregels misten eveneens verbindende kracht omdat het college niet bevoegd was deze regels vast te stellen. Deze bepalingen dienden daarom buiten toepassing te blijven.

De Centrale Raad van beroep heeft een vergelijkbare uitspraak gedaan op 15 april 2014<sup>23</sup>. Ook hier had de gemeente Rotterdam een uitkeringsgerechtigde vanaf november 2011 een aantal keer een voorziening tot arbeidsinschakeling aangeboden bij de Roteb, die hij had geweigerd. Betrokkene voerde aan dat het aangeboden werk bij de Roteb niet passend voor hem was, omdat er geen rekening werd gehouden met zijn medische beperkingen. De gemeente had de uitkeringsgerechtigde diverse maatregelen opgelegd op grond van

<sup>22</sup> ECLI:NL:CRVB:2014:608

<sup>23</sup> ECLI:NL:CRVB:2014:1252

onder andere de Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam 2009 en de Beleidsregels maatregelenbeleid 2011 en Beleidsregels maatregelen 2012. Ook in deze zaak bleek dat de wettelijke grondslag aan de bestreden besluiten van de gemeente ontbrak.

### **Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013: toepasselijkheid op een gedraging in 2012**

Op 12 juni 2014 heeft de rechtbank Rotterdam<sup>24</sup> een uitspraak gedaan naar aanleiding van de toepasselijkheid van de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013 op een gedraging in 2012. De gemeente had een uitkeringsgerechtigde per 1 mei 2013 een maatregel opgelegd, omdat zij door eigen toedoen haar baan zou zijn kwijtgeraakt, nu zij haar arbeidsovereenkomst met Techniek en Methode B.V. kort voor de tweede periode van zes maanden had opgezegd. Volgens de gemeente was artikel 6, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW IOAZ Rotterdam 2013 van toepassing. Dat leidde tot een maatregel inhoudende een verlaging van de uitkering. Volgens de uitkeringsgerechtigde had de gemeente ten onrechte de Afstemmingsverordening 2013 toegepast, omdat de gedraging in 2012 had plaatsgevonden.

De rechtbank oordeelde dat nu de afstemmingsverordening 2013 per 1 april 2013 in werking was getreden en geen van toepassing zijnde overgangsbepalingen bevatte, ten tijde van de beslissing op bezwaar in beginsel artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2011 diende te worden toegepast. De gedraging vond plaats op 31 december 2012. Op 31 december 2012 werden de in het kader van de WWB maatregelwaardige gedragingen omschreven in artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2011 zoals de Raad eerder oordeelde op 25 februari 2014 miste dit artikel in zijn geheel verbindende kracht. Het beroep werd daarom gegrond verklaard.

### **Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013 geeft onvoldoende inzicht in maatregelwaardige gedragingen**

In een andere zaak heeft de rechtbank Rotterdam op 12 juni 2014<sup>25</sup>

<sup>24</sup> ECLI:NL:RBROT:2014:4749

<sup>25</sup> ECLI:NL:RBROT:2014:4752



geoordeeld dat ook de toelichting op artikel 6 van de Verordening afstemming en handhaving WWB, IOAW, IOAZ Rotterdam 2013 onvoldoende inzicht geeft in de criteria op grond waarvan het onderscheid wordt gemaakt tussen een lichte en gewone verplichting (lees: waarschuwing en maatregel) en tussen het niet of onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting (lees: maatregel van 30% en maatregel van 100%). De gemeente Rotterdam had de uitkering van een betrokkene op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 augustus 2013 verlaagd met 100% gedurende een maand.

De rechtbank concludeerde dat uit de toelichting op artikel 6 van de genoemde verordening onvoldoende duidelijk blijkt welk handelen of nalaten van een bijstandsgerechtigde aanleiding kan geven tot het opleggen van een waarschuwing, een maatregel van 30% of een maatregel van 100%. Met de vaststelling van dit artikel heeft de gemeenteraad dan ook geen juiste uitvoering gegeven aan de hem in artikel 8 van de WWB toegekende verordenende bevoegdheid. Dit betekent dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013, dat vanwege het daarin vastgestelde systeem van categorieën en maatregelen ondeelbaar is, in zijn geheel verbindende kracht miste, aldus de rechtbank. *“Zoals de Raad in zijn uitspraak van 25 februari 2014 heeft overwogen, bevat artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2009 een ondeelbaar systeem van categorieën en maatregelen. Hetzelfde geldt voor artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013”*.

De Centrale Raad van Beroep bevestigde de uitspraak van de rechtbank Rotterdam op 17 februari 2015<sup>26</sup> en concludeerde eveneens dat de gemeenteraad met artikel 6 van de Verordening 2013 geen juiste uitvoering had gegeven aan de hem in het kader van artikel 8 van de WWB toegekende verordenende bevoegdheid. De Raad stelde daarbij voorop dat voor een bijstandsgerechtigde uit de verordening zelf duidelijk moet blijken welke gevolgen door het college aan zijn gedragingen kunnen worden verbonden. *“De toelichting is niet de plaats waar de criteria moeten worden opgenomen. Deze is hooguit bedoeld om de in de verordening opgenomen criteria te verduidelijken”*.

<sup>26</sup> ECLI:NL:CRVB:2015:422

## 2.6 *Behoorlijkheidsnormen ombudsman*

In titel 9.2 van de Awb is het extern klachtrecht geregeld. De ombudsman - Nationale of Gemeentelijke ombudsman - beoordeelt of een bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik van behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsnormen voor de overheid bestaan uit 22 regels die elk van een korte toelichting zijn voorzien.

De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden:

- Open en duidelijk
- Respectvol
- Betrokken en oplossingsgericht
- Eerlijk en betrouwbaar.

De ombudsman toetst in dit onderzoek onder andere of de gemeente heeft voldaan aan de behoorlijkheidsnormen bij re-integratieactiviteiten in het kader van de WWB, thans Pw. De complete lijst met behoorlijkheidsvereisten is als bijlage drie bij dit rapport gevoegd.

## 2.7 *Recente rapporten*

Gedurende het onderzoek van de ombudsman verschenen twee onderzoeksrapporten. De resultaten van deze rapporten zijn bestudeerd en in ogenschouw genomen bij dit onderzoek.

Eén van de rapporten is het rapport van de Nationale ombudsman dat op 4 december 2014 is gepubliceerd: *'Geen fraudeur, toch boete'*, een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet. In zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman onderzocht of de Fraudewet zodanig wordt uitgevoerd dat de opgelegde boetes in verhouding staan tot de overtreding van de inlichtingenplicht en of de boeteplegging de fraudebestrijding dient. De Nationale ombudsman oordeelde dat de boetes in deze situatie disproportioneel hoog zijn. *"Iemand met een uitkering die niet of niet tijdig voldoet aan de inlichtingenplicht, moet het bedrag dat hij teveel heeft ontvangen*



*terugbetalen en krijgt daarnaast nog een boete van 100% van dat bedrag. De vraag of mensen opzettelijk niet aan hun verplichting voldoen of dat er andere redenen zijn waarom zij dit niet kunnen, speelt in de uitvoeringspraktijk nauwelijks een rol. Zij worden beboet alsof zij fraudeerden. Voor deze mensen zijn deze boetes onbegrijpelijk”.*

De Nationale ombudsman stelde in zijn rapport dat het leidt tot onzekerheid en tot wantrouwen richting de overheid. *“Behoorlijk overheidsoptreden vereist dat uitvoeringsinstanties ook bij de bestrijding van fraude de belangen van goedwillende burgers (kunnen) respecteren..... Alleen wanneer er ook plaats en ruimte komt voor de belangen en ervaringen van te goeder trouw zijnde uitkeringsgerechtigden zal een evenwichtige en daarmee behoorlijke uitvoering van de Fraudewet ontstaan”.*

Op 24 november 2014 verscheen het rapport van de inspectie SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) *‘De Boete belicht’* aan de staatssecretaris en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In dit onderzoek heeft de inspectie onderzocht op welke wijze gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB) invulling geven aan de boeteoplegging zoals is vastgesteld in de Fraudewet. Het beeld dat uit het rapport van de inspectie naar voren komt, is dat er verschillend wordt opgetreden in de sanctionering van vergelijkbare overtredingen tussen de uitvoeringsorganisaties. Maar ook tussen de gemeenten onderling en tussen regiokantoren van UWV is sprake van verschillen in toepassing van het boetebeleid<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Brief d.d. 16 december 2014 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L.F. Asscher, betreffende Fraudewet, onderzoek Nationale Ombudsman en aanbieding rapport Inspectie SZW *‘De Boete belicht’*

## De WWB (thans Pw) in de Rotterdamse praktijk

Het pad naar werk.....  
*niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

### 3.1 Inleiding

Alle Nederlandse gemeenten zijn verplicht mensen met een bijstandsuitkering te helpen in hun zoektocht naar een baan, zodat zij weer uitstromen naar de arbeidsmarkt. Of als dat niet lukt op een andere manier te laten participeren in de samenleving.

Om zicht te krijgen op de Rotterdamse aanpak onderzochten leden van het onderzoeksteam van de ombudsman in de maanden september tot en met december 2014 op locatie hoe de gemeente Rotterdam re-integratie in het kader van de WWB (thans Pw) uitvoert. De onderzoekers brachten onder meer bezoeken (onderzoeken ter plaatse) aan:

- de Werkpleinen Herenwaard en Heiman Dullaertplein;
- WerkLoont;
- de sectorteam;
- re-integratiebedrijven (zoals het Werkcafé en Magiso10);
- ExIT;
- de Buzinezzclub Rotterdam;
- de pilot Groepsdeta;
- de Sociale Werkplaats (SW);
- de Service Dienst Werk (SDW);
- het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR);
- het Regionaal Bureau Zelfstandigen (RBZ);
- DOCK;
- Samenlevingswerk;
- de Vrijwilligersmarkt (gericht op maatschappelijke inspanning)<sup>28</sup>.

De onderzoekers spraken op deze locaties met veel medewerkers van de gemeente, uitkeringsgerechtigden en medewerkers van betrokken organisaties en bedrijven.

<sup>28</sup> Bijlage 'Onderzoek ter plaatse'

De ervaringen van de ombudsman komen in dit hoofdstuk aan bod, evenals de meldingen die uitkeringsgerechtigden deden via het meldpunt re-integratie WWB dat de ombudsman van 12 november tot 12 december 2014 openstelde.

---

### 3.2 *De Rotterdamse praktijk*

Re-integratie in het kader van de WWB is ondergebracht bij de directie Uitvoering Werk van het cluster Werk en Inkomen. Dit cluster bestaat sinds 1 juni 2012 uit onderdelen van de voormalige diensten SoZaWe en Roteb.

Het cluster heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van alle taken die voortvloeien uit de WWB (Pw), WSW, Bbz, IOAZ en IOAW. Uitgangspunt van de gemeente Rotterdam is dat wie kan werken ook moet werken. Als het niet lukt zelf werk te vinden, ondersteunt de gemeente bij het vinden van een baan. Een bijstandsuitkering werkt daarbij als een vangnet. Volgens de Rotterdamse wethouder Struijvenberg is *“de bijstand een plicht van geven, geen recht van nemen”*<sup>29</sup>. Een uitkering is volgens hem *“een vangnet, geen hangmat”*<sup>30</sup>. Hij realiseert zich dat *“het in deze tijden niet makkelijk is, maar werk is er wel degelijk. Er zijn kansen, probeer die te grijpen en geef niet op”*<sup>31</sup>.

#### 3.2.1. *Het aanvragen van een bijstandsuitkering*

Een uitkeringsgerechtigde vraagt een bijstandsuitkering aan via de website [www.werk.nl](http://www.werk.nl) van het UWV. Gemeenten honoreren een aanvraag voor een bijstandsuitkering niet direct. Zij werken met een inspanningsperiode van 28 dagen voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen. Pas na die 28 dagen beoordeelt de gemeente of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering. Aan het einde van de vierde week beoordeelt de gemeente of er recht is op een wettelijk voorschot. De wettelijke afhandelingstermijn voor een aanvraag voor een bijstandsuitkering is acht weken. Gemeenten kunnen deze termijn verlengen als er niet voldoende informatie is het recht op bijstand te kunnen beoordelen en de uitkeringsgerechtigde in de gelegenheid is gesteld de ontbrekende informatie alsnog aan Werk en Inkomen toe te sturen.

<sup>29</sup> AD 27 november 2014

<sup>30</sup> NRC 16 oktober 2014

<sup>31</sup> De Correspondent ‘Lessen uit de Havenstad’, september 2014

De gemeente Rotterdam heeft de werkzaamheden bij Werk en Inkomen in processen ingericht. Medewerkers van Werk en Inkomen volgen de uitkeringsgerechtigde niet van a tot z vanaf de intake tot het vinden van een baan. De uitkeringsgerechtigden krijgen met veel verschillende medewerkers van de gemeente te maken, zoals een werkconsulent, een matchmaker, een jobhunter, een trainer of een contactpersoon. De eerste stap voor de uitkeringsgerechtigde is de Werkintake.

### 3.2.2. *De Werkintake*

#### **De Werkpleinen**

Na de aanvraag op [www.werk.nl](http://www.werk.nl) maakt de gemeente een afspraak met de uitkeringsgerechtigde voor een Werkintake bij één van de Werkpleinen. In Rotterdam zijn er twee Werkpleinen: Werkplein Herenwaard en Werkplein Heiman Dullaertplein.

#### **De Werkintake**

Tijdens de Werkintake wordt het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde in beeld gebracht en bespreekt de werkconsulent met de uitkeringsgerechtigde de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De medewerker legt uit wat de gemeente in de eerste vier weken van de uitkeringsgerechtigde verwacht. Deze eerste vier weken noemt de gemeente de inspanningsperiode. De gemeente verwacht dat iemand zelf op zoek gaat naar werk, bijvoorbeeld door een curriculum vitae (cv) te maken en op internet te plaatsen, vacatures te zoeken, zich in te schrijven bij een uitzendbureau en te solliciteren. Als iemand niet verschijnt op de afspraak voor de Werkintake neemt de medewerker contact op met de uitkeringsgerechtigde. Het niet verschijnen op een afspraak kan gevolgen hebben voor de uitkering.

**Uit het meldpunt:** *“Ik ben op mijn eerste afspraak over mijn aanvraag WWB bij werkintake als vuil, onbeschoft, asociaal verbaal behandeld. Sterk had ik het gevoel dat de medewerkers getraind worden om mensen bang te maken, en in de war te brengen, daardoor kunnen ze fouten maken, dan heeft de gemeente een reden om je uitkering te beëindigen”.*

### Inspanningsperiode en -plan

Na afloop van de Werkintake krijgt de uitkeringsgerechtigde een inspanningsplan mee met daarin de afspraken die tijdens de Werkintake gemaakt zijn. De uitkeringsgerechtigde ondertekent ter plaatse direct het inspanningsplan en de bijlage 'Afspraak is Afspraak', waarin staat waar de uitkeringsgerechtigde zich aan moet houden.

**Uit het meldpunt: “Ik word bij elke brief geconfronteerd met Afspraak is Afspraak”.**

Ook krijgt de uitkeringsgerechtigde een afspraak mee voor een tweede gesprek. In dit tweede gesprek (vier weken na de intake) beoordeelt een andere werkconsulent of de uitkeringsgerechtigde de afspraken uit het inspanningsplan is nagekomen (de inspanningstoets). Als de uitkeringsgerechtigde dat niet heeft gedaan kan hij een maatregel opgelegd krijgen.

### Verwijzing naar WerkLoont

Een uitkeringsgerechtigde, waarvan de werkconsulent meent dat sprake is van een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, krijgt - na te hebben voldaan aan de inspanningstoets - van de werkconsulent aan het eind van het tweede gesprek een verwijzing mee voor WerkLoont. Bij deze uitkeringsgerechtigden gaat de gemeente ervan uit dat ze binnen afzienbare tijd een betaalde baan kunnen vinden en de WWB uit kunnen stromen. De uitkeringsgerechtigde krijgt binnen een week een oproep voor WerkLoont. Als de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt geacht, of er zijn volgens de gemeente toch nog belemmeringen voor de arbeidsmarkt, dan krijgt de uitkeringsgerechtigde een verwijzing voor de Werkdiagnose.

### Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

Als de gemeente tijdens de intake constateert dat er geen reële kans is dat iemand met behulp van een re-integratietraject binnen twee jaar aan het werk kan (er zijn nog te grote belemmeringen), verwijst de gemeente de uitkeringsgerechtigde naar een ander onderdeel van de gemeente: het cluster Maatschappelijk Ontwikkeling.

### 3.2.3. WerkLoont

#### 3.2.3.1. Inleiding

WerkLoont is een Rotterdams re-integratietraject voor mensen met een bijstandsuitkering gericht op uitstroom naar werk. De gemeente Rotterdam zet dit instrument in bij uitkeringsgerechtigden waarvan verwacht wordt dat ze snel weer aan het werk komen. De werkconsulenten op de Werkpleinen melden de uitkeringsgerechtigden aan bij WerkLoont. Bij WerkLoont draait alles om het snel vinden van werk. Deelname aan WerkLoont is verplicht. Indien niet wordt deelgenomen, wordt een maatregel opgelegd.

#### Groepslessen en tegelijk werken

WerkLoont gaat uit van een combinatie van verplichte werkactiviteiten ('de werkcomponent') enerzijds en het vergroten van kennis en vaardigheden ('de vormingscomponent') anderzijds. WerkLoont kent geen specialistische<sup>32</sup> re-integratietrajecten: de deelnemers gaan in groepsverband (gemengde groepen) gedurende vijftien weken aan de slag. Zij zijn twintig uur per week bezig: twee dagdelen in een groep met zogenaamde vormingsmodules, een dagdeel huiswerk maken en een dag in de week aan het werk. Het is de bedoeling dat een uitkeringsgerechtigde binnen een termijn van vijftien weken zelf een baan vindt. De gemeente noemt dit zelfsturing. De verplichtingen van WerkLoont kunnen er volgens de gemeente toe leiden dat mensen afzien van een uitkering<sup>33</sup>. De relatief grote inspanning die deelnemers moeten leveren, waaronder één dag in de week vegen, kan de instroom volgens de gemeente ontmoedigen<sup>34</sup>.

In de eerste vier weken van WerkLoont krijgen de deelnemers dagkaarten voor het openbaar vervoer. Ondertussen moeten de werkzoekenden die deze nog niet hebben een persoonlijke OV-chipkaart aanvragen. Pas als ze ingedeeld zijn in de WerkLoont-groepen, krijgen ze een maandabonnement voor het openbaar vervoer. De deelnemers kunnen er gedurende de hele maand gebruik van maken, dus niet alleen in het kader van de deelname aan WerkLoont.

<sup>32</sup> Uit de interviews

<sup>33</sup> Rapport "Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie", oktober 2014

<sup>34</sup> Uit de interviews



### **Aanvraagprocedure uitkering loopt nog**

Ook van uitkeringsgerechtigden waarvan de aanvraagprocedure van de uitkering nog loopt, verwacht de gemeente dat zij deelnemen aan het traject WerkLoont. Zo kan het voorkomen dat wel wordt deelgenomen aan het traject, maar dat later blijkt dat er geen uitkering wordt toegekend. Hiervoor wordt geen compensatie in de vorm van een betaling verstrekt.

**Uit het meldpunt:** *“Uitkeringsgerechtigden verkeren in een onstabiele positie. Zij hebben een grote mate van onzekerheid. Ik vind dat eerst de uitkering geregeld moet worden voordat er begonnen wordt met WerkLoont”.*

### **Draaideuruitkeringsgerechtigden**

Tot voor kort moesten uitkeringsgerechtigden die het traject WerkLoont doorlopen hadden, vervolgens uitgestroomd waren, en binnen zes maanden weer een beroep deden op de bijstand, opnieuw het traject WerkLoont volgen.

**Uit het meldpunt:** *“Sommige uitkeringsgerechtigden hebben WerkLoont drie keer meegemaakt: ze zijn niet meer gemotiveerd”.*

De gemeente heeft voor deze groep gezocht naar een oplossing<sup>35</sup>. Deze zogenaamde draaideuruitkeringsgerechtigden hoeven niet opnieuw het traject WerkLoont te volgen. Ook krijgen ze geen nieuwe inspanningsperiode opgelegd. Indien mogelijk worden zij direct aangemeld voor één van de sectorteam.

#### **3.2.3.2. Start WerkLoont: de centrale voorlichtingsbijeenkomst**

WerkLoont start met een centrale voorlichting op het Werkplein Heiman Dullaertplein. De voorlichtingsbijeenkomsten zijn op maandag, dinsdag, donderdag en vrijdag. De bijeenkomsten worden alleen in de ochtend gehouden. De voorlichting wordt gegeven door twee medewerkers van de gemeente, de ‘matchmakers’. Zij vertellen de deelnemers wat zij de komende vijftien weken kunnen verwachten en wat van hen wordt verwacht. De matchmakers begeleiden de deelnemers gedurende het hele traject van WerkLoont.

<sup>35</sup> Uit de interviews

Tijdens de voorlichting besteden de matchmakers aandacht aan de verschillende onderdelen van WerkLoont, het trajectplan, de WWB en de Participatiewet. Zij vertellen de deelnemers over de tegenprestatie die zij gaan verrichten: *“je doet wat terug voor de stad”*<sup>36</sup>. Ook krijgen de deelnemers uitleg wat de gemeente verstaat onder algemeen geaccepteerd werk: *“de aard en de omvang van het werk hoeft niet aan te sluiten bij hun opleiding en ervaring”*. Men kan meer of minder uren werken dan voorheen en een lager loon aanvaarden dan in het verleden als dat betekent dat je aan het werk kunt komen. Tijdens de centrale voorlichting komt direct een *‘jobhunter’* langs die de deelnemers vertelt welke vacatures er op dat moment zijn. Zij kunnen direct ter plekke reageren op de vacatures.

### Trajectplan

De deelnemers kunnen tijdens de voorlichting algemene vragen stellen aan de matchmakers en na afloop ook individuele vragen. Aan het eind van de voorlichting liggen voor de deelnemers trajectplannen klaar. De deelnemers zijn verplicht direct en ter plekke het trajectplan te ondertekenen. Ze krijgen allemaal hetzelfde trajectplan. Bijlage van het trajectplan is de informatie van de gemeente over *‘Afspraak is Afspraak’*. Als de uitkeringsgerechtigde de afspraken uit het trajectplan niet nakomt kan hij een maatregel opgelegd krijgen in de vorm van een korting van 30 – 100% op de uitkering of kan de gemeente de uitkering intrekken<sup>37</sup>.

Een week na de centrale voorlichting beginnen de deelnemers met de activiteiten, waarbij allereerst het vegen wordt opgestart. De gemeente vertelt de deelnemers aan de centrale voorlichting dat de gemeente bij het vegen van de deelnemers *“een positieve houding en een goed humeur”*<sup>38</sup> verwacht.

#### 3.2.3.3. Vegen en ander werk (*‘de werkcomponent’*)

De deelnemers starten een week na de voorlichtingbijeenkomst met het verplichte vegen, tenzij zij een betaalde baan voor acht uur per week hebben. De gemeente gaat ervan uit dat met het vegen arbeidsritme en algemene werknemersvaardigheden opgedaan worden. De gemeente Rotterdam baseert de werkcomponent op artikel 9, lid 1

<sup>36</sup> Uit de interviews

<sup>37</sup> Ambtelijke reactie op het conceptrapport: *“dit was inderdaad de werkwijze, maar sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 17 februari 2015 is dit niet meer het geval”*.

<sup>38</sup> Uit de interviews

van de WWB (thans Pw) waar de plicht tot arbeidsinschakeling is vastgelegd: vanaf de dag van melding voor een bijstandsuitkering is de uitkeringsgerechtigde verplicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren en naar vermogen door het college opgedragen maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten.

### **Vegen bij Service Dienst Werk**

Als het niet lukt voor acht uur in de week een betaalde baan te vinden, wordt één dag per week gewerkt bij Service Dienst Werk (SDW) te Rotterdam van 08.30 tot 16.30 uur met twee keer een pauze van een half uur. De gemeente heeft de werkzaamheden aan SDW uitbesteed. De gemeente vraagt van de deelnemers aan WerkLoont een tegenprestatie: de werkzaamheden bestaan uit schoffelen, vegen, bladeren verwijderen en samenwerken met Rotterdammers in buurten. Sommigen mogen werken in de zogenaamde linnenkamer of in het atelier.

**Uit het meldpunt:** *“Ik heb klachten over de hele idiote toestand bij WerkLoont. Wie heeft dit, in deze vorm, bedacht? Verplicht papierprikken. Minimaal veertig personen per dag die in grote groepen, gekleed in feestelijk oranje, drie keer per dag door de kleine wijk Zevenkamp gaan om papier te prikken. Wandelingen van een half uur waar je twee en een half uur over moet doen om de tijd vol te krijgen. En er is ook niets meer om te prikken. Zevenkamp is nog nooit zo schoon geweest. Papierprikken is niet erg maar dit is zo nutteloos. Nee, dit is niet iets terugdoen voor je uitkering (waarop zichzelf niets op tegen is). En nee, ik leer hier ook niet hoe ik moet werken (dat heb ik de afgelopen veertig jaar al geleerd). Dit is bewust vernederend bedoeld en voelt als een straf”.*

Met het vegen als tegenprestatie liep de gemeente in 2014 vooruit op de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. De gemeente wil dat het verplichte werken voor iedereen toegankelijk is, daarom kiest de gemeente voor het gemakkelijkste werk<sup>39</sup>: *“iedereen kan immers vegen”*. Het werk in het kader van de tegenprestatie mag geen regulier werk verdringen.

**Uit het meldpunt:** *“Ik moest prikken, maar dat wilde ik niet omdat mijn voormalige leerlingen mij zouden zien vegen”.*

De gemeente Rotterdam ziet het vegen bij SDW als algemeen geaccepteerde arbeid en een nuttige maatschappelijke activiteit. Hieraan kunnen volgens de gemeente geen eisen worden gesteld zoals aansluiting op opleiding en werkervaring.

**Uit het meldpunt:** *“WerkLoont is zinloos en demotiverend. Met 200 man door Alexander en over de Coolsingel lopen is zinloos. Dwang, bedreiging, strafkamp, versterkt door werkjassen met een logo van WerkLoont erop”.*

### Hoger opgeleiden

Uit de meldingen en klachten die de ombudsman ontving, blijkt dat hoger opgeleide uitkeringsgerechtigden moeite hebben met het vegen. Zij ervaren het vegen niet als een passend re-integratietraject. Werkervaring en opleiding zijn niet relevant voor de gemeente. De gemeente is van oordeel dat iedereen op dezelfde manier behandeld moet worden. Dat wil zeggen dat iedereen, ongeacht zijn opleiding, moet vegen<sup>40</sup>.

**Uit het meldpunt:** *“De manier waarop medewerkers van SoZaWe omgaan met cliënten laat te wensen over. Als cliënt krijg je vaak het gevoel gewantrouwd te worden.*

*Dit komt met name naar voren in opmerkingen die gemaakt worden tijdens de gesprekken. Zo werd tegen mij gezegd, nadat ik duidelijk had gemaakt hoe belachelijk veel en intensief ik heb gesolliciteerd en daar in geuren en kleuren over had verteld, dat het feit dat ik eventueel met mijn HBO-opleiding plantsoenen zou moeten schoonmaken, een ‘goede stimulans’ zou zijn”.*

### Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is voor de gemeente geen alternatief voor betaald werk of voor de vervanging van de werkcomponent. Volgens de gemeente zijn er onvoldoende mogelijkheden om vrijwilligerswerk te controleren. Wel is het mogelijk, als iemand daarmee de kansen op de arbeidsmarkt vergroot, vrijwilligerswerk naast het WerkLoonttraject te doen.

<sup>40</sup> Uit de interviews

**Uit het meldpunt: “Mij werd gezegd dat vrijwilligerswerk niet te leuk mag worden en ook niet tot gevolg mag hebben dat iemand te veel status krijgt. Dan zouden we geen werk meer zoeken”.**

### **3.2.3.4. De groepslessen (‘de vormingscomponent’)**

De deelnemers komen - na de voorlichtingsbijeenkomst en de start van de ‘werkcomponent’ - twee keer per week een dagdeel bijeen in de workshopruimten van WerkLoont aan het Heiman Dullaertplein waar zij gebruik kunnen maken van een computer, een telefoon en een kopieermachine/printer.

Het is de bedoeling van de gemeente dat de deelnemers zich door de groepslessen beter kunnen presenteren op de arbeidsmarkt om zo een baan te vinden. De onderwerpen van de groepslessen zijn onder meer: een cv maken, een sollicitatiebrief schrijven, een sollicitatiegesprek oefenen, oriëntatie op de arbeidsmarkt, telefoneren met werkgevers en het gebruik van social media. Tijdens de groepslessen komen jobhunters, net als tijdens de centrale voorlichting, langs en stellen de deelnemers op de hoogte van beschikbare vacatures. Solliciteren kan via een motivatiebrief die ingeleverd wordt bij de matchmakers.

De matchmakers proberen de deelnemers te enthousiasmeren maar zij handhaven ook. Zij worden attent gemaakt op hun kleding: *“geen petjes of trainingspakken, want er kan altijd een jobhunter of een werkgever langskomen.”* Ook mag niet gegeten worden tijdens de modules. De telefoons mogen aan blijven, want er kan een werkgever bellen.

### **Huiswerk en solliciteren**

De deelnemers zijn verplicht vier uur per week aan huiswerk te besteden. WerkLoont verwacht een actieve opstelling, de deelnemers moeten vijf keer per week solliciteren en ook breed solliciteren. Zij hebben een inspanningsverplichting van twintig sollicitaties per maand. Ook wordt verwacht dat zij huiswerkopdrachten maken en dat zij op alle werkdagen tussen 08.30 en 17.30 uur per telefoon en per mail bereikbaar zijn.

**Uit het meldpunt:** *“Ik moet twee dagdelen op locatie komen voor de modules. Dit is op sommige momenten heel leerzaam maar er zit ook heel veel informatie tussen waarbij ik echt het gevoel krijg dat ze dingen staan uit te leggen aan een groep domme mensen die niks snappen”.*

### **Gemengde groepen**

De deelnemers zitten in een gemengde groep. Bij de samenstelling houdt Werk en Inkomen geen rekening met achtergrond en/of opleiding. De gemeente gaat ervan uit dat de deelnemers elkaar in groepsverband onderling kunnen helpen, adviseren en motiveren. Bij de aanwas van nieuwe uitkeringsgerechtigden ziet de gemeente de laatste tijd een stijging van het aantal hoger opgeleiden. Inmiddels bestaat binnen WerkLoont een pilot<sup>41</sup> voor HBO-opgeleiden. Binnen deze pilot biedt Werk en Inkomen HBO-opgeleiden andere modules aan.

**Uit het meldpunt:** *“Re-integratie loopt niet voor HBO-ers met kennisachterstand. Er zijn geen opfriscursussen”.*

### **Verzuim**

Als iemand niet aanwezig kan zijn of ziek is, dan moet dat gemeld worden bij de matchmaker. Doet de deelnemer dat niet dan kan de gemeente een maatregel opleggen. Aan het begin van iedere groepsles moeten de deelnemers een presentielijst tekenen. Als iemand te laat komt dan kan hij ook een maatregel krijgen. Als iemand afwezig is vanwege een sollicitatie is dat een goede reden, want sollicitaties gaan altijd voor.

#### **3.2.3.5. Uitstroom uit WerkLoont**

Na afronding van het traject van WerkLoont stromen de deelnemers uit naar een reguliere baan, of naar één van de sectorteam voor het vinden van een baan. Als iemand na afloop van WerkLoont naar het oordeel van de gemeente nog belemmeringen heeft, gaat hij eerst naar Werkdiagnose. Sommigen stromen uit omdat zij gewoonweg stoppen met de uitkering.

<sup>41</sup> Uit de interviews

### 3.2.4. *Werkdiagnose*

Als iemand tijdens de Werkintake aangeeft nog niet te kunnen werken of als de gemeente zelf constateert dat er nog belemmeringen zijn, meldt de medewerker van de gemeente de uitkeringsgerechtigde eerst aan voor Werkdiagnose. Ook iemand die vanuit WerkLoont nog niet klaar is voor de arbeidsmarkt wordt aangemeld voor Werkdiagnose. Deelname aan Werkdiagnose is verplicht. Werkdiagnose zet de gemeente in om uitkeringsgerechtigden te laten ontdekken welke belemmeringen zij hebben en duidelijk te krijgen wat zij nodig hebben (opheffen belemmeringen) om aan het werk te gaan.

#### Vragenlijst

De uitkeringsgerechtigde vult bij Werkdiagnose op de computer een vragenlijst in. Het invullen van de vragenlijst gaat via de door TNO ontwikkelde Dariuz methode. De vragenlijst bevat 200 vragen over opleiding en werkervaring, waar iemand goed in is, gezondheid, en welke belemmeringen ervaren worden om te werken. Ook zijn er vragen over huisvesting en kinderopvang. Het is de bedoeling dat iemand door het invullen van de vragenlijst veel over zichzelf leert. De ingevulde vragenlijst geeft de werkconsulent inzicht in de afstand tot de arbeidsmarkt en de trajecten die mogelijk zijn.

**Uit het meldpunt:** *“Ik kreeg een uitnodiging voor een cursus voor migranten, terwijl ik uitstekend in de Nederlandse taal kan communiceren, ik ben een geboren en getogen Rotterdamse”.*

#### Opstellen rapportage

Op basis van de ingevulde vragenlijst krijgt de uitkeringsgerechtigde een gesprek met een Dariuz gecertificeerde werkconsulent. Na dit gesprek stelt de gemeente een rapportage op. Een andere werkconsulent bespreekt het rapport met de uitkeringsgerechtigde. Samen bekijken zij welke activiteiten nodig zijn om stappen te maken naar een betaalde baan of vrijwilligerswerk. Ook wordt gekeken naar ondersteuning die naar het oordeel van de werkconsulent nodig is om belemmeringen weg te nemen, zoals bijvoorbeeld het volgen van een cursus Nederlandse taal of een computercursus. Als iemand medische problemen heeft kan hij doorgestuurd worden voor een medische diagnose. Tijdens het onderzoek ter plaatse bleek dat uitkeringsgerechtigden daarvoor

niet meer op korte termijn doorgestuurd konden worden (door de gemeente was te weinig ingekocht bij de gecontracteerde artsen)<sup>42</sup>: medische diagnose kon pas weer in 2015 worden uitgevoerd.

### 3.2.5. *ExIT*

Een beperkt deel van de uitkeringsgerechtigden met belemmeringen kan in het ExIT traject worden geplaatst. Alleen in het geval van multiproblematiek wordt de extra intensieve trajectaanpak van Exit ingezet. In dit traject krijgen uitkeringsgerechtigden intensieve begeleiding bij het vinden van werk. ExIT is een samenwerkingsverband tussen de uitkeringsgerechtigde, de gemeente Rotterdam en de Parnassia Groep. In ExIT werkt de uitkeringsgerechtigde aan oplossingen voor bijvoorbeeld persoonlijke of financiële problemen, het niet hebben van structuur in het dagelijks leven, sollicitatievaardigheden of het opdoen van werkervaring op een werkervaringsplaats. Na het intakegesprek krijgt de uitkeringsgerechtigde een diagnostisch onderzoek door een psycholoog en een huisbezoek. Vervolgens volgt een Interdisciplinair Overleg (IDO) over de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Het IDO bestaat uit de contactpersonen van de gemeente (*'de ExITregisseurs'*), een arbeidshulpverlener van de Parnassia Groep, een maatschappelijk werker, een psycholoog en een arbeidsbemiddelaar. Het overleg leidt tot een plan van aanpak dat activiteiten kan bevatten als sporten, contexttrainingen, Travers (netwerktrainingen die door werkgevers zijn bedacht), arbeidsmarkttrainingen of werkervaringsplaatsen bij bijvoorbeeld Magiso10 of De Delft. Het ExIT-traject duurt in principe twee jaar. Onderdeel van ExIT kan ook de training *'Aan de Slag'* zijn.

#### **Training *'Aan de Slag'***

De training *'Aan de Slag'* is een sollicitatietraining die bestaat uit vier dagdelen. Extern ingehuurde trainers geven de trainingen. De training bestaat uit cv-vaardigheden, sollicitatietrainingen, het benoemen van de eigen kwaliteiten, netwerken en social media. Na deze training zijn de deelnemers klaar uit te stromen naar werk en meldt de werkconsulent ze aan voor één van de sectorteam.

De inhoud van de trainingen is niet afgestemd op vergelijkbare trainingen bij WerkLoont of de sectorteam<sup>43</sup>. Het kan voorkomen

<sup>42</sup> Ambtelijke reactie op het conceptrapport: *"Dat was in november 2014 het geval. Er zijn toen extra diagnoses ingekocht die in december 2014 konden worden ingezet."*

<sup>43</sup> Uit de interviews



dat een uitkeringsgerechtigde diverse trajecten van de gemeente volgt en daarbij verschillende soorten sollicitatietrainingen krijgt. Inhoudelijk kunnen de trainingen anders zijn.

### 3.2.6. De sectorteams

#### Matchbaar

Na afronding van het traject WerkLoont of een ander traject in het kader van re-integratie is de uitkeringsgerechtigde, ervan uitgaande dat er geen belemmeringen meer zijn, ‘matchbaar’. Matchbaar betekent dat iemand direct bemiddelbaar is voor de arbeidsmarkt en ‘kan werken’. De uitkeringsgerechtigde heeft dus geen ernstige psychische of fysieke beperkingen, is voldoende gemotiveerd en spreekt voldoende Nederlands. De gemeente ziet belastingschulden en onbeheersbare schulden ook als een beperking, evenals het niet hebben van kinderopvang. Daarnaast beschikt de uitkeringsgerechtigde over voldoende werknemersvaardigheden zoals op tijd komen, afspraken kunnen maken, samen kunnen werken, collegiaal zijn en gevoel voor arbeidsverhoudingen hebben. De werkconsulent meldt een matchbare uitkeringsgerechtigde aan bij één van de sectorteams van de gemeente Rotterdam. Ook de sectorteams gaan ervan uit dat iemand zelf actief is werk te vinden en zelf weet wat nodig is om betaald werk te vinden (het principe van zelfsturing).

#### Sectorteams

Het doel van de sectorteams is het realiseren van uitstroom van uitkeringsgerechtigden<sup>44</sup> naar betaalde banen. Door middel van begeleiding, coaching en training proberen de matchmakers de uitkeringsgerechtigden binnen een termijn van negen maanden aan het werk te krijgen. De sectorteams vervullen de vacatures die het WSPR<sup>45</sup> (WerkgeversServicepunt Rijnmond) hun aanbiedt. De sectorteams zetten verschillende methoden in om een uitkeringsgerechtigde te matchen op openstaande vacatures zoals directe plaatsing, proefplaatsing, baanbegeleiding op het werk, re-integratie, groepsdetachering en maatwerkafspraken.

<sup>44</sup> De gemeente Rotterdam noemt uitkeringsgerechtigden werkzoekenden

<sup>45</sup> Zie paragraaf 3.2.7.

Er zijn vijf sectorteam, die zich ieder gespecialiseerd hebben in een bepaald beroepsgebied:

- Bouw en Techniek;
- Haven, Tuinbouw, Transport en Logistiek;
- Zorg, Schoonmaak en Welzijn;
- Detailhandel, Administratie en Call Center;
- Horeca, ICT en Beveiliging.

**Uit het meldpunt:** *“Ik zit bij de sectorteam. Ik ben ingedeeld bij de sector Bouw. De matchmaker zou op zoek gaan naar een baan. Het eerste gesprek bevatte al een dreigement, als ik niet voldoe aan de afspraken, dan wordt Handhaving ingeschakeld. Het is feodaal zoals het gaat. Niet alles is passend werk. Ik moet solliciteren naar parkeerregelaar. Ik ben het niet geworden vanwege lichamelijke beperkingen. Ik vond het een rare baan als je in de bouw bent ingedeeld. Ik ben 61 jaar en ik vind het jammer dat het geen maatwerk is”.*

Een uitkeringsgerechtigde gaat in eerste instantie naar een sectorteam dat het meeste aansluit bij zijn vaardigheden, opleiding en eventuele werkervaring. De uitkeringsgerechtigde heeft echter de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren. Dat betekent dat de uitkeringsgerechtigde iedere baan, ook als die ligt buiten zijn voorkeur en ervaring, moet accepteren. Een uitkeringsgerechtigde is verplicht mee te werken, anders heeft dit gevolgen voor de hoogte van de uitkering.

### **Pilot handhaafteam bij de sectorteam**

Bij de sectorteam stuurt men vanaf het begin op het naleven van de regels. Een uitkeringsgerechtigde mag bijvoorbeeld niet twee keer te laat zijn bij een bedrijf waar hij aan de slag gaat. Bij maatregelwaardig gedrag werd de uitkeringsgerechtigde voorheen opgeroepen voor een hoorgesprek met een matchmaker over een op te leggen maatregel. In februari 2014 startte een pilot met een zogenaamd Handhaafteam<sup>46</sup>. Dit team probeert een eenduidig maatregelenbeleid vorm te geven. Het maatregelenbeleid moet voor iedereen

<sup>46</sup> Uit onderzoek ter plaatse

helder zijn. Het beleid is strikt. Zodra een matchmaker constateert dat sprake is van maatregelwaardig gedrag, wordt de uitkeringsgerechtigde opgeroepen voor een hoorgesprek met een medewerker van het Handhaafteam. De uitkeringsgerechtigde ontvangt daarvoor een aangetekende brief. In het hoorgesprek kan de uitkeringsgerechtigde zijn verhaal doen. Daarna maakt de medewerker van het Handhaafteam een afweging over de op te leggen maatregel. Als de uitkeringsgerechtigde niet komt opdagen voor een hoorgesprek, krijgt hij een standaardmaatregel opgelegd. Als men twee keer niet komt opdagen, wordt de uitkering beëindigd<sup>47</sup>. De uitkeringsgerechtigde kan, als de maatregel na het hoorgesprek wordt gehandhaafd, bezwaar aantekenen bij de gemeente.

### Medewerkers bij de sectorteam

Ook binnen de sectorteam is een veelheid aan functionarissen actief. Er zijn matchmakers, jobhunters, jobcoaches, contactpersonen, trainers en verzuimmedewerkers. De uitkeringsgerechtigde krijgt in eerste instantie te maken met een matchmaker.

#### Matchmaker

Iedere uitkeringsgerechtigde heeft een eigen matchmaker die hem begeleidt bij het vinden van werk. Aan het begin van het traject bij het sectorteam stelt de uitkeringsgerechtigde een Persoonlijk Actie Plan op. Daarin geeft de uitkeringsgerechtigde aan wat hij concreet doet om werk te vinden, wat hij daarvoor nodig heeft, wanneer hij daarmee aan de slag gaat en wanneer hij daarmee klaar is. Zowel uitkeringsgerechtigde als matchmaker ondertekenen het Persoonlijk Actie Plan. De matchmaker stelt kandidaten voor bij werkgevers. De matchmaker voert regelmatig gesprekken over de voortgang. Indien nodig wordt een opleiding of een proefplaatsing (met behoud van uitkering) ingezet. Het kan zijn dat een werkgever na een proefplaatsing niet verder wil en geen arbeidscontract aanbiedt.

#### Jobhunter, jobcoach, contactpersoon en trainer

Een uitkeringsgerechtigde kan bij de sectorteam - naast een matchmaker - ook te maken krijgen met een jobhunter, jobcoach, trainer of contactpersoon. De jobhunter gaat voor de uitkeringsgerechtigde op zoek naar vacatures. Als de uitkeringsgerechtigde

<sup>47</sup> Ambtelijke reactie gemeente op conceptrapport: "Dit was inderdaad de werkwijze, maar sinds een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 17 februari 2015 is dit niet meer het geval".

aan het werk is gegaan krijgt hij gedurende zes maanden begeleiding van een jobcoach. De jobcoach biedt hulp als er bijvoorbeeld problemen zijn in de werk- of privésituatie. De uitkeringsgerechtigde volgt ook diverse trainingen bij de sectorteam. De trainers zetten zich in om de uitkeringsgerechtigden extra matchbaar te maken. Indien de uitkeringsgerechtigde in een werkervaringsplaats wordt geplaatst krijgt hij te maken met een contactpersoon.

### Verzuimmedewerkers

De gemeente heeft verzuimmedewerkers in dienst. De verzuimmedewerkers gaan op huisbezoek als de uitkeringsgerechtigden afbellen voor een werkervaringsplaats of een training. Zij gaan ook op huisbezoek als iemand een intake of een voortgangsgesprek afzegt.

### Werkervaringsplaats

Als een uitkeringsgerechtigde na negen maanden niet is uitgestroomd, wordt sectoroverschrijdend gezocht naar een werkervaringsplaats. Als werkervaringsplaatsen meldt de gemeente activiteiten aan bij bijvoorbeeld:

- Piekfijn;
- Magiso10;
- Samenlevingswerk;
- Bunnik Plants;
- Stadsbeheer;
- Melanchton school (social media);
- Belteam W & I;
- of bij de Werkpleinen als gastvrouw/helpdeskmedewerker.

De uitkeringsgerechtigde heeft dan geen contact meer met de matchmaker, maar met een contactpersoon namens Werk en Inkomen. Dit contact is minder intensief dan met de matchmaker. De uitkeringsgerechtigde houdt de verplichting te solliciteren en op werkdagen van 09.00 – 17.00 uur telefonisch bereikbaar te zijn.

Voor de werkervaringsplaatsen krijgt de uitkeringsgerechtigde een apart contract. De werkzaamheden op de werkervaringsplaatsen beslaan drie à vier dagen per week. De duur van een werkervaringsplaats is drie maanden met een eventuele verlenging van drie

maanden. Na zes maanden werken op een werkervaringsplaats wordt de uitkeringsgerechtigde 'werkfit' verklaard. De uitkeringsgerechtigde gaat weer terug naar een matchmaker. Zodra de uitkeringsgerechtigde een (parttime) baan vindt, stopt de werkervaringsplaats.

### **3.2.7. Het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR)**

Het WerkgeversServicepunt Rijnmond(WSPR) is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en het UWV. Het WSPR acquireert vacatures voor mensen in de WWB (thans Pw), WSW, WIA/Wajong en UWV. Het WSPR focust zich op werkgevers. Het WSPR zegt alleen maar zaken te willen doen met werkgevers die daadwerkelijk vacatures hebben.

Volgens het WSPR kunnen zij genoeg vacatures vinden. De meeste functies zijn op MBO niveau of lager. Zeventig procent van de Rotterdamse beroepsbevolking heeft maximaal een MBO opleiding.

Bij het WSPR werken - ten hoeve van de re-integratietrajecten van Werk en Inkomen - accountmanagers, coördinatoren en business designers. Zij zoeken vacatures voor de re-integratiedoelgroepen van de gemeente en maken afspraken met werkgevers. Bij veel vacatures wordt een voortraject (bijvoorbeeld een opleiding of proefplaatsing) ingezet. De accountmanager is degene die intensief overleg voert met de sectorteamen en de vacatures acquireert.

### **3.2.8. De re-integratiebedrijven**

#### **3.2.8.1. Inleiding**

De gemeente Rotterdam heeft met een groot aantal (ongeveer 100) re-integratiebedrijven, zoals De Delft, SDW, Magiso10, de Buzinezzclub en het Werkcafé, contracten afgesloten voor re-integratietrajecten. De re-integratiebedrijven ondersteunen de uitkeringsgerechtigden bij het vinden van werk door het bieden van werkervaringsplaatsen of scholing. De gemeente maakt niet alleen gebruik van externe re-integratiebedrijven, maar heeft zelf ook werkervaringsplaatsen zoals bij Stadsbeheer en het buurtserviceteam. Daarnaast worden

uitkeringsgerechtigden geplaatst bij de Piekfijn winkels, bij de sociale wijkvoorziening en bij Sociale Werkplaats (SW) in Rotterdam-Zevenkamp.

**Uit het meldpunt:** *“Ik werk nu bij Magiso10. Ik heb de eerste week acht uur gewerkt. Ik vond het leuk werk. De tweede week was er na 13.00 uur geen werk meer, maar moest ik toch blijven tot 16.00 uur. Het was er erg koud”.*

### **Aanbesteding**<sup>48</sup>

De gemeente sloot een paar jaar geleden - na aanbestedingsprocedures - veel grote contracten af met re-integratiebedrijven. Tegenwoordig sluit de gemeente steeds meer contracten op maat af. De Werkpleinen formuleren op basis van de contacten met de uitkeringsgerechtigden de behoefte aan de re-integratietrajecten. Een aantal re-integratiebedrijven gaf tijdens het onderzoek ter plaatse aan dat de aanbesteding door de gemeente Rotterdam is verbeterd. In plaats van een uitgewerkt plan of product op tafel te leggen en in zee te gaan met de goedkoopste aanbieder, wordt vaker alleen een probleem benoemd en daarbij een budget vastgesteld<sup>49</sup>. De re-integratiebedrijven kunnen dan zelf met voorstellen komen. Een aantal re-integratiebedrijven zegt in trajecten meer variatie en maatwerk te kunnen leveren voor de uitkeringsgerechtigde dan is toegestaan door de gemeente. Volgens sommige re-integratiebedrijven dwingt de gemeente hen bij uitkeringsgerechtigden een strengere aanpak te hanteren dan ze zelf verantwoord vinden zoals met het opnemen van de Meldplicht Maatregelwaardig gedrag in contracten.

### **Contracten**

Zowel de Juridische afdeling, de afdeling Control van het cluster Werk & Inkomen en het WSPR toetsen de inkoopcontracten<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Ambtelijke reactie op het conceptrapport: *“Mede door de beperkte financiële ruimte is de afgelopen jaren de blik op re-integratie zakelijker geworden. Zowel de werkzoekende als de gemeente zijn niet gebaat bij trajecten die niet arbeidsmarktgericht zijn. Het streven is zoveel mogelijk Rotterdammers zelfredzaam te laten zijn. Daar horen rechten en plichten bij. Re-integratie is niet vrijblijvend. Ook aan de re-integratiebedrijven worden daarom (onder andere via resultaatfinanciering) kaders gesteld.”*

<sup>49</sup> Uit de interviews

<sup>50</sup> Ambtelijke reactie op het conceptrapport: *“Het is belangrijk onderscheid te maken tussen de inkoop- en samenwerkingscontracten. Bij de eerste vorm is sprake van een opdrachtgever en opdrachtnemerrelatie. Bij de tweede vorm gaat het veelal om een samenwerking met bijvoorbeeld een werkgever of intermediair die banen ter beschikking heeft.”*

Zodra een inkoopcontract is getekend plaatst de gemeente het contract in het RMW-systeem (Re-integratie Module Werk). In het RMW-systeem wordt *'alles wat met werk te maken heeft'* geregistreerd. De contracten met de re-integratiebedrijven lopen gemiddeld een jaar, met een optie tot verlenging. Wekelijks sluit de gemeente gemiddeld twee tot drie contracten af. In principe wordt een uitkeringsgerechtigde niet langer dan zes maanden geplaatst bij een re-integratiebedrijf. Het is mogelijk deze termijn te verlengen. Het aantal uren is voor de uitkeringsgerechtigde maatwerk (met een maximum van 32 uur per week).

### **Toezicht**

In de contracten met de re-integratiebedrijven staan de prestaties die de bedrijven moeten leveren. Daarin staat ook wat de gemeente doet als opdrachtgever, de verplichtingen van de werknemer (uitkeringsgerechtigde) en de voorwaarden op grond waarvan de gemeente betaalt. Met uitzendbureaus (in de rol van re-integratiebedrijf) wordt door de gemeente wel eens op basis van no cure-no pay gewerkt. Het re-integratiebedrijf moet de prestaties per geplaatste uitkeringsgerechtigde registreren en verantwoorden om te kunnen declareren bij de gemeente. Het re-integratiebedrijf houdt ook het verzuim van een geplaatste uitkeringsgerechtigde bij.

#### **3.2.8.2. De bedrijven**

De ombudsman heeft gedurende de maanden november en december 2014 onderzoek ter plaatse gedaan bij Magiso10, De Delft, de Buzinezzclub, het Werkcafé, de pilot Groepsdeta, en de Sociale Werkplaats. De behuizing van verschillende locaties van re-integratiebedrijven was veelal gedateerd en in een enkel geval zelfs wat deprimerend. Sommige re-integratiebedrijven hadden een eigen klachtenreglement, maar daar werd in de praktijk niet of nauwelijks een beroep op gedaan door de uitkeringsgerechtigden.

**Uit het meldpunt: *"Het werk en de werksfeer op de Bovendijk waren afschuwelijk, intimiderend (door de leidinggevende en de voormannen) en zeer geestdodend!"***

## **Magiso10**

*Magiso10 is een besloten vennootschap met een normale structuur. Het werk van Magiso10 wordt op meerdere manieren gefinancierd, omdat er gewerkt wordt met verschillende doelgroepen en opdrachtgevers.*

*Door de Participatiewet komt een aantal doelgroepen en financieringsstromen onder één noemer: het Participatiebudget. Magiso10 genereert ook zelf omzet door het leveren van diensten en producten.*

Uitkeringsgerechtigden kunnen in het kader van werkervaringsplaatsen (WEP's) bij Magiso10 geplaatst worden. Bij Magiso10 werken mensen met allerlei achtergronden en vanuit verschillende financieringsstromen (AWBZ, SW, WWB en Wajong). Bij Magiso10 zijn meerdere sectoren, zoals OMB en Totaalonderhoud. Magiso10 OMB is actief op het gebied van kringloopwinkels, onderhoud openbare ruimte, postbezorging, fietsenstallingen, reparatie en onderhoud van scootmobielen (inclusief een eigen ophaaldienst en het terugbrengen na reparatie) en diverse andere werksoorten. In 2015 verhuist deze afdeling naar de Olympiaweg, omdat het huidige pand aan de Kinderdijkstraat niet meer aan de eisen van deze tijd voldoet.

Magiso10 Totaalonderhoud is actief op het gebied van schoonmaak, bijvoorbeeld in het Feijenoord-stadion en onderhoudswerkzaamheden bij Diergaarde Blijdorp. Magiso10 heeft de Stadskwekerij aan de Bovendijk overgenomen van de gemeente. Zij levert planten aan tuinders in het Westland en verkoopt eigen producten via de veiling. Ongeveer 10% van de deelnemende uitkeringsgerechtigden stroomt uit de uitkering naar een baan bij Magiso10 zelf.

Deelnemers krijgen naast de uitkering een onkostenvergoeding (reiskosten en dergelijke) van € 100,- per traject.

## **De Delft**

*Stichting De Delft is een productiebedrijf (voor maritieme en niet maritieme productie), een leerwerkbedrijf (voor diverse sectoren zoals hout, metaal, schilderen, schoonmaak en horeca), een museum (een bezoekers- en educatiecentrum voor maritieme ambachten) en organiseert horecaevenementen. Sinds april 2014 is De Delft een Stichting. Het productiebedrijf voert opdrachten uit voor het bedrijfsleven en voor particulieren en zet hierbij de trajectdeelnemers van het*



*leer/werkbedrijf in. De gemeente heeft drie contracten afgesloten met De Delft<sup>51</sup>: het contract Talentontwikkeling, het contract Bouw en Techniek en het contract Participatiecarroussel.*

Bij De Delft kunnen uitkeringsgerechtigden geplaatst worden die werkervaring missen. Ze leren er werknemersvaardigheden aan en doen kennis op met houtbewerking, elektra en metaal. De uitkeringsgerechtigde werkt er 32 uur per week van maandag tot en met donderdag van 08.00 uur tot 16.00 uur.

De uitkeringsgerechtigde kan tijdens het eerste deel van het traject geen vakantie opnemen. Het productiebedrijf beschikt over een houtwerkplaats, metaalwerkplaats, inpakafdeling, horeca, koeriersdienst, en een facilitaire dienst.

In het kader van het contract 'Talentontwikkeling' is het de bedoeling dat uitkeringsgerechtigden binnen twee jaar ontdekken wat hun individuele mogelijkheden zijn. Dit moet uiteindelijk leiden tot een betaalde baan. In het kader van het contract Bouw en Techniek vinden er meerdere trajecten plaats. Bij het 'Prevoorschakeltraject' (traject van twee maanden) wordt gekeken hoe de werkhouding is en de motoriek. Bij het 'Voorschakeltraject' wordt begonnen met het trainen van eenvoudige (electro) technieken (traject van maximaal drie maanden). Gedurende dit traject wordt gekeken naar belastbaarheid en handvaardigheid van de uitkeringsgerechtigde. De uitkeringsgerechtigde wordt de mogelijkheid geboden het VCA-certificaat<sup>52</sup> te behalen. De 'Participatiecarroussel' is een project waarbij wordt gekeken of De Delft in staat is met behulp van andere partijen mensen aan het werk te helpen. De ondersteunende/hulpverlenende regie ligt bij De Delft.

Bij De Delft zijn vijf werkmeesters in dienst die de uitkeringsgerechtigden instrueren en begeleiden. Daarnaast zijn jobcoaches van de sector Bouw en Techniek van de gemeente aanwezig. Sommige uitkeringsgerechtigden zitten langer dan twee jaar in een re-integratietraject bij De Delft.

<sup>51</sup> Uit de interviews

<sup>52</sup> VCA staat voor Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM) Checklist. VCA-certificatie is bedoeld voor bedrijven die werkzaamheden uitvoeren met verhoogd risico in een risicovolle omgeving

## **Buzinezzclub**

*De Buzinezzclub BV is een nevenvestiging van Popvox<sup>53</sup>. Het is een besloten vennootschap met een gewone structuur. Daarnaast is er de Stichting Stimulering Jong Ondernemerschap. De Buzinezzclub wordt gefinancierd door middel van een Social Impact Bond<sup>54</sup>(SIB). Een SIB is een soort partnerschap gericht op het vooraf financieren van sociale dienstverleners door private investeerders in plaats van door de overheid.*

De Buzinezzclub begeleidt jongeren met een uitkering bij het maken van de stap naar een eigen onderneming, opleiding of werk. Het doel van de Buzinezzclub is alle jongeren die deelnemen 'ondernemend' te krijgen of een opleiding te laten volgen om een startkwalificatie voor een baan te halen. De Buzinezzclub achterhaalt eerst wat de jongere echt wil bereiken. Wat is de droom van de jongere? Het Jongerenloket selecteert de jongeren die in aanmerking komen voor de Buzinezzclub. Voor dit traject dient de jongere tussen de 17 en 27 jaar te zijn, niet langer dan twee jaar in een uitkering te zitten (want anders is de afstand tot de arbeidsmarkt te groot) en vier dagen in de week beschikbaar te zijn. Het opleidingsniveau is meestal MBO of lager. Het traject duurt een half jaar. Als de deelnemers het Buzinezztraject tussendoor beëindigen wordt melding gedaan bij het Jongerenloket. Het Jongerenloket bepaalt of er al dan niet een maatregel wordt opgelegd.

De Buzinezzclub is begin 2013 gestart en biedt workshops, persoonlijke coaching, stage en toegang tot een netwerk van ondernemers en professionals. Per half jaar stromen veertig jongeren in. De eerste groep is in maart 2014 begonnen en inmiddels uitgestroomd. De investeerders financieren het project voor. De gemeente betaalt na een jaar de investeerders terug als een jongere is uitgestroomd. De investeerders krijgen 15% rendement als een jongere één jaar (maximaal 30% voor twee jaar) uit de bijstand blijft. Als de jongere niet uitstroomt krijgen de investeerders geen geld. De gemeente Rotterdam loopt door de 'no cure no pay' constructie zelf geen financieel risico bij deze trajecten.

<sup>53</sup> [www.kvk.nl](http://www.kvk.nl) (13 februari 2015)

<sup>54</sup> Social Impact Bonds Introductie van een nieuw financieringsmodel in Nederland

## Het Werkcafé

*Stichting Werkcafé is gestart met een Werkcafé in 2008 in Dordrecht. Sinds 2009 is er in Rotterdam een Werkcafé. Onder de vlag van de Stichting zijn er Werkcafés in Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De Stichting heeft een directeur en een Raad van Toezicht. Op elke locatie werkt een betaalde projectleider. De webredacteuren en overige krachten hebben een bijstandsuitkering of een andere uitkering.*

Het Werkcafé is een website waar iedereen die werk zoekt, informatie en hulp kan vinden of berichten kan achterlaten en lotgenotencontact kan hebben. Eén keer per maand is er Werkcafé Live. Dat zijn bijeenkomsten waar gemiddeld 100 tot 120 uitkeringsgerechtigde Rotterdammers samen komen voor gratis workshops en contacten met andere uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden komen vaak bij het Werkcafé terecht via een verwijzing door team ExIT.

Het doel van het Werkcafé is uitstroom naar betaald werk. Gedurende een periode van maximaal zes maanden doen wel en niet-uitkeringsgerechtigden werkervaring op. De bedoeling is dat die werkervaring helpt bij het vinden van een betaalde baan. De werkzaamheden bestaan uit het onderhouden van een website, grafisch design, het schrijven van blogs en artikelen, het geven van informatie en anderen ondersteunen bij het maken van een cv of sollicitatiebrief. Stichting Werkcafé werkt samen met anderen: trainers en coaches, de Rotary, Stichting DOCK, Project 014.

## De pilot Groepsdeta

Er is een pilot geweest om WWB-ers (of mensen met een IOAW of IOAZ-uitkering) via SSC Flex<sup>55</sup> een betaalde baan te bieden van vijf maanden<sup>56</sup>. Ze werkten 36 uur per week en kregen het minimumloon. Deelnemers moesten onder andere lichamelijk gezond zijn, met mensen kunnen werken met een SW-indicatie en bereid zijn te blijven solliciteren naast een reguliere werkweek. Ze werden onder andere aan het werk gezet in de kassen en bij Verstegen Spices & Sauces. Bij laatstgenoemde worden ook nachtdiensten gedraaid. Overwerk werd niet betaald, maar kon wel worden omgezet in

<sup>55</sup> SSC Flex is een aparte BV binnen de gemeente Rotterdam en ondergebracht bij de Serviceorganisatie

<sup>56</sup> Dit was bij de eerste lichting 6 maanden, maar dan zou automatisch recht op WW ontstaan.



verlof. Van de eerste groep van 100 deelnemers hebben ongeveer 37 personen een betaalde baan gevonden tijdens de zes maanden van het traject. De tweede groep bestond uit 60 personen. De gemeente verlengt de pilot groepsdetachering niet.

### **Sociale Werkplaats (SW)**

Momenteel zijn er geen uitkeringsgerechtigden met een bijstands-uitkering actief bij de Sociale Werkplaats (SW) Zuidlaardermeer. Vanwege de aanstaande veranderingen werden in 2014 nog zoveel mogelijk Wsw-ers geplaatst en was er geen ruimte voor WWB-ers. In de toekomst moet dit wel gaan gebeuren, als de huidige groep met een indicatie door natuurlijk verloop afneemt en ruimte ontstaat voor nieuwe aanwas. Sinds de Participatiewet geeft de gemeente geen SW-indicaties meer af. Er komen drie hoofdvormen van plaatsingen: Werkervaringsplaatsen (WEP's), Nieuw beschut en arbeidsbesteding. Bij de SW wordt momenteel een pilot gedaan met het programma Werkstap. De pilot brengt in kaart wat deelnemers kunnen en wat voor vaardigheden ze verder kunnen ontwikkelen.

### **3.2.9. De unit Bijzondere Onderzoeken (uBO) van Werk en Inkomen**

De unit Bijzondere Onderzoeken onderzoekt vermoedens van fraude door ondermeer uitkeringsgerechtigden. De uitkeringsgerechtigden die uitgenodigd worden voor rechtmatigheidsgesprekken in het kader van Heronderzoek 2015 worden door uBO geselecteerd en gemonitord. De bewijslast ligt bij de uitkeringsgerechtigde, die een grote hoeveelheid papieren en documenten moet inleveren. Ontbreken bepaalde papieren of documenten dat kan de uitkering worden beëindigd.

**Uit het meldpunt:** *“De gemeente creëert feiten bij politieke stellingen. Dit zie je bijvoorbeeld bij de unit Bijzondere Onderzoeken. Iemand bedenkt dat het verdacht is als twee uitkeringsgerechtigden op een adres wonen maar geen relatie hebben (kamerhuur). Vervolgens worden al deze mensen opgeroepen en moeten ze een waslijst aan stukken meenemen. Als een stuk ontbreekt dan volgen harde consequenties. Vervolgens kan geroepen worden: zie je wel dat er wat aan de hand was! Ik herken veel in het rapport van de Nationale Ombudsman over de Fraudewet”.*

## Ervaringen en bevindingen

Het pad naar werk.....  
*niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk concentreert zich op de ervaringen van de uitkeringsgerechtigden en de bevindingen van de ombudsman. Wat ervaart de uitkeringsgerechtigde tijdens het re-integratietraject? Waar loopt de uitkeringsgerechtigde tegenaan? Wat heeft de ombudsman gezien? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen heeft de ombudsman gekeken naar:

- klachten en ervaringen die de ombudsman ontving voorafgaand aan en tijdens dit onderzoek;
- meldingen en ervaringen uit het meldpunt Re-integratie WWB;
- informatie uit de gehouden interviews;
- bevindingen en observaties tijdens de onderzoeken ter plaatse.

### 4.2 Klachten en meldingen

De ombudsman bestudeerde meer dan 100 klachten en meldingen. Een deel van de klachten was al bij de ombudsman bekend en gaf aanleiding tot dit onderzoek op eigen initiatief. Eén melding of klacht bevatte vaak meerdere klachtelelementen of onderwerpen. Van 12 november tot 12 december 2014 stelde de ombudsman het meldpunt Re-integratie WWB open. Rotterdammers met een uitkering konden de ombudsman bellen, maar konden ook online hun ervaringen met de Rotterdamse aanpak doorgeven. Om de drempel laag te houden kon ook anoniem worden gemeld. Een beperkt aantal melders vertelde anoniem te willen blijven uit angst voor mogelijke pesterijen of represailles van Werk en Inkomen.

Naast het bestuderen van de klachten en meldingen interviewde de ombudsman en zijn onderzoekers zo'n 150 personen (waaronder uitkeringsgerechtigden) op allerlei locaties in Rotterdam. In onderstaande tabel staan de 10 meest gehoorde klachten over

re-integratie. Veruit de meeste geïnterviewden klaagden over de bejegening door Werk en Inkomen en over de bedrijven die de gemeente bij de re-integratie inschakelt. Ook werd veel geklaagd over het prikken en vegen op straat.

De 10 meest genoemde klachten over re-integratie door de gemeente Rotterdam	
1	<b>Bejegening / intimidatie</b>
2	<b>Het prikken op straat</b> ( <i>werkcomponent WerkLoont</i> )
3	<b>Dreigbrieven</b> ( <i>Afspraak is Afspraak</i> ) <b>en harde maatregelen</b>
4	<b>Nauwelijks keuzemogelijkheden</b>
5	<b>Trajecten zonder perspectief op betaald werk</b>
6	<b>Onvoldoende maatwerk / rekening met de persoon houden</b> ( <i>cv, carrière, sterke en zwakke punten etc.</i> )
7	<b>Het meten met twee maten</b> ( <i>gemeente maakt zelf veel fouten en komt daar mee weg</i> )
8	<b>Arbeidsomstandigheden</b> ( <i>tocht, kou, uren, collega's etc.</i> )
9	<b>Interne communicatie gemeente</b> ( <i>de rechterhand weet niet wat de linkerhand doet</i> )
10	<b>Verrekening bij flexwerk</b> ( <i>ingewikkeld, achteraf en onjuist</i> )

### Klachtenprocedure

Het Team Klachten Werk en Inkomen, voorheen het Centraal Meldpunt Klachten (CMK), behandelt klachten over het cluster Werk en Inkomen. De meeste uitkeringsgerechtigden gaven aan niet te weten waar ze met hun klachten over hun re-integratietraject terecht konden.

### 4.3 Algemene ervaringen met de Rotterdamse aanpak

Wat zijn de ervaringen met de Rotterdamse aanpak? Een aantal uitkeringsgerechtigden gaf aan dat ze door de Rotterdamse aanpak uit een isolement waren gekomen en dat ze het prettig vonden een dagbesteding te hebben. Een enkeling die niet was opgeroepen voor

een re-integratietraject gaf aan dit jammer te vinden. Over sommige medewerkers van de gemeente Rotterdam werd door geïnterviewde uitkeringsgerechtigden met respect gesproken. Medewerkers werden geprezen om hun menselijkheid, hun empathie, hun bereikbaarheid (telefonisch of via e-mail), hun betrouwbaarheid, of hun flexibiliteit. De meeste uitkeringsgerechtigden die de ombudsman sprak gaven aan graag te willen werken, maar vonden dat er onvoldoende werk is.

**Een uitkeringsgerechtigde vertelt de ombudsman:** *“Eén positieve ervaring wil ik noemen, dat was het starters traject bij .. (naam medewerker RBZ is om privacyredenen weggelaten). Die luisterde wel en had begrip en zette je weer in je eigen schoenen en gaf een stukje vertrouwen terug. Daar kreeg ik inzicht in de mogelijkheden voor het opzetten van mijn zaak wat ik al als doel had, en mee bezig was, toen ik mijn uitkering aan moest vragen. Wat de hel in deze tussenliggende jaren voor zin heeft gehad, ik heb geen idee”.*

### Bejegening

‘Afspraak is Afspraak’, de bijlage bij alle gemeentelijke brieven en e-mails, werd door bijna alle Rotterdammers waar de ombudsman mee in contact kwam, als onprettig en intimiderend ervaren. Er werd gesproken over ‘dreigbrieven’ van de gemeente. Volgens een grote groep wordt met twee maten gemeten. De gemeente maakt fouten en hoeft niet eens ‘sorry’ te zeggen. Daarentegen krijgen de uitkeringsgerechtigden in hun beleving bij fouten direct een maatregel. De gemeente wijst de uitkeringsgerechtigden er regelmatig op waarvoor ze hebben getekend. Veel uitkeringsgerechtigden rapporteren lichamelijke en psychische stressklachten.

**Uit het meldpunt:** *“Ik moet overal voor tekenen, anders wordt je uitkering gekort. Als je hebt getekend en het gaat niet goed, dan wordt gezegd: u hebt er zelf voor getekend”.*

De ombudsman kreeg ook klachten over werkconsulenten, matchmakers, jobhunters en werkcoaches. Sommigen zouden maar weinig begrip tonen. Werkconsulenten en matchmakers zouden in een aantal gevallen naar verkeerde trajecten verwijzen of niet op de hoogte zijn van de bestaande trajecten.

**Uitkeringsgerechtigde:** *“Ze hoeven geen rekening te houden met mijn verwachtingspatroon, maar dat zij zelf bepaalde verwachtingen scheppen door wat er gezegd, beloofd en geschreven wordt in brieven, daar hebben ze niets mee te maken. Ze houden zich niet aan hun eigen afspraken, maar als ik een halve seconde te laat ben, of een letter of komma vergeet dan zijn de sancties niet van de lucht”.*

### **Perspectief op werkloosheid**

Veel uitkeringsgerechtigden klagen dat de indruk wordt gewekt dat ze er zelf schuld aan hebben dat ze geen betaald werk hebben: *“Als hun cv, hun pitch of hun houding beter was dan hadden ze vast wel werk”.* Uitkeringsgerechtigden hebben echter het idee dat er te weinig banen zijn en vinden dat de negatieve beeldvorming hun geen recht doet. *“Het kan iedereen overkomen”.*

Bijna alle uitkeringsgerechtigden zijn bereid, met of zonder druk vanuit Werk en Inkomen, om onder hun niveau te solliciteren om uit de bijstand te komen. Potentiële werkgevers geven volgens uitkeringsgerechtigden hoger opgeleiden echter niet altijd een kans. Ze worden ‘overgekwalificeerd’ genoemd.

**Uit het meldpunt:** *“Ook is vaak benoemd dat het echt ligt aan je eigen inzet en houding dat je zonder werk zit! Wat dus absoluut niet zo is”.*

### **Versnipperde trajecten**

Uitkeringsgerechtigden, die niet in korte tijd uitstromen, laten de ombudsman weten steeds met andere trajecten, medewerkers en re-integratiebedrijven te maken te hebben. Voor hun gevoel zijn ze dikwijls terug bij af. Ook ervaren zij soms grote verschillen in de bejegening en aanpak van de wisselende betrokken medewerkers en organisaties. Specifieke vragen over een traject kunnen moeilijk gesteld worden, omdat daar telkens een andere persoon, collega, bedrijf of afdeling over gaat. Het viel de medewerkers van de ombudsman, tijdens de onderzoeken ter plaatse, op dat de medewerkers van Werk geen antwoord op vragen over Inkomen (de uitkering) konden geven en de uitkeringsgerechtigden daarvoor naar de balie in de centrale hal van het Heiman Dullaertplein stuurden. De ombudsman vermoedt dat sommige klachten gaan over de intake bij de afdeling Inkomen en niet over de afdeling



Werk, maar in de beleving van de uitkeringsgerechtigde is de gemeente één organisatie.

### **Interne communicatie**

Een terugkerende klacht over de gemeente Rotterdam is de gebrekkige interne communicatie. Een uitkeringsgerechtigde meldt zich bijvoorbeeld af vanwege ziekte of vanwege een sollicitatiegesprek. Omdat dit intern bij Werk en Inkomen niet op de juiste plek terecht komt, kan iemand opgeroepen worden voor een hoorgesprek ter voorbereiding op een maatregel. Als de brief voor het hoorgesprek vervolgens niet (op tijd) bij de uitkeringsgerechtigde aankomt of hij maakt de post te laat open, dan is een maatregel volgens klagers een feit. De enige mogelijkheid die een uitkeringsgerechtigde dan nog heeft is de bezwaar- en beroepsprocedure.

### **Verrekening**

Een veelgehoorde klacht van uitkeringsgerechtigden met een flexibel, een 0-uren of een tijdelijk arbeidscontract, is dat veel mis gaat met het verrekenen van de inkomsten met de (aanvullende) bijstand. Niet zelden krijgt de ombudsman de verzuchting te horen dat de uitkeringsgerechtigde vindt dat hij beter helemaal niet parttime had kunnen gaan werken, omdat hij achteraf geconfronteerd werd met onterechte terugvorderingen en met onnavolgbare berekeningen en specificaties.

**Uit het meldpunt: *“Ik heb een parttime baan (20 uur per week) en daarnaast een bijstandsuitkering. Het gaat elke maand mis met de betaling/verrekening”.***

## **4.4 Specifieke ervaringen met de re-integratietrajecten**

Onderstaand worden de ervaringen met de re-integratietrajecten beschreven waar de ombudsman de meeste klachten over ontving. De bevindingen van de ombudsman komen eveneens aan bod.

#### 4.4.1. De Werkpleinen (intake en diagnose)

##### Algemeen

Tijdens de Werkintake worden de achtergrond en mogelijkheden op de arbeidsmarkt van de uitkeringsgerechtigde besproken (zie 3.2.2.). De ombudsman heeft in het kader van dit onderzoek een aantal Werkintakegesprekken, inspanningscontrolegesprekken en gesprekken in het kader van Werkdiagnoses bijgewoond, zowel op het Heiman Dullaertplein als aan de Herenwaard. De medewerkers kwamen tijdens de gesprekken vriendelijk en begripvol over. Wat de ombudsman opviel, op beide Werkpleinen, was de aanwezigheid van een groot aantal beveiligers en een streng veiligheidsprotocol. Er mocht geen hete drank (koffie of thee) mee naar de bureaus. Voorwerpen waar mee kan worden gegooid waren verwijderd of vastgezet.

##### Privacy en medisch

Het viel ook op dat de ruimten waar de gesprekken plaatsvonden weinig privacy boden. Een uitkeringsgerechtigde klaagde bij de ombudsman dat hij zeer gevoelige, medische informatie moest geven aan een medewerker intake (dus geen arts). Een ander klaagde dat hij vragen over zijn medisch dossier moest beantwoorden in een kantoortuin aan het Heiman Dullaertplein, waar anderen eenvoudig mee kunnen luisteren. De ombudsman ontving ook klachten van uitkeringsgerechtigden die om medische redenen niet mee kunnen doen met het vegen van WerkLoont. Zij moesten naar eigen zeggen erg veel moeite doen een medisch onderzoek te krijgen om beperkingen in hun belastbaarheid te laten vaststellen. Medewerkers van de intake zouden in verschillende situaties hebben gezegd dat de uitkeringsgerechtigden hun medicijnkoffers maar moesten meenemen naar WerkLoont als ze vonden dat dit van belang zou kunnen zijn. Daarnaast werd geklaagd dat medische adviezen niet afgewacht werden of niet werden nageleefd.

Wat verder opviel bij de Werkdiagnoses is dat, als een uitkeringsgerechtigde onderzocht is door bijvoorbeeld Parnassia<sup>57</sup> voor een specifieke diagnose, en hij toestemming geeft voor het opsturen van het rapport aan de gemeente, het rapport wordt ingescand door de gemeente. Vervolgens kan een groot aantal medewerkers van de gemeente dit rapport inzien.

#### 4.4.2. WerkLoont

##### Algemeen

De ombudsman ontving veel klachten over het verplichte karakter van WerkLoont. Deelname aan WerkLoont is ook verplicht als er nog geen beslissing is genomen over de toekenning van de uitkering. Uit klachten blijkt dat dit een negatieve invloed heeft op het traject van WerkLoont. In een aantal gevallen werd de uitkeringsaanvraag gedurende het WerkLoonttraject afgewezen en had men gedurende een aantal weken *'gratis'* gewerkt zonder daarvoor een uitkering of salaris te ontvangen. Tijdens het bijwonen van een workshop van WerkLoont hoorde de medewerkers van de ombudsman dat een aantal deelnemers al acht weken wachtte op een beslissing van de gemeente over eventuele toekenning van hun uitkering. Zij vonden dat ze slecht werden geïnformeerd door de gemeente.

**Uit het meldpunt:** *“Als de uitkeringsgerechtigden weigeren dan gaat de gemeente steigeren”.*

Over de locatie van de groepslessen zijn geen klachten bekend bij de ombudsman. Uitkeringsgerechtigden lieten de ombudsman weten positief te zijn over de beschikbaarheid van computers. Zij kunnen er vacatures zoeken, er direct op reageren en er kan geprint worden. Er waren wel klachten over de traagheid van de computers. De ombudsman zag dat de vele groepslokalen er netjes uitzagen. Er waren ook kleinere ruimtes en werkplekken voor individuele gesprekken. Daarnaast zijn er twee aparte ruimtes met tafels en stoelen waar gegeten en gedronken mag worden. Lopen met hete dranken is ook hier *'not done'*. De meeste uitkeringsgerechtigden zijn blij met het RET-abonnement dat wordt verstrekt bij de aanvang van het traject WerkLoont. Wel zijn er deelnemers met een lange reistijd, bijvoorbeeld vanuit Hoek van Holland of Rozenburg.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Positief: een gratis OV-chipkaart”.*

Een aantal uitkeringsgerechtigden bij WerkLoont gaf aan last te hebben van de soms zeer beperkte motivatie van anderen, van de verhalen van anderen (bijvoorbeeld over criminele of seksuele activiteiten), van het onder invloed zijn van verdovende middelen

(soft drugs en dergelijke) van anderen, of de anderszins storende aanwezigheid van anderen.

De bereikbaarheid van WerkLoont voor bijvoorbeeld het afmelden bij ziekte of voor een sollicitatiegesprek wordt als problematisch ervaren.

### **De centrale voorlichting**

De ombudsman is twee keer aanwezig geweest bij een centrale voorlichting van WerkLoont. De matchmakers die de presentatie hielden tijdens de centrale voorlichting, vertelden rustig en gebruikten humor. Ze hielden discussies met deelnemers af. *“Praten over de regels is als praten over het weer; je verandert er niks aan”* en *“U mag het zien zoals u wilt”*. Eén matchmaker reageerde fel toen een deelnemer het prikken associeerde met een taakstraf die hij eerder had uitgevoerd. De matchmaker vond dat er niet gespot mag worden met een voor een deel van de bevolking normale baan. De groep stelde vragen en er was wat weerstand. Volgens de betreffende matchmaker zijn de meeste groepen stil en haast wat apathisch. Het viel de ombudsman op dat de deelnemers direct na afloop van de voorlichting, zonder bedenktijd, het trajectplan moesten tekenen.

### **Het vegen en papier prikken**

Ongeveer één op de vier klachten en meldingen bij de ombudsman gaat over het vegen bij WerkLoont. Bijna alle uitkeringsgerechtigden gaven tijdens het onderzoek van de ombudsman aan dat ze het vegen vernederend en zinloos vonden.

**Uit het meldpunt:** *“Prikken is vernederend voor mensen die altijd gewerkt hebben en over diploma’s beschikken”.*

**Uitkeringsgerechtigden tijdens een groepsinterview bij WerkLoont in een pauze tussen het prikken:**

*“Dit is niet bedoeld om nuttig te zijn, maar om de ‘rotte appels’ eruit te halen”.*

*“De gemeente moet de werkloosheid aanpakken en niet de werklozen”.*

*“WerkLoont = dwangarbeid”.*

*“Ik word gestraft, omdat ik geen werk heb”.*

Een deel van de uitkeringsgerechtigden klaagt over de arbeidsomstandigheden. Er moeten volgens hen dagelijks grote afstanden worden gelopen, ook door oudere uitkeringsgerechtigden. Er zou gewerkt worden met verouderde prikstokken (die niet goed zijn voor de handen) en onder alle weersomstandigheden moet men naar buiten. Andere uitkeringsgerechtigden klagen dat ze in hun pauzetijd moeten teruglopen naar de locatie van het SDW aan het Roer, terwijl er speciaal voor dit project busjes zouden zijn gekocht. Uitkeringsgerechtigden klagen dat ze door bekenden uit hun persoonlijke kring worden gezien op straat.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Geen klachten over de behandeling bij Werk en Inkomen. Integendeel, ik heb het gevoel dat ik goed begeleid ben en met respect word behandeld door mensen met hart voor hun werk.....*  
*En weet u, de meeste mensen die ik ontmoet heb, verdienen dit niet (vegen bij WerkLoont). Zij willen best werken maar raken op deze manier alleen maar gedemotiveerd. Maar ook nu weer, geen klachten over de begeleiders van SDW. Zij hebben dit ook niet bedacht”.*

Uitkeringsgerechtigden klagen ook dat er geen maatwerk is en dat ze nauwelijks eigen keuzes kunnen maken. Een klein deel van de mensen hoeft niet te vegen, maar wordt binnen te werk gesteld in ‘de linnenkamer’ en een deel in het atelier. De uitkeringsgerechtigden hebben daar nauwelijks invloed op. Een aantal uitkeringsgerechtigden kan bij gebleken motivatie en capaciteiten een groep vegers, net als hijzelf uitkeringsgerechtigden, aansturen. Een ander mocht de uitkeringsgerechtigden die zich afgemeld hadden nabellen en fungeerde als verzuimmedewerker.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Zelf hoef ik gelukkig niet te prikken. Ik zit 8 uur per dag te breien in het atelier. Het is lang en eentonig werk en je moet de hele dag zitten. Aan het einde van de dag voel ik het aan mijn lichaam dat ik hele dag op een stoel heb zitten breien in dezelfde houding. In het atelier breien we sjaals voor het Ronald McDonald huis. In het atelier is het nog wel te doen. Andere opties zijn dus het prikken/vegen of handdoekjes vouwen. In de gesprekken die ik met de mensen daar voer, hoor ik dat de mensen echt ziek worden van deze trajecten”.*

### De groepslessen

Deelnemers komen twee keer per week bijeen in de workshop-ruimten van WerkLoont aan het Heiman Dullaertplein. Over de groepslessen ontving de ombudsman diverse klachten. De groepen die de ombudsman mocht bijwonen bestonden uit een verscheidenheid aan mensen. Hoger opgeleide uitkeringsgerechtigden klagen dat het overbodig is en niet aansluit bij hun niveau. Iemand die bijvoorbeeld was afgestudeerd aan de TU in Delft moest deelnemen aan een sollicitatietraining. Daar 'leerde' hij dat hij schone kleding moest aantrekken bij een sollicitatie en geen petje mocht dragen. Lager opgeleide uitkeringsgerechtigden klaagden dat ze weinig hulp kregen en achter de computer zelf alles moesten zoeken. Sommige deelnemers zouden meer bezig zijn met social media en met privé zaken dan met solliciteren.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“In het traject WerkLoont krijg je dingen te horen die je al lang weet. Na de Kerstvakantie moest ik drie uur lang achter de computer zitten om naar vacatures te zoeken, terwijl er in die periode amper vacatures zijn. Ik voel me daar zo ellendig door. Het is een afglijdende schaal. Door de trajecten zou je inspiratie moeten krijgen, maar ik word hier echt ziek van. Het is dom en lui beleid. Alles wordt afgeschoven op de bijstandsgerechtigde. Ik pik dit niet meer. Iedere werkloze wil aan de slag. En degenen die niet willen, pik je er zo uit”.*

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“De sollicitatietraining stelt weinig voor. Je wordt achter een computer gezet en moet het zelf maar uitzoeken. Toevallig beschik ik over computervaardigheden anders wordt het lastig”.*

**Uit het meldpunt:** *“Ik volg twee keer per week modules via WerkLoont. Tijdens de modules word ik als een kind behandeld. Ik krijg steeds dezelfde informatie en elke week wordt hetzelfde uitgelegd. Er wordt veel gewezen op de plichten, niet op de rechten. Er wordt ook veel bedreigd”.*

## Bejegening

Een aanzienlijk aantal deelnemers aan WerkLoont klaagt over de bejegening. De werkwijze van de matchmakers wordt niet altijd als uniform ervaren, de één is redelijk en de andere soms te streng. Deelnemers van WerkLoont klagen dat ze soms tegenstrijdige informatie ontvingen van de matchmakers: *“Je krijgt een jas, een hesje en schoenen”*. Later bleek bij het vegen dat volgens sommige coaches het dragen van de werkkleding (een jas, een hesje en schoenen) niet verplicht was. Andere coaches stuurden deelnemers naar huis omdat ze het niet droegen (in het trajectplan staat dat het dragen van werkkleding verplicht is).

**Uit het meldpunt:** *“De ene medewerker bij WerkLoont is redelijk, de andere is (te) streng. Een medewerker van WerkLoont zei tegen een deelnemer van WerkLoont “je krijgt nu geld van ons, we zijn nu de baas”.*

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Een werkcoach zou tegen een aantal uitkeringsgerechtigden hebben gezegd: “Als mijn zoon hier liep zou ik zijn hoofd eraf snijden”.*

### 4.4.3. Sectorteams

#### Algemeen

Uitkeringsgerechtigden, waarvan de werkconsulent meent dat die in een baan aan de slag zouden kunnen, worden aangemeld bij één van de sectorteams van de gemeente Rotterdam. De uitkeringsgerechtigden krijgen daar te maken met matchmakers. De matchmakers maakten op de ombudsman een enthousiaste indruk en lijken uit te gaan van het motto *‘Waar een wil is, is een weg en succes is een keuze’*. De grootste uitdaging van de matchmakers is naar eigen zeggen mensen te laten denken in mogelijkheden en hun houding aan te passen. Uitkeringsgerechtigden krijgen overigens wel een maatregel opgelegd als ze niet gemotiveerd en enthousiast op gesprek zijn gegaan bij een potentiële werkgever. Ook als het om een baan gaat die ze eigenlijk niet willen. De ombudsman vernam dat de matchmakers en jobcoaches zelf vaak nog maar kort werkten in hun huidige functie en in een aantal gevallen als zzp-er via het uitzendbureau bij de

sectorteamen werkzaam zijn.

De ombudsman vernam ook dat matchmakers targets hebben voor het aantal matches (uitstroom uit de uitkering) dat ze tot stand brengen.

Uitkeringsgerechtigden klaagden over drammerigheid van de matchmakers bij de sectorteamen. Matchmakers zouden de kansen op werk te rooskleurig inschatten en geen oog hebben voor de vele afwijzingen die uitkeringsgerechtigden (al hebben) ontvangen. Bij de sectorteamen voelen uitkeringsgerechtigden zich gedwongen op vacatures te reageren die weinig rekening houden met hun privé-leven en hun persoonlijke voorkeuren. Alleenstaande moeders klaagden bijvoorbeeld dat ze tot 23:00 uur s' avonds moesten gaan werken. Kinderen moesten dan maar door anderen worden opgevangen. De matchmakers of consultants zouden de cv's van hun uitkeringsgerechtigden niet of onvoldoende kennen en daar ook geen interesse in hebben.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Ik word de horeca in gepusht, terwijl ik het onderwijs in wil!”*

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Ik moest een parttime baan opzeggen voor een fulltime detachering die nu, na vijf maanden afloopt. Hierdoor ben ik slechter af”.*

Sommige uitkeringsgerechtigden raken hoopvol gestemd na gesprekken met recruiters, matchmakers en/of jobhunters en na ondertekening van een trajectplan. Na negen maanden bij de sectorteamen zijn zij soms erg teleurgesteld als ze of niets meer horen of weer aan een volgend traject beginnen.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Daarna werd het stil... Ik heb periodiek nog een paar keer contact gezocht met mijn klantmanager. Waar ik, gaandeweg het traject, al een beetje bang voor werd, lijkt uitgekomen. Dit hele Plan van Aanpak was niets meer dan ‘windowdressing’. Ik durf te veronderstellen om, zowel aan mij als aan de directie te laten zien: “kijk eens, we zijn met z'n allen heel goed bezig om mijnheer weer aan het werk te krijgen...” . Helaas nog altijd zonder betaald werk, maar wel druk met allerlei (vrijwilligers) projecten”.*



### **Opgejaagd en teleurgesteld**

Andere klachten die de ombudsman bereikten gaan onder andere over de vele e-mails die uitkeringsgerechtigden van hun matchmakers zouden ontvangen (soms zelfs op feestdagen). Uitkeringsgerechtigden voelen zich opgejaagd door de vele vacatures die naar hen worden gemaild, waarvan een groot deel niet op hen van toepassing is. Ook worden volgens uitkeringsgerechtigden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het volgen van een korte baangerichte opleiding waar een uitkeringsgerechtigde affiniteit mee heeft. Vervolgens bleek die afspraak te vervallen als er een vacature voorbij kwam in een andere sector. Uitkeringsgerechtigden werden ook verplicht op gesprek gestuurd voor vacatures, waarvan bij voorbaat duidelijk was dat ze daarvoor niet geschikt zijn.

---

## **4.5 Re-integratiebedrijven**

### **Algemeen**

De re-integratiebedrijven hebben locaties verspreid over de stad. De ombudsman en de onderzoekers werden bij bijna alle bedrijven gastvrij ontvangen en rondgeleid. De meeste locaties waar de onderzoekers van de ombudsman geweest zijn, maakten een gedateerde indruk. De ombudsman kan zich voorstellen dat dit van invloed kan zijn op de gemoedsgesteldheid van de uitkeringsgerechtigden. Bij een aantal re-integratiebedrijven, zoals de Buzinezzclub en het Werkcafé, merkte de ombudsman enthousiasme en gedrevenheid op.

Over de re-integratiebedrijven en arbeidsomstandigheden bereikten de ombudsman diverse klachten. Sommige deelnemers moesten naar eigen zeggen aan het werk zonder voorlichting te hebben gehad over veiligheidsvoorschriften en dergelijke. Andere klachten gingen over kou, lawaai, tocht (deuren open), onvoldoende ventilatie, repeterend werk of geen verlof kunnen opnemen. Op één van de locaties was het voor de onderzoekers van de ombudsman schokkend mensen te zien werken met enorme bergen textiel om zich heen waar ze lappen van moesten scheuren. Bij een ander re-integratiebedrijf constateerde de ombudsman ook een minder gezonde situatie, zoals boren zonder gehoorbeschermers. De aanwezige medewerker van het re-integratiebedrijf gaf aan dat de

uitkeringsgerechtigden wel degelijk instructies krijgen, maar zich er niet altijd aan houden.

**Uit het meldpunt:** *“Ik heb negatieve ervaringen met een re-integratiebedrijf. Ik moet lapjes snijden van 50 x 50 cm. Ik werk ongeveer 16 uur in de week. Er is geen afzuiging voor het stof, wel mondkapjes. Het is een slechte invulling van de arbo-wet. Het lijkt hier wel Afrika”.*

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Een ander detail: het latex (sap) van de ficusplant is giftig. Zelfs met handschoenen aan, veroorzaakt het een irriterend gevoel (meestal jeuk of branderig gevoel) op de huid”.*

**Uit het meldpunt:** *“Zon- en feestdagen was ik ook verplicht te werken, zonder iets extra's, als ik ziek was werd ik bedreigd door de leidinggevende op de afdeling. Ik mocht me niet ziek melden”.*

De ombudsman ontving diverse klachten over de hoeveelheid werk op ondermeer Werkervaringsplekken (WEP's). Als er geen werk (meer) is te doen, zouden mensen toch moeten blijven zitten tot het einde van de werktijd op die dag. In andere gevallen moest worden overgewerkt zonder enige vorm van compensatie.

Een aantal re-integratiebedrijven gaf aan meer maatwerk en variatie in de werkzaamheden te kunnen leveren, als de gemeente daar toestemming voor zou geven. Een aantal bedrijven vindt de samenwerking met de gemeente beter dan vroeger. Andere bedrijven hebben er last van dat de gemeente hen dwingt om streng op te treden in situaties die zij zelf anders zouden aanpakken. Ze moeten zich conformeren aan de Meldplicht Maatregelwaardig Gedrag.

### **Reguliere arbeid of gratis werkkracht**

Een aantal uitkeringsgerechtigden vertelde de ombudsman dat zij een reguliere baan hadden gekregen bij het re-integratiebureau waar zij een traject volgden, of uit het netwerk van een betrokken re-integratiebedrijf. Uitkeringsgerechtigden die deelnamen aan een bepaalde groepsdetachering gaven aan dat er nauwelijks kans was op een vaste aanstelling. De deelnemers aan een re-integratietraject



voelden zich gebruikt. *“Hoeveel verdient het re-integratiebedrijf aan ons?”* vroegen sommigen zich af.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Van de 80 mensen worden er maar twee aangenomen en dat zijn mensen met een beperking”.*

Een aantal klagers, vaak met een bepaalde expertise, heeft het idee dat hun werk bij een re-integratiebedrijf vooral gunstig is voor het bedrijf zelf.

**Een uitkeringsgerechtigde:** *“Er is sprake van een dubbele besparing: externe inkoop wordt door het re-integratiebedrijf bespaard en het re-integratiebedrijf krijgt door de gemeente betaald voor zijn re-integratie”.*

Een uitkeringsgerechtigde schreef gedurende zijn re-integratie een analyse over het bedrijf. Hij voelde zich verplicht bij het bedrijf te gaan werken, want als klager de overeenkomst niet zou tekenen, zou dit gevolgen hebben voor de uitkering. Het re-integratiebedrijf maakte aan de uitkeringsgerechtigde niet duidelijk wat het bedrijf zou gaan doen om de uitstroom van klager tot een succes te maken. In feite is hij niet begeleid naar regulier werk, maar moest hij louter productie draaien voor het bedrijf. De ombudsman merkte in deze zaak op dat het voor de gemeente moeilijk lijkt om met private partijen om te gaan.

Een groep uitkeringsgerechtigden geeft aan dat zij er financieel op achteruit zijn gegaan bij het volgen van trajecten. Een reden daarvoor is dat ze geen of onvoldoende reiskostenvergoeding ontvangen.

## Conclusies en aanbevelingen

Het pad naar werk.....  
*niet geplaveid, wel schoongeveegd!*

### 5.1 Inleiding

In dit onderzoek is de Rotterdamse gang van zaken bij re-integratie van de uitkeringsgerechtigden op grond van de WWB (thans Pw) in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat de uitgangspunten en de beleving van de gemeente en die van de Rotterdammers die een bijstandsuitkering aanvragen, soms mijlenver uit elkaar liggen. De gemeente zet in op *'iedereen aan het werk'* en lijkt ervan uit te gaan dat er genoeg banen zijn. De Rotterdammer die een bijstandsuitkering nodig heeft verwijt de gemeente geen oog te hebben voor de jarenlange economische crisis en het gebrek aan banen.

De ombudsman vindt niet dat de gemeente voor Sinterklaas hoeft te spelen, maar het andere uiterste is dat mensen die bijstand aanvragen zich door de gemeente behandeld voelen als hufters, losers of fraudeurs. Een Rotterdammer die een bijstandsuitkering aanvraagt is tenslotte net zo als ieder ander, een burger die een fatsoenlijke bejegening en een behoorlijke dienstverlening van de gemeente mag verwachten.

#### Het proces van re-integratie

Een goede samenwerking tussen uitkeringsgerechtigden, de gemeente en de re-integratiebedrijven is van belang voor het slagen van de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Tijdens het onderzoek bleek dat de verhouding en het samenspel tussen deze partijen complex is en dat de samenwerking niet altijd tot succesvolle resultaten leidt.

De ombudsman constateert dat veel uitkeringsgerechtigden klagen over het traject van re-integratie. Uitkeringsgerechtigden zijn zelfs angstig en terughoudend om hun onvrede over het re-integratietraject kenbaar te maken. Dat bleek ondermeer uit het feit dat een aantal bellers naar het meldpunt, dat de ombudsman instelde, geen officiële klacht durfde in te dienen. Ze gaven aan dat ze dit niet

durfden omdat ze bang waren voor de gevolgen, bang voor pesterijen of verlies van inkomen. Eén van hen merkte op *“Bijt niet de hand die je voedt”*.

De ombudsman denkt dat de impact van een maatregel in de vorm van een (tenminste 30%) korting op de bijstandsuitkering zo groot is, dat uitkeringsgerechtigden dit ten koste van alles willen vermijden. Een maatregel gedurende een maand betekent vaak langdurig in de schulden, omdat die maand de vaste lasten niet allemaal betaald kunnen worden. Met incasso- en rentekosten erbij wordt een achterstand al snel een problematische schuld.

De ombudsman constateert dat veel klachten over de bejegening door Werk en Inkomen gaan. De meeste klachten gaan over het verplichte karakter van Werkloont, het verplichte vegen. De verplichting tot vegen wordt als stigmatiserend ervaren.

### **De re-integratietrajecten**

Een complicerende factor bij re-integratie is dat de gemeente externe organisaties inschakelt bij de re-integratie trajecten. Enerzijds zijn deze bedrijven een verlengstuk van de gemeente en anderzijds hebben deze bedrijven hun eigen belangen. Het re-integratiebedrijf is een verlengstuk van de gemeente als de uitkeringsgerechtigde volgens het re-integratiebedrijf niet voldoende meewerkt aan zijn re-integratie, en het bedrijf dit meldt aan de gemeente. De gemeente kan in zo'n geval een maatregel opleggen.

Voor het re-integratiebedrijf levert de uitkeringsgerechtigde echter ook een bijdrage aan de omzet van het bedrijf. Meestal werken uitkeringsgerechtigden daar met behoud van hun uitkering (met eventueel een reiskostenvergoeding). Zij hebben geen salaris, ontvangen geen WW en hebben ook geen 'gewone' werknemersrechten zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek en CAO's.

### **Conclusies en aanbevelingen**

In dit hoofdstuk trekt de ombudsman conclusies naar aanleiding van zijn onderzoek en doet hij een aantal aanbevelingen. De vraag die hij zich daarbij stelde is: *“In welke onderdelen van het proces*

*is verbetering mogelijk en nodig of wenselijk?”* Op basis van zijn onderzoek komt de ombudsman tot de conclusie dat de gemeente uitkeringsgerechtigden meer zou kunnen bieden op het gebied van continuïteit in de dienstverlening, maatwerk bij de re-integratie en heldere informatieverstrekking. Ook op het gebied van de bejegening en waarborg van goede arbeidsomstandigheden is verbetering mogelijk.

Hieronder volgt op deze onderdelen een toelichting en waar nodig een aanbeveling.

## 5.2 *Conclusies en aanbevelingen*

### 5.2.1. *Gemeente is één organisatie!*

Binnen de gemeentelijke organisatie is een scheiding aangebracht tussen Werk en Inkomen. De ombudsman hoort daarover wisselende geluiden. Sommige werkconsulenten en matchmakers zijn blij dat ze zich alleen nog met *‘werkgerelateerde’* zaken hoeven bezig te houden, terwijl anderen het lastig vinden eenvoudige vragen over de stand van zaken met betrekking tot de uitkering niet te kunnen beantwoorden.

Uitkeringsgerechtigden zien en beleven het traject als één geheel. Voor hen is de gemeente één organisatie en zij vinden het onbegrijpelijk dat als ze een afspraak hebben met iemand van Werk, het niet mogelijk is vragen te stellen over Inkomen.

De ombudsman vindt dat de gemeente vragen van uitkeringsgerechtigden tijdig en zonder doorwijzing moet beantwoorden. De uitkeringsgerechtigde mag niet van *‘het kastje naar de muur’* gestuurd worden.

#### **Aanbeveling 1**

*Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde in zijn contacten met de gemeente binnen 24 uur antwoord krijgt op zijn vragen zowel over Werk als over Inkomen, zonder dat hij doorverwezen wordt.*

Het college<sup>58</sup> neemt deze aanbeveling ten dele over. Het college geeft aan dat ten aanzien van telefonische vragen de norm geldt dat als de beller niet direct antwoord op zijn vraag krijgt, deze uiterlijk de volgende werkdag 17.00 uur wordt teruggebeld. Hierbij maakt het college de aantekening dat men ook moet kunnen doorverwijzen om een goed antwoord te verschaffen. Voor het concern Rotterdam geldt de norm dat men binnen vijf werkdagen antwoord ontvangt op een vraag, idee of klacht. Bij een lastige of meervoudige klacht krijgt men uiterlijk binnen vier weken een antwoord. Als deze termijnen niet worden gehaald wordt men tijdig geïnformeerd.



### Reactie Ombudsman

De ombudsman maakt uit deze reactie op dat de gemeente ernaar streeft dat uitkeringsgerechtigden bij vragen binnen 24 uur, uiterlijk de volgende dag, een antwoord krijgen op eenvoudige vragen. De ombudsman betreurt het dat de gemeente de mogelijkheid van doorverwijzing open laat en er daardoor toch een mogelijkheid blijft dat uitkeringsgerechtigden van *'het kastje naar de muur'* worden gestuurd zonder dat een concreet moment wordt genoemd dat de uitkeringsgerechtigde een antwoord krijgt op zijn vragen. De reactie van het college verandert niets aan de huidige praktijk. De ervaring van de ombudsman is dat het meestal niet gaat om vragen van eenvoudige aard. De ombudsman vraagt zich af welke doelstelling het college hanteert bij de beantwoording van deze vragen.

#### 5.2.2. *Versnipperde trajecten*

De gemeente heeft bij de inrichting van Werk en Inkomen gekozen voor het organisatieprincipe *'procesgestuurd'*. De werkzaamheden op de Werkpleinen en in de sectorteamen zijn als gevolg daarvan ingericht in processen. Dat betekent in de praktijk dat een Rotterdammer die bijstand aanvraagt, bij elke stap die volgt op zijn uitkeringsaanvraag zoals de Werkintake, het controlegesprek en de Werkdiagnose, een andere medewerker van de gemeente ontmoet. De gemeentemedewerker ziet slechts stukjes van het proces van de uitkeringsgerechtigde omdat deze medewerker één aspect van het hele proces uitvoert. Uitkeringsgerechtigden hebben tijdens de aanvraagprocedure - en het vervolg daarop - te maken met werkconsulenten, jobhunters,

<sup>58</sup> Brief college burgemeester en wethouders d.d. 24 april 2015

jobcoaches, trainers, contactpersonen, matchmakers en verzuim-medewerkers. Uitkeringsgerechtigden klagen dat zij steeds weer hun verhaal moeten doen, meerdere keren hun curriculum vitae moeten aanleveren en aan meerdere soorten trainingen moeten deelnemen.

Een uitkeringsgerechtigde die niet meteen kan uitstromen gaat een traject in. Lukt het niet om uit te stromen dan gaat hij opnieuw een volgend traject in. Het gevolg daarvan is dat hij soms verschillende trajecten volgt, iedere keer zijn verhaal moet doen en binnen de verschillende trajecten soms eenzelfde soort cursus (bijvoorbeeld sollicitatietraining) moet volgen.

De ombudsman vindt dat het aan de gemeente is zijn organisatie zo in te richten dat iedere medewerker van Werk en Inkomen, die met de uitkeringsgerechtigde contact heeft, weet wat de uitkeringsgerechtigde gedaan heeft, waar de interesses liggen, welke afspraken zijn gemaakt en dat rekening wordt gehouden met de activiteiten die al uitgevoerd zijn. De overheid moet er voor zorgen dat de organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. De overheid moet secuur werken, slordigheden vermijden en eventuele fouten zo snel mogelijk herstellen. Daarnaast moet voorkomen worden dat een uitkeringsgerechtigde meerdere keren dezelfde stukken moet inleveren.

#### **Aanbeveling 2**

*Zorg voor een compleet en actueel dossier van de uitkeringsgerechtigde, zodat elke bevoegde medewerker die contact heeft met de uitkeringsgerechtigde alle informatie kan inzien, desgewenst kan aanvullen, en zodoende altijd op de hoogte is van alle verstrekte informatie en van alle activiteiten die de uitkeringsgerechtigde heeft uitgevoerd.*

Het college neemt aanbeveling 2 over. Het college heeft dit thema opgepakt in het G4 Innovatie-programma van de diensten van Werk en Inkomen.





## Reactie Ombudsman

De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van het college en verzoekt het college aan te geven op welke wijze en op welke termijn hier uitvoering aan wordt gegeven.

### 5.2.3. Rechten en plichten

Bijna alle uitkeringsgerechtigden die de ombudsman sprak hebben moeite met de toon en inhoud van de brieven. De term *'Afspraak is Afspraak'* wordt volgens hen te pas en te onpas door de gemeente gebruikt. Bij iedere brief of e-mail voegt de gemeente de term *'Afspraak is Afspraak'* toe. De uitkeringsgerechtigde vindt dat van deze terminologie dwang en dreiging uitgaat. De gemeente wijst de uitkeringsgerechtigde er daarnaast regelmatig op waar ze voor hebben *'getekend'*.

Elke communicatie omvat een inhouds- en een betrekkningsniveau. Wat communiceert de gemeente door bij iedere briefwisseling te wijzen op de regels? U bent niet te vertrouwen? U heeft een slecht geheugen? Ik herhaal voortdurend de regels, zodat ik juridisch ben ingedeekt als ik u een maatregel opleg? Een geïnterviewde zei: *"We leven in een high trust society, maar hebben een low trust government"*.

De ombudsman is van oordeel dat de term afspraak in dit verband eigenlijk niet past. De term afspraak suggereert immers dat twee partijen uit vrije wil met elkaar tot overeenstemming komen en er ook een mogelijkheid is geen afspraak te maken. In de relatie tussen Werk en Inkomen en de aanvrager van een bijstandsuitkering is daarvan geen sprake. De aanvrager is voor een uitkering afhankelijk van de gemeente en ondertekent uitsluitend om die reden het trajectplan met de *'afspraken'*.

De ombudsman concludeert dat de gemeente een (waarschijnlijk beperkt) aantal onwillige personen in het gareel wil krijgen, maar daarmee de rest van de uitkeringsgerechtigden van zich lijkt te vervreemden. De gemeente lijkt op een docent die een hele klas laat nablijven omdat drie leerlingen hun huiswerk niet hebben gemaakt. De ombudsman vraagt zich af of de gemeente niet beter die drie leerlingen kan aanpakken.

Daarnaast geven veel uitkeringsgerechtigden aan dat Werk en Inkomen het zelf niet zo nauw neemt met toezeggingen en afspraken. Een geïnterviewde zei specifiek over Werk en Inkomen: *“Ze nemen anderen de maat, maar doen zelf alles wat God verboden heeft”*. De ombudsman vindt het belangrijk dat de gemeente helder en duidelijk communiceert naar de uitkeringsgerechtigde en dat de gemeente in de communicatie naar de uitkeringsgerechtigde niet bedreigend overkomt.

### **Aanbeveling 3**

- a. Informeer aanvragers van een bijstandsuitkering bij hun eerste contact met Werk en Inkomen uitgebreid over hun rechten en plichten (waaronder de klachten- en bezwaarprocedure).*
- b. Verwijs niet steeds in brieven, e-mails en contactmomenten naar ‘Afspraak is Afspraak’, maar attendeer de uitkeringsgerechtigde alleen als daartoe aanleiding is, op de informatie die hierover bij het eerste contact aan de uitkeringsgerechtigden is verstrekt.*

Het college neemt aanbeveling 3a over. Het gemeentelijke Informatieblad *‘Melding van een klacht (bijstands)uitkering’* wordt opgenomen in de informatieset voor werkzoekenden. Informatie over de bezwaarprocedure wordt bij elk appellabel besluit gedeeld.



### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman kan zich ermee verenigen dat aanvragers van een bijstandsuitkering bij hun eerste contact met Werk en Inkomen worden geïnformeerd over hun rechten en plichten via het gemeentelijke Informatieblad *‘Melding van een klacht (bijstands)uitkering’* dat opgenomen wordt in de informatieset en dat bij elk appellabel<sup>59</sup> besluit informatie over de bezwaarprocedure wordt gedeeld. De ombudsman gaat er van uit dat de aanvragers een mondelinge toelichting op het Informatieblad krijgen.

Het college geeft ten aanzien van aanbeveling 3b aan dat de bijlage *‘Afspraak is Afspraak’* niet langer als standaard-onderdeel van de uitnodigingsbrieven van Werk en Inkomen worden meegestuurd.

<sup>59</sup> Appellabel wil zeggen dat de uitkeringsgerechtigde een bezwaarschrift kan indienen tegen een besluit. De gemeente moet het besluit dan heroverwegen. Blijft de gemeente bij haar besluit dan kan de uitkeringsgerechtigde naar de rechter.

In plaats daarvan wordt in deze brieven verwezen naar het bewuste informatieblad op Rotterdam.nl. Het informatieblad *'Afspraak is Afspraak'* blijft onderdeel van het Inspanningsplan en het trajectplan van WerkLoont en kan bij contactmomenten (zoals de start van de Werkdiagnose of de introductie in het sectorteam) meegegeven worden aan de werkzoekenden. Deze tekent bij het vaststellen van het inspanningsplan ook voor het kennis nemen van deze afspraken.



### Reactie ombudsman

De ombudsman leest in de reactie van het college dat de bijlage *'Afspraak is Afspraak'* weliswaar niet meer standaard bij de uitnodigingsbrieven van Werk en Inkomen wordt meegestuurd maar dat in de brieven nu standaard verwezen wordt naar een digitaal informatieblad *'Afspraak is Afspraak'*. Deze algemene manier van verwijzen maakt het voor de uitkeringsgerechtigden overigens niet duidelijker.

De ombudsman betreurt het dat de gemeente op deze manier in feite toch standaard blijft verwijzen naar *'Afspraak is Afspraak'*, ook al is daar geen aanleiding toe. De door de uitkeringsgerechtigde gevoelde dwang en drang zal hierdoor niet verminderen. De ombudsman vindt tevens dat het college voorbij gaat aan de motivering die de ombudsman bij de aanbeveling voor ogen had. De term *'Afspraak is Afspraak'* doet immers geen recht aan de verhouding tussen de aanvrager van een bijstandsuitkering en Werk en Inkomen.

#### 5.2.4. Ondertekenen plan van aanpak en trajectplan

De ombudsman heeft vraagtekens bij het direct en ter plaatse - na de centrale voorlichting bij WerkLoont - ondertekenen van een trajectplan. Waarom kan het plan niet mee naar huis genomen worden om het rustig door te lezen? De ondertekening van een dergelijk plan, zonder goed kennis te nemen van de inhoud, is van weinig waarde. Het lijkt erop dat de gemeente er veel waarde aan hecht omdat de gemeente er steeds op wijst dat de uitkeringsgerechtigde het trajectplan heeft ondertekend en het niet volgen daarvan sancties oplevert.

Waarom oefent de gemeente pressie uit op de uitkeringsgerechtigde om een afspraak of een trajectplan te ondertekenen? Het meegeven van de verplichtingen of afspraken op papier vindt de ombudsman voldoende. Uitkeringsgerechtigden moeten zich immers houden aan de verplichtingen zoals verwoord in de Participatiewet. Het verplicht ondertekenen van deze stukken is niet in de wet verankerd. De ombudsman stelt vast dat de uitkeringsgerechtigde geen andere keus heeft dan het van te voren door de gemeente ingevulde trajectplan te tekenen, anders krijgt hij geen uitkering.

#### **Aanbeveling 4**

*Dwing uitkeringsgerechtigden niet tot direct en ter plaatse ondertekenen (van het plan van aanpak/trajectplan), maar geef hun de gelegenheid het plan eerst thuis te lezen.*

Volgens het college is er in dit kader geen sprake van een dwingende richtlijn en moet flexibiliteit mogelijk zijn. Het ondertekende plan kan bij de volgende afspraak meegenomen worden of dan ter plekke alsnog ondertekend worden.



#### **Reactie Ombudsman**

Uit de reactie van het college maakt de ombudsman op dat uitkeringsgerechtigden in theorie te allen tijde het trajectplan mee naar huis kunnen nemen en rustig kunnen lezen. Het is de ombudsman gebleken dat dit in de praktijk bij de uitkeringsgerechtigden niet altijd bekend is. De ombudsman adviseert het college in de voorlichtingsbijeenkomsten van WerkLoont of in andere contactmomenten met de uitkeringsgerechtigden hierover duidelijker te communiceren. Ook de medewerkers van Werk en Inkomen zouden hierop attent gemaakt moeten worden.

#### **5.2.5. Bereikbaarheid gemeente**

Uitkeringsgerechtigden klagen dat de gemeente onvoldoende bereikbaar is. Als zij zich wegens ziekte of een sollicitatiegesprek willen afmelden voor een afspraak, lukt het hen via 14010 vaak niet om contact te krijgen met de verantwoordelijke medewerker. De ombudsman heeft de bereikbaarheid van Werk en Inkomen al

eerder aan de orde gesteld en daartoe aanbevelingen gedaan<sup>60</sup>. Naar aanleiding daarvan heeft de wethouder maatregelen genomen die resultaat laten zien. Omdat de consequenties van een maatregel ingrijpend zijn, vindt de ombudsman dat de gemeente altijd bereikbaar moet zijn en moet waarborgen dat de uitkeringsgerechtigde de gelegenheid krijgt zijn verplichtingen na te komen. Als dit niet telefonisch kan, dan moet dit per e-mail mogelijk worden zodat de uitkeringsgerechtigde kan aantonen dat hij bericht van verhindering wegens ziekte of sollicitatie heeft verzonden.

### **Aanbeveling 5**

*Zorg voor uitbreiding van de mogelijkheden voor de uitkeringsgerechtigde om per e-mail te communiceren.*

Het college neemt de aanbeveling niet over. Volgens het college is e-mail over het algemeen geen geschikt communicatiemiddel in de dienstverlening van Werk en Inkomen. De veiligheid van e-mail is onvoldoende om vertrouwelijkheid van informatie te garanderen. Op dit moment wordt een beveiligde klantportal ontwikkeld, waarin digitale klantdossiers kunnen worden bijgehouden. Dit thema is opgepakt in het - al onder aanbeveling 2 genoemde - G4 Innovatieprogramma van de diensten van Werk en Inkomen.



### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman neemt kennis van de reactie van het college en vraagt het college deze aanbeveling opnieuw te bekijken. De ombudsman vindt het van belang dat de gemeente altijd goed bereikbaar is voor uitkeringsgerechtigden. De ombudsman begrijpt niet waarom e-mails niet gebruikt kunnen worden voor eenvoudige berichten zoals een afmelding voor een training vanwege een sollicitatiegesprek. Klachten kunnen immers bij de gemeente ook per e-mail worden ingediend. Er hoeven door de uitkeringsgerechtigden niet altijd vertrouwelijke dossiers gemaild te worden. Bij afmeldingsberichten is er geen sprake van vertrouwelijke dossiers. Het is de ombudsman in zijn onderzoek gebleken dat medewerkers van de gemeente richting uitkeringsgerechtigden wel per e-mail communiceren, bijvoorbeeld om hen attent te maken op een vacature.

<sup>60</sup> Rapport van 8 augustus 2014 te raadplegen via <http://ombudsmanrotterdam.nl/geen-reactie-op-een-aanvraag-voor-een-bijstandsuitkeringgeen-reactie-op-ingebrekestelling-geen-terugkoppeling-geen-terugkoppeling-naar-aanleiding-van-deklachtbehandeling/>

### 5.2.6. *Privacygevoelige informatie*

Tijdens het aanvraagproces deelt een aanvrager van een bijstands-uitkering zeer veel privacygevoelige informatie met de gemeente ter vaststelling van zijn recht op bijstand. Zo moet een aanvrager bij de Werkintake ook aangeven welke belemmeringen er zijn om aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen. Niet zelden zijn dit medische belemmeringen. Bij de ombudsman zijn klachten bekend dat niet ingegaan wordt op de medische belemmeringen en dat het veel moeite kost medisch gekeurd te worden. Alleen door een medische keuring kan vastgesteld worden dat iemand niet of beperkt in staat is om aan het werk te gaan. De ombudsman vindt dat aan een uitkeringsgerechtigde snel uitsluitel gegeven moet worden over een medische keuring.

#### **Aanbeveling 6**

*Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde, als hij gemotiveerd aangeeft medische problemen te hebben, binnen een redelijke termijn wordt gekeurd.*

Het college laat weten dat een uitkeringsgerechtigde die aangeeft psychische, lichamelijke en/of sociale belemmeringen te ervaren om aan het arbeidsproces deel te nemen deze in eerste instantie zelf aannemelijk moet maken. Indien de gemeente onvoldoende overtuigd is - of twijfelt om op basis van diens toelichting of bewijslast - de uitkeringsgerechtigde tijdelijk te ontheffen is er de mogelijkheid om een arbeidsmedische diagnose aan te vragen. De gemeente heeft hierover afspraken gemaakt met het UWV. Arbeidsdeskundigen van het UWV verrichten op verzoek van de gemeente een consult dat een advies oplevert over de huidige en eventueel te ontwikkelen participatiemogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. De arbeidsdeskundige van het UWV levert de gemeente binnen 10 werkdagen na spreekuur - of na ontvangst van de rapportage van een verzekeringsarts - een participatieadvies. Indien door onvoorziene omstandigheden deze termijn wordt overschreden, informeert het UWV de gemeente daar tijdig over. In sommige gevallen vergt bijvoorbeeld het opvragen van medische informatie meer tijd dan de overeengekomen 10 werkdagen.



### Reactie Ombudsman

De ombudsman maakt uit de reactie van het college op dat Werk en Inkomen afspraken heeft gemaakt met het UWV over het aanvragen van een arbeidsmedische diagnose. De ombudsman acht de door het college genoemde termijn van 10 werkdagen voor het uitbrengen van een participatieadvies redelijk.

In een enkel geval krijgt een uitkeringsgerechtigde bij de Werkintake het advies dat hij zich met zijn medicijnen bij WerkLoont moet melden en dat hij in de eerste groepsbijeenkomst aan moet geven wat zijn medische belemmeringen zijn. De ombudsman vindt dat een onwenselijke situatie. Niet alleen omdat dit groepsbijeenkomsten zijn, maar ook omdat de trajectbegeleiders bij WerkLoont geen medische deskundigheid hebben om te bepalen of iemand wel of niet medisch geschikt is deel te nemen aan een traject.

De ombudsman stelt vast dat voor de medewerkers van de gemeente niet altijd duidelijk is hoe er met privacygevoelige informatie, zoals medische gegevens, omgegaan moet worden en welke mogelijkheden er zijn als iemand medische belemmeringen ondervindt.

#### **Aanbeveling 7**

***Maak duidelijk welke medische gegevens de uitkeringsgerechtigde moet verstrekken en informeer daar de medewerkers over.***

Op deze aanbeveling reageert het college dat hierover geen algemene richtlijn is af te spreken, aangezien iedere individuele casus anders is. Indien een uitkeringsgerechtigde over medische gegevens beschikt die de psychische, lichamelijke en/of sociale belemmeringen aantonen, dan moeten deze beschikbaar worden gesteld. Deze gegevens zijn - naast het spreekuur - nodig voor de arbeidsdeskundigen van het UWV om een advies uit te brengen over de huidige en eventueel te ontwikkelen participatiemogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. Het cluster Werk en Inkomen zal onderzoeken of het mogelijk is om - in aanvulling op het informatieblad 'Bezoek arbeidsdeskundige' - een informatieblad 'Medische gegevens' te ontwikkelen, waarin in algemene termen wordt geschetst waarom om medische gegevens kan worden gevraagd en hoe hiermee wordt omgegaan.



### Reactie Ombudsman

De ombudsman neemt met instemming kennis ervan dat Werk en Inkomen gaat onderzoeken of het mogelijk is om - in aanvulling op het informatieblad 'Bezoek arbeidsdeskundige' - een informatieblad 'Medische gegevens' te ontwikkelen, waarin in algemene termen wordt geschetst waarom om medische gegevens kan worden gevraagd en hoe hiermee wordt omgegaan. De ombudsman wordt graag op de hoogte gehouden van de uitkomsten van het onderzoek en de invoering van het nieuwe informatieblad.

### Aanbeveling 8

*Wees zorgvuldig met privacygevoelige informatie en zorg ervoor dat de verstrekte gegevens alleen door daartoe bevoegden zijn te raadplegen.*

Het college onderstreept dat het waarborgen van de privacy voor het cluster Werk en Inkomen een groot goed is. Het college geeft aan dat Werk en Inkomen al in de lijn van de aanbeveling handelt. Afspraken tussen gemeente en UWV zijn contractueel vastgelegd. Medewerkers die bij het vaststellen van psychische en/of lichamelijke belemmeringen de beschikking krijgen over gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht geldt, zijn verplicht tot geheimhouding daarvan.



### Reactie Ombudsman

De ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat het waarborgen van de privacy voor het cluster Werk en Inkomen een groot goed is. De ombudsman heeft in de praktijk echter te vaak meegemaakt dat er niet zorgvuldig met privacygevoelige informatie wordt omgegaan door Werk en Inkomen. De ombudsman hoopt dat het omarmen van deze aanbeveling tot vermindering van klachten op dit gebied leidt en zal de vinger aan de pols houden.

### 5.2.7. Maatwerk

Een groot deel van de klachten en meldingen bij de ombudsman gaat over een gebrek aan maatwerk en het verplichte vegen. De gemeente



wil dat de afstand tot de arbeidsmarkt niet groter wordt en tracht te bewerkstelligen dat mensen in de bijstand arbeidsritme behouden of opdoen en daarnaast iets terug doen voor hun uitkering. De gemeente lijkt daarbij uit te gaan van de *'one size fits all'* gedachte. Tijdens de interviews is gebleken dat de gemeente Rotterdam maatwerk niet wenselijk of niet haalbaar acht. *"De organisatie van de re-integratie moet goedkoop en efficiënt zijn en het kost teveel menskracht om de uitvoering per individu te controleren"*. Termen als een *"bowlingbaan"* of *"vangrails"* werden gebruikt: verplicht met volle vaart het re-integratietraject in, binnen het strakke kader dat de gemeente voor de uitkeringsgerechtigde heeft geschapen.

Een aantal medewerkers van de gemeente benadrukt dat het vegen algemeen geaccepteerde arbeid is en geen straf. Daarnaast geven zij aan dat het voor de gemeente gemakkelijk te controleren is of een uitkeringsgerechtigde bij het vegen verschijnt en dus uitvoering geeft aan de opgelegde verplichtingen. De ombudsman vraagt zich af of de enige personen die het vegen niet als straf lijken te ervaren, de mensen zijn die zelf niet hoeven te vegen.

De stellingname van de gemeente lijkt op gespannen voet te staan met rechterlijke uitspraken op dit gebied. Het is namelijk vereist dat het college maatwerk levert en de gekozen activiteit het resultaat is van een zorgvuldige, op de persoon toegesneden afweging. Binnen de Participatie Verordening Rotterdam 2015 lijkt dit maatwerk mogelijk. De ombudsman ziet niet goed in waarom de gemeente dit maatwerk niet biedt.

Uitkeringsgerechtigden ervaren vegen of werken bij re-integratie-bedrijven niet als maatwerk. De meesten voelen zich in hun waardigheid aangetast en zien niet in hoe de werkzaamheden die zij van de gemeente moeten verrichten, bijdragen aan hun re-integratie op de arbeidsmarkt of als een waardevolle tegenprestatie kunnen gelden. Zij menen dat zij werkzaamheden zouden kunnen verrichten die voor de maatschappij een veel betere tegenprestatie opleveren en die voor henzelf een zinvolle toevoeging aan hun curriculum vitae oplevert. Vegen is voor een jurist of gepromoveerd bioloog geen verrijking van het curriculum vitae. De ombudsman stelt vast dat het vegen verplicht is. Er volgen immers sancties als de

uitkeringsgerechtigde weigert. Daarnaast lijkt in de praktijk geen of heel weinig maatwerk te bestaan, noch bij de re-integratie, noch bij de tegenprestatie.

De ombudsman vindt dat een betrokken en oplossingsgerichte overheid maatwerk mogelijk moet maken. Ook de jurisprudentie is hier duidelijk over. De gemeente moet in haar feitelijk handelen zoeken naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

### **Aanbeveling 9**

*Zorg voor maatwerk bij de invulling van WerkLoont en de re-integratietrajecten en probeer op zoek te gaan naar alternatieven voor het verplichte vegen die recht doen aan opleiding en ervaring van de uitkeringsgerechtigde.*

Het college merkt in haar reactie op dat WerkLoont uit drie onderdelen bestaat: 8 uur per week wat de ombudsman noemt 'het verplichte vegen', 8 uur per week werken aan het versterken van werknemersvaardigheden, waar gedacht moet worden aan sollicitatietrainingen en het maken van curriculum vitae e.d. en 4 uur per week daartoe thuis werken aan opdrachten. De wethouder hecht eraan te benadrukken dat wat in de aanbeveling 'het verplichte vegen' wordt genoemd, een essentieel onderdeel van de WerkLoont-aanpak vormt en een belangrijk element van het Rotterdamse beleid is. De wethouder geeft aan niet voornemens te zijn dit onderdeel van de WerkLoont-aanpak te wijzigen. Voor wat betreft maatwerk; voor de 8 uur werken aan werknemersvaardigheden voor de in het onderzoek aangehaalde doelgroepen is Werk en Inkomen een Pilot HBO+ en een Pilot Digibeten gestart. Een belangrijke overweging daarbij is de verwachting dat het rendement in termen van uitstroom bij deze pilots groter zal zijn, dan bij de reguliere aanpak. Bij een onbetaalde stage speelt de kwestie of de stage uitzicht biedt op betaald werk een belangrijke rol. Om te bepalen of het vrijwilligerswerk van maatschappelijke meerwaarde is en geen belemmering vormt voor het accepteren van regulier werk, is zicht op alle 'individuele werkcomponenten' nodig. Hiervoor is niet gekozen omwille van de complexe controlebaarheid (ieder geval is verschillend en moet dan op zijn merites beoordeeld

worden), maar ook omwille van het streven naar een voor iedereen gelijke (en transparante) kwaliteit van dienstverlening.



### Reactie Ombudsman

Het college geeft aan dat *'het verplichte vegen'* een essentieel onderdeel van de WerkLoont-aanpak vormt en een belangrijk element van het Rotterdamse beleid is. De ombudsman blijft van oordeel dat de stellingname van de gemeente over *'het verplichte vegen'* in strijd is met het behoorlijkheidsvereiste maatwerk en met de jurisprudentie op dit gebied. Die vereist dat het college maatwerk levert en de gekozen activiteit het resultaat is van een zorgvuldige, op de persoon toegesneden afweging. Binnen de Participatie Verordening Rotterdam 2015 lijkt dit maatwerk mogelijk te zijn. De ombudsman betreurt het dat de gemeente dit maatwerk niet wil bieden. De ombudsman heeft kennisgenomen van de pilot HBO+ en Pilot Digibeten en wordt graag op de hoogte gehouden van de resultaten. Overigens zijn deze pilots geen alternatief voor het *'verplichte vegen'*.

Om als uitkeringsgerechtigde daadwerkelijk te kunnen denken in kansen en mogelijkheden is een positief zelfbeeld nodig. Het verplicht vegen op straat in het kader van WerkLoont, de beperkte keuzevrijheid in andere trajecten, de wantrouwende benadering van Werk en Inkomen, het grote aantal afwijzingen op sollicitaties lijken bij een meerderheid van de uitkeringsgerechtigden een positief zelfbeeld juist te ondermijnen.

Een uitkeringsgerechtigde die na de inspanningsperiode en WerkLoont doorstroomt naar de sectorteams en vanaf het moment van de Werkintake vijf sollicitaties per week verstuurt, heeft na afloop van de genoemde trajecten, als hij geen baan vindt, tenminste 250 sollicitatiebrieven verstuurd. Dat betekent 250 keer *'nee'* of geen reactie. Deze herhaalde afwijzing heeft een negatief effect op het zelfvertrouwen. Dat is ook het geval als uitkeringsgerechtigden worden voorgesteld aan werkgevers, terwijl vooraf al duidelijk kan zijn dat ze niet voldoen aan het functieprofiel, omdat ze bijvoorbeeld niet de gewenste vooropleiding of ervaring hebben.

*“Hoe laconiek en realistisch je ook in dat hele proces staat, het wordt nooit grappig om voor de zoveelste keer een afwijzing in je inbox te krijgen. Het schijnt dat je al blij mag zijn als je überhaupt een reactie ontvangt, maar leuk is het niet. Rationeel gezien weet ik ook wel dat ik geen schijn van kans maak als ik Doutzen Kroes mee uit zou vragen (zeker niet als ik nog in mijn ochtendjas loop en me voor de derde dag op rij niet geschoren heb), maar toch voelt elke vergeefse sollicitatie aan als een blauwtje. Na vijfhonderd afwijzingen is je zelfvertrouwen waarschijnlijk net zo groot als dat van een obesitaspatiënt die gekleed in bikini het podium op moet bij een missverkiezing.”*

**Gerhard Hormann in ‘Het Nieuwe Nietsdoen, ontdek het geheim van een heerlijk simpel leven’ pagina 154-155.**

De ombudsman vraagt zich af of de gemeente zou kunnen onderzoeken of uitkeringsgerechtigden beloond kunnen worden voor ieder succesvol doorlopen traject of iedere afgeronde fase in de re-integratie zoals WerkLoont, de sectorteam, een proefplaatsing of anderszins. Dit zou in de gevallen gedaan kunnen worden waarin het traject niet tot uitstroom naar betaald werk heeft geleid zonder dat het de uitkeringsgerechtigden kan worden verweten. Uitkeringsgerechtigden hebben behoefte aan erkenning voor hun inspanningen. Zij moeten zich van de gemeente gedragen als verantwoordelijke ‘werknemers’. Bij goed werkgeverschap behoort ook het gepast belonen van de werknemer.

#### **Aanbeveling 10**

*Onderzoek mogelijkheden om na iedere afgeronde fase van het re-integratietraject de uitkeringsgerechtigde positief te belonen.*

Het college neemt de aanbeveling niet over. Volgens het college heeft een werkzoekende baat bij deelname aan een traject, investeert zo in zijn eigen ontwikkeling en vergroot zijn kansen op het vinden van werk. Hij of zij zou dat niet alleen voor de gemeente moeten doen, maar vooral voor zichzelf. De gemeente is bovendien niet zijn werkgever, maar de aanbieder van een re-integratievoorziening en verstrekker van de uitkering. Dat is een wezenlijk andere verhouding. In de geest van de Participatiewet is het vanzelfsprekend dat een werkzoekende zich actief inspant om betaald werk te vinden en in

bepaalde gevallen een tegenprestatie levert. Dit gedrag is volgens het college de norm en geen bijzondere inspanning die beloond zou moeten worden.



### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman betreurt het dat het college deze aanbeveling niet overneemt. Het is een feit van algemene bekendheid dat belonen eerder tot het gewenste gedrag leidt dan straffen. De ombudsman blijft van oordeel dat bij goed 'werkgeverschap' ook gepast belonen van de 'werknemer' behoort. De ombudsman realiseert zich uiteraard dat in de diverse re-integratietrajecten de gemeente niet (altijd) de feitelijke werkgever is, maar uiteraard wel degene die van de uitkeringsgerechtigde verplichte werkzaamheden verwacht in het kader van het re-integratietraject. Uitkeringsgerechtigden hebben behoefte aan erkenning voor hun inspanningen met name als dit ondanks hun inzet niet leidt tot uitstroom naar een betaalde baan. Een beloning zou kunnen uitblijven als uitkeringsgerechtigden de vrije hand hebben in hun trajecten en werkzaamheden kunnen kiezen die aansluiten bij hun interesses en vaardigheden. Dit is meestal niet het geval. Daarom is een beloning belangrijk.

### **5.2.8. Klachten over re-integratie**

De gemeente heeft een interne klachtenprocedure. Rotterdammers en ook uitkeringsgerechtigden kunnen klachten indienen via de website van de gemeente Rotterdam, 14010 of schriftelijk, per brief of e-mail. Die klachten komen voor afhandeling bij het klachtenbureau van Werk en Inkomen terecht. Als de Rotterdammer ontevreden is kan hij daarna naar de ombudsman.

Het is de uitkeringsgerechtigden echter niet duidelijk waar zij moeten zijn met klachten over hun re-integratietraject. Bij de ombudsman zijn klachten bekend over ongewenst gedrag op de werkvloer, arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, en over een re-integratiebedrijf dat een uitkeringsgerechtigde inzet om commerciële werkzaamheden te verrichten ten behoeve van het bedrijf zelf. De ombudsman vindt het belangrijk dat de uitkeringsgerechtigde informatie krijgt hoe hij klachten over de gemeente, over re-integratiebedrijven of andere derden die de gemeente bij de re-integratie of tegenprestatie inzet, aan de orde kan stellen.

Re-integratiebedrijven zijn geen onderdeel van de gemeente, maar de gemeente stuurt de uitkeringsgerechtigde er verplicht naar toe. Omdat de uitkeringsgerechtigde geen keus heeft, vindt de ombudsman dat de gemeente ook een rol heeft bij het waarborgen van goede arbeidsomstandigheden en een goede behandeling van de uitkeringsgerechtigde bij de re-integratiebedrijven. De gemeente moet de uitkeringsgerechtigden informeren over zijn rechten.

#### **Aanbeveling 11**

- a. Neem in de aanbestedingsprocedures en de overeenkomsten met re-integratiebedrijven op dat zij een klachtenprocedure moeten hebben en zij de uitkeringsgerechtigden daarover informeren.*
- b. Zorg binnen deze regeling voor een vertrouwenspersoon waar uitkeringsgerechtigden terecht kunnen met klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven.*

Het college laat weten dat het cluster Werk en Inkomen aanbeveling 11a zal verwerken in de nieuwe bestekken en contracten die worden afgesloten met re-integratiebedrijven, zodat dit punt voldoende geborgd is in de contractuele afspraken. Het college acht het niet nodig om aanbeveling 11b over te nemen en een aparte vertrouwenspersoon voor klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven aan te stellen. Met het Centraal Meldpunt Klachten van Werk en Inkomen, de klachtenprocedure voor re-integratiebedrijven en het bureau van de gemeentelijke ombudsman zijn volgens het college voldoende geschikte voorzieningen beschikbaar.



#### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college dat aanbeveling 11a wordt verwerkt in de nieuwe bestekken en contracten die worden afgesloten met re-integratiebedrijven. De ombudsman vindt het jammer dat - gezien de angst van sommige uitkeringsgerechtigden om een klacht in te dienen - de gemeente (conform aanbeveling 11b) geen interne vertrouwenspersoon instelt waar uitkeringsgerechtigden - ook anoniem - terecht kunnen met hun klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven.

### **Aanbeveling 12**

*Zorg ervoor dat uitkeringsgerechtigden geïnformeerd worden dat de gemeentelijke ombudsman op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (in tweede instantie) klachten over re-integratie kan onderzoeken.*

Het college geeft aan dat in het gemeentelijke informatieblad 'Melding van een klacht (bijstand)uitkering' d.d. februari 2015 naar aanleiding van dit onderzoek, expliciet is opgenomen dat het mogelijk is om een klacht in te dienen als men niet tevreden is over zijn/haar re-integratietraject.



### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman is verheugd in de reactie van het college te lezen dat in het gemeentelijke informatieblad 'Melding van een klacht (bijstands)uitkering' d.d. februari 2015 naar aanleiding van dit onderzoek, expliciet is opgenomen dat het mogelijk is een klacht in te dienen als de uitkeringsgerechtigde niet tevreden is over zijn/haar re-integratietraject, maar mist daarin de verwijzing naar de ombudsman.

### **5.2.9. Verrekening**

De ombudsman constateert dat uitkeringsgerechtigden problemen ondervinden met de verrekening van de uitkering en het salaris dat zij met een parttime of tijdelijke baan verdienen. Het lukt Werk en Inkomen kennelijk niet de verrekening naadloos te laten verlopen. Het is voor uitkeringsgerechtigden demotiverend als zij lange tijd nadat de inkomsten zijn genoten alsnog een deel van hun inkomsten moeten inleveren, omdat de gemeente fouten heeft gemaakt of te laat is met het verrekenen. Veel uitkeringsgerechtigden hebben om die reden liever geen parttime of tijdelijke baan. De ombudsman vindt dat uitkeringsgerechtigden binnen drie maanden - nadat het loonstrookje is ingeleverd - duidelijkheid moeten hebben over de verrekening.

### **Aanbeveling 13**

*Ga bij de verrekening van inkomsten uit een parttime of tijdelijke baan uit van de opgave van de uitkeringsgerechtigde en zorg ervoor dat de eindafrekening uiterlijk binnen drie maanden is geregeld.*



Parttime en flexibel werk wordt door Werk en Inkomen gestimuleerd, aldus het college. Het is duidelijk dat 'gedoe' met inkomstenverrekening daarvoor een zeer onwenselijke drempel opwerpt. Medio 2014 is om de dienstverlening op dat vlak te verbeteren de pilot Inkomstenverrekening gestart. De positieve uitkomsten daarvan zijn besproken in de raadscommissie WIPV en eind 2014 verwerkt in nieuw beleid dat breed is geïmplementeerd bij Werk en Inkomen. In 2015 moet daarom een structurele verbetering in de dienstverlening rondom inkomstenverrekening zichtbaar worden.

### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman wacht de resultaten van de pilot Inkomstenverrekening met belangstelling af en wordt graag op de hoogte gehouden of de invoering van de pilot leidt tot structurele verbetering in de dienstverlening rondom inkomstenverrekening.

## **5.3 Tot slot**

De ombudsman heeft veel klachten binnen gekregen van mensen die het traject WerkLoont zijn gestart en geveegd hebben, maar uiteindelijk geen uitkering toegekend kregen omdat die werd geweigerd of buiten behandeling werd gesteld. De ombudsman concludeert dat deze mensen zonder vergoeding hebben gewerkt. De ombudsman vindt dat deze mensen enige vorm van compensatie moeten krijgen. Zij hadden immers niet de mogelijkheid om 'niet te vegen'. Dan hadden zij een maatregel opgelegd gekregen of was de uitkering geweigerd. Aangezien er geen keuzemogelijkheid is om wel of niet te vegen, vindt de ombudsman dat de gemeente in zo'n geval boter bij de vis moet doen en betrokkene op enigerlei wijze moet compenseren voor de 'gratis' arbeid.

### **Aanbeveling 14**

***Zorg dat mensen die geveegd hebben, maar geen uitkering toegekend krijgen, gecompenseerd worden voor de uren dat zij geveegd hebben.***

Het college neemt deze aanbeveling niet over. Het college geeft aan dat de effectiviteit van WerkLoont onder meer te danken is aan het



gegeven dat het instrument vroeg in het uitkeringstraject wordt ingezet. Het college geeft ook aan dat het tegelijk begrijpelijk is dat welwillende werkzoekenden het vervelend vinden dat zij werk hebben verricht, maar later te horen krijgen dat zij geen bijstandsuitkering zullen ontvangen. Deze werkzoekenden worden niet gecompenseerd voor de uren waarin zij geveegd hebben. Het cluster Werk en Inkomen draagt de kosten van de ingezette dienstverlening.



### Reactie Ombudsman

De ombudsman betreurt de opstelling van het college. De ombudsman blijft van oordeel dat het redelijk is om de aanvrager van een uitkering te compenseren als zij geveegd hebben maar uiteindelijk geen uitkering toegekend krijgen omdat die werd geweigerd of buiten behandeling werd gesteld. Er is dan immers geen sprake van een tegenprestatie, maar van een onverschuldigde prestatie. In dat geval past een vergoeding. De gemeente draagt weliswaar de kosten van de ingezette dienstverlening, maar de persoon in kwestie heeft niet om deze dienstverlening in deze vorm gevraagd.

De ombudsman constateert dat in het kader van de re-integratie een scala aan trajecten voor uitkeringsgerechtigden mogelijk is. Het lijkt er echter op dat zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers van de gemeente geen volledig zicht hebben op deze trajecten, waardoor mogelijk niet alle kansen op een succesvolle re-integratie worden benut. De ombudsman vraagt zich af of het voor de gemeente niet mogelijk is één toegankelijk centraal punt (website) te ontwikkelen - dat overzicht biedt aan zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers van Werk en Inkomen - van alle trajecten (inclusief doelgroep en criteria), alle relevante afspraken met andere organisaties en alle projecten die de gemeente ontplooit of waar de gemeente in participeert op het gebied van re-integratie.

#### Aanbeveling 15

*Ontwikkel één toegankelijk centraal punt (website) - dat overzicht biedt aan zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers van Werk en Inkomen - van alle trajecten (inclusief doelgroep en criteria), alle relevante afspraken met andere organisaties en alle projecten die de gemeente ontplooit of waar de gemeente in participeert op het gebied van re-integratie.*



Het college merkt op dat de aanbeveling goed aansluit bij de contentstrategie voor de nieuwe site Rotterdam.nl. Een overzicht met beschikbare producten en diensten op het gebied van re-integratie wordt opgenomen in de nieuwe website.

### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college en kijkt uit naar de uitvoering van de aanbeveling door middel van de nieuwe site Rotterdam.nl.

### **Tot slot**

Tot slot dringt de vraag zich bij de ombudsman op wat er gebeurt met degenen die geen uitkering toegekend kregen of die gewoonweg stoppen met de uitkering omdat zij ontmoedigd zijn geraakt door het gemeentelijk beleid. Het is aan te bevelen te onderzoeken wat er gebeurd is met de Rotterdammers die geen uitkering toegekend kregen of die stoppen met hun uitkering.

---

## **5.4 *Aanbevelingen gerubriceerd naar de behoorlijkheidsnormen***

In deze paragraaf zijn bovenstaande aanbevelingen gerubriceerd aan de hand van de behoorlijkheidsnormen zoals open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar.

Behoorlijkheidsnormen	Aanbevelingen
<p><b>Open en duidelijk</b> <i>Transparant</i></p>	<p>Dwing uitkeringsgerechtigden niet tot direct en ter plaatse ondertekenen (van het plan van aanpak/trajectplan), maar geef hun de gelegenheid het plan eerst thuis te lezen.</p> <p>Neem in de aanbestedingsprocedures en de overeenkomsten met re-integratiebedrijven op dat zij een klachtenprocedure moeten hebben en zij de uitkeringsgerechtigden daarover informeren.</p> <p>Zorg binnen deze regeling voor een vertrouwenspersoon waar uitkeringsgerechtigden terecht kunnen met klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven.</p> <p>Zorg ervoor dat uitkeringsgerechtigden geïnformeerd worden dat de gemeentelijke ombudsman op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (in tweede instantie) klachten over re-integratie kan onderzoeken.</p> <p>Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde, als hij gemotiveerd aangeeft medische problemen te hebben, binnen een redelijke termijn wordt gekeurd.</p> <p>Maak duidelijk welke medische gegevens de uitkeringsgerechtigde moet verstrekken en informeer daar de medewerkers over.</p>
<p><b>Respectvol</b> <i>Fatsoenlijke bejegening en evenredigheid</i></p>	<p>Informeer aanvragers van een bijstandsuitkering bij hun eerste contact met Werk en Inkomen uitgebreid over hun rechten en plichten (waaronder de klachten- en bezwaarprocedure).</p> <p>Wees zorgvuldig met privacygevoelige informatie en zorg ervoor dat de verstrekte gegevens alleen door daartoe bevoegden zijn te raadplegen.</p> <p>Verwijs niet steeds in brieven, e-mails en contactmomenten naar <i>'Afspraak is Afspraak'</i>, maar attendeer de uitkeringsgerechtigde alleen als daartoe aanleiding is, op de informatie die hierover bij het eerste contact aan de uitkeringsgerechtigden is verstrekt.</p> <p>Onderzoek mogelijkheden om na iedere afgeronde fase van het re-integratietraject de uitkeringsgerechtigde positief te belonen.</p>

Behoorlijkheidsnormen	Aanbevelingen
<p><b>Betrokken en oplossingsgericht</b> <i>Maatwerk</i></p>	<p>Zorg voor maatwerk bij de invulling van WerkLoont en de re-integratietrajecten en probeer op zoek te gaan naar alternatieven voor het verplichte vegen die recht doen aan opleiding en ervaring van de uitkeringsgerechtigde.</p>
<p><b>Eerlijk en betrouwbaar</b> <i>Goede organisatie</i></p>	<p>Zorg voor uitbreiding van de mogelijkheden voor de uitkeringsgerechtigde om per e-mail te communiceren.</p> <p>Zorg voor een compleet en actueel dossier van de uitkeringsgerechtigde zodat elke bevoegde medewerker die contact heeft met de uitkeringsgerechtigde alle informatie kan inzien, desgewenst aan kan vullen, en zodoende altijd op de hoogte is van alle verstrekte informatie en van alle activiteiten die de uitkeringsgerechtigde heeft uitgevoerd.</p> <p>Ga bij de verrekening van inkomsten uit een parttime of een tijdelijke baan uit van de opgave van de uitkeringsgerechtigde en zorg ervoor dat de eindafrekening uiterlijk binnen drie maanden is geregeld.</p> <p>Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde in zijn contacten met de gemeente binnen 24 uur antwoord krijgt op zijn vragen zowel over Werk als over Inkomen, zonder dat hij doorverwezen wordt.</p> <p>Ontwikkel één toegankelijk centraal punt (website) - dat overzicht biedt aan zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers van Werk en Inkomen - van alle trajecten (inclusief doelgroep en criteria), alle relevante afspraken met andere organisaties en alle projecten die de gemeente ontplooit of waar de gemeente in participeert op het gebied van re-integratie.</p>
<p><i>Redelijkheid</i></p>	<p>Zorg dat mensen die geveegd hebben, maar geen uitkering toegekend krijgen, gecompenseerd worden voor de uren dat zij geveegd hebben.</p>

## Bijlage 1 *lijst van geraadpleegde personen*

Geraadpleegd	Functie	Datum
De heer D.C. Colijn	Programmamanager Gemeente Rotterdam	1 oktober 2014
De heer K. van Dijk	Beleidsadviseur afdeling Beleidsuitvoering (prematching) Gemeente Rotterdam	15 september 2014
De heer J. van der Drift	Medewerker klachten Gemeente Rotterdam	8 oktober 2014
De heer O.J.A. Douenburg	Senior beleidsadviseur Gemeente Rotterdam	19 september 2014
De heer M. Florijn	Voormalig wethouder Rotterdam	4 februari 2015
Mevrouw M.F.J. Huygens	Directeur werk Gemeente Rotterdam	2 september 2014
De heer R. Kerkhoff	Strategisch adviseur Gemeente Rotterdam	8 oktober 2014
De heer M.R. van Kooij	Strategisch adviseur Gemeente Rotterdam	26 augustus 2014 29 oktober 2014
De heer R.E.F. Krabbendam	Bezwaarbehandelaar Juridische Dienst van de gemeente Rotterdam	14 januari 2015
Mevrouw E.L. Kuijper	Voorzitter Sociale Kamer (Kamer 6) van de Algemene Bezwaarschriftencommissie	14 januari 2015
Mevrouw M. Lahr	Procesmanager Gemeente Rotterdam	20 oktober 2014
De heer A. Mark	Business controller Gemeente Rotterdam	17 september 2014
De heer F.L. Martens	Teamchef beleidsuitvoering Gemeente Rotterdam	26 september 2014
De heer R. Pattipeilohy	Voorzitter Cliëntenraad Werk & Inkomen Rotterdam	26 februari 2015
De heer T.B. Sijtema	Manager HR, Communicatie en Directieondersteuning/Klachtencoördinator Gemeente Rotterdam	3 oktober 2014
De heer M. Toet	Voormalig algemeen directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam thans werkzaam als secretaris-algemeen directeur (a.i.) bij Stadsgewest Haaglanden.	4 december 2014
Mevrouw E. Wilman	Beleidsadviseur Gemeente Rotterdam	6 oktober 2014
Mevrouw S. Woutersen	Consultant Unique regio Rotterdam	3 december 2014

## Bijlage 2 *lijst onderzoek ter plaatse*<sup>61</sup>

Organisatie	Locatie	Datum
Werkintake Werkdiagnose Controle inspanningen	Werkplein HDP Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	12 november 2014
Werkintake Werkdiagnose Controle inspanningen	Werkplein Herenwaard Herenwaard 21, Rotterdam	12 november 2014
WerkLoont (centrale voorlichting)	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	17 november 2014
WerkLoont (bijwonen workshop)	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	17 november 2014
Werkintake Werkdiagnose	Werkplein HDP Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	18 november 2014
Sectorteams (Intakegesprek Preprtraining)	Dynamostraat 18, Rotterdam	24 november 2014
Sectorteams (Voortgangsgesprek Team Handhaving Werkgevers)	Dynamostraat 18, Rotterdam	26 november 2014
Buzinezzclub	Delftsestraat 19d, Rotterdam	1 december 2014
Pilot Groepsdeta (locatie Verstegen en Kwekerij)	Bovendijk 100, Rotterdam	2 december 2014
Workshop RBZ (Regionaal Bureau Zelfstandigen)	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	4 december 2014
WerkLoont (centrale voorlichting)	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	8 december 2014
WerkLoont (bijwonen workshop)	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	8 december 2014
Sociale Werkplaats (SW)	Zuidlaardermeer 10, Rotterdam	9 december 2014
Service Dienst Werk (SDW)	Roer 28, Rotterdam	9 december 2014
Werkgeversservicepunt (WSPR)	Schiekade 830, Rotterdam	10 december 2014
Bunnik Plants	Albert van 't Hartweg 64, Bleiswijk	10 december 2014
Training "Aan de Slag"	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	16 december 2014
ExIT	Heiman Dullaertplein 3, Rotterdam	16 december 2014
De Delft (Factor M)	Schiehaven 15, Rotterdam	17 december 2014
Werkcafé Rotterdam	Dynamostraat 18, Rotterdam	18 december 2014
Magiso10	Kinderdijkstraat 71, Rotterdam	18 december 2014
Maatschappelijke Inspanning (Dock Hoe Ouder Hoe Wijzer Samenlevingswerk)	Clemensstraat 11, Rotterdam	13 januari 2015

<sup>61</sup> Tijdens het onderzoek ter plaatse is met een groot aantal personen gesproken zowel met medewerkers van de gemeente Rotterdam, de re-integratiebedrijven als met uitkeringsgerechtigden



## Bijlage 3 *behoorlijkheidsnormen ombudsman*

De ombudsman beoordeelt of de gemeentelijke overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik van behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsnormen voor de overheid bestaan uit 22 regels. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in 4 kernwaarden:

- **open en duidelijk**
- **respectvol**
- **betrokken en oplossingsgericht**
- **eerlijk en betrouwbaar**

### Open en duidelijk

#### 01 **Transparant**

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

*Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.*

#### 02 **Goede informatieverstrekking**

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

*De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.*

#### 03 **Luisteren naar de burger**

De overheid luistert actief 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.*

## Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

*De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.*

## Respectvol

### Respecteren van grondrechten

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Sommige grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onaantastbaarheid van het lichaam
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- het huisrecht
- het recht op persoonlijke vrijheid
- het discriminatieverbod.

Andere grondrechten waarborgen juist het actief optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onderwijs
- het recht op gezondheid.

*Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het EVRM. Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het verdrag is bepaald dat bij wet uitzonderingen op een grondrecht mogelijk zijn, moet de overheid zich zorgvuldig aan daarvoor geldende criteria en voorschriften houden. Te denken valt aan bepalingen in de Politiewet, het Wetboek van Strafvordering, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet op het binnentreden.*

### Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.



*De overheid spant zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.*

07

### **Fatsoenlijke bejegening**

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

*Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.*

08

### **Fair play**

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

*De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.*

09

### **Evenredigheid**

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

*De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel kan worden ingezet voor het doel dat zij wil bereiken. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.*

10

### **Bijzondere zorg**

De overheid verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die overheidsinstanties zijn aangewezen.

*De overheid heeft de plicht om goed te zorgen voor personen aan wie zij de fysieke vrijheid of zelfstandigheid heeft ontnomen. Zij is verantwoordelijk voor een goede medische en andere zorgverlening aan deze*

personen. Het gaat bijvoorbeeld om gedetineerden en jongeren die in gesloten jeugdzorg zijn geplaatst.

## Betrokken en oplossingsgericht

11

### Maatwerk

De overheid is bereid 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, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.*

12

### Samenwerking

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 verschuilt 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.*

13

### Coulante opstelling

De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

*De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. De overheid benadert schadeclaims van burgers vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen. Dit geldt ook in gevallen waarin een burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.*

14

### Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

*De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar*

15

*mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke - korte - termijn.*

### **De-escalatie**

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

*Burgers zijn mensen en vertonen menselijk gedrag. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie.*

## **Eerlijk en betrouwbaar**

16

### **Integriteit**

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.

*Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.*

17

### **Betrouwbaarheid**

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

*De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren. De overheid moet rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet opvolgen.*

18

### **Onpartijdigheid**

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.

*De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.*

### Redelijkheid

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

*De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.*

### Goede voorbereiding

De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.

*Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.*

### Goede organisatie

De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

*De overheid richt haar (digitale) administratieve organisatie zo in, dat de continuïteit van het goede functioneren van al haar systemen is gewaarborgd. Dit geldt ook voor de systemen onderling. Zo bewaart de overheid aangeleverde documenten zorgvuldig en verwerkt geleverde informatie doelgericht. Door de overheid verstrekte informatie is waarheidsgetrouw en duidelijk. Dat impliceert ook goede dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie. De overheid corrigeert onjuiste informatie en verwijdert overbodige informatie uit al haarsystemen.*

### Professionaliteit

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.*

## Bijlage 4 *brief van het college van burgemeester en wethouders*



**Gemeente Rotterdam**  
College van Burgemeester en Wethouders  
Gemeentelijke Ombudsman

28 APR. 2015

Dossiernummer:  
Naam:

Aan de gemeentelijke ombudsman  
mw. mr. A.M. Zwaneveld  
Minervahuis I  
Meent 106  
3011 JP Rotterdam

**M.J.W. Struljvenberg**  
Wethouder Werkgelegenheid en Economie

**Bezoekadres:** Stadhuis Coolingsel 40  
3011 AD Rotterdam  
**Postadres:** Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

**Website:** www.rotterdam.nl  
**E-mail:** dlimbd@rotterdam.nl  
**Fax:** 010 - 267 35 80  
**Inlichtingen:** M. van Kooij  
**Telefoon:** 010 - 498 41 34

**Dienst:** cluster W&I

**Datum:** 24 april 2015  
**Ops kenmerk:** 2015-043 / 1648802

**Betreeft:** Reactie op uw concept-rapport 'Het pad naar Werk...'

Geachte mevrouw Zwaneveld,

Met uw schrijven van 31 maart 2015 heeft u mij uw concept-rapport 'Het pad naar werk... niet geplaveid, wel schoongeveegd' aangeboden. Het rapport is het resultaat van het onderzoek op eigen initiatief naar de gang van zaken omtrent re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand dat u begin augustus 2014 aankondigde. In de brief biedt u de gelegenheid te reageren op de voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Ik ga graag op dit aanbod in. Ook de ambtelijke reactie op het rapport, waartoe u de directie van het cluster Werk en Inkomen hebt uitgenodigd, is in deze brief verwerkt.

Uw onderzoek biedt een beeld van de Rotterdamse re-integratiepraktijk, de onderliggende wet- en regelgeving, het bijbehorende beleid en de uitvoering daarvan. Met name het hoofdstuk waarbij de ervaringen van de uitkeringsgerechtigden worden gekoppeld aan de observaties van uw team van onderzoekers tijdens hun stageprogramma bij het cluster Werk en Inkomen (W&I) biedt aanknopingspunten om samen met u en uw medewerkers de dienstverlening van Werk en Inkomen verder te verbeteren. Ik zal hier bij mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen bij het rapport nader op ingaan.

Uw conclusie dat 'de gemeente uitkeringsgerechtigden meer zou kunnen bieden op het gebied van continuïteit in de dienstverlening, maatwerk bij de re-integratie en heldere informatieverstrekking.' herken en omarm ik. Datzelfde geldt voor uw conclusie dat 'op het gebied van de bejegening en waarborg van goede arbeidsomstandigheden verbetering mogelijk is'.

Ik ben zoals u weet al geruime tijd met de raadscommissie Werk Inkomen Participatie en Volksgezondheid (WIPV) in gesprek over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verdere verbetering van de dienstverlening van het cluster Werk en Inkomen. Het merendeel van de aanbevelingen uit uw rapport is van toegevoegde waarde in dit traject en bevestigt en versterkt de reeds ingezette koers. Hieronder volgt een reactie per aanbeveling:



#### **Aanbeveling 1**

'Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde in zijn contacten met de gemeente binnen 24 uur antwoord krijgt op zijn vragen zowel over Werk als over Inkomen, zonder dat hij doorverwezen wordt.'

**Reactie:** Deze aanbeveling wordt ten dele overgenomen. Ten aanzien van telefonische vragen geldt de norm dat als de beller niet direct antwoord op zijn vraag krijgt, deze uiterlijk de volgende werkdag 17 uur wordt teruggebeld. Hierbij moet de aantekening gemaakt worden dat men ook moet kunnen doorverwijzen om een goed antwoord te verschaffen. Voor het concern Rotterdam geldt de norm dat men binnen vijf werkdagen antwoord ontvangt op een vraag, idee of klacht. Bij een lastige of meervoudige klacht krijgt men uiterlijk binnen vier weken een antwoord. Als deze termijnen niet worden gehaald wordt men tijdig geïnformeerd.

#### **Aanbeveling 2**

'Zorg voor een compleet en actueel dossier van de uitkeringsgerechtigde, zodat elke bevoegde medewerker die contact heeft met de uitkeringsgerechtigde alle informatie kan inzien, desgewenst kan aanvullen, en zodoende altijd op de hoogte is van alle verstrekte informatie en van alle activiteiten die de uitkeringsgerechtigde heeft uitgevoerd.'

**Reactie:** Deze aanbeveling wordt overgenomen. Dit thema is opgepakt in het G4 Innovatieprogramma van de diensten van Werk en Inkomen.

#### **Aanbeveling 3a**

'Informeert aanvragers van een bijstandsuitkering bij hun eerste contact met Werk en Inkomen uitgebreid over hun rechten en plichten (waaronder de klachten- en bezwaarprocedure).'

**Reactie:** Deze aanbeveling wordt overgenomen. Het gemeentelijke informatieblad 'Melding van een klacht (bijstands)uitkering' wordt opgenomen in de informatieset voor werkzoekenden. Informatie over de bezwaarprocedure wordt bij elk appelabel besluit gedeeld.

#### **Aanbeveling 3b**

'Verwijs niet steeds in brieven, e-mails en contactmomenten naar 'Afspraak is Afspraak', maar attendeer de uitkeringsgerechtigde alleen als daartoe aanleiding is, op de informatie die hierover bij het eerste contact aan de uitkeringsgerechtigden is verstrekt.'

**Reactie:** De bijlage 'Afspraak is afspraak' zal niet langer standaard als standaard-onderdeel van de uitnodigingsbrieven van Werk en Inkomen worden meegestuurd. In plaats daarvan wordt in deze brieven verwezen naar het bewuste informatieblad op Rotterdam.nl.

Het informatieblad 'Afspraak is afspraak' blijft onderdeel van het Inspanningsplan en het trajectplan van WerkLoont en kan bij contactmomenten (zoals de start van de Werkdiagnose of de introductie in het sectorteam) meegegeven worden aan de werkzoekende. Deze tekent bij het vaststellen van het inspanningsplan ook voor het kennis nemen van deze afspraken.

#### **Aanbeveling 4**

'Dwing uitkeringsgerechtigden niet tot direct en ter plaatse ondertekenen (van het plan van aanpak/trajectplan), maar geef hun de gelegenheid het plan eerst thuis te lezen.'

**Reactie:** Er is geen sprake van een dwingende richtlijn in dit kader en flexibiliteit moet mogelijk zijn. Het ondertekende plan kan bij de volgende afspraak meegenomen worden of dan ter plekke alsnog ondertekend worden.



#### **Aanbeveling 5**

'Zorg voor uitbreiding van de mogelijkheden voor de uitkeringsgerechtigde om per e-mail te communiceren.'

**Reactie:** Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. E-mail is over het algemeen geen geschikt communicatiemiddel in de dienstverlening van Werk en Inkomen. De veiligheid van e-mail is onvoldoende om vertrouwelijkheid van informatie te garanderen. Op dit moment wordt een beveiligde klantportal ontwikkeld, waarin digitale klantdossiers kunnen worden bijgehouden. Dit thema is opgepakt in het –al onder aanbeveling 2 genoemde - G4 Innovatieprogramma van de diensten van Werk en Inkomen.

#### **Aanbeveling 6**

'Zorg ervoor dat de uitkeringsgerechtigde, als hij gemotiveerd aangeeft medische problemen te hebben, binnen een redelijke termijn wordt gekeurd.'

**Reactie:** Een uitkeringsgerechtigde die aangeeft psychische, lichamelijke en/of sociale belemmeringen te ervaren om aan het arbeidsproces deel te nemen moet deze in eerste instantie zelf aannemelijk maken. Indien de gemeente onvoldoende overtuigd is - of twijfelt om op basis van diens toelichting of bewijslast - de uitkeringsgerechtigde tijdelijk te ontheffen is er de mogelijkheid om een arbeidsmedische diagnose aan te vragen. De gemeente heeft hierover afspraken gemaakt met het UWV. Arbeidsdeskundigen van het UWV verrichten op verzoek van de gemeente een consult dat een advies oplevert over de huidige en eventueel te ontwikkelen participatiemogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. De arbeidsdeskundige van het UWV levert de gemeente binnen 10 werkdagen na spreekuur - of na ontvangst van de rapportage van een verzekeringsarts - een participatieadvies. Indien door onvoorziene omstandigheden deze termijn wordt overschreden, informeert het UWV de gemeente daar tijdig over. In sommige gevallen vergt bijvoorbeeld het opvragen van medische informatie meer tijd dan de overeengekomen 10 werkdagen.

#### **Aanbeveling 7**

'Maak duidelijk welke medische gegevens de uitkeringsgerechtigde moet verstrekken en informeer daar de medewerkers over.'

**Reactie:** Hierover is geen algemene richtlijn af te spreken, aangezien iedere individuele casus anders is. Indien een uitkeringsgerechtigde over medische gegevens beschikt die de psychische, lichamelijke en/of sociale belemmeringen aantonen, dan moeten deze beschikbaar worden gesteld. Deze gegevens zijn – naast het spreekuur - nodig voor de arbeidsdeskundigen van het UWV om een advies uit te brengen over de huidige en eventueel te ontwikkelen participatiemogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. Het cluster Werk en Inkomen zal onderzoeken of het mogelijk is om - in aanvulling op het informatieblad 'Bezoek arbeidsdeskundige' - een informatieblad 'Medische gegevens' te ontwikkelen, waarin in algemene termen wordt geschetst waarom om medische gegevens kan worden gevraagd en hoe hiermee wordt omgegaan.

#### **Aanbeveling 8**

'Wees zorgvuldig met privacygevoelige informatie en zorg ervoor dat de verstrekte gegevens alleen door daartoe bevoegden zijn te raadplegen.'

**Reactie:** Het waarborgen van de privacy is voor het cluster Werk en Inkomen een groot goed. W&I handelt altijd al in de lijn van de aanbeveling. Afspraken tussen gemeente en UWV zijn contractueel vastgelegd. Medewerkers die bij het vaststellen van psychische en/of lichamelijke



belemmeringen de beschikking krijgen over gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht geldt, zijn verplicht tot geheimhouding daarvan.

Nota bene: het UWV kan de te verwerken gegevens gebruiken voor de uitvoering van de wettelijke taken. Met dien verstande dat voor het gebruik van gegevens die onder het medisch beroepsgeheim vallen toestemming vereist is van de persoon op wie die gegevens betrekking hebben.

### **Aanbeveling 9**

'Zorg voor maatwerk bij de invulling van WerkLoont en de re-integratieprojecten en probeer op zoek te gaan naar alternatieven voor het verplichte vegen die recht doen aan opleiding en ervaring van de uitkeringsgerechtigde.'

**Reactie:** Werk loont bestaat uit drie onderdelen: 8 uur per week wat u noemt 'het verplichte vegen', 8 uur per week werken aan het versterken van werknemersvaardigheden, waarbij u moet denken aan sollicitatietrainingen en het maken van curriculum vitae e.d. en 4 uur per week daartoe thuis werken aan opdrachten.

Ik hecht eraan te benadrukken dat wat in bovenstaande aanbeveling 'het verplichte vegen' wordt genoemd, een essentieel onderdeel van de WerkLoont-aanpak vormt en een belangrijk element van het Rotterdamse beleid is. Ik ben niet voornemens dit onderdeel van de WerkLoont-aanpak te wijzigen.

Voor wat betreft maatwerk; voor de 8 uur werken aan werknemersvaardigheden voor de in het onderzoek aangehaalde doelgroepen is Werk en Inkomen een Pilot HBO+ en een Pilot Digibeten gestart. Een belangrijke overweging daarbij is de verwachting dat het rendement in termen van uitstroom bij deze pilots groter zal zijn, dan bij de reguliere aanpak.

Bij een onbetaalde stage speelt de kwestie of de stage uitzicht biedt op betaald werk een belangrijke rol. Om te bepalen of het vrijwilligerswerk van maatschappelijke meerwaarde is en geen belemmering vormt voor het accepteren van regulier werk, is zicht op alle 'individuele werkcomponenten' nodig. Hiervoor is niet gekozen omwille van de complexe controleerbaarheid (ieder geval is verschillend en moet dan op zijn eigen merites beoordeeld worden), maar ook omwille van het streven naar een voor iedereen gelijke (en transparante) kwaliteit van de dienstverlening.

### **Aanbeveling 10**

'Onderzoek mogelijkheden om na iedere afgeronde fase van het re-integratietraject de uitkeringsgerechtigde positief te belonen.'

**Reactie:** Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Een werkzoekende heeft baat bij deelname aan een traject, investeert zo in zijn eigen ontwikkeling en vergroot zijn kansen op het vinden van werk. Hij of zij zou dat niet alleen voor de gemeente moeten doen, maar vooral voor zichzelf. De gemeente is bovendien niet zijn werkgever, maar de aanbieder van een re-integratievoorziening en verstrekker van de uitkering. Dat is een wezenlijk andere verhouding. In de geest van de Participatiewet is het vanzelfsprekend dat een werkzoekende zich actief inspant om betaald werk te vinden en in bepaalde gevallen een tegenprestatie levert. Dit gedrag is de norm en geen bijzondere inspanning die beloond zou moeten worden.





#### **Aanbeveling 11a**

Neem in de aanbestedingsprocedures en de overeenkomsten met re-integratiebedrijven op dat zij een klachtenprocedure moeten hebben en zij de uitkeringsgerechtigden daarover informeren.

#### **Aanbeveling 11b**

Zorg binnen deze regeling voor een vertrouwenspersoon waar uitkeringsgerechtigden terecht kunnen met klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven.

**Reactie:** Het cluster Werk en Inkomen zal deze aanbeveling verwerken in de nieuwe bestekken en contracten die worden afgesloten met re-integratiebedrijven, zodat dit punt voldoende geborgd is in contractuele afspraken. Het is niet nodig om een aparte vertrouwenspersoon voor klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven aan te stellen. Met het centraal meldpunt klachten over de gang van zaken bij re-integratiebedrijven, de klachtenprocedure voor re-integratiebedrijven en het bureau van de gemeentelijke Ombudsman zijn voldoende geschikte voorzieningen beschikbaar.

#### **Aanbeveling 12**

'Zorg ervoor dat uitkeringsgerechtigden geïnformeerd worden dat de gemeentelijke ombudsman op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (in tweede instantie) klachten over re-integratie kan onderzoeken.'

**Reactie:** In het gemeentelijke informatieblad 'Melding van een klacht (bijstands)uitkering' d.d. februari 2015 is naar aanleiding van dit onderzoek, expliciet opgenomen dat het mogelijk is om een klacht in te dienen als men niet tevreden is over zijn/haar re-integratietraject.

#### **Aanbeveling 13**

'Ga bij de verrekening van inkomsten uit een parttime of tijdelijke baan uit van de opgave van de uitkeringsgerechtigde en zorg ervoor dat de eindafrekening uiterlijk binnen drie maanden is geregeld.'

**Reactie:** Parttime en flexibel werk wordt door Werk en Inkomen gestimuleerd. Het is duidelijk dat 'gedoe' met inkomstenverrekening daarvoor een zeer onwenselijke drempel opwerpt. Medio 2014 is om de dienstverlening op dat vlak te verbeteren de pilot Inkomstenverrekening gestart. De positieve uitkomsten daarvan zijn besproken in de raadscommissie WIPV en eind 2014 verwerkt in nieuw beleid dat breed is geïmplementeerd bij W&I. In 2015 moet daarom een structurele verbetering in de dienstverlening rondom inkomstenverrekening zichtbaar worden.

#### **Aanbeveling 14**

'Zorg dat mensen die geveegd hebben, maar geen uitkering toegekend krijgen, gecompenseerd worden voor de uren dat zij geveegd hebben.'

**Reactie:** Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De effectiviteit van WerkLoont is onder meer te danken aan het gegeven dat het instrument vroeg in het uitkeringstraject wordt ingezet. Tegelijk is het begrijpelijk dat welwillende werkzoekenden het vervelend vinden dat zij werk hebben verricht, maar later te horen krijgen dat zij geen bijstandsuitkering zullen ontvangen. Deze werkzoekenden worden niet gecompenseerd voor de uren waarin zij geveegd hebben. Het cluster Werk en Inkomen draagt de kosten van de ingezette dienstverlening.



### **Aanbeveling 15**

'Ontwikkel één toegankelijk centraal punt (website) - dat overzicht biedt aan zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers van Werk en Inkomen – van alle trajecten (inclusief doelgroep en criteria), alle relevante afspraken met andere organisaties en alle projecten die de gemeente ontplooit of waar de gemeente in participeert op het gebied van re-integratie.'

**Reactie:** De aanbeveling sluit goed aan bij de contentstrategie voor de nieuwe site Rotterdam.nl. Een overzicht met beschikbare producten en diensten op het gebied van re-integratie wordt opgenomen in de nieuwe website.

Uit het voorgaande blijkt dat ik de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport zeer ter harte neem. Met name de bevindingen over de ervaren dienstverlening, wijze van communiceren en bejegening acht ik waardevol. Daarbij is aangegeven dat het merendeel van de benoemde aandachts- en verbeterpunten goed aansluiten bij de ingezette koers van het cluster Werk en Inkomen. Ik vertrouw erop dat de dienstverlening door W&I, mede door uw aanbevelingen, verder verbetert.

Als bijlage bij deze brief treft u het overzicht van de opmerkingen van feitelijke, redactionele of inhoudelijke aard bij uw concept-rapport.

Met vriendelijke groet,

Maarten Struijvenberg  
Wethouder Werkgelegenheid en Economie

Ambtelijke reactie op conceptrapportage "Het pad naar werk..." van de gemeentelijke ombudsman

	Paragraaf pagina, e.d.	Opmerking van feitelijke, redactionele of inhoudelijke aard
1	Inleiding (blz. 3)	<p>Op blz. 3 staat: "De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering. De gemeente moet ervoor zorgen dat uitkeringsgerechtigden weer uitstromen naar de arbeidsmarkt, of als dat niet lukt op een andere manier te laten participeren in de samenleving."</p> <p>Dat is te stellig geformuleerd.</p> <p>In artikel 7 van de Participatiewet is de opdracht van het college geformuleerd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Het college ondersteunt bij arbeidsinschakeling en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, noodzakelijk acht, bepaalt en biedt het deze voorziening aan.</li> <li>2) Het college verleent bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien; en</li> <li>3) Het college ontwikkelt beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie.</li> </ol> <p>Het college is niet verplicht om voor uitstroom te zorgen en zeker niet verplicht om uitkeringsgerechtigden te laten participeren.</p> <p>De opdracht onder 1. betreft niet alleen uitkeringsgerechtigden, maar ook niet-uitkeringsgerechtigden.</p>
2	Inhoudsopgave blz. 8	3.2.9 'Unit Bijzondere Zaken van Werk en Inkomen' Dit moet zijn 'Unit Bijzondere Onderzoeken van Werk en Inkomen'
3	Hoofdstuk 2 Toetsingskader blz. 13.e.v.	<p>Sinds 2002 geldt binnen het gemeentebestuur de dualisering. De rollen, taken en posities van de raad en het college zijn gescheiden. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de gemeenteraad vooral kaderstellende en controlerende taken, het college van B&amp;W heeft bestuurlijke en uitvoerende taken. Vanaf dat moment is het niet meer gebruikelijk om van 'gemeente' te spreken, omdat daarmee niet duidelijk is of de kaderstellende en controlerende taak of de bestuurlijke en uitvoerende taak wordt bedoeld.</p> <p>Op in het oog springende punten in het rapport is deze onjuiste terminologie aangegeven. Dit suggereert geen volledigheid, omdat deze onjuistheid in het gehele rapport speelt.</p>
4	Hoofdstuk 2 blz. 13	<p>Op blz. 13 staat: "Met de inwerkingtreding van deze wet is er één wet gekomen die de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong heeft vervangen."</p> <p>De Participatiewet heeft de Wsw niet vervangen. De Wsw blijft bestaan voor degenen die tot 1 januari 2015 tot die doelgroep behoorden. Vanaf 1 januari 2015 wordt er niet meer geïndiceerd voor de Wsw.</p>
5	Hoofdstuk 2 blz. 16	'forst' moet zijn: fors.
6	Hoofdstuk 2 blz. 16	"De gemeente heeft dan de mogelijkheid de boete te verlagen." moet zijn: "Het college heeft dan de mogelijkheid om ...".
7	Hoofdstuk 2 blz. 17	"...verstrekke de gemeente" moet zijn: "...verstrekke het college."
8	Hoofdstuk 2.4 Rotterdams beleid blz. 17	'(en de wijziging op de Re-integratieverordening Rotterdam 2011)' is een niet correcte toevoeging, omdat met het intrekken van de verordening ook alle wijzigingen erop ingetrokken worden. De toevoeging suggereert, dat de verordening uit 2011 ingetrokken kan worden, met behoud van de wijzigingen die daarna zijn gedaan. Dat kan niet.
9	Hoofdstuk 3 WerkLoont blz. 35	Op blz 35 staat dat WerkLoont maandabonnementen verstrekt (2 of 3 sterren). Dat klopt niet. In de eerste 4 weken van WerkLoont worden dagkaarten verstrekt. Ondertussen moeten de werkzoekenden die deze nog niet hebben een persoonlijke OV-chipkaart aanvragen. Pas als ze ingedeeld zijn in de WerkLoont-groepen, krijgen ze een maandabonnement.
10	Hoofdstuk 3 WerkLoont blz. 37 en blz. 42	Op blz. 37 (WerkLoont) en blz. 45 (Handhaafteam Sectorteams) staat dat de uitkering kan worden beëindigd bij no-shows. Dit was inderdaad de werkwijze, maar sinds een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 17 februari 2015 is dit niet meer het geval.
11	Hoofdstuk 3.2.3 WerkLoont blz. 37	Er staat dat de gemeente de werkcomponent van WerkLoont via SDW "in eigen beheer" heeft. De component is juist uitbesteed aan SDW (Service Dienst Werk). SDW is een externe partij.

12	Hoofdstuk 3.2.4 Werkdiagnose blz. 42	In de laatste zin van deze paragraaf staat vermeld dat bij het onderzoek ter plaatse is vastgesteld dat er pas in 2015 weer medische diagnoses konden worden uitgevoerd, omdat er te weinig waren ingekocht. Dat was in november 2014 het geval. Er zijn toen extra diagnoses ingekocht die in december 2014 konden worden ingezet.
13	Hoofdstuk 3.2.5 Exit blz. 42	Algemene opmerking m.b.t. de paragraaf 'Exit.' Indien op basis van de Werkdiagnose voor de werkzoekende de indicatie "grote afstand tot de arbeidsmarkt (tot max. 2 jaar) en ontwikkelpotentieel" wordt gegeven wordt deze persoon naar Prematching verwezen. Alleen in geval van multi-problematiek wordt de extra intensieve trajectaanpak van Exit ingezet. Dus maar een beperkt deel van de de pre-matchingsdoelgroep zit in Exit.
14	Hoofdstuk 2.3.8 De re-integratie Bedrijven blz. 48	Algemene opmerking m.b.t. de paragraaf 'Aanbesteding.' Mede door de beperkte financiële ruimte is de afgelopen jaren de blik op re-integratie zakelijke geworden. Zowel de werkzoekende als de gemeente zijn niet gebaat bij trajecten die niet arbeidsmarktgericht zijn. Het streven is zoveel mogelijk Rotterdammers zelfredzaam te laten zijn. Daar horen rechten en plichten bij. Re-integratie is niet vrijblijvend. Ook aan de re-integratiebedrijven worden daarom (onder andere via resultaatfinanciering) kaders gesteld.
15	Hoofdstuk 2.3.8 De re-integratie Bedrijven blz. 48	Algemene opmerking m.b.t. de paragraaf 'Contracten.' Het is belangrijk onderscheid te maken tussen inkoop- en samenwerkingscontracten. Bij de eerste vorm is sprake van een opdrachtgever en opdrachtnemerrelatie. Bij de tweede vorm gaat het veelal om een samenwerking met bijvoorbeeld een werkgever of intermediair die banen ter beschikking heeft.
16	Hoofdstuk 4 blz 58	'Maakt de post te laten open' moet zijn '... 'te laat open'