



Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van de heer M.
over het college van burgemeester en wethouders van
de gemeente Rotterdam, cluster Werk en Inkomen

Re-integratie en de rechten van een uitkeringsgerechtigde

Dossiernummer: 2016.811

Datum: 26 juli 2017



Samenvatting

De heer M. heeft een uitkering op grond van de Participatiewet. In het kader van zijn re-integratie nodigt het cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam hem uit voor een bijeenkomst over werkervaringsplaatsen. Hij woont op 1.5 uur reistijd per openbaar vervoer naar de locatie van de werkervaringsplaats.

De heer M. krijgt ter plekke een plaatsingsovereenkomst voor een werkervaringsplaats bij Ro-bedrijf voorgelegd. In de overeenkomst die hij ter ondertekening krijgt voorgelegd, ontbreken de ingangsdatum, de einddatum en het aantal uur per week dat hij zou moeten werken. Omdat hij alles nog een keer goed na wil lezen voor hij zijn handtekening zet, vraagt hij of hij de overeenkomst mee naar huis mag nemen. Volgens de heer M. mag dat niet. Hij krijgt te horen dat als hij niet direct tekent, dit gevolgen voor zijn uitkering kan hebben.

De heer M. is ontevreden over de gang van zaken en vraagt de ombudsman wat die ervan vindt dat hij meer dan 3 uur reistijd heen en terug naar zijn werkervaringsplaats heeft. De heer M. vindt ook dat werkervaringsplaatsen mede de oorzaak zijn van verdringing op de arbeidsmarkt.

De ombudsman vraagt de gemeente hoe het kan dat iemand een overeenkomst ondertekent, zonder dat die compleet ingevuld is. Tijdens het onderzoek blijkt bovendien dat er handmatig wijzigingen in de overeenkomst zijn aangebracht, nadat de heer M. deze had ondertekend.

Naar aanleiding van het onderzoek naar deze klacht doet de ombudsman opnieuw zijn aanbeveling uit het rapport *Op pad naar werk, ... niet geplaveid, wel schoongeveegd: 'Dwing uitkeringsgerechtigden niet tot het direct en ter plaatse ondertekenen van een plan van aanpak, trajectplan of overeenkomst, maar geef hen de gelegenheid het volledig ingevulde plan of de volledig ingevulde overeenkomst eerst thuis te lezen'*. Een aanbeveling die toen is overgenomen, maar waarvan blijkt dat die in de praktijk niet altijd wordt gevolgd. De wethouder laat weten dat hij deze aanbeveling in een uitvoeringsbericht extra onder de aandacht van de medewerkers zal brengen.

De ombudsman doet ook een aanbeveling voor het opstellen van objectieve criteria om te beoordelen of er sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt. De ombudsman vindt dat meldingen daarover onderzocht moeten worden en dat daar periodiek verslag over uitgebracht moet worden. De wethouder laat weten dat hij van plan was een regionaal meldpunt in te stellen. Inmiddels is echter de Wet



Verdringingstoets in voorbereiding. Die wet heeft mogelijk consequenties voor het instellen van een dergelijk meldpunt heeft. Om die reden wacht de wethouder met het instellen van een meldpunt tot duidelijk is wat de Wet inhoudt.

De ombudsman is tevreden dat de wethouder de noodzaak van een dergelijk meldpunt inziet en zal met de wethouder de ontwikkelingen op dit punt monitoren.



Inleiding

De heer M. heeft een uitkering op grond van de Participatiewet. Het cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam (hierna cluster W&I) nodigt hem uit voor een bijeenkomst op 28 januari 2016 over werkervaringsplaatsen in het kader van de Participatiewet.

De heer M. krijgt een plaatsingsovereenkomst voor een werkervaringsplaats bij Robedrijf voorgelegd. De ingangsdatum en de einddatum noch het aantal uur per week dat hij moet werken, zijn ingevuld op het contract dat de heer M. ter ondertekening krijgt aangeboden. Volgens de heer M. wordt tegen hem gezegd dat hij het contract niet mee naar huis mag nemen om het nog eens door te lezen. Als hij niet direct tekent, kan dit gevolgen hebben voor zijn uitkering.

Naar aanleiding van de klacht, de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek heeft de ombudsman zijn bevindingen opgesteld. De heer M. en de gemeente hebben de gelegenheid gehad op de bevindingen te reageren. De ombudsman stelt nu de bevindingen definitief vast en geeft hieronder zijn definitieve oordeel met een aanbeveling. Bijlage en onderdeel van deze bevindingen is een overzicht van de interne en externe klachtbehandeling.



Klacht

- Klacht 1* Volgens de rechtbank Zeeland-West-Brabant is een tegenprestatie van 32 uur te veel.
- Klacht 2* Een reistijd van ca 3,5 uur per dag en een 32-urige werkweek tellen op tot 46 uur; dat is veel tijd voor een uitkeringsgerechtigde met kostendelersnorm à € 570 per maand.
- Klacht 3* Als iemand met een uitkering hetzelfde werk doet als werknemers in het bedrijf, dan is er sprake van verdringing.

De heer M. wil bereiken dat de grenzen van wat een uitkeringsgerechtigde in het kader van de Participatiewet mag of moet doen of laten duidelijk zijn.

De ombudsman besluit alleen een onderzoek in te stellen naar de klachten 2 en 3. De plicht tot het leveren van een tegenprestatie staat los van de re-integratieplicht. Een werkervaringsplaats, zoals de heer M. heeft, valt onder re-integratie. Het door de heer M. opgestuurde vonnis van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant gaat over de tegenprestatie en is daarom niet van toepassing op zijn re-integratietraject.

Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten, omstandigheden en standpunten.

1. De heer M. is sinds 19 juni 2014 uitkeringsgerechtigde. Hij woont bij zijn ouders. Daarom is de kostendelersnorm¹ toegepast en ontvangt hij € 570,- per maand uitkering.
2. Om een beroep te kunnen doen op een bijstandsuitkering dient een uitkeringsgerechtigde zich te houden aan een aantal verplichtingen:
 - re-integratieplicht: het meewerken aan trajecten die gericht zijn op het begeleiden naar werk, zoals WerkLoont, proefplaatsingen en werkervaringsplaatsen;

¹ 'De kostendelersnorm is de bijstandsuitkering die u krijgt als u dezelfde woning deelt met kostendelende medebewoners van 21 jaar of ouder. Het aantal kostendelende medebewoners bepaalt de hoogte van uw bijstandsuitkering. De reden hiervoor is dat als er meer kostendelende medebewoners in uw woning wonen, u de woonkosten kunt delen. Vandaar de kostendelersnorm.'

(van <http://www.rotterdam.nl/kostendelersnorm>, op 30 november 2016)



- arbeidsplicht: naar vermogen algemeen aanvaard werk verkrijgen, bijvoorbeeld door te solliciteren en het als werkzoekende ingeschreven staan;
 - tegenprestatie: gemeenten kunnen aan uitkeringsgerechtigden de verplichting opleggen om naar vermogen onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg.
3. In verband met deze verplichtingen, neemt de heer M. deel aan een aantal trajecten en cursussen. Op 28 januari 2016 ondertekent de heer M. een plaatsingsovereenkomst voor een werkervaringsplaats bij Robedrijf tijdens een voorlichtingsbijeenkomst.
 4. Een medewerker van het cluster W&I vult tijdens deze voorlichtingsbijeenkomst op de plaatsingsovereenkomst – nadat de heer M. deze heeft ondertekend – de periode van 28 januari 2016 tot en met 28 april 2016 in.
 5. De periode op de plaatsingsovereenkomst wordt op enig moment gewijzigd van 28 januari 2016 tot en met 28 april 2016 in 1 februari 2016 tot en met 1 mei 2016. Er staat niet bij wanneer die wijziging op het contract is bijgeschreven noch of hij door alle partijen is goedgekeurd. Het cluster W&I vult bij activiteitenduur 32 uur in.
 6. De heer M. woont in Rozenburg. De werkervaringsplaats is aan de Bovendijk in Overschie.
 7. Het werk van de heer M. op deze werkervaringsplaats bestond onder meer uit schoffelen en plantjes inpakken.
 8. De reistijd van de heer M. is ongeveer 3,5 uur per dag. Dat is 14 uur per week als hij 4 dagen van 8 uur werkt. Bij elkaar opgeteld, is het tijdsbeslag van werk en reizen in totaal 46 uur per week.
 9. Omdat hij volgens hem teveel uren moet reizen, dient de heer M. daarover op 28 januari 2016 een klacht in.
 10. Omdat de heer M. geen reactie op zijn klacht van 28 januari 2016 over de reistijd krijgt, besluit hij op een gegeven moment niet meer naar de werkervaringsplaats te gaan.



11. Daarop nodigt het cluster W&I de heer M. uit voor een maatregelgesprek² op 5 april 2016. In verband met de klacht van de heer M., gaat op initiatief van het cluster W&I het maatregelgesprek niet door.
12. De heer M. krijgt een uitnodiging voor een gesprek op 11 april 2016 om de problemen betreffende de reistijd te bespreken. Hij krijgt vervolgens 11 weken na de start van de eerste werkervaringsplaats een werkervaringsplaats dichterbij zijn huis in Hoogvliet aangeboden.
13. De heer M. is er ontevreden over dat zijn werk volgens hem werd overgenomen door Oost-Europese werknemers toen hij wegging bij zijn eerste werkervaringsplaats.

Standpunt klager

14. De heer M. vindt de tijd die hij aan werk en reizen besteed, niet in verhouding staan tot de € 570,- per maand die hij als uitkering ontvangt.
15. Volgens de heer M. mocht hij de plaatsingsovereenkomst niet ter bestudering mee naar huis nemen.
16. De heer M. geeft aan dat hij de overeenkomst onder dwang heeft getekend en dat op dat moment de plaatsingsperiode en de activiteitenduur nog niet waren ingevuld.
17. Over het overnemen van zijn werkzaamheden door Oost-Europese werknemers, schrijft de heer M. aan de ombudsman in zijn klacht van 3 mei 2016: *'Deze werkzaamheden lijken mij een grijs gebied i.v.m. werkverdringing. (...) dat mensen regulier, betaald werk moeten verrichten voor hun uitkering terwijl anderen voor hetzelfde werk het gewone loon krijgen. Dit roept vragen op. De overheid moet wel het goede voorbeeld geven.'*
18. De heer M. geeft aan dat hij nog steeds denkt dat zijn plaatsingsovereenkomst meer duidt op een tegenprestatie- dan op een re-integratietraject. De heer M. vindt

² 'Een maatregel is een korting op uw uitkering als u zich niet aan een door de gemeente opgelegde verplichting houdt. De hoogte van de korting kan verschillen. De eerste keer krijgt u over het algemeen 30% minder uitkering. Bij herhaling wordt dit 100%. De korting kan uiteenlopen van 30% tot 100%.'
(Van <http://www.rotterdam.nl/product/bijstandsuitkering>, op 30 november 2016)



dat het cluster W&I een situatie beschrijft die een grijs gebied vertegenwoordigt en dat de gemeente daarom concrete cijfers zou moeten publiceren over de uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar regulier werk. De heer M. stelt dat re-integratie met cao-voorwaarden ook kan bij een proefplaatsing van 2 maanden. Hij vindt dat transparanter en er is dan geen sprake van 'dwangarbeid'. Dan moet een cao-loon betaald worden, waarmee het probleem van de kostendeler met een uitkering van € 570,- wordt omzeild.

19. De reiskostenvergoeding verloopt volgens hem meestal goed.

Standpunt gemeente

20. De gemeente kan werkervaringsplaatsen bieden ter voorbereiding op matching naar regulier werk. Dit zijn additionele werkzaamheden voor een periode van 6 tot 12 maanden. Daarnaast kan de gemeente een uitkeringsgerechtigde een werkstage aanbieden gedurende maximaal 6 maanden met eenmalig de mogelijkheid tot verlenging. Doel hiervan is om iemand kennis te laten maken met een bepaald beroep of type werkzaamheden, om te ervaren of een vervolgopleiding en/of betaald werk in dat beroep kansen biedt bij de arbeidsinschakeling. Hierbij gaat het op jaarbasis om 350 proefplaatsingen, 3750 – 3800 werkervaringsplaatsen (waarbij 2000 van WerkLoont) en 250 werkstageplaatsen.

In de plaatsingsovereenkomst is opgenomen welke regels gelden rond de werkzaamheden en werktijden, ziek-/betermelding, verlof en vakantie, gedragscode en begeleiding. Geplaatste uitkeringsgerechtigden in een re-integratietraject vallen niet onder een eventuele cao. De gemeente neemt bij de trajecten en plaatsingen de algemene regels van de arbeidswetgeving in acht.

Wettelijk geldt dat een uitkeringsgerechtigde een reistijd van maximaal 3 uur per dag moet aanvaarden bij het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. De gemeente hanteert deze reistijd ook bij re-integratietrajecten. De uitkeringsgerechtigden in een re-integratietraject krijgen een onkostenvergoeding voor de reiskosten.

21. Het behoort tot de taken van consulenten om uitkeringsgerechtigden te wijzen op de mogelijke gevolgen voor de uitkering bij het niet nakomen van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Daaronder valt het wijzen op de mogelijke gevolgen bij het niet ondertekenen van een plaatsingsovereenkomst. De uitkeringsgerechtigde krijgt tijdens de bijeenkomst de tijd en de ruimte om voor het ondertekenen de plaatsingsovereenkomst te lezen. Het cluster W&I vult



achteraf de plaatsingsovereenkomst in omdat de startdatum per deelnemer kan verschillen. Naar aanleiding van de klacht van de heer M. zal het cluster W&I de gang van zaken rond het tekenen van het plaatsingscontract tegen het licht houden. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar het achteraf invullen van het plaatsingscontract en het eventueel mee naar huis nemen en het later ondertekend indienen.

22. Naar aanleiding van de klacht is er op 11 april 2016 een gesprek geweest met de matchmaker. Naar aanleiding van dit gesprek is er een werkervaringsplaats in Hoogvliet gevonden, die voor de heer M. dicht bij huis is. W&I vindt dit een passende oplossing voor de klacht.

23. Het cluster W&I schrijft over de werkzaamheden van de heer M. op zijn werkervaringsplaats: *'Deze werkzaamheden betreffen speciaal gecreëerde, werkzaamheden, die in alle opzichten "extra" zijn. Deze additionele werkzaamheden zijn (primair) gericht op de arbeidsinschakeling. Deze werkzaamheden worden verricht met behoud van uitkering en met begeleiding.'*

24. De invulling die W&I aan werken met behoud van uitkering geeft, is jaarlijks:

- Proefplaatsingen 350
- WEP Prematching 1550
- WEP Werkbasis 100
- WEP Werkpunt Schoon 100-150
- WEP/Werkstage Werk Fit 250 (waarvan 100 beoogd in het bedrijfsleven)
- WEP/WerkLoont 2000

25. Er is beleid in ontwikkeling met betrekking tot werken met behoud van uitkering en verdringing.

Wet en regelgeving

26. Burgerlijk Wetboek Boek 6, artikel 217

Lid 1 Een overeenkomst komt tot stand door een aanbod en de aanvaarding daarvan.

Lid 2 De [artikelen 219-225](#) zijn van toepassing, tenzij iets anders voortvloeit uit het aanbod, uit een andere rechtshandeling of uit een gewoonte.'



27. Algemene wet bestuursrecht, Artikel 9:22:

'De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op:

- a. een aangelegenheid die behoort tot het algemeen regeringsbeleid, daaronder begrepen het algemeen beleid ter handhaving van de rechtsorde, of tot het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan;*
- b. een algemeen verbindend voorschrift;*
(...)'

28. Participatiewet, Artikel 10a. Participatieplaatsen:

Lid 1 Het college kan ter uitvoering van [artikel 7, eerste lid, onderdeel a](#), degene die algemene bijstand ontvangt en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar.

Lid 2 Onder additionele werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid worden primair op de arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden verstaan die onder verantwoordelijkheid van het college in het kader van deze wet worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid, en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.'

29. Artikel 18 van de Participatiewet

De gemeente geeft aan op grond van artikel 18 van de Participatiewet een aantal mogelijkheden voor proefplaatsingen te hebben, namelijk

- voor een periode van maximaal 3 maanden ter vaststelling van de loonwaarde van een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie,
- een proefplaatsing met de intentie om een uitkeringsgerechtigde aan het eind van de proefplaatsing een dienstverband aan te bieden, waarbij de lengte van de proefplaatsing samenhangt met de lengte van het arbeidscontract.

30. Artikel 18, lid 4:

'Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

(...)



d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; (...)'

31. In het informatieblad *Duidelijk voor elkaar*, staat onder meer '*dat de gemeente verwacht dat u (...) tot maximaal 3 uur per dag reist met het openbaar vervoer (of op andere wijze) en dit werk niet mag weigeren.*'³
32. Voorts heeft de ombudsman bij zijn overwegingen betrokken:
- Het rapport Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden, door de Inspectie SZW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
 - Sterker door Werk, Beleidskader Werk en Inkomen 2015 – 2018 van de gemeente Rotterdam.
 - Monitor Werk & Inkomen, Stand t/m augustus 2016, Datum: 24-10-2016, van de gemeente Rotterdam.
 - De brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie van 19 september 2016 (2016-059-16bb6988) aan de raadscommissie WIPV van 16 november 2016 over werken met behoud van uitkering zonder verdringing.
 - De beleidsnotitie Werken met behoud van uitkering, re-integratie en verdringing van 12 september 2016 (16bb6989). Dit beleid geldt met ingang van 1 januari 2017.

Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten

33. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Rotterdam, cluster Werk en Inkomen aan de behoorlijkheidsvereisten:

Transparant

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

³<http://www.rotterdam.nl/Clusters/Werk%20en%20inkomen/Informatiebladen/Duidelijk%20voor%20elkaar.pdf>



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.

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.

Overwegingen

Plaatsingsovereenkomst

34. Tijdens zijn onderzoek constateert de ombudsman dat de plaatsingsovereenkomst die de heer M. moest ondertekenen op het moment van ondertekenen niet volledig ingevuld was. Ondanks zijn wens daartoe mocht hij de overeenkomst niet mee naar huis nemen om nog eens goed door te lezen. De ombudsman ziet bovendien in de plaatsingsovereenkomst van de heer M. dat de plaatsingsperiode is gewijzigd, zonder dat duidelijk blijkt wanneer dit is gebeurd of dat dit met instemming of medeweten van de heer M. is gebeurd.
35. In zijn rapport *“Het pad naar werk, ... niet geplaveid, wel schoongeveegd”* d.d. 28 mei 2015 deed de ombudsman een aanbeveling ten aanzien van het direct en ter plaatse ondertekenen van afspraken of trajectplannen: *‘Dwing uitkeringsgerechtigden niet tot direct en ter plaatse ondertekenen (van het plan van aanpak/trajectplan), maar geef hen de gelegenheid het plan eerst thuis te lezen.’*
36. Het college gaf daarop te kennen dat er in dit kader geen sprake is van een dwingende richtlijn en dat flexibiliteit mogelijk moet zijn. De ombudsman heeft het college geadviseerd hierover zowel in de richting van uitkeringsgerechtigden als in de richting van medewerkers van W&I duidelijk te communiceren.
37. De ombudsman constateert dat niet voor alle medewerkers van het cluster W&I helder is dat uitkeringsgerechtigden het recht hebben om eerst kennis te nemen van een overeenkomst of plan voordat zij het ondertekenen.



38. Vanzelfsprekend kunnen alleen plannen of overeenkomsten ter ondertekening aangeboden worden als deze volledig ingevuld zijn. Anders is het voor de uitkeringsgerechtigde volstrekt onduidelijk welk aanbod hij /zij aanvaardt.
39. Eenmaal ondertekend kan de tekst van de overeenkomst niet veranderd worden zonder instemming of medeweten van de ondertekenaars. Van deze instemming of dit medeweten moet uit de overeenkomst blijken waarin de veranderingen zijn aangebracht of een ander schriftelijk stuk dat een aanvulling is op de overeenkomst en door alle partijen is ondertekend.
40. Het later invullen of wijzigen zonder duidelijk op het document aangegeven instemming of medeweten van betrokkenen, leidt ertoe dat uitkeringsgerechtigden niet aan de inhoud van het stuk gehouden kunnen worden.
41. De ombudsman merkt op dat de gemeente in haar in haar reactie op deze klacht aangeeft dat zij aandacht zal schenken aan de gang van zaken rond de plaatsingsovereenkomst. Volgens de gemeente zal daarbij in ieder geval gekeken worden naar het achteraf invullen van de plaatsingsovereenkomsten en het bieden van de mogelijkheid om een overeenkomst eerst mee naar huis te nemen en het later ondertekend in te leveren.
42. De ombudsman ziet dat de gemeente zelf ook vindt dat de gang van zaken omtrent de plaatsingsovereenkomst anders had moeten zijn. Om die reden heeft de ombudsman besloten geen oordeel over deze gang van zaken uit te spreken maar zijn aanbeveling uit het rapport "*Het pad naar werk,niet geplaveid, wel schoongeveegd*" te herhalen.
- 3 uur per dag reizen
43. De wetgever heeft in de Participatiewet vastgesteld dat een uitkeringsgerechtigde bereid moet zijn om tot 3 uur per dag te reizen als dat noodzakelijk is om werk te verkrijgen, te aanvaarden of te behouden. De gemeente geeft dit ook aan in haar informatieblad *Duidelijk voor elkaar*. Uit de reactie van de gemeente leidt de ombudsman af dat de gemeente deze norm ook voor re-integratietrajecten hanteert.
44. De heer M. moest voor zijn werkervaringsplaats van Rozenburg naar de Bovendijk in Rotterdam heen en weer reizen. De ombudsman constateert aan de



hand van OV9292 dat het voor de heer M. – mede vanwege de noodzakelijke 2 à 3 overstappen per enkele reis – niet mogelijk is om de reisduur onder de 3 uur per dag te houden.

45. De ombudsman stelt vast dat de gemeente zich op het punt van de reisduur niet aan haar eigen norm houdt en pas na een klacht en escalatie na 11 weken een nieuwe werkervaringsplaats aanbiedt.
46. Toen de heer M. een klacht indiende, had de gemeente hem bovendien terstond een andere werkervaringsplaats aan moeten bieden met een reistijd van minder dan 3 uren. Door dit pas 11 weken na het indienen van de klacht te doen, voor de resterende periode van de overeenkomst van 2 weken, is de gemeente veel te traag geweest.
47. De klacht over de reisduur van de heer M. is gegrond wegens strijd met de behoorlijkheidsvereiste Evenredigheid.

Verdringing

48. Volgens de heer M. bestond het werk op zijn werkervaringsplaats uit reguliere arbeid die later door betaalde arbeidskrachten werd overgenomen. Volgens de gemeente betreft het werk dat aanvullend of additioneel is op gewone arbeid en alleen op werkervaringsplaatsen wordt verricht. De ombudsman stelt vast dat de meningen van de heer M. en de gemeente over zijn werkervaringsplaats diametraal tegenover elkaar staan. De feiten zijn door de ombudsman niet vast te stellen.
49. De laatste jaren ziet de ombudsman overigens veel discussie over bijstandsgerechtigden die reguliere werknemers van de arbeidsmarkt zouden verdringen.
50. De wetgever heeft het in de Participatiewet in het kader van re-integratietrajecten over onbeloonde additionele werkzaamheden die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 19 juni 2015, hebben verschillende gemeenten hun beleid hierover onderzocht en waar nodig aangescherpt.



51. De ombudsman constateert dat de wethouder van Werkgelegenheid en Economie van de gemeente Rotterdam zijn Nota Werken met behoud van uitkering, met zijn brief van 19 september 2016 naar de raadscommissie WIPV⁴ heeft gestuurd. In zijn brief beschrijft de wethouder het ontwikkelde beleid in Rotterdam per 1 januari 2017.
52. De ombudsman heeft kennis genomen van het beleid over werken met behoud van uitkering dat de gemeente Rotterdam heeft vastgesteld. De wethouder schrijft expliciet in zijn brief over het beleidsdocument: *'(...) geeft de overwegingen en criteria op basis waarvan W&I 'werken met behoud van uitkering' (WMBU) inzet, zonder dat daarmee reguliere arbeid wordt verdrongen.'*
De ombudsman is op grond van artikel 9:22 van de Algemene wet Bestuursrecht onbevoegd om een oordeel over het beleid uit te spreken.
53. De ombudsman is wel bevoegd om de uitvoering van het beleid te onderzoeken. In dat kader merkt de ombudsman op dat de gemeente ter uitvoering van het beleid objectiveerbare criteria dient te formuleren op basis waarvan gecontroleerd kan worden of er sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt. Voor een dergelijke controle is toezicht nodig, opvolging van meldingen en verslaglegging en verantwoording.

Oordeel

Klacht 2 De onderzochte gedraging of de heer M. inderdaad ten onrechte gedwongen werd om een werkervaringsplaats met meer dan 3 uur reistijd te aanvaarden, is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd gehandeld met het behoorlijkheidsvereiste evenredigheid.

Klacht 3 De ombudsman spreekt geen oordeel uit over verdringing.

De ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan zijn oordeel 2 aanbevelingen te verbinden.

⁴ Raadscommissie werk en inkomen, participatie en volksgezondheid



Aanbeveling

De ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam in overweging de volgende aanbevelingen te (laten) uitvoeren en daarbij rekening te houden met de overwegingen van de ombudsman:

1. Dwing uitkeringsgerechtigden niet tot het direct en ter plaatse ondertekenen van een plan van aanpak, trajectplan of overeenkomst, maar geef hen de gelegenheid het volledig ingevulde plan of de volledig ingevulde overeenkomst eerst thuis te lezen.
(Uit het rapport *“Het pad naar werk,niet geplaveid, wel schoongeveegd”* d.d. 28 mei 2015)
2. Formuleer objectiveerbare criteria, op basis waarvan gecontroleerd kan worden of er sprake is van verdringing, houdt toezicht en onderzoek meldingen over verdringing. Breng daarover periodiek verslag uit.

In zijn reactie van 29 mei 2017 op de bevindingen en het voorlopig oordeel laat de wethouder weten dat hij de eerste aanbeveling heeft overgenomen. Het cluster W&I zal dit punt in een uitvoeringsbericht extra onder de aandacht van de medewerkers brengen. De ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de reactie van de wethouder.

Ten aanzien van de 2^e aanbeveling laat de wethouder weten dat hij een aanzet heeft gedaan om een regionaal meldpunt op te zetten voor meldingen over verdringing op de arbeidsmarkt. In verband met de in voorbereiding zijnde Wet Verdringingstoets is het instellen van dit meldpunt stil komen te liggen. De reden daarvan is dat de wet mogelijk consequenties heeft voor de aard en de inrichting van het meldpunt. De ombudsman besloten de Wet Verdringingstoets af te wachten alvorens te bepalen of er aanleiding is om bij de gemeente op deze aanbeveling terug te komen.



Bijlage bij rapport 2016.811

Klachtbehandeling door de gemeente

1. De heer M. dient op 17 maart 2016 via de website van de gemeentelijke ombudsman een klacht in over cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam (hierna cluster W&I). De heer M. vindt dat de behandeling van zijn klacht door cluster W&I te lang duurt.
2. Op 17 maart 2016 neemt de ombudsman telefonisch contact op met cluster W&I en vraagt naar de voortgang van de behandeling van de klacht van de heer M.
3. Op 17 maart 2016 stuurt cluster W&I een e-mailbericht met de mededeling dat de klacht nog in behandeling is. Ondertussen wordt gekeken naar een oplossing voor de klacht over de reistijd.
4. Op 28 april 2016 beantwoordt cluster W&I per brief de klacht van de heer M. en biedt tevens excuses aan voor de late reactie.
5. De heer M. is ontevreden over de beantwoording van de klacht door het cluster W&I en stuurt op 3 mei 2016 een e-mailbericht aan de ombudsman.

Klachtbehandeling door de ombudsman

6. De ombudsman ontvangt op 4 mei 2016 de klacht over cluster W&I van de heer M. met de beantwoording van de klacht.
7. De ombudsman stuurt op 27 mei 2016 een ontvangstbevestiging aan de heer M. en geeft aan meer tijd nodig te hebben om het dossier te bestuderen.
8. Op 22 juni 2016 stelt de ombudsman per brief het cluster W&I op de hoogte van zijn beslissing om een onderzoek in te stellen naar de klachten van de heer M. Daarnaast verzoekt hij om te reageren op de klachten van de heer M. en de vragen van de ombudsman.
9. Op 22 juni 2016 bericht de ombudsman de heer M. dat de ombudsman een onderzoek instelt naar hun klachten.
10. De gemeente stuurt op 28 juni 2016 een ontvangstbevestiging naar de ombudsman.
11. Op 29 juli 2016 rappelleert de ombudsman het cluster W&I per brief.
12. De ombudsman stelt de heer M. op 29 juli 2016 per brief op de hoogte van het rappel.
13. Op 1 september 2016 stuurt de ombudsman het cluster W&I per brief een 2^e herinnering.
14. De ombudsman stuurt de heer M. op 1 september 2016 een brief om hen op de hoogte te stellen van de 2^e herinnering.



15. Op 27 september 2016 stuurt het cluster W&I een e-mailbericht met het verzoek de reactietermijn te verlengen tot 14 oktober 2016.
16. De ombudsman schrijft op 4 oktober 2016 aan cluster W&I dat hij besluit de reactietermijn voor de 3^e keer uit te stellen.
17. De ombudsman stelt de heer M. op 4 oktober 2016 per brief op de hoogte van het 3^e uitstel.
18. Op 17 oktober 2016 stuurt het cluster W&I een brief aan de heer M. waarin hij apart in gaat op klacht 3 betreffende verdringing.
19. Op 17 oktober 2016 reageert het cluster W&I per brief op het verzoek van de ombudsman van 22 juni 2016.
20. Op 18 oktober 2016 stuurt het cluster W&I zijn brieven van 17 oktober 2016 via de e-mail naar de ombudsman.
21. De ombudsman vraagt op 4 november 2016 aan de heer M. om te reageren op de brieven van 17 oktober 2016 van het cluster W&I in het kader van hoor en wederhoor.
22. De heer M. stuurt zijn reacties op de beide brieven van cluster W&I in e-mailbericht op 14 november 2016 naar de ombudsman.
23. Op 16 november 2016 staat ter bespreking op de agenda van de Raadscommissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid het beleid omtrent Werken met behoud van uitkering (re-integratie en verdringing).
24. De ombudsman stuurt op 2 februari 2017 per brief een tussenbericht naar de heer M.
25. Op 8 maart 2017 stuurt de ombudsman zijn bevindingen en voorlopig oordeel met een begeleidende brief naar de wethouder en het cluster W&I.
26. Op 8 maart 2017 stuurt de ombudsman zijn bevindingen en voorlopig oordeel met een begeleidende brief naar de heer M.
27. Op 10 en 13 maart 2017 stuurt de gemeente een ontvangstbevestiging naar de ombudsman.
28. De heer M. reageert op 30 maart 2017 per e-mailbericht op de bevindingen en het voorlopig oordeel van de ombudsman.
29. De ombudsman rappelleert de gemeente op 6 april 2017 per brief.
30. Op 6 april 2017 stuurt de ombudsman een kopie van het rappel aan de gemeente naar de heer M.
31. De gemeente stuurt op 7 maart 2017 een ontvangstbevestiging naar de ombudsman.
32. Op 8 mei 2017 stuurt de ombudsman een 2^e rappel naar de gemeente.
33. Op 8 mei 2017 stuurt de ombudsman een kopie van het 2^e rappel aan de gemeente naar de heer M.



34. De gemeente reageert op 29 mei 2017 per brief op de bevindingen en het voorlopig oordeel van de ombudsman.