



Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van de heer V.
over het college van burgemeester en wethouders van
de gemeente Rotterdam

Dossiernummer: 2015.274
Datum: 1 december 2015

Inleiding

De heer V. ontvangt een bijstandsuitkering van de gemeente Rotterdam. Hij wil graag aan het werk en tekent in 2013 een scholingsovereenkomst met baangarantie bij het Zippora Porcelijn Instituut voor Training en Scholing (hierna ZPITS). ZPITS verzorgt opleidingen met baangarantie en in het geval van de heer V. betreft het een opleiding tot beveiligers. De heer V. geeft aan door een voormalige klantmanager van SoZaWe, nu cluster Werk en Inkomen, te zijn geweest op deze mogelijkheid. Omdat hij begin 2015 nog steeds geen baan heeft bezoekt de heer V. het spreekuur van de ombudsman en dient hij een klacht in bij Werk en Inkomen. Bij Werk en Inkomen worden de klachten doorgestuurd naar ZPITS. ZPITS schrijft vervolgens dat de heer V. tijdens het traject aangaf, vanwege rugproblemen, alleen zittend werk te kunnen doen. Hierdoor voldeed hij niet meer aan de voorwaarden en kwam de baangarantie te vervallen.

Klachten

1. De heer V. heeft de volgende klachten.

Klacht 1. De beloofde baan als beveiligers heeft hij niet gekregen. Hij wil alsnog een baan.

Klacht 2. De klacht is door Werk en Inkomen onterecht doorgestuurd naar ZPITS. De heer V. heeft het traject immers in opdracht van SoZaWe gevolgd. ZPITS en de gemeente Rotterdam zijn samen verantwoordelijk, ook voor de baangarantie.

Klacht 3. ZPITS stelt dat er sprake was van rugproblemen waardoor de beloofde garantie niet kon worden nagekomen. De rugproblemen waren echter slechts van korte duur en waren ook bekend.

2. Bijlage en onderdeel van dit rapport is een overzicht van de interne en externe klachtbehandeling. Naar aanleiding van de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek gaf de ombudsman op 20 augustus 2015 zijn bevindingen, voorlopig oordeel en een voorlopige aanbeveling. De heer V., ZPITS en de gemeente kregen de gelegenheid op de bevindingen te reageren. De bevindingen werden ook aan de wethouder Werkgelegenheid en Economie

gestuurd. Na ontvangst van de reacties heeft de ombudsman zijn bevindingen vastgesteld en geeft hij zijn definitieve oordeel. Er was geen aanleiding om nader onderzoek te doen, wel is het oordeel over de klachten 2 en 3 gewijzigd.

Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

3. De heer V. tekent op 25 juni 2013 een Scholingsovereenkomst met ZPITS. De heer V. is op dat moment 53 jaar. In de overeenkomst staat *“ZPITS verklaart dat cursist deelneemt aan het scholingstraject met baangarantie.”* De heer V. verklaart in de overeenkomst dat hij eventuele gezondheidsklachten, die het doorlopen van het scholingstraject zouden kunnen belemmeren, direct zal melden.
4. Het Regionaal Bureau Onderwijs (hierna RBO) is een landelijk bureau dat zich inzet om vraaggerichte scholings- en ontwikkelingstrajecten te organiseren voor werkenden en werkloos werkzoekenden. De trajectkosten voor beveiligingsmedewerker worden door de gemeente via het RBO vergoed. Op 26 juni 2013 schrijft RBO aan de heer V.: *“In opdracht van SoZaWe Rotterdam heeft RBO voor u “Beveiligger 2” (41896) georganiseerd.”*
5. Op 5 augustus 2013 tekent de gemeente Rotterdam een samenwerkingsovereenkomst met ZPITS. De startdatum van deze overeenkomst is 1 juli 2013 en hij eindigt op 31 december 2013. Gedurende het jaar vinden voortgangsoverleggen plaats over het verloop van het opleidingstraject en aan het eind van het jaar een evaluatiegesprek. Op basis van wederzijdse bevindingen en resultaten maken de gemeente Rotterdam en ZPITS opnieuw afspraken voor het daarop volgende jaar.
6. In de overeenkomst tussen de gemeente en ZPITS (zie punt 5) staat onder andere dat 25 kandidaten starten in het baantraject naar beveiligger. Het traject voor beveiligger heeft als kenmerk dat een bij ZPITS aangesloten werkgever de kandidaat, na een succesvolle afronding, een fulltime arbeidsovereenkomst als beveiligger van minimaal 6 maanden biedt. In de overeenkomst tussen de gemeente en ZPITS staat verder dat het traject voor beveiligger 6 maanden duurt. Het theoretische gedeelte wordt verzorgd door ZPITS. Het praktische gedeelte van het traject vindt plaats bij één van de werkgevers uit het netwerk van ZPITS.

7. Rotterdam en ZSPITS spraken af dat 75% van de deelnemers, die het traject succesvol doorlopen, uitstromen naar betaald werk. Indien dit percentage lager is, betaalt ZSPITS 50% van de trajectprijs, over het niet behaalde percentage, aan de gemeente Rotterdam terug.
8. In de cursistenrapportages van ZPITS staat herhaaldelijk dat de heer V. zeer gemotiveerd is en geschikt is voor het werken in de beveiliging. Uit de cursistenrapportage van ZPITS blijkt dat de heer V. op 2 oktober 2013 een sollicitatiegesprek heeft gehad met van Pro Actief Beveiligingsdiensten bv. Hij is uitstekend geschikt voor in de beveiliging en zou goed bij Pro Actief kunnen werken. Nadeel is dat hij geen auto heeft, waardoor het lastig is om hem te plaatsen.
9. Pro Actief Beveiligingsdiensten bv en de heer V. tekenen op 8 oktober 2013 een stageovereenkomst met een oproepcontract voor een jaar, met een opzegtermijn van 1 maand. De heer V. heeft stage gelopen van 3 oktober 2013 tot en met 9 april 2014 bij Stedin. Sinds 15 februari 2014 stond het pand aan de Zuiderparkweg leeg.
10. Op 10 maart 2014 zakt de heer V. voor 1 onderdeel van het examen. Hij doet met spoed een herexamen bij de Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties (hierna SVPB) vanwege een kennismaking met een potentiële werkgever. De examencommissie van de SVPB verklaart op 14 april 2014 dat de heer V. op 31 maart 2014 heeft voldaan aan het examenprogramma Beveiliging. Op 17 april 2014 krijgt de heer V. zijn diploma Particuliere beveiliging niveau 2 van BO.
11. De heer V. stelt dat hem, bij het ophalen van zijn diploma op 23 april 2014, in vertrouwen is gezegd dat de samenwerking tussen ZSPITS en bedrijf B. is beëindigd. Hierdoor zou hij niet hoeven rekenen op een baan.
12. Na afloop van zijn werkzaamheden voor Pro Actief heeft de heer V. recht op 3 maanden WW-uitkering. ZPITS probeert hem tijdens deze periode te bemiddelen naar een betaalde baan, maar zonder resultaat.
13. De heer V. mailt een medewerker van ZPITS op 28, 29 of 30 april 2014 *“Natuurlijk sta ik voor alle vacatures open echter niet voor winkelsurveillance in verband met artrose*

(slijtage) onder in m'n rug, welke recent is geconstateerd. Bewijzen hiervan te overleggen via mijn huisarts."

14. Na afloop van de WW-periode, vraagt de heer V. een bijstandsuitkering aan bij de gemeente Rotterdam. In een gespreksverslag van de werkintake van 8 juli 2014 staat dat de heer V. 45 uur per week beschikbaar is. Op deze datum is de maximale WW-uitkering bereikt. Wat zijn gezondheid betreft staat er dat hij last heeft van beginnende reuma.
15. Op 29 juli 2014 vertelt de heer V. aan een medewerker van de gemeente Rotterdam dat hij een scholingstraject met baangarantie heeft doorlopen. Hij wil alsnog deze baan hebben.
16. Op 5 december 2014 geeft de heer V. volgens de gemeente aan dat hij pijn heeft in zijn buik en rug. Op 24 november 2014 heeft hij een MRI-scan gehad voor onder andere een reumaonderzoek. Vanaf dinsdag 9 december 2014 is hij weer beter gemeld en neemt hij deel aan alle door de gemeente geboden activiteiten. Op 11 december 2014 is er nog een afspraak met een specialist.
17. De ombudsman heeft de klacht van de heer V., over het uitblijven van een baan, op 26 november 2014 doorgestuurd naar de gemeente Rotterdam. De klachtbehandelaar van de gemeente reageert op 14 januari 2015. Na eerdere verzoeken van de heer V. om een baan is er geen actie ondernomen richting ZPITS. De gemeente biedt daarvoor excuses aan en zal alsnog navraag doen bij de betrokken afdeling en bij ZPITS.
18. De gemeente stuurt de klacht door naar ZPITS. Op 12 februari 2015 schrijft ZPITS aan de heer V.: *".....Daarnaast heeft u pas tijdens het traject aangegeven last te hebben van uw rug en alleen maar zittend werk kon verrichten. Wat essentieel is in de beveiliging dat u een goede gezondheid heeft. Daarmee veranderden ook de voorwaarden van het traject en konden wij niet langer voldoen aan de baangarantie. Op basis hiervan verklaren wij uw klacht hierbij ongegrond"*.
19. In het dossier van Werk en Inkomen staat op 17 maart 2015 dat de heer V. niet ongemotiveerd is, maar last heeft van psychische klachten. Op 13 april 2015 wordt de aanmelding voor een Werkdiagnose ingetrokken, omdat de heer V. moet worden begeleid naar een baan.

20. Op 21 april 2015 geeft de heer V. bij de gemeente Rotterdam aan dat hij niet verder wil met ZSPITS.

Standpunt klager

21. De heer V. geeft aan dat het niet krijgen van een baan niet lag aan zijn rugklachten, maar aan het beëindigen van de samenwerking tussen ZPITS en bedrijf B. De heer G., die werkzaam geweest voor zowel ZPITS als de gemeente Rotterdam, zou dit kunnen bevestigen. Aan het einde van zijn stage bij Stedin is hij weliswaar door zijn rug gegaan, maar na ongeveer 6 weken kon hij zich weer goed bewegen. De huisarts adviseerde een pijnstillers en vooral veel te bewegen. Doordat hij bij Stedin (Zuiderparkweg 300) vooral een 'zittende functie' had, heeft hij ZPITS daarover op dat moment niet geïnformeerd. De heer V. vindt het walgelijk dat gesuggereerd wordt dat hij niet bereid is om te werken. Juist het niet nakomen van beloftes, de dreiging met maatregelen en de bejegening door Werk en Inkomen werken averechts. ZSPITS beschikt over zijn post en e-mailadres dus is hij bereikbaar. Hij heeft het idee dat de gemeente en ZSPITS elkaar aan het beschermen zijn en zichzelf aan het indekken.

Standpunt gemeente

22. De gemeente stelt dat zij geen baangarantie heeft gegeven aan de heer V., maar hem wel toestemming heeft gegeven om via ZPITS deel te nemen aan een traject met opleiding tot beveiliging. Na succesvolle afronding van de opleiding en stage zou een bij ZPITS aangesloten werkgever de heer V. een fulltime baan voor minimaal 6 maanden bieden. De klacht is doorgestuurd naar ZPITS, omdat zij als aanbieder een eigen klachtenprocedure heeft en de klacht gericht is tegen de aanbieder. De wethouder Werkgelegenheid en Economie is van mening dat de heer V. zijn onvrede over de klachtbehandeling door ZSPITS eerst aan de gemeente Rotterdam kenbaar had kunnen maken. De gemeente Rotterdam had dan zelf een onderzoek kunnen starten. Dat deze stap is overgeslagen kan de gemeente Rotterdam niet verweten worden. De gemeente heeft twijfels over de bereidheid van de heer V. om een baan te aanvaarden. De heer V. wil niet verder met ZPITS en zou niet bereikbaar zijn voor hen, toen hem een baan werd aangeboden.

Standpunt ZSPITS

23. ZSPITS stelt dat het beëindigen van de zakenrelatie tussen ZSPITS en bedrijf B. niet de oorzaak is van het niet vinden van een baan voor de heer G. De dienstverlening vanuit ZSPITS houdt normaal gesproken in dat éénmaal een baan wordt aangeboden aansluitend op de opleiding. ZSPITS heeft zich meer dan voldoende ingespannen en meer gedaan dan de heer V. had mogen verwachten. De oorzaak van het niet vinden van een passende baan ligt vooral bij de heer V. zelf.

Toetsing aan behoorlijkheidsnormen

24. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Rotterdam ten aanzien van de heer V. aan de behoorlijkheidsnormen betrouwbaarheid, samenwerking en bijzondere zorg.

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.

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.

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.

Overwegingen

25. In opdracht van de gemeente Rotterdam heeft de heer V. deelgenomen aan een opleidingstraject met baangarantie bij ZPITS. De gemeente Rotterdam en ZPITS hebben daarvoor een overeenkomst gesloten. De gemeente moet toezicht houden op de uitvoering en het resultaat van de afspraken. De heer V. was niet vrij in het kiezen van het traject, noch in het kiezen van de aanbiedende instantie.
26. De heer V. had de gerechtvaardigde verwachting dat hij een baan zou krijgen na het afronden van zijn opleiding. De heer V. heeft veel inzet geleverd door de opleiding te volgen en met succes af te ronden, maar zonder rendement. De heer V. was niet op de hoogte dat ZSPITS en de gemeente Rotterdam een uitstroom van 75% hadden afgesproken voor degenen die het traject succesvol afronden. De heer V. wist ook niet precies wat een 'baangarantie' inhield. Hij had daar hoge verwachtingen van.
27. De rugklachten van de heer V. waren hinderlijk voor hem, maar niet onoverkomelijk bij de uitvoering van werkzaamheden als beveiliging. Een deel van klachten leek tijdelijk ('door rug gegaan') een ander deel meer permanent (beginnende artrose). De rugproblemen lijken echter niet van dien aard dat de heer V. niet aan de slag zou kunnen als beveiliging. De gemeente, noch ZPITS hebben voor 12 februari 2015 gesteld dat de baangarantie door rugproblemen onhoudbaar was geworden. De gemeente heeft niet genoemd dat de rugklachten een belemmering waren voor de baangarantie. Bovendien ontbreekt een onderbouwing van die stelling. Een medische keuring heeft bijvoorbeeld niet plaatsgevonden.
28. Dat de klacht van de heer V. over het uitblijven van het krijgen van een baan door Werk en Inkomen is doorgestuurd naar ZPITS is op zichzelf niet onbehoorlijk. In een gunstige situatie had ZPITS de klacht naar tevredenheid afgehandeld. Toen dit niet gebeurde, had ook de gemeente zich zelfstandig een oordeel kunnen vormen over de klacht. De gemeente heeft niet naar de heer V. gecommuniceerd dat hij alsnog zijn klacht aan de gemeente kon voorleggen. ZPITS en de gemeente

Rotterdam zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van de gesloten overeenkomst en daarmee ook voor de baangarantie van de heer V..

29. De gemeente heeft onvoldoende aandacht gehad voor de belangen van de heer V. en heeft zich onvoldoende betrokken en oplossingsgericht getoond.
30. Gelet op onder andere de leeftijd van heer V., bij publicatie van dit rapport 55 jaar, is aannemelijk dat hij zijn hoop had gevestigd op de baangarantie en niet op reguliere sollicitaties. Het uitblijven van een beloofde baan is mogelijk van invloed geweest op de motivatie van heer V. om te blijven reageren op aangeboden vacatures en op de contacten met ZSPITS. Een baangarantie is immers niet hetzelfde als moeten solliciteren op iedere passende vacature.

Oordeel over de gemeente Rotterdam¹

31. De klacht over het uitblijven van de beloofde baan als beveiliging is gegrond. De heer V. heeft niet gekregen wat hem is toegezegd. De baangarantie is weliswaar afgegeven door ZSPITS, maar de gemeente Rotterdam was mede verantwoordelijk. De gemeente Rotterdam heeft de heer V. opdracht gegeven het traject te volgen en de gemeente Rotterdam heeft een contract gesloten met ZSPITS. De heer V. was niet vrij in het kiezen van het traject, noch in het kiezen van de aanbiedende instantie. De gemeente heeft wat betreft haar deel onvoldoende invulling gegeven aan de behoorlijkheidsnorm betrouwbaarheid. De gemeente is onvoldoende opgekomen voor de belangen van de heer V. en heeft eerdere signalen van de heer V. over het uitblijven van de baangarantie niet adequaat opgepakt.
32. De klacht over het doorsturen van de klacht naar ZPITS en het uitblijven van inhoudelijke klachtbehandeling door de gemeente is gedeeltelijk gegrond. Het doorsturen was behoorlijk, maar daarbij had aan de heer V. duidelijk gemaakt moeten worden dat hij daarna alsnog bij de gemeente voor klachtbehandeling terecht zou kunnen. Er is door de gemeente Rotterdam onvoldoende tegemoet gekomen aan de behoorlijkheidsnorm goede informatieverstrekking.

¹ De ombudsman geeft alleen een oordeel over het bestuursorgaan van de gemeente Rotterdam niet over ZSPITS of de andere genoemde organisaties.

33. De klacht over het ten onrechte aangeven dat rugproblemen de oorzaak waren voor het niet nakomen van de baangarantie is ongegrond. De gemeente heeft namelijk niet gesteld dat de rugproblemen de oorzaak waren voor het niet vinden van een passende baan. Dit is gesteld door ZSPITS. De gemeente heeft dit standpunt, voor zover bekend, niet overgenomen. Er is door de gemeente niet onvoldoende vorm gegeven aan de behoorlijkheidsnorm goede motivering. De gemeente heeft de genoemde rugproblemen, die aanleiding zouden zijn voor het niet nakomen van de baangarantie, niet nader onderzocht, maar heeft geprobeerd de heer V. te bemiddelen naar werk.

Aanbevelingen

34. De ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan zijn oordeel een algemene en een specifieke aanbeveling te verbinden.

Algemene aanbeveling

Bewaak de belangen van de betrokken uitkeringsgerechtigden bij het toezicht houden op de nakoming van samenwerkingsovereenkomsten. Het gaat om overeenkomsten tussen de gemeente Rotterdam en werkgevers en/of opleiders waarin afspraken worden gemaakt over (garantie)banen.

Reactie op aanbeveling

De gemeente kan zich vinden in de algemene aanbeveling. De wethouder Werkgelegenheid en Economie schreef op 29 september 2015 als eerste reactie op de voorlopige aanbeveling: *“De gemeente heeft een zorgplicht als in de samenwerking met aanbieders overeenkomsten worden aangegaan met werkzoekenden en deze onvoldoende worden nagekomen door de aanbieder. De gemeente Rotterdam handhaaft de met aanbieders gemaakte afspraken. Kennelijk is dit in de casus V. onvoldoende gebeurd. Dit zal bij de accountmanager onder de aandacht worden gebracht.”*

Bijlage rapport 2015.274

Klachtbehandeling door de gemeente en ZPITS

1. Op 15 november 2014 bezoekt de heer V. het spreekuur van de ombudsman. Omdat zijn klachten nog niet behandeld zijn door de gemeente zelf stuurt de ombudsman zijn klachten op 26 november 2014 door naar de concerndirecteur van het Cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam.
2. De klachtbehandelaar van de gemeente reageert op 14 januari 2015. Na eerdere verzoeken van de heer V. om een baan is er geen actie ondernomen richting ZPITS. De gemeente biedt daarvoor excuses aan en zal alsnog navraag doen bij de betrokken afdeling en bij ZPITS.
3. Op 30 januari 2015 mailt de klachtbehandelaar dat de klacht is doorgestuurd naar ZSPITS.
4. Op 12 februari 2015 stuurt ZPITS een schriftelijke reactie op de klacht. De klacht wordt ongegrond verklaard.
5. De heer V. is ontevreden over de reactie van ZPITS en van de gemeente Rotterdam en heeft daarover onder andere op 6 februari 2015 en op 20 februari een e-mail gestuurd aan de ombudsman.

Klachtbehandeling door de ombudsman

6. Op 6 februari 2015 stuurt de heer V. een e-mail aan de ombudsman. Hij is ontevreden over een e-mail van de klachtbehandelaar van 30 januari 2015.
7. Op 27 maart 2015 stuurt de ombudsman openingsbrieven naar de gemeente en naar de heer V..
8. Op 28 maart 2015 ondertekent de heer V. een verklaring dat hij ervan op hoogte is en ermee instemt dat de ombudsman en zijn medewerkers inzage hebben in zijn (re-integratie) dossier van het Cluster Werk en Inkomen en kopieën maken.



9. De gemeente laat op 28 april 2015 weten geen contactgegevens te hebben van de heer G..
10. Op 30 april 2015 stuurt de klachtbehandelaar van Werk en Inkomen een brief aan de ombudsman met diverse bijlagen, waaronder de samenwerkingsovereenkomst 2013 tussen de gemeente en ZPITS, de cursistenrapportage van ZPITS en een overzicht van het digitale systeem RWM/RAAK van de gemeente Rotterdam van 1 januari 2013.
11. Op 26 mei 2015 vraagt de ombudsman aan de heer V. om te reageren op de brief van de gemeente van 30 april 2015. Dit is in het kader van hoor en wederhoor.
12. De heer V. stuurt de ombudsman diverse e-mails met aanvullende informatie of vragen. Zoals op 6 mei 2015.
13. De heer V. mailt de ombudsman op 28 mei 2015 een reactie op de brief van de gemeente van 30 april 2015.
14. De ombudsman schrijft op 8 juni 2015 een brief aan Randstad Uitzendbureau met het verzoek om de heer G. te vragen contact met hem op te nemen.
15. Randstad Uitzendbureau neemt op 9 juni 2015 telefonisch contact op met de ombudsman en laat weten dat de heer G. niet via hen is ingeleend. De heer Virgilio is wel bekend en zij zullen hem of zelf benaderen of via het juiste uitzendbureau.
16. De ombudsman doet navraag bij Randstad of het verzoek de heer G. heeft bereikt. Randstad bevestigt op 10 augustus 2015 dat dit het geval is, maar een reactie blijft uit.
17. De ombudsman stuurt op 20 augustus 2015 zijn bevindingen en voorlopig oordeel aan de heer V, aan de gemeente Rotterdam en aan ZSPITS.
18. De heer V. mailt op 22 augustus 2015 zijn reactie op de bevindingen en het voorlopig oordeel van de ombudsman.
19. ZSPITS mailt op 8 september 2015 een reactie op de bevindingen van de ombudsman en het voorlopig oordeel.



20. Op 29 september 2015 reageert de wethouder Werkgelegenheid en Economie van de gemeente Rotterdam op de bevindingen van de ombudsman en het voorlopig oordeel met aanbeveling.