

# Jaarverslag

*Ombudsman*

2018



## Inhoudsopgave

Spreekuur	4
Bemiddeling	4
Bloemlezing aan andere contacten	5
Omgeving en infrastructuur	5
Eigen onderzoek	8
Interne klachtbehandeling	9
Personalia	9
Bijlagen	11

## Inleiding

Dit is al weer het vierde jaarverslag op rij sinds mijn benoeming in 2015, 2 juli van dat jaar. Een geschikte gelegenheid, lijkt mij, om nu eens niet alleen terug te kijken op 2018 maar ook na te gaan of er in die drieënhalve jaar een aantal algemene trends zijn aan te wijzen. Volgens mij zijn die er wel. Zo is in ieder geval duidelijk dat de inwoners van Hoogeveen mij steeds beter weten te vinden. Na een wat voorzichtig begin bij mijn start in 2015 is er in 2018 bijna geen week voorbijgegaan zonder dat een burger met mij contact heeft gezocht en hulp heeft gevraagd bij klachten waar zij mee zitten. Soms zijn het niet eens zozeer klachten als wel kleine of grotere vragen waar ze mee worstelen of hebben ze moeite om de juiste weg te vinden in de veelheid van gemeentelijke regels en procedures. Voor dat contact blijft het spreekuur een geschikt en gewaardeerd middel. Dat is al die jaren niet veranderd.

Een tweede trend die ik zou willen signaleren is dat het steeds beter lukt officiële, formele klachtenprocedures te voorkomen. Dat doel heb ik van meet af voor ogen gehad en die opzet lijkt nu ook werkelijk vruchten af te werpen. Voor dat succes is ook een compliment aan de organisatie op zijn plaats die bij een bemiddeling door mij bijna zonder uitzondering open staat voor een goede oplossing als dat redelijkerwijs kan. Een aantal voorbeelden daarvan zal ik verderop in dit verslag kort aanstippen.

Toch is het mij, ook in 2018, niet helemaal gelukt op die manier alle ongenoegen bij de burger weg te nemen. In het laatste kwartaal van 2018 heb ik het verzoek gekregen van een inwonster van Hoogeveen om een aantal klachten te onderzoeken over haar behandeling bij de uitvoering van de Participatiewet. Met dat onderzoek ben ik intussen gestart en ik hoop daarover in het eerste kwartaal van 2019 mijn rapport te kunnen uitbrengen.

Zijn er behalve in de zojuist genoemde trends die vooral te maken hebben met het ombudsinstituut zelf, inhoudelijke trends te ontdekken? Komen er op het ene beleidsterrein verhoudingsgewijs meer klachten voor dan op het andere? Eigenlijk is op die vraag geen eenduidig antwoord te geven. Klachten en vragen komen bijna op elk onderdeel wel voor. Wel is het zo dat de impact op het ene beleidsterrein vaak groter is dan op het andere. En het zal niemand verbazen als ik zeg dat de problemen binnen het sociaal domein, en dan met name bij de uitvoering van de Participatiewet, vaak ingrijpend zijn, maar dat ligt gezien de kwetsbaarheid van de mensen die ermee te maken krijgen ook wel voor de hand. Daarover straks meer. Nu eerst nog even aandacht voor het spreekuur.

# Spreekuur

Het spreekuur is ook in 2018 weer een uitstekend middel gebleken om inwoners die met vragen, zorgen, klachten of onvrede over hun contacten met het gemeentebestuur zitten, gemakkelijk te bereiken. In de rubriek Het Torentje in de Hoogeveensche Courant van woensdag worden mensen wekelijks op de mogelijkheid van het spreekuur geattendeerd. En dat werkt goed.

Het spreekuur is in de regel op elke laatste maandag van de maand, op afspraak. Ook in de vakantie maanden waarin mijn plaatsvervanger mevrouw J. Wiersma-Veenhoven het spreekuur waarneemt, is dat zo. De spreekuren zijn altijd vol. Naast het reguliere spreekuur is het in noodgevallen altijd mogelijk een afzonderlijke afspraak te maken.

Op het spreekuur blijkt telkens weer hoe belangrijk persoonlijk contact is.

Goed luisteren naar iemand die met een klacht of met vragen zit, kan al veel helpen. En natuurlijk antwoord

geven op vragen of een nadere toelichting op aanvankelijk onbegrepen acties van de gemeente zodat daarvoor alsnog begrip ontstaat.

Slechts in een enkel geval is een bezoek aan het spreekuur de opmaat voor een officieel klachtenonderzoek. In 2018 is dat in één geval aan de orde gekomen zoals ik in mijn inleiding al aanstipte. De procedure daarover loopt nog.

Maar bij de meeste kwesties is dat niet nodig en lukt het om fout gelopen acties of beslissingen te corrigeren dan wel te bemiddelen in wat lastiger problemen en daarvoor een oplossing te zoeken waar iedereen vrede mee heeft, in de meeste gevallen althans.

Graag vermeld ik hier nog dat ik ook in dit verslagjaar het spreekuur niet meer in het gemeentehuis heb gehouden maar in een spreekruimte in het kantoor van de SWW aan Het Haagje in Hoogeveen. Aan

de reacties van de spreekuurbezoekers merk ik dat dit een goede keus is. Ik wil daar dan ook graag mee doorgaan.

# Bemiddeling

Het is natuurlijk niet zo dat elke bemiddelingspoging tot een voor de klager gewenste oplossing leidt. Dat is niet realistisch. Maar toch het lukt het vaak wel, gewoon door naar een probleem wat anders te kijken. Zo maakte ik in mijn vorige jaarverslag melding van een inwoner uit Hoogeveen die plannen had voor het bouwen van een woning in Erflanden (deelgebied: Bosrand west). Vooral door problemen op het gebied van de welstandsadviesering was er veel tijd verloren gegaan. Ondertussen stegen de bouwkosten fors. Het resultaat aan het eind van de rit was dat de bouwer-in-spe na een lange periode wel over een omgevingsvergunning beschikte maar de bouw niet meer kon realiseren, omdat die door de sterk gestegen bouwkosten financieel onhaalbaar voor hem was geworden. Hij stelde daarvoor het gemeentebestuur aansprakelijk en verweet het vooral dat het heel slordig en onnodig traag met de welstandsadviesering was omgesprongen. Gesprekken daarover met de gemeente leverden hem niets op. Dit was voor hem aanleiding mijn spreekuur te bezoeken en de zaak voor te leggen. Bestudering van het dossier riepen (ook) bij mij tal van vragen op. Die heb ik het college schriftelijk voorgelegd. Snel kwam hierop een collegereactie, nadat daaraan een toelichtend ambtelijk gesprek vooraf was gegaan. De collegebrief heb ik vervolgens met de betrokken inwoner besproken. Met hem was ik het eens dat de beantwoording van het college nog onvoldoende recht deed aan zijn bezwaren en dat er een vervolg zou moeten komen, zo nodig in de vorm van een officieel klachtenonderzoek. Met dat doel voor ogen maakte ik met hem de afspraak dat hij zijn grieven voorzien van een onderbouwing op schrift zou zetten. Eind 2017 heb ik zijn klaagschrift ontvangen. Ik heb dat

onmiddellijk doorgestuurd naar het college met de vraag of de inhoud van dit stuk nog aanleiding zou kunnen zijn voor een heroverweging van zijn standpunt. Na een nieuw contact tussen mij en de betrokken beleidsafdeling is de zaak uiteindelijk tot tevredenheid opgelost. Het gemeentebestuur heeft de helft van de verschuldigde bouwleges terugbetaald. Al eerder had het college de kosten van een second opinion over de welstand voor rekening van de gemeente genomen. De zaak is hiermee tot tevredenheid afgesloten.

Vorig jaar heb ik melding gemaakt van mijn poging om een oplossing te zoeken voor een werkzoekende uitkeringsgerechtigde. Zij had door bemiddeling van het Werkplein onder de noemer van een “proefplaatsing” werkzaamheden verricht bij een werkgever. De precieze afspraken daarover met betrokkene en met de werkgever waren niet duidelijk op schrift gesteld. Ik heb de toezegging gekregen dat dit voortaan wel zal gebeuren. De onduidelijkheid in de afspraken leidde er vervolgens toe dat betrokkene langer dan de toegestane 6 weken bij proefplaatsing bij dezelfde werkgever haar werk bleef doen met behoud van uitkering. Dat heeft ongeveer 4,5 maand geduurd. Pas toen ging het werkelijke dienstverband bij de werkgever in. Daardoor heeft de betrokken werkneemster inkomsten misgelopen. Het gemeentebestuur heeft haar vervolgens in deze schade behoorlijk gecompenseerd. Na deze naar het leek geslaagde bemiddelingspoging heeft de zaak dit jaar helaas toch nog een vervolg gekregen omdat verzoekster erg ontevreden was over de feitelijke afwikkeling van de toezegging. Deze onvrede was voor haar aanleiding mij te vragen alsnog een onderzoek in te stellen naar de hele gang van zaken, dus zowel naar het voor- als naar het natraject. Mijn onderzoek dat ik in het najaar van 2018 ben gestart, loopt inmiddels. Zoals ik in mijn inleiding al aanstipte hoop ik het onderzoek begin 2019 af te ronden met een rapport en oordeel.

## Bloemlezing aan verdere contacten

### *Sociaal domein*

Het valt op dat de problemen bij onderwerpen binnen het sociaal domein van jaar tot jaar sterk kunnen verschillen (in 2016: 20; in 2017: 7 en in 2018:14). Zij hadden achtereenvolgens betrekking op vragen respectievelijk klachten over:

- beleid premie participatiebanen (daarover straks uitvoerig meer onder het kopje “Eigen onderzoek”)
- boete Participatiewet
- toepassing van zgn. beslagvrije voet (te veel ingehouden)
- kwijtschelding
- aanvraag vervoerspas Wmo (lange duur afdoening na keukentafelgesprek)
- de hoogte van een uitkering Participatiewet (inkomenstoeslag),
- eisen Activiteitenfonds
- aanvraag vervanging traplift (stagneert)

Bijna alle problemen konden vrij snel de wereld uit worden geholpen. Alleen het eerste onderwerp in het rijtje zal een vervolg krijgen (zie hierna “Eigen onderzoek”).

## Omgeving en infrastructuur

Dan een paar voorbeelden in de sfeer van het omgevingsrecht en infrastructurele werken.

### *Overlast brug Weg om de Oost*

Bewoners in de directe nabijheid van deze brug ondervinden sinds mei 2018 naar eigen zeggen ernstige hinder van vooral vrachtverkeer dat de brug in de Weg om de Oost passeert. Behalve het geluid zijn het vooral heftige trillingen die in huis voelbaar zijn en die ervoor zorgen dat de bewoners

sterke aantasting van hun leefgenot ervaren. Omdat zij voor hun probleem naar hun gevoel te weinig respons kregen bij de ambtelijke organisatie, kwamen zij mij hun probleem op het spreekuur vertellen. Dat gesprek was op mijn beurt aanleiding contact te leggen met de verantwoordelijke afdeling binnen de organisatie. Binnen die afdeling bleken intussen al wel stappen te zijn gezet om de oorzaak van de onderzonden hinder te (laten) onderzoeken. Daarvoor is een extern deskundig bureau aangezocht. Jammer genoeg waren die stappen nog niet duidelijk aan de bewoners overgebracht. Dat is inmiddels goedge maakt. Het onderzoek is in januari 2019 gepland. Ik zal daarbij betrokken blijven. Over de resultaten hoop ik in het volgende jaarverslag het goede nieuws van een oplossing te kunnen melden.

## **Stopverbod Oogziekenhuis Markt Hoogeveen**

Een inwoner van Hoogeveen heeft het college gevraagd het geldende stopverbod (doorgetrokken gele streep) ter hoogte van het Oogziekenhuis Zonestraal aan de Markt te heroverwegen en om te zetten in een parkeerverbod. Daarmee wordt het mogelijk patiënten die slecht ter been zijn, en met een auto worden gebracht, vlak voor de deur af te zetten en zo nodig even naar binnen te begeleiden. Nu kan dat niet, zo had ook deze inwoner ondervonden. Hij moest zijn service bekopen met een boete. Omdat een inhoudelijke reactie van het college op zijn suggestie maar uitbleef kwam hij op het laatste spreekuur van 2018 mijn aandacht hiervoor vragen. Zijn toelichting was voor mij aanleiding het college alsnog nadrukkelijk aandacht te vragen voor een degelijk en voortvarend antwoord op de gedane suggestie. Bij het afsluiten van dit jaarverslag was de reactie van het college nog niet bekend.

## **Overlast illegaal autobedrijf**

In een woonwijk van Hoogeveen ondervindt een inwoner overlast van illegale bedrijvigheid van autohandel in zijn straat. Tal van keren heeft hij het ge-

meentebestuur gevraagd hiertegen op te treden. Het gemeentebestuur zag hier aanvankelijk geen reden voor omdat er geen sprake zou zijn van autohandel op bedrijfsmatig niveau. Er zou alleen sprake zijn van een kantoor aan huis. Uiteindelijk kwam er een rechtszaak van die diende bij de rechtbank Groningen. Die kwam tot het oordeel dat autohandel daar niet mag en dat ook het stallen van auto's voor de verkoop in de straat niet mag. Aan de vraag of kantoor houden aan huis daar wel mag is de rechter niet toegekomen omdat die vraag geen inzet was van het geding. De rechterlijke uitspraak is van 24 april 2017. Ondanks die duidelijke uitspraak kwam het nadien volgens verzoeker herhaaldelijk voor dat er toch weer auto's, waarschijnlijk voor de handel, op straat werden gestald. Daarop attendeerde hij de gemeentelijke handhaving (Wabo-toezicht). Naar zijn beleving werd er met zijn meldingen niets gedaan. Hij kreeg daarover geen enkele terugkoppeling. Dat bewoog hem ertoe mijn spreekuur te bezoeken. Na bestudering van het dossier heb ik het college een paar schriftelijke vragen gesteld waarop ik snel een duidelijk antwoord kreeg waarin in ieder geval gerichte controles werden toegezegd. Daarnaast zijn er op mijn aandringen duidelijke afspraken gemaakt tussen verzoeker en de betrokken afdelingsleiding hoe te handelen als zich toch weer verboden acties voordoen.

## **Varia**

### **IJsbaan**

De besluitvorming rond de ijsbaan heeft ook mijn spreekuur en postbus bereikt. Een inwoner van Hoogeveen gaf mij te kennen dat hij vond dat het college de gemeenteraad op dit dossier, met name over de financiële risico's, niet juist had voorgelicht. Bij het college had hij daarover ook een klacht van die strekking ingediend. Zijn klacht werd ongegrond verklaard. Toen hij daarmee vervolgens bij mij kwam heb ik hem voorgehouden dat dit in de eerste plaats een vraag is die de raad zelf moet beantwoorden.

Daarbij zou de raad zich kunnen laten helpen door de rekenkamercommissie een onderzoek te laten instellen. Dat is ook gebeurd. De uitkomst van dit onderzoek is intussen algemeen bekend. In dat onderzoeksrapport zijn alle vragen en twijfels die verzoeker had, uitvoerig aan bod gekomen. Om die reden zag ik voor mij geen verdere rol in dit dossier. Verzoeker heeft dit standpunt dat ik hem in een persoonlijk gesprek heb toegelicht, begripvol aanvaard.

## **Dienstverlening**

Via de Nationale ombudsman heb ik een klacht ontvangen van een gezin uit Hoogeveen. Ik heb beide partners vervolgens uitgenodigd voor een gesprek waarin zij mij hebben toegelicht wat hen het afgelopen jaar in de behandeling door de gemeente Hoogeveen zo erg heeft dwarsgezet. Daarbij hebben zij overigens uitdrukkelijk aangegeven niet de wens te hebben een officiële klachtenprocedure te starten. Maar de inhoud van dat gesprek was voor mij wel zodanig dat ik - met instemming verzoekers- het college een aantal vragen heb voorgelegd, vooral om van het gebeurde in de toekomst van te leren.

### **Waar ging het om?**

In het najaar van 2017 zijn er telefonische contacten geweest tussen mevrouw en medewerkers van de gemeente Hoogeveen. Die zijn niet altijd even plezierig verlopen, zo beaamt ook mevrouw, ook van haar kant niet. Zij diende over die bejegening een uitvoerige klachtbrief in. Met voorbijgaan van deze klacht kreeg mevrouw twee weken later een brief met een uitnodiging voor een “ordegesprek”, een middel dat wordt toegepast om “agressieve klanten” op hun verantwoordelijkheden en op eventuele nadelige gevolgen van hun gedrag voor de gemeentelijke dienstverlening, te wijzen. Gelet op de voorgeschiedenis -en die laat ik hier om privacy redenen onbenoemd- leek mij dit een actie die alleen maar meer boosheid en agressie opwekt. Con-

traproductief dus. In zijn reactie heeft het college mij laten weten het hiermee eens te zijn en heeft het toegezegd dit voortaan anders aan te pakken.

## **Gebruik houtkachels**

Van tijd tot tijd bereikt het probleem van de houtrookoverlast mij. Een probleem dat naar mijn inschatting in de toekomst waarin een fundamentele energietransitie zal worden doorgevoerd, steeds dwingender bestuurlijke aandacht zal gaan vragen. Vooral van de gemeentebesturen. Ik heb het college daarop dit jaar schriftelijk geattendeerd en daarbij aangestipt welke nieuwe verantwoordelijkheden er voor het gemeentebestuur op dit vlak komen te liggen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet. De datum daarvoor was voorzien in 2019 maar dat wordt later, waarschijnlijk 2021.

De VNG heeft er zich het afgelopen jaar nadrukkelijk met de “houtrookoverlast” beziggehouden. Zij erkennen het probleem, zowel “als het gaat over overlast als de bijdrage aan gezondheidsschade door de uitstoot van schadelijke stoffen”. In een brief (30 mei 2018) aan het Platform Houtrook en Gezondheid stelt de VNG de volgende maatregelen voor:

- Wij kunnen gemeenten op verschillende manieren ondersteunen bij de aanpak van houtrook.
- Wij nemen een coördinerende rol op ons door gemeenten bij elkaar te brengen voor het uitwisselen van kennis en ervaring en om oplossingsrichtingen verder uit te werken. Vervolgens ligt het initiatief bij de gemeenten om de acties en maatregelen daadwerkelijk te nemen.
- Wij informeren gemeenten via onze website en het ROM-netwerk over de laatste ontwikkelingen. Ook kunnen gemeenten onderling kennis en ervaring delen over succesvolle aanpakken op het ROM-netwerk.
- Wij zullen in kaart brengen welke

gemeenten zich aan willen melden voor de pilots.

- Wij zullen de relatie leggen met het traject voor het Schone Lucht Akkoord (voorheen Nationaal Actieplan Luchtkwaliteit), waarin ook aandacht is voor de aanpak van lokale bronnen van luchtverontreiniging.

Ik vind het probleem belangrijk genoeg om hier nadrukkelijk uw aandacht voor te vragen, ook in dit jaarverslag.

## Eigen onderzoek

De Algemene wet bestuursrecht geeft mij de bevoegdheid een eigen onderzoek in te stellen naar enig onderdeel van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (art.9:26). Ik ben van plan van die bevoegdheid gebruik te maken en een onderzoek in te stellen naar de Hoogeveense praktijk bij de uitvoering en toepassing van zgn. participatiebanen.

Het inzetten van participatiebanen is een van de instrumenten voor het gemeentebestuur om mensen die van een uitkering leven op weg te helpen naar betaald of onbetaald werk. De Wet werk en bijstand (Wwb) en de huidige Participatiewet hebben daarvoor de wettelijke basis gelegd. De “participatiebaan” is vooral bedoeld voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep is niet heel makkelijk onmiddellijk bemiddelbaar. Om hun kansen te vergroten is het benutten van een “participatiebaan” een geschikt middel. Het biedt hun een serieuze opstap naar betaald werk, zij het meestal op wat langere termijn.

### Hoe werkt het in Hoogeveen?

Dat is een belangwekkende vraag zo is mij gebleken, een vraag waarop het antwoord niet een-twee-drie te geven is. Die conclusie trek ik uit mijn contacten op het spreekuur hierover en in mijn gesprekken met de Hoogeveense Cliëntenraad. Er le-

ven veel vragen over de Hoogeveense uitvoeringspraktijk. Een beeld dat ook is terug te vinden in een vrij recente uitspraak van de bestuursrechter Assen (augustus 2016) waarin wordt afgerekend met een aantal onjuiste aannames in de Hoogeveense uitvoeringspraktijk. Deze uitspraak onderstreept naar mijn oordeel de dringende noodzaak dat er duidelijkheid komt over dit onderwerp. Die duidelijkheid is er helaas niet gekomen na de oproep van het college aan de “participatiewerkers 2012-2014” (‘t Torentje van 4 januari 2017) waarbij hun wordt gewezen op de mogelijkheid alsnog een premie aan te vragen.

Die oproep heeft een fors aantal aanvragen opgeleverd. Maar de afdoening daarvan -in zover ik daar nu inzicht in heb- stelt mij allerminst gerust. Zij heeft de onduidelijkheid en onvrede over de uitvoering misschien zelfs wel vergroot, zo lijkt het.

Het is dus hard nodig dat die duidelijkheid er wel komt, vooral voor de toekomst. Er moeten heldere antwoorden komen op vragen als:

Wat is het gemeentelijke beleid nou precies? Wat voor keuzes worden er bij de uitvoering gemaakt? Hoe zijn de gemeentelijke medewerkers geïnstrueerd? Hoe inzichtelijk is de methode op grond waarvan een “participatiebaan” wordt ingezet? Hoe actief wordt de “participatiewerker” in zijn traject gevolgd? Hoe zit het met de premietoekenning die bij “participatiebanen” aan de orde is?

Ik wil graag proberen te helpen op die vragen een antwoord te geven en ik heb daartoe een eigen onderzoek aangekondigd bij het college. Dat deed ik bij brief van 8 mei 2018.

Ik zie voldoende redenen om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk op dit onderwerp kritisch onder de loep te nemen. Misschien valt de uitkomst mee. Dan stelt dat in ieder geval gerust. Pakt het minder positief uit dan is dat alleen maar een stimulans om de gevonden tekortkomingen of ongewenste (bij)



effecten van het beleid of van de uitvoeringspraktijk meteen te corrigeren.

Een voorlopige onderzoeksopzet voeg ik als bijlage (A) bij dit verslag.

## Interne klachtbehandeling

Van het college heb ik in maart 2018 een overzicht ontvangen van de behandeltermijnen bij de interne klachtenprocedures 2017. Daarin valt op dat de behandeltermijnen soms fors worden overschreden. Bovendien wordt niet duidelijk waarom dat zo is. Het kan met instemming van de klager zo zijn dat er gewoon meer tijd nodig is om een probleem op te lossen of zorgvuldig te behandelen. Het college heeft mij toegezegd dit soort gegevens voortaan wel duidelijk te registeren. Dan kan beter beoordeeld worden of uitstel ook terecht is.

De afspraak is overigens gemaakt dat ik met alle klachtcoördinatoren van de organisatie begin 2019 een gesprek heb over de afdoeningspraktijk van de klachten die in 2018 zijn ingediend en afgehandeld.

## Personalia

Het ombudswerk in de gemeente Hoogeveen wordt sinds het raadsbesluit van 2 juli 2015 uitgevoerd door:

Mr. M.A.C. Van Egdom, ombudsman;

Mr. J. Wiersma-Veenhoven,  
plaatsvervangend ombudsman;

Mr. A. B. van Ulsen, secretariaat.

Hoogeveen, 31 januari 2018

mr. M.A.C. van Egdom





# Bijlagen

# Bijlage A

## 1. Opzet onderzoek

Ik heb besloten mijn onderzoek te splitsen in twee beleidsperiodes:

de periode van 2011-2014 (toen de Wet werk en bijstand nog gold) en de periode van 2015 tot heden (onder de gelding van de Participatiewet)

### A. Periode 2011-2014

Hoewel al wat verder terug in de tijd betrek ik deze jaren toch in mijn onderzoek omdat er uit die periode nog rechtszaken lopen. Mijn tweede argument voor die keus is dat er nog vrij recent (4 januari 2017) een openbare oproep door het college is gedaan aan “alle participatiewerkers uit de periode 2012-2014” om zich te melden als zij denken recht te hebben op een participatiepremie. Hoe is dat proces afgewikkeld? Bovendien - en dat is mijn derde argument- is het van belang om te kijken hoe het toenmalige beleid is toegepast en in hoeverre dat een vervolg heeft gekregen onder de (nieuwe) Participatiewet.

Uitgaande van een paar basisregels in de Wwb heeft het gemeentebestuur van Hoogeveen in een aantal beleidsstukken voor die periode vastgelegd hoe het wil helpen om mensen die aangewezen zijn geraakt op een uitkering, zo actief mogelijk aan onze samenleving te laten deelnemen. Dat kan door ze naar betaald of onbetaalde arbeid te begeleiden dan wel ze op een andere manier een bijdrage te laten leveren aan onze samenleving, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen.

De beleidsnota's en regels waarmee het gemeentebestuur dit allemaal wil sturen en faciliteren zijn:

- De Nota maatschappelijke participatie (versie 2013) die overigens nog steeds van toepassing is.
- De beleidsnota re-integratie en participatie 2011 tot en met 2014
- De Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand (2009 tot 15 maart 2011)
- Verordening re-integratie en participatie (15 maart 2011 tot 1 januari 2012)
- Verordening re-integratie en participatie 2012 (1 januari 2012 tot 31 december 2014)

### B. Periode 2015 tot heden

De Participatiewet vervangt op 1 januari 2015 de Wwb. Het gemeentebestuur past het beleid en de regels daarop aan. Waar gaat het dan om?

- De Nota maatschappelijk participatie (versie 2013) blijft nog steeds gelden.
- Er wordt een nieuw Beleidsplan re-integratie en participatie 2015-2018 vastgesteld
- En er is een nieuwe Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Hoogeveen 2015.

# Bijlage B

## 2. Concrete inhoud beleid 2011-2014

### Regelingen (wetgeving)

Als we duidelijkheid willen hebben over het inzetten van “participatiebanen” moeten we voor de periode tot 2015 in de eerste plaats te rade gaan bij de regels van de Wwb. In het bijzonder artikel 10a gaat daarover (zie voor complete tekst bijlage C). Wat zijn de wettelijke kenmerken?

De wetgever ziet “participatieplaatsen” vooral als een middel om mensen die een uitkering ontvangen en voor wie de kans op werk gering is waardoor zij voorlopig niet bemiddelbaar zijn, werkervaring op te laten doen. Het gaat dan uitsluitend om zoals de wet dat noemt “additionele werkzaamheden”. Dat zijn: “primair op de arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden .....die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid, en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt”.

Wat zijn de verdere voorwaarden?

Alleen vanaf 27 jaar inzetbaar

Duur: maximaal twee jaar (wel verlengbaar)

Het college verstrekt (imperatief), telkens na zes maanden, een premie aan de “arbeidsparticipant” als die gedurende die tijd voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kans op de arbeidsmarkt

Het college beoordeelt (imperatief) na negen maanden of de kansen op de arbeidsmarkt door dit het verrichten van dit “additionele werk” zijn vergroot; is dat niet het geval dan wordt het bij twaalf maanden gestopt

Bij succes in de eerste negen maanden van het “additionele” dienstverband vindt na twee jaar opnieuw een beoordeling plaats. Die beoordeling kan aanleiding zijn het verband te verlengen met een jaar en eventueel daarna met nog een jaar maar dan wel in een andere werkomgeving.

Interessant is nu na te gaan hoe het gemeentebestuur van Hoogeveen dit alles heeft uitgewerkt in zijn beleidsnota’s en verordeningen.

Opvallend genoeg spreken de verschillende raadsverordeningen tot 1 januari 2015 niet over “participatiebanen” maar slecht over het verrichten van “additionele arbeid” (art. 8). Er wordt waarschijnlijk wel hetzelfde mee bedoeld. Dat meen ik tenminste te mogen opmaken uit een verwijzing naar het bewuste artikel 10a van de Wwb. Erg duidelijk is het allemaal niet, vooral niet omdat de verordening ook nog een aparte categorie “maatschappelijke participatie” kent. In de toelichting wordt geprobeerd het verschil aan te geven: bij “participatiebanen” gaat het om “boventallig werk” voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De precieze invulling wordt overgelaten aan “beleidsregels”. Maar die ontbreken! Op dit punt is er dus weinig helderheid, zowel voor de burger voor wie het bedoeld zou kunnen zijn, als voor de medewerkers die het moeten toepassen.

Wat verder vraagtekens oproept is de gebrekkige regeling van de zgn. “participatiepremie”. Het college is verplicht aan “participatiewerkers” die hun werk succesvol doen, elke zes maanden zo’n premie te verstrekken. Dat vereist dus een heel actieve rol van het college tijdens dit traject waarin na negen maanden ook nog eens moet worden onderzocht of met het werk moet worden doorgegaan. Voor de premie waarover het

college ambtshalve na zes maanden moet beslissen, moet de gemeenteraad regels vaststellen. Dat is geen bevoegdheid van het college.

Samengevat leveren de Hoogeveense regels uit 2011-2014 voor de “participatiebanen” voor mij de volgende conclusies en onderzoeksvragen op:

- a) De reikwijdte van het instrument “participatiebaan” is in de verordeningen tot 2015 niet helder vastgelegd. Dit levert voor mij dan de volgende vragen op: waarom er geen beleidsregels zijn vastgesteld? Hoe worden keuzes gemaakt bij potentiële gegadigden voor “participatiebanen”? Met welke instructies werden de medewerkers die bij die keuzes testen, op pad gestuurd?
- b) De verstrekking van een “participatiepremie” stelt de wet verplicht. In de Hoogeveense verordening is die verstrekking als een bevoegdheid van het college geformuleerd. Dat is in strijd met de wet. Vraag: zijn “participatiewerkers” hierdoor premies misgelopen?
- c) De wettelijke regeling vereist een actieve houding van het college in het volgen van een “participatiewerker” in zijn traject. Wat is daarvan in de praktijk terecht gekomen?
- d) Hoe is de positie van de “participatiewerker”, het college en de “werkgever” juridisch vastgelegd?

#### Beleid (nota's)

Op de vragen die ik in de vorige paragraaf heb beschreven, heb ik ook geen duidelijke antwoorden kunnen vinden in der verschillende beleidsnota's over dit onderwerp. De beleidsnota re-integratie en participatie 2011-2014 (een raadsstuk) geeft die antwoorden in ieder geval niet. Op zich ook niet zo vreemd want het gaat in deze nota vooral om een schets van de algemene beleidslijnen en beleidsambities. Het stuk is minder gericht op de uitvoeringspraktijk.

Wel doet het gemeentebestuur in de beleidsnota een aantal beleidskeuzes die erop neerkomen dat mensen met een zeer kleine afstand tot de arbeidsmarkt voorrang krijgen. Daarna volgt een groep met een wat grotere afstand. De mensen die daaronder vallen, krijgen een intensief traject in het vooruitzicht gesteld met uitstroom naar werk als resultaat.

De derde categorie wordt gevormd door mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Met name die groep is voor mijn onderzoek interessant. De groep dus die het gemeentebestuur door middel van additioneel werk probeert dichterbij betaalde arbeid te krijgen. Veel verder dan deze indeling komt de nota voor mijn onderzoek niet<sup>10</sup>.

Er is nog een tweede belangrijke nota die in 2013 is vastgesteld door het college en waarvan de inhoud nog steeds geldt: de Nota maatschappelijke participatie (versie 2013)

Deze nota behandelt, soms vrij gedetailleerd, de verschillende instrumenten om mensen naar werk te begeleiden. Eén daarvan is de “participatieplaats” (NB geen “baan”). Dat verschil in terminologie lijkt niet toevallig want de kenmerken die de nota voor zo'n “participatieplaats” beschrijft (zie bijlage E), wijken nogal af van de kenmerken die de wetgever met de “participatiebanen” op het oog heeft.

Daar is op zich geen bezwaar tegen als maar voor iedereen duidelijk is wat de verschillen zijn, welke vorm in welk geval voorgaat en of de “werkzoekende” daar ook nog zeggenschap in heeft?

Na die vragen mag dan hier niet onvermeld blijven dat de nota geen raadsbeleid inhoudt en ook niet het karakter heeft van “beleidsregels” (is niet als zodanig bekend gemaakt). Zij bevat dus louter interne richtlijnen waaraan een burger nauwelijks houvast heeft. Dat roept dan wel meteen de vraag op: hoe is de “participatieplaats” van de Nota maatschappelijke participatie in de praktijk toegepast en zijn er daarbij keuzes gemaakt die ten koste van de “wettelijke” participatiebaan zijn gegaan?

# Bijlage C

## 3. Concrete inhoud beleid 2015 tot heden

### Regelingen (wetgeving)

In 2015 doet de Participatiewet haar intrede. Voor de “participatiebanen” kent die wet eenzelfde regeling als de Wwb, eveneens ondergebracht in artikel 10a (zie voor tekst bijlage D). Wat ik over dit onderwerp heb geschreven in paragraaf 3 geldt hier eigenlijk onverkort. De gemeenteraad heeft de “participatiebaan” (summier) uitgewerkt in de nieuwe Re-integratieverordening Participatiewet Gemeente Hoogeveen 2015, en wel in artikel 13. Dat artikel verwijst in hoofdzaak naar de wettekst. Dat is prima. Ook in de toelichting op het artikel wordt dit onderstreept. Daarin wordt verder benadrukt dat het bij de keuze voor dit instrument vooral gaat om het leren werken of het (opnieuw) wennen aan werken. “Aspecten als omgaan met gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerking met collega’s zijn allemaal zaken waaraan in een participatieplaats gewerkt kan worden”. Op dit punt is de regeling een stuk duidelijker dan haar voorgangers tot 2015. De hiervoor onder a) beschreven onderzoeksvraag is hier dan ook minder dringend. Maar zij roept wel weer andere vragen op. Zie hierna. De in paragraaf 3 onder b), c) en d) genoemde onderzoeksvragen blijven ook na 2015 onverkort relevant. Bij de nieuwe verordening valt er een nog enkele kanttekening te maken bij de inhoud van het bewuste artikel 13. De suggestie van de VNG (model-verordening) om een “participatieverband” vast te leggen in een overeenkomst is niet overgenomen. Nergens wordt duidelijk waarom daarvoor niet is gekozen, terwijl het volgens mij juist van groot belang is dat van meet af aan vastligt wat de rechtspositie is van de “participatiewerker”, de werkgever en het gemeentebestuur. Een tweede kanttekening past bij het tweede lid van het artikel dat het college de bevoegdheid geeft de “participatiepremie” vast te stellen die aan een “participatiewerker” bij goed functioneren zesmaandelijks moet worden verstrekt. Dat is in strijd met de wet omdat de regeling van de premie een opdracht is aan de gemeenteraad, die bij de vaststelling bovendien rekening moet houden met de hoogte van de premie in relatie tot de armoedeval.

### Beleid (nota’s)

Het college heeft in 2014 het Beleidsplan re-integratie en participatie 2015-2018 vastgesteld. Voor ons onderwerp biedt dit plan geen nieuwe inhoudelijke gezichtspunten. Wel is opmerkelijk dat in dit plan wel een link wordt gelegd met de vorige beleidsnota voor 2011-2014 maar niet met de Nota maatschappelijke participatie (versie 2013) die nog steeds geldt. Wel wordt een concrete omvang geschetst van de doelgroep waartoe ook de potentiële “participatiewerkers” kunnen worden gerekend. Volgens de becijfering gaat het dan om ongeveer 550 personen (groep 3). De inzet van de “participatiebaan” komt voor deze categorie niet expliciet aan bod. Voor deze groep wordt vooral gedacht aan vrijwilligerswerk. Afgezet tegen de toelichting op artikel 13 van de geldende verordening is niet duidelijk wat nu de gemeentelijke inzet voor die groep exact inhoudt. Een helder antwoord op die vraag is wel onmisbaar nu dit beleidsplan volgens het college als de uitwerking moet worden gezien van artikel 7 van de verordening. Kern van die bepaling is dat het college verplicht is een beleidsplan vast te stellen ter uitvoering van deze verordening “waarin wordt vastgelegd welke voorzieningen, waaronder ondersteunende voorzieningen, het college in ieder geval kan aanbieden en de voorwaarden die daarbij gelden voor zover daarover in deze verordening geen nadere bepalingen zijn opgenomen.” Wat houdt dat nu in?

# Bijlage D

## 4. Onderzoeksvragen

Aan de hand van de beleidsinformatie die tot mijn beschikking staat over het instrument “participatiebaan” heb ik voor mijn onderzoek de volgende vragen geformuleerd waarop ik een antwoord zal proberen te vinden:

### Periode 2011-2014

- A) De reikwijdte van het instrument “participatiebaan” is in de verordeningen tot 2015 niet helder vastgelegd. Dat wordt nog versterkt doordat “beleidsregels” ontbreken. Waarom zijn die niet vastgesteld? Hoe werkt de Nota maatschappelijke participatie (versie 2013) hier door? Wat is de kernvraag bij een keuze voor een “participatiebaan” of voor “vrijwilligerswerk”? Met welke instructies zijn de medewerkers die de regels moesten toepassen, op pad gestuurd?
- B) De verstrekking van een “participatiepremie” stelt de Wwb verplicht. In de Hoogeveense verordeningen is die verstrekking als een bevoegdheid van het college geformuleerd. Dat is dus in strijd met de wet. Zijn “participatiewerkers” hierdoor ten onrechte een premie misgelopen?
- C) De wettelijke regeling vereist een actieve houding van het college in het volgen van een “participatiewerker” in zijn traject. Wat is daarvan in de praktijk terecht gekomen?
- D) Hoe is de positie van de “participatiewerker”, het college en de “werkgever” juridisch vastgelegd?
- E) In hoeverre is rekening gehouden met (nieuwe) rechtspraak over dit onderwerp?
- F) Hoe is de afdoening van de premie-aanvragen verlopen na de oproep van het college aan “participatiewerkers” uit de periode van 2012-2014?

### Periode 2015 tot heden

- G) Is er voldoende duidelijkheid bij een keuze voor een “participatiebaan” of een andere voorziening, bv. vrijwilligerswerk als de teksten van verordening en Beleidsplan naast elkaar worden gelegd?
- H) Dezelfde vragen als hiervoor onder B) tot en met E) geformuleerd.

Maas van Egdorn

Hoogeveen, 18 december 2018



**Postadres**

Postbus 20.000  
7900 PA Hoogeveen

**Bezoekadres**

Raadhuisplein 24  
7901 BW Hoogeveen

**Telefoon**

14 0528  
Fax  
0528-291325

**E-mail**

[info@hoogeveen.nl](mailto:info@hoogeveen.nl)

**Internet**

[www.hoogeveen.nl](http://www.hoogeveen.nl)