

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Geen criteria voor budget jobcoach

Gemeente Zaanstad

Dienst Publiek

3 november 2010

RA1058123

Samenvatting

Een orthopedagoog begeleidt als jobcoach een Zaanse cliënt in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. De cliënt vraagt bij het werkvoorzieningschap Baanstede een persoonsgebondenbudget (pgb) aan voor de begeleiding. Op grond van de *Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken WSW Zaanstad 2008* kan voor 3% van de gewerkte uren begeleiding worden gegeven. De jobcoach vindt het toegekende pgb niet toereikend en hij meent dat de beheerkosten die in rekening worden gebracht te hoog zijn. Hij wendt zich tot de ombudsman.

De ombudsman belegt een hoorzitting waarbij de jobcoach, Baanstede en de gemeente Zaanstad aanwezig zijn. Hier blijkt dat het enige criterium in de verordening de 3%-grens is, die wordt gesteld aan het aantal uren begeleiding. Daarvan kan worden afgeweken indien de begeleidingsorganisatie aantoont dat dit noodzakelijk is. Op grond van welke concrete criteria dit beoordeeld wordt, staat niet aangegeven in de verordening. In de praktijk zoekt Baanstede daarom aansluiting bij de maximum percentages die door het UWV zijn opgesteld. Hoewel de ombudsman het niet onbegrijpelijk acht dat op deze wijze houvast gezocht wordt, is dit geen volwaardig alternatief voor het ontwikkelen van eigen beleidsregels door de gemeente. Nu de gemeente de uitvoering heeft overgedragen aan Baanstede zonder te waarborgen dat de besliscriteria voldoende zijn uitgewerkt, is er sprake van schending van het rechtszekerheidsvereiste. Dit is aanleiding voor de ombudsman om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

De hoogte van de beheerkosten is een beleidsmatige keuze van de gemeente. Wel constateert de ombudsman dat niet duidelijk is hoe het standaardbedrag tot stand is gekomen en valt hem op dat een verband ontbreekt met de omvang van het toegekende pgb.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

Kijk voor meer informatie op www.gemeentelijkeombudsman.nl of mail naar info@gemeentelijkeombudsman.nl
Singel 250 hoek Raadhuisstraat Postbus 11131 1001 GC Amsterdam T 020 625 99 99 I 020 552 33 43



Aanbeveling

De ombudsman verzoekt het college van burgemeester en wethouders te bevorderen dat de gemeente Zaanstad concrete criteria formuleert voor de beoordeling van aanvragen voor een persoonsgebondenbudget voor een jobcoach.



Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 8 december 2009 op het speekuur ingediend en betreft de gemeente Zaanstad, Dienst Publiek.

Bevindingen

Werkvoorzieningschap Baanstede

De Wet sociale werkvoorziening is gericht op mensen met een arbeidshandicap. Het is de bedoeling dat deze met aanpassingen, begeleiding en loonsuppletie in een normale (eventueel met aangepaste omstandigheden) werkomgeving kunnen werken.

Het is ook mogelijk om een persoonsgebonden budget (pgb) aan te vragen. De regels hiervoor zijn onder meer vastgelegd in de Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken WSW Zaanstad 2008 (de verordening). Op grond van de verordening kan voor 3% van de gewerkte uren begeleiding worden gegeven. Uitgaande van een werkweek van 40 uur, komt dat op 58 uur per jaar.

De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening is door de gemeente Zaanstad overgedragen aan het werkvoorzieningschap Baanstede¹. Dit behandelt de aanvragen voor een persoonsgebonden budget voor werkbegeleiding. Het werkvoorzieningschap wordt gevormd door negen gemeenten. Elke gemeente levert één lid voor het Algemeen Bestuur. De vijf grootste deelnemers (in aantal geplaatste personen) leveren de leden van het Dagelijks Bestuur. Zaanstad is de grootste deelnemende gemeente.

aanleiding

Verzoeker is orthopedagoog en begeleidt (als jobcoach) een cliënt in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. Verzoekers cliënt werkt sinds mei 2008 bij de administratie van een accountantsbedrijf. Verzoekers cliënt ontvangt een pgb voor 192 uur begeleiding per jaar. Dit is 10% van het aantal gewerkte uren. Op jaarbasis komt dit uit op een vergoeding van € 14.630,40. Bij brief van 10 april 2009 deelt Baanstede verzoeker mee dat nog eenmalig een uitzondering gemaakt kan worden om voor een periode van zes maanden af te wijken van de 3% norm. Vervolgens besluit Baanstede op 16 juli 2009 het aantal uren begeleiding terug te brengen van 192 uur naar 144 uur op jaarbasis. Dit besluit heeft betrekking op de eerste helft van de periode mei 2009- april 2010. In oktober 2009 zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden van het aantal benodigde begeleidingsuren voor de tweede helft van de betreffende periode. Verzoeker verwacht dat Baanstede het aantal begeleidingsuren voor de tweede helft zal verminderen tot het standaard aantal uren, dus 58 uur per jaar. Omdat verzoeker veel meer tijd in de begeleiding moet stoppen, tekent verzoekers cliënt bezwaar aan tegen de beslissing van 16 juli 2009.

behandeling bezwaar

Na advies van de commissie van bezwaar en beroep van het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland, stelt Baanstede in de beslissing op bezwaar van 28 oktober 2009 het aantal uren begeleiding voor de gehele periode (mei 2009-april 2010) vast op 144 uur op jaarbasis.

¹ Gemeenschappelijk Regeling 'Zaanstreek-Waterland', opgericht per 1 januari 1999



Verzoeker voorziet bij een nieuwe aanvraag weer problemen met betrekking tot het aantal begeleidingsuren. Meer in het algemeen stelt hij het volgende aan de orde.

- het totale pgb van verzoekers cliënt bedraagt € 26.250,- en wordt beheerd door Baanstede. Hiervan wordt onder meer de loonsuppletie en de begeleidingsorganisatie betaald. Tevens worden beheerkosten voor het pgb in rekening gebracht. De beheerkosten die Baanstede (per pgb) in rekening brengt bedragen € 5000,-.
- Baanstede mag het bedrag dat van het totale pgb overblijft (na verrekening van beheerkosten en begeleiding) houden.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de vaststelling van de hoogte van het budget voor een jobcoach.

beleid en uitvoering

Naar aanleiding van deze zaak organiseert de ombudsman op 3 maart 2010 een hoorzitting. Hierbij zijn verzoeker, vertegenwoordigers van de gemeente en van Baanstede, alsmede een vertegenwoordiger van de chronische gehandicaptenraad aanwezig.

In de hieronder volgende weergave van het gesprek zijn de feitelijke reacties op het verslag van bevindingen verwerkt.

hoogte van budget voor jobcoach

Nadat de verordening was vastgesteld heeft de cliënt van verzoeker als eerste een pgb-aanvraag gedaan in 2008. Verzoeker had aangegeven dat hij het niet zou redden met 58 uur per jaar. Omdat er geen concrete toetsingscriteria waren, werd voor het eerste jaar aangesloten bij een tabel van UWV voor een jobcoach voor een “midden regime”². Het aantal begeleidingsuren bedraagt dan 10% van de gewerkte uren. Dit was 192 uur per jaar en het paste binnen het budget. Toen kwam de aanvraag voor het tweede jaar (mei 2009 – april 2010). Verzoeker gaf aan het aantal begeleidingsuren te willen handhaven. Het betreft een één-ouder gezin met drie gehandicapte kinderen. In het begin heeft hij meer dan 16 uur per maand (=192 uur per jaar) besteed.

Baanstede geeft aan dat op grond van verzoekers verhaal een beoordeling volgde. Deze beoordeling was vrij subjectief en Baanstede is op zoek gegaan naar concrete toetsingscriteria. Toekenning van 192 uur voor het tweede jaar zou leiden tot overschrijding van het pgb. De directie van Baanstede stond op het standpunt dat in principe moest worden vastgehouden aan het in de verordening genoemde percentage (3%= 58 uur op jaarbasis). Dit kan maximaal tweemaal zes maanden verhoogd worden. Na het eerste half jaar vindt een evaluatie plaats, daarna moet het percentage voor het tweede half jaar vastgesteld worden.

In de reactie op het verslag van bevindingen laat Baanstede weten dat het algemene uitgangspunt (bij een afwijkend toekenningspercentage) van de toekenning voor een half jaar spoort met de tekst van het besluit van 16 juli 2009. In het onderliggende geval is de toekenningstermijn van een half jaar, als gevolg van de beslissing op bezwaar, overigens komen te vervallen³.

² De tabel is opgenomen in het “Protocol jobcoach”. Dit bevat afspraken tussen UWV en de jobcoachbedrijven over de toekenning, de voortzetting en de verantwoording van de persoonlijke ondersteuning in standaard situaties. Deze voorziening kan op grond van de Wet werk en inkomen en arbeidsvermogen worden toegekend aan een werknemer met een structurele functionele beperking.

³ Ook bij het besluit over het derde jaar is de halfjaarlijkse toekenning komen te vervallen.



De gemeente wijst erop dat de beperking van twee keer een half jaar niet uit de verordening voortvloeit. Baanstede wijst op artikel 15 van de verordening dat het bestuur (van Baanstede) nadere regels kan stellen. Zaanstad heeft één van de stemmen in het bestuur. De gemeente geeft aan dat het wel om een verordening van de gemeente Zaanstad gaat. Voorts deelt Baanstede mee dat, indien voor het tweede jaar ook van het "midden regime" zou worden uitgegaan, het aantal begeleidingsuren terug zou moeten naar 96 per jaar. Baanstede is toen overgestapt op het "intensieve regime" voor het tweede jaar. Dit bedraagt 144 uur begeleiding. De beleidsregels van UWV in het "Protocol jobcoach" staan toe om elk half jaar van regime te wisselen.

besluit op bezwaar

Naar aanleiding van het bezwaarschrift kent Baanstede uiteindelijk 144 uur begeleiding voor de gehele periode toe. Baanstede heeft verzuimd om te vermelden dat beroep kon worden aangetekend tegen de beslissing op bezwaar. Verzoeker geeft aan dat uit de beslissing op bezwaar niet duidelijk wordt welke periode de 144 uur begeleiding (per jaar) betreffen.

In de reactie op het verslag van bevindingen laat Baanstede weten dat een pgb altijd eindigt, indien de arbeidsovereenkomst eindigt. In de beslissing van 16 juli 2009 staat dat een nieuwe aanvraag gedaan moet worden, indien het dienstverband van verzoekers cliënt (dat tot 30 april 2010 liep) verlengd zou worden en dat dan ook een nieuw besluit genomen moest worden.

omvang en aanwending persoonsgebonden budget

Verzoeker laat weten dat nooit is aangegeven hoe groot het totale budget is. Baanstede laat weten dat verzoeker het begrip budget uitlegt als het gemiddelde subsidiebedrag (€ 26.250,-). Dit is beschikbaar maar hoeft niet uitgekeerd te worden. Het is hierbij ook van belang wat aan beheerkosten wordt uitgegeven. Baanstede brengt € 5.000,- in rekening, ongeacht de hoogte van het pgb. Er resteert dan een bedrag van € 21.250,- voor het pgb.⁴ Baanstede geeft aan dat in Eindhoven € 5.500,- aan beheerkosten in rekening worden gebracht. Verzoeker geeft aan dat er gemeenten zijn waarbij € 1.200,- aan beheerkosten in rekening worden gebracht. Hij is verder van mening dat de normen die voor begeleiding van kracht zijn ook voor het beheer moeten gelden. De gemeente geeft aan dat het geen willekeurig bedrag betreft. Het is vastgesteld door het bestuur en Zaanstad heeft ook voor gestemd. Ook als Zaanstad tegen had gestemd was het aangenomen.

Verzoeker geeft in de reactie op het verslag van bevindingen aan dat het wel raar is dat de beheerkosten van een pgb hoger zijn dan wat Baanstede standaard aan begeleiding wil betalen. Indien wordt uitgegaan van de 3% regeling, zoals vermeld wordt in de verordening, en een uurtarief van € 78,- voor de begeleiding dan is er een bedrag van ongeveer € 4.500,- beschikbaar voor begeleiding.

Verzoeker wil weten wat er met geld gebeurt dat overblijft. Baanstede laat weten dat er geen overschot is van één specifiek persoonsgebondenbudget. Baanstede krijgt een geldbedrag van de gemeente met de opdracht om een aantal (ruim 400) plaatsen te creëren. Verzoeker geeft aan dat degene die het pgb-plan moet beoordelen ook degene is dat geldbedrag mag opmaken. Verzoeker geeft aan dat aan de begeleiding allerlei grenzen gesteld worden. Dit is het enige wat hard is om binnen het persoonsgebondenbudget te blijven. Aan de hoogte van de beheerkosten

⁴ zie bijlage I



worden geen voorwaarden gesteld. Baanstede geeft aan dat er in de regio aan ongeveer 20 mensen een pgb is verleend.

In de reactie op het verslag van bevindingen laat Baanstede weten zich positief te willen instellen om de werkplek voor verzoekers cliënt te continueren. Daarom is steeds de maximaal mogelijke vergoeding voor jobcoachbegeleiding op basis van de UWV tabel toegekend en is bewust afgeweken van het in de verordening vermelde maximum percentage van 3% (= 58 uur) waarmee in de meeste gevallen volstaan kan worden. Er is dan ook geen sprake van een bureaucratische benadering.

Baanstede is van mening dat na twee jaar begeleiding waarbij respectievelijk 10 % en 7 ½ % aan begeleidingskosten zijn verstrekt, verwacht mag worden dat verzoekers cliënt zelfstandiger is gaan werken.

nadere ontwikkelingen

Verzoekers cliënt doet op 17 maart 2010 een aanvraag voor 168 per jaar (14 uur per maand) voor de periode 1 mei 2010 tot en met 30 april 2011. Op 15 april 2010 laat Baanstede weten dat aan verzoekers cliënt 115 uur per jaar begeleiding is toegekend.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker, naar Baanstede en naar de gemeente Zaanstad gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt; feitelijke aanvullingen zijn verwerkt onder kopje 'beleid en uitvoering' in het verslag.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁵.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁶. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van rechtszekerheid.

Overwegingen

Uit het rechtszekerheidsvereiste vloeit mede voort dat burgers en andere belanghebbenden voldoende duidelijkheid hebben over de wijze waarop een bestuursorgaan een voorschrift uitvoert. Zo moet duidelijk zijn op grond van welke criteria een beslissing genomen wordt. Ook

⁵ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁶ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht



indien de gemeente een bevoegdheid overdraagt aan een gemeenschappelijke regeling, moet dit gewaarborgd zijn.

Het belang hiervan is evident. Aanvragers weten dan waar zij aan toe zijn en kunnen bij hun aanvraag rekening houden met de door de gemeente geformuleerde criteria. De gemeente kan het gewenste beleid vastleggen in concrete besluitvormingscriteria. Op deze wijze wordt geborgd dat de overgedragen bevoegdheid op de door de gemeente gewenste wijze wordt uitgevoerd. Het biedt ook houvast aan de uitvoerende instantie.

In dit geval heeft de gemeente Zaanstad de toekenning van persoonsgebonden budgetten voor begeleid werken op grond van de WSW overgedragen aan het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede). Baanstede geeft aan dat de beoordeling van de pgb-aanvragen op dit moment nog vrij subjectief is en dat men op zoek is naar concrete criteria. Het enige "harde" criterium in de verordening is de 3%-grens die gesteld wordt aan het aantal uren begeleiding. De verordening geeft aan dat hiervan kan worden afgeweken, indien de begeleidingsorganisatie aantoonbaar dat dit noodzakelijk is. Op grond van welke concrete criteria dit beoordeeld wordt staat echter niet aangegeven in de verordening.

Ook zijn er geen beleidsregels geformuleerd die meer duidelijkheid geven. In de praktijk wordt door Baanstede aansluiting gezocht bij de maximum percentages die door UWV zijn opgesteld.

Hoewel de ombudsman het niet onbegrijpelijk acht dat op deze wijze houvast gezocht wordt, is dit geen volwaardig alternatief voor het ontwikkelen van eigen beleidsregels door de gemeente. Dit sluit aan bij de constatering van Baanstede dat de beoordeling op dit moment nog vrij subjectief is en dat er gezocht wordt naar concrete toetsingscriteria.

Het feit dat de gemeente de uitvoering heeft overgedragen aan Baanstede zonder te waarborgen dat de beslisriteria voldoende zijn uitgewerkt, is aanleiding voor de ombudsman om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

aanwending persoonsgebondenbudget

Terzijde merkt de ombudsman het volgende op. Verzoeker geeft aan dat hij de verhouding tussen de beheerkosten voor Baanstede en het bedrag dat hij voor de begeleiding ontvangt niet in balans vindt. De hoogte van vergoeding van de beheerkosten is een beleidsmatige keuze van de gemeente. Wel constateert de ombudsman dat niet duidelijk is hoe dit standaardbedrag tot stand is gekomen en valt hem op dat een verband ontbreekt met (de omvang van) het toegekende pgb.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt het college van burgemeester en wethouders te bevorderen dat de gemeente Zaanstad concrete criteria formuleert voor de beoordeling van aanvragen voor een persoonsgebondenbudget voor een jobcoach.

Persoonsgebonden Budget in de SW
betreffende

	bruto maandloon	loonkosten subsidie (percentage)	loonkosten subsidie (per jaar)	vergoeding begeleiding (percentage werktijd)	aantal uren voor begeleiding	uurtarief UWV	vergoeding begeleiding (per jaar)	totaal PGB bedrag	overschrijding maximum art. 7 Wsw
Toegekend jaar 1:	€ 1.000,00	30%	€ 4.860,00	10,0%	192	€ 76,20	€ 14.630,40	€ 19.490,40	-
Gevraagd jaar 2:	€ 1.300,00	50%	€ 10.530,00	10,0%	192	€ 77,00	€ 14.784,00	€ 25.314,00	€ 4.064,00
Standaard maximum jaar 2:	€ 1.300,00	50%	€ 10.530,00	3,0%	58	€ 77,00	€ 4.435,20	€ 14.965,20	-
Toegekend jaar 2:	€ 1.100,00	50%	€ 8.910,00	7,5%	144	€ 77,00	€ 11.088,00	€ 19.998,00	-

Arbeidsduur:	40	uur per week
PGB periode:	12	maanden

	2008/2009
Gemiddeld subsidiebedrag	€ 26.250,00
Uitvoeringskosten	€ 5.000,00
Maximum beschikbaar PGB	€ 21.250,00

(N.B.: de geel gearceerde 3% is de maximale vergoeding voor begeleiding genoemd in de verordening, tenzij de hardheidsclausule wordt toegepast.)