

Afgesproken?

Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB

R05/04, april 2005
ISSN 1383-8733
ISBN 90-5079-121-2

Voorwoord

Gemeenten en de Centrale organisatie werk en inkomen werken sinds 2002 samen bij aanvragen voor bijstandsuitkeringen. Die samenwerking is een belangrijk uitgangspunt voor het functioneren van het stelsel voor werk en inkomen. Burgers moeten ervan op aan kunnen dat zij geholpen worden bij het vinden van werk en op tijd een uitkering krijgen als dat nodig is.

Sinds de start van de samenwerking heeft de inspectie signalen ontvangen over problemen bij de overdracht van dossiers voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen van CWI aan gemeenten. In dit rapport beschrijft de inspectie de ervaringen van CWI-vestigingen en gemeenten met de afspraken die zij daarvoor hebben gemaakt. De inspectie eindigt met een oordeel over de wijze waarop ze met de beleving van de afspraken omgaan.

De inspectie publiceert gelijktijdig nog een rapport over de samenwerking tussen CWI en gemeenten bij de aanvraag van bijstandsuitkeringen. Dat rapport gaat over de gevolgen van de samenwerking voor de vaststelling van de uitkeringen. Dit rapport oordeelt over de wijze waarop met de beleving en interpretatie van afspraken wordt omgegaan.

L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Ervaringen met afspraken	9
3	Oordeel	11
4	Reacties CWI en VNG	13
	Bijlage I: Reactie Centrale organisatie werk en inkomen	15
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	19

I Inleiding

Gemeenten en de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) werken samen bij aanvragen voor bijstandsuitkeringen. Deze samenwerking is in 2002 gestart na de invoering van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen. Mensen die bijstand willen ontvangen, moeten zich melden bij een vestiging van CWI. CWI moet hun gegevens opnemen en bekijken of ze aan het werk geholpen kunnen worden. De gegevens die van belang zijn voor de vaststelling van de uitkering stuurt CWI door aan de gemeente, die vervolgens moet beoordelen of de aanvrager recht heeft op een uitkering. Tot 1 januari 2004 werden bijstandsuitkeringen verstrekt op grond van de Algemene bijstandswet. In 2004 kwam de Wet werk en bijstand daarvoor in de plaats. Gemeenten hebben nu een groter financieel belang bij de vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden.

De Inspectie Werk en Inkomen heeft in 2004 onderzocht hoe CWI en gemeenten omgaan met de afspraken die zij voor de samenwerking hebben gemaakt. De inspectie gaat ervan uit dat afspraken alleen kunnen werken als de partijen ook hun eigen organisatie inrichten op deze afspraken, de resultaten volgen, elkaar daarop aanspreken en zondig de afspraken bijstellen. De directe aanleiding voor het onderzoek waren signalen van gemeenten dat CWI de gegevens niet op tijd overdroeg en dat de gegevens vaak niet volledig waren. Dat zou ertoe kunnen leiden dat gemeenten de uitkeringen niet op tijd kunnen vaststellen en dat de aanvrager meerdere keren zijn gegevens moet doorgeven, bij CWI en bij de gemeente.

Er zijn 467 gemeenten en 130 CWI-vestigingen in Nederland. Sommige CWI-vestigingen behandelen aanvragen voor meerdere gemeenten en maken daarvoor verschillende afspraken met elke gemeente. Grote steden werken vaak samen met meerdere vestigingen van CWI. Bij elkaar zijn er iets meer dan 500 samenwerkingsverbanden. De inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd bij 137 van die verbanden. Bij elk samenwerkingsverband hebben medewerkers van de gemeente en de CWI-vestiging via internet een vragenlijst ingevuld. De meeste vragen geven een representatief beeld van de ervaringen van CWI- en gemeentemedewerkers. Enkele vragen uit de vragenlijst zijn onvoldoende eenduidig beantwoord, waardoor deze antwoorden slechts beperkt te vergelijken waren. Een landelijk onderzoek via vragenlijsten kent beperkingen ten aanzien van de diepgang.

2 Ervaringen met afspraken

In de meeste samenwerkingsverbanden hebben CWI en gemeente afspraken gemaakt over de tijdigheid en volledigheid van de overdracht van gegevens. Bij tijdigheid gaat het met name om afspraken over het aantal dagen waarbinnen CWI een uitkeringsaanvraag aan de gemeente moet sturen en om afspraken over wat CWI doet als ze de termijn niet kunnen halen. Bij volledigheid gaat het vooral om afspraken over de documenten die bij de aanvraag moeten worden meegestuurd en over meldingen die CWI moet maken als een aanvraag niet volledig is.

Gemeenten en CWI-vestigingen maken ook afspraken over de manier waarop de gemeente terugkoppelt aan CWI over de kwaliteit van de gegevens die zij van CWI heeft ontvangen. Voor de samenwerking is vooral van belang dat gemeenten terugkoppelen over tekortkomingen, zodat CWI de overdracht kan verbeteren.

Gemeenten en CWI zijn wettelijk verplicht om afspraken met elkaar te maken over de samenwerking, maar er is niet voorgeschreven wat voor afspraken dat moeten zijn. De meeste gemeenten en CWI-vestigingen hebben afspraken vastgelegd in een zogeheten serviceniveau-overeenkomst. Verder verwijzen enkele gemeenten en CWI-vestigingen naar afspraken die zijn gemaakt in regionale ketenoverleggen.

Interpretatie van afspraken is regelmatig verschillend

Over het algemeen zijn CWI-vestigingen en gemeenten het met elkaar eens over de vraag of er afspraken zijn gemaakt over tijdigheid, volledigheid en terugkoppeling. Bij een klein deel is dat niet het geval. De partijen hebben echter regelmatig een afwijkende beleving van de vraag wat precies de afspraken zijn. IWI kreeg op een open vraag naar de inhoud van de afspraken zeer verschillende antwoorden.

CWI-vestigingen en gemeenten gaan ook vaak uit van een verschillende definitie van tijdigheid en volledigheid. In ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden noemen zowel CWI-vestigingen als gemeenten dezelfde definitie van tijdigheid, bijvoorbeeld dat een dossier tijdig is als het binnen acht dagen na het intakegesprek aan de gemeente is overgedragen. Bij volledigheid noemen CWI en gemeente in nog geen derde van alle samenwerkingsverbanden dezelfde definitie. CWI gaat landelijk uit van een definitie waarbij dossiers ook volledig zijn als nog niet alle noodzakelijke gegevens en documenten zijn toegevoegd, zolang zij maar aangeeft welke gegevens en documenten nog ontbreken. Dit is conform de afspraak daarover met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa. In de beleving van veel gemeenten daarentegen is een dossier pas volledig als alle gegevens en documenten zijn bijgevoegd. Gezien de inhoud van het begrip volledigheid is deze beleving bij gemeenten begrijpelijk, maar wijkt de verwachting van gemeenten af van de landelijke afspraak.

Beeld van het nakomen van afspraken is verschillend

Gemeenten en CWI-vestigingen hebben verschillende beelden over het nakomen van de afspraken. Over het nakomen van afspraken rond tijdigheid en volledigheid van de gegevensoverdracht zijn CWI-vestigingen aanzienlijk positiever dan de gemeenten. De gemeenten zijn daarentegen veel positiever over het nakomen van de afspraken over terugkoppeling aan CWI.

Tabel 1

Beelden van gemeenten en CWI-vestigingen over naleving van afspraken

Percentage van samenwerkingsverbanden waarin	Volgens CWI-vestigingen	Volgens gemeenten
de CWI-vestiging de afspraken rond tijdigheid nakomt	94%	79%
de CWI-vestiging de afspraken rond volledigheid nakomt	93%	56%
de gemeente de afspraken over terugkoppeling nakomt	50%	77%

Overeenstemming over knelpunten bij het nakomen van afspraken

Gemeenten en CWI-vestigingen zijn het wel vaak met elkaar eens over de knelpunten die een rol spelen bij het (niet) nakomen van afspraken. Zowel CWI-vestigingen als gemeenten noemen werkdruk als een belangrijk knelpunt; voor CWI om de afspraken rond tijdigheid en volledigheid na te komen, voor de gemeente om de afspraken voor terugkoppeling goed uit te voeren.

Verschillende CWI-vestigingen noemen het knelpunt dat de aanvragers niet op afspraken verschijnen of niet op tijd de gegevens leveren die CWI van ze vraagt. Sommige gemeenten denken dat onvoldoende deskundigheid bij CWI een probleem is voor de volledigheid van de gegevensoverdracht. Enkele gemeenten zeggen dat de afspraken over terugkoppeling onvoldoende prioriteit hebben en daarom onvoldoende worden nagekomen. CWI-vestigingen die geen terugkoppeling ontvangen, hebben daardoor onvoldoende beeld van de kwaliteit van hun werkzaamheden en kunnen daardoor ook niet aan kwaliteitsverbetering werken.

Veel gemeenten en CWI-vestigingen zien dezelfde oplossingen voor de knelpunten in de samenwerking, namelijk het voeren van overleg. Sommigen geven als mogelijke oplossing het maken van nieuwe afspraken. Slechts enkele gemeenten geven aan dat de knelpunten volgens hen niet op te lossen zijn.

Gemeenten en CWI kunnen ervaringen slecht onderbouwen

De meerderheid van de gemeenten kan geen betrouwbare cijfers geven over de tijdigheid en volledigheid van CWI. Die houden namelijk geen registratie bij van tijdigheid en volledigheid van de CWI-vestigingen. Van gemeenten die wel een registratie bijhouden heeft IWI de betrouwbaarheid en inhoud van de registratie niet onderzocht.

CWI houdt cijfers bij over de tijdigheid en volledigheid van de overdracht van uitkeringsgegevens aan gemeenten. Die cijfers zijn echter niet geheel betrouwbaar. Uit een onderzoek van CWI blijkt dat hun vestigingen niet altijd dezelfde soort gegevens vastleggen. Naast de problemen met de registratie is er ook nog een probleem met verschillen tussen de landelijke registratie en de afspraken met gemeenten. CWI houdt bijvoorbeeld landelijk bij hoeveel dossiers binnen acht dagen worden overgedragen en registreert dat als tijdig, terwijl er met sommige gemeenten een ander aantal dagen is afgesproken. CWI houdt geen registratie bij van de terugkoppeling door gemeenten.

3 Oordeel

Gemeenten en CWI-vestigingen hebben sinds 2002 afspraken gemaakt over de samenwerking bij aanvragen voor bijstandsuitkeringen. Ze voldoen daarmee aan de wettelijke voorschriften. De afspraken worden vooral vastgelegd in serviceniveau-overeenkomsten.

Gemeenten en CWI-vestigingen hebben regelmatig een andere beleving van de afspraken en van de naleving daarvan. De gemeenten hebben een negatiever beeld van de naleving van afspraken van CWI dan CWI zelf heeft, maar dat beeld kan door een deel van de gemeenten niet onderbouwd worden met geregistreerde gegevens. Ook CWI kan geen betrouwbare gegevens leveren, omdat er enkele tekortkomingen zijn in de registratie. Andersom is CWI ook negatiever dan de gemeenten over de terugkoppeling door gemeenten. Gemeenten en CWI-vestigingen zijn het wel vaak eens over de knelpunten in de samenwerking en de mogelijke oplossingen daarvoor. De meest genoemde oplossing is het voeren van overleg.

Gemeenten en CWI voldoen aan de wettelijke verplichting om afspraken te maken over de uitkeringsintake. Uit dit onderzoek blijkt dat de vastlegging van afspraken er niet toe geleid heeft dat medewerkers van gemeenten en CWI-vestigingen dezelfde beleving hebben van de afspraken en van de naleving daarvan.

Het maken en vastleggen van afspraken geeft daarmee onvoldoende basis om de afspraken ook goed te laten werken. Dat kan alleen als de partijen ook hun eigen organisatie inrichten op deze afspraken, de resultaten volgen, elkaar daarop aanspreken en zonedig de afspraken bijstellen. Deze cyclus werkt op dit moment nog onvoldoende om de uitvoering van de afspraken over de uitkeringsintake WWB tussen CWI en gemeenten te verbeteren.

4 Reacties CWI en VNG

De inspectie legt al haar conceptrapportages voor een bestuurlijke reactie voor aan de betrokken uitvoeringsinstanties en neemt de kern van deze reactie op in het rapport. Als het onderzoek over gemeenten gaat, vraagt de inspectie een bestuurlijke reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dat is ook gebeurd bij dit rapport. Hierna volgen de reacties van CWI en VNG en het nawoord van IWI. De volledige reactie van CWI is opgenomen als bijlage.

Reactie CWI

CWI heeft in haar reactie drie opmerkingen gemaakt. Ten eerste geeft CWI aan dat vooral de vraag centraal staat of CWI en gemeenten eenzelfde beeld hebben van de met elkaar gemaakte afspraken. CWI vindt het belangrijker of in de dagelijkse praktijk een werkwijze tot stand is gekomen die zicht biedt op goede prestaties. Ten tweede reageert CWI op passages over de betrouwbaarheid van gegevens. CWI wijst erop dat zij in 2004 maatregelen heeft getroffen om de betrouwbaarheid van de gegevens te verbeteren. Verder meldt CWI dat het beeld van de tijdigheidsscore in het rapport minder positief is dan de tellingen aangeven. Ten derde is CWI van mening dat de bevindingen van het onderzoek (verschillende beleving van afspraken door CWI en gemeenten) geen conclusie rechtvaardigen dat er onvoldoende basis is voor een goede samenwerking. Daarbij gaf CWI ook nog aan dat juist de verschillen in beleving een reden zijn om met elkaar in gesprek te gaan.

Reactie VNG

De inspectie heeft het conceptrapport 'Afgesproken?' voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In haar reactie heeft de VNG aangegeven dat het rapport onvoldoende aanknopingspunten biedt tot het geven van een inhoudelijke reactie.

Nawoord IWI

Naar aanleiding van de reacties van CWI en VNG heeft de inspectie haar oordeel over de samenwerking genuanceerd. De inspectie gaat in haar oordeel in op de werking van de afspraken. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de partijen verschillende percepties hebben van de afspraken. De inspectie is het met CWI eens dat dit zou moeten leiden tot communicatie over de verschillen, maar het onderzoek laat zien dat dit nog te wensen overlaat. Het maken van afspraken leidt daardoor niet automatisch tot de beoogde resultaten.

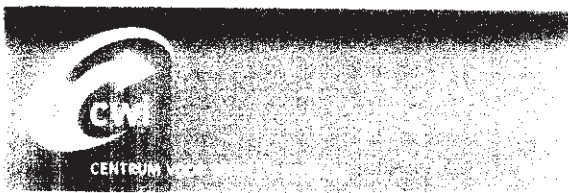
De inspectie wijst er verder op dat de betrouwbaarheid van de registratie van CWI is beoordeeld op basis van een review van een interne audit van CWI, die in 2004 door de Raad van Bestuur van CWI is vastgesteld. De daaropvolgende maatregelen zijn in dit onderzoek niet onderzocht. Tot slot zijn in het rapport niet de scores van de tijdigheid weergegeven, maar de mate waarin de afspraken volgens CWI en gemeenten worden nagekomen.

Het uitblijven van een bestuurlijke reactie van de VNG op dit rapport is voor de inspectie aanleiding om hierover met de VNG nader overleg te voeren.

Lijst van afkortingen

CWI	Centrale organisatie werk en inkomen, Centrum voor Werk en Inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WWB	Wet werk en bijstand

Reactie Centrale organisatie werk en inkomen



Centrale organisatie Werk en Inkomen

Aan de Inspecteur Generaal voor werk en
inkomen
De heer mr. L.H.J. Kokhuis
Postbus 11563
2502 AN Den Haag

Naritaweg 1
Postbus 58191
1040 HD Amsterdam
Tel 020-7515000
Fax 020-7515099
www.cwinet.nl

Kenmerk:
CWI/2005/1021
Uw kenmerk:
2005/296

Contactpersoon:
drs J.P.M. van Straaten
Doorkiesnummer:
020 – 7515225

Datum:
21 februari 2005
Direct faxnummer:
020 – 7515212

Betreft:
Bestuurlijke reactie conceptrapport "Afgesproken?"

Geachte heer Kokhuis,

Hierbij doe ik u de reactie van de Raad van Bestuur CWI op het conceptrapport "Afgesproken?" toekomen.

Allereerst merk ik op dat in het rapport vooral de vraag centraal staat of de contractspartijen (CWI en gemeente) eenzelfde beeld hebben van de met elkaar gemaakte afspraken over dossieroverdracht en informatie-uitwisseling. Deze onderzoeksvraag is wat de Raad van Bestuur CWI betreft van beperkte importantie. Belangrijker dan de kennis omtrent de bewoordingen van de gemaakte afspraken is immers of in de dagelijkse praktijk een werkwijze tot stand is gekomen die zicht biedt op goede prestaties en het efficiënt en klantgericht functioneren van het dienstverleningsproces in de keten.

De Inspectie constateert dat zowel gemeenten als CWI de weergegeven oordelen over naleving van de afspraken slecht kunnen onderbouwen. Het door de IWI aangehaalde onderzoek van CWI naar de betrouwbaarheid van de CWI-registraties geeft aan dat in het jaar 2003 de richtlijnen met betrekking tot registratie niet altijd eenduidig waren en ook in de praktijk niet altijd werden nageleefd. Mede op basis van die bevindingen zijn in 2004 maatregelen getroffen die de kwaliteit en eenduidigheid van registratie wel garanderen. Het feit dat lokaal afwijkende afspraken met de gemeenten kunnen worden gemaakt over de termijn waarbinnen een dossier moet zijn overgedragen vormt geen aanwijzing dat de door CWI geproduceerde cijfers een foutief beeld geven van de werkelijkheid. Teneinde eenduidig de tijdigheid te meten en de CWI-vestigingen onderling op het aspect tijdigheid van overdracht van het uitkeringsdossier te kunnen vergelijken is een voor alle vestigingen gelijke telregel (definitie) noodzakelijk en derhalve geformuleerd. Het besluit SUWI staat toe dat gemeenten en CWI afspraken maken over het hanteren van een langere termijn voor de overdracht. Dat impliceert dat binnen het stelsel van feitelijk gemaakte afspraken de tijdigheid van

overdracht vaker wordt nageleefd dan volgens de strikte en landelijk uniforme telregels van CWI het geval is. Het beeld over de tijdigheid van de dossieroverdracht is, rekening houdend met het voorgaande, derhalve positiever dan tabel 1 in het rapport aangeeft. En daar was het beeld van de tijdigheid van dossieroverdracht, uitgaande van de CWI-tellingen, al uiterst positief (94%).

De conclusie van de IWI luidt dat, ondanks de vastlegging van afspraken, medewerkers van gemeente en CWI in veel gevallen niet dezelfde beleving hebben van de afspraken en de naleving daarvan. Vervolgens wordt op basis daarvan door de Inspectie de conclusie getrokken dat hierdoor onvoldoende basis bestaat voor samenwerking. Dat lijkt de Raad van Bestuur CWI niet juist. Onduidelijk is allereerst hoe sterk/fundamenteel de beelden over de inhoud van de afspraken feitelijk uiteenlopen, dus hoe ernstig de constatering moet worden genomen. Het feit dat deze beelden verschillen impliceert bovendien niet automatisch dat partijen elkaar niet aanspreken op de gepercipieerde mate van niet-nakoming van de afspraken. Juist de discrepantie tussen percepties vormt aanleiding om met elkaar in gesprek te zijn om tot goede en duidelijke(r) werkafspraken te komen. De samenwerking is hiermee juist gediend.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



drs. R. de Groot
Voorzitter Raad van Bestuur

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2005

- R05/04 Afgesproken?
Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
- R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
- R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
- R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

2004

- R04/29 Beveiliging Suwinet bij gemeenten
- R04/28 Op tijd
Tijdigheid in de uitvoering van de Algemene nabestaandenwet
- R04/27 Beleid en sturing van de beursvloer van het Centrum voor Werk en Inkomen
- R04/26 Dienstverlening aan werkgevers
- R04/25 Arbeidsbemiddeling in de praktijk
Onderzoek naar de motieven en keuzes bij arbeidsbemiddeling door CWI
- R04/24 De weg van bijstand naar werk
Onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de Abw
- R04/23 UWV en de gemeenschappelijke verwijzindex
Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeenschappelijke verwijzindex bij de bestrijding van witte fraude
- R04/22 Een signaal voor gemeenten
Onderzoek naar de bestrijding van witte fraude in de bijstand met behulp van belastingensignalen
- R04/21 Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet
- R04/20 Uitvoering en effectiviteit van reïntegratievoorzieningen en -instrumenten
- R04/19 Hoog spel
Een onderzoek naar effecten van liberalisering van de keuringsmarkt op de kwaliteit van keuringen van liften en kranen
- R04/18 Onafhankelijkheid bij periodieke liftkeuringen
- R04/17 Beoordeling rapportage handhaving Sociale Verzekeringsbank 2003
- R04/16 Zwarte en grensoverschrijdende fraude met bijstandsuitkeringen
Een verkennend onderzoek naar gemeentelijk beleid gericht op bestrijding van zwarte en grensoverschrijdende fraude
- R04/15 Ontwikkeling sectorloket
- R04/14 Samenvatting rapportages verscherpt toezicht 2001-2003
De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Almelo, Amsterdam, Den Helder, Haarlem en Rotterdam
- Toezicht op certificatie- en keuringsinstellingen 2005 - 2008
- R04/13 In goed vertrouwen
Onrechtmatige gegevensverstrekking aan een handelsinformatiebureau
- R04/12 Aan de slag met de Wet verbetering poortwachter
De invoering van de Wet verbetering poortwachter door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
- R04/11 UWV en Walvis
Tweede rapportage
- R04/10 De praktijk ná het aanbesteden
De feitelijke inkoop van afzonderlijke reïntegratietrajecten door UWV in de contractperiode 2002-2003

Jaarplan 2005

Jaarverslag 2003

- R04/09 Gelijke gevallen, gelijke behandeling?
Uitvoering van de ontslagtaak door CWI
- R04/08 Dienstverlening door het Inlichtingenbureau
- R04/07 Samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau
Een onderzoek naar het gebruik van samenloopsignalen door gemeenten in 2003
- R04/06 ICT en de keten van werk en inkomen
- R04/05 De manager de baas?
Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen
- R04/04 Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV
- R04/03 Herbeoordeeld?
Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen
- R04/02 Verbetering opzet financieel beheer CWI
- R04/01 Gemeente Assen en de bijzondere bijstand
Onderzoek naar bijzondere bijstandsverlening bij verblijf in het buitenland

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag