

Ervaring van regeldruk

Binnen de Enschedese uitvoeringsinstantie van de Wet
werk en bijstand

Auteur

C.H. Kamphuis

Mei 2010

Universiteit Twente

Faculteit Management & Bestuur

Begeleider: dr. J.S. Svensson

Meelezer: dr. B.R. Dorbeck-Jung

Met medewerking van

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Enschede

Samenvatting

Vanaf 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) in werking getreden. Als vervanging van de Algemene bijstandswet heeft de Wet werk en bijstand gezorgd voor een verandering in de uitvoering van bijstands- en re-integratieactiviteiten in Nederland. Waar het Rijk globaal geformuleerde doelstellingen in de nieuwe wet heeft verankerd, zijn de gemeenten belast met de uitvoering en de realisatie van deze doelen. De manier waarop de realisatie van de doelen toestand komt, is nagenoeg vrij gelaten. Zodoende biedt de Wwb de gemeenten de mogelijkheid regiospecifiek beleid te ontwikkelen. De achterliggende gedachte hierbij is meer maatwerk te leveren door het beleid af te stemmen op lokale behoeften.

Geheel in de lijn van de ontwikkeling van wet- en regelgeving vanuit het Rijk wordt in de Wwb aan de uitvoerende instanties van deze wet een grote mate van beleidsvrijheid toegekend, wat ondermeer moet leiden tot een vermindering van regeldruk. Hoewel de reductie van regeldruk een wederkerend doel is bij (vernieuwde) wetgeving, ontbreekt in veel gevallen een helder definitie van het begrip regeldruk. Waar deze definitie wel aanwezig is, zijn maatregelen met name gericht op het reduceren van regeldruk in de vorm van het terugdringen van het aantal regels en verantwoordingsprocedures. Vanuit de wetenschappelijke literatuur is echter gebleken dat regeldruk meer is dan het aantal regels. De wijze waarop regeldruk wordt beleefd of ervaren draagt eveneens bij aan de mate van regeldruk. Dit onderzoek dient een tweeledig doel. Ten eerste wil het een bijdrage leveren aan de discussie rondom de definitie van regeldruk. Hierbij maakt dit onderzoek zich sterk voor een grotere rol voor de subjectieve kant van regeldruk, de hierboven genoemde ervaring van regeldruk. Ten tweede wordt in de praktijk gezien wat de invloed is van het ervaren van regeldruk bij het uitvoeren van wetten en regels. Voor dit laatste doel is de uitvoering van de Wet werk en bijstand in de gemeente Enschede als casus genomen. Er is gekozen voor deze casus vanwege het relatief grote aantal niet-werkende werkzoekenden in de gemeente, de grote van de gemeente en de toegankelijkheid van de gemeente.

In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Hoe ervaren de ambtenaren binnen de uitvoeringsorganisatie van de Wet werk en bijstand regeldruk?

De literatuur met betrekking tot het begrip regeldruk is verre van eenduidig te noemen. Er is geen consensus ten aanzien van de invulling van dit begrip. Maatregelen tot reductie van regeldruk zijn met name gericht op het terugdringen van het aantal regels. Voor dit onderzoek is een heldere definitie van regeldruk van belang. Hierbij zal de aandacht vooral uitgaan naar de subjectieve kant van regeldruk. Waar de wetenschappelijke literatuur weinig aandacht besteedt aan deze vorm van regeldruk, wordt het creëren van een draagvlak voor wet- en regelgeving in de literatuur wel gezien als voorwaarde voor een effectieve en doelmatige uitvoering van deze regels. Dit draagvlak ontstaat wanneer de formele en informele regels binnen een organisatie op elkaar aansluiten. Hierbij speelt het ervaren van regels een belangrijke rol. Wanneer die ervaring van regels leidt tot ervaring van regeldruk, zal het problematisch worden een draagvlak voor de regels te creëren.

Het doel om regeldruk terug te dringen komt ook in de Wet werk en bijstand terug. Hoewel een reductie is beoogd, bestaan er binnen de gemeenten op sommige terreinen twijfels over de werkelijke vermindering van regeldruk. Door de ervaring van regeldruk binnen een uitvoeringsinstantie van de Wwb in kaart te brengen, zal gezien worden wat de invloed is van deze vorm van regeldruk en of geconcludeerd kan worden dat deze subjectieve vorm van regeldruk door de introductie van de Wwb is afgenomen.

Voor het meten of in kaarten brengen van de ervaring van regeldruk is geen eenduidig instrument voorhanden. Op verschillende beleidsterreinen is de beleving van regeldruk onderzocht, maar tot een algemeen geaccepteerde methode hebben deze onderzoeken niet geleid. Waar de belevingsmonitor Regeldruk van het ministerie van Financiën met name de beleving van regeldruk meet binnen het bedrijfsleven, zijn andere onderzoeken als kwantitatief onderzoek opgezet.

Doordat dit onderzoek kwalitatief van aard is en gericht is op een overheidsinstantie wordt voor het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk gebruik gemaakt van zes factoren voor het ontstaan van regeldruk. Deze factoren zijn afkomstig uit een studie naar de ervaring van regeldruk binnen de Jeugdzorg Overijssel. De bruikbaarheid van de factoren zit in de globale formulering van de categorieën. Bovendien zijn de factoren afkomstig uit een (deels) kwalitatief onderzoek in een provincie waar Enschede ook een onderdeel van uit maakt. De zes factoren verklaren het ervaren van regeldruk vanuit verschillende oogpunten.

(1) Politieke keuzes kunnen een oorzaak zijn van het ervaren van regeldruk. Het gaat hierbij dan met name om regeldrukervaring door de inrichting van de wetten en regels. De wijze van financiering en de taakverdeling op basis van deze inrichting kan op het uitvoerend niveau als negatief worden ervaren. Hierdoor neemt het draagvlak voor de regels af. Bovendien kan dit resulteren in het ervaren van regeldruk.

(2) Bij de opzet van wetten en regels is de wijze van sturing, verantwoording en toezicht veelal vastgelegd. Met name bij open norm wetgevingen, waarbij op uitvoerend niveau een grote mate van vrijheid bij de uitvoering is, is de noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht niet altijd aanwezig. Wanneer de noodzaak hiervoor ontbreekt, terwijl deze wel van hogerhand is vastgelegd, ontstaat er mogelijk regeldruk.

(3) Uitvoerders van de Wwb hebben te maken met heterogene 'afnemers' van de aangeboden diensten. Wanneer de regels waar uitvoerend ambtenaren aan gebonden zijn niet overeenkomen met de eisen die de cliënten stellen, ontstaat er mogelijk een spanningsveld voor de uitvoerder. Dit spanningsveld resulteert dan in het ervaren van regeldruk in de vorm van irritaties. Hierdoor wordt in dit onderzoek, bij het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk, rekening gehouden met de factor 'eisen vanuit de maatschappij'.

(4) Het heterogene karakter van de cliënten maakt dat geen situatie hetzelfde is voor de uitvoerend ambtenaren. Doordat de Wwb vrijheid biedt in de wijze het doel wordt bereikt, is het mogelijk maatwerk te leveren. Echter, in onzekere situaties kan de ambtenaar behoefte hebben aan regels als steun in de rug. Ontbreekt deze ruggensteun dan wordt de ambtenaar in zijn handelen beperkt, wat kan leiden tot het ervaren van regeldruk. 'Het handelen van mensen' als factor voor het ontstaan van regeldrukervaring heeft hier betrekking op.

(5) Overheidsinstellingen die wet- en regelgeving moeten uitvoeren werken op verschillende terreinen samen met bedrijven en instellingen. Waar met deze samenwerkingsverbanden een effectievere en doelmatige uitvoering van wetten beoogd wordt, kan de samenwerking eveneens een negatief effect hebben. Wanneer de verhoudingen tussen de samenwerkingspartners niet optimaal zijn, doen zich problemen voor. Werken deze problemen door op het uitvoerend niveau van een uitvoeringsinstantie, kan hier regeldruk ervaren worden. Regeldruk ervaring op basis van voorgaande valt onder de factor 'wijze waarop instellingen zich tot elkaar verhouden en de wijze waarop ze samenwerken'.

(6) Naast de samenwerkingsverhoudingen is de wijze waarop instanties interne processen invullen een mogelijke bron van het ervaren van regeldruk. Hierbij gaat het dan

bijvoorbeeld om gebrek aan expertise en om de interne communicatie van de samenwerkingspartners. De factor 'inrichting werk- en ondersteunende processen' heeft betrekking op samenwerkingspartners, maar ook op de invulling van de interne processen van de uitvoeringsorganisatie.

Op basis van de zes factoren voor het ervaren van regeldruk is een vragenlijst opgesteld. Voor dit onderzoek is deze vragenlijst gebruikt om een aantal uitvoerend ambtenaren van de Wwb te interviewen. Binnen de gemeente Enschede is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, en in het bijzondere de producteenheid Werk en Inkomen, verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wwb. Door binnen de producteenheid wijkconsulenten te interviewen is getracht in kaart te brengen hoe regeldruk ervaren wordt bij de uitvoering van de Wwb op lokaalniveau. Voor dit onderzoek is gekozen voor het houden van kwalitatieve, semigestructureerde interviews. Het voordeel hiervan is dat de interviews in beperkte mate vastliggen. Hierdoor is ruimte gelaten voor eventuele uitweiding door de respondent bij de beantwoording van de vragen, maar eveneens voor het vragen om een toelichting vanuit de interviewer waar dit noodzakelijk was. Bovendien is door middel van deze vorm van interviewen uit een beperkt aantal interviews een redelijke hoeveelheid kwalitatieve informatie verkregen.

Naast het interviewen van wijkconsulenten zijn twee interviews gehouden met andere uitvoerders van de Wwb. Ten eerste, een interview met de coördinator kwaliteitszorg. Het doel van dit interview is een beeld te krijgen van de organisatie ten aanzien van de uitvoering van de Wwb binnen de gemeente Enschede. Dit interview is ongestructureerd. Daarnaast is een interview gehouden met een medewerker van het Stafbureau. Dit is een ondersteunend orgaan van de producteenheid Werk en Inkomen en was belast met de invoering van de Wwb in 2004. Dit interview is gehouden om te zoeken naar ondersteuning van een vermoeden vanuit het interview met de coördinator kwaliteitszorg. Deze stelde dat de mate van regeldrukervaring binnen het Stafbureau groter is of is geweest dan op het uitvoerend niveau van de Wwb. De opzet van dit interview is, evenals de interviews met de wijkconsulenten, semigestructureerd.

Door de kwalitatieve informatie uit de verschillende interviews onder te brengen bij de zes factoren voor het ervaren van regeldruk is getracht antwoord te vinden op de probleemstelling. Vanuit deze interviews valt op dat de consulenten met name binnen de factoren 'politieke keuzes', 'de verhouding tussen de verschillende instanties van de zorgketen' en 'de wijze waarop instellingen hun werk- en ondersteunende processen invullen' enige vorm van regeldruk ervaren. Hierbij gaat het vooral om irritaties omtrent de samenwerking met het UWV Werkbedrijf/Werkplein. Bovendien wordt de interne communicatie binnen de dienst in sommige gevallen als gebrekkig ervaren en is er nagenoeg geen sprake van een formele communicatiestructuur. Lasten bij de uitvoering worden met name gevoeld door de uitvoerige procedures die gevolgd moeten worden wanneer er van de regels wordt afgeweken. De vrijheid tot het afwijken van de regels, en hierdoor het leveren van maatwerk, wordt ingeperkt door deze gedetailleerde verantwoordingsregels.

Er kan geconcludeerd worden, dat de invoering van de Wet werk en bijstand binnen de producteenheid Werk en Inkomen van de gemeente Enschede, als positief wordt ervaren door de consulenten. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen gevonden voor de veronderstelling dat de mate van regeldrukervaring binnen het Stafbureau groter is dan op het niveau van de wijkconsulenten.

Ten aanzien van dit onderzoek moeten nog wel een aantal opmerkingen gemaakt worden. Daarnaast zullen in het volgende enkele aanbevelingen gedaan worden aan de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Enschede.

Opmerkingen bij dit onderzoek

- 1) Hoewel in dit onderzoek aangegeven wordt dat regeldruk ervaren wordt, is met deze resultaten niet onomstotelijk bewezen dat er sprake is van een hoge mate van ervaring van regeldruk. Voor de beantwoording van de centrale probleemstelling van dit onderzoek is het voldoende geweest een beschrijving te geven van de wijze waarop uitvoerders van de Wwb regeldruk ervaren. Uitspraken over de mate van de aanwezige ervaring van regeldruk, liggen buiten het bereik van het onderzoek.
- 2) De factoren die gebruikt worden voor het beschrijven van de ervaring van regeldruk zijn opgesteld als basis voor een kwantitatieve nulmeting voor het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk bij de Jeugdzorg. Om harde uitspraken over het ervaren van regeldruk binnen de uitvoeringsinstanties van de Wwb te doen, is het wellicht wenselijk eveneens een dergelijke nulmeting uit te voeren. De tijdsfactor is de belangrijkste factor voor het ontbreken van een kwantitatieve nulmeting in dit onderzoek.
- 3) Dit onderzoek heeft een beperkte reikwijdte. Door enkel onderzoek te doen binnen één gemeente zijn de bevindingen beperkt generaliseerbaar. Dit onderzoek kan echter wel dienen als basis voor een (omvangrijker) vervolgonderzoek.

Aanbevelingen voor de gemeente Enschede

- 1) De bevindingen van dit onderzoek geven onder andere aan, dat bij de consulenten enige aversie bestaat tegen de strikte procedures. Het idee is dat deze in veel gevallen overbodig zijn, doordat veel consulenten gemandateerd zijn. Door in bepaalde gevallen te kijken naar eventuele uitzonderingsmogelijkheden op de te volgen procedures, zouden deze irritaties kunnen verminderen.
- 2) Uit de interviews blijkt dat er, ten aanzien van de interne communicatie, verbeterpunten zijn. Een heldere communicatie zal leiden tot meer duidelijkheid onder het personeel. Bovendien zal een vergroting van de transparantie ten aanzien van de besluitvorming leiden tot meer begrip voor deze beslissingen. Tot slot leidt een snelle communicatie tot een beter werkbare en duidelijker uitvoering van het te voeren beleid.
- 3) De samenwerking met het UWV Werkplein vereist de aandacht. Het vergt tijd om tot een goede samenwerking te komen. Uit de interviews blijkt dat er verscheidene pogingen zijn gedaan om deze samenwerking te verbeteren. Het blijft echter een bron van irritatie onder de consulenten. Wellicht dat het houden van een inspraakronde onder de consulenten van de producteenheid Werk en Inkomen en de werknemers van het UWV Werkplein kan bijdragen aan een ontwikkeling van constructieve oplossingen voor dit probleem.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Voorwoord	8
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding tot onderzoek	9
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3 Relevantie.....	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Onderzoekskader.....	14
2.1 Regeldruk.....	14
2.2 Factoren regeldrukervaring.....	15
2.2.1 Onderzoeken	15
2.2.2 Factoren.....	17
2.3 Open normen	20
2.4 Conclusie	21
3 Methode van onderzoek	22
3.1 Onderzoekopzet.....	22
3.2 Interviewopzet	22
3.3 Respondenten	23
3.3.1 Selectie	23
3.3.2 Respondenten en interviewinhoud.....	23
3.4 Validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid	24
3.4.1 Validiteit	25
3.4.2 Betrouwbaarheid.....	25
3.4.3 Generaliseerbaarheid	26
3.5 Conclusie	26
4 Onderzoekresultaten	27
4.1 Organisatie gemeente Enschede.....	27
4.2 Werkzaamheden consultants.....	28

4.3 Invloed van regelgeving.....	30
4.4 Vergelijking Abw.....	32
4.5 Medewerker Stafbureau	33
4.6 Regeldruk.....	35
4.7 Conclusie	36
5 Conclusie	37
5.1 Beantwoording probleemstelling.....	37
5.1.1 Regeldruk.....	37
5.1.2 Ervaring van wet – en regelgeving bij de gemeente Enschede.....	38
5.1.3 Beantwoording probleemstelling.....	40
5.2 Opmerkingen en aanbevelingen	40
Referenties	42
Literatuur.....	42
Bronnen	43
Bijlage I: Interviewvragen Medewerker Stafbureau	44
Bijlage II: Interviewvragen Consulent.....	46
Bijlage III: Cijfers gemeente Enschede	48
Bijlage IV Gemeentelijke organisatie Enschede	51

Voorwoord

Met dit onderzoek is getracht verscheidene disciplines vanuit de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente samen te brengen. Dit heeft geresulteerd in deze rapportage. De afronding van dit onderzoek betekent dat de bachelorfase wordt afgerond en dat kan worden gestart met de masterfase van de studie Bestuurskunde. Centraal in deze studie staat het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk van uitvoerders van de Wet werk en bijstand. De focus ligt hierbij op de gemeente Enschede. Daarnaast is met dit onderzoek getracht een bijdrage te leveren aan de discussie omtrent het begrip regeldruk.

Het eindresultaat van mijn onderzoek heb ik mede kunnen realiseren met de hulp van een aantal personen. Op deze plek wil ik hen bedanken voor de medewerking. Voor de organisatie van de interviews en de verschillende gesprekken over de gemeente Enschede en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van deze gemeente, wil ik Jan de Boer bedanken. Door zijn enthousiasme en inzet heb ik in een korte tijd een duidelijk beeld gekregen van de werkzaamheden van de gemeente Enschede op het terrein van Werk en Inkomen.

Daarnaast wil ik de medewerkers van de producteenheid Werk en Inkomen van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling bedanken. De inzichten die ik heb verkregen uit de interviews met u zijn essentieel geweest voor dit onderzoek.

Op deze plaats wil ik ook mijn begeleiders van de Universiteit Twente, J.S. Svensson en B.R. Dorbeck-Jung, bedanken. Hoewel met name dr. Svensson relatief laat is betrokken bij mijn onderzoek, heb ik de samenwerking als zeer positief ervaren. Door de heldere feedback en aanwijzingen van uw beiden heb ik de focus en de inzichten kunnen ontwikkelen die nodig is gebleken voor het afronden van dit onderzoek.

Tot slot wil ik familie en vrienden bedanken die mij hebben gesteund gedurende dit onderzoek en zodoende bij hebben gedragen aan de realisatie deze rapportage. In het bijzonder wil ik mw. Kamphuis-de Weerd bedanken voor haar hulp bij de redactie.

Remco Kamphuis
Enschede, mei 2010

1 Inleiding

In Nederland is vanaf 1978 het wetgevingsbeleid van de wetgever een veel besproken issue. Vanaf deze periode is men steeds kritischer naar de wet- en regelgeving gaan kijken. Vanuit dit oogpunt is het programma 'Bruikbare Rechtsorde' uit 2004 een belangrijke bijdrage aan de discussie betreffende de geldende regels en het belang hiervan (Dorbeck-Jung & Oude Vrielink-van Heffen, 2006, p 18).

Het programma 'Bruikbare Rechtsorde' belicht een specifiek punt in het debat over de werking van wet- en regelgeving, namelijk de regeldruk. Met het opstellen van het programma heeft het Ministerie van Justitie zich tot doel gesteld te komen tot een vermindering van deze regeldruk. In het programma regeldruk omschreven als 'de administratieve lasten die voortkomen uit gedetailleerde wetgeving'. Vanuit deze definitie stelt het programma dat gedetailleerde regelgeving moet worden vervangen door wetgevingsconcepten. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van open normen (globaal gevormde doelstellingen waarbij voor normadressaten¹ de ruimte wordt geboden hoe het doel te bereiken²) en zorgplichten. Deze concepten moeten zorgen voor meer ruimte voor normadressaten om, naar eigen inzicht, de gestelde doelen te realiseren (Croes, 2007, p 11). De gedachte is om aan de normadressaten ruimte te bieden bij de manier van doelbereiking. Zodoende moet de regeldruk voor de normadressaten worden verminderd.

1.1 Aanleiding tot onderzoek

De op 1 januari 2004 inwerking getreden Wet werk en bijstand (Wwb) komt qua opzet en doelstellingen overeen met de gedachtegang van de 'Bruikbare Rechtsorde'. In de Wwb is regelgeving opgenomen die moet zorgen voor een doelmatig en effectief stelsel van bijstandsverlening. Met de inwerkingtreding van de Wwb ligt de nadruk op 'Werk boven inkomen'³. De overheid is, evenals in de situatie voor de Wwb, verantwoordelijk voor het verlenen van inkomensondersteuning aan burgers die niet zelf in hun eigen bestaan kunnen voorzien. De focus van de Wwb ligt echter op het verkleinen van de afstand tussen een werkzoekende en de arbeidsmarkt (TK, 2002-2003, 28 870, nr 3, p 1).

Voor het realiseren van deze doelstelling zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd in de Wwb. Ten eerste staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal. De burger moet datgene doen wat nodig en mogelijk is, in eigen bestaan te voorzien. Pas wanneer het mensen niet lukt in eigen bestaan te voorzien, kunnen zij aanspraak maken op de overheid voor ondersteuning.

Ten tweede dienen de gemeenten, als uitvoerders van de Wet werk en bijstand, zo ingericht te zijn dat zij alle middelen die beschikbaar zijn inzetten om de burger op weg te helpen naar werk en wanneer noodzakelijk van een inkomenswaarborg (een bijstandsuitkering) te voorzien.

Tot slot moet de wetgeving zijn ingericht op een doelrealisatie door de gemeenten. Hierbij worden een zo groot mogelijke beleidsruimte en een vergroting van de beleidsverantwoordelijkheid voor gemeenten als instrumenten door de wetgever ingezet⁴.

¹ Normadressaten zijn individuen of groepen waar de open norm aan gericht is

² Definitie Open norm naar: Dorbeck-Jung et al, 2005, p 20

³ Hierbij ligt de nadruk, in tegenstelling tot onder de voorganger van de Wwb (de Algemene Bijstandswet), niet op het verlenen van inkomen voor bijstandsgerechtigden, maar op het aan het werk helpen van mensen die bijstand ontvangen. De nadruk ligt onder de Wwb dus in het bijzonder op de re-integratie van bijstandsgerechtigden

⁴ Mede door dit uitgangspunt is, mijn inziens, de Wet werk en bijstand als een open norm wetgeving te kwalificeren

Om te komen tot een realisatie van de uitgangspunten, zoals hierboven kort beschreven, heeft de wetgever een aantal instrumenten ingevoerd. Eén hiervan, en tevens de belangrijkste in het licht van dit onderzoek, is het voornemen tot een vermindering en een vereenvoudiging van de regelgeving op het terrein van Werk en Bijstand te komen. Deze aanpassing op de regelgeving heeft een aanzienlijke vermindering van de bureaucratie tot doel. Bovendien, zo is de gedachte, zal bij een vermindering van de bureaucratie de belasting bij het uitvoeren van de Wet werk en bijstand voor de uitvoeringsinstanties (de gemeenten) geringer zijn (TK, 2002-2003, 28 870, nr 3, p 2).

Vermindering van de bureaucratie en een verlichting van de belasting voor de gemeenten wordt in de memorie van toelichting van de Wwb omschreven als een reductie van de 'administratieve lasten' (TK, 2002-2003, 28 870, nr 3, p 27). Wat de definitie is van deze 'lasten' wordt in de wetgeving niet expliciet genoemd. In dit onderzoek wordt voor het definiëren van administratieve lasten de definitie van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL) gebruikt. Zij definiëren administratieve lasten als: 'De kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid' (IPAL, 2003, p 8; SER, 2004, p 6). Hoewel in deze definitie het bedrijfsleven genoemd wordt, in plaats van uitvoeringsorganisaties van overheid of gemeenten, volstaat deze definitie voor dit onderzoek. De gemeenten maken bij de naleving van wet- en regelgeving namelijk eveneens kosten op het gebied van informatieverplichtingen naar de overheid.

Om te komen tot een reductie van de administratieve lasten introduceert de Wwb een aantal sturingsmechanismen. In het kader van dit onderzoek zijn 'deregulering en 'derapportage' hiervan de belangrijkste. Concreet houden deze twee mechanismen voor de uitvoeringsinstanties van de Wwb het volgende in: deregulering heeft tot doel om het aantal regels te doen verminderen. Hierbij wordt aan de gemeenten de vrijheid geboden om, rondom een aantal centrale aspecten van bijstandsverlening en re-integratie, een eigen beleid te vormen. Daarnaast zorgt derapportage voor een vereenvoudiging en een vermindering van de rapportageverplichtingen van de gemeenten naar het Rijk (Bosselaar, 2007, pp 33-34).

Door het doel van de Wwb om de administratieve lasten terug te dringen, en de hiervoor geïntroduceerde definitie van regeldruk te combineren, is te concluderen dat met de invoering van de Wwb een regeldrukreductie beoogd is. De wetgever wil een vermindering van het aantal gedetailleerde regels (deregulering) door het creëren van beleidsruimte voor de gemeenten. Bovendien tracht de Wwb te zorgen voor een daling van informatieverplichtingen, administratieve lasten, van de gemeente naar het rijk toe (derapportage).

Hoewel een reductie van regeldruk met de Wet werk en bijstand beoogd is, maakt de Wwb niet duidelijk wat onder regeldruk wordt verstaan. Evenals bij de administratieve lasten wordt de term regeldruk veel gebruikt zonder dat er één geldende definitie is van dit begrip. Een voorbeeld van de afwezigheid van een duidelijke definitie van regeldruk is het gebruik van regeldruk in de nota 'Bruikbare Rechtsorde'. In het onderzoek naar de inhoud van regeldruk van Van Gestel & Hertogh (2006) geven de onderzoekers aan dat, hoewel regeldrukreductie één van de speerpunten is van de nota 'Bruikbare Rechtsorde', in de nota een definitie van het begrip regeldruk ontbreekt⁵.

Kortom, de Wwb is gericht op een verlichting van de regeldruk bij haar uitvoeringsorganisaties, de gemeenten. Deregulering en derapportage zijn ingezet om dit doel te bereiken, maar de precieze definiëring van regeldruk ontbreekt. In deze

⁵ Let wel: in de inleiding is een omschrijving van het begrip 'regeldruk' overgenomen uit het programma 'Bruikbare Rechtsorde'. De kritiek van het niet definiëren van regeldruk geuit door Van Gestel & Hertogh heeft betrekking op de 'nota Bruikbare Rechtsorde' en dus niet op het programma 'Bruikbare Rechtsorde'.

tegenstrijdigheid ligt het onderwerp van dit onderzoek. Op de betekenis van regeldruk voor dit onderzoek wordt later uitgebreid ingegaan.

1.2 Probleemstelling

Met het opstellen van de Wet werk en bijstand heeft de wetgever bepaald dat, binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet, een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wwb dient te worden gehouden (Wwb, 2004, art. 84). In dit evaluatieonderzoek, wat in 2007 heeft plaats gevonden, hebben de onderzoekers in kaart gebracht hoe de Wwb in de praktijk wordt uitgevoerd en in hoeverre de gestelde doelstellingen gerealiseerd zijn (Bosselaar, 2007, p 20).

Bij het onderzoek naar de werking van de Wwb zijn de sturingsmechanismen deregulering en derapportage, en de daarbij behorende maatregelen om deze door te voeren, onderzocht. Uit de rapportage van dit evaluatieonderzoek is op te maken dat van een verlichting van de administratieve lasten, en daarmee van regeldrukverlichting, in de praktijk niet altijd sprake is. Zo wordt een financiële prikkel gekoppeld aan het verlenen van beleidsruimte. Echter door aanvullende sturingselementen wordt de uitvoerende actor alsnog beperkt in zijn vrijheid van handelen (Bosselaar, 2007, p 15). Het effect van de ingevoerde derapportage wordt door de meeste gemeenten als positief gezien. Zowel wat betreft de wijze van verslaglegging, als de eisen die gesteld zijn aan deze verslaglegging. Gemeenten zien daarentegen een verzwaring van de informatiefunctie en zijn in de meeste gevallen van mening dat van een vermindering, van de administratieve lasten naar het Rijk toe, geen sprake is (Bosselaar, 2007, p 43).

Dit laatste punt is interessant. Een vergroting van de beleidsruimte en, in het bijzonder, een vermindering van de rapportageverplichtingen hebben niet geleid tot een vermindering van de administratieve lasten. De oorzaak hiervan kan gezocht worden in de verschillende wijzen waarop tegen regeldruk wordt aangekeken. Waar de nadruk bij de Wwb vooral ligt op de feitelijke regeldruk (het aantal regels en verplichtingen), bestaat er eveneens gepercipieerde regeldruk. Hierbij gaat het niet zo zeer om de regels, maar hoe deze regels ervaren worden. Deze vorm van regeldruk is bij de uitvoering van de Wwb van belang voor de realisatie van de in de wet gestelde doelen. De wettelijke regelgeving dient overeen te komen met de (informele) regels, opvattingen en normen die geldend zijn binnen de uitvoeringsorganisaties. Door een gelijkstemmigheid tussen formele en informele regels wordt binnen de uitvoeringsinstanties een draagvlak gecreëerd. Aangenomen wordt dat wanneer het draagvlak ten aanzien van de regels groot is, de beleving van regeldruk minder sterk aanwezig zal zijn (Van Gestel & Hertogh, 2006, p 24-25).

Met het noemen van het ervaren van regeldruk zijn we gekomen bij het onderwerp van dit onderzoek. De ervaring van regeldruk bij het uitvoeren van de Wet werk en bijstand wordt bij de gemeente Enschede in kaart gebracht. Voor dit niveau is gekozen vanwege het feit dat de uitvoeringsambtenaren zowel met regels vanuit de wet als met regels vanuit de gemeente alsmede met de eisen van de bijstandsgerechtigden te maken krijgen bij de uitvoering van de Wwb. Dit kan een spanningsveld opleveren voor de betreffende ambtenaren, wat een vergroting van het ervaren van regeldruk tot gevolg kan hebben. Dit effect is niet wenselijk voor een wet die juist een vermindering van regeldruk tot doel heeft.

De wetenschappelijke literatuur besteedt weinig aandacht aan de subjectieve kant van regeldruk. Dit is opmerkelijk, omdat deze vorm van regeldruk zich voor kan doen op het uitvoerend niveau van wet- en regelgeving. Een hoge mate van regeldrukervaring heeft dan effect op de eigenlijke uitvoering van de wet. Het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk is mede hierom van belang.

Het belang van het ervaren van regeldruk op het uitvoeringsniveau van een wet is hiervoor uiteengezet. Voor onderhavig onderzoek heeft dit geresulteerd in de volgende centrale probleemstelling:

Hoe ervaren de ambtenaren binnen de uitvoeringsorganisatie van de Wet werk en bijstand regeldruk?

Voor de beantwoording van de centrale probleemstelling zijn een tweetal onderzoeksvragen opgesteld. Deze luiden als volgt:

1. Hoe wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur regeldruk omschreven?
2. Hoe wordt binnen de uitvoeringsinstantie van de gemeente Enschede het werken met de Wwb ervaren?

Hoewel de beleving van regeldruk voor de uitvoering van wetgeving van belang is, is er in de wetenschappelijke literatuur maar summier aandacht voor dit aspect van regeldruk. Om te komen tot een passend antwoord op de probleemstelling is het in eerste instantie van belang hoe de beschikbare literatuur regeldruk omschrijft. De nadruk zal hierbij liggen op de subjectieve kant (de ervaring) van regeldruk. Zo worden er enkele factoren geïntroduceerd die de ervaring van regeldruk in kaart kunnen brengen.

Nadat het helder is wat met regeldruk wordt bedoeld, zal in het licht van de tweede onderzoeksvraag gekeken worden hoe regeldruk binnen een uitvoeringsinstantie van de Wwb ervaren wordt. Er is voor dit onderzoek gekozen voor een onderzoek bij de gemeente Enschede. Factoren voor deze keuze zijn voornamelijk de middelgrote omvang van de gemeente alsmede de logistieke voordelen. Binnen de gemeente Enschede worden de uitvoeringsambtenaren van de Wet werk en bijstand gevraagd naar de ervaringen met de wet- en regelgeving op dit gebied.

1.3 Relevantie

Bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving beoogt de wetgever veelal een afname van de regeldruk. Het gaat hierbij dan vooral om de feitelijke regeldruk, dat wil zeggen het fysiek aantal regels en de vermindering van het aantal regels. Wat het effect van de regels op de ervaring van regeldruk op het uitvoerend niveau is, blijft in de meeste gevallen onderbelicht. Dit onderzoek heeft tot doel de discussie omtrent regeldruk te verleggen en meer aandacht te krijgen voor de ervaring van regels en regeldruk. Van Gestel & Hertogh (2006) geven al aan dat de ervaring van regels en het aansluiten van wet- en regelgeving op interne en informele regels van groot belang is voor het creëren van draagvlak voor wet- en regelgeving. Een vergroot draagvlak leidt tot een betere uitvoering van wetten en regels. In eerste instantie hoopt dit onderzoek dan ook bij te dragen aan een verandering in de focus op regeldrukreductie bij het opstellen van wet- en regelgeving in Nederland. Deze verandering zal moeten resulteren in een effectieve en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving.

Bovendien zal dit onderzoek bijdragen aan een verandering binnen de wetenschappelijke literatuur op het gebied van het ervaren van regeldruk bij uitvoerders van wet- en regelgeving. Deze kant van regeldruk is veelal onderbelicht en dit onderzoek hoopt een bijdrage in de voorgestelde verandering in focus op regeldruk te leveren.

Daarnaast wil dit onderzoek een bijdrage leveren aan de discussie omtrent het begrip 'regeldruk'. Door een keuze te maken voor de ervaringsdimensie van regeldruk tracht dit onderzoek deze, wat onderbelichte, vorm van regeldruk onder de aandacht te brengen.

Uit voorgaande blijkt dat dit onderzoek een wetenschappelijke relevantie heeft. Naast het wetenschappelijke belang heeft dit onderzoek een maatschappelijk belang. Dit laatste komt tot uiting in twee aspecten.

Ten eerste is dit onderzoek van belang voor de uitvoerders van wet- en regelgeving in het algemeen en voor uitvoerders van de Wet werk en bijstand in het bijzonder. Wanneer bij het opstellen van wetten en regels de ervaring van regeldruk, en de reductie hiervan, in ogenschouw wordt genomen, zal dit bijdragen aan 'gebruiksvriendelijkere' wettelijke normen. Door de formele en de informele regels op elkaar te laten aansluiten ontstaan minder 'conflicten' tussen beide regelvormen, wat voor een beter werkbare werksituatie moet zorgen. Hierdoor zal het draagvlak binnen de uitvoeringsinstantie verbeterd worden, wat bevorderlijk is voor een effectieve en doelmatige uitvoering van de wetten en regels.

Een kanttekening is, dat dit onderzoek erg specifiek is opgezet, namelijk voor één wet (Wwb) en binnen één gemeente (Enschede). Dit specifieke karakter is van invloed op de mogelijke generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hier wordt later in het onderzoek nog uitgebreider op ingegaan.

Naast het belang voor de uitvoerders van de wet- en regelgeving is dit onderzoek van belang voor de 'afnemers' van de wet. In dit onderzoek betreft dit de bijstandsgerechtigden⁶ in de gemeente Enschede. Hoewel er in dit onderzoek voor gekozen is, de ervaring van regeldruk bij de uitvoerders van de Wwb in kaart te brengen, is het goed mogelijk dat de cliënten eveneens regeldruk ervaren. De directe relatie wordt dan wel buitenbeschouwing gelaten, maar een reductie van de ervaring van regeldruk bij de uitvoerders van de Wwb kan zeker een positief effect hebben op de cliënten. Zoals gesteld draagt een reductie van de ervaring van regeldruk binnen een organisatie bij aan draagvlak en een effectieve en doelmatige uitvoering van de wet. Wanneer dit bereikt is, schept het duidelijkheid bij de cliënt. Bovendien wordt er effectief gehandeld, wat de behandelnelheid van een cliënt bevordert. Een verandering in de focus van regeldruk heeft zodoende, vanuit de cliënt, een maatschappelijke relevantie.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het onderzoekskader. Hierin worden de verschillende concepten die van belang zijn voor dit onderzoek uiteengezet. Zo zal het begrip 'regeldruk' in dit hoofdstuk belicht worden en worden de factoren voor het ervaren deze regeldruk geïntroduceerd.

Nadat het onderzoekskader bekend is, zal in hoofdstuk 3 de methode van onderzoek behandeld worden. De wijze van data verzameling en een overzicht van de geïnterviewde personen zijn hier terug te vinden.

De uit de interviews verkregen data wordt in hoofdstuk 4, onderzoeksresultaten, gepresenteerd. Aan de hand van verschillende thema's wordt de data in dit hoofdstuk geordend.

Dit onderzoek wordt afgesloten in hoofdstuk 5. Hierin zal de centrale probleemstelling van dit onderzoek beantwoordt worden. Dit antwoord komt tot stand door de twee onderzoeksvragen te beantwoorden.

⁶ In het vervolg 'cliënten' genoemd

2 Onderzoekskader

Dit onderzoek is gericht op de beleving van regeldruk. Onderzoek naar de betekenis van regeldruk heeft geen eenduidige definitie van dit begrip opgeleverd. Daarnaast wordt het begrip regeldruk niet verklaard door een wetenschappelijke theorie. In dit hoofdstuk zal daarom een uiteenzetting van regeldruk worden gegeven, met het uiteindelijke doel om helder te krijgen wat in dit onderzoek verstaan wordt onder regeldruk (2.1). In paragraaf 2.2 zullen vervolgens een drietal onderzoeken naar de ervaring van regeldruk besproken worden. Deze plaats hebben gevonden binnen andere beleidsvelden dan de Wwb. Bovendien worden een aantal, globale, factoren van de ervaring van regeldruk geïntroduceerd. Deze factoren zijn van belang bij het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk binnen de gemeente Enschede. Tot slot zal in het laatste deel van dit hoofdstuk (2.3) nader worden ingegaan op het principe van de 'opennorm'. Dit begrip is in de inleiding al kort ter sprake gekomen. De relatie tussen open normen en dit onderzoek zal uiteengezet worden, omdat deze relatie van belang is voor dit onderzoek.

2.1 Regeldruk

De nota 'Bruikbare Rechtsorde' is door de overheid opgesteld om het terugdringen van de regeldruk in Nederland te realiseren. Waar deze nota oorzaken noemt voor het ontstaan van regeldruk, maakt de nota eveneens duidelijk wat zo problematisch is aan regeldruk. Van een algemeen geldende en eenduidige definitie van het begrip is geen sprake (Van Gestel & Hertogh, 2006, p 11).

Het onderzoek van Croes echter stelt dat het programma 'Bruikbare Rechtsorde' (iets anders dan de 'nota') een definitie geeft van regeldruk, al is deze erg summier. Regeldruk wordt in het programma omschreven als 'de administratieve lasten die voortkomen uit gedetailleerde wetgeving' (Croes, 2007, p 11). Hoewel dit als een heldere definitie klinkt, impliceert deze definitie een eenvoudige oplossing van regeldruk. Wanneer de wetgeving niet gedetailleerd is, en dus de wijze van doelbereiking nagenoeg vrij gelaten is, zal geen sprake meer zijn van administratieve lasten. Vanuit de definitie uit Croes (2007) zou dan te concluderen zijn dat dan van regeldruk eveneens geen sprake meer is. Een dergelijke redenering is erg kort door de bocht en lijkt niet realistisch.

Bosselaar (2007) ontkracht deze bewering in het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet werk en bijstand, door vast te stellen dat 'ondanks dat gemeenten een verlichting van de rapportagedruk zien, ze een verzwaring van de informatiefunctie en daarmee geen afname in de administratieve lasten naar het Rijk waarnemen' (Bosselaar, 2007, p 15).

Bovenstaande discussie laat zien dat een definitie van regeldruk enkel op basis van gedetailleerde wetten en regels niet voldoende is. Administratieve lasten gelijk stellen aan regeldruk is dan een te beperkte in kadering van het begrip regeldruk. De vraag blijft echter bestaan wat regeldruk dan wel is?

In het onderzoek 'Wat is regeldruk' bevestigen Van Gestel en Hertogh dat wetenschappelijk onderzoek naar regeldruk zich vooral richt op de kwantitatieve benadering van het aantal regels. Daarnaast wordt opgeroepen meer aandacht te besteden aan de subjectieve kant van regeldruk (Van Gestel & Hertogh, 2006, p 103). Naast de administratieve lasten en het aantal fysieke regels dient rekening gehouden te worden met de wijze waarop wet- en regelgeving worden ervaren. Hiermee wordt aan het begrip regeldruk een extra dimensie toegevoegd. Vanuit deze optiek is het onderzoek van Dorbeck-Jung et al (2005) van toegevoegde waarde.

Dorbeck-Jung et al (2005) maken bij de beschrijving van regeldruk gebruik van de termen 'materiële' en 'immateriële' regeldruk. Regeldruk wordt als materieel gekenmerkt wanneer het gaat om de kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van de verplichting tot het naleven van wetgeving⁷. De immateriële regeldruk wordt omschreven als 'de last die normadressaten in het nalevingsproces van de wetgeving beleven (Dorbeck-Jung et al, 2005, p 20-21). Wanneer deze omschrijving vergeleken wordt met de definitie van regeldruk uit Croes (2007) is materiële regeldruk vergelijkbaar met de administratieve lasten die bij de naleving van wet- en regelgeving ontstaan⁸.

Voor dit onderzoek is in het bijzonder de subjectieve kant van regeldruk, in Dorbeck-Jung et al (2005) de immateriële regeldruk genoemd, van belang. Deze immateriële kant van regeldruk is niet of minder goed tastbaar dan de materiële kant, waarbij het vooral gaat om het aantal regels en de handelingen die uit deze regels voortvloeien. In de omschrijving van immateriële regeldruk wordt gesproken over 'lasten' die ontstaan bij het naleven van regels. Doordat immateriële regeldruk subjectief is kunnen deze lasten per individu verschillen en dan vooral wanneer het gaat om de invulling van de lasten. In het algemeen kunnen de mate van (tijds)inspanning, de acceptatie van de regels en het gevoel bij de regels als lasten in de vorm van immateriële regeldruk worden aangemerkt.

Voor het verdere verloop van dit onderzoek moet helder gemaakt worden wat wordt verstaan onder regeldruk. In dit kader zal regeldruk worden gezien als 'de kosten die worden gemaakt bij het naleven van wet- en regelgeving en de ervaring die de uitvoerder met de regels heeft'. De ervaring van regeldruk ten aanzien van regels kan tot uiting komen in het ervaren van bepaalde 'lasten' en 'irritaties' bij de naleving van de regels.

Deze omschrijving raakt de definitie van Croes (2007) met dien verstande dat er ruimte is voor de subjectieve kant van regeldruk.

Zoals gesteld in het voorgaande, ligt de focus van dit onderzoek op de ervaring van regeldruk. Voor het tastbaar maken van dit onderdeel van regeldruk worden een aantal factoren van de ervaring van regeldruk vanuit andere vakgebied dan de Wet werk en bijstand geïntroduceerd in de volgende paragraaf.

2.2 Factoren regeldrukervaring

Ondanks het subjectieve karakter van de ervaring van regeldruk zal dit onderdeel van regeldruk tastbaar gemaakt moeten worden. In dit kader wordt in deze paragraaf ten eerste aandacht besteed aan een aantal onderzoeken naar de ervaring van regeldruk (2.2.1). Het doel hiervan is een beeld te krijgen van de verschillende werkwijzen voor het tastbaar maken van de ervaring van regeldruk. In paragraaf 2.2.2 worden vervolgens de factoren van de ervaring van regeldruk, zoals deze in dit onderzoek gebruikt worden, nader toegelicht.

2.2.1 Onderzoeken

In deze paragraaf wordt een drietal onderzoeken besproken. Door deze onderzoeken summier te bespreken wordt duidelijk welke keuze in onderhavig onderzoek zijn gemaakt met trekking tot de wijze van het tastbaar maken van het ervaren van regeldruk.

Ten eerste is er de belevingmonitor Regeldruk van het ministerie van Financiën. Deze monitor is opgesteld om voor het bedrijfsleven de mate van de beleving van regeldruk te meten. De definiëring van regeldruk komt gedeeltelijk overeen met de definitie van

⁷ Het gaat hierbij in het bijzonder om de kosten van en de irritaties bij de naleving van open norm wetgeving. In paragraaf 2.3 wordt nader stilgestaan bij deze vorm van wetgeving

⁸ Een volledige één op één toepassing is niet mogelijk. Echter, voor de helderheid van dit onderzoek worden beiden omschrijvingen als, nagenoeg gelijk beschouwd.

regeldruk zoals in dit onderzoek gehanteerd⁹, namelijk dat regeldruk de beleving van de administratieve lasten en de kosten voor de naleving inhoud. In het onderzoek is gebruik gemaakt van het houden van interviews binnen het bedrijfsleven om op deze manier een beeld te krijgen van de regeldruk die ontstaat door regels vanuit de overheid.

Hoewel de belevingsmonitor een kader schept voor het meten van regeldruk, is de bruikbaarheid van de monitor voor dit onderzoek nihil.

De focus van de belevingsmonitor ligt op de beleving van regeldruk voor het bedrijfsleven. Dit onderzoek richt zich op uitvoeringsinstanties van de overheid. De aard van de ontstane lasten en ervaring van regeldruk kunnen beide terreinen verschillen. Mede hierdoor kan de belevingsmonitor niet één op één worden toegepast bij het in kaart brengen van de ervaring regeldruk bij de gemeente Enschede.

Verder is bij de belevingsmonitor gekozen om een schaal te ontwikkelen die moet dienen als de verklarende variabele voor de beleving van regeldruk. Daarnaast wordt deze schaal als verklarende variabele gebruikt om de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid te beoordelen en om de houding van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart te brengen ten aanzien van wet- en regelgeving (Zijdebos, 2008, p 15). Het doel van de schaal is het meten van de ervaring van regeldruk. Dit komt niet overeen met het doel van dit onderzoek. In onderhavig onderzoek is gekozen voor een verkennend karakter. Bovendien wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatieve informatie uit interviews¹⁰. De belevingsmonitor verkrijgt de informatie op basis van kwantitatieve interviews.

Concluderend is de belevingsmonitor Regeldruk van het ministerie van Financiën een bruikbaar meetinstrument voor het meten van de ervaring van regeldruk. Echter, dit is niet het doel van dit onderzoek. Hierdoor is de belevingsmonitor voor onderhavig onderzoek zeer beperkt bruikbaar. Deze bruikbaarheid vindt zich in de definitie van de ervaring van regeldruk en dan met name de toevoeging aan die definitie die betrekking heeft op de normatieve kant van regeldruk¹¹.

Het tweede onderzoek naar de ervaring van regeldruk is een onderzoek naar de ervaring van regeldruk onder leraren in verschillende takken van het onderwijs. In het onderzoek van Van Kuijk et al (2008) worden leraren geïnterviewd naar het irritatieniveau van de in dit vakgebied geldende regels en wordt de mate van deze irritaties in kaart gebracht. De onderzoekers hebben gekozen voor leraren in het basis, speciaal, voortgezet, middelbaar, hoger en wetenschappelijk onderwijs¹².

Ten aanzien van de bruikbaarheid van het onderzoek naar de beleving van regeldruk voor onderhavig onderzoek, moeten een aantal punten worden benadrukt.

Leraren zijn professionals die arbeid verrichten in (semi)overheidsinstellingen. In dit opzicht is er een overeenkomst met de professionals binnen de uitvoeringsinstanties van de Wet werk en bijstand. Echter, ieder individu beleeft regelgeving anders, dus de vraag is in hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn naar de uitvoeringsinstanties van de Wwb. Bovendien is het onderzoek van Van Kuijk et al (2008), evenals de belevingsmonitor Regeldruk, opgezet als kwantitatief onderzoek, waar onderhavig onderzoek een kwalitatieve benadering heeft.

⁹ Onder regeldruk wordt in de Belevingsmonitor verstaan: " *de beleving van de administratieve lasten en kosten van naleving enerzijds en de kwaliteit van dienstverlening van de overheid anderzijds*" (Zijdebos, 2008, p 9).

¹⁰ Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3

¹¹ De belevingsmonitor stelt dat " de mate waarin en de wijze waarop burgers regeldruk ervaren beïnvloed wordt door hun eigen normatieve ideeën en verwachtingen over het recht" (Zijdebos, 2008, p 14). Hoewel in dit onderzoek de professionals binnen de uitvoeringsinstanties van de Wwb centraal staan, is het goed mogelijk dat onder hen dezelfde invloeden aanwezig zijn.

¹² Zie voor een uitgebreider beeld van het onderzoek Van Kuijk et al, 2008, *de beleving van regeldruk in het onderwijs*.

Bovendien is het onderzoek binnen het onderwijs gericht op het irritatieniveau van bepaalde regels. Deze 'factor' staat op zichzelf en is erg ambigu. Door het onderzoek enkel te richten op irritaties met regels, worden wellicht overige factoren van de ervaring van regeldruk buiten beschouwing gelaten.

De bruikbaarheid van het onderzoek binnen het onderwijs voor onderhavig onderzoek is te vinden in de factor van de ervaring van regeldruk, namelijk 'irritatieniveau'. Bij de ervaring van regeldruk bij de uitvoering van de Wwb is het goed denkbaar dat het irritatieniveau eveneens een factor is. Het onderzoek van Van Kuijk et al (2008) biedt, hetzij op basis van één uitgebreid uitgewerkte factor, een basis voor het onderzoek naar de ervaring van regeldruk bij de gemeente Enschede, al zal het aantal factoren voor het verklaren van de ervaring van regeldruk moeten worden uitgebreid.

Tot slot wordt de eindrapportage Jeugdzorg Overijssel (2008)¹³ behandeld. Dit onderzoek is tweeledig opgezet met zowel een kwalitatief deel als een kwantitatief deel. Het kwalitatieve gedeelte heeft gezorgd voor een top vijf van elementen voor de beleving van regeldruk voor cliënten. Datzelfde is gedaan voor de professionals in de Jeugdzorg. Op basis van de resultaten van het kwalitatieve gedeelte is een kwantitatieve nulmeting gedaan¹⁴.

Evenals bij de twee voorgaande onderzoeken, zijn er kritische noten te plaatsen bij het gebruik de Eindrapportage voor onderhavig onderzoek. Hoewel de Eindrapportage een kwalitatief deel bevat, ligt de nadruk vooral op het kwantitatieve onderzoek.

Bovendien dient het kwalitatieve onderzoek als 'opstap' naar een veel uitgebreider kwantitatief onderzoek. Deze tweedeling is voor dit onderzoek niet haalbaar vanwege de beperkte tijd en middelen die beschikbaar zijn.

Wanneer de drie behandelde onderzoeken echter vergeleken worden, is de Eindrapportage het meest bruikbaar voor dit onderzoek.

Ten eerste is de Eindrapportage uitgevoerd in de provincie Overijssel. De gemeente Enschede maakt eveneens onderdeel uit van deze provincie. Eventuele demografische verschillen worden, in vergelijking met andere onderzoeken, hierdoor ingeperkt.

Daarnaast bevat, zoals opgemerkt, de Eindrapportage een kwalitatief gedeelte. Deze ontbrak bij de overige onderzoeken. Dit kwalitatieve gedeelte bevat bovendien een zestal globale factoren die het ontstaan van de ervaring van regeldruk in kaart kunnen brengen. Door hun globale karakter zijn deze factoren bruikbaar voor dit onderzoek.

Tot slot komen de definitie van regeldruk uit de Eindrapportage en de definitie uit de Wet werk en bijstand nagenoeg overeen¹⁵. Hierdoor kan worden verondersteld dat je de factoren uit de Eindrapportage toepasbaar zijn voor dit onderzoek.

2.2.2 Factoren

Vanuit het onderzoek bij de Jeugdzorg in Overijssel kunnen een zestal factoren voor het ontstaan van de ervaring van regeldruk worden gedestilleerd. Vanwege het globale karakter zijn deze factoren geschikt om ze, vanuit het onderzoek van de Jeugdzorg, toe te passen op de casus van de gemeente Enschede. De factoren zullen dienen als kader voor de ervaring van regeldruk bij de gemeente Enschede. In tabel 1 zijn deze globaal opgezette factoren overzichtelijk genoteerd.

¹³ hierna: Eindrapportage

¹⁴ Zie voor het gehele onderzoek 'Eindrapportage Overijsselse Jeugdzorgbrigade. *Regels regeren niet* (2008)'

¹⁵ Beide documenten zien regeldruk als 'onnodige bureaucratie', bureaucratie die gemist kan worden. Alleen in de rapportage Jeugdzorgbrigade wordt deze typering gebruikt (Jeugdzorgbrigade Overijssel, 2008, p 23), maar de Wwb erkend dat er bureaucratie is in de vorm van administratieve lasten en deze moeten terug gedrongen worden volgens de wetgever (TK, 2002-2003, 28 870, nr 3, p 27).

Tabel 1: Factoren van ervaring van regeldruk

1. Politieke keuzes
2. De noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht
3. Eisen aan de professionals vanuit de maatschappij
4. De verhouding tussen de verschillende instanties binnen de zorgketens
5. De wijze waarop instellingen hun werk- en ondersteunende processen invullen
6. Het handelen van mensen

Bron: Eindrapportage Overijsselse Jeugdzorgbrigade, 2008, p 31

Het doel van de factoren is om de verschillende ervaringen met regeldruk te ordenen. Dit onderzoek is verkennend van aard. Vanuit dit oogpunt voldoen de factoren. Het meten van de mate van regeldruk ligt buiten het bereik van dit onderzoek. Hierna zullen de zes factoren nader worden toegelicht.

Politieke keuzes

Deze factor voor het ontstaan van regeldruk is bijzonder algemeen van aard. Regeldruk die ontstaat vanuit politieke keuzes heeft betrekking op de inrichting van de wetgeving. Gedetailleerde regelgeving kan een hoge mate van nalevingskosten tot gevolg hebben. Dergelijke kosten kunnen als nodig worden ervaren, waardoor er meer regeldruk ervaren wordt. De regeldrukervaring heeft dan betrekking op de inrichting van het stelsel van regelgeving.

Het gebrek aan afstemming tussen formele en informele regels of een spanningsveld tussen Rijks- en gemeentelijke regels kan eveneens een bron van het ervaren van regeldruk zijn. Hiervoor is het belang van het creëren van draagvlak voor de geldende regelgeving bij de uitvoering van wetten en regels genoemd. Politieke keuzes, zowel op Rijks- als op lokaalniveau, hebben invloed op de mate van draagvlak. Wanneer er aversie bestaat ten aanzien van bepaalde regels, is het draagvlak minder. Dit kan resulteren in een hogere mate van het ervaren van regeldruk, wat dan een negatieve invloed kan hebben op de naleving en uitvoering van wetten en regels.

Een ander resultaat van een politieke keuze is de wijze van financiering. Bij de uitvoering van wetten en regels is het budget van groot belang. Voor de uitvoering is vanzelfsprekend geld nodig. Wanneer het Rijk verantwoordelijk is voor het budget van een lagere overheid, zal de laatste verantwoording moeten afleggen voor de besteding van het budget. Eventuele tekorten komen echter wel voor rekening van de Rijksoverheid. Anders is het, als de lagere overheid zelf budgetverantwoordelijk is. De verantwoording naar het Rijk zal dan afnemen, maar eventuele tekorten moeten door de verantwoordelijke instantie zelf gedragen worden. Binnen de lokale overheid zal strikter worden toegezien op de besteding van het budget, waardoor de uitvoerders meer gebonden zullen zijn aan de lokale regelgeving. De (gedetailleerde) verantwoording naar de eigen organisatie kan voor de uitvoerders extra kosten met zich mee brengen. Het is niet uitgesloten dat een dergelijke verandering van invloed is op de ervaring van regeldruk

De noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht

De ervaring van regeldruk is een subjectief begrip. Ervaringen hiermee kunnen per individu verschillend zijn. Mede hierdoor bevat deze tweede factor het element 'noodzaak'. Deze noodzaak kan voor een ieder verschillen.

Net als bij de factor politieke keuzes is bij de noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht vanuit het oogpunt van de wetgever de opzet van wet- en regelgeving van invloed. Zijn de regels gedetailleerd dan stuurt de wetgever de uitvoerende in meerdere mate. Het beleid is dan in grote mate vastgelegd. Mede hierdoor zal de wetgever eveneens de noodzaak hebben tot verantwoording en toezicht. Wanneer de wijze van

doelbereiking van wetten enigszins vrij is gelaten, zal vanuit de wetgever het omgekeerde verwacht worden. De sturing is dan globaal en er is in mindere mate sprake van verantwoording en toezicht naar het Rijk.

De noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht vanuit de uitvoerder van wetten en regels hangt eveneens samen met de mate van vrijheid bij de doelbereiking. Wanneer er veel vrijheid is voor de uitvoerder, is het denkbaar dat een grote mate van sturing naar de uitvoerder niet als noodzakelijk ervaren wordt. Ditzelfde geldt dan voor verantwoording en toezicht. Wanneer vormen van sturing, verantwoording en toezicht niet als noodzakelijk gezien worden, en deze wel aanwezig zijn, kan dit resulteren in het ervaren van regeldruk.

Eisen aan de professionals vanuit de maatschappij

Ambtenaren die belast zijn met het uitvoeren van wetten en regels hebben bij deze uitvoering te maken met de burgers dit een beroep doen op deze wetgeving. Burgers zijn in dat geval de afnemers van de publiekelijke diensten die bijvoorbeeld een gemeente levert. De uitvoerende ambtenaar moet, zoals hiervoor benadrukt, de gestelde regels volgen bij het uitvoeren van de publiekelijke taak. Op dit gebied kan regeldruk ervaren worden. In dergelijke gevallen kan een spanningsveld ontstaan tussen de regels waar de uitvoerder aangebonden is en de eisen die de afnemers van een dienst stellen voor het verkrijgen van de dienst. Wanneer de eisen uit de maatschappij tegenover de regels vanuit de wet- en regelgeving staan, kan die voor de uitvoerder betekenen dat er bij de uitvoering van zijn taak regeldruk ervaren wordt.

De verhouding tussen de verschillende instanties van de zorgketen

Deze factor is net als de andere vijf factoren afkomstig uit het onderzoek naar de beleving van regeldruk bij de Jeugdzorg. Mede hierdoor spreekt de factor van 'zorgketen'. Hoewel een zorgketen erg specifiek is voor de jeugdzorg, is deze factor van belang bij het onderzoeken van de ervaring van regeldruk op andere terreinen. Deze strekking van de factor zit in regeldrukervaring die ontstaat door de samenwerking met andere instanties bij het uitvoeren van wet- en regelgeving.

Procedures met betrekking tot de samenwerking met andere instanties kunnen lasten of irritaties veroorzaken. Zeker wanneer de onderlinge afhankelijkheid bij de gezamenlijk uit te voeren taken groot is.

De wijze waarop instellingen hun werk- en ondersteunende processen invullen

Deze factor voor het ervaren van regeldruk is nauw verbonden met de voorgaande. Waar de vorige betrekking heeft op de onderlinge verhoudingen, heeft deze factor betrekking op de interne organisatie van de verschillende instellingen. De uitvoering van wetten en regels kan belemmerd worden door de invulling van processen binnen de eigen organisatie. Hierbij kan het gaan om procedures voor verantwoording, maar ook om de communicatie binnen de organisatie. Waar het gaat om de interne organisatie hebben de irritaties veelal te maken met interne regels. Op sommige terreinen is het mogelijk dat deze interne regels een voortvloeiende zijn van 'hogere' wetten en regels. Echter, ongeacht het niveau van de regels, de ervaring van regeldruk is op ieder niveau mogelijk.

Handelen van mensen

De uitvoerders van wetten en regels willen bij de uitvoering veelal vrijheid. Bij te strikte regels wordt de vrijheid belemmerd. In dit licht biedt een kaderwetgeving, of wel open norm, uitkomst. Hierbij is de vrijheid tot de manier van doelbereiking groot, waardoor aan de wijze van het uitvoeren van de taken zelf invulling kan worden gegeven. Het onderzoek naar de beleving van regeldruk bij de Jeugdzorg merkt echter iets paradoxaals

op: 'bij een te gedetailleerde wetgeving voelen professionals zich belemmerd door wetten en regels bij het leveren van maatwerk. Tegelijkertijd vragen de professionals om regels die moeten dienen als rugdekking bij het handelen in onzekere situaties' (Eindrapportage Jeugdzorg Overijssel, 2008, p 103).

Kortom een te grote mate van vrijheid kan het handelen van de professionals beïnvloeden en leiden tot het ervaren van regeldruk. Het ontstaan van regeldruk onder noemer van deze factor komt vooral voor bij organisaties met heterogene afnemers. Deze afnemers zorgen voor minder standaard of wel meer onzekere situaties.

Bij de uitwerking van de zes factoren voor het ervaren van regeldruk is het begrip 'open norm' een aantal keren ter sprake gekomen. De betekenis van deze vorm van wetgeving en de relatie hiervan tot dit onderzoek wordt in de volgende paragraaf behandeld.

2.3 Open normen

In de inleiding is al kort verwezen naar de opzet van de Wwb. Doordat deze wet een globaal te realiseren doel formuleert en de wijze van doelrealisatie open laat als beleidsruimte voor een lagere overheid (de gemeenten) is de Wwb aan te merken als een 'open norm'. De definitie van een open norm is overgenomen uit het onderzoek naar Open norm en regeldruk van Dorbeck-Jung et al (2005). Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen wet- en regelgeving in de vorm van een open norm structuur en regeldruk (Dorbeck-Jung et al, 2005, p 19).

Vanuit het oogpunt van dit onderzoek is de relatie tussen open norm en regeldruk van belang. Het programma 'Bruikbare Rechtsorde' veronderstelt dat open normen invloed hebben op regeldruk. Door de vrijheid die een open norm biedt bij de uitvoering van wetgeving, sluiten de uitvoeringsregels beter aan bij de uit te voeren taak op lokaal niveau. Bovendien zorgt een open norm voor een betere aansluiting bij de eigen behoeften, belangen en mogelijkheden op het uitvoerend niveau van de betreffende wet. Dit heeft een reductie in de irritaties omtrent de uitvoering van de wetgeving tot gevolg (Dorbeck-Jung et al, 2005, p 21).

Hoewel een open norm wordt gezien als een essentiële voorwaarde voor weinig immateriële regeldruk (in dit onderzoek getypeerd als de ervaring van regeldruk), is ruimte alleen niet voldoende (Dorbeck-Jung et al, 2005, p 64). Als bron van irritatie wordt de invloed van de beleidsruimte van andere actoren aangevoerd.

Een ander effect van de beleidsruimte die een open norm biedt kan zijn dat de materiële regeldruk toeneemt. De invulling van de verkregen vrijheid zal in veel gevallen gepaard gaan met toegenomen nalevingskosten (bijvoorbeeld meer procedurele verantwoordingsregels). De mate waarin deze kosten als lasten worden ervaren hangt volgens Dorbeck-Jung et al (2005) af van de uitgangssituatie. Het is mogelijk dat de kosten voor de beleidsruimte lager zijn of als lager worden ervaren dan de kosten bij gedetailleerde wet- en regelgeving.

Vanuit de zes factoren voor het ervaren van regeldruk is de invloed van een open norm dan eveneens terug te voeren. De opzet en het ontwerp van een wet is een politieke keuze, de invulling van de beleidsvrijheid valt onder de categorie van het invullen van de interne organisatie en de wijze waarop mensen handelen heeft binnen een open norm te maken met de mate waarin regeldruk ervaren wordt.

Duidelijk is dat de open norm van invloed is op de ervaring van regeldruk. In welke mate dit het geval is, in onderhavig onderzoek, valt nog te bezien. Het ligt buiten het bereik van dit onderzoek diepgaand in te gaan op de relatie tussen een open norm en regeldruk. Door de Wwb echter te bestempelen als een open norm, is de relatie *wel* van invloed en dient het wel mee genomen te worden.

2.4 Conclusie

Regeldruk is een bijzonder ambigu begrip. Daarom is in het begin van dit hoofdstuk het belang van een heldere definitie van regeldruk benadrukt. Voor dit onderzoek is de definitie van regeldruk vanuit Croes (2007) gebruikt. Van belang is echter de toevoeging die gedaan is. Aan de definitie is de subjectieve kant van regeldruk toegevoegd. Deze vorm van regeldruk is het onderwerp van onderhavig onderzoek.

Op verschillende beleidsvelden is een poging gedaan om deze subjectieve kant van regeldruk, de ervaring van regeldruk, in kaart te brengen. Voor dit onderzoek zijn de zes factoren voor het ontstaan van regeldrukervaring uit de Eindrapportage Jeugdzorg Overijssel het meeste geschikt. De factoren zijn globaal geformuleerd, wat ze eenvoudig toepasbaar maken voor dit onderzoek naar de ervaring van regeldruk binnen de uitvoeringsinstantie van de Wwb in de gemeente Enschede.

Tot slot is het begrip 'open norm' nader toegelicht. Deze vorm van wetgeving laat een grote mate van beleidsruimte op het uitvoerend niveau. Door de Wwb te bestempelen als een open norm, is het van belang de relatie tussen een open norm en de ervaring van regeldruk uiteen te zetten. Het effect van de open norm op de ervaring van regeldruk binnen de gemeente Enschede komt tot uiting bij de invulling van de factoren.

Nu de verschillende gebruikte concepten zijn uitgewerkt, zal het volgende hoofdstuk de onderzoeksmethodieken behandelen. Hierin wordt onder andere ingegaan op welke wijze kwalitatieve data uit de empirie voor dit onderzoek verkregen is.

3 Methode van onderzoek

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de opbouw van het onderzoek. Ten eerste wordt het onderzoeksdoel uiteengezet (3.1). Vervolgens wordt ingegaan op het houden van kwalitatieve interviews (3.2). In paragraaf 3.3 wordt de selectie van de respondenten en de inhoud van de interviews per respondentengroep behandeld. De validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek en de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten worden belicht in paragraaf 3.4. Tot slot worden de verkregen inzichten samengevat in de conclusie (3.5).

3.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is opgezet als een kwalitatief onderzoek. Dit type onderzoek is over het algemeen verkennend van aard. Ditzelfde geldt voor onderhavig onderzoek. Het doel is om een proces binnen de organisatie van de gemeente Enschede te beschrijven. Hierbij gaat het om het werken met de Wwb en de ervaringen die de uitvoerders hiermee hebben ten aanzien van de ervaring van regeldruk. Het gaat in dit onderzoek niet om het achterhalen van een oorzaak-gevolg relatie tussen het werken met de Wwb en het ervaren van regeldruk. Dit is niet mogelijk, omdat oorzaak en gevolg onderling afhankelijk zijn. Het doel van kwalitatief onderzoek is enkel het beschrijven van deze afhankelijkheid (Bergsma, 2003, p 11).

Het beschrijvende karakter van dit onderzoek is terug te vinden in de vraagstelling van de centrale probleemstelling. Daarnaast beschrijven de twee onderzoeksvragen enerzijds de ontwikkeling van het begrip 'regeldruk' in de wetenschappelijke literatuur. Anderzijds wordt de ervaring van regeldruk, bij het uitvoeren van de Wwb, binnen de organisatie van de gemeente Enschede beschreven.

3.2 Interviewopzet

Onderhavig onderzoek is gericht op de ervaring van regeldruk binnen een uitvoeringsinstantie van de Wet werk en bijstand. Als casus is de gemeente Enschede gekozen.

Voor het verkrijgen van data uit de praktijk, de empirie, is gebruik gemaakt van kwalitatieve interviews met verschillende uitvoerend ambtenaren van de gemeente.

Het verkrijgen van data uit de empirie door middel van kwalitatieve interviews is een vorm van 'field research'. Hierbij wordt de voorkeur gegeven aan een semigestructureerde dan wel ongestructureerde interviewopzet (Babbie, 2004, p 300).

Met uitzondering van het interview met de coördinator kwaliteitszorg, zijn alle interviews semigestructureerd. Deze vorm van interviewen biedt een globaal gestructureerd interview, waarbij de vragen in grote lijnen vaststaan. Deze vorm van interviewen laat daarnaast de ruimte voor de respondent om uit te wijden waar hij dat noodzakelijk acht. Bovendien heeft de interviewer de mogelijkheid bij eventuele onduidelijkheden door te vragen en zodoende een compleet en helder beeld te krijgen van de te onderzoeken casus. De inhoudelijke invulling van de interviews wordt later in dit hoofdstuk behandeld. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de verschillende respondenten.

3.3 Respondenten

Bij het houden van interviews is de selectie van de respondenten van groot belang. Deze selectie wordt in subparagraaf 3.3.1 behandeld. Vervolgens worden de drie verschillende respondenten groepen beschreven (3.3.2). Per respondentengroep wordt de inhoud van de interviews uiteengezet.

3.3.1 Selectie

De selectie van de wijkconsulenten en de medewerker van het Stafbureau is tot stand gekomen met de coördinator kwaliteitszorg. De respondenten konden reageren op een bericht waarin gevraagd werd naar de bereidheid tot het geven van een interview. Het criterium bij deze selectie was, dat de respondenten naast de huidige werkzaamheden onder de Wwb, eveneens werkzaam zijn geweest met de oude wetgeving op het terrein van Werk en Inkomen, de Abw. Dit is van belang om eventuele verschillen in ervaring van regeldruk bij de uitvoering van de twee wetten in kaart te brengen. Zodoende kan worden gekeken of er een verschil bestaat tussen de ervaring van regeldruk onder een vanuit het Rijk gedetailleerde wetgeving (Abw) en de ervaring van regeldruk onder een open norm (Wwb). Voor het overige zijn geen criteria bij de selectie van de respondenten gebruikt.

3.3.2 Respondenten en interviewinhoud

Coördinator kwaliteitszorg Enschede

De Wwb laat veel beleidsruimte aan de gemeenten om de uitvoering van de wet vorm te geven. Deze ruimte maakt dat de werkwijze per gemeente sterk kan verschillen. Om een beeld te krijgen van de organisatie van de uitvoering van de Wwb bij de gemeente Enschede, is een interview gehouden met de coördinator kwaliteitszorg van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling¹⁶ van deze gemeente. Deze dienst is binnen de gemeente Enschede het uitvoerend orgaan van zowel het inkomensdeel (verstrekken van bijstandsuitkeringen) als het werkdeel (het opzetten van de re-integratietrajecten) van de Wwb.

In het interview met de coördinator kwaliteitszorg zijn vooraf geen gestructureerde vragen opgesteld. Het doel van het interview was een beeld te krijgen van de DMO als uitvoerend orgaan van de gemeente voor de Wwb-taken. Het interview met de coördinator kwaliteitszorg heeft voor een helder beeld van de organisatie van de DMO van de gemeente Enschede gezorgd. Dit beeld dient als kader voor het vervolg van de interviews.

Medewerker Stafbureau gemeente Enschede

Binnen de gemeente Enschede is het Stafbureau verantwoordelijk geweest voor en betrokken geweest bij de invoering van de Wet werk en bijstand. Daarnaast heeft het Stafbureau een ondersteunende functie bij de producteenheid Werk & Bijstand (Gemeente Enschede, 2010).

Het interview met een medewerker van het Stafbureau heeft een tweeledig doel. Ten eerste biedt het interview inzicht in de invoeringsprocedure van de Wwb. Bovendien is het interview gehouden, om te bezien in hoeverre het vermoeden uit de empirie reëel is, dat regeldruk vooral ervaren wordt op het niveau van het Stafbureau¹⁷. De nadruk van dit onderzoek ligt op regeldrukervaring op uitvoerend niveau van de Wwb en daarom is met één interview binnen het Stafbureau volstaan. Dit interview is een 'check' voor het vermoeden van de coördinator kwaliteitszorg zoals hiervoor besproken.

¹⁶ Hierna: DMO

¹⁷ Uit interview met coördinator kwaliteitszorg Enschede

De twee belangrijkste onderwerpen in het interview zijn de invoeringsprocedure van de Wwb en het gevoel van regeldruk beleving binnen het Stafbureau. Daarnaast zijn in het interview een aantal vragen gesteld aan de medewerker van het Stafbureau met betrekking tot zijn perceptie van de ervaring van regeldruk onder de wijkconsulenten¹⁸.

Doordat de medewerker van het Stafbureau intensief betrokken is geweest bij de invoering van de Wwb zijn de vragen in het interview met name gericht op het eventuele verschil tussen de regels van de Abw en de Wwb.

Wijkconsulenten

Het overgrote deel van de af te nemen interviews heeft plaats gevonden op het uitvoerend niveau. In totaal zijn er zes wijkconsulenten geïnterviewd. Door interviews met wijkconsulenten te houden is inzicht verkregen in het werken met de Wwb op het uitvoerend niveau van deze wet binnen de gemeente Enschede.

De DMO heeft vier servicecentra in Enschede. Deze kantoren zijn gelegen in verschillende wijkclusters, die zijn ingedeeld aan de hand van de vier windrichtingen. Op de servicecentra zijn verschillende wijkconsulenten werkzaam die zich bezig houden met het begeleiden van de bijstandsgerechtigden.

In zijn algemeenheid zijn er twee soorten consulenten, namelijk bijstandsconsulenten en re-integratieconsulenten. De bijstandsconsulent houdt zich vooral bezig met de rechtmatigheid van de bijstand. Hieronder vallen onder andere het toezicht op de voorwaarden voor het verkrijgen van bijstand door de cliënt en het beheren van het cliëntenbestand. Re-integratieconsulenten houden zich vooral bezig met het begeleiden van de cliënten binnen de re-integratietrajecten.

In de praktijk is een duidelijke tweedeling tussen de verschillende wijkconsulenten niet mogelijk. Het takenpakket van de consulenten loopt in veel gevallen door elkaar, waardoor er geen sprake is van een 'specifieke' bijstands- of re-integratieconsulent.

De vragen in het interview zijn opgesteld aan de hand van de zes factoren van het ontstaan van regeldrukervaring¹⁹. Allereerst zijn enkele algemene vragen betreffende de functie gesteld. Vervolgens zijn vragen gesteld die betrekking hebben op de werkzaamheden onder de Wwb en over het werken met de regels. Bij dit laatste is een onderscheid gemaakt tussen de regels vanuit de Wwb en de gemeentelijke regelgeving. Tot slot zijn vragen gesteld aan de respondenten met betrekking tot eventuele verschillen tussen de huidige wetgeving en de Abw²⁰.

De interviews met deze drie verschillende groepen respondenten hebben gezorgd voor een duidelijk beeld van de DMO en haar werkzaamheden ten uitvoering van de Wet werk en bijstand.

3.4 Validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid

Een duidelijke causale relatie tussen de ervaring van regeldruk en de gemeentelijke uitvoering van de Wwb is in het kader van dit onderzoek lastig te maken. Dit onderzoek is beschrijvend van aard en hierdoor is de noodzaak tot het vaststellen van een dergelijke relatie niet noodzakelijke. De beantwoording van de vraag 'hoe de regeldruk op het uitvoerend niveau ervaren wordt' staat centraal. Voor een onderzoek zijn drie begrippen van belang, namelijk validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid. Deze worden voor onderhavig onderzoek in de volgende subparagrafen, respectievelijk 3.4.1, 3.4.2 en 3.4.3, besproken.

¹⁸ Zie bijlage I voor de interviewvragen medewerker Stafbureau

¹⁹ Zie hoofdstuk 2.2.2

²⁰ Zie bijlage II voor de interviewvragen Wijkconsulent

3.4.1 Validiteit

Bij het beoordelen van de validiteit van een onderzoek moet de vraag gesteld worden of de verzamelde gegevens meten wat zij moeten meten. Door hiervoor te zorgen wordt de interne validiteit versterkt (Shadish et al, 2002, p 37).

Een potentieel probleem bij het houden van interviews is dat de respondenten afhankelijk zijn van de organisatie. Doordat het beleid en de werkwijze vanuit de Wwb zijn opgesteld door de gemeente, is het mogelijk dat de respondent bij vragen 'sociaal wenselijke' antwoorden gaat geven. Semigestructureerde interviews zorgen voor een mogelijkheid tot doorvragen. Hierdoor moeten sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk beperkt worden. Dit in combinatie met de anonimiteit van de respondenten in de onderzoekverslaglegging hebben tot doel de interne validiteit zo hoog mogelijk te houden.

Van belang is het soort onderzoek dat verricht wordt. Bij kwantitatieve onderzoeken wordt de mate van de validiteit met name beoordeeld op basis van de gehanteerde onderzoeksinstrumenten. Denk aan de validiteit van de gehanteerde schaal voor de metingen. De nadruk bij de validiteit van kwalitatief onderzoek ligt daarentegen meer op de validiteit van de interpretaties van de onderzoeker (King, 2004). Door in onderhavig onderzoek een verantwoording te geven van de zes benoemde factoren en het begrip 'ervaren van regeldruk' op basis van verschillende onderzoeken in te bedden, zal dit onderzoek valide conclusies moeten kunnen trekken op basis van de uit de empirie verkregen gegevens.

3.4.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek kan, net als de validiteit, gewaarborgd worden door de beantwoording van een vraag. Wanneer hetzelfde onderzoek onder dezelfde voorwaarden door een andere onderzoeker wordt uitgevoerd, dezelfde resultaten oplevert is een onderzoek betrouwbaar. Echter, dit gaat vooral op voor kwantitatief onderzoek.

Bij een kwalitatief onderzoek is de eis tot objectiviteit en afstand van de onderzoeker tot het object van onderzoek niet aanwezig (Bergsma, 2003, p 16). Door verschillende auteurs (King 2004; Kvale 1983) wordt de band tussen onderzoeker en onderzoeksobject juist als wenselijk gezien voor het onderzoek.

Bedreigingen van de betrouwbaarheid kunnen zich eveneens bij een kwalitatief onderzoek voordoen. Hierbij gaat het dan om veronderstellingen en vooroordelen van de onderzoeker. Bij aanvang van dit onderzoek is met dergelijke bedreigingen rekening gehouden door bij het afnemen van de interviews enkel door te vragen op de door de respondent gegeven antwoorden. Bovendien is het opstellen van de interviews gedaan op basis van de in andere onderzoek verkregen factoren van het ervaren van regeldruk. Hierdoor wordt de invloed van de persoonlijke oordelen van de interviewer zoveel mogelijk beperkt. Het is echter niet mogelijk het onderzoek geheel van deze interpretaties vrij te waren.

3.4.3 Generaliseerbaarheid

Tot slot moet een opmerking gemaakt worden met betrekking tot de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is beschrijvend, waardoor van eventuele causale relaties geen sprake is. Bovendien richt het onderzoek zich op één gemeente in Nederland. Deze keuze vloeit voort uit de tijdsspanne van dit onderzoek. Met eventuele generalisaties van de resultaten voor andere gemeenten moet voorzichtig worden omgegaan. Door het specifieke karakter van de invulling van de Wwb taken bij de gemeente Enschede zijn de resultaten naar verwachting niet één op één over te nemen voor andere gemeenten.

Daarnaast zijn in dit onderzoek een beperkt aantal respondenten geïnterviewd. De reden hiervoor is het criterium, dat de respondenten zowel met de Wwb als met de Abw werkzaam zijn geweest. Het beperkte aantal respondenten kan van invloed zijn op de resultaten. Bij een kleine groep respondenten drukt de ervaring van regeldruk van één respondent relatief zwaar op die van binnen de gehele DMO. Er is voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van de resultaten binnen de gehele DMO van de gemeente Enschede.

3.5 Conclusie

De onderzoeksmethodieken hebben tot doel de wijze van dataverzameling voor dit onderzoek uiteen te zetten. Het is van belang dat onderhavig onderzoek kwalitatief is opgezet. Daarnaast is de keuze voor een semigestructureerd interview van invloed gebleken op het uiteindelijke resultaat.

Hoewel de nadruk bij de interviews op het niveau van de wijkconsulent ligt, zijn de interviews met de coördinator kwaliteitszorg en de medewerker van het Stafbureau eveneens van toegevoegde waarde voor dit onderzoek.

Voor elk onderzoek is het van belang de validiteit en betrouwbaarheid in acht te nemen. Door hier bij voorbaat rekening mee te houden wordt de kwaliteit van het onderzoek gewaarborgd. In dat licht is voor dit onderzoek voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies op basis van de onderzoeksresultaten en ten aanzien van de generaliseerbaarheid van deze uitkomsten.

Na de uiteenzetting van de onderzoeksmethodieken in dit hoofdstuk worden in het volgende hoofdstuk de onderzoeksresultaten gepresenteerd.

4 Onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de data verkregen uit de interviews met de verschillende uitvoerders van de Wet werk en bijstand bij de gemeente Enschede. Ten eerste wordt de organisatie van de gemeente Enschede behandeld (4.1). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de data die verkregen is uit de verschillende interviews (4.2 t/m 4.6). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie van de bevindingen (4.7).

4.1 Organisatie gemeente Enschede

Economische en demografische cijfers

De gemeente Enschede telde op 1 januari 2010 157.112 inwoners (Gemeente Enschede 2010). Binnen de gemeente is vanaf 2000 sprake van een bevolkingsgroei, die in de loop van de jaren gestaag doorzet. Echter, recentelijk is een afname in deze groei waarneembaar. De stijging van het bevolkingsaantal in de laatste jaren is deels te verklaren door een positief migratiesaldo²¹.

Voor dit onderzoek, naar de ervaring van regeldruk bij de gemeente Enschede ten aanzien van de Wwb-taken, zijn de gegevens met betrekking tot het aantal niet-werkenden werkzoekenden binnen de gemeente van belang.

De laatste jaren is de beroepsbevolking (15-64 jaar) binnen Enschede nagenoeg gelijk gebleven²². Met uitzondering van het jaar 2005, is bovendien het aantal niet-werkende werkzoekenden gedaald vanaf de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand in 2004. Een punt van aandacht hierbij is, dat het aantal langdurig niet-werkenden (> 1 jaar) ten opzichte van het totaal in de loop van de jaren toeneemt²³.

De vraag of de afname van het totaal aantal niet-werkenden in de gemeente Enschede aan de invoering van de Wwb is toe te schrijven is ligt buiten het bereik van dit onderzoek. Echter, de positieve trend wat betreft de uitstroom van niet-werkenden naar werk draagt wel bij aan het doel van de Wwb, namelijk 'werk boven inkomen'.

Uit de Wwb is op te maken dat bijstand aangevraagd kan worden door personen van 18 jaar en ouder (Wwb, art. 13 lid 1 e). In dit licht is de leeftijdsopbouw van, de in Enschede geregistreerde niet-werkende werkzoekenden, van belang²⁴. Binnen de gemeente zijn op dit gebied de bijstandsgerechtigden met de leeftijd tussen de 40 en 49 jaar het sterkst vertegenwoordigd.

Tot slot is in het interview met de coördinator kwaliteitszorg van de DMO aangegeven dat het relatief grote aantal niet-werkenden in de gemeente onder andere te verklaren is door het opleidingsniveau van de niet-werkzoekenden. Ten opzichte van het totaal niet-werkenden is het aantal laaggeschoolden aanzienlijk²⁵. Als verklaring werd in het interview de geschiedenis van Twente als textielregio genoemd.

Bovengenoemde cijfers zijn bedoeld om een beeld te schetsen van de niet-werkende werkzoekenden in de gemeente Enschede. Dit zijn de mensen die in aanmerking komen voor inkomensondersteuning en daarmee vertegenwoordigt deze groep het cliëntenbestand van de DMO van de gemeente. In de volgende paragraaf wordt de organisatie van de gemeente Enschede besproken en dan in het bijzonder de organisatie van de DMO.

²¹ Zie figuur 1 Bijlage III

²² Zie figuur 2 Bijlage III

²³ Zie figuur 3 Bijlage III

²⁴ Zie figuur 4 Bijlage III

²⁵ Zie figuur 5 Bijlage III

Organisatie gemeente en DMO

De uitvoering van de Wet werk en bijstand wordt verricht door de gemeenten. Dit onderzoek heeft de gemeente Enschede als casus genomen. Binnen de gemeente zijn een vijftal diensten aanwezig, waaronder het eigenlijk uitvoerend orgaan van de taken uit de Wwb, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling²⁶.

Waar de DMO verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wwb, is deze dienst eveneens opgedeeld in een aantal verschillende onderdelen²⁷. Binnen de dienst wordt onderscheid gemaakt tussen de programmaorganisatie enerzijds en producteenheden anderzijds. De eerst genoemde heeft als taak zorg te dragen voor de ontwikkeling van de gemeente Enschede op verschillende terreinen. Deze organisatie valt uiteen in verschillende teams, waaronder het team Werk en Inkomen.

Binnen de uitvoering van de Wwb ligt de werkelijke uitvoering bij de producteenheid Werk en Inkomen. Deze eenheid is naast de uitvoering van de Wwb eveneens belast met de uitvoering van verschillende andere wetten op het gebied van Werk en Inkomen. Dit onderzoek is uitgevoerd bij een onderdeel van de producteenheid Werk en Inkomen, namelijk bij Re-integratie en activering²⁸. Binnen de verschillende Servicecentra in Enschede zijn interviews gehouden met wijkconsulenten. In de volgende paragrafen zullen per factor van de ervaring van regeldruk de uitkomsten van de verschillende interviews uiteengezet worden.

Wet werk en bijstand op uitvoerend niveau

Aan de hand van de data, verkregen uit de interviews, zullen een aantal aspecten van het werken met de Wwb belicht worden. Na de werkzaamheden besproken te hebben (4.2) wordt ingegaan op de invloed van regels bij het uitvoeren van de Wwb (4.3). Vervolgens wordt de vergelijking getrokken met het werken onder de Abw (4.4) en zal het interview met een medewerker van het stafbureau van de gemeente Enschede behandeld worden (4.5). Tot slot is de respondenten gevraagd hoe zij het begrip 'regeldruk' zouden omschrijven. Hier wordt in paragraaf 4.6 een overzicht van gegeven. Hoofdstuk 4 zal worden afgesloten met een conclusie (4.7)

4.2 Werkzaamheden consulenten

Typen consulenten

Binnen de gemeente Enschede zijn verschillende consulenten werkzaam. In theorie zijn er twee soorten consulenten.

Ten eerste is er de rechtmatigheidsconsulent. Deze ziet toe op de status van de uitkering. Door het beheren van het cliëntenbestand worden mutaties in de situatie van de cliënt verwerkt. De cliënt wordt zodoende scherp in de gaten gehouden of aan de eisen voor het ontvangen van een bijstandsuitkering wordt voldaan.

De participatie en re-integratie consulent is een consulent die het re-integratietraject van de cliënt beheert. Hieronder vallen werkzaamheden als het afleggen van huisbezoeken, het ondersteunen van de cliënt binnen het traject en het overleg met overige instanties die betrokken bij het traject. Hieronder vallen de re-integratiebedrijven en hulpverlenende instanties.

Waar in theorie sprake is van een tweeledige scheiding van consulenten, is deze in de praktijk minder helder. Zo zijn er rechtmatigheidsconsulenten die een gedeelte van de re-integratieactiviteiten op zich nemen. Een voorbeeld hiervan is de herbeoordeling van

²⁶ Zie organogram Enschede in Bijlage IV figuur 1

²⁷ Zie organogram DMO in Bijlage IV figuur 2

²⁸ Zie organogram Werk en Inkomen in Bijlage IV figuur 3

de arbeidsverplichting van een cliënt. Door ziekte kan deze verplichting tijdelijk opgeschort worden. Door intensief contact met de cliënt met betrekking tot zijn situatie wordt een beoordeling gemaakt ten aanzien van de eventuele mogelijkheden voor het verrichten van werkzaamheden door de cliënt. In een interview kwam naar voren, dat een rechtmatigheidsconsulent dit gedeelte van de re-integratietaken op zich neemt.

Een ander voorbeeld is een zorgconsulent. Deze houdt zich bezig met de begeleiding en het verkrijgen van een bijstandsuitkering voor de cliënt. Bovendien participeren de zorgconsulenten in een wijkzorgteam. Samen met verschillende andere instanties binnen dit team, waaronder politie en bureau jeugdzorg, houden de zorgconsulenten zich bezig met de ondersteuning van de cliënt.

Hoewel er in theorie sprake is van een scheiding tussen de verschillende typen consulenten, is van deze scheiding in de praktijk minder sprake. In bepaalde gevallen wordt door de zorgconsulent een rechtmatigheidszaak uitgevoerd en visa versa.

Caseload

Ten aanzien van de caseload bestaat een verschil tussen de consulenten. Een zorgconsulent begeleidt 30 cliënten. Daarnaast hebben de re-integratie en de rechtmatigheidsconsulenten respectievelijk 50 en 150 cliënten in hun bestand. Bij de laatste groep echter geldt 'the sky is the limit' ten aanzien van het aantal te begeleiden cliënten. De onderlinge verschillen zijn te verklaren aan de hand van het intensiviteitsniveau van de begeleiding.

Ervaring werkzaamheden

De consulenten beoordelen hun te verrichten werkzaamheden positief. Hierbij wordt vooral de mogelijkheid om een cliënt te helpen als oorzaak aangegeven. Het begeleiden van de cliënt om hen nieuwe mogelijkheden te bieden en de vrijheid die de consulenten hierbij krijgen dragen eveneens bij aan dit positieve beeld van de eigen werkzaamheden.

Bij de vraag wat de mindere aspecten van het werk als consulent zijn, zijn de meningen divers. Zo wordt de, in sommige gevallen, erg uitgebreide administratieplicht genoemd. Deze irritatie doet zich vooral voor bij zorg en re-integratieconsulenten. Het gaat hierbij om gevallen waarbij van de regels mag worden afgeweken. De verantwoording hiervan moet volgens strikte procedures.

Daarnaast worden de langdurig niet-werkenden genoemd. Deze cliënten zitten al lang in de bijstand en de consulent kent ze veelal door en door. In sommige gevallen willen deze cliënten helemaal niet aan het werk, wat frustrerend is voor de consulent wanneer deze hen wil begeleiden.

Samenwerking

Bij het begeleiden van cliënten moeten de consulenten samenwerken met verschillende instanties. Deze samenwerkingsverbanden zijn op een drietal niveaus aanwezig, namelijk de interne samenwerking, de samenwerking met re-integratiebedrijven en de samenwerking met het UWV.

De interne samenwerking wordt als goed ervaren. Dat wil zeggen, wanneer hier, volgens de respondent, sprake van is. Het merendeel van de respondenten gaf aan voornamelijk alleen te werken. Waar er sprake was van interne samenwerking betrof het de overname van werkzaamheden van een collega in geval van ziekte of vakantie.

Overleg vindt op bepaalde vlakken wel plaats en wordt door de respondenten als interne samenwerking bestempeld. Het gaat hierbij dan om zowel formeel als informeel overleg

Samenwerking met de re-integratiebedrijven is functieafhankelijk. Vooral de re-integratie en zorgconsulenten hebben met deze samenwerking te maken. Over het algemeen wordt

de samenwerking door deze consultants als positief ervaren. Vooral de specifieke expertise en de korte lijnen naar de bedrijven toe worden genoemd.

Waar het fout gaat betreft het incidenten en individuele bedrijven. Wel wordt aangegeven dat de bedrijven soms op de huid gezeten moeten worden. In sommige gevallen is het resultaat van de werkzaamheden niet wat de consultant ervan verwacht. Bovendien bestaat soms onduidelijkheid bij de bedrijven wat voor de cliënt gedaan moet worden.

Het UWV in de vorm van de in de Wwb gestelde organisatie bestaat bij de gemeente Enschede niet meer. Momenteel wordt samengewerkt met het UWV werkplein. Deze begeleiden de cliënten bij het vinden van werk. De consultants die samenwerken met deze organisatie zijn het erover eens, dat de samenwerking verre van soepel verloopt. Gehoorde klachten zijn, het gebrek aan (telefonische en fysieke) bereikbaarheid en de trage handelingssnelheid van het UWV werkplein. Bovendien weten ze vaak niet wat ze met de cliënten aan moeten en is een duidelijk verschil in cultuur tussen de verschillende organisaties merkbaar.

Verantwoording en beoordeling

De consultants leggen verantwoording af aan de direct leidinggevende. Dit is in de meeste gevallen de case manager. Consultants, die langer binnen de organisatie werkzaam zijn en goed functioneren, worden door de gemeente Enschede gemandateerd. Hierdoor wordt de beslissingsbevoegdheid van de consultants vergroot en is de verantwoordingsplicht naar een leidinggevende minder. De zorgconsulent is relatief nieuw binnen de organisatie en mede daardoor wordt veel gecorrespondeerd met een kwaliteitsmedewerker. In de praktijk keurt deze goedgemotiveerde afwijkende beslissingen echter niet af.

De beoordeling geschiedt aan de hand van steekproeven door de kwaliteitsmedewerker. Per beoordelingsronde wordt getoetst op een ander thema.

4.3 Invloed van regelgeving

Regels bij werkzaamheden

De respondenten geven aan, dat er op bepaalde gebieden een sterke regelgebondenheid is. Een voorbeeld hiervan zijn de regels ten aanzien van het geven van een sanctie aan een cliënt, doordat de cliënt niet voldoet aan bepaalde voorwaarden.

Daarentegen geeft het merendeel aan de regels te zien als een kader, waarbinnen veel vrijheid tot handelen is. Waar de consultants gemandateerd zijn, wordt de gebondenheid aan regels nog minder ervaren.

Oordeel t.a.v. de regels

Waar de respondenten hierover een mening hadden, gaven ze aan de regels die bij de uitvoering van de werkzaamheden gebruikt en nageleefd dienen te worden, als bruikbaar te ervaren. Zo worden de regels ook wel de 'stok achter de deur' genoemd bij het begeleiden van een cliënt. Het biedt de consultant dan houvast.

Wat betreft het aantal regels waarmee de respondenten te maken krijgen, is men van mening dat er voldoende regels zijn ('meer is in ieder geval niet nodig'). In sommige gevallen zijn respondenten het niet eens met bepaalde regels of gaan de regels tegen het gevoel van de respondent in.

De regels worden eveneens gezien als uitdaging voor de consultant om binnen een gesteld kader het maximale eruit te halen voor een cliënt. Soms gaven de respondenten aan dat doordat al geruime tijd met deze regelgeving wordt gewerkt, de regels geaccepteerd worden en niet meer als last worden gezien.

Het belang van de verschillende regels (Rijks en gemeentelijk opgesteld) is voor de respondenten nagenoeg gelijk. Waar de Rijksregels voor de rechtmatigheid (bij het geven van sancties en het hanteren van een norm voor een uitkering) van belang zijn, zijn de gemeentelijke regels specifiek voor Enschede. Daarbij komt dat van de laatste vorm afgeweken kan worden. Het belang van het leveren van maatwerk wordt hierbij onderstreept.

Regels en de cliënt

Op de vraag wat de invloed is van de regels op de relatie consulent-cliënt zijn de meningen verdeeld. De regels hebben een positief effect voor de consulent, omdat het een houvast geeft bij sommige cliënten, die het ergens niet mee eens zijn. De wet is dan de wet en moet nageleefd worden. Het biedt zodoende duidelijkheid, wat ook voor de cliënt wenselijk is.

Het negatieve effect op de relatie met de cliënt is, dat bij sommige regels geen uitzondering gemaakt kan worden. Wanneer een consulent een plausibele verklaring krijgt van de cliënt voor het niet naleven van een verplichting, moet in sommige gevallen toch een sanctie worden gegeven. Dat is negatief voor de cliënt, maar zeker ook voor de consulent. Het beïnvloedt de relatie tussen consulent en cliënt, wat voor de consulent door kan werken in de verdere samenwerking.

In een enkel geval hadden de regels geen invloed op de relatie tussen consulent en cliënt volgens de respondent.

Over de vraag in hoeverre de verwachtingen en eisen van de cliënt overeenkomen met de regels waren de respondenten het eens. Deze liggen regelmatig ver uit elkaar. Cliënten weten vaak precies wat hun rechten en plichten zijn en toch proberen ze er onderuit te komen. De respondenten geven vrijwel allemaal aan dat de regels gevolgd moeten worden en dat dit in dergelijke gevallen ook benadrukt wordt naar de cliënt toe.

Als voorbeelden bij deze vraag worden gegeven: de bijstand die relatief laag is, omdat cliënten vaak niet willen werken voor een klein beetje meer geld. Daarnaast roept een verandering in de regels vaak aversie op, vooral bij cliënten die langer in de bijstand zitten. De respondenten zien het veelal als hun taak deze aversie weg te nemen en de cliënt verder op weg te helpen.

Beoordeling en ondersteuning

De beoordeling van de consulenten gebeurt steekproefsgewijs. Afhankelijk van het type consulent neemt de mate van subjectiviteit toe. Een rechtszekerheidsconsulent wordt, omdat deze meer gebonden is aan regels, objectiever beoordeeld. De respondenten geven aan dat in sommige gevallen een subjectieve beoordeling inherent is aan de werkzaamheden. Er is namelijk sprake van vrijheid bij het toepassen van de regels en het eventueel afwijken hiervan. Zo moeten de werkzaamheden dan ook beoordeeld worden.

Verder worden de rapportages van de consulenten door middel van steekproeven beoordeeld door een kwaliteitsmanager van een ander regiokantoor.

Volgens de respondenten is de beoordeling gebonden aan regels, omdat de beoordeelde rapportages volgens een bepaalde procedure ingevuld moeten worden. De formulieren worden op een aantal punten beoordeeld. Een enkeling geeft aan dat de beoordeling niet aan regels gebonden is, vanwege het subjectieve karakter.

Voor het werken met de regels vindt ondersteuning plaats. Vrijwel alle respondenten noemen het handboek 'Schullink', waarin alle wetten en regels staan met betrekking tot de gemeente Enschede en de uitvoering van de Wwb. Daarnaast werken sommige

respondenten met normenkaarten voor het uitdelen van sancties of bij het vaststellen van terugvorderingen. Daarnaast wordt aangegeven dat bij twijfel informatie ingewonnen kan worden bij de kwaliteitsmedewerker.

4.4 Vergelijking Abw

Verschil in werkzaamheden

Een groot gedeelte van de respondenten kon geen verschil meer aangegeven. De tijd die tussen beide wetgevingen zit is hier debet aan. Verschillen die werden genoemd waren het strengere karakter van de Wwb ten opzichte van de cliënt en de werkzaamheden voor de re-integratie. De cliënt moet nu werken voor een uitkering en er wordt meer van hem/haar verwacht. Ten aanzien van de re-integratie is er veel veranderd. Dit vindt zijn oorsprong in het feit dat de gemeente onder de Abw niet verantwoordelijk was voor het re-integratietraject. Dit maakt het werk een stuk intensiever.

Een opmerking die hierbij opviel was de introductie van het statusformulier. Waar onder de Abw de cliënt een herbeoordelingsformulier moest invullen, werkt de gemeente nu met een statusformulier. Beide formulieren zijn relatief eenvoudig in te vullen, maar bij het herbeoordelingsformulier had de consulent vaker contact met de cliënt. Wanneer er niets in de situatie van de cliënt verandert, is bij het statusformulier nauwelijks contact. Dan zien consulent en cliënt elkaar soms een geruime tijd niet.

Als veranderingen in de aard van de werkzaamheden worden eveneens de nieuwe re-integratiewerkzaamheden genoemd. De uitstroom is niet meer apart geregeld en het werk is intensiever geworden. Daarnaast ligt de nadruk meer op de cliënt, op de persoon. Dit om meer maatwerk te leveren. De bijkomende werkzaamheden ten aanzien van de re-integratie worden over het algemeen als positief ervaren.

Een negatieve verandering die genoemd is, is de nadruk op resultaat onder de Wwb. Dit komt door de budgetverantwoordelijkheid die de gemeenten onder de Wwb hebben gekregen.

Caseload

Ten opzichte van de Abw is de caseload onder de Wwb erg veranderd. Deze verandering is tweeledig. Enerzijds is het fysiek aantal cliënten bij elk type consulent afgenomen. Anderzijds is de begeleiding van een cliënt een stuk intensiever geworden onder de Wwb. De beoordeling van, met name de laatste verandering, verschilt nogal per respondent. Waar de één het goed te doen vindt, is de huidige caseload volgens de ander net werkbaar.

Verandering in de regels

Op het gebied van de eventuele veranderingen in de regels zijn de respondenten verdeeld. Waar sommigen de regels van de Wwb strenger vinden, zijn anderen van mening dat de regels van de Wwb meer vrijheid bieden. Dit verschil is wellicht te verklaren vanuit het feit dat verschillende typen consulenten geïnterviewd zijn.

Bij het verlenen van bijstand wordt onder de Wwb meer verwacht van de cliënt. Daarentegen bieden de regels van de gemeente, als invulling van de Wwb, veel uitzonderingsmogelijkheden. Deze worden door respondenten de vele 'mits-en' in de regels genoemd.

De verandering van de regels hebben volgens de respondenten invloed op de relatie consulent-clieënt. Over het algemeen stellen zij dat er de laatste jaren meer van de cliënt verwacht wordt. Een voorbeeld hiervan zijn de cliënten met een sollicitatieplicht. Onder

de Abw zagen de respondenten die cliënten 1x per jaar, nu is dat iedere maand. Sommige respondenten geven aan dat, dit tot meer meningsverschillen met de cliënt heeft geleid.

De invloed van de wetsverandering op de beoordelingsprocedures van het werk van de consultants wordt als gering ervaren. Wel ligt de nadruk nu meer op resultaat, maar vrijwel alle respondenten geven aan dat op dit gebied niets is veranderd of dat ze niet meer weten wat er veranderd is.

Interessant is het oordeel van een aantal respondenten over de beoordeling van hun werkzaamheden. Zij geven aan dat de beoordeling altijd afhankelijk is van degene die beoordeeld. Ongeacht de regels is de beoordeling altijd subjectief.

Samenwerking

Over de verschillende typen samenwerking zijn de respondenten eenduidig. Ten eerste ervaren ze de samenwerking als meer intensief. Deze ontwikkeling wordt als positief ervaren. Hoewel de samenwerking met het UWV werkplein nog verre van soepel verloopt, zijn ook hier verbeteringen merkbaar.

De samenwerking met de re-integratiebedrijven is intensiever, omdat de gemeente nu ook verantwoordelijk is voor dit gedeelte. Bovendien hebben de bedrijven hier belang bij, omdat er ieder jaar weer nieuwe inschrijfrondes zijn. Door de samenwerking met de gemeente is voor deze bedrijven veel geld te verdienen. Hierdoor zien zijn de noodzaak tot een goede samenwerking met de gemeente. Er is een echte markt ontstaan op het gebied van de re-integratiebedrijven. De verklaring hiervoor is de verplichte aanbestedingen door de gemeente en de specialisatie van de bedrijven. Deze gaan zich steeds meer op één aspect van het re-integratietraject richten.

4.5 Medewerker Stafbureau

Het stafbureau is een ondersteunend orgaan van de DMO. Dit orgaan is belast met de invoering van de Wet werk en inkomen. In het interview met de coördinator kwaliteitszorg van de gemeente Enschede is aangegeven, dat de ervaring van regeldruk vooral op dit niveau merkbaar moet zijn geweest. Vanuit deze gedachtegang is een interview met een medewerker van dit bureau gehouden. In deze paragraaf zal de data verkregen uit dit interview worden behandeld. De respondent is bovendien gevraagd, waar mogelijk, zich te verplaatsen in de consultant. Dit is gedaan om vanuit een ander perspectief de mogelijke ervaring van regeldruk op het niveau van de consultant in kaart te brengen.

Werkzaamheden

De werkzaamheden bij het stafbureau zijn over het algemeen projectmatig. Voor een bepaalde casus wordt een projectplan geschreven. Vervolgens wordt deze uitgewerkt en wordt het project afgesloten en overgedragen. Medewerkers van het stafbureau krijgen met regelmaat vragen uit de raad. Veelal wordt er door het stafbureau gezocht naar bestuurlijke oplossingen voor problemen.

Ervaringen met werkzaamheden

Als positief punt van het werken bij het stafbureau wordt de diversiteit van het werk genoemd. Het niet-routinematige karakter wordt als kenmerk van het werken binnen het stafbureau aangemerkt.

Echter, binnen het stafbureau heerst een zogenaamde 'parafencultuur'. De respondent gaf dit aan met als voorbeeld dat iedereen wel iets te zeggen wil hebben. Hierdoor wordt het proces erg vertraagd.

Samenwerking

De samenwerking met de re-integratiebedrijven is in de loop der jaren verzakelijkt. Met de invoering van de Wwb in 2004 was Enschede één van de voorlopers op het gebied van het aanbesteden van re-integratieactiviteiten. Dit was toen der tijd nog niet verplicht. In de loop van de tijd is een echte markt ontstaan met veel specialistische bedrijven. Vroeger waren het 3 a 4 bedrijven die alleen activiteiten deden.

In het begin van de Wwb werd nauwelijks op de kosten gelet. Dit was volgens de respondent nog de invloed van de Abw. Nu ligt de nadruk steeds meer op doelmatigheid en efficiëntie binnen de gemeente doordat men budgetverantwoordelijk is geworden. Deze verandering heeft eveneens effect op de interne samenwerking.

Omdat het UWV Werkplein in hetzelfde gebouw zit als het stafbureau zijn de fysieke barrières in de loop van de tijd steeds minder geworden. De samenwerking is meer en meer op de cliënt gericht en verloopt goed.

Regels

De respondent is gevraagd naar zijn mening ten aanzien van de gebondenheid aan regels.

Voor de consulent wordt het verschil tussen de gebondenheid aan regels tussen de Abw en de Wwb als nihil beschouwd. Bij de respondent bestaat het idee, dat de nadruk naar de consulent toe, vooral op doelmatigheid ligt. Bovendien is de gemeente wel in hoge mate gebonden ten aanzien van de verantwoording naar het Rijk toe

Het belang van de huidige regelgeving wordt vooral gezien in de verandering van de regels aan de achterkant (richting het Rijk). Voor de regels richting de voorkant (de cliënt) is minder veranderd. Veranderingen in regelgeving aan de voorkant zijn, de verplichting voor de cliënt om te werken voor de uitkering. In vergelijking met de situatie voor de Wwb, is er geen discussie meer over de aard van de te verrichte werkzaamheden. Waar onder de Abw gezocht kon worden naar passend werk (werk op het opleidingsniveau van de cliënt), dient de cliënt onder de Wwb algemeen geaccepteerd werk te verrichten. Dit biedt de consulent meer vrijheid in het vinden van werk voor de cliënt gedurende de periode dat deze een uitkering ontvangt.

De regels van de Wwb bieden de mogelijkheid het beleid lokaal specifiek te maken. Bovendien is een betere afstemming met andere wetten en regels mogelijk. In deze aspecten omvatten volgens de respondent de bruikbaarheid van de Wwb regelgeving.

Veranderingen ten opzichte van Abw

Het algemeen doel is erg veranderd. Het doel van de Wwb is een stuk doelmatigheid terug te krijgen. Zo zijn de gemeenten nu budgetverantwoordelijk. Eventuele tekorten moeten worden betaald uit de algemene gemeentekas. De nadruk ligt op het bevorderen van de uitstroom. Het doel is cliënten weer zelfredzaam te maken

Onder de Wwb zijn er een bepaald aantal zaken gedecentraliseerd. Hierdoor zouden de regels enigszins moeten afnemen. Maar in de praktijk is het anders, want met de decentralisatie is in sommige gevallen (de langdurigheidtoeslagen) een stuk minder budget gekomen. Waar minder regels zijn gekomen, moet de gemeente meer regels opstellen om binnen het 'strakke' budget te blijven. In sommige gevallen zorgt de decentralisatie dan juist voor meer regels.

Een ander verschil zit in de budgetten. Het inkomensdeel van het budget (I-deel) wordt getoetst op doelmatigheid. Dit is anders als onder de Abw. Bovendien is de verantwoording naar de raad/het college gericht.

Bij het werkdeel van het budget (W-deel) is er meer vrijheid qua bestedingen etc. De vrijheid ligt bij de consultants. Vroeger was hier veel meer accountantscontrole op aanwezig.

De respondent heeft het idee dat het tempo van de werkzaamheden onder de Wwb een stuk hoger ligt dan onder de Abw. Als verklaring hiervoor wordt de decentralisatie gegeven. Door de decentralisatie, en door het feit dat er meer kaderwetgevingen zijn, is het wel mogelijk meer een eigen koers te varen. Dit wordt door zowel de medewerker van het stafbureau als door de consultants als positief gezien.

In de relatie consultant-cliënt heeft de Wwb gezorgd voor een verandering in de benadering. Waar onder de Abw de consultant bepaalde wat goed was voor de cliënt, is de cliënt onder de Wwb zelf probleemeigenaar. Dit betekent dat de cliënt zelf probleemverantwoordelijk is. De regels helpen de consultant enkel nog bij eventuele gedragscorrecties.

Tot slot wordt door de respondent opgemerkt, dat onder de Abw niet gewerkt wordt aan re-integratie (het arbeidsbureau deed dat en had de re-integratiemiddelen tot zijn beschikking). Onder de Wwb houdt de gemeente zich hier wel mee bezig. Door de Wet SUWI is het zo dat de organisatie die de uitkering verstrekt ook moet beschikken over de re-integratiemiddelen. Dat is onder de Wwb dus de gemeente.

Door de verplichte aanbesteding is er een echte markt ontstaan voor re-integratieactiviteiten. Hierdoor is de samenwerking met de re-integratiebedrijven wel meer verzakelijkt.

4.6 Regeldruk

In de verschillende interviews is de respondenten gevraagd, wat volgens hen het begrip 'regeldruk' inhoudt. De beantwoording van deze vraag laat zien dat regeldruk voor vrijwel iedereen verschillend is. Hieronder een kort overzicht van de verschillende reacties betreffende deze vraag.

In de gestelde vraag is de definitie van regeldruk volgens het programma 'Bruikbare Rechtsorde'²⁹ opgenomen. Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij zich konden vinden in een dergelijke omschrijving van regeldruk.

In een aantal gevallen wordt geconformeerd aan de, in de vraag opgenomen, definitie van regeldruk. Als toevoeging worden dan de (interne) procedures als voorbeeld gegeven. Deze procedures worden als noodzakelijk gezien, maar in veel gevallen eveneens beoordeeld als omslachtig door het hoge detailniveau van de vereiste handelingen. Regeldruk wordt in dergelijke gevallen gezien als regels die de organisatie opstelt.

Een enkeling omschrijft regeldruk als de wijze van het ervaren van regels. Afhankelijk van de situatie ontstaat in dergelijke gevallen aversie tegen de regels of juist berusting, omdat er 'toch niets aan te veranderen is'.

Een aantal respondenten geeft aan dat regeldruk gelijk is aan werkdruk. Wat opvalt is, wanneer deze omschrijving van regeldruk wordt gegeven, de respondent eveneens aangeeft dat het voor hem/haar lastig is precies uit te leggen wat regeldruk voor hen is.

²⁹ 'de administratieve lasten die voortkomen uit gedetailleerde wetgeving'

4.7 Conclusie

De interviews met de consultants en de medewerker van het stafbureau hebben inzicht gegeven in een aantal niveaus van de uitvoering van de Wwb. Zo wordt het werk in zijn algemeenheid als bijzonder positief ervaren. Los van enkele incidentele problemen is een beeld ontstaan dat de tevredenheid, ten aanzien van de uit te voeren werkzaamheden, onder de respondenten groot is.

Bovendien wordt de invoering van de Wwb als een positieve ontwikkeling gezien. Vooral voor de zorg- en re-integratieconsultanten biedt deze wet, en de daarmee samenhangende regelgeving op lokaalniveau, een grote mate van vrijheid bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.

In alle interviews is aangegeven dat een vergelijking met de situatie voor de Wwb moeilijk te maken is. De tijdsfactor speelt hierbij een belangrijke rol. Wat opvalt is, dat de verandering van de Abw naar de Wwb op het niveau van de consultants geleidelijk is gegaan en dat voor de respondenten de verandering nauwelijks merkbaar is geweest. Enig doorvragen heeft echter geresulteerd in een aantal merkbare veranderingen.

Het volgende hoofdstuk bevat de conclusie van dit onderzoek. Hierin zal de centrale probleemstelling worden beantwoord aan de hand van de beantwoording van de twee onderzoeksvragen.

5 Conclusie

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek zal de centrale probleemstelling worden beantwoord. Dit zal gebeuren aan de hand van de beantwoording van de twee onderzoeksvragen. Ter afsluiting van het hoofdstuk worden een aantal aanbevelingen gedaan op basis van dit onderzoek.

5.1 Beantwoording probleemstelling

De centrale probleemstelling van dit onderzoek, zoals deze in hoofdstuk één gepresenteerd is, luidt als volgt:

Hoe ervaren de ambtenaren binnen de uitvoeringsorganisatie van de Wet werk en bijstand regeldruk?

Om te komen tot een gedegen antwoord op deze vraag zal in het navolgende een antwoord worden gegeven op de twee onderzoeksvragen. In de eerste subparagraaf (5.1.1) wordt nader ingegaan op het begrip 'regeldruk' in de wetenschappelijke literatuur en de betekenis van dit begrip voor dit onderzoek. Vervolgens zal, door een invulling te geven aan de factoren voor het ervaren van regeldruk, naar een antwoord worden gezocht op de tweede onderzoeksvraag. De vraag in hoeverre de Wwb, en de regelgeving die hiermee samenhangt, ervaren wordt binnen de gemeente Enschede komt aan de orde in de subparagraaf 5.1.2. Deze paragraaf wordt afgesloten met de uiteindelijke beantwoording van de centrale probleemstelling (5.1.3).

5.1.1 Regeldruk

Regeldruk is een ambigu begrip, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in het dagelijks gebruik. Door de jaren heen is veel aandacht uitgegaan naar de regeldruk in de vorm van het aantal regels. Een reductie van dit aantal regels, zo werd verondersteld, stond gelijk aan een reductie van de regeldruk. Deze aanname wordt ondersteund door de definitie uit het programma 'Bruikbare rechtsorde'. Dit programma is opgesteld door de overheid om de regeldruk bij het uitvoeren van wet- en regelgeving terug te dringen. Bruikbare rechtsorde definieert regeldruk als 'de administratieve lasten die voortkomen uit gedetailleerde wetgeving'. Gezien de waarde die aan het programma wordt gehecht, kan de definitie van regeldruk uit dit programma eveneens als waardevol gezien worden.

Uit de uiteenzetting zoals deze in hoofdstuk twee van dit onderzoek is gegeven kan worden opgemaakt dat regeldruk meer is dan enkel de administratieve lasten voortkomend uit gedetailleerde wetgeving. Dorbeck-Jung et al (2005) hebben op dit punt in meerder opzichten een belangrijke bedrage geleverd.

Ten eerste is de definitie van regeldruk uit het programma Bruikbare rechtsorde gericht op gedetailleerde wetgeving. De vraag is dan of geconcludeerd mag worden dat, wanneer de wetgeving minder gedetailleerd is, er automatische minder regeldruk is. Dorbeck-Jung et al (2005) beantwoordt deze vraag, door de relatie tussen een open norm en regeldruk te onderzoeken. De conclusie luidt dat een open norm een essentiële voorwaarde is voor weinig immateriële (de ervaring van) regeldruk (Dorbeck-Jung et al, 2005, p 64).

Dit brengt de tweede belangrijke bijdrage aan de regeldruk discussie aan het licht. De introductie van de immateriële regeldruk laat zien dat regeldruk niet alleen het fysiek aantal regels van een wet is³⁰. De ervaring van de regels, en de handelingen die hieruit

³⁰ dit wordt door Dorbeck-Jung overigens 'materiële regeldruk' genoemd.

voortvloeiën, dragen eveneens bij aan de mate van regeldruk. Dit subjectieve element van regeldruk is een belangrijke toevoeging aan de discussie rondom het terugdringen van regeldruk bij het uitvoeren van wetgeving. Waar het aantal regels in een specifiek geval afneemt, kan de mate van regeldrukervaring juist stijgen.

Kortom, ter beantwoording van de vraag 'hoe in de wetenschappelijke literatuur regeldruk omschreven wordt', kan vastgesteld worden dat de nadruk veelal ligt op regeldruk als gevolg van een te grote hoeveelheid regels.

Met de introductie van het subjectieve element, de immateriële of de ervaring van regeldruk, wordt eveneens aandacht besteed aan de ervaren 'last' bij het naleven van wet- en regelgeving. Voor dit onderzoek is gekozen voor de definitie van regeldruk als 'de kosten die worden gemaakt bij het naleven van wet- en regelgeving en de ervaring die de uitvoerder met de regels heeft'. De ervaring van regeldruk ten aanzien van regels kan tot uiting komen in het ervaren van bepaalde 'lasten' en 'irritaties' bij de naleving van de regels.

5.1.2 Ervaring van wet – en regelgeving bij de gemeente Enschede

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek zijn zes factoren voor het ervaren van regeldruk geïntroduceerd. Door de data verkregen uit de interviews met de respondenten onder te brengen bij deze zes factoren wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord.

Politieke keuzes

Hierbij gaat het om de ervaring van regeldruk aan de hand van de wetgeving, die gehanteerd moet worden bij de uitvoering van de werkzaamheden. Bij de producteentheid Werk en Inkomen³¹ is dat de Wet werk en bijstand en de gemeentelijke regelgeving ter invulling van de, aan hen gegeven, taken vanuit deze wet.

Onder de Wwb zijn de gemeenten budgetverantwoordelijk geworden. Hierdoor ligt de nadruk binnen de producteentheid, sinds de invoering van de Wwb op efficiëntie en doelmatigheid. Voor de consultants komt dit tot uiting in een verandering naar een resultaatgerichte organisatie. Vooral met betrekking tot de rechtmatigheid moeten de regels 'zwart-wit' worden toegepast. Dit levert in sommige gevallen irritaties op.

Daarnaast wordt de vrijheid in sommige gevallen als 'last' ervaren. Waar vooral de zorg- en re-integratieconsultanten door de gemeentelijke regelgeving meer vrijheden hebben, moeten afwijkende beslissingen volgens strikte procedures worden verantwoord. Doordat veel consultants gemandateerd om zijn zelf beslissingen ten aanzien van deze uitzondering te maken, worden deze procedures als overbodig gezien.

De consultants daarentegen geven aan, zich niet gebonden te voelen aan regels. Rechtmatigheidsconsultanten zijn in hun werkzaamheden in redelijke mate gebonden aan regels, met name aan Rijksregels vanuit de Wwb. Ondanks de gebondenheid aan regels ervaren zij dit niet als last. Zorg- en re-integratieconsultanten hebben vooral te maken met de regelgeving van de gemeente als invulling van de Wwb taken. Deze regels bevatten veel 'mits' elementen. Hierdoor wordt de mogelijkheid tot afwijken vergroot. De betreffende respondenten ervaren deze vrijheid als zeer wenselijk.

De noodzaak tot sturing, verantwoording en toezicht

Hoewel de opzet van de wetgeving is veranderd van een gedetailleerde wetgeving (Abw) naar een kaderwetgeving (Wwb) heeft deze verandering voor de sturing weinig invloed gehad op de consultants. De enige merkbare verandering is de

³¹ Hierna: producteentheid

budgetverantwoordelijkheid die bij de gemeente is neergelegd. Door deze verandering is de sturing, maar ook de verantwoording, op bepaalde punten strikter geworden.

Daarnaast is binnen de producteenheid een grote mate van vrijheid voor gemandateerde consulenten. Zij ervaren sturing, in de vorm van uitgebreide procedures, niet noodzakelijk.

De noodzaak van toezicht is bij de consulenten niet aanwezig. In dit opzicht sluit, binnen de producteenheid, de mate van toezicht aan bij het inzicht van de consulenten. Op dit gebied worden dan ook geen lasten of irritaties ervaren.

Eisen aan de professionals vanuit de maatschappij

In de interviews is de vraag gesteld in hoeverre de eisen en verwachtingen van de cliënten overeenkomen met de regels waaraan de professionals gebonden zijn. Verondersteld wordt dat, wanneer de afstand tussen deze twee aspecten te groot is, dit kan leiden tot spanningen bij het uitvoeren van de werkzaamheden door de consulenten.

In zijn algemeenheid wordt aangegeven dat de gestelde regels en de eisen van de cliënten niet overeenkomen. Dit wordt echter niet gezien als een last. De consulenten benadrukken in dergelijke gevallen dat de regels van de wet nageleefd moeten worden. Wel wordt het belang van het samenwerkingsproces benadrukt. Hoewel de regels van de wet leidend zijn, moet volgens de consulenten samen met de cliënt worden gezocht naar oplossingen.

De consulenten krijgen in sommige gevallen te maken met lastige cliënten die de noodzaak tot het zoeken van werk of het werken voor de uitkering niet zien. Het begeleiden van deze cliënten wordt dan als minder prettig ervaren.

De verhouding tussen de verschillende instanties van de zorgketen

De invoering van de Wwb betekende dat de gemeente verantwoordelijk werd voor de re-integratie van bijstandcliënten. Vanuit deze verantwoordelijkheid moet er samengewerkt worden met re-integratiebureaus en het UWV. Gebrekkige samenwerking op dit gebied kan invloed hebben op het werk van de consulenten.

Ten aanzien van de samenwerking met de re-integratiebureaus zijn de consulenten positief. Deze verloopt volgens de respondent naar wens.

De samenwerking met het UWV Werkplein levert echter een hoop irritaties op bij de consulenten. Slechte bereikbaarheid, een trage handelingssnelheid, verschil in cultuur en in sommige gevallen incompetentie zijn irritaties door de consulenten aangegeven.

De wijze waarop instellingen hun werk- en ondersteunende processen invullen

Deze factor heeft niet echt een directe relatie met de regels vanuit de Wwb. Daarbij is deze factor nauw verbonden met voorgaande factor. Het betreft hier in het bijzonder de inrichting van interne processen van de eigen organisatie (de producteenheid) en van de interne processen van samenwerkingspartners.

De consulenten geven vooral de slechte bereikbaarheid van het UWV Werkplein aan als oorzaak voor toenemende last en irritaties. Daarnaast wordt de interne communicatie binnen de eigen organisatie als gebrekkig ervaren. Beslissingen komen veelal op de informele manier bij de consulenten terecht. Daarbij komt dat de tijd tussen het nemen van een beslissing en het ventileren van die beslissing naar de consulenten toe vaak aanzienlijk is.

Handelen van mensen

Het handelen van mensen speelt bij de lasten en irritaties die hiervoor genoemd zijn vrijwel altijd een rol. De slechte bereikbaarheid van het UWV Werkplein is te wijten aan de organisatieopzet van dit bedrijf, maar even zozeer aan het nalatig handelen van de mensen die binnen de organisatie werkzaam zijn. In dit opzicht levert deze factor voor de consulenten irritaties op.

De hoge mate van vrijheid zorgt binnen de producteenheid niet voor een merkbare ervaring van regeldruk. Hoewel binnen de producteenheid sprake is van een heterogene groep van afnemers van de dienst (de cliënten), wordt door de respondenten voldoende ruggensteun van de regels ervaren. Zodoende bieden de regels een stok achter de deur bij onzekere of afwijkende situaties.

De geopperde veronderstelling, dat de gegeven handelingsvrijheid de consulenten juist beperkt, wordt door de consulenten niet ondersteund. De vrijheid is in grote mate aanwezig, maar bij de invulling van die worden de consulenten veelal ondersteund, in plaats van beperkt, door de regels.

5.1.3 Beantwoording probleemstelling

Bij de beantwoording van de centrale probleemstelling wordt gekeken in welke mate de factoren van het ervaren van regeldruk aanwezig zijn. Op basis van de uiteenzetting in de vorige paragraaf is vast te stellen dat, de ervaring van regeldruk binnen de producteenheid Werk en Inkomen van de gemeente Enschede aanwezig is. Het betreft dan regeldrukervaring binnen de factoren 'politieke keuzes', 'verhouding tussen verschillende instanties' en 'wijze van invulling van werk- en ondersteunende processen'.

Vanuit de, in dit onderzoek gehanteerde, definitie van regeldruk ontstaan bij de drie factoren lasten en/of irritaties bij de naleving van regels.

Bij de politieke keuzes komt dit met name tot uiting in de lasten van de strikte, en als overbodig gekwalificeerde, procedures.

Ten aanzien van de factor 'verhouding tussen verschillende instanties' is de grootste bron van irritatie de samenwerking en de verhouding met het UWV Werkplein. Over het algemeen kan geconcludeerd worden, dat de ervaring van regeldruk een nagenoeg geen prominente rol speelt op het uitvoerende niveau van de Wwb.

Tot slot wordt de interne communicatie binnen de producteenheid als gebrekkig ervaren. Waar op andere terreinen uitgebreide procedures nageleefd moeten worden, ontbreken deze procedures voor de interne communicatie. Door het ontbreken van regels of een duidelijke structuur wordt door de consulenten regeldruk ervaren.

5.2 Opmerkingen en aanbevelingen

Ter afsluiting van dit onderzoek worden een aantal opmerkingen gemaakt. Bovendien zullen enkele aanbevelingen gedaan worden aan de gemeente, en dan in het bijzonder aan de producteenheid Werk en Inkomen.

Opmerkingen bij dit onderzoek

- 1) Hoewel in dit onderzoek aangegeven wordt dat regeldruk ervaren wordt, is met deze resultaten niet onomstotelijk bewezen dat er sprake is van een hoge mate van ervaring van regeldruk. Voor de beantwoording van de centrale probleemstelling van dit onderzoek is het voldoende geweest een beschrijving te geven van de wijze waarop uitvoerders van de Wwb regeldruk ervaren.

Uitspraken over de mate van de aanwezige ervaring van regeldruk, liggen buiten het bereik van het onderzoek.

- 2) De factoren die gebruikt worden voor het beschrijven van de ervaring van regeldruk, zijn opgesteld als basis voor een kwantitatieve nulmeting voor het in kaart brengen van de ervaring van regeldruk bij de Jeugdzorg. Om harde uitspraken over het ervaren van regeldruk binnen de uitvoeringsinstanties van de Wwb te doen, is het wellicht wenselijk eveneens een dergelijke nulmeting uit te voeren. De tijdsfactor is de belangrijkste factor voor het ontbreken van een kwantitatieve nulmeting in dit onderzoek
- 3) Dit onderzoek heeft een beperkte reikwijdte. Door enkel onderzoek te doen binnen één gemeente zijn de bevindingen beperkt generaliseerbaar. Dit onderzoek kan echter wel dienen als basis voor een (omvangrijker) vervolgonderzoek

Aanbevelingen voor de gemeente Enschede

- 1) De bevindingen van dit onderzoek geven onder andere aan, dat bij de consulenten enige aversie bestaat tegen de strikte procedures. Het idee is dat deze in veel gevallen overbodig zijn, doordat veel consulenten gemandateerd zijn. Door in bepaalde gevallen te kijken naar eventuele uitzonderingsmogelijkheden op de te volgen procedures, zouden deze irritaties kunnen verminderen.
- 2) Uit de interviews blijkt dat er, ten aanzien van de interne communicatie, verbeterpunten zijn. Een heldere communicatie zal leiden tot meer duidelijkheid onder het personeel. Bovendien zal een vergroting van de transparantie ten aanzien van de besluitvorming leiden tot meer begrip voor deze beslissingen. Tot slot leidt een snelle communicatie tot een beter werkbaar en duidelijker uitvoering van het te voeren beleid
- 3) De samenwerking met het UWV Werkplein vereist de aandacht. Het vergt tijd om tot een goede samenwerking te komen. Uit de interviews blijkt dat er verscheidene pogingen zijn gedaan om deze samenwerking te verbeteren. Het blijft echter een bron van irritatie onder de consulenten. Wellicht dat het houden van een inspraakronde onder de consulenten van de producteentheid Werk en Inkomen en de werknemers van het UWV Werkplein kan bijdragen aan een ontwikkeling van constructieve oplossingen voor dit probleem.

Referenties

Literatuur

Babbie, E, 2004, *The practice of Social Research*. Belmont, CA. Wadsworth/Thomson 10th edition

Bergsma, M, 2003, *Betrouwbaarheid en Kwaliteit van Kwalitatief georiënteerde Operational Audits. Methoden en technieken die de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde audits waarborgen*. Den Haag

Boer. J, de. Heesen, W & Ros, R, 2009, *De bijstand in de praktijk*. Deventer: Kluwer BV

Bosselaar. H, Bannink. D, Deursen, van. C & Trommel. W, 2007, *Werkt de Wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Meccano, Kennis en beleid

Croes. M.T, 2007, *Naar een 'bruikbare rechtsorde'*. Den Haag: WODC publicatie

Dorbeck-Jung. B.R, Oude Vrielink-van Heffen. M.J & Reussing. G.H, 2005, *Open normen en regeldruk. Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*. Enschede, Universiteit Twente Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie

Eindrapportage Jeugdzorgbrigade Overijssel, 2008, *Regels regeren niet*. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, 2003, *Metten is weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. Den Haag

King, 2004. In: Bergsma, 2003

Kvale, 1983. In: Bergsma, 2003

SER, 2004, *Nulmeting Administratieve Lasten PBO*. p 6

Shadish, W.R, Cook, T.D & Campbell, D.T, 2002, *Experimental an Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston, Houghton Mifflin Company

Staatsblad, 1995, *Algemene bijstandswet*, art. 118 (digitale versie)

Staatsblad, 2003, *Wet werk en bijstand*, nr 375, art. 2, 84

Staatsblad, 2003, *Inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand en van de Invoeringswet Wet werk en bijstand*, nr 386

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, *Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand*, 28 870, nr 3

Gestel. R.A.J, van & Hertogh. M.L.M, 2006, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Tilburg/Groningen, Universiteit van Tilburg en Rijksuniversiteit Groningen. Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)

Kuijk. J, van, Rens. C, van, Elfering. S & Gennip. H, van, 2008, *Beleving van regeldruk in het onderwijs*. Nijmegen: Radboud Universiteit

Zijdebos. A, 2008, *Belevingsmonitor Regeldruk*. Zoetermeer: Onderzoek door Stratus Marktonderzoek BV i.o.v. ministerie van Financiën

Bronnen

Gemeente Enschede, 2010, *organogram gemeente Enschede*.

http://www.enschede.nl/gemeente/organisatie/gemeentelijke_organisatie/Gemeente_Enschede_organogram.pdf

Gemeente Enschede, 2010, *organogram Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling*.

http://www.enschede.nl/gemeente/organisatie/gemeentelijke_organisatie/DMO/DMO_organogram.pdf

Gemeente Enschede, 2010, *Statistisch Jaarboek 2009/2010*.

<http://www.enschede.nl/gemeente/cijfers/statjaarboek/>

Bijlage I: Interviewvragen Medewerker Stafbureau

Voor mijn bacheloropdracht aan de Universiteit Twente ben ik bezig met een onderzoek naar de werking van de Wwb op uitvoerend niveau.

Dit interview is bedoeld om uw ervaring m.b.t. de werkzaamheden die u verricht in kaart te brengen. De antwoorden zullen niet te herleiden zijn naar u persoonlijk, zodat u de vragen vrijuit kunt beantwoorden.

Allereerst een aantal persoonlijke vragen

Persoonlijk

Wat is uw functie?

Wat is uw achtergrond?

Hoeveel uren werkt u per week?

Vanaf wanneer bent u in dienst?

De komende vragen hebben betrekking op uw huidige werkzaamheden:

Werkzaamheden:

Waaruit bestaan uw dagelijkse werkzaamheden?

Wat zijn de leuke onderdelen van uw werk? En waarom?

Wat zijn de minder leuke onderdelen van uw werkzaamheden? En waarom?

Aan wie moet u verantwoording afleggen over uw werkzaamheden?

Hoe ervaart u de samenwerking met de re-integratie bedrijven?

Hoe ervaart u de interne samenwerking?

Hoe ervaart u de samenwerking met het UWV en is deze veranderd?

Navolgende vragen hebben betrekking op de regelgeving bij de uitvoering van uw werkzaamheden. Kunt u, waar mogelijk, de vragen eveneens bezien vanuit het oogpunt van de consulenten?

Regels:

Bent u bij de uitvoering van u werkzaamheden erg gebonden aan regels?

Welke regels (vanuit het rijk dan wel vanuit de gemeente) zijn volgens u van het grootste belang? En waarom?

Wat vindt u van het totaal aantal regels waar u bij de uitvoering van uw werkzaamheden mee te maken krijgt?

Wat is u algemeen oordeel over de regels die u gebruikt? (bruikbaar of juist niet?)

Zijn er regels die u storen bij de uitvoering van u werkzaamheden? Zo ja wel?

Regeldruk wordt vaak omschreven als: "De administratieve lasten die ontstaan bij het naleven van (gedetailleerde) wetgeving." Hoe zou u regeldruk omschrijven?

In hoeverre komen de regels overeen met de eisen en verwachtingen die de cliënt heeft wanneer u ze begeleidt?

Hoe worden uw werkzaamheden beoordeeld?

Zijn er regels die van invloed zijn de beoordeling van uw werkzaamheden? Zo ja, welke?

Hoe wordt u ondersteund bij de toepassing van de regels? (Handboeken of zo?)

Nu zullen enkele vragen volgen m.b.t. de verandering van Abw naar Wwb. Zou u wederom u visie willen geven vanuit uw functie en waar mogelijk vanuit het oogpunt van de consulent

Vergelijking:

Wat is volgens u beoogd met de invoering van de Wwb

Hoe waren de werkzaamheden ingericht vóór de invoering van de Wwb?

Hebben er veranderingen plaats gevonden in de aard van het werk? Zo ja, welke?

Is er een verandering opgetreden in de case-load na de invoering van de Wwb? Zo ja, welke? (meer of minder)

Hebben er veranderingen plaats gevonden t.a.v. de regels waar u aan gebonden bent na de invoering van de Wwb? Zo ja, welke? (Meer of minder, vrijer of strikter)

Heeft er een verandering plaats gevonden in de regels m.b.t. de relatie consulent/cliënt? Zo ja welke?

Heeft er een verandering plaats gevonden in de regels en/of procedures m.b.t. de wijze van beoordeling van uw werk? Zo ja, welke?

Heeft er een verandering plaats gevonden in de manier van samenwerken bij de uitvoering van de Wwb? (Interne, UWV en re-integratiebedrijven) Zo ja, welke?

Tot slot:

Wat is u algemeen oordeel over de invoering van de Wwb?

Wat kan er volgens u nog verbeterd worden? (regels, organisatie etc.)

Bijlage II: Interviewvragen Consulent

Voor mijn bacheloropdracht aan de Universiteit Twente ben ik bezig met een onderzoek naar de werking van de Wwb op uitvoerend niveau.

Dit interview is bedoeld om uw ervaring m.b.t. de werkzaamheden die u verricht in kaart te brengen. De antwoorden zullen niet te herleiden zijn naar u persoonlijk, zodat u de vragen vrijuit kunt beantwoorden.

Allereerst een aantal persoonlijke vragen

Persoonlijk

Wat is uw functie?

Wat is uw achtergrond?

Hoeveel uren werkt u in de week?

Vanaf wanneer bent u in dienst?

De komende vragen hebben betrekking op uw huidige werkzaamheden:

Werkzaamheden:

Waaruit bestaan uw dagelijkse werkzaamheden?

Hoeveel cliënten begeleidt u momenteel? Wat is u case-load?

Wat zijn de leuke onderdelen van uw werk? En waarom?

Wat zijn de minder leuke onderdelen van uw werkzaamheden? En waarom?

Aan wie moet u verantwoording afleggen over uw werkzaamheden?

Hoe ervaart u de samenwerking met de re-integratie bedrijven?

Hoe ervaart u de interne samenwerking?

Hoe ervaart u de samenwerking met het UWV en is deze veranderd?

Wat zijn de minder leuke aspecten van het begeleiden van de cliënt?

Navolgende vragen hebben betrekking op de regelgeving bij de uitvoering van uw werkzaamheden

Regels:

Bent u bij de uitvoering van u werkzaamheden erg gebonden aan regels?

Welke regels (vanuit het rijk dan wel vanuit de gemeente) zijn volgens u van het grootste belang? En waarom?

Wat vindt u van het totaal aantal regels waar u bij de uitvoering van uw werkzaamheden mee te maken krijgt?

Wat is u algemeen oordeel over de regels die u gebruikt? (bruikbaar of juist niet?)

Welke regels helpen u bij het uitvoeren van uw werkzaamheden?

Zijn er regels die u storen bij de uitvoering van u werkzaamheden? Zo ja wel?

Regeldruk wordt vaak omschreven als: "De administratieve lasten die ontstaan bij het naleven van (gedetailleerde) wetgeving." Hoe zou u regeldruk omschrijven?

Wat is het effect van de regels op de relatie tussen u en de cliënt?

In hoeverre komen de regels overeen met de eisen en verwachtingen die de cliënt heeft wanneer u ze begeleidt?

Hoe worden uw werkzaamheden beoordeeld?

Zijn er regels die van invloed zijn bij de beoordeling van uw werkzaamheden? Zo ja, welke?

Hoe wordt u ondersteund bij de toepassing van de regels? (Handboeken of zo?)

Nu zullen enkele vragen volgen m.b.t. de verandering van Abw naar Wwb.

Vergelijking:

Hoe waren de werkzaamheden ingericht vóór de invoering van de Wwb?

Hebben er veranderingen plaats gevonden in de aard van het werk? Zo ja, welke?

Is er een verandering opgetreden in de case-load na de invoering van de Wwb? Zo ja, welke? (meer of minder)

Hebben er veranderingen plaats gevonden t.a.v. de regels waar u aan gebonden bent na de invoering van de Wwb? Zo ja, welke? (Meer of minder, vrijer of strikter)

Heeft er een verandering plaats gevonden in de regels m.b.t. de relatie consulent/cliënt? Zo ja welke?

Heeft er een verandering plaats gevonden in de regels en/of procedures m.b.t. de wijze van beoordeling van uw werk? Zo ja, welke?

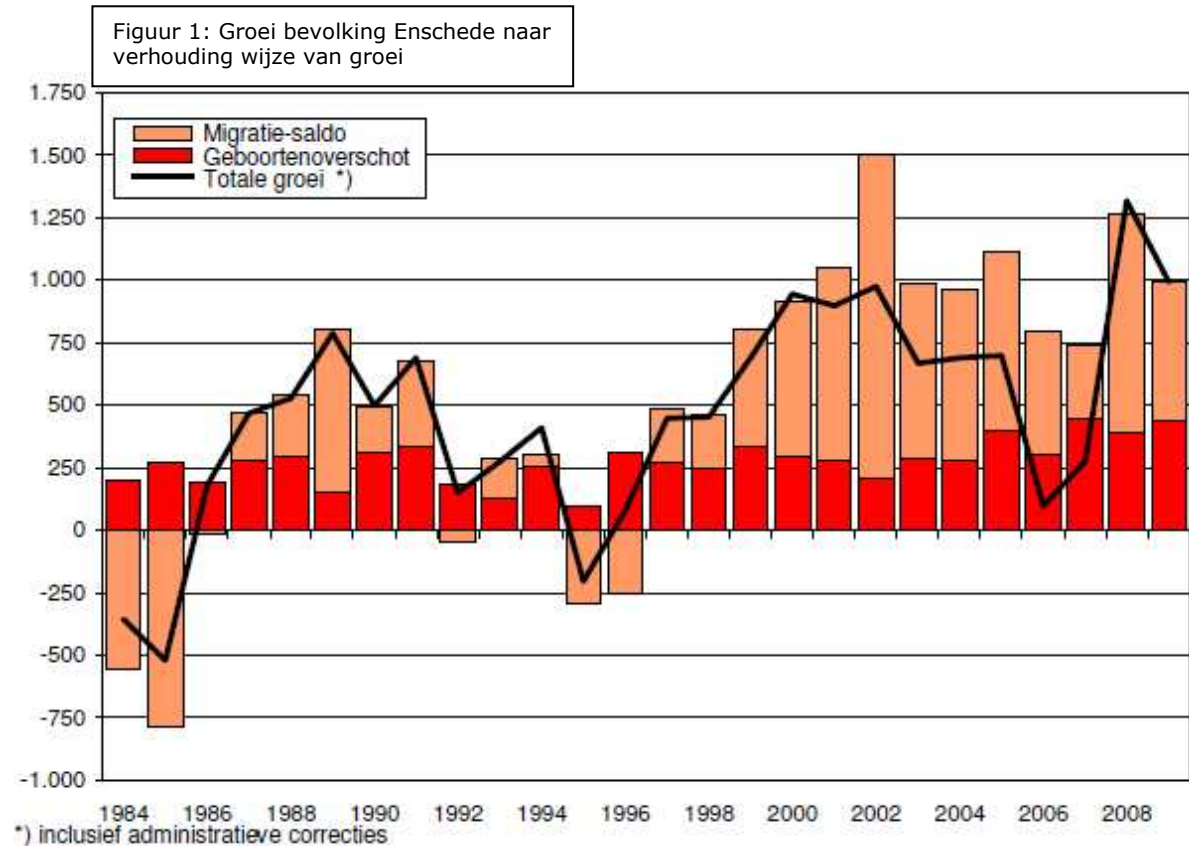
Heeft er een verandering plaats gevonden in de manier van samenwerken bij de uitvoering van de Wwb? (Interne, UWV en re-integratiebedrijven) Zo ja, welke?

Tot slot:

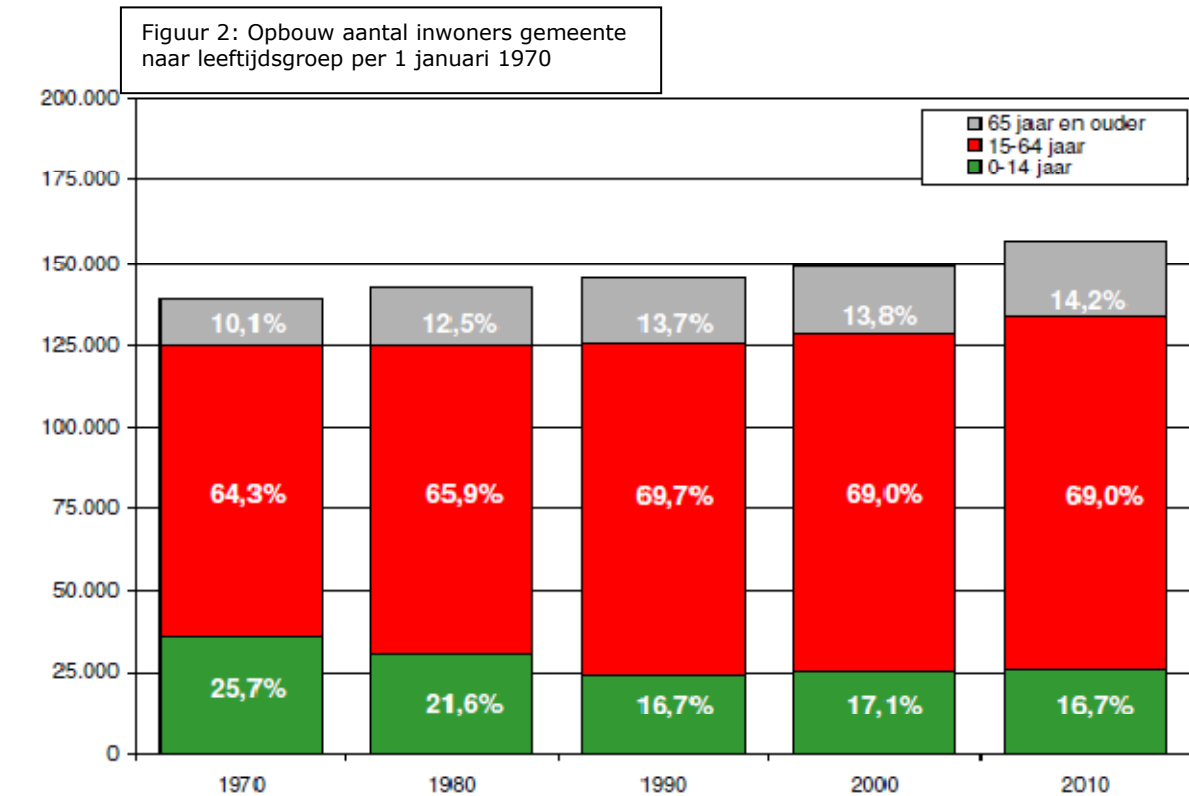
Wat is u algemeen oordeel over de invoering van de Wwb?

Wat kan er volgens u nog verbeterd worden? (regels, organisatie etc.)

Bijlage III: Cijfers gemeente Enschede



Bron: Statistisch Jaarboek Gemeente Enschede, 2010, p 7



Bron: Statistisch Jaarboek Gemeente Enschede, 2010, p 10

Figuur 3: Niet-werkzame
werkzoekenden naar inschrijfduur vanaf
2004

Inschrijfduur	2004	2005	2006	2007	2008
0 - 0,5 jaar	2.779	2.850	2.475	2.561	1.897
0,5 - 1 jaar	1.795	2.635	1.562	1.115	857
1 - 2 jaar	2.301	2.450	2.530	1.490	1.005
2 - 3 jaar	1.134	1.466	974	941	716
3 jaar en meer	2.152	2.163	2.319	1.960	3.019
totaal	10.161	11.564	9.860	8.067	7.494
w.v. langdurig werkeloos (> 1 jaar)	5.587	6.079	5.823	4.391	4.740

Bron: Statistisch Jaarboek Gemeente Enschede, 2010, p 57

Figuur 4: Niet-werkzame
werkzoekenden naar leeftijd en geslacht
per 31 december 2008

	Totaal		mannen		vrouwen	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
15 t/m 23 jaar	481	6,4	241	6,5	240	6,3
24 t/m 26 jaar	294	3,9	153	4,1	141	3,7
27 t/m 29 jaar	345	4,6	157	4,3	188	4,9
30 t/m 39 jaar	1.574	21,0	750	20,3	824	21,7
40 t/m 49 jaar	2.004	26,7	952	25,8	1.052	27,7
50 t/m 57 jaar	1.437	19,2	701	19,0	736	19,4
>= 58 jaar	1.359	18,1	738	20,0	621	16,3
onbekend						
Totaal	7.494	100	3.692	100	3.802	100

Het aantal werkend werkzoekenden
bedroeg 602

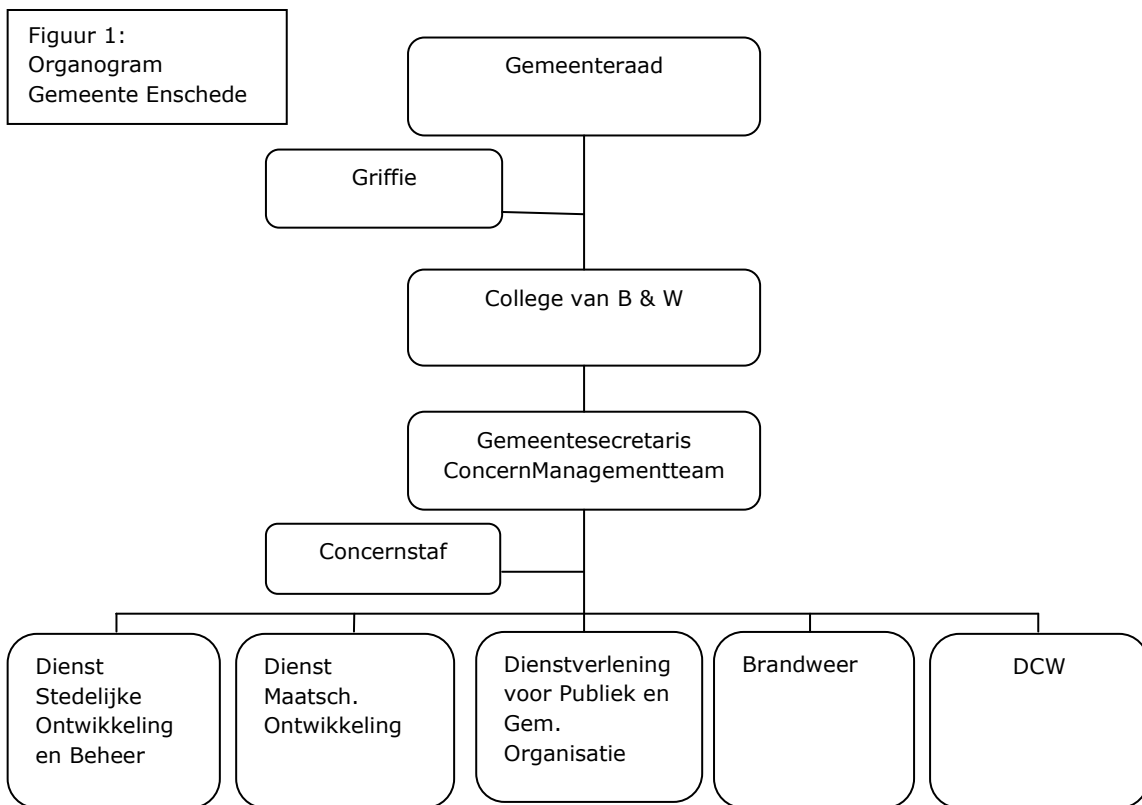
Bron: Statistisch Jaarboek Gemeente Enschede, 2010, p 54

Figuur 5: Niet-werkende werkzoekenden naar opleidingsniveau en geslacht per 2008

Opleidingsniveau	Totaal		mannen		vrouwen	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Basisonderwijs/ niet afgemaakte LBO of MAVO	2.823	37,7	1.260	34,1	1.563	41,1
gediplomeerd VMBO 1)	1.978	26,4	902	24,4	1.076	28,3
gediplomeerd MBO of HAVO/VWO	1.999	26,7	1.152	31,2	847	22,3
gediplomeerd HBO/ Bachelor	521	7,0	274	7,4	247	6,5
gediplomeerd Universiteit/Master	164	2,2	99	2,7	65	1,7
onbekend	9	< 1	5	< 1	4	<1
Totaal	7.494	100	3.692	100	3.802	100

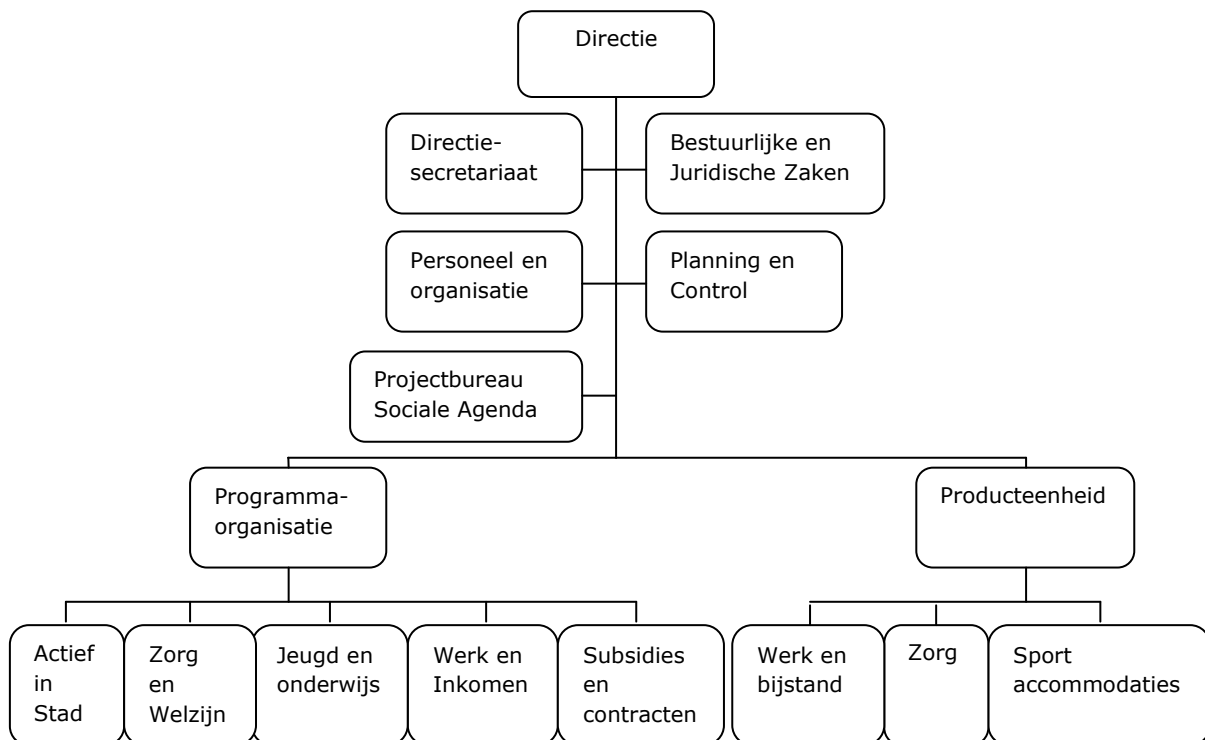
Bron: Statistisch Jaarboek Gemeente Enschede, 2010, p 55

Bijlage IV Gemeentelijke organisatie Enschede



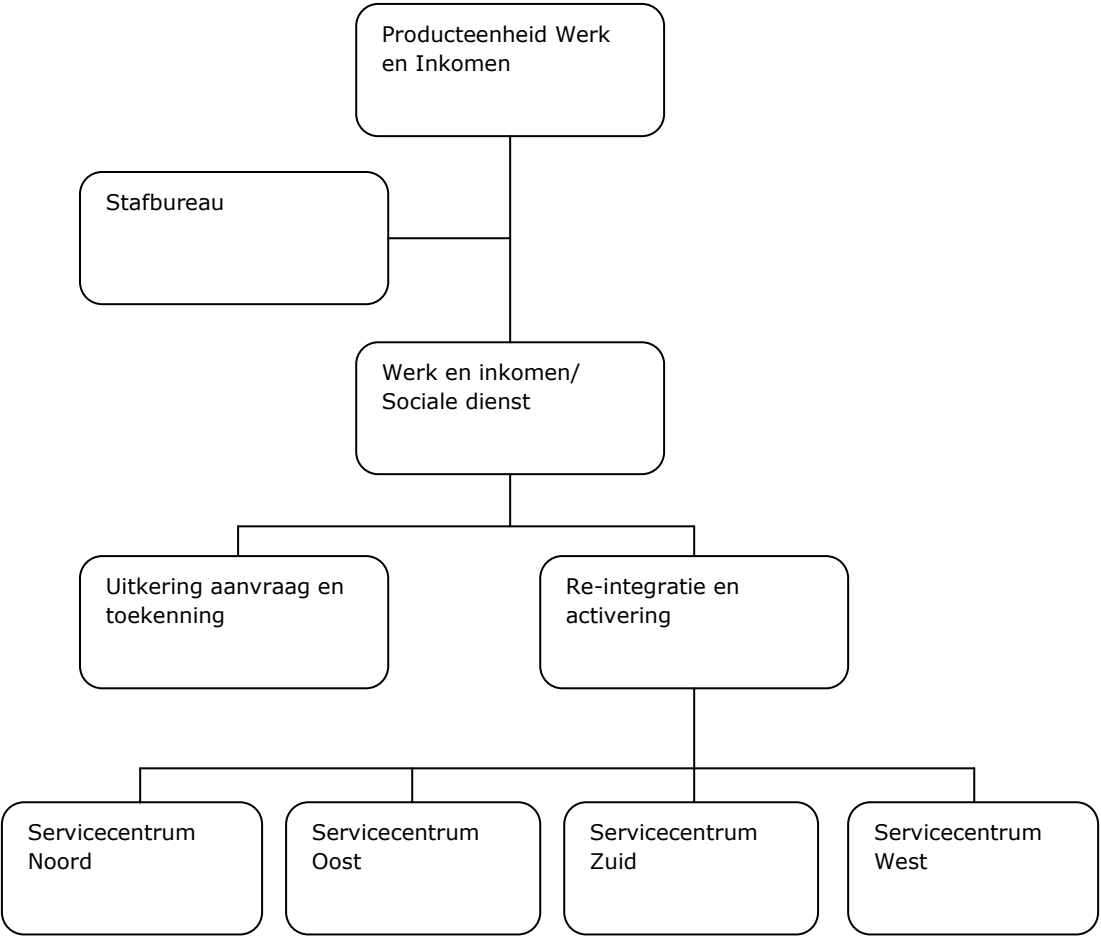
Bron: Gemeente Enschede, 2010

Figuur 2: Organogram Dienst
Maatschappelijke Ontwikkeling Enschede



Bron: Gemeente Enschede, 2010

Figuur 3: Organogram Producteentheid Werk en Inkomen



Bron: Interview Coördinator Kwaliteitszorg gemeente Enschede