

SLOT ESSAY

De noodzaak van kennis over beleid en uitvoering op regionaal niveau

ANNEKE VAN DER GIEZEN

Hoofd kennis-
centrum bij het
Uitvoeringsinstituut
Werknemersverze-
keringen

PIERRE KONING

Chief science officer
bij het Ministerie
van Sociale Zaken
en Werkgelegen-
heid en bijzonder
hoogleraar aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

Wie de artikelen in dit *ESB*-dossier leest, kan niet anders dan concluderen dat het onderzoek naar de activerende werking van de Nederlandse sociale zekerheid grote sprongen voorwaarts heeft gemaakt. Daar waar onderzoek eerst vaak kleinschalig was en zich sterk baseerde op enquêtes, voeren nu onderzoeken aan de hand van longitudinale, grootschalige bestanden de boventoon. Dit duidt op een toegenomen bewustzijn – niet alleen bij onderzoekers maar ook bij het Rijk (SZW, UWV, CBS) – omtrent de waarde van kennis voor beleid en uitvoering. Hiermee gelijk opgaand zijn ook de beschikbare methoden voor dit type onderzoek sterk verbeterd. Angrist en Pischke (2010) spreken in dit verband zelfs over een *credibility revolution in empirical economics*. Veel van de bijdragen in dit dossier zijn duidelijk een exponent van deze ontwikkeling: we lezen resultaten die volgen uit geavanceerde econometrische analyses, met een sterke nadruk op de berekende effecten van beleid.

Kennis voor beleidsmakers

Kennis over effecten van ingevoerd beleid maakt dit *ESB*-dossier interessant voor politici en beleidsmakers. De uitkomsten helpen immers om afwegingen te maken bij de kosten en de te verwachten opbrengsten van beleid. Dat begint met het ramen van effecten en eindigt met de fundamentele, politieke vraag of beleid heeft uitgepakt zoals men van tevoren bedacht had.

Om hierbij een sprekend voorbeeld uit dit dossier te noemen: de analyse van De Groot en Van der Klaauw maakt duidelijk dat een verkorting van de maximale WW-duur tot korter gebruik van de uitkering leidt, waardoor de WW-uitkeringslasten daalden maar ook de bijstandslasten toenamen – zij het in mindere mate. Het artikel leert verder dat het hier om kleine verschillen gaat, dus dat de verwachtingen bij dit type maatregelen niet te hooggespannen moeten zijn.

Vanuit de politiek is er ook een aanhoudende vraag naar de besteding van re-integratiemiddelen: worden deze nuttig aangewend of is er sprake van weggegooid geld? De enkele onderzoeksbevindingen naar het netto-effect van re-integratie laten voor ontslagwerklozen doorgaans slechts een bescheiden effect zien op de uitstroom uit de WW (Koning, 2012). Onder andere om die reden is er gekort op de re-integratiebudgetten voor deze groep. Recenter onderzoek toont aan dat dit – wat betreft de ingezette WW-trajecten uit het verleden – een goede keuze was: relatief duur ingekochte re-integratietrajecten bleken niet kosteneffectief, in tegenstelling tot goedkopere begeleiding (Heyma en Van der Werff, 2013).

Tussen systeemkennis en regionale kennis

Er lijkt dus weinig reden tot klagen: we zien onderzoekers die beleidsmakers en bestuurders bedienen met antwoorden op hun vragen. Deze vragen zijn voor onderzoekers beter beantwoordbaar geworden sinds het

beschikbaar komen van grootschalige bestanden als het Sociaal Statistisch Bestand en de Enquête Beroepsbevolking. Deze antwoorden kunnen bestuurders toepassen die het belastinggeld zo nuttig mogelijk willen besteden. Er is hier dus sprake van een goede match tussen kennisvraag en kennisaanbod. En het is ook wat betreft de evaluatie van de net ingevoerde Wet werk en zekerheid te verwachten dat de vraag naar en het aanbod van kennis elkaar hier weer zullen gaan vinden.

Maar in het licht van de Participatiewet – met steeds verder doorzettende decentralisaties op het terrein van werk en inkomen – zal kennis op regionaal niveau steeds belangrijker worden. De vraag is dus of beleid en kennis ook daar zullen samenkomen. Zo zien klantmanagers, verzekeringsartsen, arbeidsdeskun-

In het licht van de Participatiewet – met steeds verder doorzettende decentralisaties op het terrein van werk en inkomen – zal kennis op regionaal niveau steeds belangrijker worden

digen en andere adviseurs zich in het lokale domein dagelijks voor de vraag gesteld wat wijsheid is: wat is een adequate diagnosestelling, wanneer moet men wel of niet een traject inzetten, wel of niet doorverwijzen naar een hulpverlener dan wel schuldienstverlener, wanneer zijn loonkostensubsidies zinvol, hoe moet men activeren richting werk en hoe is misbruik hierbij te voorkomen? Dit gaat om vragen waarbij het primaat niet ligt bij het Rijk: het antwoord hierop is vaak sterk contextgebonden en qua methodiek liefst *evidence-based*. Een voorbeeld hiervoor is de nu al bestaande kennisontwikkeling en -deling op het terrein van arbeid en gezondheid georganiseerd via het Kenniscentrum Verzekeringsgeneeskunde (kader 1).

Het codewoord bij kennis voor de uitvoering is ‘maatwerk’: als we weten wat er effectief en verantwoord is, en waar en wanneer, dan zijn er een beter

beleid en een betere uitvoering mogelijk. Daarnaast is het belangrijk om goed zicht te houden op de vraag *waarom* iets effectief is of niet. Welke mechanismen zorgen ervoor dat interventies in het ene geval wel en in het andere geval niet tot bevredigende resultaten leiden (Pawson en Tilley, 2004)? Het maatwerk-idee is ook een van de basisgedachten waarop de recent ingevoerde Participatiewet is geënt: gemeenten krijgen ruimte voor het inzetten van eigen beleid en nieuwe instrumenten. Kennis op decentraal niveau draagt dan bij aan meer activering en meer maatwerk bij de nieuw bediende doelgroep, namelijk de jonggehandicapten.

Meer maatwerk en kennis daartoe vergt een sterke kennisontwikkeling en kennisevaluatiecultuur bij gemeenten. Bij kennisontwikkeling begint dit bij het

Het Kenniscentrum Verzekeringsgeneeskunde

KADER 1

Het Kenniscentrum Verzekeringsgeneeskunde (KCVG) is een gezamenlijk initiatief van het Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid (Divisie Klinische Methoden en Public Health) van het Academisch Medisch Centrum (AMC); de afdeling Sociale Geneeskunde van het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG); de afdeling Sociale Geneeskunde van het VU medisch centrum (VUmc) en de Divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Het doel van het Kenniscentrum is het bevorderen van de kwaliteit en de wetenschappelijke onderbouwing van de verzekeringsgeneeskunde door middel van het ontwikkelen en evalueren van methoden, richtlijnen, hulpmiddelen en interventies. Het onderzoek van het KCVG richt zich op het ontwikkelen van wetenschappelijk onderbouwde methoden, richtlijnen en hulpmiddelen voor de verzekeringsgeneeskunde, en op het vaststellen van de effectiviteit van interventies. Voorbeelden zijn evaluatiemethoden voor de praktijk, methoden ter bevordering en bewaking van de kwaliteit, en ‘evidence-based medicine’ voor verzekeringsartsen. Deze methoden en richtlijnen kunnen verzekeringsartsen in de praktijk gebruiken.

befes dat kennis cruciaal is voor vakmanschap, voor methodisch werken (Divosa, 2014). Het evalueren van kosteneffectiviteit is cruciaal bij schaarse middelen om de taken goed uit te kunnen voeren. Evaluatieonderzoek begint met een goede registratie en interpretatie van individuele gegevens, en eindigt – helemaal bovenaan op de evaluatieladder – met sociale experimenten. Hoe hoger op die ladder, hoe groter de noodzaak van hulp vanuit de wetenschap.

Volvoet het kennisaanbod?

De bestaande kennis biedt nog weinig handelingsperspectief aan uitvoerders om maatwerk echt gestalte te geven. Behalve dat de nadruk van wetenschappelijk effectiviteitsonderzoek vaak nog op de landelijke kennisvragen ligt, vinden gemeenten het vaak moeilijk om hun vragen voor wetenschappers te articuleren. Deels komt dit doordat daartoe de expertise en het vermogen ontbreken, of omdat alle aandacht naar beleidsvoorbereiding gaat. Grotere gemeenten maken soms gebruik van een kennisagenda, in samenwerking met een eigen onderzoeksafdeling. Maar ook daar is het al niet eenvoudig om bijvoorbeeld binnen de gemeente zicht te houden op klantpopulaties als ze het werk hervatten of zich – al dan niet tijdelijk – uit de arbeidsmarkt terugtrekken. Vervolgens is het dan nog een stuk lastiger om een slimme onderzoeksopzet te verzinnen om het re-integratie-instrumentarium te evalueren. Mochten gemeenten er bovendien in slagen om tot pilots of experimenten te komen, dan is er geen garantie wat betreft de commitment en het geduld van bestuurders en uitvoerders om tot zinvolle resultaten te geraken. Uitvoeringsinstellingen zullen primair de prioriteit bij de dagelijkse uitvoering leggen. Het vergt dus een strakke sturing om tegelijkertijd ook wetenschappelijk verantwoord te evalueren of het beleid en de uitvoering ervan effectief zijn (De Koning *et al.*, 2014). Het denken in (maatschappelijke) *business cases* – wat kost het en wat brengt het op? – staat steeds vaker op de agenda van bestuurders en uitvoerders op lokaal niveau.

Hoe kan regionale kennishonger ontstaan?

Dat er in het domein van werk en inkomen een betere kennisbasis voor uitvoerders nodig is, wordt inmiddels vrij algemeen gedeeld. Bijvoorbeeld door het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI), een landelijk overlegorgaan van organisaties – waaronder gemeenten en Divosa – de vereniging van managers van sociale diensten – die actief zijn in het sociale domein (Ko-

ning *et al.*, 2013; KWI, 2014). De komende jaren is er echter nog veel meer nodig om het kennisaanbod voor regionaal beleid en uitvoering sterker te maken. Van alle relevante partijen vergt dit een omslag in denken en doen. Dat begint met de uitvoerders zelf. De uitdaging is om veel systematischer naar het nut en de noodzaak van het beleidsinstrumentarium te kijken: wat is nu de toegevoegde waarde van het beleid dat we voeren? Hoe verantwoorden we de besteding van de schaarse middelen? Dit vraagt van lokale bestuurders lef om hun eigen beleid te evalueren op effectiviteit en om de initiatieven daartoe te omarmen.

Het vraagt lef van klantmanagers om op de werkvloer te professionaliseren. Wat dit betreft is de recente instelling van een beroepsvereniging voor klantmana-

De oproep aan hen is om dit proces te versnellen door zelf met uitvoerders te gaan praten – wat kunnen we voor elkaar betekenen?

gers al een flinke stap vooruit. En voor zover wij weten bestaat er nog geen lectoraat of leerstoel gericht op dit vakgebied. Doorslaggevend is uiteindelijk of lokale bestuurders en klantmanagers het belang zien van onderzoek, of ze mee willen werken aan onderzoek en onderzoeksresultaten buiten hun directe domein. Het is immers belangrijk om continu te leren, om zo ingebouwde routines te kunnen veranderen als deze niet effectief blijken (Groenewoud *et al.*, 2014).

Hoe meer stappen er in de uitvoering gezet worden, hoe meer onderzoekers ook een bijdrage kunnen leveren. De oproep aan hen is om dit proces te versnellen door zelf met uitvoerders te gaan praten – wat kunnen we voor elkaar betekenen? Logistiek is dit een uitdaging. Er zijn bijna 400 gemeenten, dus waar begin je dan? Onderzoekers aan de Vrije Universiteit van Amsterdam hebben hiervoor een nieuwe aanpak bedacht: www.lokaal15.nl. Deze *online community* biedt een podium voor kennisvragen en kennisaanbod. Daar-

naast biedt KWI op www.onderzoekwerkeninkomen.nl een toegankelijke database voor kennis op het terrein van werk en inkomen. Ook zal SZW met VNG en Divosa – en in afstemming met KWI – een meerjarig kennisprogramma opzetten (SZW, 2014). Doel daarvan is het ontwikkelen van kennis die aansluit bij de behoefte en kennis van de gemeenten en arbeidsmarktregio's zelf, en die ook voldoet aan de standaarden die nodig zijn om tot deugdelijke effectuitkomsten te komen. Daarin zullen experimenten een belangrijke rol moeten vervullen.

Voor onderzoekers zijn er veelvuldig kansen om beleidseffecten te gaan meten, nu het taboe op veldexperimenten grotendeels van de baan is. Bestuurders zijn er steeds sterker van doordrongen dat effectiviteit telt, en klantmanagers zijn zich meer en meer bewust dat het anders moet met alle nieuwe taken. Het mes snijdt dan dus aan meerdere kanten, namelijk wat betreft een verbeterperspectief voor de uitvoerings-

praktijk en de professionalisering ervan, wat betreft deugdelijke effectmeting en onderzoekers die dichter bij de uitvoeringspraktijk komen te staan. Dat alles zal hopelijk ook steeds meer gebeuren op het niveau van de regionale of gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

LITERATUUR

Angrist, J.D. en J.-S. Pischke (2010) The credibility revolution in empirical economics: how better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3–30.

Divosa (2014) *Ons vakmanschap helpt hen vooruit*. Utrecht: Divosa.

Groenewoud, M., S.T. Slotboom en R.C. van Geuns (2014) Vakkundig vervolg. Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie. *Regioplan publicatie*, 13237.

Heyma, A. en S. van der Werff (2013) Een goed gesprek werkt. (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. *SEO rapport*, 2013(72).

Koning, P. (2012) Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: J. Uitermark, A.-J. Gielen en M. Ham (red.) *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: Van Genneep.

Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee et al. (2014) *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*. Amsterdam: SEOR/Regioplan.

Koning, P., M. Paantjens, C. Vaal en R. van der Veen (red.) (2013) *Investeren in participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen*. Rapport van het Kennisplatform Werk en Inkomen op www.onderzoekwerkeninkomen.nl.

KWI (2014) *Investeren in participeren. Kennis voor de praktijk*. Artikel van het Kennisplatform Werk en Inkomen op www.onderzoekwerkeninkomen.nl.

Pawson, R. en N. Tilley (2004) *Realist evaluation*. Artikel op www.communitymatters.com.au.

SZW (2014) *Kamerbrief kennisontwikkeling voor gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. 2014-0000152134, 19 december.