

TNO-rapport

Evidence based beleid: van wetenschap naar praktijk in het werkveld van sociale diensten Een literatuur- en praktijkverkenning

Behavioural and Societal Sciences

Polarisavenue 151
2132 JJ Hoofddorp
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl

T +31 88 866 61 00

F +31 88 866 87 95

infodesk@tno.nl

Datum	15 december 2011
Auteur(s)	B.M.F. Fermin J.J.M. Besseling
Opdrachtgever	VP
Projectnaam	KIP NWNW Institutionele belemmeringen
Projectnummer	

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

© 2011 TNO

Inhoudsopgave

1	Samenvattende analyse en aanbevelingen	3
2	Inleiding	12
2.1	Aanleiding en relevantie van het onderzoek	12
2.2	Onderzoeksvragen	13
2.3	Onderzoeksaanpak.....	13
2.4	Leeswijzer	14
3	Bevindingen uit de literatuur	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Deming cirkel is referentiekader	15
3.3	Relatie tussen onderzoek en ontwikkeling van beleid, macro-perspectief.....	16
3.4	Modellen en aanbevelingen voor implementatie	20
3.5	Literatuur over de kennisbenutting in de praktijk.....	22
3.6	Voorbeelden kennisontsluiting: BIMRA, Interventies naar Werk en Het Gilde.....	24
4	Kennis, van wetenschap naar gemeentelijke praktijk	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Toepasbaarheid wetenschappelijke kennis in de praktijk is beperkt.....	27
4.3	Methoden en uitkomsten zijn zelf onderwerp van discussie	28
4.4	Kennisstructuur en –cultuur ontbreekt.....	29
5	Kenmerken gebruiker: de klantmanager.....	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Diversiteit in beroepsopvattingen en gehanteerde methoden.....	33
5.3	Omgaan met verschillende, soms tegenstrijdige belangen.....	34
5.4	Oriëntatie op rechtmatigheid en processen.....	35
6	Kenmerken organisatorische context	37
6.1	Inleiding	37
6.2	Kenmerken en kennisbehoefte organisatie	37
6.3	Rol management in professionalisering en kenniscultuur in organisatie	38
6.4	Informatie vooral gericht op verantwoording en strategisch gebruik.....	39
6.5	Dynamiek van het lokale beleidsproces	39
6.6	Rol kennis bij inkoop re-integratie-instrumenten en trajecten	40
7	Kenmerken politieke en regionale context	42
7.1	Inleiding	42
7.2	Prikkels vanuit de landelijke politiek	42
7.3	Prikkels vanuit lokale politiek.....	43
	Bijlage 1: Geïnterviewde personen	45
	Bijlage 2: Verantwoording literatuuronderzoek.....	46
	Bijlage 3: Kennisontsluiting door BIMRA, Interventies naar Werk en Het Gilde.....	48
	Bijlage 4: Literatuurlijst	51
	Bijlage 5: interviewvragen.....	53

1 Samenvattende analyse en aanbevelingen

1.1 Onderzoeksopzet en vraagstelling

Aanleiding voor dit onderzoek is de ervaring dat nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek niet of slechts langzaam hun weg vinden naar de beleids- en uitvoeringspraktijk van activering en re-integratie. We gaan er daarbij vanuit dat door een beperkte benutting van wetenschappelijke kennis niet de optimale resultaten worden bereikt in de uitvoeringspraktijk. Doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren aan het verbeteren van de aansluiting tussen onderzoek en de praktijk. Alvorens te zoeken naar mogelijkheden om de aansluiting te verbeteren, wilden we eerst een goed en actueel beeld krijgen bevindingen in de literatuur en in de praktijk met betrekking tot kennisimplementatie en –gebruik in het veld van de sociale zekerheid. We hebben deze verkenning uitgevoerd om antwoord te krijgen op de volgende twee vragen:

1. Welke factoren bepalen waarom wetenschappelijke inzichten, op het gebied van activering en re-integratie, wel of juist niet worden toegepast in de praktijk? Wat zijn succes- en faalfactoren?
2. Hoe kan de aansluiting tussen wetenschap en praktijk worden geoptimaliseerd?

Kennis definiëren we in dit onderzoek ruim. Het gaat om kennis die verkregen is op basis van systematische observatie en/of theoretische onderbouwing via methoden die in sociaalwetenschappelijk onderzoek gangbaar zijn. Idealiter is het *evidence based* en gepubliceerd in *peer reviewed* tijdschriften. Met betrekking tot activering en re-integratie gaat het om kennis op het gebied van diagnose (kennis klant), interventies (kennis over instrumenten), profiling (de optimale combinatie tussen klant en instrument) en het gebruik van prestatie-indicatoren (met name ook als het gaat om andere effecten dan uitstroom uit de uitkering).

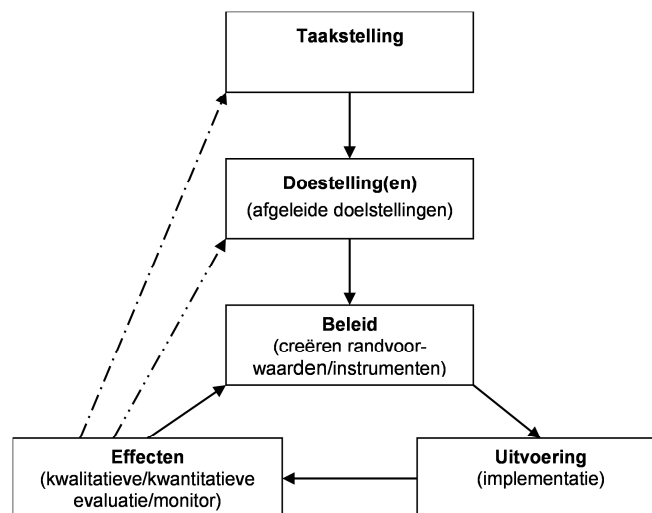
Het onderzoek startte met een verkenning van wat er in de literatuur bekend is over implementatie van kennis, lokaal en landelijk, in het domein van activering en re-integratie. Vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met stafmedewerkers van gemeenten als (eind-) gebruiker van de informatie, met wetenschappers en met medewerkers van RWI en Divosa als kennisontwikkelaars en adviseurs. Met de gesprekken wilden we een actueel beeld krijgen van de ervaringen en opvattingen van 'praktijkdeskundigen' én de in de literatuur gevonden factoren toetsen in inkleuren. Omdat in de literatuur telkens wordt gewezen op het belang van een goede gebruikersanalyse, hebben we ons voor de interviews gefocust op één groep potentiële gebruikers van kennis: de uitvoeringspraktijk van gemeenten.

In dit hoofdstuk geven we een samenvattende analyse van de bevindingen uit de literatuurverkenning en de interviews. Allereerst staan we echter stil bij de vraag hoe idealiter kennis een rol speelt in de vorming van beleid en de realisatie daarvan in de uitvoeringspraktijk. We sluiten af met enkele aanbevelingen en met een korte nabeschuiving.

1.2 Veronderstelling: kennis is input voor de beleidscyclus

Allereerst staan we stil bij de vraag op welke manier kennis zijn weg kan vinden naar beleid en uitvoering. De Deming cirkel met de stappen *Plan, Do, Check* en *Act* is daarvoor een breed toegepast denkkader dat uitgaat van een rationele besluitvorming op basis van voortschrijdend inzicht (kennis). Het LISV (LISV, 2002) heeft aan deze stappen het begrip 'taakstelling' toegevoegd. Een organisatie in de sociale zekerheid heeft een taakstelling en formuleert vanuit die taakstelling de doelstellingen en richt op basis daarvan de uitvoering in. Het monitoren van de uitvoering en de effecten geeft vervolgens wel of geen aanleiding tot bijstelling van het beleid en/of de taak- of doelstelling. Onderzoekers gaan vaak (impliciet) uit van deze beleidscyclus als ideaaltypische beschrijving hoe kennis ingepast wordt in beleid en uitvoering. In deze opvatting vormen kennisontwikkeling en nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek input voor de beleidscyclus met als opbrengst optimalisering van de uitvoeringsresultaten.

Figuur 1.1 Beleidscyclus voor sociale zekerheidsorgaan (LISV, 2002).



1.3 Gevonden factoren en knelpunten

De factoren en knelpunten die we in de literatuur en de interviews tegenkwamen, hebben kort samengevat vooral te maken met het ontbreken van een structuur om kennis te ontwikkelen en te implementeren, de aard en toepasbaarheid van de ontwikkelde kennis en het ontbreken van een vruchtbare bodem om de kennis te laten landen en consumeren. Hieronder vatten we de belangrijkste factoren samen. Voor een uitgebreide beschrijving van de literatuur- en interviewbevindingen verwijzen we naar de hoofdstukken 3 en 4.

Beleidsontwikkeling is in de praktijk geen rechtlijnig rationeel proces

Onze verkenning geeft aan dat de Demingcirkel of beleidscyclus geen goede weergave is van praktijk. De beleidsontwikkeling is niet te typeren als een rechtlijnig rationeel proces. Het beleid en de praktijk van re-integratie vindt plaats binnen een maatschappelijke context van vele partijen, meerduidige doelen en een diffuse machtsverdeling. De ontwikkeling gaat volgens het zogeheten gemengde model

met meerdere conflicterende doelen. De volgorde van beleidsprocessen wordt strategisch gekozen, er is beperkte informatie over beleidsinstrumenten en er zijn meerdere actoren die onderhandelen. Overigens geldt dat niet alleen in de sociale zekerheid maar ook in andere beleidsdomeinen zoals dat van VWS (Keijsers e.a. 2005). De studie van Van Gestel e.a. (2009) over de invulling van arbeidsbemiddeling vanaf 1980 geeft aan dat er door de politiek sterk uiteenlopende keuzes zijn gemaakt over de inrichting en verantwoordelijkheidsverdeling met als gevolg weinig continuïteit in de wijze van uitvoering en dus ook in het kunnen doorlopen van de beleidscyclus. In 't Veld (2010) benadrukt dat besluitvorming veelal plaatsvindt vanuit geheel verschillende referentiekaders. Verschillende actoren hebben een heel andere visie en waardering van 'dezelfde' werkelijkheid. In het onderhandelingsproces dat daar het gevolg van is, wordt informatie in de sociale zekerheid niet inhoudelijk maar strategisch ingezet. De uitkomsten van de interviews laten zien dat ook op gemeentelijk niveau kennis strategisch wordt gebruikt. Kennis wordt veelal gebruikt om nieuw beleid en nieuwe keuzes te onderbouwen in plaats dat beleid uit kennis volgt. Ook de constante nadruk op het afleggen van (politieke) verantwoording leidt tot een strategisch gebruik van informatie en kennis, hetgeen een groot spanningsveld vormt met de gewenste transparantie en het doel van een lerende organisatie. Een bijkomend probleem is dat het aanvankelijke doel van (landelijke) beleid en de (politieke) afrekening niet altijd overeenkomen of dat pas achteraf, nadat het beleid ingezet is, evaluatiecriteria worden benoemd.

Kennis is niet eenduidig en vaak omstreden

Een probleem voor kennisontwikkeling in de sociale zekerheid is dat de noodzakelijke randvoorwaarden niet aanwezig zijn. Enerzijds wordt in de literatuur (Koning en Heyma, 2008; Collewet e.a. , 2010) en gesprekken gewezen op het ontbreken van een systematische en onafhankelijke gegevensverzameling. Een dergelijke database is noodzakelijk om effectiviteit van interventies en werkprocessen te kunnen monitoren en evalueren. Anderzijds bestaat in de wetenschap nog geen consensus over de informatie die noodzakelijk is bijvoorbeeld wat de werkzame elementen zijn¹ en hoe deze re-integratiemechanismen wordt gefaciliteerd, maar ook begrensd door contextuele factoren (Sol e.a., 2011).

In 't Veld benadrukt dat door de complexiteit van het probleem, de verschillende perceptie en waardering van het maatschappelijke probleem, er geen eenduidige kennis is en er ook geen eenduidige oplossing door de onderzoeker mogelijk is. Dat is een belangrijk verschil met de natuurwetenschappen. Als in een laboratorium een experiment wordt uitgevoerd, dan zal een volgende keer onder identieke omstandigheden het resultaat identiek zijn. In de maatschappelijke werkelijkheid spelen heel veel niet te beheersen en/of te operationaliseren factoren een rol. Ook de geïnterviewden wijzen erop dat in de praktijk de randvoorwaarden, de opvattingen en motivatie van een cliënt en de context veel bepalender worden geacht voor de keuze en het resultaat van een interventie of traject dan de vraag of de aanpak *evidence based* is.

¹ Sol e.a. (2011) onderscheiden de volgende 11 werkzame mechanismen en geven aan dat andere onderzoekers mogelijk tot een andere indeling zouden komen: activerings-, begeleidings-, faciliterings-, identiteits-, informatie-, leer, matchings-, sociale waarderings-, sanctie-, vertrouwens- en compensatiemechanisme

Kennis is niet toepassingsgericht

Uit de interviews kwam naar voren dat het geringe gebruik van wetenschappelijke kennis bij gemeente niet alleen het gevolg is van het nagenoeg ontbreken van prikkels daarvoor, maar ook te maken heeft met de kwaliteit van het onderzoek vanuit het perspectief van de gebruiker in het veld. Nog los van discussies over de gebruikte onderzoeksmethoden en de uitkomsten, is de ervaring dat het meeste onderzoek dat gepubliceerd wordt niet gericht is op toepassing in de praktijk. Zowel in de literatuur als in de gesprekken komt naar voren dat onderzoek naar de uitvoering van de sociale zekerheid meestal gericht is op landelijk beleid en vaker het karakter heeft van verantwoordingsonderzoek dan van kennisontwikkeling ten behoeve van professionalisering van de praktijk. Veel onderzoek sluit onvoldoende aan bij de wensen en mogelijkheden van de gebruiker. Wat de wensen en mogelijkheden zijn waar het onderzoek op moet aansluiten, is echter (nog) niet gespecificeerd.

Ontsloten kennis wordt niet meegewogen bij de inzet en inkoop van trajecten

Vanuit professionele en/of politieke opvattingen zien we wel een telkens terugkerende behoefte om in het stelsel tot kennisdeling en –ontwikkeling te komen. Zo zijn er meerdere initiatieven geweest om kennis te ontsluiten. BIMRA (Groothoff e.a. 2008) en Interventies naar Werk bieden op hun websites een overzicht van interventies die systematische beschreven zijn. De website interventies naar Werk is recentelijk aangepast om de informatie toegankelijker te maken. De informatie wordt door de re-integratiebedrijven aangeleverd op basis van vrijwilligheid. De websites zijn dan ook niet compleet en geven geen of nauwelijks een indicatie van de effectiviteit van interventies. In de interviews werd aangegeven dat de informatie van deze websites nauwelijks een rol spelen in de keuze voor in te zetten of in te kopen trajecten.

De uitvoeringspraktijk is weinig homogeen en niet kennis gedreven

Een oplossingsrichting die in de literatuur en gesprekken wordt aanbevolen is dat de uitvoerders zich verder moeten professionaliseren. Waarmee bedoeld wordt dat de klantmanager meer geschoold moet worden, over de geschikte competenties moet beschikken en *evidence based* werken aan de basis van hun re-integratiebegeleiding zou moeten liggen (Collewet e.a., 2010; Gardner e.a. 2010). In de literatuur wordt ook benadrukt dat organisaties als gemeenten een verantwoordelijkheid en de mogelijkheid hebben om kennis onderdeel te maken van hun uitvoeringsproces en van de aansturing van de professionals. Niet alleen de klantmanager moet zich professionaliseren, maar ook het systeem waarin zij werken zou moeten professionaliseren. Het systeem zou zo ontworpen moeten worden dat de klantmanagers beperkte keuzevrijheid hebben. Op basis van kennis over doelgroep en effectiviteit van interventies geeft het systeem aan wat de *preferred* aanpak is waarvan de klantmanager beargumenteerd kan afwijken. Op deze wijze zou het mogelijk moeten zijn de werkprocessen kennis gedreven te maken en tot een lerende organisatie te komen.

Besseling en Fermin (2001) exploreerden de mogelijkheden voor een beslissingsondersteunend systeem voor arbeidsdeskundigen en constateerden destijds dat de uitvoeringspraktijk van re-integratie door UWV onvoldoende uniform was voor het ontwikkelen van een kennissysteem voor trajectkeuzes. Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat de huidige doelstellingen en uitvoering van re-integratie per gemeente nog steeds sterk kunnen verschillen. Dit sluit aan bij de constatering in Het Gildeproject, waarin impliciete praktijkkennis wordt

geëxpliciteerd. Zij constateren dat de homogeniteit in werkwijze in praktijk minder groot is dan verondersteld. Veel gemeenten sturen vooral op output (aantal trajecten) en laten de inhoudelijke keuzes over aan de professionaliteit van de klantmanager. Ze merken daarbij op dat gaan sturen op de inhoud (als ze dat al zouden kunnen) door de werkvloer veelal ervaren zou worden als een vorm van 'wantrouwen'.

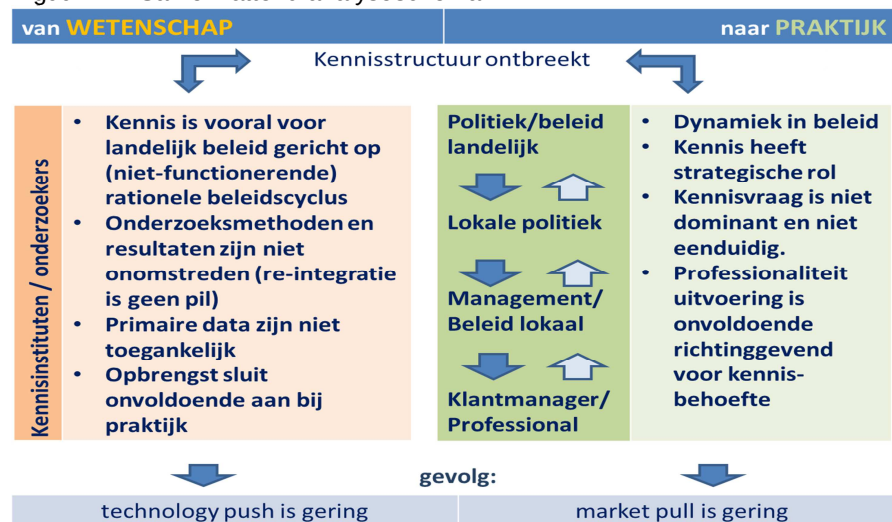
Duurzame plaatsing is niet het enige criterium en vaak niet het belangrijkste

Vanuit wetenschap wordt ervoor gepleit om in de uitvoeringspraktijk een effectief sturingssysteem te hanteren dat bijdraagt aan het doel van veel duurzame plaatsingen (Koning en Heyma, 2008). In de praktijk hebben de uitvoerders en hun managers naast de wens tot doelmatige re-integratie en veel duurzame plaatsingen echter ook andere, in de tijd wisselende doelen die hun werkproces sturen. Bijvoorbeeld de politieke wens tot een sluitende aanpak, beheersing van het werkproces en van het budget, de nadruk op rechtmatig handelen of de keuze voor een specifieke aanpak of doelgroep. Uit de interviews komt naar voren dat dit soort doelstellingen in de praktijk meer prioriteit krijgen dan de doelstelling van duurzame plaatsingen. De drijfveer om het werkproces zo in te richten en te faciliteren dat gestuurd wordt op het realiseren van een zo hoog mogelijke netto-effectiviteit is daarmee beperkt. Dit geldt ook voor de behoefte om door gegevensverzameling inzicht te bieden in de netto-effectiviteit van de eigen werkprocessen en de vraag hoe een hogere effectiviteit gerealiseerd kan worden. Met andere woorden: er zijn in de uitvoeringspraktijk nauwelijks institutionele prikkels om de uitvoeringspraktijk te innoveren en te verbeteren vanuit het oogpunt van meer duurzame plaatsingen.

1.4 Analyse van de problematiek

In deze paragraaf plaatsen we de gevonden factoren in een samenvattend analyseschema. Daarin onderscheiden we de drie elementen die een rol spelen in de vraag waarom wetenschappelijke kennis zo moeilijk landt in de praktijk van activering en re-integratie: de uitvoeringspraktijk, de wetenschap (kennisontwikkeling) en een structuur om kennis te ontwikkelen en te implementeren (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2. Samenvattend analyseschema



De uitvoeringspraktijk

Zowel uit de literatuur als uit de interviews komt naar voren dat het in de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid ontbreekt aan een vruchtbare bodem om wetenschappelijk kennis te laten landen en consumeren. De dynamiek bij de totstandkoming van (de invulling van) het beleid, zowel op landelijk als op lokaal niveau, is groot. De inrichting en verantwoording van het beleid zijn sterk politiek gedreven, waardoor kennis een strategisch karakter heeft, niet alleen in de relatie tussen landelijk en lokaal beleid, maar ook tussen de lokale politiek en de lokale ambtelijke uitvoering. Het strategische karakter van kennis zorgt voor een rem op de transparantie en een eenduidige doeldefiniëring die nodig is voor kennisontwikkeling. Vanuit een innovatieperspectief geldt dat de *market-pull* gering is.

De wetenschap (kennisontwikkeling)

Aan de andere kant kunnen de wetenschap aan de praktijk onvoldoende duidelijk maken wat de baten zijn van het implementeren van de ontwikkelde kennis. Los van de methodische issues, constateren we dat onderzoek veelal onvoldoende aansluit bij de praktijk. Daarbij gaat het zowel om de resultaatdefinities (effect op uitkerings- en uitvoeringskosten) als om de vraag hoe de kennis concreet kan worden toegepast in individuele casuïstiek binnen de context van de vigerende beleidsregels. Vanuit een innovatieperspectief levert de huidige stand van de wetenschap dan ook onvoldoende *technology-push* om de praktijk te overtuigen.

De kennisstructuur

Uit de literatuur en de gesprekken komt naar voren dat er voor het ontwikkelen en kunnen implementeren van kennis een 'kennisstructuur' nodig is. Hoewel van alle kanten wordt geroepen dat re-integratiemiddelen effectiever moeten worden ingezet, is er op dit moment echter geen eenduidige probleemeigenaar die verantwoordelijk is voor het organiseren van de daarvoor nodige kennisontwikkeling. De landelijke overheid legt de verantwoordelijkheid voor de invulling van het beleid neer bij de gemeenten. Het investeren in structurele kennisontwikkeling en langlopend onderzoek overstijgt de verantwoordelijkheid en belangen van individuele gemeenten en er is ook geen kennisinstituut dat de rol vervult en de erkenning geniet als kenniscentrum.

1.5 Aangrijpingspunten voor verbetering

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag – hoe kan de aansluiting tussen wetenschap en praktijk worden geoptimaliseerd – is niet eenvoudig te geven. De beschrijving hierboven laat zien dat het om een complex vraagstuk gaat waarvoor niet zo maar een ei van Columbus te vinden is. Dat wil niet zeggen dat het geen zin heeft om te zoeken naar oplossingen. De behoefte aan kennis over effectiviteit van activerings- en re-integratiebeleid wordt in toenemende mate breder en urgenter geuit en de verkenning laat meerdere praktijkinitiatieven zien die als doel hebben de uitvoering te professionaliseren. De insteek zou ons inziens moeten zijn om in de kennisontwikkeling aan te sluiten bij dergelijke initiatieven en ontwikkelingen. Uit de literatuur en interviews hebben we een aantal voorwaarden gedestilleerd die van belang zijn om de ontwikkelde kennis te (laten) implementeren. De gevonden succesfactoren zijn overigens vooral als aanbevelingen geformuleerd en zijn geen *evidence based* randvoorwaarden die gezorgd hebben voor succesvolle

kennisimplementatie. Verder moge het duidelijk zijn dat (slechts) een beperkt deel van de kennisontwikkeling gericht is op directe implementatie.

Zet perspectief van doelgroep voorop

Als succesvoorwaarde voor toegepast onderzoek wordt benadrukt om te werken vanuit het perspectief van de doelgroep:

- Onderzoek wordt gedreven door een veldprobleem.
- Ontwerp en richt het onderzoek op oplossingen (te realiseren door bepaalde gebruikersgroep).
- Werk vanuit het perspectief van de gebruikersgroep en niet van de belangeloze toeschouwer/onderzoeker.

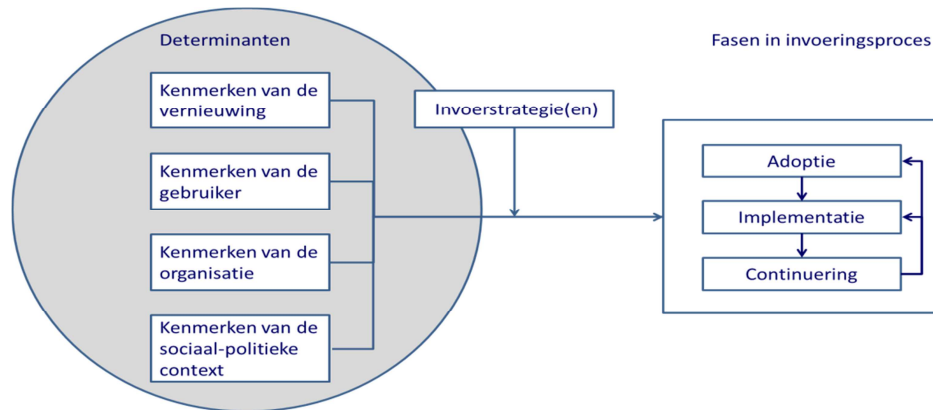
Onderken de stakeholders, hun belangen en weerstanden

Onderken wie de stakeholders zijn en wat hun belangen en weerstanden zijn (Franche e.a.2005; Veth 2009). En sluit in terminologie en criteria aan bij de stakeholders (gebruikers). Wees daarbij bewust dat een doelstelling als 'duurzame inzetbaarheid of empowerment' niet het enige criterium is en laat zien wat de meerwaarde van een innovatie is op belangrijke andere (organisatie)doelstellingen van de stakeholder. Dit geldt zowel voor de adoptie en implementatie van een vernieuwing als voor het continueren en verduurzamen van een tijdelijk project (Mikolajczak e.a. 2009).

Anticipeer op een implementatieprogramma

Om een vernieuwing te laten landen in de praktijk wordt een implementatie-programma geadviseerd dat is gericht op het geven van voorlichting en creëren van draagvlak rekening houdend met de te verwachten krachten voor en tegen implementatie. De cultuur van een organisatie is daarbij ook van belang. In TNO-onderzoek op andere domeinen (Mikolajczak e.a. 2009, Keijsers e.a. 2005) is uitgegaan van een generiek model voor het invoeren van vernieuwing dat als basis kan dienen voor implementatie en analyses naar factoren die het implementatieproces van vernieuwing stimuleren of belemmeren (zie figuur 1.3). Het implementatiemodel legt veel belang bij een zogeheten determinantenanalyse, zowel van de vernieuwing zelf, de gebruiker, de organisatie waarin de vernieuwing gerealiseerd moet worden en de sociaal politieke context. Op die analyses moet de op te stellen invoerstrategie aansluiten. Voor succesvolle invoering van een interventie onderscheidt het model in het uitvoeringsproces de stappen adoptie van de vernieuwing, de implementatie ervan in de praktijk en continuering om de vernieuwing te (kunnen) blijven gebruiken. Overigens geldt voor onderzoek in het domein van activering en re-integratie dat de onderzoeker meestal niet in de gelegenheid is om implementatie van zijn of haar vernieuwing te realiseren. De overheid, de uitvoeringsorganisaties en/of de beroepsgroep zijn partijen die verantwoordelijk (kunnen) zijn voor de implementatie en zij kunnen onderzoekers daarin een rol geven. De onderzoeker kan wel bij het ontwikkelen van de vernieuwing of het kennisproduct anticiperen op en aansluiten bij de kenmerken en drijfveren van de beoogde gebruiker, de organisatie en de sociaal-politieke context.

Figuur 1.3 Implementatiemodel(Bron Mikolajczak e.a. 2009)



Eenduidige en objectieve kennis

Zowel vanuit praktijk én wetenschap (Collewet e.a. 2010; Sol e.a. 2011) én beleid bestaat behoefte aan eenduidige objectieve kennis. Het verdient aanbeveling om het initiatief te nemen om de mogelijkheden en randvoorwaarden hiertoe te verkennen. Daarbij valt te denken aan het landelijk programmeren van kennisontwikkeling en het benoemen en beschikbaar stellen van gegevens over de inspanningen voor en resultaten met activering en re-integratie.

Verdere professionalisering van de beroepsgroep

Een betere benutting van kennis ontstaat ook als hogere eisen gesteld worden aan de professionals. Dat kan door hogere eisen te stellen aan het niveau en de inhoud van opleidingen voor de professional en het bijhouden van hun kennis en vaardigheden. Daarbij gaat het niet alleen om vaardigheden om die kennis te kunnen gebruiken, maar ook om een grotere professionaliteit in hun handelen te krijgen en zich te laten leiden door gevalideerde diagnose-instrumenten en de daaruit volgende aanbevelingen voor de te volgen aanpak (Collewet e.a. 2010). Een systematische en geprotocolleerde werkwijze is een belangrijke randvoorwaarde om kennis te verzamelen en gebruiken. Het initiatief hiertoe kan zowel vanuit de beroepsgroep komen of vanuit de overheid. De interviews en ervaringen in het veld geven aan dat veel professionals een protocollering als keurslijf ervaren wat zeer relevant is voor de te kiezen invoeringsstrategie (adoptie, implementatie en continuering). Onderstaand citaat uit de Divosa-monitor 2010 (Westerhof 2010) gebaseerd op de respons van 639 klantmanagers bevestigt onze indruk en geeft aan hoe belangrijk een zorgvuldig implementatietraject is om verdergaande professionalisering te realiseren: *'88% van de klantmanagers vindt dat zij zoveel mogelijk vrijheid moeten hebben in de spreekkamer om de kwaliteit van hun werk te kunnen waarborgen. Bij de directeurs is dat 92%. Zij geloven niet in de kwaliteit van wetenschappelijk gefundeerdere protocollen die hun handelen voorschrijven.'*

1.6 Nabeschouwing

Onze verkenning geeft aan dat sociale zekerheid en met name het domein van activering en re-integratie versnipperd is en regelmatig zowel beleidsmatig als wat betreft uitvoeringsstelsel wordt gewijzigd. De politieke en strategische belangen in het domein zetten een rem op de transparantie van het proces. Dat beperkt de

mogelijkheden om lessen te trekken uit de praktijk of vernieuwingen en wetenschappelijke inzichten te introduceren en te monitoren. Het zet ook een rem op de mogelijkheden om vanuit de praktijk en vanuit het beleid kennisvragen met betrekking tot effectiviteit te formuleren en uit te zetten.

Het negatieve beeld dat uit de verkenning naar voren komt behoeft enige nuancering. De opbrengst van kennisontwikkeling voor de praktijk laat zich niet alleen beoordelen aan de geringe mate van directe implementatie van kennisproducten in de praktijk. Zo is het inzicht dat maatschappelijke deelname in de vorm van betaalde arbeid belangrijk is voor het welzijn en de gezondheid van mensen, en de voorkeur heeft boven het ontvangen van een uitkering, vanuit de wetenschap uitgedragen (Blonk, 2006) en heeft in beleid en uitvoering gehoor gevonden. Ook het normatief denkkader voor een traject is tegenwoordig dat het start met een diagnose, dat vastgesteld wordt wat de beoogde doelen zijn en dat gemonitord wordt of die doelen gerealiseerd wordt, zoals TNO dat ook ingebracht heeft in Dariuz.

De kennisoverdracht vindt dan ook deels indirect plaats. Want kennisontwikkelingsprogramma's, ook die van TNO, worden opgezet in overleg met belangrijke stakeholders. In de begeleidingscommissies/klankbordgroepen zijn de praktijk en stakeholders vertegenwoordigd. Het uitdragen van kennis begint dan ook met het samen nadenken en formuleren van relevante thema's en vraagstukken en vindt ook plaats tijdens de looptijd van het programma en binnen de afzonderlijke projecten. De kennis is zeker niet alleen het eindproduct, maar ook het met het veld nadenken over een vraagstuk en het ontwikkelen van een vernieuwing of kennisproduct. Het resultaat is een staalkaart van kennis en vernieuwingsmogelijkheden waar beleid en de professionals in de praktijk zich aan kunnen meten en zich door kunnen laten uitdagen in hun streven naar professionalisering van hun werkwijze. Het geschetste implementatiemodel kan een goede basis zijn om het professionaliseringsproces vorm te geven.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en relevantie van het onderzoek

Probleemstelling

We zien in de praktijk dat nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek onvoldoende worden benut in het beleid en de uitvoeringspraktijk van re-integratie en activering. Relevante inzichten uit onderzoek vinden niet of slechts langzaam hun weg naar de praktijk. Specifiek gaat het om *state-of-the-art* kennis op het gebied van diagnose (kennis klant), interventies (kennis over instrumenten), profiling (de optimale combinatie tussen klant en instrument) en het gebruik van prestatie-indicatoren (met name ook als het gaat om andere effecten dan uitstroom uit de uitkering).

Doordat wetenschappelijke kennis beperkt benut wordt, bereiken uitvoerders in de sociale zekerheid niet de optimale resultaten. Het risico is ook dat de kloof tussen wetenschap en praktijk groter wordt, waardoor het alleen maar moeilijker wordt om wetenschappelijke inzichten in de praktijk toe te passen. Wij zijn ervan overtuigd, en dat is ook de onderliggende gedachte achter het kennisontwikkelingsprogramma van TNO, dat door beter gebruik te maken van *state-of-the-art* kennis en inzichten uit de wetenschap de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevorderd kan worden.

Doelstelling

Met deze verkenning willen we beter begrijpen hoe het proces verloopt van wetenschappelijke inzichten naar toepassing in de praktijk op het gebied van re-integratie en activering, ook wel aangeduid als één van de indicatoren voor kennisvalorisatie, het proces van waard creatie uit kennis, door kennis geschikt en/of beschikbaar te maken voor economische en/of maatschappelijke benutting en te vertalen in concurrerende producten, diensten, processen en nieuwe bedrijvigheid (Drooge e.a. (2011))². In het bijzonder willen we grip krijgen op de factoren die bepalen waarom implementatie van wetenschappelijke kennis in de praktijk wel of juist niet gebeurt (succes- en faalfactoren).

Met behulp van het verkregen inzicht willen we zoeken naar mogelijkheden om de aansluiting tussen wetenschap en praktijk te verbeteren, waardoor wetenschappelijke kennis beter benut kan worden in de praktijk. Niet in de laatste plaats heeft dit ook betrekking op onze eigen kennis en producten (doelstelling propositie 2011-2014).

Relevantie in de actualiteit: meer re-integratie met minder geld

Staatssecretaris de Krom heeft onder de titel 'Meer doen met minder geld' een korte toelichting gegeven op de kabinetsplannen voor de nieuwe Wet Werken naar vermogen: "Aan re-integratie geven we nu jaarlijks zo'n twee miljard euro uit. Vroeger was dat nog meer. Maar het kan nog effectiever. Als we met minder geld mensen aan de slag willen helpen dan is maatwerk nodig. Het geld moet gericht worden ingezet waarbij het resultaat telt."³

De Wet Werken naar vermogen gaat de Wwb/Wij, Wajong en Wsw in zijn huidige vorm vervangen. Uitgangspunt is dat één regeling voor de onderkant van de

² Drooge van L., Vandeberg R., Zuidam F., Mostert B., Meulen B. van der, Bruins E. Waardevol, Indicatoren voor Valorisatie. Utrecht 2011.

³ Weblogbericht | 12-01-2011, www.rijksoverheid.nl

arbeidsmarkt betere kansen biedt om kosten te besparen en maatschappelijke baten te genereren. Gemeenten staan voor de opdracht om keuzes te maken en de meest kansrijke en effectieve aanpak te organiseren om met een beperkter budget zoveel mogelijk mensen deel te laten nemen aan betaalde arbeid of andere maatschappelijke participatie.

2.2 Onderzoeksvragen

Om bij te kunnen dragen aan een optimale benutting van wetenschappelijke inzichten in de praktijk, is dit project opgezet waarin de volgende onderzoeksvragen centraal staan:

1. Welke factoren bepalen waarom wetenschappelijke inzichten, op het gebied van activering en re-integratie, wel of juist niet worden toegepast in de praktijk? Wat zijn succes- en faalfactoren?
2. Hoe kan de aansluiting tussen wetenschap en praktijk worden geoptimaliseerd?

De antwoorden op de onderzoeksvragen geven aan hoe onderzoekers en andere betrokkenen beter in staat zijn om inzichten uit onderzoek in de praktijk toepasbaar te maken. Ook zullen de antwoorden helpen om bij onderzoek die kennisvragen te stellen, waarvan de opbrengsten inderdaad goed toepasbaar zijn in de praktijk.

2.3 Onderzoeksaanpak

Doel en afbakening onderzoek

TNO werkt sinds 2007 nadrukkelijk met vraagsturing bij haar kennisinvesteringen, in de vorm van Vraaggestuurde Programma's. Dit impliceert een nauwe betrokkenheid van stakeholders bij de uitvoering van kennisinvesteringprojecten. Voor de nieuwe strategieperiode worden de stakeholders nog intensiever betrokken in de vorm van communities. Ook is er sprake van diverse vormen van co-creation of co-makership.

In dit onderzoek richten we ons specifiek op kennis die bedoeld is om de (arbeids)participatie van niet-werkenden te vergroten en de rol van de publieke sector daarbij. We definiëren de publieke sector als gebruiker van deze kennis zowel voor beleidsontwikkeling als voor de uitvoeringspraktijk. Gezien de toekomstige ontwikkelingen rond de Wet Werken Naar Vermogen richten we ons in het bijzonder gemeentelijke sociale diensten.

Definitie van het begrip kennis

Kennis definiëren we in dit onderzoek ruim. Het gaat om kennis die verkregen is op basis van systematische observatie en/of theoretische onderbouwing via methoden die in sociaalwetenschappelijk onderzoek gangbaar zijn. Idealiter is het *evidence based* en gepubliceerd in *peer reviewed* tijdschriften.

In dit onderzoek gaan we er van uit dat kennis een noodzakelijke voorwaarde is voor innovatie en voor de uitvoering van de taken van de publieke uitvoeringsorganisaties om arbeidsparticipatie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. En dat kennisontwikkeling en de praktijk beter op elkaar afgestemd kunnen worden zodat ze beide meer maatschappelijke impact realiseren. In de analyse geven we aan wat de huidige praktijk is, waar institutionele en praktische belemmeringen zitten voor die kennistoepassing en welke mogelijkheden tot verbetering er zijn.

Literatuurverkenning

Als eerste stap in het onderzoek zijn we in het najaar van 2010 gestart met een literatuurstudie. Daarin hebben we ons gericht op algemene kennis over de relatie tussen wetenschap en praktijk, in het bijzonder de benutting van wetenschappelijke inzichten in de praktijk van sociale zekerheid. De literatuurstudie geeft een actueel beeld van het onderzoeksdomein.

Om aan te geven wat de wetenschappelijke kennis is waar de praktijk gebruik van kan maken, geven we aan welke informatie via met name de websites Interventies naar Werk en BIMRA en Het Gilde wordt aangeboden.

Interviews met 'praktijkdeskundigen'

Om zicht te krijgen op de factoren die een belangrijke rol spelen in het wel of niet gebruiken van kennis in de huidige (gemeentelijke) praktijk, hebben we diepte-interviews afgenomen bij 'praktijkdeskundigen'. Omdat in de literatuur telkens wordt gewezen op het belang van de gerichtheid op en analyse van de gebruikers bij het ontwikkelen en implementeren van kennis, hebben we besloten de interviews te beperken tot één gebruikersgroep: gemeentelijke diensten of afdelingen werk en inkomen. We hebben gesproken met beleidsmedewerkers van drie grote(re) gemeenten en met vijf wetenschappers die zich bezighouden met kennisontwikkeling, -implementatie en -deling ten behoeve van beleid en praktijk (zie bijlage). De keuze voor de gesprekspartners is mede op basis van suggesties van Divosa tot stand gekomen.

In de interviews is nagegaan op welke wijze kennis een rol speelt bij de besluitvorming en beleidsontwikkeling ten behoeven van de inrichting en uitvoering van de re-integratietaak. De interviews zijn gehouden aan de hand van een interviewschema. Tijdens de interviews is ook de vraag aan de orde gekomen onder welke voorwaarden gemeenten en kennisinstituten kennis kunnen ontwikkelen.

2.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd als achtergrondinformatie bij de samenvattende analyse en conclusie. Het derde hoofdstuk beschrijft de bevindingen uit de literatuur. De volgende hoofdstukken bevatten de resultaten van de interviews. We volgen voor de ordening van de bevindingen de indeling: kenmerken van de vernieuwing/wetenschappelijke kennis, van de gebruiker, van de organisatie en van de sociaal-politieke context. Het implementatiemodel dat we in hoofdstuk 2 beschrijven, geeft aan dat de invoerstrategie op een analyse van deze vier aspecten gebaseerd zou moeten zijn.

De rapportage start vanuit een zeer breed perspectief van kennisgebruik voor beleidsontwikkeling en focust vervolgens steeds meer naar het gemeentelijke domein van activering. De rapportage is voor intern en extern gebruik. Als input voor bijvoorbeeld workshops of presentaties kan het bijdragen aan het verbeteren van de samenwerking tussen kennis(ontwikkelaars) en praktijk.

3 Bevindingen uit de literatuur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we onze bevindingen van de literatuurverkenning samen. Allereerst staan we stil bij het referentiekader van waaruit wij en men in het algemeen kijkt naar de ideaaltypische relatie tussen kennis en kwaliteit van uitvoering, namelijk de Deming cirkel. Vervolgens gaan we na wat we in de literatuur vinden over de relatie tussen kennis en/of onderzoek en ontwikkeling van beleid, met de nadruk op activeringsbeleid in de sociale zekerheid. We beschrijven wat in de literatuur gevonden hebben aan relevante modellen en aanbevelingen voor implementatie van kennis. Vervolgens gaan we in op enkele bevindingen en benaderingen voor kennisbenutting in de uitvoeringspraktijk van activering en re-integratie. Tot slot beschrijven we drie initiatieven om kennis op systematisch te ontsluiten ten behoeve van de re-integratieprofessionals. Omdat de beleidsontwikkeling en uitvoering op lokaal niveau idealiter niet los gezien kunnen worden van landelijke ontwikkelingen, starten we met een bredere scope dan alleen die van de gemeente en/of de WWB.

De literatuursearch is uitgevoerd op de internationale en nationale databestanden vanaf 2000. Alleen Nederlandstalige, Duitstalige en Engelstalige literatuur is geselecteerd. Aanvullend is er op Google gezocht met een combinatie van trefwoorden. De trefwoorden die gebruikt zijn Nederlandstalige en Engelstalige termen (voor nadere details, zie bijlage). Ook hebben we gebruik gemaakt van publicaties waarop we door andere onderzoekers of geïnterviewden zijn geattendeerd gedurende de doorlooptijd van het onderzoek. We hebben de publicaties vervolgens beoordeeld op de vraag of ze informatie bevatten over de benutting van kennis in de praktijk en de succes – en faalfactoren om kennis te implementeren in de praktijk.

3.2 Deming cirkel is referentiekader

Als model voor beleidsontwikkeling wordt veelal verwezen naar de zogeheten Deming-cirkel ook wel aangeduid als de PDCA-cirkel⁴. PDCA is een afkorting die staat voor de belangrijkste stappen uit de cirkel:

- Plan (maak een plan met resultaten die je wilt bereiken).
- Do (voer het plan uit).
- Check (vergelijk de resultaten met wat je had willen bereiken).
- Act (bij afwijking: neem maatregelen/stuur bij om de resultaten alsnog te bereiken).

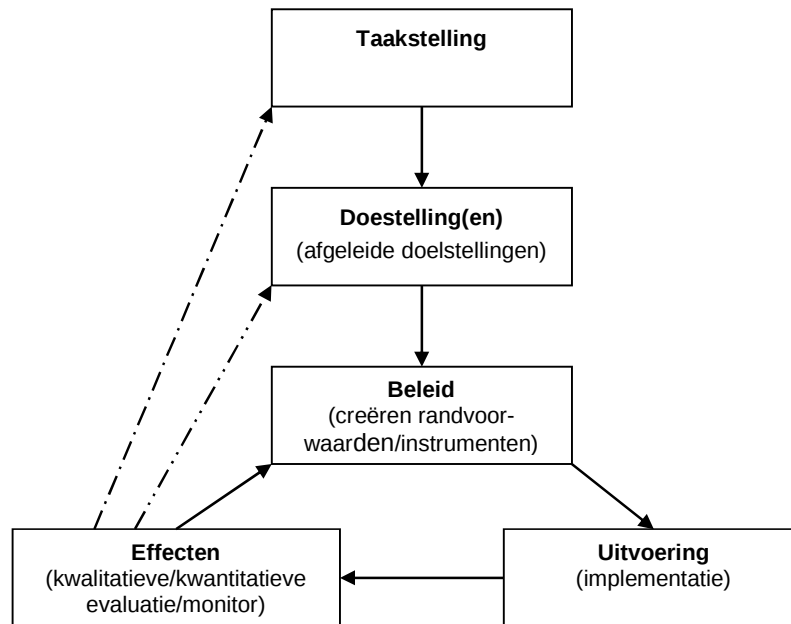
Het LISV (LISV 2002)⁵ heeft daar destijds als verantwoordelijke voor de uitvoering van de sociale zekerheid 'taakstelling' aan toegevoegd. Uit de taakstelling volgen doelstellingen. Om die te realiseren wordt beleid geformuleerd en voorzien van instrumenten en randvoorwaarden. In de uitvoeringspraktijk wordt dat beleid uitgevoerd en nieuw beleid geïmplementeerd. De effecten van het beleid worden

⁴ Voor wetenschappelijk onderzoek wordt ook wel uitgegaan van een overeenkomstige evaluatiecirkel in realistisch onderzoek dat loopt van theorie, naar hypothesen, naar waarneming, naar specificatie naar (aanpassing van de) theorie (Sol e.a. 2011).

⁵ LISV. Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2011, LISV, Amsterdam 2002.

kwantitatief en kwalitatief geëvalueerd. Beoordeling van de effecten kan leiden tot bijstelling van beleid of van de taakstelling en/of doelstellingen (zie figuur 2.1). Dit is ook het referentiekader van waaruit we onze bevindingen opschrijven: ideaaltypisch is er een continue wisselwerking tussen kennis en onderzoek met beleidsontwikkeling en aanpassing van de uitvoering.

Figuur 2.1 Beleidscyclus voor sociale zekerheidsorgaan (LISV, 2002)



3.3 Relatie tussen onderzoek en ontwikkeling van beleid, macro-perspectief

Als er één beleidsterrein is waarop veranderingen en hervormingen eerder regel dan uitzondering zijn, dan is het wel de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, waarbinnen activering door de gemeente een subonderdeel vormt. Van Gestel e.a.⁶ hebben die veranderingen vanaf 1990 tot 2008, het moment van de fusie van UWV met CWI, in kaart gebracht en trachten te verklaren. Weliswaar bestaat gedurende die gehele episode de intentie om te komen tot een meer activerend stelsel. Mede vanuit dat oogpunt is in die periode het uitvoeringstelsel meerdere malen ingrijpend gewijzigd:

- Van uitvoering door bedrijfsverenigingen en Arbeidsbureau onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners begin jaren '90.
- Naar aanzet tot privatisering van de uitvoering begin 1999.
- Via veranderingen volgens de Wet SUWI (2002).
- Naar een uitvoering nu, anno 2011, onder volledige verantwoordelijkheid van de overheid door UWV die de taken en verantwoordelijkheden van CWI, het vroegere arbeidsbureau, heeft overgenomen.

Al deze snelle opeenvolgende én ingrijpende wijzigingen maken het (bijna) onmogelijk om tot een lerende organisatie te komen en om de organisaties telkens te (her-) inrichten naar de meest recente wetenschappelijke inzichten.

⁶ Gestel van N., Beer P.T. de, Meer M. van der. Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

Veranderingsproces is niet rechtlijnig rationeel

Van Gestel e.a. hanteren in hun studie naar veranderingen in de sociale zekerheid vanaf 1980 drie perspectieven die gekozen zijn vanwege hun relevantie voor *verandering in een maatschappelijke context met vele partijen, meerduidige doelen en een diffuse machtsverdeling*, namelijk de ideeënbenadering, de institutionele benadering en de chaosbenadering.

De ideeënbenadering legt de nadruk op de kracht van ideeën als verklaring voor verandering in maatschappelijke sectoren. De institutionele benadering gaat ervan uit dat beslissingen worden beïnvloed door diep verankerde regels, waarden en tradities. Deze institutionele context draagt ertoe bij dat bestaande arrangementen in taakverdeling en uitvoering in stand blijven of zich slechts geleidelijk aanpassen. De chaosbenadering beschouwt veranderingen in maatschappelijke sectoren als een min of meer chaotisch proces. Er circuleren tegelijkertijd uiteenlopende problemen en verschillende beleidsvoorstellen, die alleen op sommige gunstige momenten kunnen worden samengebracht, en dan een plotselinge doorbraak kunnen veroorzaken.

In hun visie heeft wetenschappelijke kennis en voortschrijdend inzicht op basis van onderzoek een beperkte rol gespeeld in de beleidsontwikkelingen. Overigens kan die kennis op meerdere manieren een rol spelen. Keijsers e.a.⁷ onderkennen, in lijn met de analyse van Van Gestel e.a., drie vormen van informatiegebruik:

- Instrumenteel gebruik waarbij informatie direct leidt tot concretisering.
- Conceptueel gebruik waarbij gebruik invloed heeft op het denken van beleidsmakers maar niet direct leidt tot concretisering.
- Selectief of strategisch gebruik waarbij informatie invloed heeft op het (onder)handelen en communiceren.

De beleidsontwikkeling is niet te typeren als een rechtlijnig rationeel proces. Of zoals Keijsers e.a. na hun studie over beleidsontwikkeling op het terrein van preventieve gezondheidszorg bij het ministerie van VWS concludeerden: Beleid ontwikkelt zich niet lineair met een vrije keuze uit alle beleidsinstrumenten en beschikbaarheid van informatie. De ontwikkeling gaat volgens het zogeheten gemengde model met meerdere conflicterende doelen. De volgorde van beleidsprocessen wordt strategisch gekozen, er is beperkte informatie over beleidsinstrumenten en er zijn meerdere actoren die onderhandelen.

Dit lijkt een belangrijke constatering voor onze analyse. Aangezien de keuze van te gebruiken kennis voor de uitvoeringspraktijk idealiter aansluit bij de overwegingen die geleid hebben tot het beleid op macro en mesoniveau, hebben de sterke wisselingen in beleidsdenken op macroniveau gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Idealiter veranderen de andere overwegingen en criteria in de uitvoeringspraktijk mee al wordt deze conclusie niet expliciet getrokken door de auteurs. Hun conclusie is vooral dat, vanuit ons analyseperspectief, de beleidsontwikkeling niet opgevat kan worden als cycli in de beleidscyclus voor een sociale zekerheidsorgaan.

⁷ Keijsers J.F.E.M., Paulussen T.G.W.M., Peters L.W.H., Feters, Fleuren M.A.H., Lammers F. Kennis beter benutten: informatiegedrag van nationale beleidsmakers. NIGZ, Woerden 2005.

In 't Veld's visie waarom kennis niet benut wordt

De beïnvloeding tussen het macro-, meso-, en microniveau in de samenleving komt treffend tot uitdrukking in de wisselwerking tussen kennis en beleid. Voor iedere maatschappelijk geëngageerde onderzoeker is die wisselwerking van belang. Immers, onbenutte kennis is als een verborgen bron in de woestijn. In 't Veld (2010)⁸ geeft een aantal verklaringen vanuit onderzoeksperspectief waarom onderzoeksresultaten niet gebruikt worden in de beleidsontwikkeling:

- Resultaten passen niet in de beleidstheorie van de beleidsmaker of politicus.
- Kennis kan te algemeen zijn en nog een vertaalslag behoeven.
- Kennis is soms monodisciplinair terwijl het beleidsprobleem breder is.
- Vaak zijn het triviale redenen zoals kennis die te laat komt, de kennisvraag is niet goed onderzoekbaar of de resultaten worden niet goed overgebracht.

Vanuit het perspectief van het domein zijn er andere, meer institutionele verklaringen samenhangend met de verscheidenheid aan spelers op het terrein van beleidsproblemen. Hij ziet vijf verklaringen die in andere studies en in de interviews ook regelmatig genoemd worden:

1. Verschillende manieren om problemen op te lossen: een veelheid aan probleempercepties leidt tot minstens zoveel oplossingsvoorstellen.
2. Het zien van verschillende feiten: een feit is niet voor iedereen een feit en al helemaal niet voor iedereen hetzelfde feit; verschillende actoren interpreteren de werkelijkheid op verschillende manieren.
3. Een verschillend gebruik van normen: hoe meer zielen, hoe meer waarden, opvattingen, meningen, interpretaties etc.
4. Een strategisch spel: door de veelheid aan spelers is het bijna noodzakelijk coalities te sluiten en compromissen te maken.
5. Een procesmatige besluitvormingsproces: inhoud is alleen dan relevant wanneer deze kan dienen als middel om te overtuigen. Veel meer gaat het om het gebruik, of beter : strategisch gebruik, van die inhoud.

Kortom, er is volgens In 't Veld sprake van een grote verscheidenheid aan spelers, er ontbreekt een gezamenlijk referentiekader en kennis wordt niet inhoudelijk gebruikt maar strategisch.

Ook Franche e.a.⁹ bevelen aan dat het identificeren van de primaire stakeholders een kritische stap is in het ontwerpen en implementeren van interventies. Ook zij constateren dat stakeholders verschillende assumpties en paradigma's hebben en onderwerpen verschillend kunnen interpreteren en er verschillend op kunnen reageren.

Eigen belang kan effectieve ketendienstverlening in de weg staan.

In de sociale zekerheid beperkt de vernieuwing en implementatie zich niet altijd tot de eigen organisatie. Zo is in de zogeheten Toonkamers gepioneerd met een ontschotte dienstverlening vooruitlopend op de nieuwe SUWI-werkwijze (Bruin e.a. 2007)¹⁰. Het ontwikkelen van medewerkers richting geschiktheid voor de toonkamers is ervaren als een grote verandering die flink tijd vergt. Aangezien voor

⁸ In 't Veld R.J. Kennisdemocratie. SDU, Den Haag, 2010.

⁹ Franche R-L, Baril R, Shaw W, Nicholas M, Loisel P. Workplace-based Return-to-Work Interventions : Optimizing the Role of Stakeholders in Implementation and Research. JOR Vol 14, No 4, December 2005 pag 525-542.

¹⁰ Jan Bruin, Fleur Pullen en Yvet Bommeljé. De Toonkamers laten zien dat het kan! In Sociaal Bestek 12/2007.

ketensamenwerking geldt dat destijds drie (nu twee) formeel aparte organisaties die samenwerking vorm moeten geven, is er behoefte aan een duidelijk en samenhangend organisatiemodel. Tegenstrijdige prestatie-indicatoren in de keten kunnen een succesvolle samenwerking belemmeren. Maar Achten e.a. (2002) wijzen in hun studie naar keten specifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de re-integratieketen voor ontslagwerklozen, erop dat publieke organisaties veelal meerdere doelstellingen hebben, waarvan het participeren in de keten er (slechts) één is. Omdat legitimering bij publieke organisaties een belangrijke grond voor hun bestaansrecht is, kunnen volgens hen competentieconflicten en angst voor het verlies van autonomie in de publieke sector een grotere rol spelen dan in het bedrijfsleven.

De Wetenschapper heeft het antwoord niet.

De rol van de wetenschapper is idealiter de waarde vrije probleemoplosser. Zo ziet de onderzoeker zich graag en ook de maatschappij. In de praktijk is onderzoek echter niet waarde vrij noch de potentiële gebruiker van de informatie. Bryant (2002)¹¹ illustreert hoe de ontvankelijkheid van de overheid voor kennis afhangt van de politieke signature van de pleitbezorgers en de ideologie van de overheid op dat moment.

Ook is het voor de onderzoeker veelal niet mogelijk de rol van probleemoplosser te vervullen. In 't Veld illustreert dat aan de hand van de typologie van Hisschemöller e.a. Die typologie van problemen kent de twee dimensies 'kennis' en 'waarden': Is er sprake van consensus over in het geding zijnde normen en waarden? En bestaat er zekerheid over de benodigde kennis?

In de situatie dat er consensus is over de in geding zijnde waarden en er zekerheid over de benodigde kennis is, is er sprake van een gestructureerd probleem en kan de onderzoeker de rol vervullen van probleemoplosser. Op het beleidsterrein van activering zijn feiten en waarden echter met elkaar verweven, zoals hij zelf betoogt, waardoor er niet één oplossing is die voor iedereen geldig is.

Voor kennisontwikkeling moeten randvoorwaarden aanwezig zijn

Koning en Heyma (2008)¹² wijzen op de noodzaak van een coördinerende rol van de overheid of een onafhankelijk kenniscentrum bij de kennisontwikkeling over effectiviteit van re-integratie en van aansturingmechanismen. Deze randvoorwaarde voor kennisontwikkeling ontbreekt op dit moment. Van UWV, en zeker van individuele gemeenten, kan niet worden verwacht dat zij investeren in een kennisintensief systeem waarvoor informatie wordt gebruikt die elk van de spelers overstijgt. Bovendien is onderzoek naar de lange termijn effecten van re-integratie onontbeerlijk, maar dit overstijgt het directe belang van de individuele actoren. Collewet e.a.¹³ benadrukken dat organisaties als gemeenten een verantwoordelijkheid hebben en mogelijkheid hebben om kennis onderdeel te maken van hun uitvoeringsproces en aansturing van de professionals. Zij stellen dat niet alleen de klantmanager moet professionaliseren, waarmee ze bedoelen dat de klantmanager bij de keuzes voor de inrichting van de re-integratie gebruik moet maken van diagnose-instrumentarium en de daaruit volgende aanbevelingen voor te volgen aanpak. Maar ook het systeem waarin zij werken zou moeten

¹¹ Bryant T. Role of knowledge in public health and health promotion policy change in Health Promotion International Vol 17 no 1, 2002.

¹² Koning PWC, Heyma AOJ. De aansturing van casemanagers en uitvoeringskantoren bij re-integratie. Position paper voor UWV, oktober 2008, Delft.

¹³ Collewet M, Gravesteijn J, Koning J de. Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. SEOR, Rotterdam, 2010.

professionaliseren. Het systeem zou zo ontworpen moeten worden dat de klantmanagers beperkte keuzevrijheid hebben. Op basis van kennis over doelgroep en effectiviteit geeft het systeem aan wat de *preferred* aanpak is waarvan de klantmanager beargumenteerd kan afwijken¹⁴.

3.4 Modellen en aanbevelingen voor implementatie

De vraag hoe wetenschappelijke kennis te implementeren speelt ook bij het relatief jonge Kenniscentrum Verzekeringsgeneeskunde, een samenwerkingsverband van AMC, VU en RUG met UWV. Tijdens de jaarlijkse conferentie op 28 en 29 maart 2011, waar het thema implementatie centraal stond, wees Prof. dr. J. van Aken, hoogleraar Organisatiekunde TU Eindhoven op een belangrijk verschil bij de implementatie van natuurkundige en sociaal wetenschappelijke bevindingen. Implementatie van resultaten van natuurkundig of materie onderzoek kan 1 op 1 gebeuren. Een resultaat dat eenmaal gerealiseerd is, wordt onder dezelfde omstandigheden altijd weer opnieuw gerealiseerd. In de sociale wetenschap zijn de resultaten en mechanismen niet zo hard en eenduidig. Een voordeel van de menselijke handelsvrijheid die geldt in de sociale wetenschappen is wel dat de professional zelf een en ander kan invullen en bij de implementatie mag worden uitgegaan van voorkennis bij de professional. Niet alles hoeft exact voorgeschreven te worden.

Hij benadrukt het werken vanuit het perspectief van de doelgroep als succesvoorwaarden voor toegepast onderzoek:

- Onderzoek wordt gedreven door een veldprobleem.
- Ontwerp en richt het onderzoek op oplossingen (te realiseren door bepaalde doelgroep).
- Werk vanuit het perspectief van de doelgroep, en niet van de belangeloze toeschouwer.
- Volg bij implementatie een implementatieprogramma met veel voorlichting en creëren van draagvlak rekening houdend met de te verwachten krachten voor en tegen implementatie.

Sluit aan bij terminologie en criteria van de stakeholders

Onderzoekers moeten daarom interventies ontwikkelen die raken aan de interesse/belangen van alle stakeholders en er rekening mee houden dat het paradigma van onderzoekers afwijkt van andere stakeholders. De aanbeveling van Franche e.a.¹⁵ is om in de uitkomsten alle perspectieven van stakeholders mee te nemen inclusief dat van de werkenden.¹⁶

De cultuur van bewijs van wetenschappelijk onderzoek bevordert aandacht voor details en voorzichtigheid met betrekking tot generalisering. Dat kan tot een *product gap* leiden tussen wat onderzoekers aanbieden en praktijkgebruikers verwachten.

¹⁴ Zie ook paragraaf 2.4 en Besseling en Fermin 2001, ICT en Sociaal Beleid: Oriëntatie op de mogelijkheden van een expertsysteem met artificiële intelligentie. TNO, Hoofddorp 2001.

¹⁵ Franche R-L, Baril R, Shaw W, Nicholas M, Loisel P. Workplace-based Return-to-Work Interventions : Optimizing the Role of Stakeholders in Implementation and Research. JOR Vol 14, No 4, December 2005 pag 525-542.

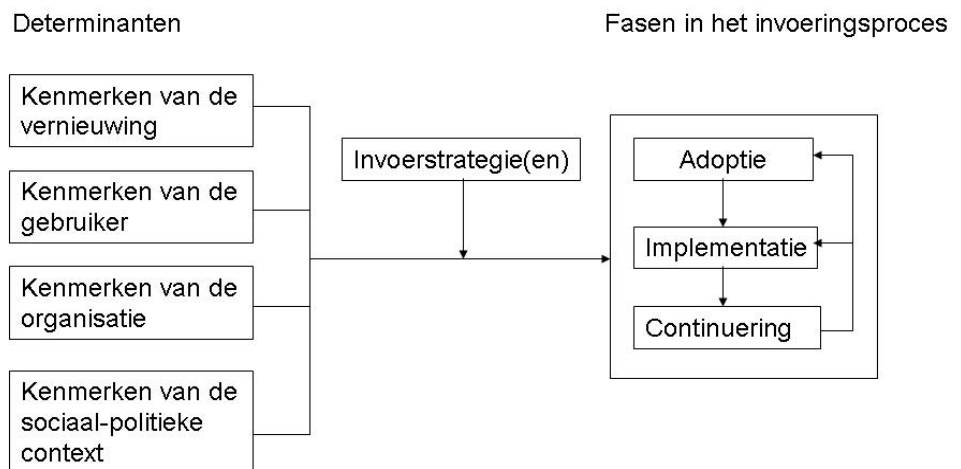
¹⁶ Illustratief is de visie die door een UWV-regiomanager werd gegeven over implementatie tijdens de eerder genoemde KCVG-bijeenkomst in maart 2011. Als manager wil hij weten:

- Wat levert het op voor wie?
- Wat kost het?
- Moet alles voor iedereen?

Managers willen concrete afspraken, in termen van benodigd personeel, procedures instrumenten zonder alle voorbehouden. Een Canadese casestudie benadrukt het belang van een gevoelde behoefte aan verandering, stakeholders die gemotiveerd zijn en dat een systematisch veranderingsproces wordt gevolgd.¹⁷ Onderzoek naar de implementatie van *supported employment* in Nederland¹⁸ wijst op de vele barrières voor implementatie van dit in het buitenland ontwikkelde succesvolle instrument. Die barrières lagen op organisatieniveau, zoals gebrek aan organisatiestandaarden, vertrek van *vocational staff*, financieringsproblemen, onvoldoende tijd voor de programmaleider en onvoldoende samenwerken tussen de betrokken organisaties. De conclusie van de onderzoekers is dat om implementatie mogelijk te maken, aanpassing van de arbeids en arbeidsongeschiktheidsregelgeving nodig is, wat achteraf verklaard waarom *supported employment* niet die vlucht heeft gekregen in de praktijk die verwacht werd.

Implementatiemodel dat TNO op ander beleidsdomein hanteert

Mikolajczak e.a.¹⁹ hebben voor ZONmw onderzoek gedaan naar de vraag welke kennis beschikbaar is over het proces én over werkende infrastructuren van implementeren en borgen van innovaties in de jeugdsector. Ze gaan uit van onderstaand generiek model voor het invoeren van vernieuwingen.



Ze benadrukken in hun model het belang van de determinantenanalyse, zowel van de vernieuwing zelf, de gebruiker, de organisatie waarin de vernieuwing gerealiseerd moet worden en de sociaal politieke context. Op die analyses moet de op te stellen invoerstrategie aansluiten. Voor succesvolle invoering van een interventie onderscheiden ze in het uitvoeringsproces de stappen adoptie van de

¹⁷ Oldman J., Thomson L, Calsaferrri K, Luke A., Bond G.R. A Case Report of the Conversion of Sheltered Employment to Evidence-Based Supported Employment in Canada. *Psychiatric Services*, ps.psychiatryonline.org, November 2005, vol 56, no 11, pag 1436-1440.

¹⁸ Erp N. H.J. van, Giesen F.B.M., Weeghel F. van, Kroon H., Michon H.W.C., Becker D., McHugo G.J., Drake R.E. A multisite study of implementing supported employment in the Netherlands. *Psychiatric Services*, ps.psychiatryonline.org, November 2007, vol 58, no 11, pag 1421-1426.

¹⁹ Mikolajczak J., Stals K., Fleuren M.A.H., Wilde E.J. de, Paulussen T.G.W.M. Kennissynthese van condities voor effectieve invoering van jeugdinterventies. TNO Leiden 2009.

vernieuwing, de implementatie ervan in de praktijk en continuering om de vernieuwing te (kunnen) blijven gebruiken.

Als voorbeeld van stappen in de invoerstrategie geeft Van Aken zes implementatiestappen:

1. Grote startbijeenkomst.
2. Voorlichting, voorlichting en nog eens voorlichting.
3. Directiemededeling.
4. Werkgroep.
5. Pilot implementatie gevolgd door grootschalige uitrol.
6. Cursussen

3.5 Literatuur over de kennisbenutting in de praktijk

De relatie tussen uitvoeringspraktijk en het ontwikkelen en benutten van kennis kan vanuit tal van perspectieven worden bekeken. Dat kan door te leren van projecten en succesvolle projecten te handhaven. Veth²⁰ voerde een analyse uit naar het zogeheten projectencarrousel in het sociale domein: projecten die zich richten op het verheffen van de onderste 10%. De klacht is dat steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden en succesvolle voorbeeldprojecten verdwijnen na de subsidieperiode. Hij onderkent in de praktijk zes beren op de weg om een project te verduurzamen:

- De vaststelling van de meerwaarde van een project en het vinden van strategisch draagvlak dat die meerwaarde erkent.
- Wie betaalt, omdat *good practices* meestal domein overschrijdend zijn.
- Nieuw voor oud: verduurzaming (= continuering van de werkwijze in het project) gaat ten koste van gevestigd belang.
- Stakeholders zijn weinig honkvast zodat draagvlak constant bevochten moet worden.
- De beheersingsneurose van de overheid die projecten lam slaat vanwege de detailafspraken en administratie.
- Het laten stijgen van sommige groepen is een proces van jaren en voor zo'n lange periode bestaat weinig begrip.

Als het al lukt om in een project meerwaarde vast te stellen, gezien het veelal lange termijnperspectief dat nodig is, dan constateert hij vooral barrières om de projectervaringen te verduurzamen in plaats van positieve prikkels. In de volgende paragraaf staan we kort stil bij het Het Gilde dat ernaar streeft om op structurele wijze praktijkkennis te laten bestendigen.

Een ander perspectief is om het werkproces zo in te richten dat optimale keuzes gemaakt worden voor de inzet van middelen en activiteiten. Door trajecten zo effectief mogelijk in te zetten kan met de beschikbare middelen een optimaal resultaat gerealiseerd worden. Sturing op een zo effectief mogelijk inzet van trajecten kan met een breed pallet van methoden, zoals het regelen van de juiste ondersteunende informatie, de selectie van bekwaam personeel en het regelen van kennisoverdracht en coaching.

²⁰ Veth D.G. Het rendement van zalmgedrag; de projectencarrousel ontleed. Nicis, Den Haag, 2009.

Koning en Heyma: kies effectief sturingssysteem

Voor de sturing op een zo effectief mogelijke inzet van trajecten door professionals onderscheiden Koning en Heyma (2008)²¹ twee managementstijlen: sturen op de werkwijze van het personeel of nadruk op het gebruik van prestatie-indicatoren (input versus output). De bijbehorende sturingsmechanismen zijn *profiling* en *targeting* versus prestatiebeloning voor plaatsing. Sturing op werkwijze kan bijvoorbeeld door het geven van richtlijnen voor wie wanneer welk type traject van toepassing is. Deze informatie is (bij voorkeur) afkomstig uit empirisch (netto-effectiviteits) onderzoek. Collewet e.a.²² geven aan dat uit onderzoek blijkt dat begeleiders die puur op eigen bevinding beslissen welke re-integratieactiviteiten ingezet moeten worden, minder effectief zijn dan wanneer ze werken op basis van *targetting*.

Effectiviteit wordt echter beperkt door nadruk op rechtmatigheid

Wil een systeem voor sturing effectief zijn, dan dient duidelijk gekozen te worden voor doelmatigheid als doelstelling van beleid. De opdracht die het ministerie van SZW jarenlang gaf van een sluitende aanpak, een verplichting die erop neerkomt dat iedereen re-integratie dient te worden aangeboden, sluit hierbij echter niet aan. Een sluitende aanpak hoeft niet doelmatig te zijn en leidt niet (perse) tot de hoogst mogelijke netto-effectiviteit.

De evaluatie van de Toonkamers illustreert de suboptimaliteit van de uitvoeringspraktijk vanuit het perspectief van netto-effectiviteit. Bruin e.a. (2007) geven aan dat de beperking ligt bij de uitvoeringsbesluiten van de uitvoeringsinstellingen: Tijdens de uitvoering van de projecten is gebleken dat de huidige wetgeving van WW, WAO/WIA en WWB genoeg mogelijkheden in zich heeft om klanten naar werk te begeleiden. Het probleem zit volgens hen vooral in de uitvoeringsbesluiten van de organisaties. Alle processen zijn gebaseerd op rechtmatigheid, controleerbaarheid en gelijkheid. Zolang deze beginselen overheersen in de sociale zekerheid, kan er nooit maatwerk geleverd worden. Als er iets ruimere kaders in de uitvoeringsbesluiten worden gesteld, komt dat de medewerker in zijn functioneren ten goede en heeft de klant er optimaal resultaat van.

Sturingssysteem vereist eenduidigheid in werkwijze

Anderzijds ontbreekt in de uitvoeringspraktijk veelal een eenduidige werkwijze en beoordelingskader. Zo komen Besseling en Fermin (2001) in hun verkenning naar de mogelijkheid om met behulp van artificiële intelligentie een expertsysteem te ontwikkelen voor de optimalisering van de inzet van re-integratieactiviteiten voor arbeidsgehandicapten, tot de conclusie dat de werkwijze in de praktijk van de uvi's zo divers was dat het niet mogelijk was om tot één ondersteunend en 'zelflerend' systeem te komen. Een deel van de medewerkers werkte volgens de nieuwe structuur en beperkte zich tot de vraag of voor betrokkene een traject ingekocht moest worden en zo ja bij wie. Een ander deel handhaafde hun oorspronkelijke werkwijze en beoordeelde niet alleen of re-integratieactiviteiten wenselijk waren, maar ook welke en paste die soms (gedeeltelijk) als traject begeleider toe bij de belanghebbende. De werkwijze was onvoldoende eenduidig en daarmee ook de

²¹ Koning PWC, Heyma AOJ. De aansturing van casemanagers en uitvoeringskantoren bij re-integratie. Position paper voor UWV, oktober 2008, Delft.

²² Collewet M, Gravesteijn J, Koning J de. Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. SEOR, Rotterdam, 2010.

mogelijkheid om die te kunnen ondersteunen met een expertsysteem en op eenduidige wijze te kunnen leren van de praktijk. Het pleidooi van Collewet e.a. om het systeem waarin de klantmanager moet werken te professionaliseren, sluit hierop aan, al geven zij niet aan of de randvoorwaarden van een eenduidige werkwijze en beoordelingskader nu wel aanwezig zijn.

Benut kennis door hogere eisen aan professionals

Een tweetal invalshoeken willen we nog noemen. Enerzijds is dat de benadering waarbij ingezet wordt op professionalisering van de uitvoerders. Bijvoorbeeld door vast te stellen welke competenties nodig zijn voor de uitvoerders. Zo hebben Gardner e.a. (2010)²³ tien competenties voor RTW-coördinatoren benoemd om te komen tot succesvolle begeleiding. Competenties zijn kennis, vaardigheden, attitudes en/of gedrag van de RTW-coördinator. Deze tien competenties lijken ook toepasselijk voor jobcoaches en anderen die betrokken zijn bij de re-integratie van werkzoekenden in plaats van verzuimende of gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Gardner e.a. geven echter niet aan hoe de vaardigheden te implementeren en te handhaven en evenmin geven ze aan welke 'winst' er behaald wordt als alle RTW-coördinatoren over die vaardigheden beschikken. Collewet e.a. pleiten ook voor een professionalisering van de re-integratie begeleider/casemanager door ze bij te scholen met wetenschappelijke kennis en ze te leren hoe ze die kennis kunnen gebruiken.

Creëer klimaat voor vernieuwing

De andere invalshoek legt de nadruk op de structuur en het klimaat van een organisatie als factoren die het innovatief vermogen van een organisatie kunnen versterken. Het verzamelen en uitwisselen van kennis kan een belangrijke rol spelen en een ongunstig structuurkenmerk is centralisatie van beslissingsbevoegdheid. Onderzoek naar prestaties van sociale diensten (Beudeker e.a. 2011) geeft aan dat de aanwezigheid van een preventiefocus bij leidinggevendenden (focus op structureren, proberen geen fouten te maken) en promotiefocus bij medewerkers (focus op grote lijnen, creatief en risico's durven nemen) de uitstroom van werklozen voor 17% verklaren.

3.6 Voorbeelden kennisontsluiting: BIMRA, Interventies naar Werk en Het Gilde

Werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt re-integreren op de arbeidsmarkt is een complexe activiteit. Het omvat zowel het beoordelen van arbeidsmogelijkheden van een persoon als het vaststellen van de beste wijze waarop die betreffende persoon naar (ander) werk toe geleid kan worden. Drie initiatieven, vanuit of gesteund door de wetenschap, stellen op internet een overzicht van instrumenten en interventies beschikbaar. BIMRA inventariseert en ordent de instrumenten en interventies vanuit wetenschappelijk perspectief. Met de website Interventies naar Werk beoogt Divosa bij te dragen aan de ontwikkeling van vakmanschap in de sector Werk en Inkomen en bewuste keuzes voor de meest effectieve interventies en het ontwikkelen van meer kennis over effectiviteit. Het Gilde Re-integratie legt juist de nadruk op het wetenschappelijk funderen van bestaande praktijken (<http://www.gildenetwerk.nl>) door praktijkkennis in methodieken op te tekenen en de vaak intuïtieve kennis van professionals te

²³ B.T. Gardner, G Pransky, W.S Shaw, Q.N. Hong, P. Loisel. Researcher perspectives on competencies of return –to-work coordinators. Disability and Rehabilitation, 2010; 32 (1) 72-78.

verrijken met kennis vanuit onderzoek en wetenschap. (voor een uitgebreidere beschrijving, zie bijlage)

Voor de instrumenten en interventies geldt overwegend dat (nog) weinig bekend is over de normen en effectiviteit in het kader van re-integratie. De websites geven geen indicatie van de (netto-)effectiviteit van de interventies of een ander criterium waarmee de uitvoeringspraktijk een prioritering kan aanbrengen bij de keuze voor interventies.

Weliswaar illustreren de initiatieven dat re-integratiebedrijven de noodzaak inzien van kwaliteitsontwikkeling, maar Groothoff e.a. (2008) concluderen dat re-integratiebedrijven in hun kwaliteitsontwikkeling achter lopen op veel andere sectoren. Met name omdat het op dit moment ontbreekt aan vaste protocollen, getoetste instrumenten en methodieken. Het feit dat bedrijven vanwege concurrentiemotieven geen gegevens over hun instrumentarium willen verstrekken, belemmert op langere termijn de ontwikkeling van de kennis en daarmee de professionalisering van de re-integratiesector.

Of en de mate waarin drie websites, en daarmee dus de bijdragen vanuit de wetenschap, bijdragen aan de professionalisering van de uitvoeringspraktijk is uit de literatuurverkenning niet naar voren gekomen.

Resumé bevindingen uit de literatuur

- Beleidsontwikkeling is niet rechtlijnig rationaal en volgt niet de beleidscyclus.
- Een knelpunt is dat kennis strategisch wordt ingezet, niet inhoudelijk.
- Door de complexiteit van het vraagstuk en het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader biedt onderzoek niet **het** antwoord.
- Voor kennisontwikkeling over effectiviteit ontbreekt de objectieve informatie en een kennisinfrastructuur.
- Richt onderzoek dat gericht is op praktijkimplementatie in vanuit een probleem dat onderkend wordt door het veld. Voor de uiteindelijke implementatie is een analyse van de kenmerken van de vernieuwing, van de gebruikers, van de organisatie en de sociaal-politieke context van belang. Daarop dient de invoerstrategie afgestemd te worden om de stappen adoptatie van de vernieuwing, implementatie en continuering te realiseren.
- De nadruk op andere criteria dan duurzame plaatsing, zoals rechtmatigheid, beperkt de effectiviteit van re-integratie.
- De uitvoeringspraktijk kan meer kennis gedreven worden door een sturingssysteem dat slimme feedback geeft en door verdere professionalisering van de uitvoerders.
- Of en hoe BIMRA, Interventies naar Werk en Het Gilde bijdragen aan de professionalisering van de uitvoeringspraktijk is uit de literatuurverkenning niet naar voren gekomen.

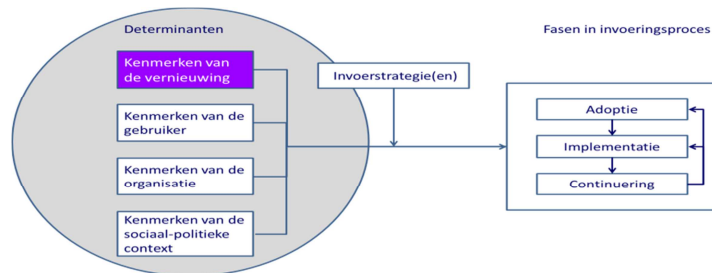
4 Kennis, van wetenschap naar gemeentelijke praktijk

4.1 Inleiding

In het vorig hoofdstuk hebben we beschreven wat we in de literatuur gevonden hebben over relatie tussen wetenschap en praktijk in het veld van de sociale zekerheid. In dit hoofdstuk gaan we in hoe vanuit het veld tegen het gebruik van wetenschappelijke kennis wordt gekeken. Hierbij baseren wij ons op interviews met beleidsmedewerkers van een aantal gemeenten en met deskundigen die zich bezig houden met de ontwikkelingen en/of implementatie van (wetenschappelijke) kennis in het veld (voor de namen van de geïnterviewden en het interviewschema, zie bijlage). Doel van de gesprekken was niet zeer het verkrijgen van een representatief beeld, maar (praktijk)deskundigen vanuit hun ervaringen en visie te laten vertellen wat volgens hen belangrijke aspecten zijn bij het ontwikkelen en het implementeren van kennis. Samen met het literatuuronderzoek willen we met deze praktijkbevindingen een actueel en een zo'n concreet mogelijk beeld vormen over de rol van kennis op het terrein van werk en inkomen.

In de interviews hebben we aan de hand van het implementatiemodel dat TNO eerder voor het domein van jeugdzorg gehanteerd heeft²⁴ gesproken over de determinanten voor het wel of niet gebruiken van wetenschappelijke kennis en inzichten op het gebied van activering en re-integratie. Dit model gebruiken we in dit en de volgende hoofdstukken ook om de uitkomsten van de interviews te beschrijven. Het voordeel is dat we daardoor een algemene gebruikersanalyse maken. Het belichten van het onderwerp vanuit verschillende perspectieven betekent wel dat enige overlap ontstaat.

In dit hoofdstuk gaan we in op de kenmerken van 'de vernieuwing'. De kenmerken van de gebruiker, organisatie en sociaal-politieke context komen aan bod in de volgende hoofdstukken.



Voor dit onderzoek vatten we 'vernieuwing' op als kennis die verkregen is op basis van systematische observatie en/of theoretische onderbouwing via methoden die in sociaal wetenschappelijk onderzoek gangbaar zijn. Dit is een ruime definitie van kennis. Om richting te geven aan de gesprekken hebben we in de interviews vooral gefocust op de toepasbaarheid van wetenschappelijke kennis in de praktijk van gemeenten en welke aspecten van de kennis(ontwikkeling) daarbij een bepalende rol spelen. Op deze wijze verwachtten we zicht te krijgen op relevante succes- en

²⁴ Mikolajczak J., Stals K., Fleuren M.A.H., Wilde E.J. de, Paulussen T.G.W.M. Kennissynthese van condities voor effectieve invoering van jeugdinterventies. TNO Leiden 2009.

faalfactoren. In de gesprekken over het thema 'kennis' zijn in grote lijnen drie aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats de visie van de gesprekspartners op de toepasbaarheid van wetenschappelijke kennis op het gebied van activering en re-integratie in algemene zin. In de tweede plaats de kwaliteit van de onderzoeksmethoden en tot slot de noodzaak voor het inrichten van een structuur voor het ontwikkelen, cumuleren en delen van kennis.

De uitspraken in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews met praktijkmensen en wetenschappers, waarbij het opviel dat de verschillende verhalen grote overeenkomsten vertoonden en elkaar goed aanvulden.

4.2 Toepasbaarheid wetenschappelijke kennis in de praktijk is beperkt

Volgens de gesproken gemeenten is een belangrijke reden waarom de implementatie van wetenschappelijke kennis en inzichten op het terrein van activering en re-integratie zo moeizaam gaat, dat de vertaling van deze kennis naar de praktijk veelal onvoldoende is of ontbreekt. Wetenschappelijke kennis is voor gemeenten vaak te abstract en niet direct bruikbaar: 'onderzoekers laten vaak een boekenkast aan kennis omvallen en verwachten dat een beleidsmedewerker daar wat mee kan doen'. Als positieve uitzonderingen hierop wordt verwezen naar de publicaties van de RWI over zelfsturing en gedrag van de professional in de spreekkamer en de policy game die TNO heeft ontwikkeld. Gesproken partijen die het gebruik van wetenschappelijke kennis hebben geëvalueerd, concluderen echter dat in het algemeen wetenschappelijke inzichten nauwelijks aankomen in de praktijk van gemeenten en UWV.

Als reden wordt onder andere aangegeven dat de meeste wetenschappelijke rapporten voor de praktijk halfproducten zijn en op zijn hoogst interessant als achtergrondinformatie. Om de kennis te kunnen gebruiken, moet die eerst praktisch hanteerbaar en inpasbaar worden gemaakt. De ervaring van gemeenten is dat veel wetenschappelijk onderzoek stopt bij de presentatie van de uitkomsten ('veel cijfers') en de praktische aanbevelingen die daarop volgen vaak beperkt blijven tot open deuren ('grenst aan boerenverstand'). Of de uitkomsten bevestigen wat in hoofden van mensen in het veld zit. Dat leidt wel tot herkenning, maar niet tot meerwaarde voor de praktijk. Een andere verklaring is dat wetenschappelijk onderzoek veelal gericht is op de resultaten van beleid (aan het werk) en de duur tot de uitstroom, maar onvoldoende op de verbetering van het professionele handelen en de dienstverlening. Doel van onderzoek in de sociale zekerheid is vaak ook verantwoording van beleid (wat levert het op?).

Om (wetenschappelijke) kennis te ontsluiten voor de praktijk zijn wel een aantal initiatieven genomen, zoals de in het vorige hoofdstuk beschreven websites van BIMRA en Interventies naar Werk (zie paragraaf 3.6). De beleving van de geïnterviewden is dat ondanks de goede intenties ook deze vorm van aanbieden van kennis in de praktijk nauwelijks wordt gebruikt. Of de recente aanpassing van de website INW door TNO hierin verbetering heeft gebracht, is niet door ons onderzocht.

Belang van probleemherkenning en gebruikersgerichtheid

Volgens de gesprekspartners zouden onderzoekers veel nadrukkelijker moeten toetsen of het onderwerp van onderzoek ook als urgent probleem door het praktijkveld wordt erkend. Maar ook als dat al zo is, is het onderzoeken van het probleem en de onderliggende verbanden alleen niet voldoende. Het gaat ook om

de vervolgvraag: Wat en vooral hoe kunnen gemeenten iets doen aan het probleem? Die vraag wordt in wetenschappelijk onderzoek vaak niet beantwoord: 'mensen snappen best waarom iets wel of niet verstandig is, maar in de praktijk spelen andere belangen'. Wetenschappers moeten zich daarom niet beperken tot het verkondigen van een boodschap, maar veel meer richten op de vraag hoe die boodschap het beste aankomt bij de beoogde gebruiker. Dat betekent het verdiepen in de kenmerken en belangen van de gebruiker. Wat heeft een gebruiker nodig om verder te komen? Hoe lopen de informatiestromen waarvan hij gebruikt maakt en hoe kan de onderzoeker daar het beste bij aansluiten? Het tijdstip of moment waarop van aanbidding van de kennis is van belang, maar ook de taal waarin de informatie wordt overgebracht. Het aanspreken van een klantmanager vereist een andere taal dan het aanspreken van een beleidsmedewerker of een directeur. Daarnaast is ook de wijze of toon waarop de informatie wordt gebracht van belang. Spreken over 'innovatie' lijkt bijvoorbeeld een positievere connotatie te hebben dan spreken over 'professionaliseren' als daarmee de suggestie wordt gewekt dat de huidige werkwijze niet professioneel is. Het belang van praktijk- en gebruikersgerichtheid klinkt vanzelfsprekend, maar is geen dominante prikkel voor wetenschappers die met hun onderzoek vooral erkenning krijgen door publicatie in een bij voorkeur *peer reviewed* wetenschappelijk tijdschrift.

Onderzoekers denken ten onrechte vanuit rationele beleidscyclus

Veel wetenschappelijk onderzoek op het domein van activering en re-integratie is vooral relevant voor beleid en dan vaak ook alleen nog voor landelijk beleid. Dat wil overigens niet zeggen dat deze kennis optimaal wordt gebruikt in de beleidsontwikkeling en -evaluatie, zeker niet op het niveau van gemeenten. Deze constatering sluit aan bij de gevonden literatuur waarin gewezen wordt op de beperkte rol die wetenschappelijke kennis speelt in de totstandkoming van beleid. Een verklaring hiervoor is dat onderzoekers er te veel van uitgaan dat er sprake is van een beleidscyclus met opeenvolgende logische stappen (zoals in de Demingcirkel) waarin op vooraf bepaalde momenten beslissers een beleidskeuze maken (een zogeheten *authority of choice* model). Op basis van deze opvatting gaan onderzoekers ervan uit dat beslissers een informatiebehoefte hebben om tot goede beslissingen te komen. Het publiceren en aanbieden van wetenschappelijke kennis in rapporten en boekjes sluit aan bij deze opvattingen.

Geïnterviewden vinden het model van *structured interaction* beter passen bij de praktijk. Er is sprake van een beleidsarena waarin de verschillende belangen van actoren uiteindelijk via een compromis leiden tot een beleidskeuze. Partijen zijn niet zozeer geïnteresseerd in wetenschappelijke kennis maar kennis moet voor hen vertaald worden in opbrengsten die bijdragen aan de realisatie van de eigen belangen en doelen in de beleidsarena. Uitgaande van deze opvatting is het cruciaal om de specifieke doelen en belangen van de gebruikers waar de kennis voor bedoeld is te analyseren en de kennis en wijze van aanbieden daarop af te stemmen (wat in overeenstemming is met de conclusie in paragraaf 3.4).

4.3 Methoden en uitkomsten zijn zelf onderwerp van discussie

Een tweede reden waarom volgens de geïnterviewden wetenschappelijke kennis moeizaam landt in de praktijk is dat de methoden, definities en resultaten van wetenschappelijk onderzoek op gebied van arbeidsparticipatie regelmatig zelf ter discussie staan. De beleving is dat er weinig algemeen geldende en geaccepteerde

definities zijn, ook niet ten aanzien van de werkzame bestanddelen, laat staan hoe je die eenduidig meet: 'elk onderzoek vraagt weer wat anders uit op basis van ander model'. Uitkomsten van onderzoek, zoals naar de netto-effectiviteit van instrumenten, leveren daarom vaak discussie op. Bovendien gaat het vaak om marginale effecten van enkele procentpunten ten opzichte van de reguliere praktijk. Enkele geïnterviewden staan daarom kritisch tegen over het belang van wetenschappelijke kennis voor gemeenten: 'als van veel gemeentelijke projecten niet eens de bruto-effecten bekend zijn, dan is het vaststellen van de netto-effectiviteit nog een aantal stappen te ver'. In een dergelijke situatie levert een gedegen procesanalyse meer en snellere realiseerbare aangrijpingspunten op voor verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Beperkte focus wetenschappelijk onderzoek

Een bijkomend probleem is gemeenten niet genoeg hebben aan informatie over de effectiviteit van een afzonderlijke interventie. In de praktijk zet een klantmanager vrijwel nooit één interventie in. Het gaat altijd om een combinatie van meerdere interventies en voorzieningen, de begeleidingswijze van de klantmanager of coach en niet te vergeten de opvattingen en motivatie van de cliënt. Heeft het dan zin om de effectiviteit van een afzonderlijke interventie te onderzoeken? Wetenschappelijk effectonderzoek gaat vaak ook van een klassiek random controlled trial model (RCT)²⁵ zoals in de medische wetenschap gangbaar is. Maar volgens de geïnterviewden is een re-integratie interventie niet vergelijkbaar met een pil die wel of niet werk. Een veelheid aan randvoorwaarden (zoals de kwaliteit van de klantmanager en het sanctiebeleid) en contextfactoren (zoals meervoudige problematiek) zijn mede bepalend of interventie wel of niet succesvol is. Daarbij blijkt in de praktijk telkens dat motivatie en betrokkenheid van de cliënt cruciale aspecten zijn. Effectiviteitsonderzoek gaat te veel uit van 'vergelijkbare gevallen', terwijl in het veld de opvatting leeft dat bij de keuze van interventies en begeleidingsvorm de ongelijkheid van mensen een veel belangrijker rol speelt dan de gelijkheid. Daarom hebben gemeenten vooral ook behoefte aan informatie over de context waarin de door wetenschappers voorspelde effecten tot stand komen.

4.4 Kennisstructuur en –cultuur ontbreekt

Wel behoefte aan kennis over effecten re-integratie

Ondanks de bovengenoemde kritische kanttekeningen bij de ontwikkeling en het gebruik van wetenschappelijke kennis zijn alle geïnterviewden van mening dat er wel degelijk behoefte is aan evidence based kennis over de effecten van beleid en uitvoering. Mede doordat gemeenten onvoldoende in staat zijn om de effecten zichtbaar te maken van hun besteding van publieke re-integratie middelen staat het werkdeel van de WWB onder druk en bezuinigt de overheid op de budgetten. Als antwoord op deze kritiek zien we wel initiatieven gemeenten om hun resultaten beter voor het voetlicht te brengen. Bijvoorbeeld door het via VNG en Divosa verspreiden van state-of-the-art onderzoeksmethoden en het instellen van een werkgroep Transparantie. Naast dit soort initiatieven die nog steeds vooral gericht zijn op het verbeteren van de verantwoordingsinformatie, begint er de laatste tijd ook meer aandacht te ontstaan voor de inhoudelijke professionalisering van klantmanagement (vakmanschap).

²⁵ In een RCT onderzoeksmethode wordt de onderzoekspopulatie op aselechte wijze verdeeld in een interventiegroep en een controlegroep om een hypothese te testen.

Maar de algemene opvatting van de gesprekspartner kunnen we illustreren met de volgende uitspraak: 'Het huidige sociale zekerheidstelsel is bedoeld als activerend stelsel, maar de kennis om invulling te geven aan de activerende functie van het stelsel, is nog ontoereikend'.

Stelsel heeft kenmerken die kennisontwikkeling en –gebruik belemmeren

Volgens de gesprekspartner heeft het stelsel van sociale zekerheid een aantal kenmerken die kennisontwikkeling en –gebruik belemmeren, of in ieder geval niet bevorderen. Kenmerkend voor het stelsel is dat de uitvoering ligt bij gemeenten en ZBO's met hun eigen doel- en taakstellingen en financieringswijze. Deze partijen moeten zich verantwoorden over de uitvoering van hun taak. Het gevolg van de verantwoordingsplicht is dat in het stelsel kennisontwikkeling vermengd raakt met uitvoeringsbelangen. Kennis wordt daarbij voor de uitvoeringspartijen al snel een strategisch instrument en kan ook gemakkelijk tegen een organisatie worden gebruikt. Hierdoor is volgens meerdere geïnterviewden risicomidend gedrag binnen het stelsel een dominant verschijnsel. Een dergelijke houding is niet bevorderlijk voor transparantie en het op een onbevooroordeelde wijze laten kijken naar de eigen processen en prestaties.

Daar komt bij dat partijen in het stelsel een beperkte kenniscultuur kennen met betrekking tot de kwaliteit en effectiviteit van re-integratie. Het thema rechtmatigheid en het sturen op budgetten speelt nog steeds een belangrijke rol en de professionalisering van de re-integratietaak komt moeizaam van de grond. In de volgende hoofdstukken gaan we hier nader op in.

Een ander aspect is dat het opbouwen van kennis over de effecten van re-integratie onderzoek een lange adem vergt en daarmee ook kostbaar is. Bovendien levert onderzoek niet altijd wat op en vaak ook niets waar de uitvoerende partijen op korte termijn profijt van hebben. Het belang voor die partijen, die ook nog eens moeten opereren in een regelmatige veranderende context (beleidswijzigingen, bezuinigingen), om te investeren in structureel onderzoek is dan ook beperkt. Dit geldt voor individuele gemeenten in nog sterkere mate dan voor UWV. In de WWB zit ook geen mogelijkheid om onderzoek te financieren. Gemeenten zullen onderzoek dus uit eigen middelen moeten betalen. Dan moeten noodzaak en verwachte opbrengst wel heel helder en urgent zijn. En daarvan was tot voor kort geen sprake gezien de niet maximale benutting van het werkdeel van de WWB.

Markt heeft geen antwoord op effectiviteitsvraag

Ook de invoering van marktwerking in de re-integratietaak heeft niet geleid tot de beoogde verbetering van kwaliteit en doelmatigheid. De verwachting van de overheid was dat de marktwerking zou leiden tot innovatie en een lagere prijs. De innovatie is achtergebleven omdat de opdrachtgevers UWV en gemeenten vooral op prijs zijn gaan gunnen.

De marktpartijen hebben weliswaar kwaliteitscriteria benoemd in wat uiteindelijk het Blik op Werkkeurmerk is gaan heten. Maar een dergelijk kwaliteitskeurmerk werkt alleen goed als de inkopers van de opdrachtgevende partijen het keurmerk ook zien als garantie voor kwaliteit. Maar UWV en gemeenten nemen het keurmerk niet standaard als eis op in de re-integratie-aanbestedingen. Aan de andere kant zijn er op basis van onderzoek ook geen aanwijzingen dat gecertificeerde re-integratiebedrijven het substantieel beter doen dan niet-gecertificeerde bedrijven. Na het loslaten van de verplichte uitbesteding van de re-integratie zijn gemeenten steeds meer taken zelf gaan uitvoeren. Opmerkelijk is dat bij de keuze voor het zelf doen of het uitbesteden de beoordeling van de kwaliteit van de eigen organisatie tot nu toe geen prominente rol speelt.

Noodzaak kennisstructuur en kenniscentrum

De gesproken wetenschappers zien als belangrijk probleem voor de kennisontwikkeling in de sociale zekerheid het nagenoeg ontbreken van cumulatie van kennis. Dit geldt niet alleen voor de partijen in de uitvoering maar ook voor de onderzoekers. Zo bleek uit een inventarisatie van meer dan 100 werkgeversonderzoeken, dat de onderzoekers niet of nauwelijks gebruik maken van elkaars bevindingen²⁶.

Een opvatting van meerdere gesprekspartners is dat het instellen of aanwijzen van een erkend kenniscentrum noodzakelijk is als kennisontwikkeling serieus wordt genomen. Op dit moment is er geen eenduidige probleemeigenaar en geen eenduidige objectieve informatie beschikbaar. Een randvoorwaarde is dat een kenniscentrum een stabiele factor is met een doorlopende kennisontwikkeling. Daartoe zou het kenniscentrum minimaal de beschikking moeten krijgen over de gegevens van alle cliënten, de ingezette re-integratie- en begeleidingsactiviteiten en de resultaten in termen van werkhervatting en uitkeringsduur. Van belang is ook dat een veel groter deel van het onderzoek gericht zou moeten zijn op het 'leren' en op de toepassing van kennis in plaats van op verantwoording. De kennis moet vertaald kunnen worden naar de praktijk en in de uitvoering 'geconsumeerd' (kunnen) worden. Dat zou sterk bevorderd kunnen worden door eisen te stellen aan de professionaliteit van degenen die invulling geven aan de begeleiding en re-integratie, activiteiten waar voor publiek geld voor wordt ingezet.

Het inzicht en de behoefte om de kennisontwikkeling beter op elkaar af te stemmen en te delen heeft in 2009 geleid tot het (her-)oprichten van het Kennisplatform Werk en Inkomen. Hierin nemen (de 'kenniscentra' van de) organisaties SZW, UWV, de Raad van Werk en Inkomen (RWI), Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Divosa, Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de gemeenten Amersfoort en Amsterdam deel. De ambitie van het kennisplatform is het gezamenlijk verkennen van kennisvragen binnen de keten van Werk en Inkomen en – waar nodig en mogelijk – tijdig afstemmen en/of gezamenlijk opstarten van onderzoeksprogramma's. Het platform wil bijdragen aan meer samenwerking tussen de opdrachtgevers van onderzoek en stimuleren dat onderzoek beter aansluit bij beleid en/of praktijk. Een van de initiatieven van het kennisplatform is het via een elektronische bibliotheek gaan ontsluiten van onderzoek en kennis.

Een initiatief als het kennisplatform sluit aan bij eerdere pogingen om tot betere afstemming te komen van onderzoek in het veld van werk en inkomen. Een volledig antwoord op de geschetste noodzaak voor een structurele kennisstructuur met een kenniscentrum is het echter niet. In het platform zijn alleen de opdrachtgevers van onderzoek vertegenwoordigd en niet de onderzoeksinstellingen zelf en het is vooral gericht op uitwisseling en afstemming van onderzoek. Ook zijn de besluitvorming van het platform en informatie over de lopende onderzoeken niet openbaar. In die zin is het platform geen kenniscentrum dat een actieve rol speelt in het ontwikkelen, cumuleren en verspreiden van kennis, waarbij professionalisering van het veld een belangrijk doel is.

²⁶ Onderzoek Regioplan voor het Kennisplatform Werk en Inkomen.

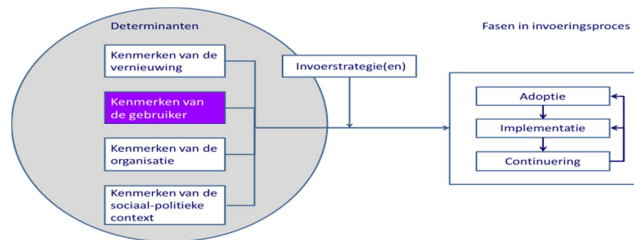
Resumé interviews: kenmerken kennisontwikkeling en –gebruik in algemene zin

- Onderzoek in veld werk en inkomen heeft vooral relevantie voor landelijk beleid.
- De gebruikersgerichtheid en toepasbaarheid van veel onderzoek is onvoldoende (is ook geen dominante prikkel in wetenschappelijk onderzoek).
- De status in het veld van wetenschappelijk onderzoek is beperkt: methoden en uitkomsten van onderzoek staan vaak zelf ter discussie.
- De uitvoerende partijen in het veld kennen nauwelijks een kenniscultuur en het belang om te investeren in structureel en langlopend wetenschappelijk onderzoek is beperkt.
- Voor serieuze kennisontwikkeling zijn een kennisstructuur en een erkend kenniscentrum essentieel.

5 Kenmerken gebruiker: de klantmanager

5.1 Inleiding

Zowel in de literatuur als in de gesprekken over kennisontwikkeling en – implementatie wordt telkens gewezen op het van gebruikersgerichtheid. Om kennis en interventies succesvol te implementeren is een goede aansluiting op de kenmerken en drijfveren – of met andere woorden prikkels of beloningsmechanismen – van ‘de gebruiker’ noodzakelijk.



In de publieke uitvoering van re-integratie is een aantal gebruikers van kennis te onderscheiden: managers, beleidsmedewerkers, inkopers en klantmanagers. We hebben er voor gekozen om ons in dit hoofdstuk te beperken tot de klantmanager als gebruiker. De klantmanagers zijn degenen die direct contact hebben met cliënten en vanuit het oogpunt van professionalisering een belangrijke doelgroep vormen voor kennisontwikkeling. De overige gebruikersgroepen komen aan orde in hoofdstuk 5 bij de beschrijving van de kenmerken van de organisatie; de context waarbinnen klantmanager opereert en die invloed heeft op zijn handelen. In de interviews hebben wij gevraagd naar aspecten van het klantmanagement die het gebruik van wetenschappelijke kennis belemmeren of bevorderen. De informatie ontleen we aan de interviews met beleidsmedewerkers bij gemeenten en (collega)-onderzoekers.

5.2 Diversiteit in beroepsopvattingen en gehanteerde methoden

Per gemeente kan beroepsprofiel klantmanager wisselen

De geïnterviewden constateren dat er voor klantmanagers re-integratie geen eenduidige beroepsopvatting bestaat: ‘Aspecten als beroeps- en taakopvatting, opleidingseisen en gehanteerde methoden vertonen oppervlakkig gezien overeenkomsten, maar blijken bij nadere analyse veel te verschillen’. Klantmanagers hebben ook geen beroepsvereniging met een eigen beroepscode (normen en waarden voor professioneel handelen), accreditatie- en scholingseisen zoals artsen of psychologen.

De taakopvatting van klantmanager kan per gemeente verschillen. Sommige gemeenten kiezen voor integraal klantmanagement, waarin rechtmatig- en doelmatigheidstaken worden gecombineerd. Andere gemeenten kiezen juist voor specialisatie door deze taken in functies te scheiden. Maar ook de invulling van de afzonderlijke taken kan per gemeente verschillen. Sommige gemeenten voeren de re-integratietaak en de klantbegeleiding zelf uit, terwijl andere gemeenten alleen een intake en/of diagnose uitvoeren en de klant vervolgens overdragen aan een re-integratiebedrijf. In deze laatste taakopvatting is de klantmanager vooral een regisseur of ‘contractbeheerder’. Het beroepsprofiel kan dus per gemeente, maar

zelfs binnen een gemeente wisselen. Afhankelijk van de rol die de klantmanager heeft, verschillen ook de kennis en de competenties die hij of zij nodig heeft om die rol goed uit te kunnen voeren. Het ontbreken van een eenduidige beroepsopvatting staat volgens de geïnterviewden daarom een gerichte kennisontwikkeling voor klantmanagers in de weg.

Kennisontwikkeling is vooral intuïtief en kent nauwelijks een traditie

Er bestaat binnen de beroepsgroep ook geen of nauwelijks een traditie van kennisontwikkeling en -gebruik. Methoden die klantmanagers gebruiken voor onder meer diagnostiek en begeleiding zijn veel onbeschreven en niet *evidence based*. Zo hebben de gemeenten een wettelijke taak om de arbeidsmogelijkheden en de ontwikkelmogelijkheden van hun klanten te beoordelen, maar bestaat er geen algemeen geldende normen en methodiek om die beoordeling uit te voeren. Ook de vooropleidingen die klantmanagers volgen om de functie uit te kunnen voeren verschillen, van MBO4 tot HBO. Intern georganiseerde opleidingen zijn van oudsher nog vooral gericht op wetkennis en rechtmatigheid. Overige opleidingen voor re-integratie en klantmanager kopen gemeenten veelal aanvullend in bij externe aanbieders. De visie en aanpak die commerciële opleidingsorganisaties aanbieden zijn echter sterk aan modes onderhevig. Een eenduidig opvatting over de kwaliteit van handelen ontbreekt, terwijl die volgens meerdere respondenten juist centraal zou moeten staan. Het beeld uit de gesprekken is dat klantmanagers hun werk vooral uitvoeren op basis van hun intuïtie en ervaring.

Initiatieven voor professionalisering

Op meerdere plaatsen in het veld leeft het besef dat gedeelde kennis en normen een belangrijkere rol moet gaan spelen in het werk van klantmanagers. Het Gildeproject is één van de initiatieven die daar werk van maken. Het doel van het Gildeproject is om impliciete kennis en methoden die klantmanagers in hun werk gebruik te maken expliciet te maken, te onderbouwen en te verspreiden (zie voor een beschrijving van het project paragraaf 3.6). Andere initiatieven gaan uit van het gebruik van intervisie om de kwaliteit van het werk van klantmanagers te bevorderen. Maar zonder helder referentiekader waaraan het handelen kan worden getoetst, is de opbrengst daarvan volgens de gesproken deskundigen beperkt. Vanuit dat besef speelt regelmatig de discussie op of het instellen van een beroepsvereniging een oplossing biedt. Artsen, psychologen en arbeidsdeskundigen hebben met als doel professionalisering, kennisontwikkeling en profilering dergelijke verenigingen vanuit de beroepsgroeps zelf geïnitieerd en georganiseerd. De vraag is of de klantmanager als professional in al zijn diversiteit voldoende in- en extern prikkels heeft om zulke initiatieven tot een succes te maken. Het hoge verloop onder klantmanagers zet, volgens de geïnterviewden, het rendement op investeringen in het ontwikkelen van een beroepsvereniging bovendien onder druk.

5.3 Omgaan met verschillende, soms tegenstrijdige belangen

Het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader en heldere doelen voor de functie van klantmanager is problematisch door de veelheid aan aspecten en belangen waarmee een klantmanager in zijn werk moet omgaan. Een klantmanager die een klant op gesprek krijgt voor re-integratie moeten dealen met minimaal vier aspecten of 'werelden':

1. Wet- en regelgeving (rechten en plichten waaraan het handelen van de klant en de klantmanager moeten voldoen).
2. Sociaalpsychologische aspecten (van de klant die van belang zijn voor motivatie en activatie).
3. Politiek (denk aan beleidskeuze als: 'iedereen op traject').
4. Regionale arbeidsmarkt (ontwikkeling vraag en aanbod; functie-eisen en arbeidsvoorwaarden).

De 'vragen, opdrachten en prikkels' die een klantmanager vanuit deze werelden krijgt, komen vaak niet overeen en kunnen zelfs tegenstrijdig zijn. Vanuit elk perspectief kan het antwoord op het klantvraagstuk anders worden geformuleerd. Bovendien hebben klantmanagers te maken met morele dilemma's als: Moet ik de klant een wortel (incentive) of een stok (sanctie) voorhouden? En: Ga ik voor snelle uitstroom uit de uitkering of richt ik met op duurzame arbeidsinpassing en/of empowerment? Dat maakt het complex om maatwerk te leveren.

Huidig professionaliseringsniveau geeft onvoldoende richting

Door het ontbreken van een gemeenschappelijke referentie kader en heldere doelen moet een klantmanager vaak zelf een modus vinden in het omgaan met de verschillende boodschappen die hij krijgt. Deze 'discretionaire ruimte' van klantmanager wordt vaak benoemd als ruimte voor de professionaliteit van klantmanagers. Maar door het ontbreken van een eenduidige beroepsopvatting en -code, geeft het huidige professionaliseringsniveau daar onvoldoende richting aan. Het professionaliseringsvraagstuk is dan ook een actueel thema in het veld. Naast het eerder genoemde Gildeproject, spraken wij met een lector van de Hanzehogeschool Groningen die in samenwerking met drie grote gemeenten in Noord Nederland onderzoek doet naar oplossingsstrategieën en morele dilemma's van klantmanagers. Divosa, die bij het onderzoek van de Hanzehogeschool is betrokken, heeft het ontwikkelen van vakmanschap eveneens op de agenda staan.

5.4 Oriëntatie op rechtmatigheid en processen

Prikkel rechtmatigheid is groter dan prikkel professionalisering

De prikkel om op bovenstaande professionaliseringsvraagstukken kennis te ontwikkelen en/of te implementeren is beperkt. Dit komt omdat een klantmanager zijn taak moet uitvoeren binnen een taakopvatting en werkomgeving die nog vooral gericht is op rechtmatigheid, controle en proces gedreven is. Hoewel het activeren en re-integreren van bijstandsklanten (de doelmatigheid) een prominente plaats heeft gekregen in de beleidsvisie van gemeenten, vergt volgens de respondenten het omschakelen van 'rechtmatigheid naar doelmatigheid' nog veel tijd en energie. Ook mag niet vergeten worden dat klantmanagers ambtenaren zijn die uitvoering geven aan wet- en regelgeving waardoor aspecten als rechtmatigheid en gelijke behandeling altijd een rol zullen blijven en moeten spelen.

Procesoriëntatie heeft focus op output tot gevolg

Voortkomend uit het borgen van rechtmatigheid, toetsing en verantwoording, is het werk van een klantmanager (nog steeds) sterk proces- en systeem gedreven. Het werk van een klantmanager is veelal vastgelegd in processen met een begin- en eindpunt, waarna de verantwoordelijkheid voor de klant wordt overgedragen aan een ander. Op deze wijze wordt veelal ook de uitvoering van de re-integratietask vormgegeven. Deze afbakening in processen en verantwoordelijkheden, betekent een focus op de output van het proces en niet per se een gerichtheid op het uiteindelijk gewenste resultaat (outcome).

Spanningsveld tussen administratieve lasten en informatiebehoefte onderzoekers

De oriëntatie op verantwoording en processen, maakt niet alleen dat het werk (ICT) systeem gedreven is, maar ook dat de klantmanager een aanzienlijk deel van hun werktijd nodig hebben om per procestap en klant gegevens te registreren. De administratieve lastendruk wordt in het algemeen als hoog ervaren. Het bovenstaande betekent niet alleen dat innovaties moeten passen in de processen en de systemen wil het geadopteerd kunnen worden, maar ook dat het beperken van de administratieve lasten een belangrijke gebruikerseis is. Een veel genoemd bezwaar tegen kennisverwerving of deelname aan wetenschappelijk onderzoek is dat klantmanagers extra gegevens per klant moeten registreren om uitspraken over resultaten te kunnen doen.

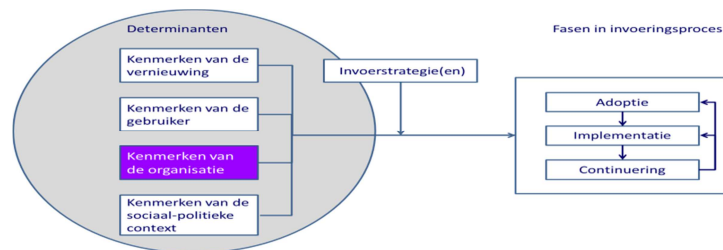
Resumé interviews: relevante kenmerken klantmanager

- Ontbreken eenduidige beroepsopvatting en -code (normen en waarden voor professioneel handelen) betekent ook dat er geen eenduidige richting en prikkel is voor kennisontwikkeling t.b.v. professionalisering.
- Huidige aanpak klantmanagers is vooral gebaseerd op intuïtieve en (impliciete) ervaringskennis.
- Eenduidige beroepsopvatting en –code zijn wenselijk gezien de veelheid aan soms tegenstrijdige belangen en opdrachten waarmee een klantmanager in zijn werk te maken heeft; het huidige niveau van professionalisering geeft hierbij onvoldoende houvast.
- Oriëntatie op rechtmatigheid en processen maakt dat dominante prikkels in het werk van klantmanagers liggen bij de *throughput* en *output*.
- Klantmanagers ervaren administratieve lasten (verantwoording) als hoog; dit levert gemakkelijk een spanningsveld op met behoefte van onderzoekers om meer informatie te krijgen over kwaliteit en effectiviteit van re-integratie.

6 Kenmerken organisatorische context

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we op basis van de interviews beschreven welke kenmerken van het klantmanagement van belang zijn bij het ontwikkelen en implementeren van kennis. In dit hoofdstuk gaan we in op, voor de onderzoeksvraag, relevante kenmerken van 'de organisatie' waarbinnen een klantmanager zijn werk moet verrichten.



Wat betreft de organisatie gaan we vooral in op de rollen van management, beleid en inkoop re-integratie en de betekenis van die rollen op het werk van klantmanagers en kennisontwikkeling.

6.2 Kenmerken en kennisbehoefte organisatie

Intrinsieke behoefte aan kennis over kwaliteit en effectiviteit is beperkt

Een belangrijke drijfveer voor kennisontwikkeling is de 'wil om te weten'. Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat zeker de behoefte om te weten wat hun beleid oplevert. Maar het management lijkt daarbij vooral naar andere gemeenten te kijken: 'Doen wij het beter of slechter dan vergelijkbare gemeenten?' Een argument waar veel gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk, gevoelig voor zijn is de *exposure* die ze kunnen krijgen. Bij kennisontwikkeling en –implementatie zou dan ook de vraag beantwoord moeten worden of en op welke wijze een gemeente door het gebruik van innovatie of deelname aan onderzoek met een goed verhaal naar buiten kan komen.

De intrinsieke behoefte aan een lerende organisatie is wel aanwezig, maar blijkt in de praktijk vrijwel altijd minder groot dan de behoefte en noodzaak om het 'hier en nu problemen' af te handelen. Een geïnterviewde illustreert deze bewering aan de hand van het beeld van een kerncentrale. In een *hightech* omgeving als een kerncentrale is het kwaliteitsbeleid streng en de naleving door medewerkers en management hoog. Dit komt omdat naleving niet alleen in het belang is van de organisatie, maar ook in het belang van de medewerkers zelf. Hun eigen en andermans veiligheid is immers in het geding. Bij sociale diensten is een dergelijke kwaliteitsprikkel niet dominant aanwezig. De vraag is zijns inziens dan ook: 'Hoe organiseer je een positieve prikkel voor innovatie in een organisatie waar die niet vanzelfsprekend aanwezig is?'

Draagvlak voor kennisimplementatie in alle geledingen noodzakelijk

Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat voor het implementeren van nieuwe kennis of interventies het cruciaal is om het management van gemeenten mee te

krijgen. Maar alleen commitment bij het algemeen management blijkt onvoldoende. Een praktijkvoorbeeld van een van de geïnterviewden van de invoering van casemanagement laat zien dat ondanks een positieve intentie (adoptie) van de werkvloer het nieuwe concept maar half werd ingevoerd (implementatie). De reden hiervoor is de eerder beschreven 'professionele' handelingsruimte van klantmanagers en het sturen op output door het (midden)management in plaats van het hanteren van de nieuwe werkwijze.

Voor het meekrijgen van het management is het benoemen van wetenschappelijke evidentie veelal een onvoldoende sterk argument. Daarom is het van belang goed te analyseren welke opbrengsten voor het management van belang zijn en welke bijdrage de nieuwe kennis of interventie oplevert: 'Wat kost het en wat is de opbrengst?'.

Betekenis van managementmodel en klantbeeld op kennisbehoefte

Om kennisgebruik te bevorderen is het niet alleen van belang om inzicht te geven in de kosten en baten van het gebruik, maar zullen onderzoekers ook aandacht moeten besteden aan de wijze waarop de (te implementeren) kennis het beste aansluit bij organisatiekenmerken als managementmodel en klantbeeld. Implementatie in een organisatie die stuurt op ken- en stuurgetallen en externe verantwoording (Angelsaksisch model) stelt andere eisen aan de kennis(overdracht) dan bij een organisatie die stuurt op de betrokkenheid van medewerkers en klanten (Rijnlands model).

Hoewel niet altijd eenduidig en expliciet geformuleerd, speelt bij kennisimplementatie ook het klantbeeld een rol. Wordt een klant gezien als potentiële fraudeur en profiteur, als een persoon die de gemeenschap belastinggeld kost en daarvoor en tegenprestatie moeten leveren of als iemand met problemen in een zwakke positie die recht heeft op ondersteuning? Afhankelijk van de betekenis die organisatie en medewerkers geven aan klanten verschilt ook op de opvatting wat goed handelen is en welke methoden (wortel of stok) daar het meest geschikt voor zijn.

6.3 Rol management in professionalisering en kenniscultuur in organisatie

Op de vraag hoe de kenniscultuur binnen gemeentelijke organisaties versterkt kan worden, wijzen de gesproken deskundigen vaak op de rol van het management. Zoals beschreven wordt het werkveld van sociale diensten gekenmerkt door verschillende en soms tegenstrijdige belangen en opvattingen. Deze verschillende werelden (politiek beleid, wet- en regelgeving, klant, arbeidsmarkt) komen samen in het werk van de medewerkers die contact hebben met de klant: de klantmanager. Het management zou een belangrijke rol moeten spelen in het formuleren van doelen, normen en methoden die klantmanagers een heldere richting geven in het omgaan met deze spanningsvelden. Een dergelijke 'managementparaplu' is niet alleen nodig om klantmanagers te beschermen tegen externe oekazes maar kan ook een basis en een richting verschaffen aan gemeenschappelijke kennisontwikkeling en professionalisering. Laten managers dit achterwege, dan zullen klantmanagers zelf een modus moeten vinden om met tegenstrijdige prikkels om te gaan. Het risico van het ontbreken van een 'managementparaplu' is dat klantmanagers informatie gaan afschermen en de prikkel voor kennisdeling minimaal is. Een aantal geïnterviewden is van mening dat managers in het veld zich minder moeten laten leiden door de politiek en meer moeten sturen op professionalisering en kennisontwikkeling.

De praktijk is echter, zoals eerder aangegeven, dat veel gemeentemanagers vooral sturen op *output* (aantal mensen op traject) en veel minder op de resultaten (duurzaam aan het werk en/of versterking van arbeidsmarktpositie) en de kwaliteit en inhoud van de trajecten (de juiste interventie gezien de kenmerken en problematiek van de klant). Bij het sturen op aantallen (output) blijft de kennisvraag beperkt tot *wat* moeten gebeuren om die aantallen te halen en is de vraag *hoe* dat het beste kan minder van belang. Zolang de hoe-en-waarom-vragen niet structureel worden gesteld, blijft de basis voor kennisopbouw kwetsbaar.

6.4 Informatie vooral gericht op verantwoording en strategisch gebruik

Relevante kennis voor kennisontwikkeling wordt niet ontsloten

Volgens de geïnterviewden verzamelen gemeenten informatie vooral om de inzet van de publieke middelen te kunnen verantwoorden. Een door sociale diensten veel gebruikt systeem als GWS4all is ook vooral bedoeld om geld te volgen en niet om klanten te volgen. Voor de uitvoering van de re-integratie taak zijn er aan bestaande systemen modules gehangen om klanten te volgen, al blijft dat behelpen omdat de basis van de systemen nog steeds op rechtmatigheid en verantwoording is gericht. Klantmanagers houden dan ook naast de formele informatiesystemen vaak eigen informatiebestanden over hun klanten bij in Word of Excel. Hierdoor blijft voor kennisontwikkeling belangrijke klant- en trajectinformatie alleen beschikbaar voor de klantmanager en komt niet op uniforme wijze beschikbaar voor kennisontwikkeling of onderzoek.

Strategische functie van informatievoorziening zet rem op transparantie

Het gegeven dat de informatie gebruikt moet kunnen worden voor verantwoording aan de gemeenteraad en het Ministerie van SZW werkt volgens de geïnterviewden belemmerend op het verzamelen van informatie voor kennisontwikkeling. Door deze politieke verantwoording heeft de informatievoorziening van gemeenten (ook) een sterk strategische functie. En 'transparantie' in het licht van politieke verantwoording geeft een andere betekenis aan informatievoorziening dan 'transparantie' ten behoeve van kennisontwikkeling. Volgens de praktijkdeskundigen is de angst om politiek afgerekend te worden een veel voorkomende reden voor managers en wethouders om geen heldere en meetbare resultaatdoelen stellen.

6.5 Dynamiek van het lokale beleidsproces

Spanningsveld tussen dynamiek beleidsproces en structurele kennisontwikkeling

Idealiter zou in een gemeentelijke beleidscyclus eerst de uitvoering en de resultaten van het beleid tot nu toe moeten worden geëvalueerd, alvorens nieuw beleid te ontwikkelen (Demingcirkel). Het systematisch doorlopen van een dergelijke cyclus vormt een goede basis voor kennisontwikkeling. In de praktijk blijkt het proces tot beleidswijzigingen in de uitvoering van wet- en regelgeving echter veel dynamischer te zijn. Een veel voorkomende reactie van gemeenten bij de aankondiging van nieuwe of wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving is afwachten tot helder is wat de overheid van gemeenten verwacht en onder welke voorwaarden dat moet gebeuren. Maar op het moment dat bekend is wat die wijzigingen inhouden, moeten ze vaak ook snel ingevoerd worden. In de ervaring van gemeenten is de voorbereidingstijd voor invoering van de wijziging dan meestal te kort voor een gedegen evaluatie van het 'oude' beleid en kennisverzameling voor nieuwe keuzes.

Ook komt het voor dat de verantwoordelijke wethouder en/of het managementteam eerst een 'beleidsgedachte' formuleren en vervolgens de beleidsmedewerker vragen informatie te verzamelen die de beleidsgedachte kan onderbouwen. De beantwoording van kennisvragen over de toegevoegde waarde van re-integratiebeleid spelen in dat soort bestuurlijke opdrachten een beperkte rol. Dit wil overigens niet zeggen dat beleidsmedewerkers bij gemeenten zelf geen kennisbehoefte hebben. Vaak nemen ze kennis van wetenschappelijke onderzoeken en publicaties, bezoeken ze congressen en halen ze kennis en ideeën bij andere gemeenten vandaan. Indien relevant gebruiken ze deze kennis ook in (interne) discussies en beleidsstukken. Op deze wijze sijpelt nieuwe kennis langzaam door in de organisatie. Alle gemeenten doen in meer of minder mate ook aan effectmeting. Maar een probleem daarbij is dat veel instrumenten, aanpakken of projecten snel ingevoerd moeten worden, gaandeweg worden aangepast of soms zelfs binnen een kort tijdsbestek beëindigd of niet meer ingekocht worden omdat er bezuinigd moet worden of omdat een aanpak negatief in het nieuws is gekomen. Deze dynamiek maakt het zeer lastig om een goede effectevaluatie uit te voeren.

6.6 Rol kennis bij inkoop re-integratie-instrumenten en trajecten

Ook door 'zelf doen' en maatwerk blijft veel informatie op microniveau

Na het vervallen van de uitbestedingsverplichting per 2006 zijn veel gemeenten onderdelen van de re-integratietrajecten zelf gaan uitvoeren. Sindsdien kopen gemeenten minder vaak volledige re-integratietrajecten in en maken in de plaats daarvan afspraken met aanbieders over de inkoop van onderdelen van trajecten of van specifieke expertise. Het gevolg daarvan is dat gemeenten ook minder vaak dan voorheen re-integratieopdrachten aanbesteden op basis van een bestek met (kwaliteits)eisen. In de huidige afspraken met re-integratiebedrijven is in veel gevallen ook geen sprake meer van gegarandeerde afname van re-integratieproducten, maar van raamcontracten. In dat geval bepalen klantmanagers op individueel niveau of ze voor een klant gebruik maken van een aanbod of niet. Kennis over de inhoud en de kwaliteit van het aanbod spelen in de keuze een klantmanager zeker een rol, maar op individueel niveau zijn factoren als vertrouwen in en persoonlijke ervaring met de uitvoerder, de vermeende klik tussen klant en uitvoerder wellicht belangrijker aspecten in de keuze voor de 'inkoop'. Kortom: bij het matchen van klant en instrument gaat het op individueel niveau niet alleen om objectieve diagnostiek, maar zeker ook om een interpretatie van wat een aanbod betekent voor een specifiek persoon. Deze aanpak kan als 'maatwerk' betiteld worden, maar betekent wel dat de kennis over werkzame bestanddelen en kwaliteit van ingekochte trajectonderdelen vooral op individueel niveau blijven en daardoor niet of weinig generaliseerbaar zijn.

Inkopen van trajecten is inkopen van een middel, niet van de oplossing

Doordat maatwerk leidt tot een verscheidenheid in aanpakken, monitoren inkoopbureaus of contractbeheerders vooral op aantallen en kosten (output). De kwaliteit van de uitvoering van de ingekochte re-integratiedienstverlening blijft daarmee voor gemeenten meestal een *black box*. Maar ook waar wel sprake is van aanbesteden van volledige re-integratietrajecten spelen bij de gunning de kwaliteit van het product en de wetenschappelijke onderbouwing daarvan een beperkte rol. Een geïnterviewde maakt een vergelijking met het oplossen van een fileprobleem:

'Een gemeente koopt met re-integratietrajecten geen oplossing voor het probleem in, maar kilometers asfalt'.

Gemeenten meer bewust van noodzaak sturen op kwaliteit

De beperkte sturing op de kwaliteit van ingekochte trajecten komt mede doordat de politiek aanvankelijk koos voor volledige private uitvoering van de re-integratietaak, waarbij marktprikkels zouden leiden tot innovatie en een optimale kwaliteitsprijsverhouding. Nu duidelijk is dat de markt het kwaliteitsaspect niet vanzelfsprekend oppakt, is er een ontwikkeling dat gemeenten meer gaan sturen op kwaliteit. Bijvoorbeeld door vóór een aanbesteding eerst de markt te consulteren om tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod te komen. Ook zijn er gemeenten die zich bewust worden dat voor 'kwaliteit' het ook van belang is op de input en uitvoering van re-integratie te sturen. Dat wil zeggen op de kwaliteit van het eigen personeel en de keuzes die zij maken én op de inhoudelijke aanpak van een re-integratiebedrijf.

Resumé interviews: relevante kenmerken organisatie

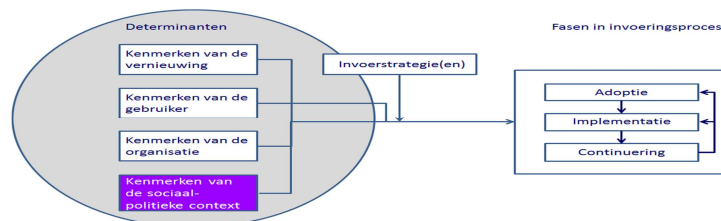
- Intrinsieke behoefte voor kennisontwikkeling is beperkt; bij deelname onderzoek of innovatie moeten onderzoekers daarom extra alert zijn op het creëren en behouden van draagvlak.
- Opbrengsten innovatie moeten aansluiten bij denken in kosten en baten en managementmodel.
- Management is cruciale factor voor kennisontwikkeling; focus op outputsturing maakt het stellen van kennisvragen over kwaliteit en effectiviteit minder van belang.
- Informatievoorziening is vooral gericht op verantwoording; belangrijke informatie voor kennisontwikkeling blijft impliciet en op microniveau.
- Strategische functie van informatievoorziening leidt sneller tot afschermen dan tot echte transparantie.
- Dynamiek van lokaal beleidsproces is slechte basis voor structurele kennisontwikkeling.
- Ook bij het inkopen en monitoren van re-integratie gaat het om het managen van middelen (geld en aantal trajecten of producten); aandacht voor kwaliteit en effectiviteit is nog beperkt.

7 Kenmerken politieke en regionale context

7.1 Inleiding

Een essentieel kenmerk van sociale diensten is dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het beleid en de controle op de uitvoering daarvan bij de gemeenteraad ligt. Voor het thema kennisontwikkeling is het tevens van belang dat gemeenten de wettelijke taken in medebewind uitvoeren: de overheid bepaalt aan welke regels gemeenten moeten voldoen en welke ruimte zij hebben om die regels lokaal in te vullen.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de respondenten aan kijken tegen de invloed (de prikkels) van de politiek op het kennisbeleid van gemeenten.



7.2 Prikkels vanuit de landelijke politiek

Dynamiek landelijke beleidswijzigingen zet kennisontwikkeling onder druk

Alle geïnterviewde zijn het er over eens dat de lokale praktijk van sociale diensten erg politiek gestuurd is. Niet alleen vanuit lokale politiek (college en gemeenteraad), maar ook door keuzes en beleidsopvattingen in de landelijke politiek. Kenmerkend voor het landelijke beleid en de wet- en regelgeving rond de sociale zekerheid, is de hoge frequentie waarmee wijzigingen worden geïnitieerd en ingevoerd. Deze dynamiek wordt niet als bevorderlijk gezien voor het opbouwen van kennis over de effecten van het beleid, waarvoor langere tijd nodig is om (resultaat)gegevens te verzamelen. Een bijkomend probleem is dat het aanvankelijke doel van landelijk beleid en de afrekening niet altijd overeenkomen. Als voorbeeld wordt gewezen op de Melkertbanen die nooit opgezet zijn met als doel uitstroom naar regulier werk te realiseren, maar uiteindelijk wel afgerekend zijn op het niet behalen van dat doel. De snelheid waarmee de landelijke overheid wetten en beleidswijzigingen invoert, heeft ook invloed op de kennisintensiteit van gemeentelijke besluitvorming. Zo is voor meerdere gemeenten de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) sneller ingevoerd dan verwacht. Deze wet is in 2009 ingevoerd (en komt overigens per 2013 weer te vervallen) en legt voor de financiering van het leerwerk aanbod dat gemeente jongeren moeten aanbieden, beslag op de middelen (het werkdeel) van de WWB. Omdat door de economische crisis tegelijkertijd meer (volwassen) burgers een beroep deden op de bijstand (WWB), voelden gemeenten zich genoodzaakt tot snel ingrijpen. Beleidsmedewerkers constateren dat ze in een dergelijke situatie geen of nauwelijks tijd krijgen om verschillende beleidsopties en methoden naast elkaar te zetten en grondig te vergelijken. Dan gaat het om het zo snel mogelijk vaststellen van de noodzakelijke verordeningen en het invoeren van de wijzigingen of het nieuwe beleid. Bij het vaststellen van het nieuwe beleid gaat het in de (lokale) politiek dan vervolgens meer om de uitruil van belangen, dan om de vraag welke (wetenschappelijke) onderbouwing te vinden is voor de verwachte effectiviteit van

het nieuwe beleid. De effectiviteitsvraag wordt vaak pas in een veel later stadium gesteld.

7.3 Prikkel vanuit lokale politiek

Effectiviteitsvraag lokale politiek leidt niet tot meer kennis over uitvoering

Op zich zijn gemeenteraden wel geïnteresseerd in effectiviteitsvragen.

Gemeenteraden stellen regelmatig vragen over de resultaten en de toegevoegde waarde van het gevoerde beleid. Maar meestal stellen gemeenteraden dit soort vragen in situaties waarin de politieke of publieke druk hoog is. Gemeenteraden willen dan op heel korte termijn een evaluatie en niet zelden vragen ze hier pas halverwege een project om. Het verzamelen en presenteren van informatie krijgt dan al snel een strategische functie, met als primair doel het tevreden stellen van de politiek in plaats van het verbeteren van de praktijk. Dit spanningsveld maakt ook dat een wethouder of een manager voorzichtig is met het (laten) evalueren van de resultaten van het eigen beleid, uit angst de controle over de informatievoorziening kwijt te raken. Het risico is immers aanwezig dat het project of de ingekochte trajecten waar een wethouder zijn nek voor heeft uitgestoken niet deugt. Bij het zelf uitvoeren van een interne evaluatie zijn de controlemogelijkheden groter dan bij het laten uitvoeren van een formele evaluatie door een externe, onafhankelijke partij.

Bij evaluaties van gemeentelijke rekenkamers speelt het leren vaak wel een prominentere rol, hoogstwaarschijnlijk omdat zij een relatief onafhankelijke rol vervullen. Maar de rekenkamers hebben weer geen directe invloed op de implementatie van hun aanbevelingen.

Focus van politiek op 'harde getallen' bepaalt sturing van de uitvoering

Alle geïnterviewden zijn cynisch over de werkelijke interesse van de politiek in het bevorderen van transparantie en kennis over de uitvoering van beleid. Politiek lijkt uiteindelijk toch vooral geïnteresseerd te zijn in *exposure* en *statements* die gekoppeld kunnen worden aan 'harde getallen'. Eerst was de boodschap 'niemand aan de kant en iedereen op traject'. Nu in het politieke en publieke debat aan de toegevoegde waarde van trajecten wordt getwijfeld en de focus meer op het resultaat – het participeren of werken naar vermogen - komt te liggen, verandert de boodschap. Maar ook dan is de verleiding groot om het doel te koppelen aan aantallen, zoals: 'Iedereen met een uitkering moet (minimaal) 20 uur per week actief participeren of werken naar vermogen'. Het nadeel van de politieke focus op 'harde getallen' is dat ook in de uitvoering het realiseren van die aantallen (output) een dominante drijfveer blijft. Zoals gezegd dragen dit soort taakstellingen niet bij aan het beantwoorden van de vraag of iedereen in het bestand wel in staat is om aan die taakstelling te voldoen en of er sprake is van een goede balans tussen kosten en baten van de aanpak.

Ondergeschikte rol van (wetenschappelijke) kennis in politieke besluitvorming

Het zoeken naar antwoorden op kennisvragen heeft vooral een urgentie in situaties waarin beperkte financiële middelen op een zo'n doelmatige mogelijke wijze moeten worden besteed. Tot voor kort gold echter voor veel gemeenten dat de middelen in het werkdeel van de WWB ruim voor handen waren. De noodzaak tot selectieve inzet van die middelen en het maken van politieke keuzes was beperkt. Door de kortingen op de budgetten en met de plannen voor invoering van de Wet Werken Naar Vermogen wordt volgens alle geïnterviewden noodzakelijk om

politieke keuzes te maken. Gemeenten moeten meer taken gaan uitvoeren, met minder geld dan nu voor die taken beschikbaar is. De vraag welke investering het meeste rendement oplevert, is daarmee voor gemeenten in principe een relevante vraag. De ervaringen tot nu toe zijn echter dat gemeenten nauwelijks bezuinigen op basis van een kennis onderbouwde visie en strategie. Meestal wordt vooral naar de kostenkant gekeken. Waar gaan de grootste delen van het budget heen? Wat kunnen we besparen als we die aanpakken niet meer generiek aanbieden, maar alleen voor een bepaalde doelgroep en/of de duur van een instrument of voorziening beperken? De vraag wat het beleid tot nu toe heeft opgeleverd – de batenkant – speelt bij bezuinigingen veel minder een rol.

Het komt ook voor dat de lokale politiek de opdracht geeft om een nieuwe wet of wijziging zo gemakkelijk mogelijk in te voeren met zo weinig mogelijk veranderingen op het bestaande beleid. Dan wordt niet verwacht dat de ambtelijke organisatie eerst start met een netto-effectiviteitsevaluatie van de bestaande praktijk.

Lokale belangen en krachtenveld

Bij het maken en inrichten van afspraken over de uitvoering van gemeentelijke taken en beleid spelen lokale belangen en de politieke agenda eveneens een rol: 'Bijvoorbeeld als het thema duurzaamheid op de politieke agenda staat, moet de uitvoering vooral samenwerking zoeken met partijen en organisaties die iets doen met duurzaamheid'. Ook komt het regelmatig voor dat de ambtelijke organisatie een 'bestuurlijke opdracht' krijgt om aansluiting te zoeken bij lokale maatschappelijke initiatieven. Kortom, er zijn altijd meerdere en soms tegenstrijdige belangen en opvattingen over hoe met de besteding en verdeling van de budgetten moet worden omgegaan. Het belang om te kiezen voor de beste aanpak - in de zin van bewezen methoden en instrumenten gegeven de beschikbare middelen²⁷ - speelt in dit krachtenveld volgens alle gesprokenen een ondergeschikte rol. Eén van de geïnterviewden merkt echter op dat de kracht van lokaal beleid misschien ook niet primair ligt in een *evidence based* aanpak. In deze opvatting ligt de kracht van lokaal beleid in het effectief benutten van de belangen en mogelijkheden van lokale netwerken van gemeente, werkgevers, maatschappelijke middenveld en burgers. En de sleutel voor een succesvol lokaal netwerk is dat de partijen in dat netwerk elkaar wat gunnen. Dat was volgens de geïnterviewde ook de reden dat de WWB goed heeft gewerkt en waarom het zo belangrijk is dat gemeenten voldoende lokale beleidsvrijheid krijgen in plaats van uniforme landelijke regelgeving.

Resumé interviews: relevante kenmerken politieke context

- Dynamiek landelijk beleid zet voorwaarden voor kennisontwikkeling onder druk.
- Effectiviteitsvragen lokale politiek leiden vaak tot taakstellingen met 'harde cijfers' (en dus tot sturing op output).
- Bij bezuinigingen gaat het primair om het beteugelen van de kosten; de batenkant is van ondergeschikt belang
- De dominante drijfveer in het krachtenveld van politiek en het lokale sociaal-economische netwerk is de uitruil van belangen en niet 'kennis'.

²⁷ Ter vergelijking: in milieubeleid gericht op duurzaamheid geldt het BATNEEC-principe (Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs = Technische en organisatorische hulpmiddelen die het meest doeltreffend zijn ter bescherming van mens en milieu waarbij de kosten redelijk zijn t.o.v. het resultaat en haalbaar zijn voor bedrijven in de betrokken bedrijfstak).

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Theo Paulussen, TNO Leiden
Eric de Kruijk, gemeente Amersfoort
Klaas Folkerts, gemeente Rotterdam
Peter Budel, gemeente Utrecht
Louis Polstra, lector Hanzehogeschool
Romke van der Veen, Erasmus Universiteit Rotterdam
Frans de Haan en Riemer Kemper, Raad voor Werk en Inkomen

De bevindingen van het onderzoek zijn globaal gepresenteerd aan en besproken met medewerkers van Divosa en het ministerie van SZW.

Bijlage 2: Verantwoording literatuuronderzoek

Er is in september 2010 gezocht naar literatuur in de volgende internationale en nationale databestanden vanaf 2000. Alleen Nederlandstalige, Duitstalige en Engelstalige literatuur is geselecteerd.

Aanvullend is er op Google gezocht met een combinatie van trefwoorden. Daarnaast zijn we tijdens het project gewezen op relevante en of recente publicaties.

Internationale databases

- PsycInfo (Psychologische database van de American Psychological Association).
- Scopus (wetenschappelijke database, literatuur uit 15.000 tijdschriften met hierin o.a. de gehele database van Medline (US National Library of Medicine)).

Nationale databases

- Picarta (catalogi van o.a. Universiteiten en Koninklijke bibliotheek).
- TNO catalogus (database van alle collecties binnen TNO).

De trefwoorden die gebruikt zijn Nederlandstalige en Engelstalige termen. Het * wil zeggen dat ook alle termen in het meervoud geselecteerd worden.

De volgende sets zijn gemaakt en met elkaar gecombineerd:

Arbeidsimplementatie
Arbeidsparticipatie
Re-integratie
Sociale zekerheid

Belemmerende factor*
Bevorderende factor*
Effectief
Innovatie*
Interventie*
Kennisimplementatie
Kennisinnovatie
Methoden
Modellen, theoretische
Vernieuwing

Job duration
Occupational competence
Reemployment, status
Return to work
Reintegration
Supported employment
Social security
Vocational rehabilitation
Welfare reforms

Evidence based
Innovation*
Innovation policies (policy)
Intervention*
Method*
Model*
Knowledge
Knowledge management
Knowledge transfer
Labour policies (policy)
Local development policies (policy)
Role of knowledge
Policy priorities
Policy change*
Willingness

Bijlage 3: Kennisontsluiting door BIMRA, Interventies naar Werk en Het Gilde

Werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt re-integreren op de arbeidsmarkt is een complexe activiteit. Het omvat zowel het beoordelen van arbeidsmogelijkheden van een persoon als het vaststellen van de beste wijze waarop die betreffende persoon naar (ander) werk toe geleid kan worden. In deze paragraaf geven we een korte schets van drie initiatieven waarin wetenschappers beogen bij te dragen aan de professionalisering van en/of met het werkveld. Alle drie de initiatieven stellen op internet een overzicht van instrumenten en interventies beschikbaar. BIMRA inventariseert en ordent vanuit wetenschappelijk perspectief. Interventies naar werk legt de nadruk meer op het beschikbaar stellen van methodieken en kennis aan de praktijk. Het Gilde legt juist de nadruk op het wetenschappelijk funderen van bestaande praktijken.

BIMRA

BIMRA staat voor Beoordelen van Interventies en Meetinstrumenten bij Re-integratie naar Arbeid. Het project had als doel om de door re-integratiebedrijven in Nederland gebruikte meetinstrumenten en interventies voor het meten en verbeteren van het arbeidsvermogen van werknemers met tijdelijke of permanenten functionele beperkingen te inventariseren en die systematisch te beoordelen op kwaliteit. Voor de inventarisatie zijn door onderzoekers van de Universiteit van Groningen en Maastricht 1500 re-integratiebedrijven benaderd. Op de website staat de catalogus met bevindingen en de verantwoording en eindrapportage van maart 2008²⁸.

De belangrijkste conclusies die worden getrokken in het eindrapport zijn: Re-integratiebedrijven zien de noodzaak in van kwaliteitsontwikkeling, maar zij lopen in hun kwaliteitsontwikkeling achter op veel andere sectoren, met name omdat het op dit moment ontbreekt aan vaste protocollen, getoetste instrumenten en methodieken. Het feit dat bedrijven vanwege concurrentiemotieven geen gegevens over hun instrumentarium willen verstrekken, belemmert op langere termijn de ontwikkeling van de kennis en daarmee de professionalisering van de re-integratiesector.

De catalogus bevat 43 meetinstrumenten van arbeidsvermogen waaronder de FCE en Melba. De meetinstrumenten en interventies worden op systematisch getypeerd zoals de doelgroep en de gebruikers groep/uitvoerders (bijvoorbeeld psychologen of alleen personen die getraind zijn in de methode), wat het instrument beoogt te meten of de interventie beoogt te bewerkstelligen, voor welke context het bedoeld is en praktische informatie over uitvoering en beschikbaarheid.

De meetinstrumenten en interventies zijn beoordeeld op uitgangspunten, praktische bruikbaarheid en *evidence*. Bij 17 van de 43 instrumenten en bij 15 van de 49 interventies kon wegens een gebrek aan gegevens geen beoordeling plaatsvinden. Voor de instrumenten en interventies geldt overwegend dat (nog) weinig bekend is over de normen en effectiviteit in het kader van re-integratie. Doordat de catalogus als pdf-file beschikbaar is, is het zoekgemak beperkt. De catalogus wordt na het opstellen in maart 2008 niet meer geactualiseerd.

²⁸ Groothoff J.W., Schellekens J.M.H., Nijhuis F.J.N., Brouwer S., Bakker R.H., Overweg K. Abma F., Pierik B. BIMRA, Beoordelen van Interventies en Meetinstrumenten bij Re-integratie naar Arbeid. UCM Groningen, 2008.

Interventies naar werk

De website Interventies naar werk wordt wel geactualiseerd. Het is een website van interventies waarvan de effectiviteit een zekere mate van onderbouwing kent. De website, de onderliggende werkwijze en het opstellen van het beoordelingskader zijn vanaf het voorjaar 2008 ontwikkeld. Deze website is gestart op initiatief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), in samenwerking met UWV WERKbedrijf, de gemeenten Groningen, Rotterdam en Utrecht, RWI en Boaborea. De website is in eerste aanleg opgezet om de bewustwording ten aanzien van de onderbouwing en de effectiviteit van re-integratie-interventies (verder) te vergroten, waarbij de optie open werd gehouden dat op termijn een ontwikkeling denkbaar is naar het meer *evidence based* maken van re-integratie. De website kende vier ingangen om een interventie te zoeken: 13 doelgroepen waaronder arbeidsgehandicapten, 12 kernproblemen waaronder fysieke beperkingen en psychische beperkingen, 6 te beïnvloeden factoren en 5 posities op de re-integratieladder. De interventies werden beoordeeld op theoretische onderbouwing, procesevaluatie en resultaatevaluatie. De kwaliteit werd beoordeeld op drie niveaus, van niet aanwezig tot aanwezig en volledig (wetenschappelijk verantwoord). Slechts enkele interventies kregen de kwalificatie volledig wetenschappelijk verantwoord.

Recent, met ingang van 1 januari 2011, is de website overgenomen door Divosa en met medewerking van TNO aangepast. De website is nu ingedeeld naar vier aandachtsgebieden ([Werk en opleiding](#), [individueel / psychologisch](#), organiseren eigen leven en [omgaan met anderen](#)) en naar 17 vaardigheden variërend van werknemersvaardigheden, zoekvaardigheden zelfinzicht, omgaan met geld/schulden en sociaal netwerk opbouwen²⁹. De beschrijving van de methodiek en de onderbouwing worden in een achtergronddocument gepresenteerd. De website geeft naast een korte schets van de methode de algemeen werkzame bestandsdelen van de methodiek en de specifiek werkzame bestandsdelen. Specifiek werkzame bestanddelen gelden voor bepaalde typen interventies in de context van specifieke doelen en voor bepaalde doelgroepen. Zij zijn gericht op de specifieke belemmering van de werkzoekende. Ze bevatten een onderliggende theorie die focust op het type probleem dat aan de orde is en op de beïnvloedbare factoren bij dat type probleem.

Met de website beoogt Divosa bij te dragen aan de ontwikkeling van vakmanschap in de sector Werk en Inkomen en bewuste keuzes voor de meest effectieve interventies en het ontwikkelen van meer kennis over effectiviteit. De website geeft geen indicatie van de (netto-)effectiviteit van de interventies of een ander criterium waarmee de uitvoeringspraktijk een prioritering kan aanbrengen bij de keuze voor interventies.

Het Gilde

Het Gilde Re-integratie is, als initiatief van 6 gemeenten en een aantal onderzoeksprofessionals, uitgegroeid tot een netwerk van publieke en private partners: het Gildenetwerk. Gezamenlijk willen zij een bijdrage leveren aan de kennis over wat werkt op het terrein van re-integratie. Die kennis ligt vaak besloten in de hoofden van professionals in de uitvoering die dagelijks het resultaat van hun

²⁹ Alle 17 vaardigheden zijn werknemersvaardigheden, werkzoekvaardigheden, willen werken/leren, zelfinzicht, beroepsvaardigheden, zelfvertrouwen, werk met beperking/ziekte, fysieke conditie opbouwen, omgaan met uw klachten, zorg combineren met werk, creëer gezonde woonsituatie, omgaan met geld/schulden, ondernemersvaardigheden, afspraken naleven, dagritme opbouwen, omgaan met gezag en sociaal netwerk opbouwen.

handelen zien. Het Gilde Re-integratie tracht deze praktijkkennis in methodieken op te tekenen en de vaak intuïtieve kennis van professionals te verrijken met kennis vanuit onderzoek en wetenschap, zodat kennis ook overdraagbaar wordt (zie <http://www.gildenetwerk.nl>). Het Gilde is geen wetenschappelijke maar een vakmatige kennisontwikkeling. Vakmanschap is, zoals één van de initiatiefnemers omschrijft, normen stellen, kennis delen, gezamenlijke diagnoses doen en vakliteratuur bijhouden.

Een Gildeproject start vanuit de praktijk met een groep professionals activering en re-integratie die denken over een gezamenlijke methode te beschikken. Gilde heeft een methodiek om impliciete praktijk kennis te expliciteren:

- in systematische workshops expliciteren 'hoe de uitvoering werkt'.
- zoeken van wetenschappelijke onderbouwing (literatuur).
- onderzoek in spreekkamer: gebeurt in spreekkamer wat is afgesproken = beginpunt van lerende organisatie (dit onderzoek gebeurt niet altijd).

Expliciet maken van impliciete kennis helpt, in ieder geval bij het overdragen en uitbreiden van de kennis. Het geeft een referentiepunt.

Het Gilde kent aantal lokale (ook 2 bij UWV) en bovenlokale gildes. Het Gilde heeft onder ander de publicatie Handreiking Zelfsturing verzorgd, en drie Gildetrajecten beschreven, namelijk Exit Feijenoord in Rotterdam, Kijk op mogelijkheden in Purmerend en Onderste boven in Enschede. Thema's waar ze medio 2011 aan werken zijn het ontwikkelen van een screeningsinstrument dat aangeeft welk cliënt zelfredzaam is, belemmerde overtuigingen bij cliënten, negatieve gezondheidsbeleving, ouder werkzoekenden en Roma.

Bijlage 4: Literatuurlijst

Besseling J.J.M., Fermin B.M.F. ICT en Sociaal Beleid: Oriëntatie op de mogelijkheden van een expertsysteem met artificiële intelligentie. TNO, Hoofddorp 2001.

Beudeker D.A., Ellemers N., Blonk R.W.B. & Rink F.A. (2011). Exceeding role-defined self regulation strategies at work: The benefits of employee innovation and leader prevention focus for organizational performance. (In press).

Blonk R.W.B. Het lukt niet zonder werk. Over psychische klachten, arbeidsparticipatie en herstel. Inaugurale rede, Universiteit van Utrecht 2006.

Bruin J., Pullen F., Bommeljé Y. De Toonkamers laten zien dat het kan! In Sociaal Bestek 12/2007

Bryant T. Role of knowledge in public health and health promotion policy change in Health Promotion International Vol 17 no 1, 2002.

Budel P., Heida F. Implementatie en gebruik Participatieladder; een inventarisatie naar de stand van zaken bij 24 gemeenten en ISD-en. VNG, Den Haag, 2011.

Collewet M., Gravesteijn J., Koning J de. Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. SEOR, Rotterdam, 2010

Drooge van L., Vandeberg R., Zuidam F., Mostert B., Meulen B. van der, Bruins E. Waardevol, Indicatoren voor Valorisatie. Utrecht 2011.

Erp N. H.J. van, Giesen F.B.M., Weeghel F. van, Kroon H., Michon H.W.C., Becker D., McHugo G.J., Drake R.E. A multisite study of implementing supported employment in the Netherlands. Psychiatric Services, ps.psychiatryonline.org, November 2007, vol 58, no 11, pag 1421-1426.

Franché R.-L., Baril R., Shaw W., Nicholas M., Loisel P. Workplace-based Return-to-Work Interventions : Optimizing the Role of Stakeholders in Implementation and Research. JOR Vol 14, No 4, December 2005 pag 525-542.

Gardner B.T., Pransky G., Shaw W.S., Hong Q.N., Loisel P. Researcher perspectives on competencies of return –to-work coordinators. Disability and Rehabilitation, 2010; 32 (1) 72-78.

Gestel van N., Beer P.T. de, Meer M. van der. Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

Groothoff J.W., Schellekens J.M.H., Nijhuis F.J.N., Brouwer S., Bakker R.H., Overweg K. Abma F., Pierik B. BIMRA, Beoordelen van Interventies en Meetinstrumenten bij Re-integratie naar Arbeid. UCM Groningen, 2008.

Keijzers J.F.E.M., Paulussen T.G.W.M., Peters L.W.H., Feters, Fleuren M.A.H., Lammers F. Kennis beter benutten: informatiegedrag van nationale beleidsmakers. NIGZ, Woerden 2005.

Koning P.W.C., Heyma A.O.J. De aansturing van casemanagers en uitvoeringskantoren bij re-integratie. Position paper voor UWV, oktober 2008, Delft.

UWV. Kennisagenda 2009-2010. UWV, Amsterdam 2009.

LISV. Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2011, LISV, Amsterdam 2002.

Mikolajczak J., Stals K., Fleuren M.A.H., Wilde E.J. de, Paulussen T.G.W.M. Kennissynthese van condities voor effectieve invoering van jeugdinterventies. TNO Leiden 2009.

Oldman J., Thomson L, Calsferri K, Luke A., Bond G.R. A Case Report of the Conversion of Sheltered Employment to Evidence-Based Supported Employment in Canada. Psychiatric Services, ps.psychiatryonline.org, November 2005, vol 56, no 11, pag 1436-1440.

Sol C.C.A.M., Glebbeek A.C., Edzes A.J.E., Bok H. de, Busschers I., Engelsman J.S., Nysten C.E.R. 'Fit or unfit' Naar expliciete re-integratie theorieën. Amsterdam Universiteit van Amsterdam, RVO 5, 2011.

Veld R.J in 't. Kennisdemocratie. SDU, Den Haag, 2010.

Veth D.G. Het rendement van zalmgedrag; de projectencarrousel ontleed. Nicis, Den Haag, 2009.

Vinke H., Fermin B.M.F., Besseling J.J.M. Beslissingsondersteuning bij integratieplannen voor arbeidsgehandicapten; onderzoek onder publieke en private uitvoerders. TNO, Hoofddorp 2002.

Westerhof, E. Divosa-monitor 2010, deel 3. Elke dag leren, Sociale diensten en vakmanschap. Divosa, 2010.

Bijlage 5: interviewvragen

Interviewvragen VP Evidence based beleid: van wetenschap naar werkvloer Versie 5 oktober 2010

Onderzoeksvragen KIP-voorstel

1. Welke factoren bepalen waarom wetenschappelijke inzichten, op het gebied van activering en re-integratie, wel of juist niet worden toegepast in de praktijk? Wat zijn succes- en faalfactoren?
2. Hoe kan de aansluiting tussen wetenschap en praktijk worden geoptimaliseerd?

A. Achtergrond kenmerken respondent

1. Naam respondent
2. Naam / type organisatie
3. Functie respondent
4. Hoe lang werkzaam bij organisatie?
5. Hoe lang werkzaam in sector?
6. Wat is aandachtsgebied / portefeuille van respondent?
7. Behoort onderwerp van dit onderzoek/interview tot aandachtsgebied respondent?

B. Rol kennis in beleid en uitvoering activering en re-integratie

Op onderstaande vragen A t/m D over de rol van kennis in beleid en uitvoering dient het interview in ieder geval informatie te verschaffen. De vragen 8 t/m 16 zijn aanvullend of ter verdieping.

- A. Welke kennisbehoefte heeft de gemeente op het onderwerp activering en re-integratie?
- B. Recent voorbeeld waarin kennis is toegepast in beleid en uitvoering m.b.t. activering of re-integratie
- C. Welke kwaliteitseisen stelt de gemeente m.b.t. de uitvoerders van re-integratie/activering of bemiddeling?
 - kwaliteit van medewerkers?
 - Kwaliteit interventies of toegepast instrumentarium bijvoorbeeld evidence based?
- D. Welke kwaliteitseisen stelt de gemeente aan de eigen uitvoering;
 - bijvoorbeeld diagnose-instrument/intake instrument- interventies (evidence based, theoretisch onderbouwd)?
 - opzet (nieuwe) projecten
 - werkwijze consultants
 - inrichting van de gemeente als een lerende organisatie
8. Wat voor rol speelt kennis in de beleidscyclus en/of de inrichting van de uitvoeringsorganisatie? Gebeurt door ad hoc of gepland?
9. Welke ruimte is er om (eigen) innovatie en nieuwe inzichten te ontwikkelen en tot wasdom te laten komen? (in relatie tot hoge frequentie en/of voorschrijvend karakter van wet- en regelgeving)
10. Waar haalt organisatie/respondent die kennis vandaan/welke bronnen worden gebruikt? (koepelorganisaties, eigen netwerken/samenwerken met partners, opleidingen, seminars, goede voorbeelden in binnen en buitenland,

- experimenten/pilots, systematische kennisverzameling en evaluatie van de uitvoering van eigen beleid, universiteiten/kennisinstituten).
11. Hoe selecteert organisatie/gemeente die bronnen? Welke bronnen verschaffen de meest bruikbare informatie/kennis en waarom? Waarom andere bronnen niet?
 12. Wanneer is informatie/kennis goed bruikbaar (in beleid en/of uitvoering)?
 - a. Welke factoren zijn daarbij doorslaggevend? Determinanten:
 - kwaliteit van kennis/interventie zelf;
 - kennis/vaardigheden/opvattingen gebruiker;
 - organisatiekenmerken;
 - sociaal politieke omgeving (landelijk en lokaal);
 - b. Wat is daarbij de waarde van wetenschappelijke onderbouwing van kennis/instrumenten? (voor beleid, inrichting organisatie, instrumenten)
 13. Wat gebeurt er met opgedane kennis in de praktijk en op termijn? Hoe wordt kennis geïmplementeerd en het gebruik ervan geborgd? (kenmerken organisatie en leidinggeven, professionalisering/discretionaire ruimte; zie ook stuk van Koning en Heyma)
 14. Hoe verloopt de besluitvorming over nieuw beleid / uitvoering / instrumenten?
 - c. Welke actoren spelen daarbij een rol
 - d. Welke type factoren zijn dominant voor welke actor?
 - e. Wat is het gewicht van wetenschappelijke kennis in de besluitvorming? Waar is dat 'gewicht' afhankelijk van? Verschilt dat per actor/belanghebbende?
 15. Wat zijn succes- en faalfactoren voor implementatie van kennis in beleid en/of uitvoering?
 16. Hoe belangrijk is de wetenschappelijke onderbouwing van kennis/instrumenten die in de praktijk gebruikt worden?

B. Aansluiting wetenschap en praktijk

Op onderstaande vragen E t/m G over aansluiting wetenschap en praktijk dient het interview in ieder geval informatie te verschaffen. De vragen 17 en verder zijn aanvullend of ter verdieping.

- E. Wat verstaat u onder kennis?
 - F. Doet de gemeente zelf aan kennisontwikkeling?
 - G. Onder welke randvoorwaarden is of kan de gemeente partner zijn voor andere gemeenten en/of kennisinstituten?
-
17. Heeft respondent ervaring met het gebruik/toepassing van wetenschappelijke kennis?
 - f. Zo ja, wat voor ervaringen?
 - g. Waar kwam initiatief vandaan?
 - h. Beschrijf het proces van kennisverwerving, adoptie, implementatie en continuering?
 - i. Welke aspecten hebben in de verschillende fase een belangrijke rol in de besluitvorming gespeeld?
 - j. Wie heeft op welk moment de beslissingen genomen?
 18. Vindt respondent dat hij gemakkelijk toegang heeft tot relevante wetenschappelijke kennis- en informatiebronnen?
 19. Is respondent op de hoogte van kennis/instrumenten van TNO? (BF: voordat we gaan interviewen moeten we op een rij zetten welke kennis/instrumenten van TNO en daarbij relevant zijn)
 20. Waarom maakt respondent daar wel of geen gebruik van? Wat is mening van respondent over kennis/instrumenten TNO?

21. Welke rol/bijdrage ziet u voor TNO in de kennisontwikkeling en het vertalen van kennis naar praktijk
22. Wat is er nodig om effectieve interventies breder te verspreiden en in te voeren in Nederland? (infrastructuur, organisatie, ondersteuning)? Wat voor ontwikkeling/invoerstrategie?
23. Zou organisatie respondent betrokken willen worden bij eventuele vervolgstappen in onderzoek?