

Er is een roep om verdere professionalisering van klantmanagers. Als onderzoekers willen we bijdragen aan een betere uitvoeringspraktijk. Maar hoe komt het toch dat onze kennis zo moeizaam landt in de praktijk?'

DOOR Jan Besseling en Bruno Fermin

Waarom onderzoeksresultaten moeizaam landen in de praktijk

# 'Onbenutte kennis is als een verborgen bron in de woestijn'

**N**ieuwe inzichten uit onderzoek vinden niet of slechts langzaam hun weg in de beleids- en uitvoeringspraktijk van activering en re-integratie. We hebben een verkenning uitgevoerd in de literatuur van sociale zekerheid en gesprekken gevoerd met stafmedewerkers van gemeenten en onderzoekers. Doel was een antwoord krijgen op de vraag welke factoren bepalen of wetenschappelijke inzichten, op het gebied van activering en re-integratie, wel of juist niet worden toegepast in de praktijk en waarom dat zo is.

## Beleidscyclus, theorie

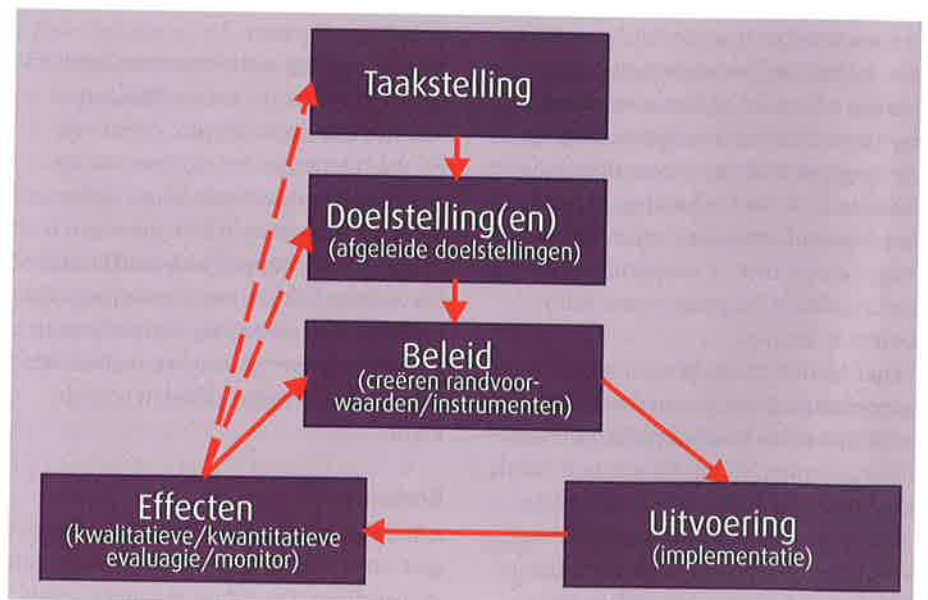
De beleidscyclus van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, de voorganger van UWV, beschrijft hoe kennis in theorie zijn weg vindt naar beleid en uitvoering (LISV, 2002). De beleidscyclus bouwt voort op de Deming cirkel met de stappen *Plan, Do, Check en Act* en gaat uit van een rationele besluitvorming op basis van voortschrijdend inzicht (kennis). Het LISV heeft er het begrip 'taakstelling' aan toegevoegd. Een organisatie in de sociale zekerheid heeft een taakstelling en formuleert vanuit die taakstelling haar doelstellingen en richt op basis daarvan de uitvoering in. Kennisontwikkeling en

nieuwe inzichten uit onderzoek en de praktijk vormen daarbij input voor de beleidscyclus en leiden tot optimalisering van de uitvoeringsresultaten.

## Beleidscyclus, praktijk

Onze interviews bevestigen de conclusie uit de literatuur dat de beleidscyclus geen goede weergave is van de praktijk. De beleidsontwikkeling is geen rechtlijnig rationeel proces. In de praktijk

komt re-integratiebeleid tot stand binnen een maatschappelijke context van vele partijen, meerduidige doelen en een diffuse machtsverdeling. Verschillende actoren hebben een heel andere visie en waardering van 'dezelfde' werkelijkheid (In 't Veld 2010). In het onderhandelingsproces dat daar het gevolg van is, wordt informatie niet inhoudelijk maar strategisch ingezet. Informatie wordt vaak gebruikt om



Figuur 1. Beleidscyclus voor sociale zekerheidsorgaan (LISV, 2002)

nieuwe beleidskeuzes te onderbouwen in plaats dat beleid uit kennis of informatie volgt. Ook de constante nadruk op het afleggen van (politieke) verantwoording leidt tot strategisch gebruik en beperkte openheid. Een bijkomend probleem is dat het aanvankelijke doel van (landelijk) beleid en de (politieke) afrekening niet altijd overeenkomen of dat pas achteraf evaluatiecriteria worden benoemd, zoals het afrekenen van ID-banen op de geringe uitstroom naar reguliere arbeid.

### Bruikbare kennis

Kennisontwikkeling in de sociale zekerheid wordt bemoeilijkt doordat de noodzakelijke randvoorwaarden niet aanwezig zijn. Zo ontbreekt een systematische en onafhankelijke gegevensverzameling om effectiviteit van interventies te kunnen monitoren en evalueren. Maar wetenschappers zijn het ook nog niet eens over wat de werkzame elementen en de relevante contextfactoren van re-integratie zijn, en dus ook niet over welke informatie in de uitvoeringspraktijk verzameld moet worden (Sol e.a., 2011). Het grote verschil met de natuurwetenschappen is dat als je in een laboratorium een experiment uitvoert, een volgende keer onder identieke omstandigheden ook het resultaat identiek is. In de maatschappelijke werkelijkheid spelen heel veel niet te beheersen en/of te operationaliseren factoren een rol. De randvoorwaarden, de opvattingen en motivatie van een cliënt, de werkstijl van de klantmanager en de aansturing van zijn manager zijn volgens de geïnterviewden veel bepalender voor de keuze van een interventie of traject dan de vraag of de aanpak *evidence based* is. De geïnterviewden wijzen erop dat veel onderzoek niet gericht is op toepassing in de praktijk, maar op landelijk beleid. Het heeft vaker het karakter van verantwoordingsonderzoek dan van kennisontwikkeling voor de professionals in de praktijk. Veel onderzoek sluit onvoldoende aan bij de wensen en mogelijkheden van de gebruiker. Wat die wensen en mogelijkheden zijn, is echter (nog) nauwelijks gespecificeerd. Kennis die wel ontsloten is, zoals in de websites BIMRA en Interventies naar Werk, wordt nauwelijks gebruikt en speelt geen rol van betekenis in de

keuze van in te zetten of in te kopen trajecten.

### Professionalisering

Verdere professionalisering van klantmanagement kan een oplossing bieden voor een betere wisselwerking tussen kennis en praktijk. Dit standpunt wordt in de literatuur en gesprekken aanbevolen en ook door Divosa uitgedragen. De klantmanager zou meer geschoold moet worden en over de juiste competenties moet beschikken. Gemeentelijke managers sturen nu vooral op output (aantal trajecten) en laten de inhoudelijke keuzes over aan de professionaliteit van de klantmanager. Maar een sterkere sturing op de inhoud vergt een cultuurverandering bij de professional en diens managers. Op dit moment zouden veel professionals protocollering als een keurslijf en een vorm van 'wantrouwen' ervaren. De Divosa-monitor 2010 (Westerhof 2010) gebaseerd op de respons van 639 klantmanagers, bevestigt dat zeer expliciet: '88 procent 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 procent. Zij geloven niet in de kwaliteit van wetenschappelijk gefundeerdere protocollen die hun handelen voorschrijven.' Terwijl een systematische en geprotocolleerde werkwijze volgens

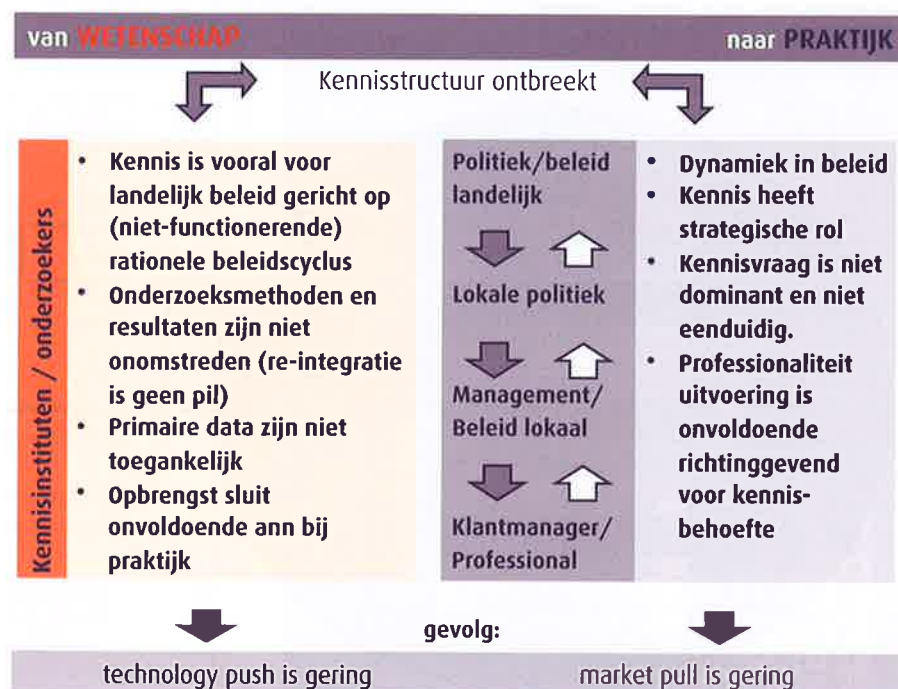
wetenschappers een belangrijke randvoorwaarde is om kennis te verzamelen en gebruiken (Collewet e.a., 2010). *Evidence based* werken zou juist aan de basis van re-integratiebegeleiding en professioneel handelen moeten liggen.

### Meerdere beleidsdoelen

Een effectief sturingssysteem kan bijdragen aan het doel duurzame plaatsingen en aan een lerende organisatie. 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 werk sturen. Bijvoorbeeld de politieke wens tot een sluitende aanpak, beheersing van het werkproces en het budget, de nadruk op rechtmatig handelen of de keuze voor een specifieke aanpak of doelgroep. 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 van gemeenten om door gegevensverzameling inzicht te krijgen in de netto-effectiviteit van de eigen werkprocessen en de vraag hoe een hogere effectiviteit gerealiseerd kan worden.

### Kennisstructuur ontbreekt

Voor het ontwikkelen en kunnen implementeren van kennis is een



Figuur 2. Samenvattend analyseschema

'kennisstructuur' nodig. 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 echter de verantwoordelijkheid en belangen van individuele gemeenten. Verder is er ook geen kennisinstituut dat de rol vervult als erkend kenniscentrum.

Kort door de bocht geformuleerd: In de uitvoeringspraktijk zijn nauwelijks institutionele prikkels om de uitvoeringspraktijk te innoveren en te verbeteren vanuit het oogpunt van meer duurzame plaatsingen. Enerzijds is de vraag vanuit de praktijk om innovatie, en dus ook om kennisontwikkeling niet sterk. Anderzijds kunnen onderzoekers kennelijk onvoldoende aantonen wat de praktijk wint met het implementeren van hun kennis.

### Professionaliseringsplatform

Hoe krijgen we dan meer onderbouwde en expliciete kennis in de praktijk? Hoewel het simpel klinkt, wordt in de literatuur en gesprekken telkens weer aanbevolen om het perspectief van de doelgroep voorop te zetten. Andere

succesvoorwaarden die genoemd worden, zijn dat onderzoek wordt gedreven door een veldprobleem, zich richt op oplossingen en daarbij uitgaat van het perspectief van de gebruikersgroep en niet van de belangeloze toeschouwer/onderzoeker. Ook moet rekening worden gehouden met de belangen en weerstanden van relevante stakeholders. Het initiatief van DIVOSA en het ministerie van SZW om het proces van professionaliseren te stimuleren lijkt aan deze randvoorwaarden te kunnen voldoen.

### Implementatie

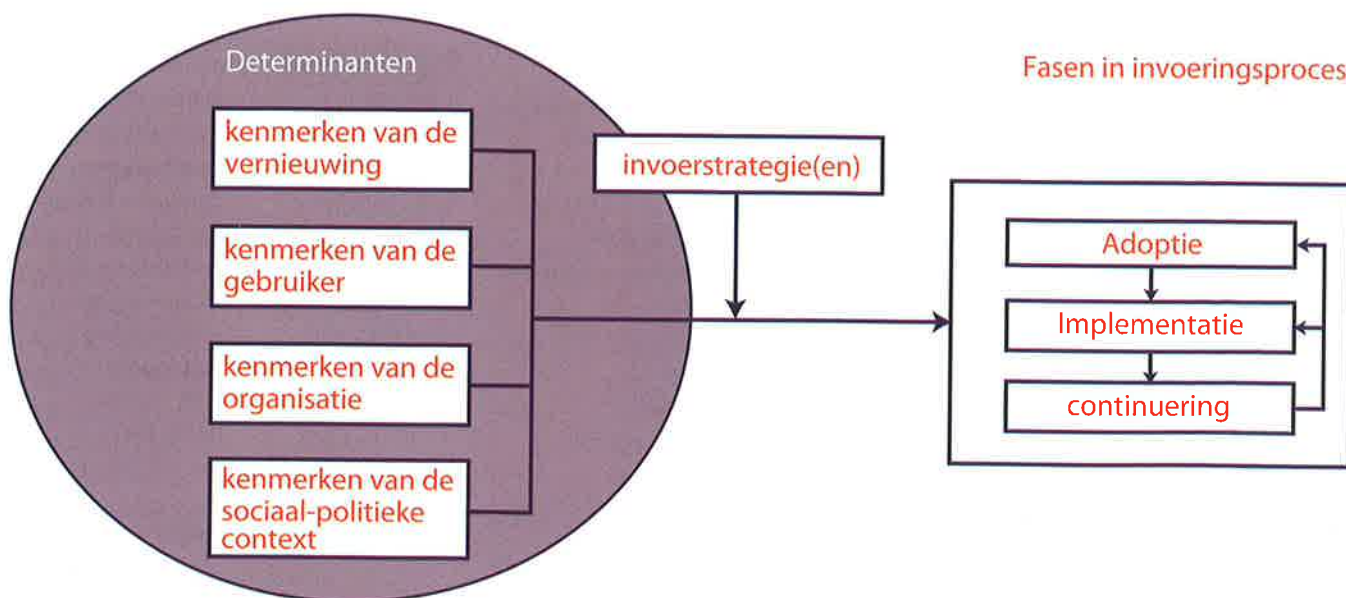
Vernieuwing of kennis landt en beklijft dus niet vanzelf. Onze verkenning laat zien dat het beschikbaar stellen van kennis of bijvoorbeeld een nieuw instrument niet voldoende is. Een implementatie-programma is nodig. Mikolajczak en anderen (2009) hechten in hun implementatiemodel (figuur 3) veel belang aan een zogeheten determinantenanalyse, zowel van de vernieuwing zelf als van de gebruiker, de organisatie waarin de vernieuwing gerealiseerd moet worden en de sociaal politieke context. De invoerstrategie moet aansluiten op die analyses en rekening houden met de te verwachten krachten voor en tegen implementatie. Een succesvolle invoering van een interventie zorgt niet alleen voor de adoptie van de vernieuwing, maar ook voor de implementatie ervan in de praktijk en het borgen van

de continuïteit 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. En ze kunnen de onderzoeker laten vaststellen of invoering van de vernieuwing heeft geleid tot de beoogde veranderingen in de uitvoeringspraktijk én het realiseren van de beleidsdoelen.

### Nabeschouwing

Kort samengevat, hebben de succes- en faalfactoren die we in de literatuur en de interviews tegenkwamen 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. In figuur 2 hebben we onze analyses samengevat.

De opbrengst van kennisontwikkeling voor de praktijk gaat overigens niet alleen via directe implementatie van kennisproducten in de praktijk. Soms is het proces diffuser. De opbrengst van onderzoek en kennisontwikkeling gaat deels indirect. Want kennisontwik-



Figuur 3. Implementatiemodel.

kelingsprogramma's, ook die van TNO, worden opgezet en uitgevoerd in overleg met belangrijke stakeholders. De opbrengst is niet alleen een concreet eindproduct, maar ook de spin-off van het met het veld nadenken over een vraagstuk en het veelal samen ontwikkelen van een vernieuwing of kennisproduct en het uitwisselen van inzichten.

Zowel in de literatuur als in de interviews wordt aangegeven dat het van belang is om te streven naar eenduidige en objectieve kennis, om publieke re-integratiemiddelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te kunnen zetten. Als onderzoekers kunnen we dat belang alleen maar onderschrijven. Te denken valt 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. Een betere benutting van kennis ontstaat ook als hogere eisen gesteld worden aan de professionals, bijvoorbeeld aan de inhoud van de opleidingen voor de professional en het bijhouden van hun kennis en vaardigheden.

Het initiatief van Divosa om professionalisering als speerpunt te benoemen en een platform Professionalisering (zie het artikel van Anne-Marie van Gool op pagina 25) te starten biedt kansen voor een betere samenwerking tussen kennis en praktijk. Daarbij kan het gaan om het inpassen van wetenschappelijke kennis in de praktijk, maar ook om het wetenschappelijk onderbouwen van impliciete kennis in de praktijk. Een sterke beroepsvereniging vergroot de kans dat de kennis en innovaties die voortkomen uit het professionaliseringsproces omarmd en ingebed worden in de uitvoeringspraktijk. ■

**Jan Besseling en Bruno Fermin** zijn senior-onderzoeker/adviseur bij TNO. [jan.beseling@tno.nl](mailto:jan.beseling@tno.nl)

#### Noot

1. Het artikel is gebaseerd op Fermin en Besseling (2011), te vinden op [www.tno.nl](http://www.tno.nl). In dit artikel beperken we het aantal literatuurverwijzingen omwille van de leesbaarheid. De titel is uit *In 't Veld* (2010).

#### Referenties

- Collewet M., Gravesteijn J., Koning J. de. *Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years*, SEOR, Rotterdam, 2010.
- Fermin B.M.F., Besseling J.J.M. *Evidence based beleid: van wetenschap naar praktijk in het werkveld van sociale diensten; Een literatuur- en praktijkverkenning*. TNO, Hoofddorp 2011.
- LISV. *Trendrapportage arbeidsongeschiktheid*. 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.
- 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*. Universiteit van Amsterdam, RVO 5, 2011.
- Veld R.J in 't. *Kennisdemocratie*. SDU, Den Haag 2010.
- Westerhof, E. *Divosa-monitor 2010, deel 3. Elke dag leren, Sociale diensten en vakmanschap*. Divosa, 2010.



## Dariuz® WegWijzer

### Uw kompas voor werken naar vermogen

Inzicht in wat nodig is om mensen op de rit te krijgen, is het uitgangspunt voor de optimale transitie naar de Wet werken naar vermogen.

Screeningsinstrument Dariuz® WegWijzer biedt de eerste stap in een effectief participatieproces. Met dit instrument kunt u bepalen of en op welke manier u gaat investeren in cliënten.

Kortom: Dariuz® WegWijzer is dé basis voor beleid en uitvoering!

Neem voor meer informatie contact op met Dariuz BV, via email: [info@dariuz.nl](mailto:info@dariuz.nl) of telefonisch: 040 750 55 75.



**Dariuz**  
WEGWIJS IN WAARDERING