

## ESSAY



# VERANTWOORD DOKTERTJE SPELEN IN BELEID

BINNENLANDSBESTUUR - WEEK 46 | 2016

Beeldvorming lijkt een steeds belangrijker factor te worden in de bepaling van beleid. Soms lijkt het beeld zelfs belangrijker dan de feiten. Neem de Britse advertentie op de *Vote Leave Battlebus*, waarin de National Health Service 350 miljoen pond per week werd beloofd bij uittreding uit de EU. Ook tijdens de verkiezingscampagne in de VS draaiden de factcheckers overuren. CPB-directeur Laura van Geest bepleit de inzet van data.

Wat kijkt u liever: *The Voice of Holland* of *Idols*? Bij *The Voice* krijgt u eerst de stem te horen, bij *Idols* ziet u meteen de looks. Daar speelt direct mee hoe de kandidaat oogt – en dat mag typerend heten voor deze tijd van beeldvorming, uiterlijkheden en mooie plaatjes. In dit klimaat is het ook voor de ambtenaar een flinke uitdaging om weerstand te bieden aan de gedachte dat je je werk goed hebt gedaan als dat maar goed overkomt. En voor de bewindspersoon als jij maar goed overkomt. De uitdaging is om hier niet in mee te gaan. Beleid moet worden gestoeld op feiten en op empirisch bewijs. Beleid is te belangrijk om door beeldvorming te worden geregeerd, en hier ligt voor ambtenaren een belangrijke rol. Maar zal het lukken om die rol te vervullen? Burgers hebben toch afscheid genomen van experts en wetenschappers? Brexiteer Michael Gove beweerde dat *‘The people in this country have had enough of experts’*. Een stelling die lekker bekte, maar gelukkig niet gestaafd wordt door feiten. De *Institute for Government* heeft kort na deze uitspraak en na de Brexit een opiniepeiling gehouden in het Verenigd Koninkrijk. Hieruit bleek dat 85 procent van de Britten wil dat politici bij ingewikkelde besluiten professionals en experts raadplegen, en dat 83 procent wil dat de regering haar besluiten baseert op objectieve bewijzen. Opvallend genoeg maakte het daarbij niet uit of de geraadpleegde Britten *remain* of *leave* hadden gestemd.

Voor Nederland ken ik geen vergelijkbaar onderzoek, maar niettemin geloof ik dat burgers ook hier beleid wensen dat gebaseerd is op feiten en wetenschappelijke evidentie. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit een opiniepeiling die het SCP samen met het Rathenau Instituut heeft uitgevoerd. Het vertrouwen van de burger in de wetenschap blijkt onverminderd hoog: de gemiddelde waardering ligt op een 7,04. De rechtspraak wordt gewaardeerd met het rapportcijfer 6,3, terwijl de regering, de Tweede Kamer en de grote ondernemingen een cijfer van rond de 5,0 krijgen. 85 procent van alle respondenten heeft voldoende vertrouwen om de wetenschap een cijfer 6 of hoger te geven, en nog eens 73 procent geeft een 7 of hoger. Er mag dan erosie zijn van het gezag van autoriteiten, de positie van de wetenschap is niet ongunstig, in relatieve noch absolute zin.

## DRAAGVLAK

**‘Beter Onderbouwd Beleid’ is belangrijk, zo luidt mijn stelling – en er bestaat nog draagvlak voor ook.**

Hiermee wil ik niet beweren dat we met wetenschappelijke evidentie in de hand het perfecte beleid kunnen ontwerpen en uitvoeren. Het is bijvoorbeeld niet gezegd dat met een ‘eerlijke’ som op de *Battlebus* de zaken aan de overkant van het Kanaal anders waren gelopen. In de politiek gaat het om normatieve vraagstukken, vervolgens om een weging van voor- en nadelen,



en uiteindelijk om keuzes. De wetenschap kan en mag weging noch keuzes maken. De wetenschap kan wél (met alle beperkingen, onzekerheden en meningsverschillen) informatie aandragen om tot een zo doorwrocht mogelijke keuze te komen. Ambtenaren hebben een belangrijke taak in Beter Onderbouwd Beleid. Aan wie moeten we dan denken? Aan een verdwaalde topambtenaar bij het rijk? De ABD TMG groep? Of aan wat onderzoekers in het reservaat voor de Planbureaus aan de Bezuidenhoutseweg 30? Nee, het maakt niet uit of je nu bij rijk of gemeente werkt, of je beleid maakt, beleid uitvoert of erop toeziet. Of je beleidsnota's vol typt of een klassieke *street level bureaucrat* bent.

Laat ik dit illustreren. In het boek *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* buigen we ons als CPB over de vraag hoe werklozen het best ▶

**Persoonlijk kies ik liever voor The Voice of Holland dan voor Idols**



**LAURA VAN GEEST**  
IS SINDS 2013 DIRECTEUR VAN HET CENTRAAL PLANBUREAU (CPB). HIERVOOR WERKTE ZIJ JARENLANG VOOR HET MINISTERIE VAN FINANCIËN. LAATSTELIJK ALS DIRECTEUR-GENERAAL RIJKSBEGROTING.

## Het vertrouwen van de burger in de wetenschap blijkt onverminderd hoog

kunnen worden geholpen om weer aan de slag te komen. Dat is een relevante vraag voor beleidsmakers en wetgevers op rijksniveau, want zij moeten beslissen of ze vooral inzetten op algemeen beleid, zoals financiële prikkels (arbeidskorting), of ook geld willen besteden aan andere instrumenten, zoals actief arbeidsmarktbeleid. En als het UWV of de sociale dienst middelen krijgen voor actief arbeidsmarktbeleid, hoe kunnen zij die dan het meest effectief inzetten? Als je bij het UWV werkt of je verstrekt bijstand en je krijgt iemand aan je bureau, wat kun je dan het beste doen? Wanneer je bij de opsporing van sociale fraude zit, wat is dan de beste strategie?

### **TE WEINIG KENNIS**

Het boek laat zien dat we nog te weinig weten over wat werkt en wat niet in actief arbeidsmarktbeleid. Dat maakt de vorming van beleid op rijks- en uitvoerdersniveau niet eenvoudig. We weten wel dat wat goed werkt voor de ene werkzoekende, niet doelmatig hoeft te zijn voor de andere. Dat geeft al wat richting aan de man of vrouw op de werkvloer: het loont dus om goed te kijken wie je voor je hebt en daar het juiste instrument voor in te zetten. *Profiling* en *targeting* heet dat in modern Nederlands.

Minder goed nieuws is dat de mensen in de praktijk, blijkens onderzoek, niet zo goed zijn in *profiling*. Ze zijn wel goed in de begeleiding zelf. Statistische hulpmiddelen kunnen helpen, maar dan moeten ze wel gebruikt worden – en soms blijkt men eigenwijs op de werkvloer.

Dit voorbeeld geeft aan dat we met goede bedoelingen veel geld kunnen uitgeven zonder dat er veel uitkomt. Of dat we in ieder geval meer resultaat hadden kunnen boeken, als we meer geweten hadden. Hoe voorkomen we dit? Allereerst door te zorgen dat er meer empirisch bewijs beschikbaar komt. En vervolgens door te zorgen dat dit bewijs ook wordt gebruikt. Dat betekent – in termen van de wetenschap – experimenteren en evalueren! Niet alleen doen, maar ook denken. Niet alleen vooruitblikken, maar ook terugkijken. Dingen testen, alvorens ze grootscheeps uit te rollen. Fouten maken om te leren. Ik snap als geen ander dat dit niet altijd makkelijk is, want soms zijn mensen overtuigd dat iets werkt. Zijn ze ervan

overtuigd dat er geen experiment nodig is, of vinden ze experimenteren onethisch. Bij medicijnen zouden we daar niet over piekeren, en toch vindt menigeen het breed uitrollen van niet-geteste middeljes uit de beleidsapothek geen enkel probleem. Soms weten we nog niet wat werkt, of erger nog: weten we al dat het niet werkt, maar een mens moet wat en die mens wil dan toch actie. Die ervaart een pilot dan als *'too little, too late'*. En wie beleid gaat voeren met vooral oog voor het beeld, is nog minder benieuwd naar de evaluatie.

### **DATA**

Wie echt goed wil evalueren, heeft data nodig. Welke data dat zijn, moet je bedenken wanneer je het nieuwe beleid inzet. Maar ja, dat is weinig sexy en op dat moment heb je het al druk genoeg – weer een reden waardoor het er vaak niet van komt. Publicitair gezien is evalueren, ten slotte, weinig interessant. Successen zijn goed nieuws, maar goed nieuws is geen nieuws. Mislukkingen zijn goed voor de krantenverkoop en doen het goed op sociale media, maar voor het overige willen we ze liever vermijden.

Hoewel ik begrip heb voor deze issues, zijn het vooral issues van beeldvorming. Maar 'Het Beeld' zou niet mogen zorgen dat we minder goed beleid voeren en uitvoeren dan mogelijk. Daarom is het nodig om leiderschap te tonen. Dit is niet alleen nodig, maar ook dapper tegenover de mensen die het moeilijker vinden om te leren dan om te camoufleren, omdat leren pijn doet. Het is ook ambitieus, want zelfs bij het rijk – dat aardig wat regels kent op dit vlak – is volgens de Algemene Rekenkamer slechts de helft van de uitgaven geëvalueerd op effectiviteit.

We moeten ervoor zorgen dat organisaties in staat zijn *evidence* te genereren en toe te passen. Inspiratie daarvoor is bijvoorbeeld te vinden op de website *Results for America*. Deze club heeft de *Federal Invest In What works Index* opgesteld; een index die laat zien hoe een organisatie omgaat met data, evidentie en evaluatie. Diverse organisaties zijn langs de meetlat gelegd en gescreend op criteria. Is er leiderschap? Is er beleid rond onderzoek en evalueren? Worden daar middelen voor vrijgemaakt? Worden data verzameld? Wordt evidentie benut bij het toekennen van subsidies?



Elk jaar wordt een organisatie van de *Federal Government* onder de loep genomen – vanuit een positieve grondhouding, in samenspraak. Misschien aardig om eens te bezien hoe uw organisatie scoort op deze index.

### EVIDENTIE

**Ook is het belangrijk om transparant te maken of evidentie is toegepast bij beleidsmaatregelen – en zo ja: in welke mate.** De Britse NGO *Sense about Science* heeft een raamwerk ontwikkeld om dit te analyseren. Het beziet vijf onderdelen van een beleid, waaronder de probleemanalyse, de beleidsoplossing en implementatie, en beoordeelt vervolgens in welke mate evidentie is benut. Dit wordt weergegeven op een vierpuntsschaal: niets, er is iets van bewijs genoemd, het bewijs is in zekere mate gelinkt aan het beleidsvoorstel, en, de hoogste score: er wordt rekenschap gegeven van onzekerheden en tegenstrijdige informatie.

Behulpzaam voor organisaties is ook om te benchmarken. Meten is weten. Dat kan intern gebeuren, maar ook externe experts

kunnen dit doen. De twee buitenlandse voorbeelden die ik noemde waren NGO's, maar de Algemene Rekenkamer, lokale rekenkamers, het ministerie van Financiën, de VNG, het IPO of de samenwerkende uitvoeringsorganisaties kunnen ook een benchmark uitvoeren. Want het niveau van evidentie verschilt gewoon van beleidsveld tot beleidsveld en we kunnen allemaal beter.

Ja, ik vind dat overheidsorganisaties meer kunnen en moeten doen aan experimenteren en evalueren. Dit betekent niet dat ik academici of clubs als de planbureaus brodeloos wil maken. Ook wij hebben de taak om onderzoek te doen en om beleidsmakers onderzoek te laten uitvoeren dat voldoet aan academische standaarden.

Ook dienen we academisch onderzoek te ontsluiten en te vertalen voor partijen die graag op basis van empirisch bewijs aan de slag willen. Terugkomend op de re-integratie: SZW heeft samen met de gemeenten en kennisinstellingen het kennisprogramma *Vakkundig aan het Werk* opgezet om meer te leren over methodisch werken en meer bewijs te verzamelen. Een

mooi voorbeeld dat navolging verdient, want er zijn beleidsvelden waar het streven naar empirische onderbouwing minder vergoederd is dan bij de arbeidsmarkt.

Mijn pleidooi gaat over verantwoord doktertje spelen in beleid. Dat vraagt om beleidsmakers die als degelijke medicijnmannen pillen voorschrijven waar dat helpt, onderzoek (laten) doen naar wat nog meer kan werken, en streng nee verkopen als er geen probaat middel is, ook al is de patiënt nog zo wanhopig. Kijk ik televisie, dan kies ik persoonlijk liever voor *The Voice of Holland* dan voor *Idols*, want *The Voice* doet de eerste selectie op wat werkelijk telt: de stem in plaats van *the looks*.

Het gaat er niet om hoe het eruit ziet, het gaat erom om hoe het klinkt. Dat geldt voor muziek, dat geldt ook voor beleid. ●

*Dit is de tekst van de jaarlijkse Overheidslezing die CPB-directeur Laura van Geest afgelopen maandag uitsprak tijdens de verkiezing Overheidsmanager van het jaar in de Haagse Ridderzaal.*