

Sociaal beleid en legitimiteit

Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's

MENNO FENGER | MARTIJN VAN DER STEEN | SANDRA GROENEVELD
LIESKE VAN DER TORRE | MARIEKE DE WAL | PAUL FRISSEN | VICTOR BEKKERS



© VOC Uitgevers B.V. 2011

Eindredactie

Ravestein & Zwart [Redactionele communicatie]

www.ravestein-zwart.nl

Ontwerp en lay-out

mwontwerp

www.mwontwerp.nl

Drukwerk en –begeleiding

ROCIM

www.rocim.nl

Met dank aan:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

ISBN 978-90-79812-99-8

NUR 805 [Bestuurs- en beleidkunde]

Informatie, verzoeken en bestellingen:

VOC Uitgevers B.V.

Postbus 366

6500 AJ Nijmegen

T (024) 38 22 799

F (024) 360 82 09

E info@voc-uitgevers.nl

I www.voc-uitgevers.nl

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteurs en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Sociaal beleid en legitimiteit	9
1.2	Begripsbepaling	10
1.3	Aanpak	16
1.4	Vooruitblik	17
2	Legitimiteit: dynamiek en differentie	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Vertrouwen	22
2.3	Congruentie met opvattingen van burgers	27
2.4	Tevredenheid	39
2.5	Conclusie: legitimiteit van sociaal beleid	43
3	De responsiviteit van sociaal beleid	45
3.1	Inleiding	45
3.2	Beleidsverandering in soorten en maten	47
3.3	De achtergronden van beleidsveranderingen: druk vanuit de omgeving	51
3.4	De achtergronden van beleidsveranderingen: interne druk	61
3.5	Hoeveel responsiviteit kan een beleid verdragen?	68
3.6	Analysekader	73
4	De bijstand	76
4.1	Inleiding	76
4.2	De ontwikkeling van het bijstandsbeleid	77
4.3	De opvattingen over de bijstand	84
4.4	De maatschappelijke omgeving van het bijstandsbeleid	92
4.5	Uitvoering en resultaten	94
4.6	Analyse en conclusies	97
5	De Wet arbeid vreemdelingen (Wav)	102
5.1	Inleiding	102
5.2	De ontwikkeling van de Wav	104
5.3	Wijzigingen in de Wav	108
5.4	De Wav in beeld(en)	116
5.5	Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving van de Wav	127
5.6	Uitvoering en resultaten	131
5.7	Analyse en conclusies	136

6 De Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	143
6.1 Inleiding	143
6.2 De ontwikkeling van het beleid voor mensen met een arbeidsbeperking	144
6.3 De Wsw 1969-2010: van beschut werken naar zo regulier mogelijk werken	150
6.4 Opvattingen over de Wsw	155
6.5 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	162
6.6 Uitvoering en resultaten van de Wsw	166
6.7 Analyse en conclusies	171
7 Analyse: de responsiviteit van sociaal beleid in drie domeinen	176
7.1 Inleiding	176
7.2 Een vergelijking tussen drie cases	177
7.3 Legitimiteit en responsiviteit: conclusies	186
7.4 Legitimiteit en responsiviteit: lessen voor sociaal beleid	194
Overzicht van gebruikte literatuur	205
Bijlage: Overzicht van respondenten	214

Voorwoord

De inhoud van sociaal beleid is vaak omstreden. Opvattingen over de hoogte van uitkeringen, de toegang tot uitkeringen en de verdeling van rechten en plichten in sociaal beleid lopen sterk uiteen bij burgers, politieke partijen en belangengroepen. In deze context van fundamentele omstredenheid neemt de overheid bindende beslissingen. Het draagvlak voor deze beslissingen hangt niet alleen af van de inhoud ervan, maar ook van de mate waarin de burgers de legitimiteit van de overheid voor het nemen van deze beslissingen accepteren. Er zijn signalen die erop wijzen dat deze legitimiteit onder druk staat. En als een van de oorzaken hiervan wordt wel eens genoemd het onvermogen van 'de overheid' om te reageren op veranderingen in economie en samenleving. Deze studie stelt zich ten doel om na te gaan of dat inderdaad zo is. Dus of we inderdaad kunnen spreken van legitimiteitsverlies van de overheid, en of het gebrekkige aanpassingsvermogen daarvan inderdaad de oorzaak is. Op voorhand zal echter duidelijk zijn dat met een beperkte groep auteurs en een beperkte tijd deze vraag niet voor eens en altijd kan worden beantwoord. Maar in deze studie zetten wij wel enige stappen in de richting van een antwoord.

Dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze samenwerking heeft geleid tot een spannende en inspirerende confrontatie van verschillende perspectieven en benaderingen van het vraagstuk van de legitimiteit van sociaal beleid. Deze verschillen hebben het onderzoeksproces verrijkt zonder voor noemenswaardige vertraging te zorgen. Dat is een prestatie van formaat met een team van onderzoekers waarin de eigenschap 'eigenwijsheid' volop aanwezig is. Besluitvormingsprocessen zijn achteraf altijd moeilijk te reconstrueren. Dat geldt ook voor het ontstaan van de samenwerking tussen deze groep auteurs. Vast staat wel dat Mark van Twist en Klaas Werkhorst hierbij betrokken zijn geweest. Zij hadden de derde les uit hoofdstuk 7 van dit boek al ter harte genomen nog voordat deze geschreven was.

Dit project is tot stand gekomen dankzij de medewerking van velen. In de eerste plaats zijn wij dank verschuldigd aan de respondenten en de ambtelijke leden van de begeleidingscommissie. Hun welwillende en constructieve opmerkingen en inzichten zijn van onschatbare waarde geweest voor dit project. Willem Trommel en Marc Hertogh hebben als externe leden van de begeleidingscommissie voor scherpte in de discussies en de analyses gezorgd; daarvoor ook veel dank. De ambtelijke ondersteuning vanuit het ministerie van SZW werd voortreffelijk vervuld door Eva Berkhuijsen.

2.2 Vertrouwen

Als eerste indicator van legitimiteit bespreken we in deze paragraaf het vertrouwen in de overheid. Daarbij wordt er vaak vanuit gegaan dat hoe meer vertrouwen burgers hebben in de overheid, hoe meer deze overheid ook als legitiem wordt ervaren. Dit betekent echter niet dat gestreefd zou moeten worden naar een zo hoog mogelijk niveau van vertrouwen van de burgers in de overheid. Dat burgers gematigd zijn in het vertrouwen dat zij hebben in de overheid of zelfs enige scepsis hebben jegens de overheid is gezond, zolang zij tegelijkertijd actief (kunnen) participeren in de samenleving en van hun democratische rechten gebruik maken. Een lage mate van vertrouwen of een grote mate van wantrouwen, kan echter leiden tot cynisme en een (te) laag draagvlak voor het overheidsbeleid. Niveaus van vertrouwen zijn bovendien cultureel bepaald (Bouckaert & Van de Walle, 2003).

De World Values Survey bevat voor verschillende instituties een indicator van de mate waarin burgers er vertrouwen in hebben. Deze indicatoren van vertrouwen in verschillende instituties worden in de sociaalwetenschappelijke literatuur vaak bijeengenomen als maatstaf voor vertrouwen in de overheid. In de editie 2006 konden respondenten aangeven in hoeverre zij vertrouwen hebben in ambtenaren, vakbonden, de regering, politieke partijen, het parlement, grote bedrijven en de Europese Unie. De mate van vertrouwen in de sociale zekerheid is jammer genoeg niet in de meest recente editie meegenomen. Wel hebben we informatie over vertrouwen in de sociale zekerheid in 1990 en 1999. Om uitspraken te kunnen doen over de legitimiteit van sociaal beleid, ligt het voor de hand eerst te kijken naar het vertrouwen in de sociale zekerheid, ook al zijn de beschikbare gegevens gedateerd.

Vertrouwen in de sociale zekerheid

Figuur 2.1 geeft voor Nederland en acht andere Europese landen het aandeel van de bevolking dat in de jaren negentig redelijk veel of heel veel vertrouwen heeft in de sociale zekerheid. Ongeveer tweederde van de Nederlandse bevolking heeft redelijk tot veel vertrouwen in de sociale zekerheid. Het vertrouwen in de sociale zekerheid in Nederland is ongeveer gelijk aan dat in België, Denemarken, Frankrijk en – in 1999 – in Spanje. In Italië en Groot-Brittannië is het vertrouwen in de sociale zekerheid een stuk geringer: ongeveer een derde van de bevolking in deze landen heeft redelijk tot veel vertrouwen in de sociale zekerheid. Voor Duitsland en Zweden is dat krap de helft. In de jaren negentig is het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de sociale zekerheid licht gedaald, zoals ook het geval is in Denemarken en Frankrijk. Opmerkelijk is de scherpe daling van het vertrouwen in Duitsland en de flinke toename van het vertrouwen in Spanje.

De samenhang met vertrouwen in andere instituties

Als gezegd, recentere cijfers over vertrouwen in de sociale zekerheid biedt de World Values Survey niet. Daarom is het zinvol om na te gaan in hoeverre het vertrouwen in

van het hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het bijstandsbeleid sinds 1996. Paragraaf 4.3 bespreekt de ontwikkelingen in de opvattingen van burgers en stakeholders ten aanzien van het bijstandsbeleid. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de belangrijkste externe ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het bijstandsbeleid. Paragraaf 4.5 bespreekt de belangrijkste effecten van het bijstandsbeleid. In paragraaf 5.6 worden de verschillende onderdelen van dit hoofdstuk geïntegreerd en proberen we uitspraken te doen over de responsiviteit van het bijstandsbeleid. Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met enkele conclusies die als input zullen dienen voor de case-vergelijkende analyse.

4.2 De ontwikkeling van het bijstandsbeleid

Deze paragraaf behandelt in vogelvlucht de historische wortels van het bijstandsbeleid tot aan de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet (N-Abw) in 1996. Vervolgens wordt in deze paragraaf meer gedetailleerd ingegaan op de ontwikkeling van het beleid sinds 1996.

De periode 1965-1980: tussen maatwerk en uniformiteit

De Algemene Bijstandswet verschilde op drie cruciale punten van de Armenwet: (1) het verlenen van bijstand werd een overheidstaak; (2) de overheid kreeg een bijstandsplicht; en (3) de bijstand was uitsluitend van financiële aard. In de Abw werd de hoogte van de bijstand gekoppeld aan de ‘noodzakelijke kosten van het bestaan’. Aangezien die noodzakelijke kosten per individueel geval kunnen verschillen, kan de beslissing in welke gevallen en in welke mate bijstand moet worden verleend slechts geschieden op grond van een oordeel over de individuele situatie van de betrokkene. Een beroemd geworden uitspraak van de toenmalig verantwoordelijk minister Klompé illustreert de ruime interpretatie die bij de invoering van de Abw aan het begrip ‘noodzakelijke kosten’ werd gegeven: *“Een bloemetje op tafel hoort erbij”*.

Al vrij snel na de invoering van de Abw werd duidelijk dat de nadruk op maatwerk in individuele gevallen tot grote verschillen in de hoogte en voorwaarden van de bijstandsuitkering leidden, zowel in individuele gevallen binnen gemeenten als tussen gemeenten (zie Vos, 2003). Via een aantal stappen werd geleidelijk gekomen tot een landelijke normering van de uitkeringshoogte. Bij de wijziging van de Bijstandswet in 1972 werd de gemeentelijke vrijheid tot normering afgeschaft. De Memorie van Toelichting gaf als argument: *“Onderlinge divergentie van beleid en uitvoering, anders dan gebaseerd op werkelijke verschillen in de voor de verlening van bijstand relevante behoeften en omstandigheden, verdraagt zich niet met de in de Algemene Bijstandswet verankerde principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid”*. Ook na 1972 zette deze trend naar centrale normering zich door, onder meer door het aanwijzen van specifieke groepen bijstandsgerechtigden die onder

Politiek debat over de Wav

In de politieke aandacht voor de Wav komen we een opvallend element tegen. Enerzijds is er relatief veel aandacht in de media voor onderwerpen rond arbeidsmigratie en is er ook de nodige aandacht in de Tweede Kamer geweest. Anderzijds zien we dat een studie van de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen (VVD, PvdA, CDA, GL, D'66, SP) die gedurende de onderzochte periode 'actief' waren (de PVV maakt geen onderdeel uit van de analyse) weinig melding maakt van arbeidsmigratie. En als er vermelding is, dan is deze zeer beperkt. Arbeidsmigratie is een thema dat incidenteel – rond concrete gevallen en voorvallen – besproken wordt, met de nodige intensiteit, maar dat als structureel onderwerp niet bijzonder betekenisvol is voor de politieke partijen.

We hebben voor elk van de in de analyse betrokken partijen gekeken naar drie verkiezingsprogramma's (1998, 2002 en 2006). Voor elk van deze programma's hebben we op steekwoorden rond de Wav gezocht naar verwijzingen naar standpunten, uitgangspunten of concreet beleid rond arbeidsmigratie en/of de mogelijkheden van buitenlandse krachten om op de Nederlandse arbeidsmarkt te werken. In de analyse is ook gekeken naar de opvattingen van partijen over de uitbreiding van de Europese Unie met landen uit Oost- en Midden-Europa. Daarnaast is gekeken naar opvattingen over de omstandigheden en wettelijke regimes waaronder arbeiders uit verschillende landen in Nederland en in andere EU-lidstaten kunnen werken. Zo is een beeld ontstaan van wat partijen 'vinden' van de problematiek waarvoor de Wav een antwoord is.

Zoals gezegd valt allereerst de zeer beperkte aandacht voor de Wav op. Zo ademen alle verkiezingsprogramma's van D66 de sfeer van internationalisering en meer intensieve Europeanisering, maar wordt er niets gezegd over de al dan niet wenselijkheid en invulling van het vrije verkeer van werknemers. Vergelijkbaar zijn de verkiezingsprogramma's van de VVD. Ook hier wordt niet specifiek gesproken over zaken omtrent arbeidsmigratie. Onduidelijk blijft, op basis van het verkiezingsprogramma, hoe deze partijen denken over de Wav.

Bij het CDA zijn er in 2002 en 2006 wel vermeldingen. In 2002 wordt enerzijds gepleit voor meer vrijheid om binnen de EU aan het werk te gaan (p.25), maar anderzijds wordt aangegeven dat Nederland "*geen economisch immigratieland is*" (p.46). Dat onderscheid slaat vooral op de herkomst van arbeiders; binnen de Europese Unie worden de drempels verlaagd, voor eenieder van daarbuiten worden ze verder opgeworpen. Belangrijk is ook dat het CDA ontkent dat er vanuit demografische overwegingen een behoefte is aan arbeidsmigratie. Verbetering van de arbeidsparticipatie volstaat en het CDA rekent erop dat arbeidsmobiliteit binnen de EU in de resterende elementen zal voorzien. Het CDA is dus sterk gekant tegen mobiliteit van buiten de EU, maar rekent arbeiders daarbinnen al min of meer tot het beschikbare arbeidsaanbod. Die lijn wordt doorgezet in het verkiezingsprogramma van 2006, hoewel minder uitgebreid. Ook hier wordt ingegaan

vraagstukken op te zijn gericht dat oplossingen min of meer spontaan zouden kunnen 'ontstaan'. Sturing is niet gericht op het doelgericht bouwen van de oplossingen van de problemen, maar op het creëren van de procesmatige randvoorwaarden waarin passende arrangementen kunnen ontstaan. Een onderdeel van het proces is dat het doel onderweg – in interactie met het veld en met betrokkenen – gevonden wordt. In de tweede plaats kunnen en moeten de actoren in het systeem deze arrangementen zelf mede maken en ontdekken. Dynamiek en zelforganisatie zijn dan ook centrale begrippen in het denken over complexe sociale systemen. De overheid bouwt arrangementen die kunnen fungeren als een platform waarop anderen aan de slag kunnen. Steeds zijn daarbij nadrukkelijk anderen actief; soms lopen ze voorop, soms werken ze samen en soms is er overheidsinterventie nodig om ze in beweging te brengen. Maar in alle gevallen zijn er meer actoren dan de overheid alleen aan het werk en vaak zullen de verhoudingen zodanig zijn dat het meeste werk en veel van de investering bij andere partijen dan de overheid ligt. Zelforganisatie werkt het best wanneer daar voor de participerende partijen een begrepen eigenbelang aan ten grondslag ligt. Overheidsinterventie behelst dan het bouwen van platforms waarin partijen de overlap en onderlinge versterking van die eigen belangen kunnen ontdekken, verbinden en invulling kunnen geven in praktijken van samenwerking. Ten derde ontstaan in de regel in dit soort systemen verschillende concurrerende arrangementen. Complexiteit en wickedness impliceren elementen van variëteit en selectie, in tegenstelling tot analyse en instructie. Juist omdat onbekend is wat de beste optie is, moet de best werkende optie in de praktijk ontdekt worden. En dat gaat het beste als er meerdere experimenten naast elkaar lopen. Overheidsinterventie omvat dan het organiseren van een speelveld waarin die variëteit van de grond komt – bijvoorbeeld door nieuwe toetreders in de 'markt' te beschermen tegen de bestaande partijen – en waarin het mechanisme van selectie kan functioneren – bijvoorbeeld door kruissubsidiëring en schaalvoordelen uit andere activiteiten uit het proces te houden. Via een dergelijk proces van sociale selectie bewijzen arrangementen hun duurzaamheid. Indien gewenst kan de overheid achteraf de ontwikkelende praktijken codificeren in wetgeving of deze anderszins bekrachtigen en formele legitimiteit verlenen. We benadrukken wel dat die bekrachtiging zelf niet verstorend moet werken en dus het proces van selectie niet moet beïnvloeden. Dat zijn geen eenvoudige activiteiten voor overheden: het impliceert 'verkwisting' van middelen, omdat er niet vroegtijdig gekozen en geprioriteerd wordt. Het is onvermijdelijk dat een deel van de investeringen in falende experimenten verdwijnt. En het proces van selectie kan lang duren, grillig zijn en het laat zich niet beïnvloeden door de agenda's van politici of belangengroepen. Niet alleen het eindresultaat is oncontroleerbaar, ook het proces en de timing komen buiten de directe invloed van de overheid te liggen.

In de onderzochte cases zien we verschillende voorbeelden van randvoorwaarden die de zoektocht naar passende arrangementen faciliteren. Die voorwaarden zijn: lokaal maatwerk, in lokale netwerken, dicht bij de bron, gebruikmakend van lokale intelligentie en dynamiek, met ruimte voor variëteit en selectie. Daarbij kunnen publieke actoren,