

# Onderzoek naar legitimiteit sociaal beleid

## Waken voor populisme, technocratie en paternalisme

René Ravestein, Menno Fenger en Martijn van der Steen

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de NSOB onderzochten in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de legitimiteit van het Nederlandse sociaal beleid. Belangrijke conclusie: sociaal beleid is niet immuun voor maatschappelijke, economische en politieke invloeden, maar waait niet zomaar met elke wind mee.

Het Nederlandse beleid speelt in op maatschappelijke preferenties, maar houdt ook sterk rekening met beleidsomgeving en beleidssysteem. De verzorgingsstaat is in de loop der decennia uitgegroeid tot een omvangrijk vangnet voor

allerlei sociale risico's, zoals ziekte, ouderdom, invaliditeit en werkloosheid. Dit vangnet bestaat uit verschillende sociale regelingen met telkens 'herverdeling' als kern. Herverdeling tussen gezonde en zieke burgers, tussen ouderen en jongeren en tussen werkenden en werkzoekenden. De solidariteit die daarbij hoort, lijkt anno 2011 steeds meer een afdwongen solidariteit. Vrijwel continu vragen burger of politiek om aanpassingen van sociaal beleid. Ook wordt met regelmaat de koers van de sociale zekerheid weer bijgesteld. Is legitiem beleid dan nog wel haalbaar? In 'Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's' wordt uiteengezet hoe verschillende uitgangspunten, perspectieven en belangen sociaal beleid en legitimiteit beïnvloeden.

### Legitiem beleid

Legitimiteit is een complex en multi-interpretabel begrip. De uiteindelijke definitie die de auteurs in het onderzoek voor legitimiteit hebben gehanteerd is de mate waarin de resultaten van het overheidsoptreden overeenstemmen met de waardepatronen van de relevante actoren



Foto: VOC uitgevers

Uitreiking van het boek 'Sociaal beleid en legitimiteit' aan minister Kamp (SZW)

in de samenleving. Legitimiteit kent volgens de onderzoekers drie indicatoren: vertrouwen, passendheid en tevredenheid.

- **Vertrouwen**

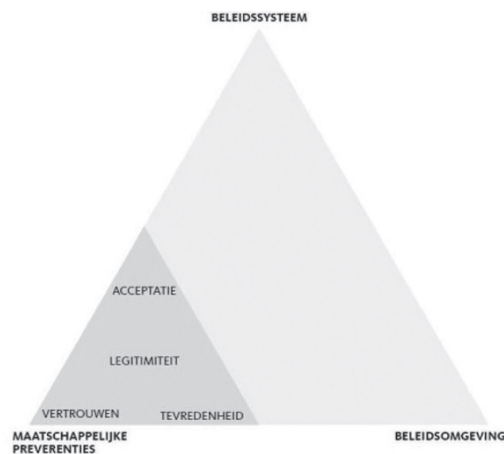
De eerste indicator van legitimiteit is vertrouwen. Vertrouwt de burger de overheid? Vaak wordt gedacht dat hoe meer vertrouwen burgers in de overheid hebben, hoe meer zij deze overheid ook als legitiem ervaren. Ten onrechte, zo concluderen de onderzoekers. Het is namelijk gezond dat zij sceptisch en iets wantrouwend zijn. In Nederland is het vertrouwen in de sociale zekerheid en de overheid vrij groot. Dat vertrouwen nam de laatste tien jaar wel wat af door waarschijnlijk de economische neergang, de kabinetten Balkenende en de nasleep van 11 september;

- **Passendheid**

De tweede indicator van legitimiteit is passendheid. Past het optreden van de overheid bij wat burgers vinden en willen? De onderzoekers onderzochten welke rol Nederlanders toedichten aan de overheid. Waar houdt de verantwoordelijkheid van de overheid op en waar begint de verantwoordelijkheid van de burger zelf? De overheid verdeelt immers de welvaart en neemt daarvoor een flink deel uit het inkomen van de burger. In vergelijking met andere Europese landen ziet de Nederlandse burger een grote rol voor de overheid in de verdeling van welvaart en het afdekken van risico's. Wel wordt de roep om meer eigen verantwoordelijkheid steeds groter;

- **Tevredenheid**

De laatste indicator van legitimiteit is tevredenheid. Is de burger tevreden met de publieke diensten die de overheid aanbiedt? De onderzoekers onderstrepen dat die burgertevredenheid over overheidsdiensten door de wetenschap vaak wordt gezien als een goede indicator voor het presteren van de overheid als geheel. Aan de hand van tevredenheidsonderzoeken van onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau schetsen de onderzoekers een beeld over de overheid als dienstverlener. Het blijkt dat een groot deel van de Nederlanders tevreden is met de totale dienstverlening op het gebied van sociale zekerheid. Waar veel burgers echter ontevreden over zijn, zijn de specifieke uitvoerende instanties (zoals het UWV). Dat is niet per se een gevolg van slecht functionerende instanties maar mogelijk van de wetenschappelijke hypothese: hoe concreter de situatie die de onderzoeker ter sprake brengt, hoe meer tevreden de respondent. En andersom: hoe abstracter de



Figuur 1

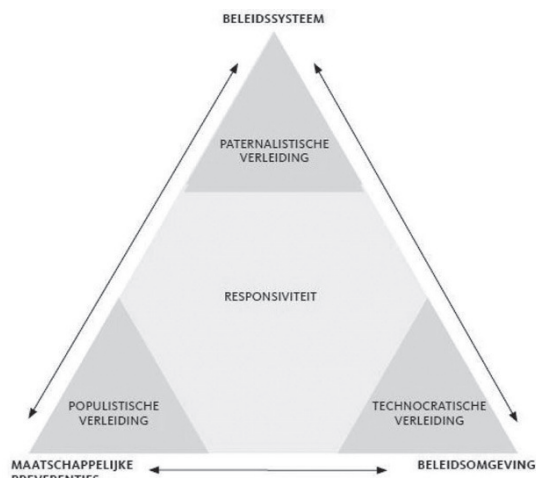
situatie die de onderzoeker benoemt, hoe ontevredener de respondent. Toekomstig onderzoek zou daar volgens de onderzoekers (meer) rekening mee moeten houden.

## Responsiviteit

Omdat het lastig is om concrete effecten van overheidshandelen te meten, zijn de onderzoekers in hun zoektocht naar de legitimiteit van sociaal beleid nog een stap verder gegaan. Wat ze namelijk wel kunnen meten, is de mate van responsiviteit in sociaal beleid. Responsiviteit is de manier waarop sociaal beleid aangepast wordt aan nieuwe omstandigheden. Abstracter gesteld staat responsiviteit voor de mate van congruentie tussen beleidsontwikkeling, sociaal-economische, maatschappelijke ontwikkelingen en de waardepatronen en voorkeuren van de burger. Het verschil tussen legitimiteit en responsiviteit ligt in de grotere mate waarin responsiviteit naast de maatschappelijke preferenties ook de context van sociaal beleid meeneemt: de beleidsomgeving en het beleidssysteem. Responsiviteit is zo de grote driehoek in figuur 1, legitimiteit slechts de kleine.

## Valkuilen

In elke 'punt' van de driehoek in figuur 1 schuilt een verleiding die succesvol responsief beleid bemoeilijkt (zie figuur 2). Zo kunnen beleidsmakers vallen voor de populistische verleiding wanneer ze zonder een analyse van de haalbaarheid de burger te veel te beloven. Een goed voorbeeld daarvan is het feit dat een aantal politieke partijen hun kiezers beloofden dat ze niet zouden tornen aan de pensioenleeftijd. Daarbij ging men ervan uit dat de heersende maatschappelijke opvatting was dat de pensioenleeftijd niet omhoog moest. Een verleiding die juist compleet voorbijgaat



Figuur 2

aan maatschappelijke preferenties is de technocratische verleiding. Het gevaar daarvan is dat veranderingen in omstandigheden op een rationele en lineaire manier worden doorvertaald naar beleid(saanpassingen). Op die manier wordt de democratie en de burger ogenschijnlijk geminacht: de bevolking is niet in staat om te begrijpen dat de voorgenomen veranderingen noodzakelijk zijn, de burgers moeten maar vertrouwen op de inzichten van hogerhand. Zo is vrij verkeer van werknemers in Europa bijvoorbeeld het gevolg van Europese afspraken en niet zozeer van een uitgebreid nationaal democratisch proces. Minstens even 'gevaarlijk' als de twee voorgaande verleidingen is de paternalistische verleiding. Vaak werken ambtenaren binnen een beleidssysteem en 'vergeten' ze om zich heen te kijken. Zo kunnen doelen van beleid middelen op zich worden. Het beleid voor sociale werkvoorziening zorgt bijvoorbeeld in de praktijk vaak voor een 'schaduwarbeidsmarkt' en schiet het eigenlijke doel voorbij.

**Spanningen** Wie de beschreven verleidingen weerstaat krijgt, ook dan, onherroepelijk met spanningen en dilemma's te maken. Hoe beleidsmakers daarmee omgaan bepaalt of (sociaal) beleid succesvol is. Wat zijn die spanningen en dilemma's?

- **Realiteit versus populariteit**

De eerste spanning doet zich voor wanneer de beleidsbehoefte zich een andere richting op beweegt dan de maatschappelijke behoefte. Zo groeit de afstand van bijstandontvangers tot de arbeidsmarkt om verschillende redenen, terwijl de maatschappelijke preferenties vragen om hen met prikkels terug te leiden naar de arbeidsmarkt;

- **Populariteit versus paternalisme**

De tweede spanning doet zich voor als maatschappelijke preferenties en het pad dat het beleidssysteem is ingeslagen, van elkaar weg bewegen. Het gebeurt dat de samenleving en het beleidssysteem zich allebei een andere kant op ontwikkelen. Zo is er beleid om de fulltime arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen, terwijl vrouwen in de praktijk steeds meer zoeken naar parttime werk en een prettige work-life balance;

- **Paternalisme versus technocratie**

Een derde spanning is het gevolg van het onvermogen van een beleidssysteem om uit zichzelf te reageren op ontwikkelingen in samenleving, economie of technologie. Een goed voorbeeld is de kinderopvang. De voorgenomen bezuinigingen daarop, een poging om de staatsfinanciën op orde te brengen na de wereldwijde crisis, staan haaks op het paternalistische uitgangspunt dat vrouwen zich dienen te ontplooien en zelfstandigheid moeten ontwikkelen door participatie op de arbeidsmarkt;

- **Complexiteit**

Er doen zich niet alleen spanningen voor tussen de verschillende 'punten' uit de beleidsdriehoek, ook binnen de 'punten' bestaan allerlei dilemma's en spanningen. Maatschappelijke preferenties en ontwikkelingen worden steeds lastiger te interpreteren en te duiden als gevolg van de toenemende versplintering en complexiteit van de samenleving. Maar het zijn niet alleen de samenlevingen die complexer worden. Ook andere systemen en processen worden steeds moeilijker en onvoorspelbaar. Door sociale media bijvoorbeeld kunnen burgers elkaar sneller vinden en zich organiseren zodat ze hun 'machtspositie' als agendasetters en beleidscontroleurs kunnen vergroten.

**Bevindingen** Het onderzoek laat zien dat sociaal beleid te maken heeft met lastige achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's die het moeilijk maken om 'goed te doen'. De onderzoekers concluderen ook dat beleidssystemen niet statisch (of volgens sommigen 'autistisch') zijn, maar dat er juist continu kleine of grote wijzigingen in worden doorgevoerd (beleidsaanpassing). Soms ontstaat door responsiviteit zelfs geheel nieuw beleid (beleidsinnovatie). De onderzoekers gaan in het boek dieper in op de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Bijstand (Wwb). De maatschappelijke problemen blijken niet met

beleid of wetenschappelijk onderzoek op te lossen. Dat was gelukkig ook niet de onderzoekopdracht. Wat de onderzoekers wel ontdekten, is hoe gevestigde belangen, solidariteit en politieke strategieën een grote invloed hebben op sociaal beleid. Daarnaast blijken problemen complexer te worden door allerlei sociaaleconomische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Input uit de praktijk en de vertaling ervan naar beleid (responsiviteit) lijken zowel ondersteunende als complicerende factoren in sociaal beleid.

**Lessen** Het boek 'Sociaal beleid en legitimiteit' biedt belangrijke inzichten in de complexe achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's waarmee beleidsmakers rekening moeten houden. Minister Kamp (SZW) noemde het tijdens de presentatie verplichte kost voor beleidsmakers. Vermoedelijke reden: onderstaande vier aanbevelingen voor toekomstig (sociaal) beleid.

- **Erken de complexiteit van beleidsvraagstukken in het sociale domein**

Vaak wordt tegenvallend beleid toegeschreven aan de falende uitvoering of gebrekkige organisatie ervan, terwijl sommige problemen simpelweg ontembaar blijken. In plaats van naar oplossingen zou gestreefd moeten worden naar bevredigende resultaten in het zoeken naar oplossingen voor onoplosbare problemen rond bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden, migranten en gehandicapten;

- **Erken de reflexiviteit van de samenleving**

Burgers gebruiken beleid zoals het hen het best past en niet per se op de manier die de beleidsmaker voor ogen heeft. Door zulke reflexiviteit mee te nemen in beleids(her)vorming kan voorkomen worden dat reflexief gedrag leidt tot verminderde effectiviteit van beleid. Is de Wajong bijvoorbeeld de regeling met de minste prikkels en de meeste vrijheid? Dan stroomt de Wajong vol. Met zulk 'shopgedrag' in regelingen moet daarom rekening gehouden worden in sociaal beleid;

- **Erken de heterogeniteit in de samenleving**

Burgers hebben verschillende voorkeuren en belangen. In sommige gevallen zijn bepaalde voorkeuren en belangen over- of ondervetegenwoordigd, waardoor het gevaar bestaat dat deze niet in de juiste verhoudingen worden verwerkt in beleid. De onderzoekers nemen de onderhandelingen over CAO's en pensioenen als typisch voorbeeld. De overheid zou volgens hen in beleids(her)vorming meer



'Verplichte kost voor beleidsmakers'

oog moeten hebben voor de verhoudingen en variëteit in voorkeuren en belangen;

- **Versterk de betrokkenheid bij het beleid**

Een groot deel van de bijdragen die burgers leveren aan sociale arrangementen zijn 'onbewuste' bijdragen aan 'anonieme' instanties. Betalers van belastingen en premies zouden een (duidelijkere) stem moeten krijgen in het bestuur en beleid van sociale arrangementen door middel van bijvoorbeeld coöperatieve bestuursvormen. Mensen met een uitkering worden daar immers wel al actief bij betrokken (via bijvoorbeeld cliëntenparticipatie van het UWV). ■

**René Ravestein** is directeur van Ravestein & Zwart [Redactionele communicatie], **Menno Fenger** is Universitair (hoofd)docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam en **Martijn van der Steen** is co-decaan aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

*Het boek 'Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's' (VOC Uitgevers, 2011, ISBN 978-90-79812-99-8) is geschreven door dr. Menno Fenger (EUR), dr. Martijn van der Steen (NSOB), dr. Sandra Groeneveld (EUR), drs. Lieske van der Torre (EUR), dr. Marieke de Wal (NSOB), prof. dr. Paul Frissen (UvT) en prof. dr. Victor Bekkers (EUR).*

Meer informatie? Kijk op [www.kennisbanksocialezaken.nl](http://www.kennisbanksocialezaken.nl)