

VELDKAMP EN HET ONDERZOEK OP HET TERREIN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

1. INLEIDING

Op verzoek van de redactie zullen wij in dit artikel aandacht schenken aan de bijdragen van prof.dr G.M.J. Veldkamp op het terrein van de sociale zekerheid. Denkend over een nadere afbakening, leek het ons goed in het bijzonder aandacht aan de relatief beperkte omvang van het onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid te besteden. Ook Veldkamp baarde dit verschijnsel zorgen. Hij sprak in dit verband van een stiefmoederlijke bedeling van het sociale zekerheidsonderzoek (Veldkamp, 1984, p. 74-75). In eerdere publikaties hebben wij hiervoor overigens ook al aandacht gevraagd (zie bijv.: Van den Bosch, Petersen, 1983).

In paragraaf 2 wordt in dit verband kort de bijdrage van Veldkamp zelf geschetst. Daarna volgt een beschouwing over de wisselwerking tussen onderzoek en beleid in de sociale zekerheid en de betekenis van de onderlinge afhankelijkheidsrelaties daarbij in paragraaf 3. In het verlengde hiervan wordt in paragraaf 4 aan de hand van een case studie betreffende evaluatieonderzoek sociale zekerheid, ingegaan op de relatie besluitvorming – onderzoek sociale zekerheid. De samenvatting en conclusies volgen in paragraaf 5.

2. VELDKAMPS BIJDRAGE

Sociale zekerheidsonderzoek staat niet los van sociaal zekerheidsbeleid. Tussen beide is er sprake van een wisselwerking. Deze wisselwerking is bij Veldkamp op een unieke wijze in één persoon verenigd geweest. Reeds kort na het afronden van zijn dissertatie ging hij in 1952 regeringsverantwoordelijk dragen, hetgeen tot 1967 voortduurde. Van 1961 - 1967 was hij Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. In die lange periode bleef hij publiceren over de sociale zekerheid. Ook daarna was Veldkamp

zeer actief wat betreft de wisselwerking tussen enerzijds onderzoek naar en anderzijds het beleid op het terrein van de sociale zekerheid. Dit heeft met name geresulteerd in een universitaire opleiding aan de Katholieke Universiteit Brabant. Op het snijvlak van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek heeft hij in Nederland een pioniersfunctie vervuld. Dit komt ook tot uiting in de van zijn hand verschenen leerboeken, waarin op treffende wijze onderzoek en beleid aan de orde komen (zie bijv.: Veldkamp, 1978, 1980, 1984). Hieruit moge blijken dat Veldkamp ervan overtuigd was, dat voor het vormgeven van sociale zekerheidsbeleid wetenschappelijk verantwoorde, op onderzoek gebaseerde, inzichten noodzakelijk zijn. In de hierna volgende paragraaf wordt meer in het algemeen op deze wisselwerking tussen onderzoek en beleid op het terrein van de sociale zekerheid in Nederland ingegaan.

3. SOCIALE ZEKERHEID: ONDERZOEK EN BELEID

Wie van buitenaf naar het Nederlands stelsel van sociale zekerheid kijkt, wordt getroffen door een aantal – ook in internationaal opzicht – opmerkelijke aspecten van ons stelsel. Afhankelijk van de bril die daarbij wordt opgezet, vallen verschillende zaken op. Vanuit de optiek van de wetenschapsbeoefenaar bezien, valt daarbij in het bijzonder op de relatief beperkte omvang van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid in Nederland. Deze constatering leidt zowel tot verbazing als tot een behoefte aan een nadere verklaring. De verbazing komt

* Prof. dr. F.A.J. van den Bosch is Hoogleraar Bedrijfskunde, Faculteit Bedrijfskunde/Rotterdam, dr. C. Petersen, Universiteit Twente en zelfstandig werkzaam als economisch en financieel consultant (Petersen-Consult).

voort uit het feit, dat ondanks de enorme omvang, complexiteit en sociaal-economische betekenis die het stelsel van sociale zekerheid heeft, er over de beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering, toezicht en uitwerking van het sociaal zekerheidsbeleid relatief weinig onafhankelijke onderzoeksresultaten bekend zijn.

Vanuit wetenschappelijk gezichtspunt rijst dan als vanzelf de vraag: hoe komt dat, resp. hoe kan zulks worden verklaard? In eerder onderzoek is hieraan reeds aandacht besteed. Zo concluderen Van den Bosch en Sas (1986) dat, vanuit het beleid bezien, de relatief geringe omvang van het onderzoek door in ieder geval de volgende twee factoren kan worden verklaard. Als eerste de methodologisch onomtkoombare discrepantie tussen enerzijds een beleidsprobleem en anderzijds het daaruit tot onderzoekbare proporties gereduceerde onderzoeksprobleem. Dit geldt met name voor maatschappelijk gevoelige sociaal-economische vraagstukken. Het beleid verwacht van het sociale zekerheidsonderzoek evenwel voor het beleid bruikbare uitspraken. Het wetenschappelijk onderzoek bestudeert echter doorgaans aspecten van de werkelijkheid die zich pas met behulp van een normatieve sprong tot concrete beleidsaanbevelingen laten vertalen. De bruikbaarheid van onderzoek voor en daarmee de vraag naar onderzoek door het beleid kan daardoor, althans in principe, negatief beïnvloed worden.

Dit lijkt in de sociale zekerheid nog versterkt te worden door een tweede belangrijke factor. Namelijk dat onderzoek de bestaande machtsverhoudingen binnen de bij de sociale zekerheid betrokken actoren niet echt mag verstoren. Zo wordt in een publikatie van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid treffend geconcludeerd: "Samenvattend kunnen we stellen, dat op het terrein van de sociale zekerheid de onderlinge afhankelijkheidsrelaties met name liggen op het terrein van het gemeenschappelijk belang zo goed mogelijk de bestaande wetten zo onveranderd mogelijk te handhaven en correct uit te voeren, mede opdat daarbij ieders autonomie kan worden gehandhaafd." (Noordhoek e.a., 1984, p. 102).

Als deze tweede factor inderdaad een dominante rol speelt, dan lijken de mogelijkheden beperkt om de relatieve omvang van het sociale zekerheidsonderzoek te doen toenemen. Impulsen daartoe zouden met name moeten komen òf van buiten de sociale zekerheid òf door zich wijzigende machtsverhoudingen tussen de bij de sociale zekerheid betrokken actoren. Tegen deze achtergrond zal in de volgende paragraaf, aan de hand van een case studie, nader worden ingegaan op onder meer de relatie besluitvorming – onderzoek sociale zekerheid.

4. EVALUATIEONDERZOEK ONDERZOEKT

De case studie betreft een meta-onderzoek naar een veelvuldig op het terrein van de sociale zekerheid gebruikt type van onderzoek, te weten evaluatieonderzoek. Dit onderzoek richt zich vooral op de vraag of het beleid de beoogde effecten heeft. Het gaat derhalve om een cruciaal type onderzoek in die zin dat evaluatieonderzoek aangeeft in hoeverre beleid ook werkelijk effectief is. In het verlengde hiervan indiceert evaluatieonderzoek mogelijke c.q. wenselijke beleidsaanpassingen. De uitkomsten van evaluatieonderzoek kunnen derhalve een belangrijk navigatie-instrument voor het sociale zekerheidsbeleid vormen, betreffende zowel wetgeving als toezicht en uitvoering. Wat is evenwel de praktische, daadwerkelijke betekenis van evaluatie-onderzoek sociale zekerheid? In een recent onderzoek is op een aantal aspecten hiervan ingegaan (Petersen, e.a., 1990). Het hoofddoel van dit onderzoek was inzicht te krijgen in het verichte en te verrichten beleidsevaluatieonderzoek op dit beleidsterrein. De rol van de besluitvorming komt met name bij de bespreking van het tweede gedeelte naar voren.

Het onderzoek had betrekking op de inkomensdervingsregelingen, zoals de WW, WAO, AOW, ABW etc. Aan de hand van vier onderscheiden niveaus (beleid, toezicht, uitvoering en cliënten) is een zogenoemd procesmodel van de sociale zekerheid opgesteld. Hieruit resulteren de potentiële beleidsevaluatiethema's binnen de sociale zekerheid. Voor de periode 1986 – me-

dio 1989 is geanalyseerd in welke mate beleidsevaluatieonderzoek betreffende deze thema's heeft plaatsgevonden. Voorts is onder meer nagegaan wie de opdrachtgevers van het beleidsevaluatieonderzoek zijn geweest, en van welk niveau de onderzoeksgegevens betrokken werden. Daarnaast is op basis van enkele indicatoren de, althans theoretische, bruikbaarheid van de gevonden onderzoeken beschouwd. In totaal zijn 244 onderzoeksrapporten bestudeerd. Uiteindelijk bleken 66 hiervan te voldoen aan de gehanteerde kenmerken voor evaluatieonderzoek. Uit nadere analyse hiervan bleek onder meer dat wat betreft regeling de WAO/AAW het meest frequente voorwerp van onderzoek is, en dat wat betreft de onderscheiden onderwerpen cliëntgerichtheid favoriet is. In dit kader is het tevens interessant om, in tegenstelling tot de dikwijls uitgesproken opinie, te kunnen constateren dat een belangrijk gedeelte van de onderzoeken (ruim 1/3) berust op directe informatie via enquêtes en interviews met de cliënten zelf. Het een en ander betekent dat cliënten zowel qua onderwerp van onderzoek als qua inbreng in het onderzoek, een belangrijker rol spelen dan doorgaans wordt aangenomen.

Ten aanzien van de bruikbaarheid van de bestudeerde onderzoeken valt op dat expliciete criteria c.q. maatstaven om het beleid te beoordelen vrijwel ontbraken. Er wordt dus met andere woorden niet vooraf vastgesteld wanneer bijvoorbeeld een beleid als succesvol dan wel niet succesvol kan worden bestempeld. Men is kennelijk huiverig om zich 'vast te pinnen' op duidelijke indicatoren wat betreft het succes of falen van beleid. Alhoewel dit op zich niet onbegrijpelijk is, is dit een handicap bij het objectiveren van het beoordelen van het beleid.

Betreffende een aantal thema's bleek nauwelijks of geen evaluatieonderzoek plaatsgevonden te hebben. Deze theoretisch afgeleide lacunes zijn door middel van een mondelinge enquête voorgelegd aan een aantal (top)functionarissen, zoals directie en bestuursleden, betreffende beleid, toezicht en uitvoering van de sociale zekerheid. Het ging hierbij met name om de vraag in hoeverre 'onderzoekbepalende' personen uit de sociale zekerheidspraktijk

van oordeel zijn dat wat betreft de gesignaleerde lacunes meer onderzoek wenselijk is. Tevens is bij een positief antwoord per thema gevraagd naar concrete onderwerpen. Naast enkele algemene vragen over de betekenis van onderzoek is aldus de mening gevraagd over 5 thema-lacunes. Vooral wat betreft de thema's "maken en wijzigen van wetten en regelingen" en "de onderlinge afstemming tussen wetten" werd meer onderzoek wenselijk geacht. Bij 'het maken en wijzigen van wetten en regelingen' werden vooral als te onderzoeken onderwerpen naar voren gebracht het tempo van de wet- en regelgeving en het besluitvormingsproces. Ten aanzien van het besluitvormingsproces werden met name de feitelijke machtsverhoudingen en de vraag of de sociale zekerheid "democratisch of corporatistisch" bestuurd wordt, als te onderzoeken issues genoemd. Bij de onderlinge afstemming werd zowel frequent gewezen op de afstemming tussen sociale zekerheidswetten onderling als tussen de sociale zekerheid en andere beleidsterreinen. Enkele algemene bevindingen zijn de behoefte aan meer ex ante evaluatieonderzoek en aan het inbouwen van expliciete evaluatiemomenten in het beleid.

Voor de toekomst van het evaluatieonderzoek op het terrein van de sociale zekerheid is het voorts van belang om drie zaken die uit de enquête volgen te signaleren: (1) iedereen was het eens met de algemene stelling dat evaluatieonderzoek nuttige informatie oplevert; (2) men maakte evenwel soms de indruk vooral evaluatie op het werkkterrein van anderen te willen stimuleren; (3) werkgevers- en werknemersbestuursleden bleken dikwijls ten aanzien van concrete evaluatiethema's een afhoudende c.q. negatieve houding ten toon te spreiden. Gegeven de, nog aan belang winnende, positie van de werknemers en werkgevers op het terrein van de sociale zekerheid, dienen derhalve vooral de sociale partners meer overtuigd te worden van nut en betekenis van beleidsevaluatieonderzoek op het terrein van de sociale zekerheid. Dit geldt des te meer tegen de achtergrond van de opmerking van een prominente respondent dat er, vergeleken met de bedragen die in de sociale zekerheid omgaan, veel te weinig geld voor onderzoek beschikbaar is. Dit

lijkt een voorwaarde voor een verdere uitbouw van de wisselwerking tussen beleid en onderzoek, gericht op een zo efficiënt en effectief mogelijk stelsel van sociale zekerheid. Elders is in dit kader onder meer gewezen op de voorbeeldfunctie van de Verenigde Staten in deze, waar bij wet is vastgelegd dat onderzoek een integraal onderdeel dient uit te maken van de sociale zekerheidswetgeving, beleid en uitvoering (Petersen, 1986). Daarbij is opgemerkt dat waarschijnlijk vele elementen hiervan met resultaat zijn toe te passen op de Nederlandse situatie. De ook hiervoor benodigde besluitvorming wordt evenwel blijkens het boven besproken onderzoek juist zelf als belangrijk onderzoeksonderwerp genoemd. Een interessante vraag die dan resteert is of het besluitvormingsproces onderzoek naar onder meer de besluitvorming toelaat. Overigens zou een drastische verbetering van de informatievoorziening in de sociale zekerheid, alsmede de toegankelijkheid daarvan voor wetenschappelijk onderzoek, het onderzoek een sterke impuls kunnen geven. Wellicht dat ook dat bij wet nader geregeld zou moeten worden (Van den Bosch, 1987).

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

In dit artikel is aandacht gevraagd voor de relatief beperkte omvang van het sociale zekerheidsonderzoek. Voor een mogelijke verklaring van dit verschijnsel zijn aanknopingspunten gezocht in de wisselwerking tussen onderzoek en beleid in de sociale zekerheid. Daaruit is gebleken dat deze wisselwerking bepaald niet als hoog ontwik-

keld kan worden aangemerkt. De resultaten van een recente case studie naar de betekenis van evaluatieonderzoek in de sociale zekerheid, bevestigen dit algemene beeld.

Wellicht dat een bij wet geregelde rol voor informatievoorziening en wetenschappelijk onderzoek in navolging van de Verenigde Staten, te overwegen is. Wat evenwel niet bij wet kan worden vastgelegd is de productie van 'goed' wetenschappelijk onderzoek. Evenmin als een adequate wisselwerking tussen beschikbare onderzoeksresultaten en beleid. Hoe dit ook zij, ook zonder onderzoek kan op voorhand worden vastgesteld dat het aanbod van wetenschappelijk gefundeerd sociaal zekerheids-onderzoek, gebaseerd op een adequate informatievoorziening in de sociale zekerheid, zijn eigen vraag zal scheppen.

LITERATUUR

1. F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid, Deventer, 1983.
2. F.A.J. van den Bosch, C. Sas, Sociale zekerheid: onderzoek, beleid en wisselwerking, Sociaal Maandblad Arbeid, p.693-704, 1986.
3. F.A.J. van den Bosch, A.M. Dancot-Devriendt (red.), Sociaal en zeker, Deventer, 1986.
4. F.A.J. van den Bosch, Informatievoorziening in de sociale zekerheid, Economisch Statistische Berichten, p. 573-576, 1987.
5. C. Petersen, Besluitvorming sociale zekerheid en economie van de sociale zekerheid, in: F.A.J. van den Bosch, A.M. Dancot-Devriendt (red.), p.349-356, 1986.
6. C. Petersen, P.F.I.M. Snijders, A. Zantinge, Evaluatie onderzoek sociale zekerheid: inventarisatie, analyse en lacunes, CBO, Universiteit Twente, 1990.
7. G.M.J. Veldkamp (red.), Inleiding tot de sociale zekerheid, deel 1 (1978), deel 2 (1980), Deventer.
8. G.M.J. Veldkamp, Schets van de leer van de sociale zekerheid, Deventer, 1984.