

sociale zekerheid: onderzoek, beleid en wisselwerking

1. Inleiding

Een opvallend verschijnsel in Nederland is de *relatief beperkte omvang* van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid.¹ Deze omvang, die overigens per discipline, en per onderdeel van de sociale zekerheid e.d. verschilt, lijkt niet in verhouding te staan tot de kwantitatieve en maatschappelijke betekenis van het stelsel. Momenteel wordt ca. één derde van het nationaal inkomen via het stelsel van sociale zekerheid herverdeeld.²

Gerelateerd aan de onderzoeksinspanning op verwante en kwantitatief gezien minder omvangrijke terreinen binnen de collectieve sector in Nederland, zoals de gezondheidszorg, is er eveneens sprake van een relatief bescheiden omvang. Ook *internationaal* gezien lijkt dit het geval. Alhoewel Nederland tot de koplopers op het gebied van sociale zekerheidsuitgaven als percentage van nationaal inkomen behoort, geniet een land als de Verenigde Staten, dat qua uitgaven tot de middelmoet behoort,³ aanzienlijk meer bekendheid vanwege de omvang en kwaliteit van de onderzoeksinspanning op het terrein van de sociale zekerheid. Deze opmerkelijke situatie vraagt om een nadere analyse.

In dit artikel wordt daartoe een eerste aanzet gegeven. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de groeiende literatuur over het onderwerp 'onderzoek en beleid'.⁴ Nieuw in de door ons gekozen benadering is daarbij het toespitsen van het

* Verbonden aan de Interfaculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam resp. ten tijde van het schrijven van dit artikel aan de afdeling onderzoek en gedragswetenschappelijke advisering van de Sociale Verzekeringsraad te Zoetermeer. De auteurs schrijven op persoonlijke titel. Zij hebben zich laten inspireren door de bijeenkomst van het Onderzoekersoverleg Sociale Zekerheid van 4 oktober 1985 die was gewijd aan het thema SOCIALE ZEKERHEID: ONDERZOEK EN BELEID. De auteurs danken drs. P. de Klerk, drs. B.A.J.M. Schraven en drs P.L. Stroink voor hun commentaar op een eerdere versie.

1 Het bepalen van de omvang van wetenschappelijk onderzoek op een bepaald terrein is niet eenvoudig: moet de output (bijv. het aantal wetenschappelijke publicaties, en wat te doen met eventuele kwaliteitsverschillen e.d.), of de input (het onderzoeksvolume in arbeidsjaar of de totale kosten van onderzoek e.d.) als maatstaf worden genomen. Daarnaast is de beantwoording van de vraag of er van een relatief (d.w.z. in relatie tot de (kwantitatieve) betekenis van het terrein waarop het onderzoek betrekking heeft) beperkte omvang sprake is eveneens niet eenvoudig; bij de beantwoording spelen onvermijdelijk subjectieve elementen een rol. Deze problemen spelen in versterkte mate bij de onderlinge vergelijking van de onderzoeksinspanningen op verwante gebieden alsmede bij internationale vergelijkingen. Desalniettemin wijzen diverse auteurs op het hier gesignaleerde verschijnsel t.a.v. het sociale zekerheidsonderzoek.

Zie bijvoorbeeld de aangehaalde literatuur in: hoofdstuk 2 van F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, *Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid*, Sociale Zekerheidsreeks no. 10, Deventer, 1983.

In het beleid wordt het gesignaleerde verschijnsel overigens eveneens reeds geruime tijd onderkend. Zo ligt aan de instelling van de COSZ in 1977 '... de gedachte ten grondslag dat ten behoeve van het sociale-zekerheidsbeleid minder dan wenselijk is wetenschappelijk onderzoek verricht wordt'. Zie Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Programmering van onderzoek sociaal-zekerheidsbeleid*, Den Haag, 1981, p. 7.

2 Zie in dezen ook stelling 1 van F.A.J. van den Bosch behorend bij het in noot 1 aangehaalde proefschrift: 'Een grondige analyse van de werking van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland wordt ernstig belemmerd door de omvang van de voor sociaal-zekerheidsonderzoek beschikbaar

onderwerp op de sociale zekerheid. Op deze wijze worden bouwstenen aangedragen voor het zoeken naar een verklaring voor de relatief beperkte omvang van het wetenschappelijke sociale zekerheidsonderzoek. Voorts wordt aan de *wisselwerking* tussen onderzoek en beleid met name aandacht besteed, in het bijzonder aan de invloed van onderzoek op de vorming, uitvoering en werking van het sociaal zekerheidsbeleid.⁵ Het sociale zekerheidsbeleid is immers de belangrijkste vrager/opdrachtgever en financier van sociaal zekerheidsonderzoek. Eén en ander betekent dat als *probleemstelling* is gekozen: een beschouwing te geven over de relatie tussen onderzoek en beleid op het terrein van de sociale zekerheid alsmede van de aard van de wisselwerking tussen beide. Doel daarvan is elementen aan te dragen die een bijdrage kunnen leveren aan de verklaring voor de relatief beperkte omvang van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid.

Alvorens tot beantwoording van de probleemstelling over te gaan wordt in paragraaf 2 in het algemeen op de relatie tussen onderzoek en beleid en de mogelijke wisselwerking tussen beide ingegaan. In de paragrafen 3 en 4 wordt specifiek ingegaan op het sociale zekerheidsbeeld respectievelijk op het sociale zekerheidsonderzoek. In paragraaf 5 wordt een en ander geïllustreerd met behulp van twee cases. Op basis van de analyse van de gekozen probleemstelling worden in paragraaf 6 enkele aanbevelingen gedaan voor een vergroting van de relatieve omvang en betekenis van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid. In paragraaf 7 volgen de samenvatting en conclusies.

2. Onderzoek en beleid in het algemeen

Wetenschappelijk onderzoek en beleid passen beide in de traditie van de Verlichting. Zowel door wetenschappelijk onderzoekers als door beleidsvormers (beleidsvoorbereiding/ambtenaren en beleidsbepaling/politici) wordt vaak

verondersteld dat het mogelijk is de samenleving – of althans delen daarvan – rationeel in te richten en te ordenen. 'De' overheid wordt daarbij als 'de' sturende instantie beschouwd. Zij zou het centrum zijn dat de maatschappelijke ontwikkelingen beheerst. In het politieke proces worden door middel van democratische procedures de meer globale *doelstellingen* van het overheidsbeleid vastgesteld. Aan het mondig individu is hierbij een belangrijke plaats toegekend. Vervolgens worden deze politieke doelstellingen ambtelijk uitgewerkt en zet de overheid als uitvoerend apparaat haar *instrumentarium* in om deze doelstellingen en subdoelstellingen te bereiken. Het instrumentarium kan daarbij bestaan uit wetten en regelingen, planningsschema's, subsidies enz. De overheid voert in dergelijke situaties een beleid; zij streeft er naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken.⁶

Bij de keuze vooraf van de beleidsinstrumenten en bij de bepaling van de tijdsvolgorde waarin zij kunnen worden ingezet, kan onderzoek een essentiële rol spelen. Onderzoek wordt dan een instrument in het kader van de beleidsvoorbereiding. Onderzoek kan ook worden gebruikt

re middelen. De omvang lijkt namelijk in geen verhouding te staan tot de met het huidige stelsel van sociale zekerheid gepaard gaande kosten...

3 Zie OECD, *Social Expenditure 1960-1990*, Paris, 1985. Binnen de EG is Nederland sinds 1980 de koploper. Zie Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986*, p. 91.

4 Zie voor Nederland bijvoorbeeld de themanummers van *Beleid en Maatschappij* (in 1978 en in 1984), C.W.W. van Lohuizen (red.), *Spanning in onderzoek en beleid*, 1983 en andere publicaties op dit terrein van het SISWO, met name de *Cahiers Beleidsonderzoek*. Voor buitenlandse publicaties zie eveneens de *Cahiers Beleidsonderzoek van het SISWO* en F. Fisher, *Methodological foundations for public policy analysis, a review essay*, *Policy Study Journal*, 12, 1984, p. 399-409.

5 Zie in dit verband tevens de diverse bijdragen in dit blad (maart 1982) n.a.v. het verschijnen van de in noot 1 vermelde programmeringsnota.

6 Zie A. Hoogerwerf, *Inhoud en typen van beleid*, in: *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf (red.), Alphen aan den Rijn, 1982, blz. 25.

om na te gaan hoe de uitvoering van bepaalde regelingen verloopt (implementatie-onderzoek) of om na te gaan of de beoogde doelstellingen worden bereikt c.q. of niet allerlei verwachte en onverwachte neveneffecten optreden (doelbereikingsonderzoek respectievelijk effektrapportages). Bij de verschillende analytisch aan beleid te onderscheiden *fasen* (vorming, uitvoering en werking van beleid) kan onderzoek dus een rol spelen. Er wordt nu eens gepoogd met behulp van onderzoek beheersbare kausale verbanden aan te geven, dan weer is het onderzoek probleem-signalerend of betreft het een kosten-batenanalyse.

Als het om beleidsonderzoek gaat wordt dikwijls uitgegaan van het voorgaande gestileerde beeld. 'De' werkelijkheid is evenwel complexer.

'Het' beleid bestaat niet. Beleid wordt niet vanuit één monolytisch centrum – de overheid – gevoerd. Beleid komt tot stand in een context waarin *machtsverhoudingen* doorslaggevend zijn. Er zijn verschillende centra waar beleid wordt gemaakt. Dikwijls zijn bovendien de doelstellingen van het beleid niet eenduidig of bestaat er verschil van mening over.⁷ Daarnaast is de inzet van bepaalde middelen om bepaalde doelstellingen te bereiken niet 'logisch deductief' afleidbaar. Eerder is het een kwestie van proberen, van wikken en wegen. Onderzoek is hierbij één van de instrumenten, maar zeker niet het enige. Moreel gezegd, overtuigingskracht en politieke voorkeur zijn eveneens van invloed. Verder geldt dat wetenschappelijk onderzoek zelf niet zo'n rationele bezigheid is als meestal wordt beweerd.⁸ Ook hier spelen gezegd, overtuigingskracht en politieke voorkeur een rol. Dat geldt in het bijzonder voor beleidsonderzoek, een van de vormen van op toepassing gericht wetenschappelijk onderzoek. Als belangrijkste kenmerken van op *toepassing gericht wetenschappelijk onderzoek* kunnen worden genoemd:⁹

- op toepassing gericht wetenschappelijk onderzoek wordt veelal gedaan voor niet-onderzoekers, ten behoeve van de besluitvorming

van de beleidsvoerders. Deze laatste zijn mede-beoordelaars van de resultaten van het onderzoek. De beoordeling gebeurt dus niet (primair) in wetenschappelijke tijdschriften door het wetenschappelijk forum.

- Op toepassing gerichte wetenschappelijk onderzoekers zijn minder vrij dan zuiver wetenschappelijke onderzoekers in de keuze van hun onderwerp en in de wijze waarop zij dit aanpakken. Op toepassing gerichte wetenschappelijk onderzoekers werken voor een specifieke deelmarkt.

- Op toepassing gerichte wetenschappelijk onderzoekers zijn vaak gedwongen tot 'quick and dirty' onderzoek. Er vindt dan een afruil plaats tussen wetenschappelijke kwaliteit en de snelheid waarmee gewerkt moet worden.

- Op toepassing gerichte wetenschappelijk onderzoekers zijn uiteindelijk gericht op beleidsaanbevelingen; zuiver wetenschappelijke onderzoekers meer op het verkrijgen van theoretische inzichten en kennis, interne validiteit en theoretische significantie.

Onderzoek en beleid sluiten doorgaans niet precies op elkaar aan. Vaak is er sprake van twee werelden, twee culturen. Er kan daarbij een zekere friktie optreden. Dit kan bijvoorbeeld al in een vroeg stadium van een onderzoek geconstateerd worden bij de vertaling van een beleidsprobleem naar een concrete onderzoeksvraag. Een beleidsprobleem refereert aan een complex probleem dat een oplossing behoeft. Het probleem is veelal politiek van aard. Er bestaan verschillende politieke opvattingen over de vraag hoe het aangepakt kan worden. Een beleidsprobleem is bovendien geen geïsoleerd probleem. Vaak vormt het onderdeel van

7 Zie M. Herweijer, *Evaluaties van beleidsevaluatie en de arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Deventer, 1985, blz. 25 e.v.

8 Vgl. Th.S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, Chicago, 1970² en P. Feyerabend, *Against Method*, London 1975.

9 Vgl. H.E. Freeman en P.H. Rossi, *Furthering the applied side of sociology*, in: *American Sociological Review*, 1984, vol. 49, blz. 571-580.

een omvattender probleem, op zijn beurt kent het zelf weer allerlei subproblemen. Wil je evenwel een beleidsprobleem onderzoeken, dan moet het gereduceerd worden tot onderzoekbare properties. De complexiteit en kwaliteit van het beleidsprobleem wordt daarmee geweld aangedaan. Je kan nooit het probleem in zijn omvattendheid onderzoeken. Je zal je altijd moeten beperken. Beperkingen vloeien bovendien voort uit de onderzoeksmethodiek waarvoor is gekozen: een kwalitatieve benadering leidt bijvoorbeeld tot een andere definiëring en uitwerking van het beleidsprobleem dan een kwantitatieve. De *reductie* van een *beleidsprobleem* tot een *onderzoekprobleem* is derhalve methodologisch onontkoombaar.

Wanneer een onderzoek is afgerond en tot resultaten heeft geleid, gaat deze reductie parten spelen. De onderzoeksbevindingen hebben dan betrekking op een tot onderzoekprobleem 'gereduceerd' beleidsprobleem, terwijl de beleidsvoerder in het algemeen aanbevelingen verwacht over het complexe, omvattende beleidsprobleem. De onderzoeker zal, wil hij aan deze wens van de beleidsvoerder voldoen, over zijn onderzoeksmateriaal heen moeten springen. Hij moet beweringen doen over het beleidsprobleem die niet afleidbaar zijn uit de empirische gegevens. Als het gaat om aanbevelingen zal hij bovendien worden gedwongen tot normatieve uitspraken. Hij zal zeggen dat het, om het beleidsprobleem op te lossen, aanbeveling verdient, om zus of zo te handelen. Gegeven het onderzoek, ligt het voor de hand dit of dat te doen. Dergelijke aanbevelingen zijn niet rechtstreeks uit het onderzoek afleidbaar. Op grond van dezelfde bevindingen zijn meestal verschillende aanbevelingen denkbaar. De keuze voor een bepaalde aanbeveling behoudt daarmee iets willekeurigs. Er is sprake van een *normatieve sprong* om vanuit empirische gegevens tot aanbevelingen over een beleidsprobleem te komen. (Overigens laten we hier buiten beschouwing wie die normatieve sprong moet maken, de onderzoekers, de ambtelijke beleidsvoorbereiders of de politici. Duidelijk is

evenwel dat politici er in het algemeen verantwoordelijk voor zijn.)

Uit het voorgaande volgt dat de *wisselwerking tussen onderzoek en beleid* zo zijn eigen problemen kent. Als er al onderzoek ten behoeve van een beleidsprobleem wordt verricht, zal het probleem dat onderzocht is, maar een deel zijn van het omvattende beleidsprobleem. Door onderzoek wordt de complexe werkelijkheid gereduceerd. Zegt een onderzoeker toch iets over het totale beleidsprobleem dan maakt hij zich los van het empirische materiaal. Wat hij beweert is al snel diskutabel. Dat geldt eveneens voor de beleidsaanbevelingen die een onderzoeker doet. Een beleidsvoerder verwacht daarentegen van concreet onderzoek zekerheden en geen twijfel. 'Diskutabele' conclusies en aanbevelingen worden doorgaans minder op prijs gesteld. De directe bruikbaarheid van beleidsonderzoek zal voor hem daarom dikwijls tegenvallen.

Een beleidsvoerder zal voorts steeds bij te entameren onderzoek en de daarbij te verwachten onderzoeksresultaten en aanbevelingen een open oog hebben voor de *heersende machtsverhoudingen*. Hij schat voortdurend de politieke haalbaarheid van voorstellen in. Zoals hiervoor opgemerkt komt immers het beleid tot stand in een context waarin machtsverhoudingen een doorslaggevende rol spelen. De door wetenschappelijk onderzoek aan het beleid verschaftte inzichten behoeven dan ook niet zonder meer te worden toegepast. Er is een kloof tussen weten en willen zoals Schuyt dat zo treffend uitdrukt.¹⁰

In deze paragraaf zijn *twee factoren* opgevoerd die van invloed kunnen zijn op het belang dat in een beleidssector wordt gehecht aan wetenschappelijk onderzoek. Deze factoren zijn:

- de methodologisch onontkoombare discrepantie tussen een beleidsprobleem en een onderzoekprobleem, en

10 C.J.M. Schuyt, De kloof tussen weten en willen, in: Beleid en Maatschappij, 1984, blz. 21.

– de machtsconfiguratie waarbinnen beleid wordt gevormd.

In de volgende paragrafen zullen deze factoren op het terrein van de sociale zekerheid worden toegesplitst.

3. Sociale zekerheid en beleid

In deze paragraaf wordt aangegeven binnen welke machtsconfiguratie het sociale zekerheidsbeleid – en daarmee ook een deel van het sociale zekerheidsonderzoek – tot stand komt. Belangrijke vragen daarbij zijn: wie zijn de beleidsverantwoordelijken, hoe komt het beleid tot stand en wat is daarbij de rol van de sociale partners, wie produceert de beleidsadviezen en hebben de beleidsinstanties behoefte aan wetenschappelijk onderzoek?

De wettelijk geregelde sociale zekerheid in Nederland is opgebouwd uit vier deelsectoren, de sociale verzekeringen, de sociale voorzieningen, regelingen overheids personeel, en pensioenregelingen. Deze vier deelsectoren verschillen onderling qua financierings-, uitvoerings-, toezichts-, en beheersstructuur; de beleidsverantwoordelijken zijn niet voor alle deelsectoren dezelfde. Bovendien heeft per deelsector voorts beleidsverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de uitvoering niet te corresponderen met beleidsverantwoordelijkheid voor de financiering (zoals bij de vaststelling van de premiehoogte).

Eén en ander betekent dat de bij het bepalen van het sociale zekerheidsbeleid betrokkenen per deelsector of onderdeel kunnen verschillen. Omdat het hier evenwel om een eerste aanzet gaat, wordt volstaan met een globale benadering van het sociale zekerheidsbeleid. Daarin zijn bij de beleidsbepaling op het gebied van sociale zekerheid vier partijen te onderkennen: het parlement, de minister, en de organisaties van werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers (sociale partners). Bij de uitvoering van het beleid spelen bovendien de uitvoeringsorganen (bedrijfsverenigingen, sociale diensten, pensioenfondsen e.d.) een essentiële rol. Een

kernprobleem in de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen is de verdeling van de *primaire verantwoordelijkheid* voor de sociale zekerheid over de overheid (minister/parlement) en de private sector (sociale partners). Grosso modo kan men op dit moment stellen dat de primaire verantwoordelijkheid voor de wettelijk verplichte sociale zekerheid, en daarmee voor het sociale zekerheidsbeleid, nog bij de *overheid* ligt.¹¹

Deze primaire verantwoordelijkheid van de overheid impliceert echter bepaald niet, dat de *sociale partners* géén invloed zouden hebben op het sociale zekerheidsbeleid of over géén machtspositie binnen het stelsel van sociale zekerheid zouden beschikken. Zo vindt de invloed van de sociale partners op het sociale zekerheidsbeleid onder meer plaats via hun aanwezigheid in vrijwel alle organen in de sociale zekerheid en via de productie van beleidsadviezen in de tripartiet samengestelde topadviesorganen (SER en SVr). De adviezen van deze organen komen tot stand in een mede door de politiek bepaald krachtenveld. Ze blijken vooral invloed te hebben als ze unaniem zijn. Dan durft de regering er niet langs heen te gaan (denk bijvoorbeeld aan het SER-advies over de uitvoeringsorganisatie aan de top). De adviezen over de stelselherziening laten anderszits zien wat gebeurt als geen consensus wordt bereikt. De in deze beleidsadviezen ingenomen standpunten hebben doorgaans het karakter van een moeizaam bereikt kortstondig compromis dat zich al snel leent voor verschillende interpretaties. De belangentegenstellingen tussen en binnen de organisaties van werknemers en werkgevers over de vormgeving van de sociale zekerheid en de invloed daarvan op de arbeidsvoorwaarden zijn ook niet eenvoudig te overbruggen. De overheid op haar beurt kan enerzijds moeilijk geheel om deze beleidsadvie-

11 Uitgezonderd de vierde deelsector: de pensioenverzekeringen. Daarbij is ten aanzien van de sociale verzekeringen en complementaire sociale voorzieningen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de belangrijkste beleidsbepalende instantie.

zen heen, anderzijds is het bijzonder moeilijk om op basis van deze compromissen beleid te voeren. De regering kiest dan ook haar eigen weg.

De in 1984 verschenen publicaties van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid illustreren het voorgaande nog eens: 'Samenvattend kunnen we stellen, dat op het terrein van de sociale zekerheid de onderlinge afhankelijkheidsrelaties met name liggen op het terrein van het gemeenschappelijke belang zo goed mogelijk de bestaande wetten zo onveranderd mogelijk te handhaven en correct uit te voeren, mede opdat daarbij een ieders autonomie kan worden gehandhaafd.'¹² Hiermee samenhangend wordt geconcludeerd dat de materiële (machts)positie van de centrale overheid in het sociale zekerheidsnetwerk (ter onderscheiding van de wettelijke primaire verantwoordelijkheid) uiteindelijk nogal zwak is.¹³ Overigens kunnen binnen deze zogenaamde netwerkbenadering de uitvoerende instanties eveneens als een belangrijke autonome machtsfactor worden beschouwd die zonodig tegenspel biedt aan de overheid.

In het bovenstaande is enerzijds gewezen op de primaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de wettelijke verplichte sociale zekerheid, anderzijds op de dominante machtspositie van de sociale partners en mede daardoor op de zwakke positie van de centrale overheid in het sociale zekerheidsnetwerk. Gezien deze constatering is a priori geen eenduidig antwoord te geven op de vraag: 'Is er bij de beleidsinstanties ruimte voor en behoefte aan wetenschappelijk onderzoek?' De ruimte voor en behoefte aan wetenschappelijk onderzoek wordt hier gemakshalve 'vertaald' met ruimte voor en behoefte aan kennis en nieuwe inzichten inzake de feitelijke of de te verwachten effecten van de werking van het stelsel van sociale zekerheid, en daarmee in de mate waarin de beoogde doelstellingen worden bereikt. Uitgaande van de veronderstelling dat inzicht hieromtrent voor iedereen van belang is, zouden de overheid en de sociale partners voor de ontwikke-

ling van het beleid grote behoefte moeten hebben aan dit inzicht. De overheid zou zo de betekenis van haar beleidsvoorstellen kunnen vergroten en daarmee haar positie in het netwerk kunnen versterken. Daar staat evenwel tegenover dat wetenschappelijk onderzoek ontmythologiserend kan werken. De vaak moeizaam bevochten maatschappelijke en politieke compromissen zouden mede daardoor in gevaar kunnen komen. Hoe dit ook zij, een blik in het verleden leert in ieder geval dat aan de totstandkoming van nieuwe sociale zekerheidswetgeving weinig tot géén wetenschappelijk onderzoek naar de belangrijkste (te verwachten) effecten van deze wetten ten grondslag heeft gelegen.¹⁴ Alhoewel hier enerzijds verandering in zou kunnen zijn opgetreden met de instelling door de Minister van de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ) in 1977, doet anderzijds het feit dat het vier jaar duurde alvorens de eerste programmeringsnota verscheen evenwel vermoeden dat het onderzoek in ieder geval niet de hoogste prioriteit genoot.¹⁵

In deze paragraaf is naar voren gekomen dat het sociale zekerheidsbeleid het resultaat is van een onderhandelingsproces. Wetenschappelijk onderzoek speelt binnen dit onderhandelingsproces een ondergeschikte rol.

12 R.J.L. Noordhoek, F. van den Heuvel, e.a. Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I, Den Haag, 1984, p. 102, zie voorts deel II.

13 Zie voornoot 2), p. 110.

14 Dit is in ieder geval van toepassing op de belangrijkste effecten zoals het te verwachten beroep op de regeling en de daarmee gepaard gaande uitgaven. Zie bijv. L.J.C.M. Le Blanc, Economie en sociale zekerheid, p. 21-60, in: J.A.H. Bron, *Sociale Zekerheid en recessie*, Den Haag, 1982. Zie eveneens noot 1 van paragraaf 1. Ook recentelijk is hierin nog weinig verandering gekomen. Zie bijv. F.A.J. van den Bosch, Naar nieuwe waarborgen voor sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, p. 916-926, 1985 waarin kritiek wordt geuit op de beperkte kwantitatieve onderbouwing van zowel het WRR-Plan als de stelselherziening.

15 In de in noot 1 aangehaalde programmeringsnota uit 1981 wordt in het Voorwoord overigens 'de complexiteit van de problematiek' als één van de oorzaken voor de vertraging genoemd.

4. Sociale zekerheid en onderzoek

Onderzoek op het gebied van sociale zekerheid wordt geëntameerd door *verschillende instanties*. Het meeste onderzoek lijkt te gebeuren op initiatief van bij het sociale zekerheidsbeleid betrokken organisaties. Zuiver-wetenschappelijk onderzoek op het gebied van sociale zekerheid vanuit de universiteiten vindt niet zo vaak plaats. Veel onderzoek ter ondersteuning van het beleid wordt geïnitieerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in het bijzonder door het directoraat-generaal sociale zekerheid. Het ministerie doet zelf weinig onderzoek. Het meeste onderzoek draagt het op aan externe onderzoeksinstituten. Voorbeelden daarvan zijn het CCOZ en het SEO te Amsterdam, het IVA-Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek te Tilburg, het ITS te Nijmegen, het IOO te Den Haag en het NIPG te Leiden. Ook het SCP en de WRR hebben de afgelopen jaren belangwekkend onderzoek op het terrein van sociale zekerheid ondernomen. Daarnaast vindt op het gebied van sociale zekerheid onderzoek plaats door de onderzoeksafdelingen van de Sociale Verzekeringsraad (SVr), het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). Soms gebeurt dit onderzoek op eigen initiatief. Soms echter verzoekt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de SVr om onderzoek respectievelijk verzoekt de SVr, het GAK of de GMD om onderzoek. Op het terrein van de Algemene Bijstandswet wordt bovendien onderzoek verricht door de eigen onderzoeksafdelingen van de sociale diensten in Rotterdam en Amsterdam. In andere steden gebeurt dit door onderzoeksafdelingen die ten dienste staan van het gehele gemeentelijke apparaat. Sinds 1981 worden pogingen ondernomen om het onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid te *programmeren*. In dat jaar verscheen de nota 'Programmering van onderzoek sociale zekerheidsbeleid'. Eind 1982 verscheen het eerste onderzoeksprogramma van de

COSZ. Per jaar wordt door de COSZ 1 miljoen gulden voor onderzoek beschikbaar gesteld (gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de SVr). Inmiddels zijn COSZ-onderzoeken afgerond op onder meer de volgende terreinen:

Inventarisatie van Budgetonderzoek,
Economie en sociale zekerheid, en
Determinanten van bestaansonzekerheid.

Naar onze indruk is de programmering van het sociale zekerheidsonderzoek nog maar pas begonnen. De studies die zijn afgesloten, zijn bijna allemaal verkennend van aard. De bedoeling is dat in de toekomst een aantal van deze verkennende studies nader wordt uitgewerkt. De eerste voorstellen daartoe zijn gedaan in het COSZ-programma voor 1985. Opvallend is dat het sociale-zekerheidsonderzoek zoals het wordt geprogrammeerd in de COSZ een aantal taboes lijkt te kennen. Die taboes betreffen onderzoek naar politiek actuele zaken – de COSZ houdt zich alleen bezig met onderzoek voor het middellange-termijnbeleid – of onderzoek waarbij belangenposities een duidelijke rol spelen. Een voorbeeld van het eerste is onderzoek naar de stelselherziening sociale zekerheid, een voorbeeld van het laatste is onderzoek naar ondermeer de institutionele vormgeving van de uitvoeringsorganisatie. Dergelijke beperkingen in de te onderzoeken onderwerpen zullen zeker verband houden met de in paragraaf 2 en 3 beschreven rol van de machtsverhoudingen bij de totstandkoming van beleid.

Het meeste onderzoek dat plaatsvindt is *empirisch* van aard. Theoretisch onderzoek, bijvoorbeeld naar de functie van de sociale zekerheid binnen de maatschappij als geheel, vindt zo goed als niet plaats.¹⁶ Het onderzoek dat wordt verricht heeft meestal specifieke regelingen of wetten tot onderwerp. Zo is er onderzoek naar

16 Hier wordt bedoeld op onderzoek, dat specifiek ingaat op de sociale zekerheid. Over de ontwikkeling van de welvaartsstaat in het algemeen zijn de afgelopen jaren vele publicaties verschenen.

ziekteverzuim, naar arbeidsongeschiktheid en arbeidsongeschiktheidsregelingen en naar werkloosheid en werkloosheidsregelingen. In dit onderzoek wordt meestal nagegaan hoe de regelingen uitpakken voor specifieke groeperingen ('ex post' evaluatie). Ook komt het voor dat 'ex ante' wordt onderzocht wat de gevolgen van bepaalde regelingen zouden kunnen zijn die men van plan is in te voeren.

In dit verband past het in te gaan op de voorwaarden die soms aan op toepassing gericht onderzoek worden gesteld. Vooral de onderzoeken die in opdracht van beleidsinstanties worden verricht zijn vaak kort (zonder al te veel uitweidingen) en eindigen meestal met gerichte beleidsaanbevelingen die op grond van het onderzoek kunnen worden getrokken. Dat dergelijke studies beknopt zijn en dat er beleidsaanbevelingen in opgenomen zijn, hangt samen met het feit dat ze niet alleen bestemd zijn voor onderzoekers, maar ook voor beleidsvoerders. Zijn de eersten doorgaans geïnteresseerd in data-analytische en theoretische exercities, de laatsten zijn dit slechts bij uitzondering. Zij hebben het liefst onderzoek waar ze richting beleid iets mee kunnen doen. Overigens hoeft dit niet te impliceren dat dergelijk onderzoek direct bruikbare oplossingen aanreikt. We wijzen hier op de legitimerende functie die onderzoek kan hebben. Onderzoek kan richting beleid een excuus zijn om in de huidige situatie niets te doen. Voor er iets gebeurt moet namelijk – zeggen de beleidsvoerders – eerst het probleem worden onderzocht.

Hiervoor is gesteld dat sociale zekerheidsonderzoek bij de totstandkoming van het beleid een ondergeschikte rol vervult. Het mag in het algemeen niet verstorend zijn voor de *bestaan- de machtsverhoudingen*.¹⁷ Als één partij bijvoorbeeld onderzoek naar sociale zekerheidsfraude om haar moverende redenen (bijvoorbeeld uiteenlopende opvattingen hierover in de eigen achterban) 'niet ziet zitten', zal het niet of pas na een uitermate moeizaam proces worden geëntameerd. Er is verder beweerd dat de

ondergeschikte rol van sociale zekerheidsonderzoek, veroorzaakt door de bestaande machtsverhoudingen in het sociale zekerheidsnetwerk, er toe leidt dat op het gebied van sociale zekerheid zo weinig onderzoek plaatsvindt en dat het onderzoek dat plaatsvindt nogal eens gekenmerkt wordt doordat het politiek ongevaarlijk, verkennend of 'technisch' is.¹⁸ Door onderzoek verkennend te noemen houdt men enige slagen om de arm. Voor de beleidsinstanties is het daardoor minder bedreigend. 'Technisch' kan onderzoek worden genoemd als het zich richt op specifieke regelingen of details daarvan. In de politieke discussie speelt onderzoek naar dergelijke regelingen geen rol. Opvallend is verder dat weinig fundamenteel onderzoek naar de sociale zekerheid aan de universiteiten plaatsvindt. De zuivere wetenschap is maar matig geïnteresseerd in dit beleidsterrein. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het sociale zekerheidsbeleid nog altijd erg wetstechnisch is georiënteerd. In vergelijking met bijvoorbeeld de gezondheidszorg nemen de wetenschappelijke professies op het terrein van de sociale zekerheid een veel minder stevige en geprononceerde positie in.

5. Sociale zekerheid, onderzoek en beleid: twee voorbeelden

In de inleiding hebben we aangegeven de relatie tussen onderzoek en beleid op het terrein van de sociale zekerheid te willen beschouwen. Doel daarvan is een aanzet te geven tot verklaring van de relatief beperkte omvang van het sociale-zekerheidsonderzoek in Nederland. Tot nu toe zijn verschillende factoren genoemd die een mogelijke verklaring geven. Allereerst

17 Zie ook: W. Bruder, Sozialwissenschaften und Politikberatung, Zur Nutzung Sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation, Opladen, 1980.

18 Voorzover wetenschappelijk onderzoek tot veranderingen in het sociale-zekerheidsnetwerk zou kunnen leiden, zal vanuit het netwerk tegendruk worden uitgeoefend. Zie: L. Lamers e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel II, Den Haag, 1984, p. 32-34.

is gesteld dat er een methodologisch onontkoombare discrepantie is tussen een beleidsprobleem en een onderzoeksprobleem. Deze faktor geldt overigens niet alleen voor het terrein van de sociale zekerheid, maar voor alle beleidsterreinen. Vervolgens is aangegeven dat verschillende actoren invloed uitoefenen op de vormgeving van het sociale-zekerheidsbeleid. Binnen die machtsconfiguratie is wetenschappelijk onderzoek ondergeschikt, waardoor het weinig plaatsvindt. Daarbij hebben we gezien dat in de meeste gevallen slechts verkennend of 'technisch' en politiek ongevaarlijk onderzoek wordt 'gedoogd'. Van de beleidsactoren op het gebied van sociale zekerheid zijn derhalve weinig initiatieven voor uitbreiding van onderzoeksinspanningen te verwachten. Daar komt bij dat vanuit de universitaire wereld, die in principe op eigen initiatief onderzoek kan entameren, tot voor kort al niet te veel belangstelling voor dit beleidsterrein bestond. De wetenschappelijke professies hebben zich op dit gebied nog niet stevig kunnen vestigen. Mogelijk komt daar verandering in nu er in Tilburg een studierichting sociale-zekerheidskunde bestaat en ook aan andere instituten de belangstelling voor sociale zekerheid zich ontwikkelt.

We zullen in het vervolg van deze paragraaf twee voorbeelden bespreken die de relatie tussen onderzoek en beleid nader zouden kunnen illustreren. Allereerst gaan we in op een onderzoek waarom door een van de beleidsactoren zelf is gevraagd. Gedoeld wordt op het onderzoek in het kader van de evaluatie van de *Wet ketenaansprakelijkheid* (Wka). Vervolgens wordt ingegaan op een onderzoek dat vanuit de universitaire wereld is geïnitieerd, te weten onderzoek naar de zogenaamde '*verborgen werkloosheid*' in de *arbeidsongeschiktheidsregelingen*.

De Wka beoogt malafide koppelbazerij tegen te gaan.¹⁹ De wet houdt een wijziging in van een aantal oudere wetten. Het is een vrij specifieke regeling die maar aan een deel van de problematiek van de sociale-zekerheidsfraude raakt.

Om evaluatie van deze wet is door middel van een motie gevraagd in het parlement. De toenmalige Minister van Sociale Zaken heeft dit verzoek ingewilligd. Voor ons is van belang dat al bij de parlementaire behandeling de evaluatie ter discussie stond. De evaluatie werd een soort aflaat genoemd. Sommigen vonden dat het parlement op deze wijze zijn onzekerheid afkocht. Die onzekerheid betrof vooral de mogelijke negatieve neveneffecten die voor bedrijven zouden kunnen optreden. Druk vanuit het bedrijfsleven maakte dat alleen een meerderheid voor deze wet was te vinden, als, via een evaluatie de mogelijkheid bestond in een later stadium op de wet terug te komen. Specifieke machtsverhoudingen – in het parlement en tussen het parlement en het bedrijfsleven – hebben in dit verband dus geleid tot onderzoek. De beleidsactoren hadden een zeker belang bij dit onderzoek. Het legitimeerde hun beslissing. Het is derhalve zeker niet alleen wetenschappelijke interesse die tot dit onderzoek van rond de 2 miljoen gulden leidde.

Gedurende de vormgeving en uitvoering van het evaluatie-onderzoek is deze machtsconfiguratie een rol blijven spelen. De belangengroeperingen – onder andere werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganen – zijn namelijk gerepresenteerd in de begeleidingscommissies van de evaluatie. Zij hebben de onderzoeken mede vormgegeven, bijvoorbeeld door aan te geven welke problemen onderzocht moesten worden. Het is de vraag of, nu de onderzoeken zijn afgerond en beleidsaanbevelingen worden geformuleerd, de belangengroeperingen zich veel gelegen zullen laten liggen aan de onderzoeken. De onontkoombare discrepantie tussen een beleidsprobleem en onderzoeksresultaten kan in het stadium van het formuleren van de aanbevelingen vruchtbaar worden gebruikt. Anderzijds heeft men de nei-

19 Voor een uiteenzetting over deze wet wordt verwezen naar: De eerste anti-misbruikwet. Voorlopige bevindingen (interimrapport), Zoetermeer, 1984.

ging liever geen oordelen te vellen. Zo had de evaluatiecommissie bijvoorbeeld geen behoefte om al bij het interimrapport tot evaluerende uitspraken te komen. Al met al zou het in het kader van een evaluatie van deze evaluatie van belang kunnen zijn over één of twee jaar te beoordelen welk gebruik uiteindelijk is gemaakt door bijvoorbeeld de wetgever en de uitvoeringsorganen van de verschillende onderzoeken die aan deze evaluatie ten grondslag liggen.²⁰ Pas dan is vast te stellen of deze evaluatie meer is geweest dan een legitimering van een onzekere beslissing of een soort aflat.

Het *tweede voorbeeld* heeft betrekking op een vanuit de universiteit geïnitieerd onderzoek. In het algemeen is de invloed óf benutting van dergelijk onderzoek op het sociale-zekerheidsbeleid, zeker op korte termijn, doorgaans niet groot.²¹ Zulks kan daarentegen wel het geval zijn indien voor de actoren van het sociale zekerheidsbeleid het onderzoek een taboe betreft. In die gevallen kan onderzoek dat niet in opdracht van de beleidsactoren is verricht, als een katalysator op de wisselwerking tussen onderzoek en beleid werken. Het samenstel van veronderstellingen, opinies en belangen waarop het taboe rustte, kan dan zodanig door de onderzoeksresultaten worden verstoord, dat het voormalig taboe nu publiekelijk als een (beleids)probleem wordt gesignaleerd. In dat stadium treedt het wetenschappelijke onderzoek uit zijn ondergeschikte positie: het beleid vraagt om meer onderzoek terzake. Tegelijkertijd kan er in het wetenschappelijk forum eveneens een vergrote belangstelling voor het probleem worden onderkend.

De hierboven geschetste – gestileerde – gang van zaken kan min of meer worden geïllustreerd aan de hand van het probleem van de 'verborgen werkloosheid in de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)'. Ondanks de snelle toeneming van het aantal arbeidsongeschikten en de voortdurend dalende gemiddelde leeftijd van toetreding tot de WAO in de jaren zeventig, heerste er ten aanzien van het genoemde probleem tot het begin

van de jaren tachtig een taboe. Dit betekende overigens niet dat er niet over dit probleem gesproken of geschreven kon worden.²² Het betekende daarentegen wel, dat de kans klein was dat door de beleidsactoren zelf onderzoek naar de kwantitatieve omvang van het probleem zou worden geïnitieerd. Begin 1980 werd door de Erasmus Universiteit de eerste wetenschappelijk onderbouwde, op een model gebaseerde schatting gepubliceerd over de omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO.²³ De wetenschappelijke aandacht voor en discussie over het probleem groeide. Binnen drie jaar daarna verschijnen bij de SVr en het Centraal Planbureau eveneens gekwantificeerde schattingen over de omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO.²⁴ Medio 1984 wordt er in een door de SER naar aanleiding van de stelselherziening uitgebracht advies niet meer over het bestaan van verborgen werkloosheid als zodanig gediscussieerd. Volstaan wordt met op te merken dat – onder verwijzing naar de bovengenoemde studies – de in de adviesaanvraag veronderstelde omvang van 50% te hoog

20 Overigens hadden de onderzoeken al bij hun uitvoering invloed op het beleid. Voor de rapporten er waren, werden de onderzoeken soms benut. Zie: C. Sas, Evaluatie-onderzoek: organisatie en interactie met beleid, in: *Beleidsanalyse '85-1-2*, blz. 13-20.

21 Zie in het algemeen hieromtrent R.F. Rich (ed.), *The knowledge circle*, London, 1981 en over de benutting van (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek in het overheidsbeleid: A.F.A. Korsten, *Wat is goed genoeg?*, Amsterdam, 1983.

22 Zie bijvoorbeeld CPB, *Centraal Economische Plan 1979*, p. 277. *Jaarverslag GMD 1977*, p. 211 en *Bestek '81*, p. 188.

23 F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, *De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO*, *Economisch Statistische Berichten*, januari 1980, p. 52-58. Voor een verdere uitwerking van deze schattingen zie: F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, op.cit., 1983. Voor een eerste kritiek zie: V. Vrooland e.a., *WAO en werkgelegenheid*, CCOZ, Amsterdam, 1980.

24 L. Aarts, H. Bruinsma, Ph. de Jong, *Arbeids capaciteit van WAO-toetreders*, *Deelrapport Determinanten Onderzoek WAO*, Zoetermeer, 1982 en de door het CPB opgestelde *Bijlage C* in het SER-advies 82/01, Den Haag, 1982. Zie voor een bespreking van deze schattingen: F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, op.cit., 1983, hoofdstuk 5.

zou zijn.²⁵ Het taboe van de omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO is daarmee halverwege de tachtiger jaren teruggebracht tot een door de belangrijkste actoren van het sociale zekerheidsbeleid publiekelijk onderkend probleem, over de oplossing waarover te onderhandelen valt. De veronderstelling lijkt daarbij gerechtvaardigd dat de respectieve wetenschappelijke bijdragen in dezen een belangrijke rol hebben gespeeld. Het blijft overigens een interessante, maar niet eenvoudig te beantwoorden, vraag – zowel voor onderzoekers als voor beleidsvoerders – of in dit geval de invloed van het wetenschappelijk onderzoek zich verder uitstrekt dan de timing en/of de marges van het in dezen gevoerde beleid.

6. Naar een vergroting van de wisselwerking tussen onderzoek en beleid

In de voorgaande paragrafen is, als eerste aanzet, de wisselwerking tussen beleid en onderzoek op het terrein van sociale zekerheid nader beschouwd. Er is gesteld dat die wisselwerking moeizaam is en verbeterd kan worden. In de literatuur worden voor de verbetering van de wisselwerking tussen onderzoek en beleid in het algemeen vele suggesties gedaan.²⁶ Hieronder volgen meer specifiek voor het terrein van de sociale zekerheid een drietal suggesties.

Ten eerste: Het sociale-zekerheidsbeleid zou minder het resultaat moeten zijn van een onderhandelingsproces binnen een bepaalde machtsconfiguratie. Door het duidelijker (onder)scheiden van de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid van enerzijds de overheid en anderzijds de sociale partners, alsmede door het institutioneel vormgeven daaraan, kan gestreefd worden naar een rationeler beleid. Binnen zo'n beleid bestaat voor wetenschappelijk onderzoek een betere voedingsbodem. Overigens beseffen we met deze suggestie weinig concreet te zijn. Concreter wordt de suggestie als er consequenties uit worden afgeleid. In het kader van het sociale-zekerheidsonderzoek zou

bijvoorbeeld besloten kunnen worden de COSZ voor 50% uit onafhankelijke onderzoekskundigen te laten bestaan.

Ten tweede: Universitaire onderzoekers zouden zich meer met onderzoek voor het sociale zekerheidsbeleid moeten bemoeien.²⁷ Juist vanwege hun niet betrokkenheid bij de machtsconfiguratie die het sociale zekerheidsbeleid vorm geeft. Daarvoor moeten zij niet alleen een creatief gebruik maken van de voorwaardelijke financiering, maar moeten eveneens andere middelen ter beschikking komen. Universitaire onderzoekers zouden ook gemakkelijker toegang moeten krijgen tot databestanden die bij de uitvoeringsorganen beschikbaar zijn. In privacyreglementen zou daarover het één en ander geregeld kunnen worden. Een structurele verbetering van de informatievoorziening in de sociale zekerheid zou overigens op zichzelf reeds een belangrijke impuls voor het wetenschappelijk onderzoek betekenen.²⁸

Ten derde: De onafhankelijkheid van onderzoeksafdelingen binnen de beleids-, toezicht houdende en uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid moet beter worden gegarandeerd. Dit kan onder andere worden gerealiseerd:

25 Zie SER-advies 84/16, Den Haag, 1984, p. 65. Zie in dezen ook: J. Roebroek, B. van Koten, Sociaal-economische Raad en sociale zekerheid, Beleid en Maatschappij, 1985, p. 293-300.

26 Zie de in noot 4 van paragraaf 1 aangegeven literatuur.

27 Zie voor een pleidooi hiervoor: G.C. Mason, Policy research and the university, Canadian Public Administration, volume 27, 1984, p. 269-275.

28 Zie F.A.J. van den Bosch, Naar een samenhangend beeld van de sociale zekerheid, Sociaal Maandblad Arbeid, p. 374-382, 1985, m.n. p. 378-379 en voorts J.A.H. Bron e.a., Economie en sociale zekerheid, I.O.O., Den Haag, 1984, waarin bij de prioriteiten in onderzoek aan de ontwikkeling van een adequaat informatiesysteem in de sociale zekerheid de hoogste prioriteit wordt toegekend. Zie voor de V.S.: E.W. Barron, The role of research and statistics in the development of social security, Social Security Bulletin, 48, 1985, p. 5-21.

- door het openbaar maken van onderzoeksrapporten van deze afdelingen, met slechts een marginale bestuurlijke toets.
- door onderzoekers die op die afdelingen werkzaam zijn, te stimuleren zich niet alleen te richten tot de beleidsvoerders, maar ook tot het wetenschappelijk forum. Zij moeten meer in wetenschappelijke tijdschriften publiceren.

7. Samenvatting en conclusies

In dit artikel is een beschouwing gegeven over de relatie tussen onderzoek en beleid op het terrein van sociale zekerheid alsmede van de aard van de wisselwerking tussen beide. Doel daarvan is een eerste aanzet te geven tot verklaring van de relatief beperkte omvang van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid in Nederland. Een tweetal factoren blijkt van invloed te zijn op het belang dat in het beleid aan onderzoek wordt gehecht: de methodologisch onontkoombare discrepantie tussen een beleids- en onderzoeksprobleem en voorts de machtsconfiguratie waarbinnen beleid wordt gevormd. Deze factoren worden vervolgens meer specifiek voor de sociale zekerheid onderzocht. Daaruit blijkt onder meer dat het beleid tot stand komt binnen een complexe machtsconfiguratie gevormd door de overheid en de sociale partners en dat wetenschappelijk onderzoek

daarin een ondergeschikte rol speelt, waarvan in het algemeen geen versturende invloed uitgaat op de bestaande machtsverhoudingen. Door middel van een tweetal voorbeelden wordt één en ander nader geïllustreerd, waarna een drietal suggesties wordt gedaan voor een vergroting van de wisselwerking tussen onderzoek en beleid in de sociale zekerheid.

Hiervoor is gesteld dat bij de verklaring van de relatief beperkte omvang van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid, de totstandkoming van het sociale-zekerheidsbeleid binnen een complexe machtsconfiguratie een zéér belangrijke rol speelt. Uit vergelijkend onderzoek naar de wisselwerking tussen onderzoek en beleid bij meerdere onderdelen van de collectieve sector, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg, zou moeten blijken in hoeverre op het terrein van de sociale zekerheid in dezen sprake is van een bijzondere situatie. Los daarvan zal evenwel door degenen op wie het beleid is gericht en voor wie de sociale zekerheid uiteindelijk is bedoeld – de (potentiële) cliënten van de sociale zekerheid – deze, eventueel bijzondere, situatie vermoedelijk niet erg op prijs worden gesteld. Ook voor hen zal duidelijk zijn dat voor een adequaat stelsel van sociale zekerheid tussen onderzoek en beleid zowel een noodzakelijke wisselwerking als een noodzakelijke distantie dient te bestaan.