Werken aan coherentie in de stelsels voor sociale bescherming in Zuid-Afrika en Oeganda

Samenvatting

Coherentie van beleid staat steeds meer in de belangstelling als remedie tegen versplintering en inefficiëntie in het hedendaagse beleid voor sociale bescherming in Sub-Sahara-Afrika. In de praktijk blijft het begrip coherentie echter ambigu, waardoor het past binnen de diverse agenda's van donorgemeenschappen en landen. Verschillende interpretaties en toepassingen ervan hebben vaak geleid tot generalisaties dat stelsels voor sociale bescherming in de regio gefragmenteerd zijn. Daarbij worden verschillende manieren waarop coherentie en verspintering samengaan verdoezeld.

In de literatuur over sociale bescherming wordt coherentie alleen impliciet behandeld binnen het bredere gebied van universalisme versus doelgerichtheid, institutionalisering en coördinatie. De literatuur over overheidsbeleid is gericht op afgestemde beleidsvorming en optimale beleidsmixen. In beide vakgebieden wordt niet voldoende aangegeven hoe coherentie wordt opgevat en nagestreefd in complexe stelsels van sociale bescherming, noch hoe processen van institutionele hervorming resulteren in duurzame patronen van coherentie en versplintering.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *Hoe worden coherentie en versplintering in de governance van stelsels van sociale bescherming in Zuid-Afrika en Oeganda vormgegeven door actoren en processen van institutionele hervorming?*

In dit proefschrift wordt coherentie in een nieuw kader geplaatst als een omstreden, ongelijkmatig proces en asymmetrisch resultaat van historische ontwikkelingen en interpretaties door actoren, dat zowel in juridische, beleidsmatige als bestuurlijke governance-functies aanwezig is. In het onderzoek is een vergelijkende sociaal-juridische benadering gekozen, gebaseerd op historisch institutionalisme en de traditie van beleidscoherentie. Deze is toegepast op de contrasterende casussen van Zuid-Afrika en Oeganda. De data zijn in 2023 verzameld in 67 interviews met internationale en lokale beleidsactoren in de twee landen. De overige bronnen zijn wetgeving en rechterlijke uitspraken, beleidsdocumenten en rapporten.

De empirische bevindingen laten zien dat de Zuid-Afrikaanse en Oegandese stelsels een tegengestelde historische ontwikkeling hebben doorgemaakt. Door bestendige institutionele tradities zijn er stabiele systeemconfiguraties ontstaan, die echter niet afgestemd kunnen worden op nieuwere vormen van dienstverlening. Het gevolg is dat coherentie wordt bereikt door de asymmetrische uitoefening van beleidsmatige, juridische en bestuurlijke bevoegdheden. In Zuid-Afrika is beleidsvorming op het gebied van sociale bescherming horizontaal verspreid over negen ministeries zonder een centraal beleidskader. In Oeganda is deze beleidsvorming verticaal ondergebracht bij het ministerie van Gender, Labour and Social

Development (Gender, Werkgelegenheid en Sociale ontwikkeling). Deze asymmetrie heeft verschillende implicaties voor de wijze waarop wordt gewerkt aan coherentie en voor het tempo van de hervormingen. Wanneer de nadruk ligt op juridisering (beleidsvorming overlaten aan de rechtbank), zoals in Zuid-Afrika, worden coherentie en versnippering vormgegeven op basis van juridische criteria, waardoor geïntegreerde op rechten gebaseerde subsystemen ontstaan. In door donoren gedomineerde situaties zoals in Oeganda, is het stelsel meestal ingedeeld op grond van doelgroepen om tegemoet te komen aan de verschillende belangen van donoren. Dit geldt vooral voor sociale zekerheid. In beide gevallen hebben deze machtsconstellaties geleid tot enclaves van coherentie binnen een gefragmenteerd beleidslandschap.

In dit proefschrift wordt daarom betoogd dat beleidscoherentie niet simpelweg kan worden opgevat als een binair proces van afgestemde beleidsvorming of als resultaat van optimale beleidsmixen. De bevindingen wijzen op de noodzaak om de generieke modellen van coherentie te heroverwegen, omdat die voorbijgaan aan de centrale rol van de verschillende denkwijzen van betrokken actoren bij het werken aan en bereiken van coherentie.