

Een linkse agenda voor onze instituties

Vroeger waren de linkse partijen degene die voor hervorming streden: onze rechtsstaat, parlementaire democratie, sociale-zekerheidsstelsel en onderwijsbestel moesten rechtvaardiger worden. Nu komt de roep om onze instituties te hervormen vooral van rechts en is het doel ervan vaak ‘meer ruimte voor de markt’. Is het niet hoog tijd voor een hernieuwde linkse hervormingsagenda?

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Dat structurele hervormingen nodig zijn om de samenleving beter te laten functioneren, is een mantra dat voortdurend wordt herhaald. Zo pleiten veel economen voor een hervorming van de arbeidsmarkt, de woningmarkt en het pensioenstelsel. Sommige politicologen pleiten voor een hervorming van het stelsel van de representatieve democratie. Veel fiscalisten vinden een ingrijpende hervorming van het belastingstelsel gewenst. Onder sociologen is er brede steun voor de omvorming van de passieve verzorgingsstaat naar een meer activerende verzorgingsstaat. De Europese Commissie vraagt zelfs ieder jaar van de EU-lidstaten om een nationaal hervormingsprogramma op te stellen met de maatregelen die men neemt om de economische groei en de werkgelegenheid te stimuleren.

Er was een tijd dat hervormingsgezindheid werd geassocieerd met linkse, progressieve

partijen. De bestaande samenleving was niet rechtvaardig en daarom moesten structuren en instituties worden hervormd om machtsconcentraties af te breken en iedereen gelijke kansen te bieden. Die tijd is lang voorbij. Hervormingen worden tegenwoordig vooral gepredikt door rechtse, neoliberale partijen. Hervormingsgezindheid staat nu voor de bereidheid om verstikkende overheidsinvloed en achterhaalde verworven rechten aan de kaak te stellen en meer ruimte te bieden aan marktwerking, concurrentie en eigen verantwoordelijkheid.

Links — zowel in de politiek als de vakbeweging — wordt juist vaak verweten vast te houden aan oude verworvenheden en instituties die niet meer passen in de eenentwintigste eeuw. Toch is er ook voor links alle reden om kritisch te kijken naar bestaande instituties, omdat het oude ideaal van spreiding van inkomen, kennis

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

en macht nog allerminst gerealiseerd is, ja zelfs steeds meer uit het zicht dreigt te verdwijnen. Kan er een moderne linkse hervormingsagenda worden opgesteld om de oude idealen dichterbij te brengen, maar die wel is toegesneden op de samenleving van de eenentwintigste eeuw?

Waarom zijn hervormingen ‘in’?

In het algemeen kunnen er twee redenen zijn om instituties te hervormen. In de eerste plaats kan de maatschappelijke omgeving veranderen, waardoor de instituties niet meer geschikt zijn om de (oude) doelen te realiseren. In de tweede plaats kunnen maatschappelijke doelen veranderen, waardoor de bestaande instituties niet meer beantwoorden aan de nieuwe doelen. Een combinatie is uiteraard ook mogelijk.

Veelvuldig valt te beluisteren dat de grote veranderingen die zich in de samenleving voordoen – de ict-revolutie, globalisering, Europeanisering, de opmars van het populisme, groeiende diversiteit – hervorming van instituties noodzakelijk maken. Veel bestaande instituties zijn in de twintigste eeuw tot stand gekomen en passen niet meer bij de samenleving van de eenentwintigste eeuw, zo luidt de redenering. Met *instituties* doel ik hier op de formele (spel)regels die de grenzen bepalen waarbinnen activiteiten binnen verschillende maatschappelijke domeinen zich (kunnen) afspelen. Zo is de parlementaire democratie een institutie, net als de rechtsstaat, het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen (ook bekend als het poldermodel), het socialezekerheidsstelsel en het onderwijsbestel, om slechts enkele voorbeelden te noemen.

Neem de veranderingen op de arbeidsmarkt. De instituties van de arbeidsmarkt, zoals het ontslagrecht, het minimumloon, de cao-wetgeving, zijn grotendeels toegesneden op de standaard van een vaste voltijd baan in loondienst, die in de twintigste eeuw de dominante vorm van werk was. Door de

toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties – deeltijdwerk, tijdelijk werk, uitzendwerk, werk als zzp’er – sluiten de bestaande instituties steeds minder aan bij de realiteit van de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw. Of neem het pensioenstelsel, dat is opgebouwd in een tijd dat de meeste mensen niet veel ouder werden dan 65 jaar en dus slechts enkele jaren van hun pensioen konden ‘genieten’. Door de sterk gestegen levensverwachting past het bestaande stelsel niet meer bij een evenwichtige verdeling van werken en rusten over de levensloop.

Hervormingen worden tegenwoordig vooral gepredikt door rechtse, neoliberale partijen

Institutionele hervorming kan ook wenselijk zijn omdat de maatschappelijke doelen veranderen. Een voorbeeld zijn de veranderde opvattingen over werk en inkomen, waardoor het bestaande stelsel van sociale zekerheid niet meer lijkt te voldoen. In de tijd waarin het socialezekerheidsstelsel tot stand kwam, was bescherming tegen inkomensverlies het hoofddoel. Inmiddels wordt breed onderschreven dat de sociale zekerheid (ook) moet bijdragen aan activering en verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit vraagt om een ander, meer activerend stelsel.

Een ander voorbeeld zijn verander(en) de opvattingen over de democratische rechtsstaat. De vraag is of vierjaarlijkse verkiezingen nog wel voldoende legitimatie bieden voor politieke instituties als de regering, het parlement en de politieke partijen. Volgens Pierre Rosanvallon (2006) zijn hiervoor andere, niet-electorale publieke

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

instituties nodig, zoals een constitutioneel hof en onafhankelijke toezichthouders.

Vormen van institutionele aanpassing

Instituties kunnen op verschillende manieren worden aangepast of hervormd. In navolging van Peter Hall (1993) onderscheid ik drie soorten institutionele aanpassing. Allereerst zijn er kleine, incrementele aanpassingen, waarbij alleen de parameters van bestaande instituties worden veranderd. Te denken valt aan een verhoging of verlaging van het niveau van een sociale uitkering of van het aantal stemmen dat nodig is om met voorkeurstemmen in de Tweede Kamer te worden gekozen.

Een meer ingrijpende hervorming kan wenselijk zijn als een bestaande institutie niet (meer) geschikt is om de oude doelen te realiseren. Een voorbeeld is een hervorming van de sociale verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid zodat ook zzp'ers er voortaan onder vallen. Een ander voorbeeld is versterking van de electorale pijler van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld door een verandering in het kiesstelsel of invoering van referenda.

Het meest ingrijpend zijn hervormingen waarbij geheel nieuwe instituties worden ingevoerd die op nieuwe doelen zijn gericht. Dit is vaak het gevolg van een paradigmawisseling. Als onze opvattingen over de relatie tussen werk en inkomen fundamenteel veranderen, zou de invoering van een gegarandeerd basisinkomen een optie kunnen zijn die de grondslag van het socialezekerheidsstelsel fundamenteel verandert. In het onderwijs zou de opheffing van de scheiding tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs zo'n radicale hervorming kunnen zijn.

Wie een institutionele hervorming bepleit, verwacht uiteraard dat de gewijzigde of nieuwe instituties beter zullen voldoen dan de bestaande instituties. Een complicatie is echter dat men van de bestaande instituties

meestal wel weet wat er niet goed aan functioneert, maar nog niet zeker weet hoe de nieuwe instituties zullen functioneren. Vooral bij een ingrijpende hervorming loopt men altijd het risico dat de nieuwe instituties ook weer nadelen blijken te hebben of dat de verwachte voordelen uitblijven.

Daar komt bij dat institutionele hervorming ook (overgangs)kosten met zich meebrengt. Het veranderen van instituties is vaak niet alleen een kostbare zaak in financiële zin, maar vraagt meestal ook grote aanpassingen van degenen die in het institutionele systeem functioneren. Een belangrijke vraag is dan ook of de opbrengsten van institutionele hervorming opwegen tegen de (overgangs)kosten. De meest hervormingen kennen verliezers, die zich soms heftig tegen de hervorming verzetten, terwijl de winnaars zich niet altijd bewust zijn van de voordelen die de nieuwe instituties voor hen kunnen opleveren. Grote maatschappelijke weerstand tegen een hervorming kan de succesvolle realisatie ervan aanzienlijk bemoeilijken.

Aanpassing zonder hervorming?

Hoewel veranderingen in maatschappelijke doelen of in de maatschappelijke context een reden (kunnen) zijn voor hervorming van instituties, is een welbewuste institutionele aanpassing niet de enige manier om op deze veranderingen te reageren. Instituties zijn soms zo flexibel dat zij zich min of meer van zelf aanpassen, doordat de maatschappelijke actoren er op een andere manier gebruik van gaan maken. Wolfgang Streeck en Kathleen Thelen (2005) onderscheiden een aantal vormen van geleidelijke institutionele aanpassing, die soms op langere termijn toch tot ingrijpende veranderingen leiden. Het gaat om:

- ▶ verdringing (*displacement*), waarbij dominante instituties geleidelijk minder belangrijk worden en ondergeschikte instituties belangrijker worden;

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

- ▶ gelaagdheid (*layering*), waarbij nieuwe elementen worden toegevoegd bovenop de bestaande instituties;
- ▶ verwaarlozing (*drift*), waarbij bestaande instituties niet onderhouden worden en aangepast worden aan een veranderende omgeving, en hierdoor een ander karakter krijgen;
- ▶ omvorming (*conversion*), waarbij instituties formeel gelijk blijven maar op een andere wijze worden geïnterpreteerd en/of gebruikt door actoren, en dus een ander effect hebben;
- ▶ uitputting (*exhaustion*), waarbij instituties geleidelijk verdwijnen.

Formele instituties schrijven meestal niet precies voor hoe mensen zich moeten gedragen, maar laten hen een behoorlijke speelruimte om zelf te bepalen hoe ze 'het spel spelen'. Formele instituties lijken vaak star, maar kunnen in de praktijk toch heel kneedbaar zijn. Doordat maatschappelijke actoren dezelfde instituties op een andere manier gaan gebruiken, kan het functioneren van de instituties uiteindelijk ingrijpend veranderen (*omvorming*). Een voorbeeld hiervan is de cao. Hoewel het wettelijk kader hiervoor al bijna een eeuw oud is (de Wet op de cao dateert van 1927), is de wijze waarop vakbonden en werkgevers de cao concreet invullen, sterk veranderd. Zo zijn in de loop van de tijd vele nieuwe thema's aan de cao-agenda toegevoegd en bevatten bedrijfstak-cao's steeds meer afspraken die op ondernemingsniveau nader kunnen worden ingevuld.

Instituties kunnen ook geleidelijk hun betekenis verliezen doordat ze onder nieuwe omstandigheden niet meer relevant zijn (*uitputting*). Maatschappelijke activiteiten kunnen zodanig veranderen dat ze zich aan bestaande instituties onttrekken, terwijl er nog geen nieuwe instituties voor zijn gecreëerd. Er kan dan een institutioneel vacuüm ontstaan. Een mooi voorbeeld is de opmars van de platformeconomie, waardoor

er nieuwe arbeidsrelaties ontstaan die niet goed onder bestaande instituties zijn te vatten en daardoor in hoge mate ongereguleerd zijn. Meer in het algemeen manifesteren zich op het internet tal van nieuwe activiteiten die zich aan bestaande instituties onttrekken.

Institutionele hervorming op uiteenlopende beleidsterreinen

In dit nummer en de volgende nummers van *S&D* besteden we aandacht aan de wenselijkheid, noodzaak of overbodigheid van institutionele hervormingen op een aantal belangrijke beleidsterreinen. In een reeks artikelen wordt onderzocht in welke mate de bestaande instituties nog voldoen en welk soort aanpassing van de instituties wenselijk of nodig is.

Is institutionele aanpassing wenselijk omdat de maatschappelijke doelen zijn veranderd of omdat de context is gewijzigd?

Onze parlementaire democratie is een 'institutie', net als de rechtsstaat, het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen, het socialezekerheidsstelsel en het onderwijsbestel

En indien hervorming wenselijk is, kan dan worden volstaan met kleine incrementele aanpassingen of is een meer ingrijpende hervorming van de instituties gewenst? Wegen de verwachte opbrengsten van een hervorming voldoende op tegen de kosten? En welke lessen kunnen we trekken uit eerdere hervormingen op hetzelfde beleidsterrein?

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

In dit nummer besteden we aandacht aan de beleidsterreinen onderwijs en werk en inkomen. *Herman van de Werfhorst* vraagt zich af of de institutionele structuur van ons onderwijsstelsel, die we kennen sinds de Mammoetwet uit de jaren zestig, nog functioneert. Hij gaat in op de vraag of de scherpe tweedeling tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs per saldo positieve of negatieve resultaten oplevert en komt tot een genuanceerd oordeel. De echte problemen in ons onderwijssysteem zitten zijns inziens in de vroege selectie en de grote autonomie van scholen, die bijdragen aan grote kansenongelijkheid.

Ook *Louise Elffers* ziet een belangrijke oorzaak van kansenongelijkheid in de vroege selectie in het onderwijs. Hoewel zij de uitgangspunten van de middenschool, zoals die in de jaren zeventig door de PvdA werd bepleit, onderschrijft, pleit zij niet voor een dergelijke ingrijpende stelselwijziging, omdat die op veel weerstand stuit. Ook binnen het bestaande stelsel zijn aanpassingen mogelijk die de kansenongelijkheid kunnen verminderen. Zo zou het advies aan het eind van de basisschool een minder zware rol moeten spelen en zou het in het voortgezet onderwijs gemakkelijker moeten worden om tussen routes te switchen of om vakken op verschillende niveaus te volgen.

Romke van der Veen houdt de instituties op het gebied van werk en inkomen tegen het licht en concludeert dat deze niet meer goed functioneren op een arbeidsmarkt waarin de vaste baan niet langer de standaard is. Het is ook niet wenselijk om te streven naar herstel van die standaard, door flexibele contracten weer 'vast' te maken, aangezien de flexibilisering van de arbeidsmarkt ook voordelen heeft. De keerzijde is echter dat een groeiend aantal flexwerkers en zzp'ers niet of onvoldoende beschermd wordt tegen het risico van inkomensverlies. Hij bepleit daarom een ingrijpende hervorming van het socialezekerheidsstelsel door de invoering van een driepijlersysteem.

Naar het voorbeeld van het pensioenstelsel valt dan iedereen onder een volksverzekering en zijn er daarnaast voor verschillende groepen aanvullende verplichte (tweede pijler) en/of vrijwillige (derde pijler) verzekeringen.

Fabian Dekker vraagt zich eveneens af welke aanpassingen nodig zijn in het licht van de groeiende diversiteit van arbeidsrelaties. Hij stelt dat een *reset* van het hele sociale stelsel gewenst is, omdat een reeks aan kleine aanpassingen ons alleen verder het 'hervormingsmoeras' in drijft. Hij doet drie concrete voorstellen, namelijk de invoering

Grote maatschappelijke weerstand tegen een hervorming kan de succesvolle realisatie ervan aanzienlijk bemoeilijken

van één uniform arbeidscontract voor alle werknemers, een standaard arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers met een opt-out-mogelijkheid en de ontwikkeling van een 'parallele' arbeidsmarkt voor de ruim een miljoen personen die nog altijd niet aan het werk (kunnen) komen.

In het volgende nummer (*S&D/4*) nemen we de wenselijkheid en mogelijkheid van hervormingen op enkele andere beleidsterreinen onder de loep: het poldermodel (door Marc van der Meer en Anton Hemerijck), het belastingstelsel (door Wimmar Bolhuis) en het democratische bestel (door Menno Hurenkamp).

Hervormingen mogen tegenwoordig dan vooral geassocieerd worden met rechtse, neoliberale politiek, er is nog alle reden voor een linkse, sociaal-democratische hervormingsagenda, zo laten de bijdragen aan deze en de volgende *S&D*-nummers zien.

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

Literatuur

Hall, P.A. (1993), 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.

Rosanvallon, P. (2006), *La Contre-démocratie. Essai sur la société de défiance*, Parijs: Seuil.

Streeck, W. & Thelen, K. (2005), 'Introduction: institutional change in advanced political economies', in: Streeck, W. & Thelen, K. (eds.) *Beyond*

continuity: Institutional change in advanced political economies, Oxford: Oxford University Press.