

Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie

Moet de PvdA weer een echte hervormingspartij worden? Die vraag dringt zich op na lezing van de elf bijdragen die uiteenlopende auteurs in de afgelopen nummers van *S&D* leverden aan de serie ‘Onze instituties op de schop’.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

In de jaren zeventig tooide de PvdA zich graag met de term ‘hervormingspartij’. Maatschappelijke misstanden — uiteenlopend van armoede tot criminaliteit, van machtsverschillen tot ongelijkheid tussen vrouwen en mannen — werden toegeschreven aan onrechtvaardige en/of slecht functionerende instituties en structuren. Hervorming van die instituties was dan ook een noodzakelijke voorwaarde om de samenleving beter en socialer te maken.

Zo pleitte de PvdA onder meer voor de invoering van de middenschool, een vermogensaanwasdeling, hervorming van de grondpolitiek, liberalisering van abortus en verandering van de internationale economische orde. Het beginselprogramma van 1977 verwoordde deze hervormingsdrift misschien nog het duidelijkst. En dat nadat de PvdA al vier jaar lang in het ‘meest linkse kabinet ooit’ had geprobeerd allerlei hervormingen door te voeren. Toch moest de overheid proberen nog meer grip te krijgen op de samenleving om deze in de gewenste richting bij te sturen.

In de jaren tachtig, toen de PvdA langdurig in de oppositie verbleef, bekoelde de hervormingsdrift geleidelijk. Vanuit de politicologische en economische wetenschap zwol de kritiek op de overheid als ‘hervormer’ aan. In plaats van als de oplossing van maatschappelijke problemen werd de overheid steeds meer zelf als het probleem gezien. Het initiatief voor hervormingen verschoof geleidelijk naar de partijen ter rechterzijde. Voor hen betekende hervorming in de eerste plaats dat de overheid zich *minder* met de maatschappij moest gaan bemoeien en meer aan de markt en het particulier initiatief moest overlaten.

Hervorming werd geleidelijk synoniem met deregulering, verzelfstandiging, bezuinigingen, privatisering en marktwerking. Sociaal-democraten hadden hier niet echt een antwoord op. Ook zij verloren langzamerhand het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. In de jaren negentig omhelsden zij onder de noemer de Derde Weg de gedachte dat ook een overheid die zich minder direct

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

in maatschappelijke processen mengt via een slimme vormgeving van het marktmechanisme en de juiste (fiscale) prikkels toch de gewenste sociale effecten kon realiseren.

Deze koerswijziging was aanvankelijk een succes. In veel landen heroverden de sociaal-democraten de macht en hun meer marktgeoriënteerde beleid droeg bij aan een langdurige periode van gestage economische groei. Na de eeuwwisseling trok de keerzijde van dit beleid echter steeds meer de aandacht. Het waren vooral de opkomende populistische politici — in Nederland Pim Fortuyn — die hierop wezen. De publieke sector was verwaarloosd, waardoor de kloof tussen arm en rijk groeide en de armsten weinig van de economische voorspoed profiteerden.

De PvdA nam al ras afstand van de Derde Weg, maar miste een coherente alternatieve visie. Dat werd pijnlijk duidelijk na de wereldwijde financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende Grote Recessie. Die maakte duidelijk dat de markt niet de oplossing bood voor alle problemen, maar er zelf mede debet aan was. Maar de sociaal-democratie slaagde er niet in een overtuigend financieel en sociaaleconomisch alternatief te formuleren. Het gevolg was dat het falen van de markt paradoxaal genoeg met grote electorale verliezen voor de sociaal-democratie gepaard ging.

Veranderen zonder te hervormen

In dit licht bezien is de vraag uiterst relevant of de PvdA zich vooral moet manifesteren als hoeder van de bestaande instituties omdat die, ondanks al hun gebreken, de burgers beschermen en ondersteunen in de kapitalistische markteconomie, of als hervormingspartij, die in die instituties juist een belangrijke oorzaak ziet van maatschappelijke misstanden en sociale ongelijkheid en daarom een meer of minder vergaande hervorming van die instituties nodig acht.

Als we de bijdragen aan de reeks 'Onze instituties op de schop' overzien, is onmiddellijk

duidelijk dat geen van de auteurs onverkort kiest voor de eerste optie. Dat is niet zo verwonderlijk. De huidige samenleving kent meer dan genoeg gebreken en het zou merkwaardig zijn als de PvdA zich zou profileren als een conservatieve partij die alles zoveel mogelijk bij het oude wil laten.

Opvallender is wellicht, dat ook vrijwel geen van de auteurs voor het tegenovergestelde pleit: een radicale hervorming van de bestaande instituties. Een ingrijpende stelselherziening, waarbij de basisprincipes van de bestaande instituties worden vervangen door

Sociaal-democraten zijn 'sadder and wiser' geworden

geheel nieuwe grondslagen, is volgens geen van onze auteurs nodig of wenselijk. Dat is niet omdat daarvoor geen ideeën bestaan. Zo duikt op het gebied van sociale zekerheid met enige regelmaat het idee van een basisinkomen op. In het onderwijsstelsel zou te denken zijn aan een variant op de middenschool, waarbij het onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs geheel verdwijnt. In de gezondheidszorg zou de invoering van een nationaal zorgfonds — naar het model van de Britse National Health Service — een complete stelselwijziging betekenen. In onze representatieve democratie zouden invoering van een districtenstelsel, een besluitvormend referendum en/of een constitutioneel hof elementen van een ingrijpende herziening kunnen zijn.

Dat deze pleidooien in deze reeks ontbreken kan natuurlijk iets zeggen over de keuze van de auteurs die we uitgenodigd hebben — al hebben we hen primair geselecteerd op hun deskundigheid en niet op hun visie. Maar misschien zegt het ontbreken van radicale

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

hervormingsvoorstellen meer over de tijdgeest. Het geloof dat je met een ingrijpende stelselherziening de maatschappij aanzienlijk rechtvaardiger kunt maken, lijkt in sociaal-democratische kring nog hooguit een sluimerend bestaan te leiden. Sociaal-democraten zijn ‘sadder and wiser’ geworden.

Voor zover in het verleden ingrijpende stelselwijzigingen zijn doorgevoerd, hebben deze minder opgeleverd dan ervan werd verwacht. Denk aan de grote stelselwijziging in het onderwijs in de jaren zestig, de Mammoetwet. Die heeft misschien wel bijgedragen aan een grotere toegankelijkheid van het onderwijs, maar lijkt de kansongelijkheid in het onderwijs niet wezenlijk te hebben verminderd (zie de bijdragen van Van de Werfhorst en Elfers in *S&D* 2019/3).

Of neem, veel recenter, het nieuwe zorgverzekeringsstelsel dat in 2006 werd ingevoerd en waarbij het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekeringen kwam te vervallen. Hoewel deze stelselwijziging niet de grote ongelijkheid in de toegang tot de zorg heeft gebracht, die de tegenstanders ervan vreesden, heeft ze evenmin veel bijgedragen aan beheersing van de kosten, die de voorstanders ervan verwachtten (zie de bijdrage van Levi in dit nummer van *S&D*).

Een derde, meer recente hervorming – die in deze reeks overigens niet expliciet aan de orde kwam – was de grote decentralisatieoperatie (‘3D’) van jeugdzorg, langdurige zorg en arbeidsmarktbeleid. Hoewel hierover nog geen evaluaties beschikbaar zijn, lijkt het aanvankelijke enthousiasme hiervoor, ook in sociaal-democratische kring, alweer aardig bekoeld. Dat het beleid, door het ‘dichter bij de burger’ te brengen, zoals een van de officiële doelen luidde, ook beter bij de voorkeuren van de burgers zou aansluiten, lijkt vooralsnog alderminst vanzelfsprekend te zijn.

Grote stelselherzieningen kenmerken zich bijna altijd door twee uitkomsten: de verwachte positieve effecten vallen tegen en er doen zich onverwachte en onbedoelde neven-

effecten voor. Als gevolg daarvan is de beoordeling van het nieuwe stelsel na verloop van tijd meestal niet of nauwelijks gunstiger dan van het oude stelsel, dat plaats moest maken omdat het zoveel gebreken vertoonde. Daar komt bij dat een stelselherziening meestal hoge invoeringskosten en een langdurige overgangperiode met zich meebrengt. Als een voornaam doel van de herziening is om te bezuinigen, zijn er meestal effectievere methoden om snel resultaat te boeken, zoals het hanteren van de ‘kaasschaaf’. Een langdurige overgangperiode veroorzaakt meestal veel onrust en ongenoegen, bijvoorbeeld omdat er voor langere tijd twee groepen naast elkaar bestaan – de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ gevallen – die ongelijk worden behandeld. Als dan uiteindelijk ook de opbrengsten tegenvallen, kun je je inderdaad afvragen of een stelselwijziging de moeite waard is.

Een ander besef dat geleidelijk is doorgedrongen is dat ook met kleinere, graduele beleidswijzigingen op den duur grote veranderingen teweeg kunnen worden gebracht. Een goed voorbeeld daarvan is het belastingsstelsel (zie het artikel van Wimar Bolhuis in *S&D* 2019/4). Door een groot aantal relatief kleine veranderingen, zoals gedifferentieerde wijzigingen in heffingspercentages, tariefgroepen, aftrekposten en toeslagen, is de belastingdruk geleidelijk sterk verschoven van de factor kapitaal naar de factor arbeid. Een ander voorbeeld zijn de veranderingen in de wet- en regelgeving rond flexibele dienstverbanden en zzp’ers (zoals de VAR, loondoorbetaling bij ziekte, deregulering uitzendbureaus, zelfstandigenaftrek) die er onbedoeld toe hebben bijgedragen dat Nederland behoort tot de EU-lidstaten met de sterkste groei van flexibel werk en van zelfstandigen (zie de bijdrage van Van der Veen in *S&D* 2019/3).

De meeste van onze auteurs pleiten dan ook voor meer of minder grote hervormingen *binnen* het bestaande stelsel. Zo stellen zowel Van de Werfhorst als Elfers voor om het

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

moment van selectie in het onderwijs uit te stellen en minder scherp te maken, zonder het onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs te laten vallen. Bolhuis stelt een groot aantal wijzigingen in het belastingstelsel voor die echter voor het grootste deel binnen het bestaande stelsel kunnen worden gerealiseerd. Van der Veen en Dekker gaan wel wat verder in hun hervormingsvoorstellen voor de sociale zekerheid, zonder echter het bestaande stelsel geheel op zijn kop te willen zetten. Zo pleit Van der Veen voor het

Voor zover in het verleden ingrijpende stelselwijzigingen zijn doorgevoerd, hebben deze minder opgeleverd dan ervan werd verwacht

verbreden van de bestaande werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid tot een verzekering voor alle werkenden, terwijl Dekker (S&D 2019/3) een aparte verzekering voor zzp'ers wil invoeren. Levi wil binnen het huidige geprivatiseerde zorgstelsel weer een sterkere sturende rol van de overheid en relativering van het marktmechanisme, maar pleit niet voor een 'renationalisering' van de zorg naar Brits voorbeeld.

Behalve door hervormingen binnen het bestaande stelsel kunnen zich geleidelijk ook grote maatschappelijke veranderingen voordoen zonder dat er (substantiële) beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden, simpelweg doordat maatschappelijke actoren zich anders zijn gaan gedragen. De meeste instituties bepalen immers alleen de grenzen van het speelveld waarbinnen actoren kunnen handelen, maar schrijven niet precies voor hoe zij dit

moeten doen. Een voorbeeld is de verandering van de rol die de Sociaal-Economische Raad (SER) speelt in de advisering van de overheid (zie de bijdrage van Hemerijck en Van der Meer in S&D 2019/4). Geleidelijk aan heeft de SER, zonder wijziging in de wettelijke taken, zijn terrein verbreed door zich ook bezig te houden met bredere maatschappelijke vraagstukken (duurzaamheid, energie, zorg, onderwijs) en daarbij ook andere maatschappelijke actoren dan de sociale partners te betrekken, zoals ngo's, energieleveranciers en zorgaanbieders. Hemerijck en Van der Meer pleiten daarom niet voor een hervorming van het Nederlandse overlegmodel, maar vinden wel dat de actoren andere prioriteiten moeten gaan stellen. Zo zou veel meer geïnvesteerd moeten worden in de 'toerusting' van werkenden en in sociale innovatie.

Van der Gaast (S&D 2019/4) onderschrijft eveneens in zijn betoog dat ingrijpende veranderingen vaak het gevolg zijn van veranderingen in het gedrag van actoren in plaats van een bewuste poging van de overheid om de maatschappelijke ontwikkelingen in een bepaalde richting te sturen. Hij stelt daarom veel vertrouwen in het maatschappelijke middenveld om de gewenste koerswijziging op het terrein van voedselvoorziening te weeg te brengen. Wel is het gewenst dat de overheid die veranderingen ondersteunt, bijvoorbeeld via gerichte investeringen.

Wind en Hochstenbach (dit nummer) laten zien dat de pensioenfondsen een grotere rol kunnen spelen in de woningmarkt waardoor meer betaalbare woningen voor hun deelnemers beschikbaar kunnen komen. Zo zouden zij zich tot 'levensloopfondsen' kunnen ontwikkelen, zonder dat daarvoor direct een grote institutionele hervorming nodig is. Gemeenten zouden in de verduurzaming van corporatiewoningen kunnen investeren en daarmee mede-eigenaar kunnen worden.

En ten slotte betoogt Hurenkamp (S&D 2019/4) dat hoe onze parlementaire democratie functioneert veel meer afhangt van de

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

wijze waarop de politieke partijen en politici ermee omgaan dan van de formele regels rond verkiezingen en inspraak van burgers.

Hervormingspartij of niet?

Welke lessen kunnen we uit het bovenstaande trekken voor de vraag of de PvdA weer een ‘echte’ hervormingspartij moet worden? Allereerst lijkt er op de meeste beleidsterreinen weinig steun te zijn voor een ingrijpende stelselherziening. Zo bezien lijken we een beetje hervormingsmoe. Gezien de ervaring met eerdere stelselherzieningen is daar, zoals gezegd, ook wel reden voor. De baten van een stelselwijziging vallen vaak tegen en wegen simpelweg niet op tegen de hoge (overgangs)kosten.

Dat betekent echter geenszins dat de PvdA in het geheel niet meer voor hervormingen zou moeten pleiten. Kleinere, stapsgewijze hervormingen, die minder kosten met zich meebrengen en (daarom) minder weerstand oproepen kunnen op termijn soms tot even grote (of misschien zelfs grotere) maatschappelijke veranderingen leiden. In de afgelopen decennia zijn vooral kleinere hervormingen doorgevoerd die de maatschappij per saldo juist minder rechtvaardig hebben gemaakt en ongewenste effecten hebben opgeroepen. Maar daaruit kunnen we leren dat die hervormingen in beginsel ook weer kunnen worden teruggedraaid of dat ze in ieder geval kunnen worden gevolgd door stapsgewijze wijzigingen die de maatschappelijke ontwikkelingen in de gewenste richting sturen.

De meest eenvoudige hervormingen — die niet eens die naam verdienen — zijn veranderingen in parameters, zoals de hoogte van belastingtarieven, toeslagen en uitkeringen. Het effect daarvan lijkt meestal klein, maar langdurig volgehouden (bijna) jaarlijkse kleine verhogingen (of verlagingen) van parameters kunnen op den duur grote effecten sorteren. Niettemin loopt men hierbij wel twee risico’s. Het eerste is dat de PvdA niet lang genoeg aan de macht blijft om de be-

oogde stapsgewijze aanpassing te realiseren. Een volgend kabinet kan deze weer ongedaan maken — bij kleine wijzigingen in parameters is dat aanzienlijk gemakkelijker dan bij een stelselherziening.

Het tweede risico is dat het gecumuleerde effect van een groot aantal kleine parameterwijzigingen anders is dan men verwacht en beoogd had. Na verloop van tijd kunnen er onbedoelde en ongewenste neveneffecten optreden. Zo kan een geleidelijke verhoging van toeslagen op den duur de armoedeval vergroten, waardoor minder mensen met een

Ook met kleine, graduele beleidswijzigingen kunnen grote veranderingen teweeggebracht worden

uitkering uitstromen naar werk. Een geleidelijke verhoging van het minimum(jeugd)loon kan op een gegeven moment de werkgelegenheid aan de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt schaden, waardoor een deel van de mensen die door het hogere minimumloon geholpen zouden moeten worden, juist hun werk kwijtraakt. Het voordeel van kleine stapsgewijze aanpassingen is echter weer, dat men dit proces gemakkelijk kan stopzetten of zelfs weer ten dele teruggedraaien als de effecten tegenvallen.

Niettemin zijn, naast graduele aanpassingen van parameters, soms ook wat grotere hervormingen gewenst. Dat is bijvoorbeeld het geval als het beleid bepaalde groepen niet bereikt doordat zij in het bestaande stelsel expliciet worden uitgesloten. Dat geldt momenteel bijvoorbeeld voor de zzp’ers, die niet onder de werknemersverzekeringen vallen. Als we hen ook bescherming tegen arbeids-

ongeschiktheid willen bieden, is een meer ingrijpende hervorming nodig. Dat hoeft echter niet per se een complete stelselherziening te zijn. Denkbaar is bijvoorbeeld dat men het bereik van de werknemersverzekeringen uitbreidt tot zzp'ers die in veel opzichten vergelijkbaar zijn met werknemers. Invoering van een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, zoals die tot 2004 bestond, is een andere optie die het bestaande stelsel intact laat (zie het voorstel van Dekker).

Een meer ingrijpende hervorming zou de vervanging van de werknemersverzekeringen door een (basis)verzekering voor alle werkenden zijn (Van der Veen). Dat zou men wel een stelselherziening kunnen noemen. Of een dergelijke ingrijpende verandering wenselijk of noodzakelijk is, is op dit moment echter nog een open vraag.

In het onderwijs is een interessante vraag of voor het uitstellen van het moment van keuze tussen algemeen vormend en beroeps-onderwijs een echte stelselherziening nodig is. Van de Werfhorst en Elfers pleiten daar niet voor. Algemene verlenging van de brugklas naar twee jaar en het stimuleren van meer brede brugklassen, die niet al voorsorteren naar vmbo, havo of vwo, zouden al een forse stap vooruit zijn.

Een derde voorbeeld is het belastingstelsel: hoewel Bolhuis in zijn artikel een lange reeks hervormingsvoorstellen presenteert, vereisen zij geen van alle een ingrijpende stelselherziening (wellicht met uitzondering van het idee om een uniforme heffing op kapitaalinkomen in te voeren). Niettemin zou de combinatie van alle maatregelen die hij voorstelt per saldo tot een grote verandering in (de werking van) het belastingstelsel kunnen leiden.

Als de PvdA een dergelijk breed hervormingspakket zou voorstellen kan zij desnoods ook proberen voor verschillende onderdelen verschillende politieke medestanders te vinden, zodat er niet per se een meerderheid voor het gehele pakket hoeft te zijn. Uiteraard bestaat dan wel het risico dat niet het volledige

pakket kan worden geïmplementeerd en dus niet alle beoogde effecten zullen worden gerealiseerd. Maar dat is een realiteit waarmee de sociaal-democratie natuurlijk al haar gehele bestaan te maken heeft.

Sinds de jaren zeventig lijkt de PvdA langzaam maar zeker steeds meer afstand te hebben genomen van het idee dat zij een hervormingspartij is die maatschappelijke instituties en structuren ingrijpend wil veranderen. Zoals hierboven betoogd was daar ook wel enige reden voor, omdat de verwachting van wat ingrijpende hervormingen opleveren in het verleden wat al te rooskleurig waren. Maar langzamerhand is de PvdA wel wat erg ver naar de andere kant gaan overhellen en dreigde zij in conservatieve hoek terecht te komen door vooral bestaande instituties in stand te willen houden.

Dit culmineerde in het overheidsbeleid waarvoor zij mede verantwoordelijkheid droeg aan het begin en in de nasleep van de Grote Recessie (Balkenende IV van 2007-2010 en Rutte II van 2012-2017). Het voornaamste doel leek in deze periode te zijn om weer terug te keren naar de wereld van vóór de financiële crisis. Sinds de PvdA na de laatste verkiezingen, waarin zij genadeloos door de kiezer werd afgestraft, weer in de oppositie zit, lijkt zij langzamerhand weer wat meer geloof te krijgen in de mogelijkheden om de maatschappij in de gewenste richting bij te sturen en zo stap voor stap een wat rechtvaardiger samenleving te creëren.

Daarvoor is het niet per se nodig om met voorstellen voor een ingrijpende stelselherziening te komen, maar kan een goed afgewogen pakket aan kleinere hervormingsvoorstellen worden gepresenteerd. Daarbij helpt het natuurlijk wel als je weet waar je uiteindelijk wilt uitkomen ('de stip op de horizon' zoals dat tegenwoordig heet), zodat je die relatief kleine hervormingen kunt toetsen aan de vraag of we daarmee een stapje dichterbij het uiteindelijke doel — dat waarschijnlijk nooit zal worden bereikt — komen. Bovendien kun je dan ook een

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

wenkend toekomstperspectief schetsen om maatschappelijke steun voor je hervormingsvoorstellen te verwerven. Dat klinkt allemaal wat minder spannend dan een warm pleidooi

voor compleet nieuwe instituties. Maar beter een wat minder hoogdravend en idealistisch verhaal als er meer kans is dat daarmee concrete stappen vooruit kunnen worden gezet.