

# Nederlandse institutes behoeven revival

Raymond Gradus en Maarten Neuteboom

*Raymond Gradus* (1962) is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector en Non-profit organisaties aan de Vrije Universiteit.

*Maarten Neuteboom* (1983) is wetenschappelijk medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en docent aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

17

Nederland zit in een politieke, sociale en economische recessie, die het vertrouwen van mensen doet eroderen. Het politieke landschap is versnipperd, kiezers zijn op drift en de polder slaagt er lang niet altijd in om gezamenlijk op te trekken. In plaats van met de vinger naar elkaar te wijzen, zijn politiek en samenleving op elkaar aangewezen. Nederland heeft daartoe een institutionele revival. Zo is het van belang dat kiezers meer mogelijkheden krijgen om een herkenbare volksvertegenwoordiging te kiezen. De polder kan op zijn beurt aan kracht winnen door zich toe te leggen op regionale aspecten, zoals de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

18

1. Onzekerheid en onbehagen

Als iets de afgelopen jaren duidelijk is geworden, is het dat burgers in toenemende mate hun vertrouwen in instituties verliezen. In een peiling naar de oorzaken hiervan wijst socioloog Paul Schnabel in *De Balkenende-balans* op de roerige periode die Nederland lijkt door te maken: "De eerste tien jaren van deze eeuw kunnen gemakkelijk als rare jaren omschreven worden. Twee politieke moorden, twee recessies, twee periodes van hoogconjunctuur, vijf kabinetten van steeds wisselende samenstelling, een veelbesproken verlies van vertrouwen in de instituties van onze samenleving tot aan de wetenschap en de rechterlijke macht toe."<sup>1</sup> Inmiddels is het tweede decennium drie jaar onderweg en is Nederland alweer een recessie en een kabinet verder. Deze recente ontwikkelingen lijken te bevestigen wat Schnabel in de marge van zijn genoemde terugblik voorspelde: "De toekomst is voor de meerderheid van de bevolking [...] geen aantrekkelijk perspectief. Zekerheden en tradities zijn verloren gegaan en de angst is groot dat de toekomst minder aantrekkelijk zal zijn dan zeker het laatste kwart van de vorige eeuw. Het idee dat hun kinderen het minder goed zullen gaan krijgen dan zichzelf, is

<sup>1</sup> Een speciaal nummer van *Christen Democratische Verkenningen* waarin een balans wordt opgemaakt van acht jaren kabinetten-Balkenende. Zie: Paul Schnabel, 'Geen gemakkelijke tijd', in: Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus en Jos van Gennip (red.), *De Balkenende-balans*, Amsterdam: Boom, 2010, p. 32. Zie ook: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*, Den Haag, 2009.

een bron van onrust. Het onbehagen dat nu al tien jaar in onze samenleving gevoeld wordt, heeft misschien minder te maken met ontevredenheid over hoe het nu is dan met onzekerheid over waar het heen gaat.”<sup>2</sup>

In Nederland is kortom sprake van wat men een politieke, sociale en economische recessie zou kunnen noemen, die het vertrouwen van mensen doet eroderen. In deze bijdrage zal tegen de achtergrond van deze wijdverbreide vertrouwenscrisis worden verkend of de Nederlandse politieke architectuur aan herziening toe is. Immers, steeds krachtiger dringt zich de vraag aan ons op of de politiek nog wel goed in staat is om consistente beslissingen te nemen. Het antwoord op die vraag is ook van belang voor onze sociaaleconomische polderordering.

In het korte bestek van dit artikel kan slechts worden volstaan met het schetsen van een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Een belangrijke eerste vraag is dan hoe om te gaan met de toenemende versnippering van het politieke landschap? Vervolgens zal worden ingegaan op de ‘polderinstituties’. Hoe ziet de rol van de polder in de eenentwintigste eeuw eruit? Tot slot wordt stilgestaan bij het belang van een dragende middenklasse. Uiteindelijk functioneren de instituties die wij bespreken toch op de bodem van een samenleving en zijn ze daar niet los van te denken.

19

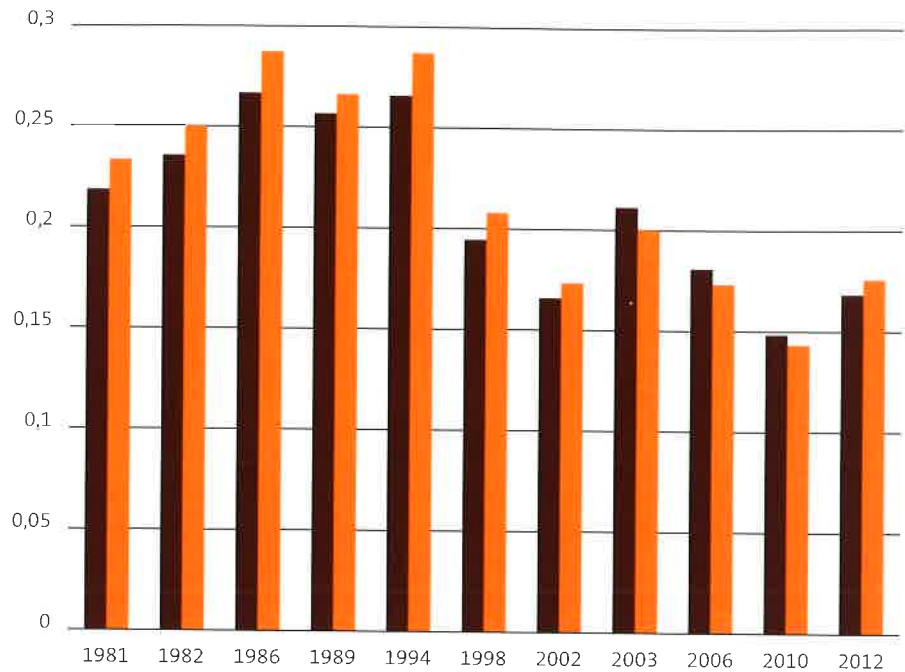
### **Hoe versnipperd is ons politiek landschap?**

Het hedendaagse politieke landschap is meer versnipperd en volatieler geworden in de afgelopen decennia. Maar de vraag is hoe groot die verandering precies is. Een maatstaf voor versnippering is de concentratie-index van de politieke partijen die in het parlement zijn vertegenwoordigd.<sup>3</sup> De versnippering is groter naarmate de concentratie-index een geringere waarde heeft. Als er bijzonder veel partijen met elk een klein aantal zetels in het parlement zitting hebben, tendeeft de waarde van de index naar nul. Als één partij beslag op nagenoeg alle zetels weet te leggen, beweegt de waarde van de index – omgekeerd – naar één.

<sup>2</sup> Paul Schnabel, ‘Geen gemakkelijke tijd’, p. 34.

<sup>3</sup> Deze index is gelijk aan de som van de gekwadrateerde aandelen van de politieke partijen in het totaal aantal zetels in het parlement.

Figuur 1. De concentratie-index politieke partijen bij Tweede Kamer-verkiezingen 1981-2012



Bron: Donders & Gradus.<sup>4</sup>

Figuur 1 toont de concentratie-index voor de Tweede Kamer bij elk van de verkiezingen die plaatsvonden in de periode 1981–2012.<sup>5</sup> De figuur illustreert dat de concentratie-index sinds de verkiezingen van 1998 een stuk lager is dan daarvoor. De concentratie-index op basis van de verdeling van de stemmen en die op basis van de zetels bedroegen bij de verkiezingen van 2010 achtereenvolgens 0,15 en 0,14, maar de verkiezingen van 2012 laten weer een voorzichtige beweging richting achtereenvolgens 0,17 en 0,18 zien.

<sup>4</sup> Jan Donders & Raymond Gradus, *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv, 2012, p. 67.

<sup>5</sup> Weergegeven is zowel de index die valt te berekenen op basis van de verdeling van de zetels in de Tweede Kamer over de politieke partijen, als de index die resulteert op basis van de verdeling van de stemmen over de politieke partijen.

## Hoe kan de politiek nog overtuigen?

De conclusie is gerechtvaardigd dat het politieke landschap vooral sinds 1998 steeds meer versnipperd is geraakt. Tegelijkertijd is het nog te vroeg om te spreken van een eenduidige trend. Behalve versnippering is ook sprake van een electoraat op drift. De voorheen grote volkspartijen – CDA, PvdA en VVD – konden tot in de jaren negentig steevast rekenen op het leeuwendeel van de Tweede Kamerzetels. Door onder meer de secularisatie en de opkomst van protestpartijen en populistische partijen zijn kiezers veel minder trouw geworden aan een bepaalde partij, waardoor verkiezingsuitslagen telkens resulteren in enorme verschuivingen. Politieke partijen zijn daarmee veel afhankelijker geworden van de waan van de dag en in de ban geraakt van opiniepeilingen. Het heeft er alle schijn van dat politiek gewin op de korte termijn steeds vaker prevaleert boven een stabiel beleid voor de lange termijn.

Een vervolgvraag is hoe met deze ontwikkelingen moet worden omgegaan. Volgens sommigen is het door de versnippering en volatiliteit van de politiek bijna onmogelijk geworden een langetermijnbeleid te voeren. Om die reden pleitte VNO-NCW voorzitter Wientjes onlangs voor het invoeren van een kiesdrempel.<sup>6</sup> Zijn pleidooi is geenszins onbegrijpelijk en veel landen kennen ook daadwerkelijk een kiesdrempel.<sup>7</sup> Toch heeft dit instrument niet onze directe voorkeur. Het past niet alleen lastig in de Nederlandse verhoudingen, die een pluriforme traditie kent waarin minderheden in het parlement goed vertegenwoordigd zijn, maar het is ook de vraag of een kiesdrempel het probleem oplost. Verwijzing naar een land als Duitsland volstaat niet, omdat dan te zeer één enkel element uit een evenwichtig samenhangend kiesstelsel wordt gelicht en vervolgens als het ei van Columbus wordt gepresenteerd voor Nederland. Voeg daarbij dat landen met andere kiesstelsels momenteel vergelijkbare *deadlocks* kennen (neem bijvoorbeeld de Verenigde Staten).

Het lijkt er eerder op dat de Nederlandse problemen niet op zichzelf staan en dat vrijwel alle westerse landen met dieperliggende problemen worstelen, die vervolgens de uiteenlopende democratische systemen onder druk zetten.<sup>8</sup> Eén van die fundamentele problemen is onmiskenbaar de hervorming van de verzorgingsstaat en het terugdringen van (staats)schulden. De

6 Zie: Bernard Wientjes, 'Overheidslezing 2013', d.d. 4 november 2013.

7 Duitsland kent bijvoorbeeld een kiesdrempel van vijf procent, die leidt tot de uitsluiting van kleine partijen.

8 Zie: Maurice Adams, Hans-Martien ten Napel & Maarten Neuteboom (red.), *Democratie onder druk?*, Amsterdam: Boom, 2012.

(toenemende) onbetaalbaarheid van de klassieke verzorgingsstaat zet grote druk op de politieke besluitvorming. Deze bestuurlijke onbeheersbaarheid is door de financiële crisis en eurocrisis alleen maar verergerd.

Hoe deze problemen het hoofd te bieden? Hoe kan de politiek overtuigen en staatsmanschap tonen bij de herordening van verantwoordelijkheden tussen de burgers, maatschappelijke instituties en de overheid? Daarbij kan het van belang zijn dat kiezers meer mogelijkheden krijgen om een herkenbare volksvertegenwoordiging te kiezen, bijvoorbeeld door kiezers twee stemmen te geven bij de verkiezing van de Tweede Kamer: landelijk en regionaal. Evenredige vertegenwoordiging blijft zo behouden, maar Kamerleden krijgen wel een eigen *constituency*.<sup>9</sup> Ten tweede is het noodzakelijk dat de slagkracht van het parlement wordt vergroot door fracties meer middelen te geven om eigen onderzoeken te verrichten en expertise op te bouwen.<sup>10</sup> Ten slotte zijn ook de politieke partijen zelf toe aan revitalisering. In toenemende mate ontbreekt het hen immers aan maatschappelijke verankering, terwijl juist politieke partijen functioneren als een beslissende brug tussen samenleving en overheid. Nodig is in ieder geval (1) een versterking van het inhoudelijk profiel van politieke partijen om zo de waan van de dag te doorbreken en de langetermijnkeuzes te kunnen maken; (2) leden dienen meer invloed te hebben op de keuze en benoeming van partijfunctionarissen en (3) partijen moeten hun relaties met het maatschappelijk middenveld serieus nemen en hun netwerken onder de bevolking verstevigen.<sup>11</sup>

22

### **Polderen: in de beperking toont zich de meester...**

De overheid en het maatschappelijk middenveld zullen ook in de toekomst op elkaar zijn aangewezen. De sociaaleconomische instituties hebben decennialang goed gefunctioneerd. Tot de verbeelding spreekt nog altijd het Akkoord van Wassenaar uit de jaren tachtig, waarin afspraken over loonmatiging werden gemaakt. Dit was ook hard nodig. De hoge inflatie en het beleid om de lonen automatisch aan de inflatie aan te passen, hadden het concurrerend vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven zwaar aangetast. In de centrale aanbevelingen van het akkoord kwamen de werkgevers- en werknemersorganisaties overeen de lonen te matigen. De rest van het succesverhaal is bekend. Nederland herstelde krachtig en het poldermodel werd één van de belangrijkste exportproducten.

9 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*, Den Haag, 2007, pp. 61-64.

10 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat*, p. 68.

11 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat*, pp. 136-137.

In andere fundamentele discussies was de voortrekkersrol van de polder echter minder zichtbaar. Toen eind jaren tachtig het aantal arbeidsongeschikten tot astronomische hoogte opliep, bleek het moeilijk om binnen het verband van de Sociaal Economische Raad (SER) overeenstemming te bereiken over maatregelen om deze stijging in te dammen. In 2001 werd de breed samengestelde commissie-Donner ingesteld. Deze commissie adviseerde om de arbeidsongeschiktheidsverzekering alleen toegankelijk te maken voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte mensen, die geen enkel perspectief hebben om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Vervolgens bracht de SER in 2002 een advies uit dat op hoofdlijnen overeenkwam met de aanbevelingen van de commissie-Donner.

Ook volgend was de SER in de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd. Na een jarenlange discussie werd in 2010 weliswaar een pensioenakkoord gesloten, maar het parlement heeft inmiddels besloten dat de AOW leeftijd sneller en geleidelijker omhooggaat dan in het pensioenakkoord was overeengekomen. In het recente regeerakkoord van het kabinet Rutte II wordt daar nog een schepje bovenop gedaan. Ook de wens van de sociale partners om de AOW-uitkering in de toekomst aan te passen aan de stijging van de verdiende lonen, in plaats van aan de contractloonstijging, werd terzijde gelegd, omdat dit eenvoudigweg tot forse extra uitgaven voor de overheid leidt.

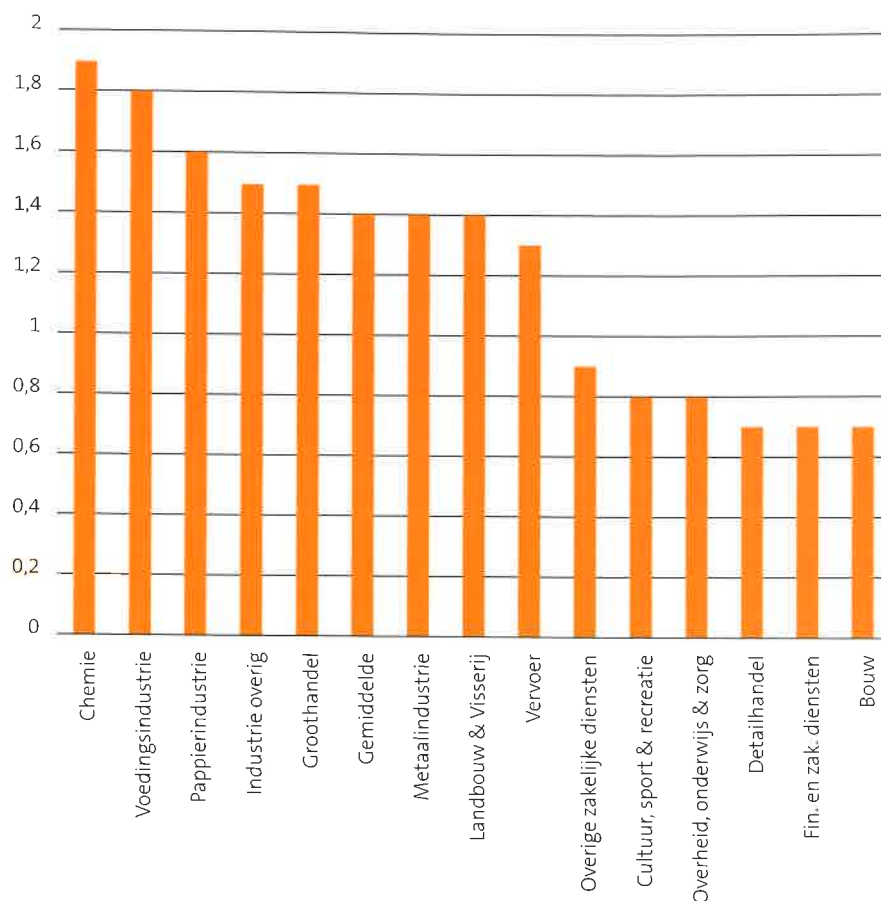
Uit deze voorbeelden blijkt dat de polderinstituties vooral hun kracht ontleen aan de rol in het arbeidsvoorwaardenproces en minder aan een bredere en directere verantwoordelijkheid voor het macro-economische beleid en de overheidsfinanciën. Dit sluit ook aan op een ontwikkeling die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan, namelijk dat het arbeidsvoorwaardenoverleg steeds decentraler gevoerd wordt.<sup>12</sup> Op zichzelf is dat een goede ontwikkeling, want dan kan beter rekening worden gehouden met de specifieke vooruitzichten en factoren van vraag- en aanbod in de betreffende deelmarkt.

Het meest pregnant komt dit naar voren in de loononderhandelingen. Uit de cijfers van de AWWN blijkt dat er per sector wordt gekeken naar specifieke vraag- en aanbodfactoren en ook rekening wordt gehouden met de specifieke economische omstandigheden. In de onderstaande figuur is voor 2013 de gemiddelde loonontwikkeling weergegeven.

---

12 Zie: Gradus en Beetsma (2013b)

Figuur 2. Contractloonstijging in 2013 (%)



Bron: AWWN-analyse.<sup>13</sup>

De gemiddelde loonstijging die werkgevers en werknemers afspraken in 2013 is 1,4 procent. Opvallend is dat het gemiddelde het resultaat is van twee extremen: hoge stijging in sectoren met een oriëntatie op de exportmarkt zoals de industrie, tegenover een lage stijging in de dienstverlening en de bouw, sectoren die het moeten hebben van de sukkelende binnenlandse markt. Zo zijn partijen in de chemie een loonstijging van gemiddeld 1,9 procent overeengekomen, in de bouw is dit slechts 0,7 procent. Ook is er een duidelijke samenhang met de economische conjunctuur. Hoe gunstiger

<sup>13</sup> Laurens Hartevelde, 'CAO-seizoen 2013: een dubbel beeld', in: *Werkgeven*, 2013, 5, pp. 16-17.



de sectorale conjunctuur, hoe hoger de contractloonafspraken (groothandel, landbouw en zorg), terwijl sectoren in economisch zwaar weer (bouw, financiële dienstverlening en detailhandel) ook lagere contractafspraken laten zien. Op decentraal niveau houdt men dus wel degelijk rekening met de specifieke omstandigheden van de sector.

Op andere terreinen kan het poldermodel nog aan kracht winnen. Een voorbeeld daarvan is het beroepsonderwijs. Er is alom ontevredenheid over de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Dit komt de toerusting van burgers, die zo hard nodig is in een vergrijzende samenleving, niet ten goede. Bij de pogingen dit op te lossen, is ook hier sprake van een onheldere taakverdeling tussen sociale partners en de overheid. In onze ogen zou de overheid vooral het kader moeten scheppen, waarbinnen onderwijsinstellingen en werkgevers hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Op deze wijze kan ook veel meer rekening worden gehouden met de specifieke behoeften in een regio en een steeds meer regionaliserende arbeidsmarkt.

### Het belang van een dragende middenklasse: koopkracht en burgerschap

Politiek en polder staan niet op zichzelf. De instabiliteit die daar op dit moment wordt waargenomen, hangt nauw samen met het onbehagen in de samenleving zelf. Een bloeiende economie, een stabiele politiek en een sterke samenleving kunnen niet bestaan zonder dragende middenklasse. Indien *"the center cannot hold; mere anarchy is loosed upon the world"*, zo dichtte de Engelse dichter William B. Yeats begin jaren twintig van de vorige eeuw.<sup>14</sup> Zo is het ook nu. Christendemocraten beschouwen de middenklasse dan ook niet omwille van loutere retoriek als de ruggengraat van de samenleving. Nee, zij is dat ook daadwerkelijk, zowel economisch als moreel.

Naar analogie van de welbekende koopman en de dominee zou men kunnen zeggen dat koopkracht en burgerschap hand in hand moeten gaan. Op beide punten staat de middenklasse momenteel onder druk.<sup>15</sup> Burgers zijn niet ten onrechte ongerust over hun welzijn nu vele hypotheek van huishoudens onder water staan, pensioenen onzekerder zijn geworden, de werkloosheid oploopt en middeninkomens met steeds hogere belastingen worden geconfronteerd. Groeibevorderende hervormingen op het terrein

14 William B. Yeats, 'The Second Coming', in: *The Dial*, 1920.

15 Zie: Marcel ten Hooven, Peter Cuyvers, Martijn Lampert & Jan Prij (red.), *Benauwd in het midden*, Amsterdam: Boom, 2008.

van de woningmarkt, arbeidsmarkt en pensioenen zijn (bikkelhard) nodig en het beslag van de overheid op de economie dient (fors) kleiner te worden (zie ook Gradus en Beetsma (2013b)).

Maar die ongerustheid van burgers is zeker niet alleen economisch. Onder andere uit het SCP-onderzoek *Burgerperspectieven* blijkt al jaren dat thema's als normen en waarden, respect en veiligheid (kortom, de vraag "hoe gaan we me met elkaar om in een steeds pluriformere samenleving?") velen bezighoudt. Behalve een institutionele *revival* behoeft Nederland dus ook een versterking van onze morele en sociale infrastructuur. Alleen zo kan een wenkend perspectief worden geboden als antwoord op de angst voor wegvallende zekerheden. Alleen zo ook kan de vlucht van de kiezer naar de flanken worden gestopt. Slechts op de vruchtbare bodem van een dragende middenklasse kunnen de polder en de politiek opbloeien in dienst van een florerende samenleving.

### Literatuur

- Maurice Adams, Hans-Martien ten Napel & Maarten Neuteboom (red.) (2012), *Democratie onder druk?*, Amsterdam: Boom (CDV winter 2012).
- Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus & Jos van Gennip (red.) (2010), *De Balancerende Balans*, Amsterdam: Boom (CDV winter 2010).
- Jan Donders & Raymond Gradus (2012), *Toegang tot de collectieve sector*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Raymond Gradus & Roel Beetsma (2013a), 'Wel of geen loonmatiging een achterhaald debat', in: *Me Judice*, 16 september 2013.
- Raymond Gradus & Roel Beetsma (2013b), "The Netherlands: in need of further reforms" in Vit Novotný (ed.), *From Reform to Growth: Managing the Economic Crisis in Europe*, Eburon Academic Publishers, pp. 295-312.
- Laurens Hartevelde (2013), 'CAO-seizoen 2013: een dubbel beeld', in: *Werkgeven*, pp. 16-17.
- Marcel ten Hooven, Peter Cuyvers, Martijn Lampert & Jan Prij (red.) (2008), *Benauwd in het midden*, Amsterdam: Boom (CDV Zomer 2008).
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007), *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*. Den Haag.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag.
- Bernard Wientjes (2013), 'Overheidslezing 2013', d.d. 4 november.
- William B. Yeats (1920), 'The Second Coming', in: *The Dial*.