

Economische orde en economisch overleg

Kort na de oorlog werden de grondslagen gelegd van de gemengde economische orde en van de instituties die deze orde bij uitstek representeren: de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad. Nog altijd spreken wij van een gemengde economische orde en bestaan SER en Stichting van de Arbeid. Maar er is in veertig jaar natuurlijk heel veel veranderd. In dit artikel schetst de auteur een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die de positie en het functioneren van de SER ingrijpend hebben gewijzigd. Ook in de huidige tijd echter ziet de auteur nog een belangrijke rol voor de SER weggelegd.

IR. TH. QUENÉ*

Inleiding

Voor de ontwikkeling van onze economische orde is het eerste decennium na de oorlog van doorslaggevende betekenis geweest. Na 1945 breidt de overheid haar bemoeienis met het economische leven niet alleen sterk uit, maar wordt deze bemoeienis ook algemeen geaccepteerd. Er ontstaat een samenspel tussen overheid en bedrijfsleven en binnen het bedrijfsleven tussen werkgevers en werknemers. De jarenlange hardnekkige crisis, de oorlogstijd waarin men elkaar als deelgenoten van lief en leed had ontmoet, de algemeen gevoelde noodzaak van snelle wederopbouw en herstel en de ontwikkeling van een activistische keynesiaanse economische politiek schiepen alle te zamen een voedingsbodem voor dit samenspel. Tinbergen introduceerde in deze tijd de term 'gemengde economie' om aan te geven dat de introductie van een actief macro-economisch beleid en van ordeningspolitieke wetten en instituties binnen een aanvankelijk liberale kapitalistische economie geleid had tot een nieuwe, gemengde, economische orde. De besluitvorming in een dergelijke gemengde orde gebeurt met drie instrumenten: het prijsmechanisme, het overleg en het overheidsvoorschrift. In het eerste decennium komen ook de twee dragende instituties van deze orde tot stand: de Stichting van de Arbeid in 1945 en de Sociaal-Economische Raad in 1950.

Tot op de dag van vandaag zijn de beschreven economische orde en haar instituties in beginsel geaccepteerd. Nog altijd spreken wij van een gemengde economische orde en bestaan de SER en de Stichting van de Arbeid. Wel is er in de afgelopen decennia natuurlijk heel veel gebeurd. Daarbij zijn zowel structurele ontwikkelingen als machtsverhoudingen in het geding. In dit artikel ga ik hier nader op in, met de SER zelf als belangrijkste referentiepunt.

Het eerste naoorlogse decennium

Historisch en naar toonzetting gaat de Stichting van de Arbeid voorop. Kort na de bevrijding verschijnt het manifest *Aan de werkgevers en werknemers van Nederland*. Daarin maken de voormannen van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties de oprichting van de Stichting bekend "tot bevordering van de sociale vrede, orde en rechtvaardigheid". De Stichting voorziet in een gemeenschappelijk overleg op sociaal gebied en stelt zich ten dienste van de overheid "ter vervulling van opdrachten ten bate van het algemeen belang". Drees, die gedurende de oorlog in het geheim aan de vorming van de Stichting had meegewerkt, erkent als minister van Sociale Zaken binnen enkele weken de Stichting als officieel adviesorgaan van de regering. Daarmee is centraal advies en overleg geboren.

De vorming van een nieuwe structuur voor de bedrijfsorganisatie, waarvan de SER het hoogste bestuursorgaan is, verloopt aanmerkelijk moeizamer. Zoals bekend is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie behalve in landbouw, detailhandel, ambacht en nog enkele sectoren niet van de grond gekomen, met name niet in de industrie. Dat aanvaarden we nu. In de jaren veertig en vijftig lag dat anders: rond de totstandkoming van de publieke bedrijfsorganisatie (pbo) hebben uiterst principiële debatten plaatsgevonden over economische gemeenschaps- en zelfverantwoordelijkheid, over de aanvaardbaarheid van een corporatieve ordening binnen een parlementair-democratische staatsstructuur, enzovoort. Ik vermeld dit, niet om een uitbreiding van de pbo vandaag opnieuw aan de orde te stel-

*Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad. Dit artikel is een verkorte versie van de inleiding die is gepresenteerd op het Drees-symposium op 20 mei 1989 te Rotterdam.

len, maar omdat het niet bereiken van de doelstellingen van de pbo in de jaren vijftig het gezicht van de economische orde mede heeft bepaald.

De discussie rond de pbo staat niet in de weg dat de SER snel een centrale functie krijgt als adviesorgaan voor de ministers omtrent alle belangrijke maatregelen op sociaal of economisch gebied, die zij voornemens zijn te treffen. In de periode 1950-1958 komen negenendertig adviezen tot stand, gemiddeld vijf per jaar. Het belang van de onderwerpen van de adviezen is groot; zij raken kernpunten van economische politiek. Ik denk dan aan zeven adviezen over de loon- en prijspolitiek, adviezen over toezicht kredietwezen en economische mededinging, zo'n tien adviezen over sociale verzekeringswetten, zoals AOW, AWW, kinderbijslag-, wachtgeld-, werkloosheid- en ziekenfondsverzekeringen, twee over landbouwpolitiek en een over volkshuisvestingsbeleid. Opvallend is het ontbreken van fiscale politiek en industrialisatiepolitiek. Veelal vindt langs de hoofdlijnen van de uitgebrachte adviezen vervolgens ook de besluitvorming door de regering plaats.

De vergaderingen zijn – tot 1971 – besloten, en dat weerspiegelt zich in de gedachtenwisseling. Er is weinig sprake van 'statements'; men discussieert vrij informeel. In de uitingen weerspiegelt zich wel een bewustzijn, voor een hoge en verantwoordelijke taak te staan; de waardigheid van de SER komt regelmatig met zoveel woorden ter sprake. Dit alles neemt niet weg dat de unanimiteit veel geringer is dan wij ons nu voorstellen: van de negenendertig adviezen waren er slechts zestien unaniem, een score van 40 procent.

Het tempo van advisering is hoog; diverse adviezen komen in enkele maanden tot stand. Van een formele raadpleging van de achterban is nergens een spoor aanwezig. In de adviezen treft de analytische onbevooroordeeldheid in de formulering; zij zijn als het ware meer WRR- dan SER-achtig van toon. In klare bewoordingen worden voor- en nadelen voor werkgevers en werknemers opgesomd van bepaalde voor ogen staande beleidsmaatregelen. De formuleringen doen vermoeden dat de invloed van de kroonleden en het secretariaat groot moet zijn geweest en dat hun preoccupatie meer heeft gelegen in de objectieve analyse en het scheidsrechter zijn dan in het bruggen bouwen.

Ik zou het er goed van de vroege jaren vijftig op het punt van economische orde en economisch overleg en van rol en positie van de SER als volgt samen willen vatten:

- na de oorlog komt een gemengde economische orde tot stand in de zin zoals Tinbergen deze omschreef: een actief macro-economisch beleid en orderingspolitieke wetten en instituties binnen een liberale kapitalistische economie. Hierin hebben ook de organisaties van werkgevers en werknemers een belangrijke stem;
- afgezien van enkele sectoren (landbouw, detailhandel, ambacht) komt er geen door de overheid geleide bedrijfsorganisatie tot stand; het getij hiervoor is al verlopen als de vooral door de KVP beïnvloede raamwet voor de pbo wordt aangenomen. Voor de Partij van de Arbeid, die eerder geijverd had voor zulk een organisatie om de overheidsinvloed in het bedrijfsleven te vergroten, zijn een sterk door de overheid beheerste sectorstructuurpolitiek en een medezeggenschapspolitiek in de bedrijven kennelijk minder belangrijk dan de macro-economische sturing en ordening, die na de oorlog tot stand komt. Nóg belangrijker is wellicht dat na decennia van sociaal-democratische oppositie de PvdA eindelijk regeringsverantwoordelijkheid kan dragen. Er zijn aanwijzingen, onder andere in het programma dat Drees in april 1945 in *Vrije Gedachten* publiceert, dat ook Drees' eigen aandacht en voorkeur meer uitging naar macro-economische sturing dan naar de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en ondernemingsgewijze medezeggenschap;
- in de gemengde economische orde is de adviserende

rol van de SER een belangrijk orderingspolitiek instrument. Organisaties van werkgevers en werknemers hebben in georganiseerd verband wezenlijk invloed op kernpunten van de sociaal-economische besluitvorming, zoals op lonen, prijzen en sociale zekerheid; essentieel is ook dat deze besluitvorming op centraal niveau plaatsvindt;

- de harmonie betreft eerder een gezamenlijk gevoel van zware verantwoordelijkheid of zelfs van roeping dan van overeenstemming over het te voeren beleid; in concrete situaties zijn de tegenstellingen markant en worden deze ook markant verwoord;
- ondanks het regelmatig ontbreken van unanimiteit wordt er weinig in termen van structureel machtoverwicht van werkgevers of werknemers gedacht: de lonen zijn beheerst en er wordt nauwelijks gestaakt, maar de invloed van de vakbeweging is vergeleken met voor de oorlog sterk gegroeid en dit wordt door de werkgevers in grote lijn geaccepteerd hetgeen zich onder andere weerspiegelt in de snelle verbetering van de sociale zekerheid; men reflecteert – maar dan buiten de SER – nu eerder over de teloorgang van de standen dan over de (achterhaalde) klassenstrijd;
- binnen de SER hebben kroonleden en secretariaat een zware positie: zij domineren in probleemstelling en de keuze van oplossingsrichting; hun rol ligt eerder hierin en in die van scheidsrechter dan van bruggenbouwer via compromisformules; in de nood der tijden is het gezag van de deskundigen groot;
- in enkele jaren is ook de SER zelf tot machtsfactor gegroeid; in het Nederlandse organisatieleven spelen de verbonden van werkgevers en werknemers een belangrijke rol. De doorslaggevende betekenis die de regering soms aan de adviezen hecht, wekt de onrust van de oppositie in het parlement, die zich buiten spel gesteld voelt. Consequenties heeft dit echter niet;
- de positie van de SER wordt mede beïnvloed door de positie van de regering: zij is en gedraagt zich als hoge overheid. Waar de ministers, Drees voorop, zich al uiterst gereserveerd opstellen tegenover de geestverwant fracties – er heerst een groot machtoverwicht van de regering tegenover het parlement – geldt dat zeker voor contacten met maatschappelijke organisaties. Hun invloed moet zich dan ook door de voordeur doen gevoelen – via een schriftelijk advies van goed niveau en krachtig draagvlak – en niet via lobby aan de keukendeur.

Veertig jaar later

Sindsdien is er veel gebeurd. In 1963 werd de geleide loonpolitiek losgelaten. In de tweede helft van de jaren zestig hadden we onze korte gouden eeuw, met hoge groei en volledige werkgelegenheid. In de jaren zeventig werd de wenselijkheid van economische groei ter discussie gesteld, holde de sterke stijging van de arbeidsinkomensquote de winsten te veel uit en raakte de publieke sector in het ongerede onder andere door een te verstrekkend stelsel van automatische koppelingen. In de jaren tachtig werden we eerst geconfronteerd met een dan ongewenste nulgroei, maar we krabbelden uit het dal dank zij een lange hausse in de wereldeconomie en vrijwillige afspraken over loonmatiging en werkgelegenheid tussen sociale partners; klemmend blijven evenwel de hoge werkloosheid en het grote aantal arbeidsongeschikten.

Opvallend is, dat de principiële of zo men wil, ideologische discussie over onze orde, die in de jaren veertig en vijftig zo heftig werd gevoerd, vrijwel is verstomd. Zelfs bij gebeurtenissen die hoogst waarschijnlijk veertig jaar tevo-

ren onmiddellijk in een principiële context zouden zijn geplaatst, zoals het terugbrengen of beëindigen van staats-deelneming in KLM, DSM en Postbank of van overheids-invloed in pbo en arbeidsvoorziening, ontstaan overwegend pragmatische discussies over de na te streven positie van overheid, markt en sociale partners. Het overlegklimaat typeerde ik in 1985 met 'transactie', na harmonie en polarisatie, een term die ook nu nog toepasselijk is. De vraag is, welke ontwikkelingen van enigszins blijvende aard nu en in de naaste toekomst economische orde en economisch overleg beheersen en aanleiding geven tot verschuivingen in de posities van overheid, werkgevers en werknemers. Opnieuw gebruik ik dan de SER als ervaringsbron en uitkijkpost en noem acht punten.

Visie op de rol van de overheid

Het laagtij van de invloed van overheid en politiek op maatschappelijke en economische ontwikkeling is de kentering voorbij. In de eerste helft van de jaren tachtig overheerst – anders dan in de jaren vijftig – een gevoel dat politiek en overheid nauwelijks bij machte zijn invloed uit te oefenen op de vormgeving van de samenleving. Een aantal problemen – de bewapeningswedloop, het milieu en de groeiende welvaarts kloof met de ontwikkelingslanden – wordt als te groot en onbeïnvloedbaar ervaren. De open economie van Nederland stelt ons zo bloot aan de internationale concurrentie dat ruimte voor een eigen beleid nauwelijks meer aanwezig lijkt. Maakbaarheid en sturing lijken een illusie; uit overtuiging of gelaten aanvaarding is het beter de zaken aan de markt over te laten, in elk geval aan de overheid slechts een laag profiel te geven. Deregulering en privatisering worden trefwoorden.

Tot deze opstelling draagt ook het politicologische 'inzicht' bij dat het algemeen belang – in de jaren vijftig nog zo sterk onderstreept – eigenlijk niet bestaat. Met die benadering kan ik zelf moeilijk uit de voeten. Liever constateer ik dat het algemeen belang moet worden nagestreefd en dat de vraag wat in het algemeen belang is, kernvraag van politieke discussie dient te zijn. Daar gaan we ook weer naar toe; het keerpunt is gepasseerd.

In de internationale situatie is de verstarring tussen oost en west eindelijk doorbroken en zijn akkoorden gesloten die nog slechts enkele jaren geleden voor onmogelijk werden gehouden. Als ergens is getoond dat politiek ertoe doet, dan wel hier. Ook in de internationale economische politiek is weer beweging gekomen. De GATT is opnieuw van wal gestoken met de hoopvolle verklaring van Punta del Este en heeft na een mislukte 'mid-term review' nu Genève overleefd. De Europese Gemeenschap heeft een groot nieuw elan getoond; de totstandkoming van de Europese binnenmarkt aan het eind van 1992 spreekt tot de verbeelding; het rapport-Delors is een volgende stap.

In eigen land zijn er tekenen van een positieve herwaardering van de verantwoordelijkheid van de overheid voor maatschappelijke ontwikkelingen: de Vierde nota ruimtelijke ordening, de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Nationaal Milieubeleidsplan. Een interessante illustratie van de kentering in de gedachten over de terugtrekkende overheid vind ik ook de discussie over de uitgavenquote van de publieke sector, die door CDA-fractie leider De Vries in de politieke discussie is gebracht. Naar zijn oordeel zouden de overheidsuitgaven zich op de lange termijn moeten stabiliseren op rond 60 procent. Kennelijk acht De Vries de mogelijkheden en wenselijkheden van een verdere reductie slechts beperkt; het huidige percentage waarmee hij het vergelijkt is immers 64,5. Voorkeur voor een drastisch verder terugtrekkende overheid spreekt hieruit niet. De positieve herpositionering van politiek en overheid juich ik toe. Zij zal de SER en de Stichting van de Arbeid weer meer in het beeld brengen, mogelijk echter de laatste meer dan de eer-

ste. Wel zal het zaak zijn te voorkomen dat de wijzer opnieuw te ver doorslaat. Kreten als 'de verbeelding aan de macht' enerzijds en 'terugtrek van de overheid' anderzijds lossen werkloosheid en armoede niet op. Daarvoor is onder andere nodig dat overheid en marktpartijen samenwerken en onbevangen oog hebben voor de sterke en zwakke kanten van markt- en budgetmechanisme. Het is vooral de vraag hoe de verantwoordelijkheid voor de outsiders op de arbeidsmarkt door overheid en insiders, ook financieel, kan worden gedeeld.

Internationalisering

De internationalisering neemt in snel tempo toe. Sedert 1950 is sprake van een vrijwel continue groei van de wereldhandel. Het handelsvolume in industriële producten is vertwintigvoudigd. Bovendien lag de groei van het wereldhandelsvolume vrijwel steevast boven die van de wereldproductie. De interdependentie van de landen werd dus steeds groter. De protectie nam drastisch af. Als resultaat van zeven GATT-ronden zijn de gemiddelde tarieven op industriële producten in geïndustrialiseerde landen gedaald van 40 procent in 1947 tot 5 procent nu. Er vond een sterke schaalvergroting plaats in industrie en diensten; tal van transnationale ondernemingen zijn ontstaan. Omgekeerd zijn de gevolgen van internationale verstoringen ook groot: men denke bij voorbeeld aan de oliecrisis, aan overproductie in landbouw en wereldscheepsbouw of aan de ingrijpende gevolgen van snel wisselende dollarkoersen.

De groeiende internationale afhankelijkheid weerspiegelt zich ook – en wordt gevoed door – de opkomst van nieuwe centra van besluitvorming: nu voor alles Brussel, dat stuw naar de totstandkoming van één Europese markt in 1992. De internationale doorverbindingen verkleinen natuurlijk de eigen nationale beleidsruimte, hetgeen ook invloed heeft op de positie van de SER. Zijn macro-economische gezichtspunten verliezen bij voorbeeld aan relevantie, maar ook zijn bewegingsvrijheid op andere terreinen, bij voorbeeld dat van de inrichting van de sociale zekerheid, neemt af. Tekenend is dat in het recente Weduwen- en wezenadvies een omvangrijke bijlage is opgenomen over de internationale verdragsbestendigheid van de voorstellen. Zoiets was in de jaren vijftig niet nodig.

Micro-macro-debat

Het onbeslechte debat tussen macro- en micro-economie leidt tot een verminderd prestige van het macro-economische beleid. Voor de SER is hier vooral de visie van het Ministerie van Economische Zaken van belang. Zijn secretaris-generaal Rutten geeft vijf hoofdlijnen van economische politiek, die "duidelijk en gemakkelijk toepasbaar zijn en geen acrobatische toeren vergen van macro-economische professoren en econometrische modellen". Deze regels zijn – enigszins verkort weergegeven – koppeling van de gulden aan de mark, vrije loon- en prijsvorming, afzien van ambitieuze conjunctuurpolitiek met name op budgettair gebied, zodanige beperking van het overheidstekort dat rente-uitgaven en staatsschuld niet sneller stijgen dan het nationaal inkomen en zodanige hoogte van belastingen en overheidsuitgaven, dat een goede marktwerking een redelijke kans krijgt, dat wil zeggen toewerken naar marginale belasting- en premietarieven van minder dan 50 procent. Het is duidelijk, dat een dergelijke visie diverse instrumenten van economische politiek bij voorbaat en principieel buiten werking stelt. Voor de SER als advieslichaam is dit niet doorslaggevend – die behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid –, maar het beïnvloedt zijn opereren wel. Een toetssteen wordt het komende middellange-termijnadvies 1990-1994 dat nog voor de kabinetsformatie zal worden uitgebracht: zal het uitsluitend gericht zijn op allocatie, of ook op verdeling en hoe breed zal het beleidsinstrumentarium zijn dat nodig wordt geacht?

Onderhandelen op vele fronten

Het kabinet ziet formele advisering door sociale partners eerder als van incidentele dan van structurele waarde. Dit doet afbreuk aan het consensusmodel. Om te beginnen wordt gewerkt met gedetailleerde regeerakkoorden. Dit is begrijpelijk in een noodsituatie, maar niet functioneel wanneer er meer beleidsopties zijn. Het overleg op centraal niveau wordt dan verlamd. Ook wanneer wél overleg plaatsvindt of advies wordt gevraagd, werken strakke regeerakkoorden belemmerend: al heeft de SER in zijn advisering een eigen verantwoordelijkheid, men neigt er toch toe binnen de grenzen van het regeerakkoord te blijven, zeker als dit een deel van de raad goed uitkomt.

Het kabinet ziet zich zelf voorts eerder als partij tussen partijen dan als overheid boven partijen. Mitsdien denkt het eerder in termen van onderhandeling dan van regelgeving. In overeenstemming hiermee kiest het zijn onderhandelingsonderwerpen ad hoc. Dit brengt bewindslieden ertoe eerder contact te zoeken met afzonderlijke werkgevers- en werknemersorganisaties of met deze gezamenlijk in de Stichting van de Arbeid, dan een advies te vragen aan de SER. Soortgelijke processen van onderhandeling vinden ook plaats tussen de Europese Commissie en de sociale partners, soms met doorverbindingen naar de nationale regeringen. Er ontstaat daardoor een onzichtbare lobby-cultuur, die niet bevorderlijk is voor doorzichtigheid en controlebaarheid van de besluitvorming, noch voor duidelijk gezamenlijk genomen verantwoordelijkheid.

Machtsverhoudingen

De machtsverhoudingen tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties, vooral bepaald door de situatie op de arbeidsmarkt, tenderen naar groter evenwicht. In de jaren zeventig schortten werknemers hun medewerking aan de SER op, in de jaren tachtig wordt de agenda van de SER relatief sterk door werkgevers beheerst. In de toekomst ligt meer evenwicht in de lijn der verwachting. Voor de werking van de SER is dit gunstig: hij gedijt het beste als partijen aan elkaar zijn gewaagd. Vanuit dit gezichtspunt is de recente versterking van de positie van de vakbeweging toe te juichen.

In de opstelling van partijen in de jaren zeventig en tachtig weerspiegelt zich overigens dat partijen de SER in de laatste decennia meer instrumenteel zijn gaan zien. Het sociaal-economische overleg is minder dan in de jaren vijftig een waarde op zich en meer een kwestie van opportuniteit: wordt het eigen belang hierdoor gediend of niet. Hier ligt een verband met mijn eerste punt: waar men de samenleving minder als beïnvloedbaar ziet, definieert men zijn eigen organisatie eerder als belangenbehartiger dan als medehouder van het algemeen belang. Geen wonder dat de internationaal unieke term 'sociale partners' in de jaren vijftig is gemunt en niet nu.

Decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg

Decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg vermindert de belangstelling voor beleidsvorming op nationaal niveau. Door het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg neemt zowel aan de kant van de werkgevers- als van de werknemersorganisaties de positie van de bedrijfstakorganisaties en bonden toe en die van de centrales af. De centrales hebben er daardoor meer moeite mee dan vroeger, de resultaten van een unaniem SER-advies door hun achterban aanvaard te krijgen. Indien dit al lukt vergt het niet zelden meer tijd. Een ander bezwaar van de decentralisatie is, dat nationale economische desiderata, bij voorbeeld van loonmatiging, balansverkorting of werkloosheidsbestrijding wat minder gewicht in de schaal leggen, hetgeen advisering op nationaal niveau kan bemoeilijken. Naar mijn opvatting hebben bonden en bedrijfstakorganisaties er te weinig oog voor, dat hun maatschappelijke positie op den duur wordt

gedragen door hun doorverbinding met de nationale tafels van onderhandeling, overleg, advies en besluitvorming. Ik bepleit uitdrukkelijk géén terugkeer naar centrale loonpolitiek, maar men moet oog blijven houden voor de keerzijde van de medaille, zeker als de decentrale organen te veel met hun rug naar nationale desiderata gaan staan. Centraal overleg en advies blijven van waarde; hierbij gaat het mij overigens meer om de continue afstemming en vorming van gemeenschappelijke inzichten dan om de soms wat rituele vorm van telkens nieuwe 'centrale akkoorden'.

Lokale overheid

De betekenis van het lokale en regionale niveau neemt toe. Meer dan vroeger zijn gemeente- en provinciale besturen van dag tot dag in de slag met het bedrijfsleven over vestiging en uitbreiding van ondernemingen, over stedelijke infrastructuur of openbare orde. Op het terrein van sociaal beleid spelen de gemeentelijke sociale diensten en de arbeidsbureaus een wezenlijke rol. In Rotterdam is het gelukt tussen gemeentelijke overheid, werkgevers en werknemers een 'centraal akkoord' te sluiten over hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid, waaronder de werkgelegenheid. In provincie en gemeente lukt collegiaal bestuur aanzienlijk beter dan op rijksniveau: besturen is daar niet zelden vruchtbaarder. Bovendien is daar de doctrine niet minder overheid, maar betere overheid. In dit verband valt misschien een historische parallel te trekken: zo goed als in de jaren twintig en dertig – met de frustratie van eeuwigde oppositiepartij in Den Haag – de glansnummers van het socialistische bestuur zich op stedelijk niveau voordeden, zo goed geldt dit nu. Niet voor niets hebben – of hadden? – kamerleden belangstelling voor wethoudersposten.

Andere adviesorganen

De concurrentie met andere adviesorganen is verscherpt. In de jaren vijftig was er op sociaal-economisch terrein slechts één adviesorgaan: de SER. Andere adviesorganen waren er trouwens überhaupt nauwelijks. Sedertdien is er een hele proliferatie opgetreden, voor vrijwel ieder directoraat-generaal kwamen er zelfs verscheidene raden. Op zijn beurt heeft dat weer tot reactie geleid; de regering heeft er in de loop van de jaren tachtig weer honderden opgeheven.

Externe beleidsadvisering in formele zin gebeurt nu vooral langs drie lijnen: door vertegenwoordigende adviesorganen zoals de SER, door een vast deskundigencollege zonder representatie zoals de WRR, en door deskundigencommissies ad hoc, zoals de commissies-Wagner, -Dekker, -Oort en -Montijn. De vroeger meer voorkomende staatscommissies spelen nu, buiten de wereld van Justitie en Binnenlands Bestuur, nauwelijks een rol.

Mijn persoonlijke voorkeur – dat zal niemand verbazen – gaat uit naar vaste adviescolleges als SER en WRR. Ik heb hiervoor drie redenen: hun instelling en taakopdracht berusten op het gezag van de gehele wetgever (regering en Staten-Generaal); zij hebben meer oog voor continuïteit van bestuur en voor de nevenwerking van hun adviezen op de belendende percelen van het overheidshandelen; ze zijn door hun blijvende aanwezigheid en cultuur sterker onderworpen aan maatschappelijke kritiek en parlementaire weging. (In de nabije toekomst zal voorts blijken, of de adviezen van de deskundigencommissies-ad hoc ook hun politieke leven voortzetten na het optreden van een nieuw kabinet). Maar eigen voorkeur of niet, de realiteit is thans, dat de markt voor beleidsadvisering trekken van een open markt heeft gekregen. Van een uit te oefenen aanspraak op beleidsadvisering is de facto minder sprake, ook al liggen adviesverplichtingen nog wel degelijk in de wet vast en zal in het geval van de SER de raad – in de praktijk dagelijks bestuur en voorzitter – de regering moeten blijven wij-

zen op de wettelijke verplichting hem te horen. Logischerwijze heeft de Raad van State in een aantal gevallen de regering ook op die verplichting gewezen.

In de geschetste open situatie is het van belang wat het adviesorgaan te bieden heeft. Een effectief advies zal moeten voldoen aan drie voorwaarden: intellectueel niveau, maatschappelijk draagvlak en politieke werking. Deze drie eisen geven in de meerderheid van de gevallen een representatief adviesorgaan als de SER een sterke positie, omdat hij, anders dan permanente of losse deskundigencolleges, ook maatschappelijk draagvlak en politieke werking kan bieden. Als evenwel bij voorbaat vaststaat, dat de SER principieel verdeeld is en niet naar consensus zal toegroeien wordt het aantrekkelijker een deskundigencollege in te schakelen. Dat zal het geval zijn wanneer de regering maatschappelijke doorbraken beoogt. Zulke innovatieve momenten trekken veel aandacht en publiciteit, maar zijn op de keper beschouwd schaars. Naast de rapporten-Wagner, -Dekker, -Oort en -Montijn staan in die zelfde periode enkele tientallen SER-adviezen.

De adviezen van de SER

Na mijn toer door de omgeving, kom ik aan de SER zelf. Ik beperk me tot zijn adviserende taak. Deze is ook nu veelzijdig. Op het terrein van het algemeen sociaal-economisch beleid is het belangrijkste advies het tweejaarlijkse middellange-termijnadvies. Het advies van 1986 formuleerde voor het eerst in samenhang de overeenstemming over de sociaal-economische doelstellingen tot 1990 en over de daarvoor in te zetten instrumenten, zoals de loonkostenmatiging, de reductie van het financieringstekort en de verkorting van het bruto-nettotraject. Daarmee was het voor de opstelling van het regeringsprogramma van belang. In het advies van 1988 stond de balansverkortings centraal, de gelijktijdige vermindering van belastingen, heffingen en subsidies over een breed front. Ook dit heeft politieke doorwerking gekregen, zij het mijns inziens nog te weinig. Het middellange-termijnadvies 1990-1994 zal op verzoek van het kabinet nog vóór de kabinetsformatie worden uitgebracht.

Op internationaal terrein bracht en brengt de raad adviezen uit over een aantal belangrijke elementen van het EG-beleid, zoals het budget van de Gemeenschap, het landbouwbeleid, de fiscaliteit, het overheidsaankoopbeleid en het mededingingsbeleid. Op het terrein van het economische structuurbeleid kwamen er komen aan de orde het Brundtland-rapport, de nota Volkshuisvesting, het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Nationaal Milieubeleidsplan. Opvallend is hier, dat de Raad zich beperkt tot het structuurbeleid van de overheid, maar de structurele ontwikkeling van het bedrijfsleven buiten de agenda houdt. Een vergelijking met de jaren vijftig, waarin ook het industrialisatiebeleid buiten behandeling werd gehouden, dringt zich hier op.

Op het terrein van de sociale zekerheid komen alle wetsontwerpen vrijwel zonder uitzondering in behandeling. Actuele hoofdonderwerpen zijn de algehele herziening van de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de structuur van de kinderbijslag, de aanvullende pensioenvoorziening voor werknemers en het stelsel van ziektekostenverzekering in de jaren negentig.

Op het terrein van het arbeidsrecht en het ondernemingsrecht waren en zijn eveneens wezenlijke onderwerpen aan de orde zoals het ontslagrecht, het enquêterecht, de herziening Arbeidswet 1919, herziening Wet op de ondernemingsraden en harmonisatie van vennootschapsrecht.

Op het terrein van het onderwijsbeleid staat uiteraard het beroepsonderwijs centraal, maar daarnaast komen ook onderwerpen als volwasseneneducatie, de eindtermen van het basisonderwijs en het hoger onderwijs- en onderzoekplan aan de orde.

Op het terrein van het consumentenbeleid is een algemene opvatting – ook onder de consumentenorganisaties – dat het wetgevingsprogramma ten einde loopt. Het accent ligt nu op zelfregulering en voorwaardenoverleg, twee onderwerpen die op diverse terreinen concreet aan de orde zijn.

Alles bijeen is mijns inziens zonder enige terughouding de conclusie gerechtvaardigd, dat de SER zich ook anno 1989 bezighoudt met een veelheid van essentiële beleidsvoornemens en wetsontwerpen op sociaal-economisch terrein. In feite is slechts sprake van één echte lacune: de advisering over de arbeidsmarkt. De kans is echter groot dat het kabinet ook op dit terrein de SER binnenkort zal inschakelen.

De functie van de SER-adviezen verschilt op de onderscheiden terreinen. Op macro-economisch terrein is deze vooral die van legitimatie. De SER geeft zijn commentaar op de verkenning van het Centraal Planbureau, ondersteunt bepaalde doelstellingen en instrumenten die maatschappelijk aan de orde zijn en geeft hieraan een zodanig extra gewicht, dat zij politiek beter hanteerbaar worden. In adviezen over sociale zekerheid en arbeidsrecht wordt de veelheid van beleidsalternatieven vooral teruggebracht tot hanteerbare aantallen, zo niet tot één. Hier domineren dus de functies van reductie, selectie en afweging. Schaarser – en naar mijn indruk schaarser dan in de jaren vijftig – fungeert het advies als denktank, als producent van originele nieuwe materiaalordening en van beleidsvoorstellen met een sterk innovatief karakter.

In het voorgaande sprak ik over drie eisen die aan adviezen – dus ook aan SER-adviezen – zijn te stellen: intellectueel niveau, maatschappelijk draagvlak en politieke werking. Hoe staat het hiermee bij de SER?

Het intellectuele niveau van de adviezen is mijns inziens in het algemeen redelijk, ook als men het vergelijkt met het analytische gehalte van de adviezen van deskundigencolleges. Toch is nog verbetering mogelijk. De analyse is soms eerder een nauwkeurige beschrijving van de beleidsgeschiedenis dan een indringende weging van de actuele situatie en van toekomstige trends. De wijze van opstelling van de adviezen leidt hier ook toe: secretariaat en commissievoorzitter (in de regel een kroonlid) streven ernaar de probleemstelling zo neutraal mogelijk te formuleren, om niet bij voorbaat de kans op unanimitéit te verspelen, en vervolgens trachten de drie groeperingen tot een unaniem advies te komen, al hebben ze niet zelden verschillende uitgangspunten, doelstellingen en overwegingen. Op zichzelf is dat niet de beste voedingsbodem voor de opstelling van een intellectueel overtuigende 'line of argument' en een coherent advies. Sociale partners zijn daarin niet zelden ook matig geïnteresseerd; hen gaat het om het unanieme beleidsadvies. Het is echter duidelijk dat de regering, bij voorbeeld voor het opstellen van een memorie van toelichting, wél behoefte heeft aan een logisch samenhangend betoog. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor kroonleden en secretariaat, die gezamenlijk over voldeende gezag moeten beschikken om hun kwaliteitseis door te zetten. Dit is soms niet eenvoudig, nu de hoogleraren weinig tijd vrij kunnen maken voor de SER en gezag minder licht wordt geaccepteerd.

Het maatschappelijk draagvlak dat de SER kan bieden ligt besloten in zijn samenstellende delen: de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en de onafhankelijke deskundigen (kroonleden). Zijn draagvlak is derhalve voor een wezenlijk deel een afgeleide van dat van de genoemde organisaties. In dit verband is van belang dat tot

de werkgeversorganisaties de laatste jaren vele werkgevers zijn toetreden uit het cao-deel van de collectieve sector en dat in de werknemersorganisaties ook veel ambtenaren en uitkeringsgerechtigden zitten. De ontwikkeling waarbij het sociaal-economische bestel aanzienlijk breder wordt dan het particuliere bedrijfsleven doet zich aldus ook in de SER voor, maar een precieze afspiegeling van dat sociaal-economische bestel was en is hij niet. Tot het draagvlak draagt ten slotte ook het prestige van de kroonleden bij, onder hen begrepen de twee die een kwaliteitszetel bezetten: de president van De Nederlandsche Bank en de directeur van het Centraal Planbureau. Hoewel de samenstelling – om met Van der Grinten te spreken – stellig 'merkwaardig' is, is zij breed en verschaft zij aan de SER een grote representativiteit.

De politieke werking hangt nauw met het maatschappelijke draagvlak samen. Waar het belang van de centrale werkgevers- en werknemersorganisatie domineert in de beleidsvorming – bij voorbeeld op het terrein van loonkostenmatiging, werknemersverzekeringen en ontslagrecht – is de politieke doorwerking snel en groot, in andere gevallen – bij voorbeeld koppeling tussen lonen in de marktsector, overheidssalarissen en uitkeringen of fiscaliteit in de EG – minder. Maatschappelijk draagvlak en politieke werking beide zijn uiteraard het grootst bij unanieme adviezen. Het streven naar consensus was en is een wezenlijk cultuurgoed van de SER. Gedurende het proces van advisering scherpt het de argumentatie en brengt het een denkproces op gang in de richting van een beter onderling begrip en een bredere maatschappelijke opstelling. Dat vergt soms tijd en die is dan nuttig besteed, ook omdat het de besluitvorming in latere stadia versnelt. De unanimitéitscore is nog altijd hoog en ligt bij 80 procent over de periode 1985-1989, een percentage dat verrassend genoeg zelfs hoger ligt dan in de jaren vijftig.

Ten slotte het tempo van advisering. Dat ligt op het ogenblik op een gemiddelde van negen maanden, maar met uitschieters naar enkele weken of een paar jaar. Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich zacht, ook in dit geval. Niet gering is namelijk het aantal keren waarin enkele jaren achter elkaar bij de rijksbegroting een adviesaanvraag aan de SER wordt aangekondigd, voordat deze de SER bereikt; de departementale en interdepartementale voorbereiding van een adviesaanvraag vergt vaak veel meer tijd dan het advies. Hetzelfde is vrijwel zonder uitzondering het geval met de politieke besluitvorming door de regering en Staten-Generaal ná het advies. De SER moet ook hier echter een eigen stand ophouden en de adviestermijn nog verder zien te beperken. Wel moet in deze termijn tijd voor een goed achterbanberaad blijven bestaan; aan deze democratische eis binnen de organisaties moet worden voldaan. Vooral hierdoor is de adviestermijn nu aanzienlijk langer dan in de jaren vijftig, toen ook bij heel belangrijke en politiek omstreden adviezen termijnen van drie of vier maanden regelmatig werden gehaald.

Balans

De positie van de SER nu en in de toekomst is een wezenlijk andere dan die in de jaren vijftig. De SER in de jaren vijftig is, gezien met de ogen van nu, niet 'een', maar het advieslichaam van de regering. Herstel van welvaart staat na de oorlog voorop en alle hoop is daarbij gevestigd op het bedrijfsleven. De schoorstenen moeten roken, wat goed is voor het bedrijfsleven is goed voor Nederland. De SER, dan bij uitstek representant van het bedrijfsleven, heeft hierdoor alleen al een buitengewoon groot krediet. De jaren vijftig zijn tevens het hoogtij van de pacificatiepolitiek: wat in geheim besogne tussen de leiders van de organisa-

ties wordt overeengekomen is voor de volgelingen verplichting. En van die pacificatiepolitiek is de SER óók het bolwerk. Voorts krijgt de gemengde economische orde in die jaren een specifieke invulling: de doelstellingen van sociaal-economisch beleid en met name het inkomens- en arbeidsmarktbeleid vormen het kader waarbinnen de markt-economie dient te functioneren. Dat vraagt om indringend overleg tussen een activistisch macro-economisch overheidsbeleid en een dynamische markt.

Met behoud van de term gemengde economische orde draagt deze orde nu, en zeer waarschijnlijk in de toekomst, een wezenlijk ander karakter. Niet de doelstellingen van het sociaal-economische beleid, maar de vrije-markteconomie vormt nu in feite het voorwaardenscheppende kader voor de economische orde. Daar waar de coördinatie via het marktmechanisme te kort schiet, treft de overheid maatregelen om de allocatieve functie van de arbeidsmarkt te herstellen. Er is aanvullend beleid om eventuele negatieve gevolgen op te vangen (arbeidsvoorzieningsbeleid). Deze verschuiving in de inhoud van onze economische orde is ten dele zeker een gevolg van politieke verschuivingen: rooms-rode en brede basiskabinetten toen en centrum-rechtse kabinetten nu. Minstens evenzeer is zij echter een gevolg van structurele verschuivingen: de internationalisering van onze economie, de wetenschappelijke scepsis over de mogelijkheden van een activistisch overheidsbeleid en de veranderde plaats – meer tussen dan boven de partijen – van de regering in een tot wasdom gekomen politieke en sociale democratie met een hooggeschoolde, kritische en weinig volgzaam bevolking.

Wie zulke fundamentele verschuivingen erkent en – zoals ik – zelfs grotendeels toejuicht, kan en mag het niet verrassen dat ook de plaats van de institutie van onze gemengde economische orde, de SER, ingrijpend is gewijzigd. Sterker: hij doet er goed aan zich los te maken van de ballast uit het verleden en zich te verzetten tegen de pretentie die het verleden hem heeft opgedrongen. Wie nostalgisch terugziet naar de SER uit de jaren vijftig verlangt naar een voltooid verleden tijd. De ballast van die vergelijking moet weg.

Ook in de huidige situatie is er volop ruimte voor een interessant en nuttig sociaal-economisch overleg en dienovereenkomstige SER. Opnieuw zal een middellange-termijnadvies moeten uitwijzen of er reële mogelijkheden zijn voor centrale afspraken die kunnen bijdragen tot economische groei en tot het uitbannen van werkloosheid en armoede. Het omvangrijke programma op het terrein van sociale verzekering en arbeidsrecht moet leiden tot wetgeving die aan de Europese maat is. Zo kan ik doorgaan. Ook nu moet solidariteit worden georganiseerd, zelfs nog meer dan veertig jaar geleden, toen zij rusten kon op een maatschappelijk fundament dat deze solidariteit beter droeg. Op de open geworden markt van advisering aan de overheid komt de SER op voor zijn positie, omdat hij analytisch niet onderdoet voor zijn concurrenten en beter dan zijn concurrentie beschikt over een maatschappelijk draagvlak en derhalve over een politiek-legitimerende werking. Bij dit alles zal hij er naar mijn overtuiging goed aan doen, zich te concentreren op hoofdvragen van beleid. Tegenover deze zelfbeperking zal hij zich moeten bevrijden van de irrationele opvatting dat hij slechts zou mogen reageren op door de regering gevraagde adviezen. Een zelfbewuste SER zal ook zelf aan de bel mogen trekken en interessante ontwikkelingen beleidsmatig aan de orde moeten stellen. Wat de SER naar de jaren negentig moet meenemen is niet de nostalgie naar de positie van de jaren vijftig, maar de echte vrucht van veertig jaar: onderhandeling, overleg en advies die bij de tijd zijn.

Th. Quené