

Oude schoenen

Onlangs heeft de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad, dr. J. W. de Pous, zich met een brief tot de minister-president gericht om de ernstige kritiek over te brengen die in de Raad bestaat op de wijze waarop het kabinet de SER betreft bij de voorbereiding van het beleid op sociaal en economisch terrein. Directe aanleiding was het passeren van de SER bij het kabinetsoornemen om de WW-uitkering te verlagen voor mensen die al een pensioen ontvangen; hierover werd een wetsontwerp ingediend zonder dat de SER – zoals wettelijk verplicht is – in de gelegenheid was gesteld advies uit te brengen. Maar ook bij andere gelegenheden was al irritatie in de Raad ontstaan omdat adviesaanvragen op zo korte termijn moesten worden afgehandeld dat van een zorgvuldige advisering geen sprake kon zijn of omdat het kabinet vrijwel zonder motivering van uitgebrachte adviezen afweek en ministers zelfs publiekelijk verklaarden de adviezen bij voorbaat naast zich neer te leggen.

Natuurlijk kan men het bovenstaande als een incident beschouwen. De meeste commentatoren zijn het er echter over eens dat er wel iets meer aan de hand is 1). Al een aantal jaren kan men ernstige kritiek op het functioneren van de SER beluisteren. De SER zou lijden aan een gebrek aan slagvaardigheid; op belangrijke beleidsterreinen wordt geen consensus meer bereikt, maar worden slechts de bekende tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers gereproduceerd; onderhandelingen zijn in SER-verband niet mogelijk omdat de vertegenwoordigers van de organisaties geen mandaat hebben van hun achterban om zaken te doen; de SER zou te weinig representatief zijn voor het gezamenlijke bedrijfsleven en ten slotte zou de SER als 's lands belangrijkste adviesorgaan op sociaal-economisch gebied steeds meer overvleugeld worden door de WRR die zonder de ballast van een achterban veel sneller en doelmatiger kan werken. Dat de regering de SER passeert is daarom geen incident, maar een symptoom van het feit dat de SER door de gewijzigde politieke en sociaal-economische omstandigheden langzaam maar zeker uit de tijd is geraakt.

Zonder twijfel is de kritiek op de SER niet uit de lucht gegrepen. Maar voordat de conclusie wordt getrokken dat de SER heeft afgedaan, zal eerst moeten worden nagegaan of de traditionele functies van de SER thans inderdaad niet meer vervuld.

In die functies zijn in de loop der jaren belangrijke verschuivingen opgetreden. Zo is de *beleidsvormende rol* die de SER in de jaren vijftig en begin zestig met succes vervulde al lange tijd nagenoeg uitgespeeld. De tijd dat werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, ondersteund door de adviezen van deskundigen, in een soort koehandel op centraal niveau het percentage van de nationale loonstijging vaststelden, ligt ver achter ons. Het harmoniemodel liep in de jaren zestig stuk. In plaats daarvan werd een *warnet* van gefragmenteerde afspraken over de economie gespannen, dat uiteindelijk in hoge mate in economische verlamming resulteerde. Het lijkt geen twijfel dat hier orde op zaken moet worden gesteld (zie ook de column van Albeda in dit nummer) maar het is nog allerminst uitgekristalliseerd welke orde op welke zaken het betreft en welke rol de SER of andere organen daarin zouden kunnen spelen. Wel ligt het voor de hand te veronderstellen dat de SER als representant van de gevestigde belangen bij de inrichting van een nieuw sociaal-economisch bestel niet de meest vernieuwende instantie zal zijn die men zich kan denken; veeleer is een defensieve opstelling te verwachten.

Ook de *beleidsadviserende rol* van de SER staat onder druk. Dat ligt voor de hand als de sociale partners slechts verdeelde adviezen of vage compromissen weten te produceren. De WRR en de commissie-Wagner hebben zich reeds als belangrijke concurrenten aangediend. Na een zeven jaar du-

rend zelfonderzoek van de SER 2), dat in 1980 werd afgerond, kwamen de sociale partners nog duidelijk tot de conclusie dat de balans van het SER-werk voor hen positief doorsloeg, maar daar kan verandering in komen als de regering op een ander kompas gaat varen. Tot nu toe wijst alles er nog op dat de sociale partners ook onder de huidige omstandigheden bereid zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid te blijven dragen (het centraal akkoord van vorig najaar over de arbeidstijdverkorting was daar een demonstratie van, maar de regering speelt hoog spel als zij die bereidheid te veel in de waagschaal stelt).

Zonder twijfel vervult de SER ook een functie in het creëren van een *maatschappelijke legitimatie* voor het beleid. Door het geven van inspraak kan de regering zich proberen te verzekeren van maatschappelijke steun voor de te treffen maatregelen. Ook wanneer in de SER geen unanimitieit wordt bereikt kan toch een zekere toetsing op haalbaarheid en wijze van uitvoering van beleidsmaatregelen plaatsvinden waardoor de effectiviteit van het beleid wordt bevorderd. Zuiver „technocratische” beslissingen missen die legitimatiebasis. Niettemin kan ook met een beroep op het gezag van deskundigen of op de ernst van de situatie (de economische crisis) onder bepaalde voorwaarden voldoende maatschappelijke steun voor beleidsmaatregelen worden verworven. Een tendens in de richting van versterking van het „technocratische” element in de besluitvorming ten koste van het „corporatistische” is al door velen gesignaleerd.

Ten slotte vervult de SER ook een functie als *forum voor overleg*. De vele ontmoetingen van bestuurders en stafleden van werkgevers- en werknemersorganisaties in de plenaire SER-vergaderingen en tijdens het commissiewerk bieden de mogelijkheid tot een voortdurende uitwisseling van gedachten en inzichten. Zonder twijfel draagt deze „overlegcultuur” sterk bij tot wederzijds begrip en gedogen ook al lopen de standpunten uiteen. Dit wordt algemeen als een groot goed van onze arbeidsverhoudingen beschouwd 4). Hoewel natuurlijk ook elders ontmoetingen plaatsvinden is de betekenis van de SER voor het creëren van deze sociale infrastructuur van niet te onderschatten belang.

Het voorgaande samenvattend zou de conclusie kunnen luiden dat de betekenis van de SER voor de beleidsvorming op dit moment beperkt lijkt en dat zich op het terrein van de beleidsadviesering concurrenten hebben aangediend. De legitimatie van het beleid wordt momenteel meer gezocht in de dwang van de omstandigheden dan in het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak onder de meest betrokkenen in het bedrijfsleven. Dat zou er op kunnen wijzen dat de SER zijn belangrijkste functies heeft verloren. Als forum van overleg en ideeënuitswisseling is de SER echter nog steeds van grote betekenis voor het sociaal-economische klimaat in ons land. Daarvoor heeft zich tot nu toe nog geen gelijkwaardig alternatief aangediend. Als het het kabinet iets waard is dit klimaat te behouden, dan zal het iets moeten investeren in het stand houden ervan, indachtig de oudhollandse wijsheid dat men geen oude schoenen weggooit voor men nieuwe heeft. Dat betekent dat het kabinet de inbreng van de SER in de besluitvorming serieus zal moeten blijven nemen en op herkenbare wijze in het beleid tot uitdrukking laten komen.

L. van der Geest

1) Zie b.v. Arend Geul, *De navigatoren van Den Haag, Beleid & Maatschappij*, april 1983.

2) SER, *Rapport Taak, samenstelling en werkwijze van de Sociaal-Economische Raad*, 's-Gravenhage, 1980.

3) Zie b.v. A. Peper in zijn inleiding tot de bundel: A. Peper (red.), *De Sociaal-Economische Raad: problemen en toekomst*, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1981, blz. 5.