



Overlegdemocratie functioneert niet meer

A. F. VAN ZWEEDEN

Ons nationale overleginstituut, de Sociaal-Economische Raad, voelt zich steeds meer op een zijspoor gezet door een regering die zich te weinig aan zijn adviezen gelegen laat liggen. De voorzitter van de SER, dr. J. W. de Pous, heeft de minister-president een brief op poten gestuurd. In augustus zullen hij en zijn twee medebestuurders, Kok en Van Veen, hun grieven met de premier bespreken. Het is niet voor het eerst dat de SER zich beklagt omdat hij zich in zijn belangrijkste functie, het adviseren over sociaal-economische besluiten, voelt aangetast. Veel vaker waren er in de raad klachten te horen over adviesaanvragen die te laat waren ingediend om nog een behoorlijke behandeling mogelijk te maken en over adviezen die de politieke besluitvormers naast zich neer legden. Die klachten doen zich zo vaak voor dat de vraag rijst of de politieke besluitvorming en de adviserende van de SER nog wel met elkaar sporen.

In april 1980 maakte Bram Peper, toen pas benoemd tot kroonlid van de SER, in een interview met *NRC Handelsblad* enkele opmerkingen over het functioneren van de raad die nog steeds actueel blijken te zijn. Hij constateerde toen dat de SER de laatste jaren bij de beleidsvorming op een zijspoor was gezet, hetzij door zich zelf, hetzij door de regering. „De tegenstellingen binnen de raad en de noodzaak om snel beleid te maken verminderen het gewicht van de SER.” Hij voegde daaraan toe dat het harmonieus denken dat aan de SER ten grondslag ligt, zich slecht verdraagt met de bestaande uiteenlopende opvattingen. „Dat wordt wel vergoelikt, maar het gevolg is toch dat de beleidsadviesing aan de regering minder effectief is. Je moet je afvragen”, aldus Peper, „of de belangrijkste functie van de SER — het vormen van opinies door discussie — niet aan het eroderen is.” Daarom zag hij de raad als een instituut van de jaren vijftig dat niet zo veranderd is dat het toegesneden is op de problemen van de jaren tachtig.

Peper refereerde daarbij aan het advies dat de SER toen over eigen taak, samenstelling en werkwijze had uitgebracht. Bij de bespreking van dat advies in de raad zei De Pous in zijn slotwoord dat de SER na zich kritisch op zijn eigen functioneren te hebben beraden het „etiket van de jaren vijftig” had vervangen door dat van een

„instituut van de jaren tachtig”. Hij meende dat er een maatschappelijke consensus moest komen over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Opmerkelijk in het licht van de discussie van vandaag was zijn uitspraak dat „inkomensbeleid inzake inkomensbeheersing en inkomensspreiding op louter wettelijke basis, zonder medewerking van de sociale partners, inclusief een brede achterban, geen duurzaam resultaat kan hebben.” Ook in zijn recente brief aan Lubbers schrijft De Pous dat het bij uitvoering van ingrijpende maatregelen van groot belang is dat daarvoor een maatschappelijk draagvlak aanwezig is.

Hoezeer de voorzitter van de SER daarin ook gelijk heeft, het feit blijft dat de snelle besluitvorming die het voeren van sociaal-economisch beleid in deze tijd vereist, zich moeilijk verdraagt met het proces van opinievorming in de raad dat nog altijd het tempo van de jaren vijftig aanhoudt. Het is niet alleen een kwestie van tempoverschillen, want ook de SER kan, als het moet, vrij snel werken, zoals bij de behandeling van enkele spoedadviezen is gebleken. Ik denk dat de overlegcultuur die wij na de oorlog hebben opgebouwd niet is opgewassen tegen een permanente economische noodtoestand. De politiek kan niet meer wachten totdat sociale partners en kroonleden klaar zijn met een beleidsadviesing waarin vaak sterk uiteenlopende standpunten zover met elkaar verzoend zijn dat er althans op hoofdpunten compromisteksten kunnen worden samengesteld. Wanneer De Pous stelt dat er pas goede en duurzame besluiten kunnen worden genomen als die kunnen steunen op een brede achterban van de sociale partners, legt hij tegelijk ook de zwakke plek bloot.

De sociale partners — in het bijzonder de vakbeweging — hebben van hun achterban geen mandaat om te adviseren over verlaging van inkomens, vermindering van sociale uitkeringen en beperking van uitkeringsrechten. Het is gemakkelijker consensus te bereiken over „meer” dan over „minder”. In de jaren van opbouw van de verzorgingsstaat kon een SER dan ook redelijk goed functioneren. De inrichting van de verzorgingsstaat was zelf de vrucht van een historisch compromis tussen de politieke en maatschappelijke hoofdstromingen in dit land. In mijn vorige column heb

ik het zelfs niet ondenkbaar genoemd dat over een hervorming van het sociale-zekerheidsstelsel opnieuw een compromis zal worden gevonden. De opvatting dat de SER niet is toegerust op de problemen van de jaren tachtig, waarin juist dit soort besluiten moeten worden genomen, is daarmee niet in strijd.

De vraag is of een dergelijk compromis in de SER kan worden gevonden. De belangengroepen die hier namens het bedrijfsleven een standpunt zullen moeten formuleren dat enig houvast biedt voor de politieke besluitvorming, klampen zich te veel aan eigen posities vast. Eén belang hebben werkgevers en werknemers wel gemeen: de sleutelrol die het bedrijfsleven moet blijven vervullen bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Op basis van dit gemeenschappelijk belang zullen hervormingsvoorstellen worden afgewezen die in strijd zijn met de verzekeringsgedachte en die afwenteling van verlaging van uitkeringsrechten op het bedrijfsleven mogelijk maken. Ik denk dat de ingrijpende wijzigingen die onze verzorgingsstaat moet ondergaan om te overleven afhankelijk zijn van politici. Of zoals J. J. Vis in zijn essay *Maatschappelijke verantwoordelijkheid in stroomversnelling* schrijft: „Er is een nieuw politiek elan nodig (hoe afgezaagd dat ook klinkt), want alleen de politiek zal het draagvlak kunnen leveren voor diep ingrijpende hervormingen. Ambtelijke en andere deskundigen kunnen suggesties doen, maar het zal afhangen van de politici of ze werkelijkheid worden. Want alleen zij zijn in staat de onmisbare publieke steun te mobiliseren.” Dit essay is te vinden in de bundel opstellen die het Sociaal en Cultureel Planbureau door enkele ter zake kundigen van naam heeft laten samenstellen onder de titel *De nadagen van de verzorgingsstaat*. De overlegdemocratie die steunt op de dialoog van belangengroepen, met (soms) corrigerende of apaiserende inbreng van deskundigen (onafhankelijke leden van overlegorganen), is waarschijnlijk niet in staat het maatschappelijke draagvlak te mobiliseren voor een ontmanteling van een verzorgingsstaat die in zijn nadagen naar een volledige verzorging op een maximaal niveau is gaan streven. De vraag is nu aan de orde, of het mogelijk is een verzorgingsstaat op maat te maken waarin een basissysteem van sociale zekerheid en verzorging bestaat dat ook op den duur houdbaar en financieerbaar is.

A. F. van Zweeden