



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw**  
Heine, J.A.H.

**Citation**

Heine, J. A. H. (2019, November 28). *Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/80842>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/80842>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:  
<http://hdl.handle.net/1887/80842>

**Author:** Heine, J.A.H.

**Title:** Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw

**Issue Date:** 2019-11-28

## 7 Uitbouw sociale zekerheid II: AAW (1974–1975)

Door de loonexplosie in de jaren zestig en de uitdijende verzorgingsstaat stegen de arbeidskosten voor bedrijven sterk met negatieve gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Met name de oude arbeidsintensieve industrieën (textiel en scheepsbouw) konden de internationale concurrentie niet langer aan en een 'koude sanering' met vele ontslagen volgde. De sociale gevolgen van deze sanering werden deels opgevangen door de collectieve sociale arrangementen die vooral in de jaren zestig waren opgetuigd. Werklozen kregen vaak een WAO-uitkering in plaats van een werkloosheids- of bijstandsuitkering, omdat de voorwaarden ervan gunstiger waren. Om het toenemende beroep op de sociale zekerheid te betalen stegen vervolgens de premies en belastingen (collectieve lastendruk) nog verder en daarmee ook de arbeidskosten. Hierdoor verslechterde de concurrentiepositie van de Nederlandse economie nog verder. De economie groeide nog tot zeker het begin van de jaren zeventig waardoor de stijgende sociale uitgaven nog konden worden gefinancierd, maar toen de groei verder afzwakte en de werkloosheid toenam werd de betaalbaarheid van het socialezekerheidsstelsel een steeds groter probleem. De oliecrisis van november 1973 zou de economische laagconjunctuur nog verder versterken. Een bijkomend 'gunstig' effect van de oliecrisis was dat de inkomsten uit de Nederlandse aardgasbaten door de hogere olieprijs sterk stegen en het kabinet deze extra inkomsten deels kon aanwenden om de stijgende uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid af te dekken.<sup>282</sup>

Niet alleen de economische situatie zou na de invoering van de WAO in 1966 nog sterk veranderen. Ook in politiek opzicht was 1966 een jaar van kentering. Symbool hiervan werd de Nacht van Schmelzer in oktober van dat jaar toen het centrum-linkse kabinet-Cals (1965–1966) voortijdig viel. Een gepolariseerde periode volgde waarin links tegenover rechts kwam te staan en waarin de politieke machtsbalans verschoof naar links.<sup>283</sup> Symbool hiervoor was het centrumlinkse kabinet-Den Uyl

---

<sup>282</sup> Hemerijck & Visser 2004, p.121-124; Van der Veen 2004, p.40-44, Bannink 2004, p.61-65.

<sup>283</sup> Het politieke landschap veranderde na de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 sterk. De drie grote christendemocratische partijen verloren hun meerderheid en streefden vervolgens een verdere samenwerking na. Op de linkerflank van het politieke spectrum werd na de Nacht van Schmelzer Democraten'66 (D'66) daadwerkelijk opgericht en zij wonnen bij de eerstvolgende verkiezingen zeven zetels, overigens evenveel zetels als dat de Boerenpartij won. Verder 'splitste' in 1968 de Partij Politieke Radicale (PPR) zich af van de KVP en profileerde binnen de PvdA in deze jaren de 'vernieuwingsbeweging' Nieuw Links zich nadrukkelijk. Binnen de PvdA heerste bij traditionele sociaaldemocraten veel onvrede over deze 'vernieuwers'. Een 'rechtse' afsplitsing van de PvdA volgde in de vorm van Democratisch Socialisten '70 (DS'70). Bij hun eerste verkiezing in 1971 won DS'70 acht zetels en zou gelijk regeringsverantwoordelijkheid gaan dragen. Verder groeide de VVD stevig in de jaren zeventig. Op links gingen de PvdA, de PPR en D'66 begin jaren zeventig intensief samenwerken om de politieke machtsbalans verder naar links te doen doorslaan. Na de verkiezingen van 1972 werd de PvdA onder leiding van J.M. Den Uyl de grootste en kreeg zij het initiatief bij de formatie. Na een lange en moeilijke formatie volgde in 1973 een 'rood kabinet met een witte rand' met Den Uyl als premier. De drie progressieve partijen (PvdA, D'66, PPR) vormden de kern van dit kabinet en kregen gedoogsteun van de KVP en de ARP. Ook enkele bewindslieden kwamen uit deze laatste twee partijen.

(1973–1977) dat na de centrumrechtse kabinetten-De Jong (1967–1971) en Biesheuvel I en II (1971–1973) was aangetreden. Dit kabinet kwam met een zeer ambitieuze agenda die het adagium van ‘de spreiding van kennis, macht en inkomen’ bezigde.<sup>284</sup>

De economische tegenwind, die na het aantreden van het kabinet-Den Uyl nog verder doorzette, zou het idealisme van dit kabinet doen temperen. In het begin reageerde het kabinet op klassiek-keynesiaanse wijze op de conjuncturele neergang door de bestedingen te stimuleren. Extra geld werd vrijgemaakt voor werkgelegenheidsprojecten, een actievere industriepolitiek voor noodlijdende bedrijven en de minimumlonen en de sociale uitkeringen werden verhoogd, maar uiteindelijk zouden toch ook bestedingsbeperkingen volgen.<sup>285</sup> Opmerkelijk is dat deze economische problematiek de uitbouw van het sociale stelsel en de uiteindelijke opzet van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) niet zou beïnvloeden.

## 7.1 Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)

Eén belangrijk lacune in de arbeidsongeschiktheidsverzekering was met de WAO nog niet opgevuld. De meeste zelfstandigen en vroeggehandicapten waren nog altijd niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Alle partijen in het parlement beschouwden dit als een groot sociaal probleem. In de memorie van toelichting stelde het kabinet dat vanuit de rechtsgrond van de WAO – het recht op gelijke kansen en zelfontplooiing – de achterstelling van zelfstandigen en vroeggehandicapten onhoudbaar was.<sup>286</sup> De AAW moest een sociaal minimum inbouwen in het socialezekerheidsstelsel voor alle burgers die arbeidsongeschikt waren.

De AAW kwam tot stand onder verantwoordelijkheid van de ARP-minister voor Sociale Zaken J. Boersma, maar was toch vooral het werk van diens staatssecretaris voor Sociale Zaken, de KVP'er P.J.J. Mertens.<sup>287</sup> Op 27 december 1974 diende minister Boersma het voorstel voor de AAW in bij de Tweede Kamer. Het voorstel bevatte een wettelijk verplichte verzekering voor alle ingezetenen tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van langdurige arbeidsongeschiktheid.<sup>288</sup> Alle werknemers, zelfstandigen en ook ambtenaren zouden onder deze wet gaan vallen.<sup>289</sup> Werknemers zouden een gecombineerde uitkering AAW-WAO krijgen en de zelfstandigen alleen een AAW. De AAW was dus een volksverzekering en had in

<sup>284</sup> Wielenga 2010, p.258-265.

<sup>285</sup> Luiten van Zanden 1997, p.227.

<sup>286</sup> *Kamerstukken II 1974/75*, 13.231, 3, p.34.

<sup>287</sup> Van Bergen 2006, p.240-242.

<sup>288</sup> Rommelse 2011, p.74.

<sup>289</sup> Voor ambtenaren bestonden tot aan de invoering van de AAW verschillende regelingen vergelijkbaar met de WAO voor werknemers. Met de invoering van de AAW werd de positie van ambtenaren gelijkgetrokken met die van werknemers. (*Kamerstukken II 1974/75*, 13.231, 3.)

tegenstelling tot de WAO geen uitkering die gerelateerd was aan het laatstverdiende loon, maar het was een uitkering op het niveau van het sociaal minimum.<sup>290</sup>

Destijds was er vrijwel een partijbrede consensus over de wenselijkheid van een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Ondanks deze consensus is de parlementaire behandeling van de AAW te zien als een kantelpunt in de politieke geschiedenis van het socialezekerheidsstelsel. De AAW kan worden gezien als de laatste wet die de uitbouw van het socialezekerheidsstelsel tot doel had en tegelijkertijd vormde de behandeling ervan het moment dat een groot deel van de politiek bewust werd van de ‘grenzen aan de groei’. Het markeerde een omslag in het debat over de sociale zekerheid. In plaats van een debat over nieuwe en vaak ambitieuze sociale wetten werd het een debat over het hervormen van de bestaande sociale wetgeving.

## 7.2 Parlementaire behandeling AAW

De parlementaire behandeling van de AAW was op 9, 10, 11 en 17 september 1975. In het parlement werd de wet enthousiast ontvangen en door velen als een belangrijke mijlpaal gezien. De wet nam volgens J. van Leeuwen (ARP) een ‘zwarte vlek’ en een ‘stuk sociale ongerechtigheid’ in de sociale zekerheid weg.<sup>291</sup> D’66-woordvoerder E. Nypels zag dat met het wetsvoorstel een belangrijk doel werd verwezenlijkt uit het D’66 beleidsplan en uit *Keerpunt ’72*, het gezamenlijke verkiezingsprogramma van PvdA, D’66 en de Politieke Partij Radikalen (PPR).<sup>292</sup> In het debat sprak hij ook positief over de verschuiving van liefdadigheid naar sociale rechten waarvan de AAW een voorbeeld was.<sup>293</sup> Hier verwoordde Nypels een breder gedragen opvatting over de zegenrijke opkomst van de moderne verzorgingsstaat waarin fundamentele beginselen van zelfontplooiing en gelijke rechten worden gegarandeerd en mensen niet langer afhankelijk zijn van familie en charitas. De positieve ontvangst van de wet door een ruime parlementaire meerderheid betekende niet dat er geen discussiepunten meer waren. In het debat ging het over drie vraagstukken: de positie van de vrouw in de sociale verzekeringen, de organisatie van het socialezekerheidsstelsel en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid.

<sup>290</sup> Het arbeidsongeschiktheids criterium was gelijk aan die bij de WAO, alleen kwam men pas in aanmerking voor een uitkering bij een arbeidsongeschiktheid van tenminste 25%. Er waren hierdoor zes arbeidsongeschiktheidsklassen in tegenstelling tot de zeven bij de WAO. De AAW was een verzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid en trad, evenals de WAO, pas na 52 weken in werking. Tot 52 weken was men verzekerd via de Ziektewet die de kortlopende risico’s van arbeidsongeschiktheid moest afdekken. De premies werden opgebracht door de werkgever of door de verzekerde zelf, als men een zelfstandige was. De premie was een uniform percentage over het loon/inkomsten. De uitkering voor vroeggehandicapten werd betaald uit algemene middelen en de uitkering was welvaartsvast. Interessant was dat de gehuwde vrouw in het wetsvoorstel was uitgesloten van een recht op een AAW-uitkering. (Rommelse 2011, p.75.)

<sup>291</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5906.

<sup>292</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5843.

<sup>293</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5945.

### 7.2.1 Moderniseringsvraagstuk

In de aanloop naar het debat voorspelde oud-PvdA Kamerlid en lid van de Raad van State Th.J.A.M. van Lier, dat er slechts één onderwerp zou zijn waarover de politieke strijd zou gaan en dat was de positie van de gehuwde en ongehuwde vrouw.<sup>294</sup> Deze voorspelling paste wellicht bij het beeld van de tweede feministische golf en de sociale polarisatie over allerlei ethische thema's als abortus (hoofdstuk 13) en de rolverdeling tussen man en vrouw, maar het strookte niet met de dagelijkse politieke realiteit.

Van Leeuwen (ARP, die ook het woord voerde namens de KVP- en CHU-fractie) liep in haar betoog direct vooruit op de voorspelling van Van Lier; 'wat ons betreft zal de [positie van de vrouw] in deze discussie geen politiek strijdpunt worden' stelde ze onomwonden.<sup>295</sup> De positie van de vrouw in de AAW was niet 'achtergesteld' omwille van traditionele opvattingen over de rolverdeling tussen man en vrouw die uitgangspunt waren van veel sociale zekerheidsarrangementen.<sup>296</sup> Dit speelde wellicht nog een rol in de jaren vijftig en in het begin van de jaren zestig toen de belangrijkste sociale wetten werden opgesteld en de tweede feministische golf het land nog niet had overspoeld. In de jaren zeventig was de gelijkstelling van man en vrouw in de sociale wetgeving niet langer een principiële kwestie, maar een praktisch beleidsvraagstuk.

De bewindslieden hadden zich volgens staatssecretaris Mertens diepgaand met deze complexe materie beziggehouden.<sup>297</sup> Een eventuele gelijkstelling van de vrouw aan de man in de AAW was niet geheel zonder problemen. Het sociale stelsel was namelijk gestoeld op een op het gezin gericht behoeftecriterium. Als de politiek dit criterium in de AAW wilde inruilen voor individuele aanspraken, dan moest dit individuele karakter ook worden doorgevoerd in volksverzekeringen als de AWW en de ABW. De gevolgen van zo'n aanpassing waren volgens de bewindslieden niet geheel te overzien. In ieder geval zou een dergelijk ingreep tot een lastenverhoging leiden, het zou de invoering van de AAW vertragen en de uitvoering ervan compliceren.<sup>298</sup> Het kabinet wilde, anders dan een deel van de Kamer, het advies van de SER over deze materie afwachten. Mertens had de hoop het advies van de SER op een zo kort mogelijke termijn te ontvangen en dan – indien mogelijk – de positie van de vrouw synchroon met de invoering van de AAW te regelen.<sup>299</sup>

In de Tweede Kamer was er dus overeenstemming over de gelijkstelling van de positie van de vrouw in de sociale wetgeving met de positie van de man. Er was

<sup>294</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5826.

<sup>295</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5826.

<sup>296</sup> Rommelse 2011, p.74; Bannink 2004, p.64.

<sup>297</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5909.

<sup>298</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5910.

<sup>299</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5909.

alleen geen overeenstemming over *hoe* dat moest gebeuren.<sup>300</sup> Van Leeuwen (ARP) zat in dezen op de lijn van het kabinet. Zij wenste de positie van de vrouw niet direct bij de invoering van de AAW te regelen. De thematiek was te complex om *ad hoc* te benaderen, een totaalaanpak was noodzakelijk zodat de positie van de vrouw in de AAW in samenhang met andere sociale wetten werd geregeld.<sup>301</sup> De feministe N. Barendregt (PvdA) bracht echter de *polarisatie* terug in het debat. Zij was groot voorstander om de positie van de vrouw direct te regelen; ‘het huidige wetsontwerp ontnemt de mogelijkheid van solidariteit met een grote groep vrouwen.’<sup>302</sup> Daarom kwam zij met een amendement op het wetsontwerp om ook de gehuwde vrouw, werkzaam in bedrijf of beroep, recht op uitkering te verschaffen.<sup>303</sup> Minister Boersma was verontwaardigd over de opstelling van de PvdA-fractie en beschouwde het amendement zelfs als een vertrouwenskwestie.<sup>304</sup> Op principieel niveau was er geen verschil van mening, maar hij achtte het onverantwoord om ‘een dergelijke ingewikkelde zaak ‘rauwelings’ bij wijze van amendement in de wet op te nemen.’<sup>305</sup> PvdA-fractievoorzitter van E. van Thijn moest er aan te pas komen om de ontstane gespannen situatie te bedaren. Hij sprak ten stelligste tegen dat er een gebrek aan vertrouwen in de minister was, Van Thijn dacht ‘dat de minister en misschien ook de Kamer enigszins overvallen [waren] door het inderdaad vrij principiële amendement van mevrouw Barendregt.’<sup>306</sup>

Van Leeuwen was kritisch op Van Thijn. Zij vond het allerminst principieel als men wel iets wilde doen aan de uitkeringskant, maar niet aan de premiekant.<sup>307</sup> J.G. Rietkerk (VVD) ging in op de ‘rauwelings-opmerking’ van minister Boersma en nuanceerde de als problematisch neergezette doorwerking van de positie van de vrouw in andere sociale wetgeving.<sup>308</sup> Daarop kwam Rietkerk met een aangescherpt ‘subamendement’ op het amendement van Barendregt waarin hij tijdslimieten voor de aanpassing van de wetgeving strikter stelde. In de loop van het debat ebde de spanning weg en schoven de christendemocraten op richting de positie van de PvdA en de VVD. Ze wilden wel voor het amendement stemmen, maar alleen onder drie voorwaarden: dat alle geëigende volksverzekeringen werden aangepast, de studie naar de positie van de vrouw in de sociale zekerheid eind 1976 was afgerond en dat de wetswijzigingen begin 1977 bij de Tweede Kamer zouden zijn.<sup>309</sup> Uiteindelijk werd aan deze gestelde

<sup>300</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5911.

<sup>301</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5828.

<sup>302</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5943.

<sup>303</sup> *Kamerstukken II* 1975/76, 13231, 28.

<sup>304</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.22.

<sup>305</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.22.

<sup>306</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.23.

<sup>307</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.23.

<sup>308</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.26.

<sup>309</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.23.

voorwaarden voldaan en stemden de christendemocraten voor de amendementen die de Tweede Kamer vervolgens met een ruime meerderheid aannam. Uitstel en nadere studie volgde. Het betrof blijkbaar een lastige materie want pas een decennium later, bij de Stelselherziening, zou het definitieve gelijkstellen van mannen en vrouwen, gehuwden en ongehuwden in de sociale wetgeving worden geregeld.<sup>310</sup>

### 7.2.2 Ordeningsvraagstuk

Fundamentele kritiek op het wetsvoorstel kwam uit klein linkse hoek van de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) en de Politieke Partij Radikalen (PPR).<sup>311</sup> Hier ging het over de economische ordening. B. van der Lek (PSP, die ook namens de PPR-fractie het woord voerde) vond het wetsontwerp een goede zaak. Alleen vond hij het in beginsel problematisch dat in de samenleving een onderscheid was tussen werknemers en zelfstandigen. ‘De kleine zelfstandigen vervullen veel belangrijke functies in onze maatschappij. Nu kan men erover twisten (...) of deze functies niet even goed of beter in andere verbanden – coöperaties, gemeenschapsbedrijven en combinaties – zouden kunnen worden uitgeoefend. In dat geval zou er sprake zijn van loondienst voor iedereen en zou er dus geen afzonderlijke verzekering nodig zijn.’<sup>312</sup> De PSP en PPR waren reëel en achtten een dergelijke sociaaleconomische herordening onhaalbaar. Zij vonden het daarom onredelijk om een goede en noodzakelijke voorziening om dergelijke principiële redenen achterwege te laten en zij stemden dus voor de nieuwe wet.<sup>313</sup>

Een vergelijkbaar pragmatische houding was te zien bij D’66. Hoewel Nypels (D’66) enthousiast was over de nieuwe wet, had hij kritiek op de opzet van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. D’66 was namelijk voorstander van dat de sociale werknemersverzekeringen, zoals de WAO in het geheel, zouden worden omgezet in volksverzekeringen. De democraten vonden dat er anders een te groot verschil zou blijven bestaan tussen de arbeidsgehandicapte zelfstandige en de werknemer. Een arbeidsongeschikte zelfstandige zou alleen een basisuitkering (AAW) en een revalidatievoorziening ontvangen, terwijl een werknemer ook een aanvullende WAO-uitkering zou ontvangen die verband houdt met het laatstverdiende loon.

<sup>310</sup> *Kamerstukken II* 1985-86, 19259, 3, p.1-16.

<sup>311</sup> De SGP had ook fundamentele kritiek op de gegroeide verzorgingsstaat: ‘ons verdeelt niet de noodzaak om de helpende hand te bieden’, aldus C.N. van Dis, maar men stond voor een andere oplossing. De verantwoordelijkheid voor de zorgbehoevende arbeidsongeschikte lag voor de staatkundig-gereformeerden in de eerste plaats bij de familie en de kerk, en pas in uitzonderlijke gevallen bij de staat. De SGP verwierp het idee van maatschappelijke solidariteit. Afdgedwongen rechten en verplichtingen waren volgens hen in strijd met het wezen van solidariteit. Vanuit dit perspectief was de SGP ook erg kritisch op de groeiende overheidsuitgaven die bijna 50% van het nationaal inkomen opeisten en in hun ogen de ruimte voor het uitoefenen van de naastenliefde sterk had versmald. (*Handelingen II* 9 september 1975, p.5852-55.)

<sup>312</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5856.

<sup>313</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5856.



D'66 zag in deze tweedeling een vorm van discriminatie van zelfstandigen. Om pragmatische redenen, zoals de recente kostenstijgingen in de sociale zekerheid, was men toch voorzichtig om te pleiten voor een ruimere volksverzekering.<sup>314</sup>

### 7.2.3 Betaalbaarheidsvraagstuk

De discussie ging niet alleen over de wenselijkheid van een stelsel van volksverzekeringen en over de positie van de vrouw in de sociale verzekeringen. Verschillende fracties maakten zich zorgen over de groeiende kosten van de sociale zekerheid en dan in het bijzonder over de snel stijgende kosten van de WAO. Dit vraagstuk zou men in dit debat weliswaar benoemen, maar er volgde geen diepgaande discussie over de ernst van de problematiek, de mogelijke oorzaken en eventuele oplossingen.

Minister Boersma begon zijn bijdrage met enkele algemene opmerkingen over de slechte sociaaleconomische situatie van het land. Hij wees op de groeiende werkloosheid van 70.000 in 1971 naar 200.000 in 1975, de met 3,8% toegenomen premiedruk (0,9% per jaar) en de belastingdruk die over diezelfde periode met gemiddeld 0,7% per jaar toenam. In totaal steeg de collectieve lastendruk in vier jaar tijd met 4,5%. Dit werd nog gecamoufleerd door de toename van het nationaal inkomen en de hogere aardgasbaten. Daarbij wees Boersma ook op de relatie tussen de stijgende arbeidskosten en de structurele daling van de werkgelegenheid.<sup>315</sup> Ook Van Leeuwen (ARP) ging uitvoerig in op de kosten van de AAW en erkende de noodzaak van kostenbeheersing.<sup>316</sup> Men moest prioriteiten stellen bij de verruiming van regelingen en ook werd het tijd om een kritisch onderzoek te doen naar de definitie van arbeidsongeschiktheid in de WAO.<sup>317</sup> Niet alleen vanuit het kabinet en de coalitiepartijen kwamen zorgelijke analyses. Vooral de centrum-linkse Democratisch Socialisten '70 (DS'70) en de rechtse oppositiepartijen VVD en de Boerenpartij (BP) wezen op de dreigende onbetaalbaarheid van het huidige sociale stelsel. DS'70-woordvoerder H. Staneke beaamde allereerst de wenselijkheid van de sociale zekerheid in een gemeenschap die sociaal voelend is, maar hij wees tegelijkertijd op de vraag naar de betaalbaarheid, nu de kosten van de sociale zekerheid zouden stijgen naar 22% van het nationaal inkomen. Alleen al de premie voor de WAO was al bijna 10% van het nationaal inkomen, terwijl de ramingen bij de introductie van de WAO uitgingen van 3%.<sup>318</sup> V.A. Honig van den Bossche (BP) maakte zich vooral zorgen over het hoge aantal uitkeringsgerechtigden: 400.000 ABW, 350.000 WAO, 100.000 AWW, 320.000 ZW.<sup>319</sup>

<sup>314</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5842.

<sup>315</sup> *Handelingen II* 10 september 1975, p.5900.

<sup>316</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5829.

<sup>317</sup> *Handelingen II* 11 september 1975, p.5935.

<sup>318</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5831.

<sup>319</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5849.

Het beeld van een ontsporende WAO-praktijk deelde niet iedereen. De PSP en PPR beoordeelden de praktijk duidelijk anders. Van der Lek (PSP) benadrukte dat een uitkering op het sociaal minimumniveau niet het weggooien van geld is.<sup>320</sup> De toename van het aantal uitkeringen was volgens hem blijkbaar nodig geweest en had dus veel ellende weten te voorkomen.<sup>321</sup> Daarmee nam hij het nadrukkelijk op voor de WAO'ers. Hij vond '[...] dat wij moeten ophouden, alle groepen die om de één of andere reden niet of tijdelijk niet aan de productie deelnemen, het schuldgevoel aan te praten dat zij klaplopen op de inspanningen van degenen die nog wel werken. Dat gebeurt echter wel als men steeds maar klaagt over de stijging van de sociale kosten zonder erbij te zeggen, dat het een vorm van verdeling van de nationale verdiensten is, die wij bewust gekozen hebben en blijven kiezen.'<sup>322</sup>

In het parlement werd niet alleen gesproken over de zorgwekkende cijfers, maar door sommigen werd ook gepoogd om de oorzaken achter de groeiende instroom en stijgende kosten van de WAO bloot te leggen. Staneke (DS'70) ging er als enige uitgebreid op in. Staneke vond namelijk dat het parlement en vooral ook de regering de moed zouden moeten hebben om 'de burger – en dat is morgen de kiezer – de spiegel voor te houden van de werkelijke situatie.'<sup>323</sup> Hij begon zijn betoog met het uiteenzetten van het verschil tussen particuliere en overheidsuitgaven. Hierin stelde hij dat bij overheidsuitgaven, anders dan bij particuliere uitgaven, een vergaande splitsing waarneembaar is tussen 'genieter en betaler'. Strikt toezicht op de overheidsuitgaven achtte hij daarom belangrijk en juist dat was bij de WAO onderontwikkeld.<sup>324</sup> Een ander punt was volgens Staneke dat de 'calamiteit' bij de WAO niet zo objectief was vast te stellen, zoals dat bij andere volksverzekeringen wel het geval was. Iemand die 65 jaar oud werd, kreeg een AOW-uitkering en een weduwe ontving een AWW-uitkering. Het objectief vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid werd daarbij door het inbrengen van zowel medische als arbeidsmarktcriteria bijzonder lastig. Staneke stelde dat een ruime interpretatie van dit arbeidsongeschiktheids criterium weleens aan de hoge WAO-instroom ten grondslag kon liggen. Dit zou dan ten dele het gevolg zijn van de neiging van 'cliënten' om te vragen om een uitkering en ten dele ook van werkgevers die mensen naar de WAO toeschuiven.<sup>325</sup>

Het betaalbaarheidsvraagstuk bracht vooral de VVD in een tamelijk lastig parket. Enerzijds waren zij lang pleitbezorger geweest voor een wettelijke verzekering voor

---

<sup>320</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5857.

<sup>321</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5857.

<sup>322</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5857.

<sup>323</sup> *Handelingen II* 11 september 1975, p.5939.

<sup>324</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5831.

<sup>325</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5832.

arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. De liberalen waren altijd gevoelig voor de roep van de kleine ondernemer voor een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid.<sup>326</sup> Anderzijds ervoeren zij in toenemende mate de gegroeide WAO-praktijk als uit de hand gelopen. Rietkerk (VVD) vreesde dat ‘als er geen beperkingen in de voorgestelde regeling worden aangebracht, [wij] straks van wal steken met een schip dat een te zware lading heeft, waarvan de naden niet voldoende zijn gedicht en dat bovendien nog de gehuwde vrouwelijke passagiers op de kade laat staan’<sup>327</sup> De VVD kwam daarom als eerste grote partij met een aantal concrete wijzigingsvoorstellen om de sociale wetgeving te versoberen. Men wilde de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse verhogen naar 45%, om zo eerst te richten op de zwaardere gevallen om daarmee de regeling betaalbaar te houden. Ook keerde Rietkerk zich via een amendement tegen het verdisconteren van de arbeidsmarktkansen in de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid. Beide amendementen haalden het niet, alleen de VVD, BP, SGP, GPV en DS’70 stemden voor.<sup>328</sup> Toch was hier voor het eerst in de naoorlogse periode een ‘coalitie’ waarneembaar die bereid was om de sociale verzekeringen in te perken.

#### 7.2.4 Uitkomst parlementaire behandeling AAW

De AAW voltooide het moderne en gemengde socialezekerheidsstelsel met volkswerknemersverzekering dat in de decennia na 1945 werd opgebouwd. De wet zou de laatste nieuwe grote sociale verzekering zijn die werd ingevoerd. In politiek opzicht kon de wet op brede steun rekenen. Zelfs de CPN en de kritische VVD stemden voor. Op 17 september 1975 zou de Tweede Kamer de AAW zonder hoofdelijke stemming aannemen. Alleen de SGP en het GPV gaven aan dat zij tegen het wetsontwerp waren.<sup>329</sup> Op 9 december 1975 nam ook de Eerste Kamer de wet aan. Ook hier was de SGP tegen.<sup>330</sup> De AAW trad op 1 oktober 1976 in werking.<sup>331</sup>

### 7.3 Beschouwing politieke besluitvorming AAW

De politieke besluitvorming over de AAW stond enigszins buiten de politieke polarisatie van de jaren zeventig. Waarschijnlijk was dit het gevolg van het grote belang dat velen in het parlement aan deze wet hechtten. Een grote groep zelfstandigen had namelijk nog niet dezelfde zekerheid als werknemers in de publieke en private sector. De wet kon dan ook op de steun rekenen van vrijwel het gehele parlement.

<sup>326</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5846.

<sup>327</sup> *Handelingen II* 9 september 1975, p.5846.

<sup>328</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.31.

<sup>329</sup> *Handelingen II* 17 september 1975, p.39.

<sup>330</sup> *Handelingen I* 9 december 1975, p.322.

<sup>331</sup> Rommelse 2011, p.72-73.

Dit betekende niet dat er geen conflictpunten waren, maar de algemene ‘zakelijke’ attitude was wel dat dergelijke punten het aannemen van de AAW niet in de weg mochten staan en door de leidende politici werden potentiële conflictpunten dan ook gedepolitiseerd. Zo raakten gedurende de besluitvorming de verhoudingen op het vraagstuk van de organisatie van de sociale zekerheid niet gepolariseerd en volgde er slechts een kortstondige aanvaring tussen een deel van het parlement en het kabinet over de kwestie van de vrouw in de sociale zekerheid.

Verschillende linkse partijen waren weliswaar voorstander van publiek uitgevoerde volksverzekeringen, maar zij stelden zich in dezen zakelijk en terughoudend op. De invoering van een belangrijke wet als de AAW werd door hen niet bemoeilijkt en vertraagd door een ‘technische’ invoeringsdiscussie zeer ideologisch te benaderen en het ‘ordeningsvraagstuk’ weer te *politiseren*. Een vergelijkbare *zakelijkheid* was terug te zien bij de discussie over de positie van de vrouw in de sociale zekerheid. De vanuit de PvdA-fractie geagendeerde kwestie paste in het bredere beeld van de sociale polarisatie in de jaren zeventig. Het thema werd echter allerminst de ‘splitszwam’ in het parlement zoals dat vooraf was voorspeld. Alle partijen waren namelijk voorstander van het gelijkstellen van de positie van de vrouw met die van de man, toch dreigde deze kwestie door een *activistisch* optreden vanuit PvdA-fractie onbedoeld het aannemen van de AAW te vertragen. Op het moment dat dit dreigde te gebeuren, werd meteen door de fractievoorzitter van de PvdA ingegrepen om de kwestie te *depolitiseren* door haar te reduceren tot vooral een praktische invoeringskwestie en door procedureafspraken te maken over het verder regelen van de kwestie. Advies zou het kabinet gaan inwinnen bij de sociale partners en tegelijkertijd werden er termijnen gesteld waarbinnen de nieuwe wetgeving zou moeten worden ingediend.

Het vraagstuk van de betaalbaarheid van de sociale zekerheid werd in het parlement kort besproken, maar er volgde geen diepgaand debat over de ernst van de situatie. Dit kwam deels door het vermijden van de kwestie vanwege de (potentiële) verdeeldheid hierover. Er was tussen de partijen immers geen overeenstemming over de vraag in hoeverre er daadwerkelijk een probleem was, en daarmee ook niet over de oorzaken en mogelijke oplossingen. De fracties stelden zich dan ook terughoudend op. Waarschijnlijk vonden zowel de coalitie- als de oppositiepartijen het aannemen van de AAW belangrijker dan een groot en gepolariseerd debat beginnen over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. De gerichtheid op de ‘dagelijkse politiek’ won het in dit debat van het benadrukken en uitlichten van politiek-inhoudelijke verschillen.

Het debat over de AAW kan echter wel als een kantelpunt in de geschiedenis van de sociale zekerheid worden gezien. In de periode van de uitbouw van de sociale zekerheid (hoofdstuk 6 en 7) waakten de politieke elites ervoor dat eventuele poli-

tieke twisten zo ver zouden gaan dat deze het hogere doel van de uitbouw van een modern sociaal zekerheidsstelsel in gevaar zouden brengen. Deze attitude was nog te zien in het debat over de AAW, maar de politiekbrede consensus over het sociale zekerheidsbeleid viel echter wel weg. Dit kwam deels doordat het bouwwerk van de sociale zekerheid zo goed als voltooid was, maar ook doordat met die zorgwekkende analyses over de betaalbaarheid van het stelsel een andere thematiek op de agenda kwam. Het debat ging hierna niet langer over de uitbouw, maar over de verbouwing van het socialezekerheidsstelsel. De noodzaak om te hervormen was tijdens de behandeling van de AAW alleen nog niet zo groot dat kritische partijen zoals de VVD of DS'70 tegen de wet stemden, maar met de verschillende ingediende amendementen liet zich al een duidelijke 'coalitie van hervormers' zien die bereid was het stelsel te versoberen door de verzekeringen minder toegankelijk te maken en de uitkeringen te verlagen. In verschillende bijdragen kwamen reeds thema's aan de orde die ook in latere debatten over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid zouden spelen zoals: het verdisconteren van de arbeidsmarktkansen in de WAO, het toezicht op de uitvoeringsorganisaties, de keuringsproblematiek rondom de ziekte- en de arbeidsongeschiktheidswet en het probleem van calculerend gedrag bij burgers en organisaties.<sup>332</sup>

Samenvattend kan men stellen dat een *zakelijke politiek* gericht op het afbouwen van het huis van de sociale zekerheid dominant was. Politieke tegenstellingen werden allerminst benadrukt, en (potentiële) conflictpunten werden gedepolitiseerd. De uitkomst van de besluitvorming was een breed gedragen wet. Zowel coalitie als oppositie stemde voor de AAW.

---

<sup>332</sup> Bannink onderscheidt hier drie type vraagstukken, een betaalbaarheidsvraagstuk over de kosten van de AAW/WAO, een beheersbaarheidsvraagstuk over de hoge toestroom van arbeidsongeschikten en een moderniseringsvraagstuk over de gevolgen van de individualisering (huishoudensverdunding), opkomst van parttime contracten en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. (Bannink 2004, p.61-68.)

