



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

8 Intermezzo: stagnatie, polarisatie en consultatie (1976–1982)

De invoering van de AAW markeerde een omslag in het politieke debat over de Nederlandse sociale zekerheid. Aan de periode van de geleidelijke uitbreiding van het sociale stelsel kwam een einde. Beleidsinitiatieven vanaf het midden van de jaren zeventig waren vrijwel allemaal gericht op het verlagen van de kosten van de sociale zekerheid en het beheersen van de instroom naar de sociale verzekeringen en dan in het bijzonder die voor arbeidsongeschiktheid.³³³ Het optimisme van de jaren zestig was in de loop van de jaren zeventig duidelijk voorbij. Niet alleen zwakte de economische groei af, maar er was ook sprake van een groeiende en hoge structurele werkloosheid. In de Nederlandse politiek vond geleidelijk een bewustwording plaats van de ernst van de crisis waarin de verzorgingsstaat volgens velen verkeerde.

Eén van de eerste hervormingsvoorstellen kwam van het centrumlinkse kabinet-Den Uyl (1973–1977). In de miljoenennota voor 1976 had het kabinet maatregelen aangekondigd om de groei van de overheidsuitgaven te temperen en op 9 juni 1976 presenteerde de minister van Financiën van de PvdA W.F. Duisenberg een nieuwe begrotingsregel om de overheidsfinanciën in de hand te houden. In zijn ‘1%-nota’, voluit: *Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid*, drong Duisenberg aan op de matiging van de groeiende collectieve uitgaven.³³⁴ Op veel enthousiasme stuitte de nota niet. Binnen het kabinet waren verschillende leden kritisch. Vooral minister-president J.M. den Uyl (PvdA) en de minister van Sociale Zaken J. Boersma (ARP) vonden de maatregelen in tegenspraak met hun inkomenspolitieke uitgangspunten. Toch wist Duisenberg hen achter de nota te krijgen en deze naar de Tweede Kamer te sturen. Bij de val van het kabinet-Den Uyl over de grondpolitiek in maart 1977 was echter nog weinig van de 1%-nota gerealiseerd.³³⁵ De totstandkoming van deze 1%-nota is te zien als een moment dat een deel van de politiek afstand nam van een sterke anticyclische conjunctuurpolitiek op keynesiaanse leest en langzaam opschoof richting een andersoortige economische politiek.

³³³ De omslag van optimisme naar zorg over de betaal- en houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel was er niet alleen bij het kabinet en in het parlement, maar ook bij de Sociale Verzekeringsraad (SVr). De SVr was één van de centrale organisaties in het socialezekerheidsstelsel en had als belangrijke taak om toezicht te houden op de uitvoering van de werknemersverzekeringen. In 1975 stelde de SVr de Studiecommissie Premieontwikkeling WAO in. De aanleiding was dat de toestroom in de eerste jaren na de introductie van de WAO veel hoger uitviel dan vooraf was geschat, waardoor ook de premiedruk snel steeg. De commissie kreeg als taak de oorzaken van de verontrustende en tamelijke onverwachte sterke stijging van de WAO-uitgaven in kaart te brengen. Deze commissie zou de aanzet geven tot een grootschalig en langdurig onderzoeksproject dat bekend zou worden als het *Determinantenonderzoek WAO*. (Aarts, De Jong & Van der Veen 2002, p.9-11.)

³³⁴ *Kamerstukken II* 13.951, 2, p.1-18.

³³⁵ Woltjer 1992, p.448-451.

De zorgwekkende sociaaleconomische situatie had in de jaren zeventig weinig effect op de electorale posities van de grote partijen. Na de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1977 won de PvdA tien zetels en werden de sociaaldemocraten met 53 zetels ruim de grootste partij in het parlement. De grote drie christendemocratische partijen deden voor het eerst met een gezamenlijk CDA-lijst onder leiding van A.A.M. van Agt mee aan de verkiezingen en wisten hun electorale neergang te stoppen. Ze wonnen één zetel en kwamen uit op 49. De VVD van H. Wiegel deed het ook goed en groeide met zes zetels winst door naar 28 zetels, terwijl juist de kleinere partijen zoals CPN, PPR en DS'70 – mede door de winst van de PvdA – fors verloren. Op basis van de uitslag lag een kabinet van PvdA en CDA in de lijn der verwachtingen. De formatiepoging van een tweede kabinet-Den Uyl werd echter gekenmerkt door een grote *openheid* en scherpe *polarisatie* en strandde tussentijds tweemaal, op de abortuskwestie (hoofdstuk 13) en op het sociaaleconomische hervormingsbeleid, alvorens definitief vast te lopen op de verdeling van de kabinetsposten. Na het stranden van deze fase van de formatie wisten Wiegel en Van Agt binnen enkele weken een CDA-VVD-kabinet te formeren.³³⁶

Voor de VVD was de problematische sociaaleconomische situatie vooral de schuld van het 'potverterende' kabinet-Den Uyl en was puinruimen de eerste taak van het nieuwe kabinet-Van Agt.³³⁷ Rigoureuze maatregelen achtte men nodig. Maatregelen die vrijwel zeker op grote politieke en sociaalmaatschappelijke weerstand zouden stuiten, en niet in de laatste plaats binnen het pas opgerichte en nog verdeelde CDA. Bij de christendemocraten was er een substantiële groep die weinig voelde voor de samenwerking met de liberalen en die de voorkeur gaf aan een coalitie met de PvdA. Representanten van deze vleugel zaten ook in de fractie en waren allerminst enthousiast over het nieuwe kabinet. Desondanks verklaarden zij loyaal het kabinet tegemoet te treden en daarmee gedoogden deze 'loyalisten' feitelijk het nieuwe kabinet, maar tegelijkertijd verschaften ze het kabinet-Van Agt met zijn nipte meerderheid een tamelijk wankele parlementaire basis.³³⁸

Onder het kabinet-Den Uyl was reeds een bescheiden kentering in economische politiek te herkennen, maar het in december 1977 aangetreden kabinet-Van Agt I kwam met plannen voor een duidelijkere koerswijziging. Dit was volgens dit kabinet nodig omdat het financieringstekort van de overheid en de werkloosheid bleven toenemen en de winstgevendheid van het Nederlandse bedrijfsleven verder onder druk kwam te staan. De 1%-nota van het kabinet-Den Uyl werd mede daardoor nog als te genereus beschouwd. Daarop kwam in de zomer van 1978 het kabinet-Van Agt met *Bestek '81, hoofdlijnen van het financiële en sociaaleconomische beleid*

³³⁶ Van Merriënboer 2016, p.11-88; Bosmans & Van Kessel 2011, p.148-149.

³³⁷ Bosmans & Van Kessel 2011, p.150.

³³⁸ Van Merriënboer 2016, p.64-65.

voor de *middellange termijn*. In dit programma werden grote hervormingen en bezuinigingen aangekondigd.³³⁹ Het doel was om het financieringstekort te verlagen, de groei van de collectieve sector te stoppen en de financiële positie van het bedrijfsleven te verbeteren om daarmee de werkloosheid te bestrijden. In *Bestek '81* zaten dan ook plannen voor een versobering van de sociale uitkeringen en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.³⁴⁰

De plannen uit *Bestek '81* stuitten op hevig verzet bij een deel van de politiek en de samenleving. Dit verzet kreeg onder meer gehoor bij de loyalisten binnen de CDA-fractie, maar ook binnen het kabinet was men verdeeld. CDA-minister van Sociale Zaken W. Albeda dacht net als zijn voorganger Boersma meer keynesiaans en keerde zich tegen de plannen van loonmatiging en bezuinigingen, omdat hij bang was voor de verzwakking van de binnenlandse koopkracht.³⁴¹ Dit botste echter met de strakke financiële kaders die minister van financiën F.H.J.J. Andriessen (CDA) poogde neer te zetten. Door een gebrek aan steun in het kabinet voor zijn hervormingsplannen stapte Andriessen in februari 1980 op en kwam er uiteindelijk door alle weerstand in de politiek en samenleving van de in *Bestek '81* geformuleerde hervormingen weinig terecht.³⁴² Er was eerder sprake van het tegendeel, in zekere zin voerde het kabinet-Van Agt in tegenspraak met de eigen voornemens een stevige expansieve begrotingspolitiek die 'geen keynesiaan had kunnen verbeteren.'³⁴³

Voor de 'keynesianen' zou het vastlopen van de beleidsplannen uit *Bestek '81* slechts een pyrrusoverwinning zijn, immers ook het kabinet-Den Uyl was al van plan geweest om de uitkeringen te verlagen van 80% naar 75% van het laatstverdiende loon.³⁴⁴ Een reeks alarmerende rapporten aan het begin van de jaren tachtig, van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en van de speciaal ingestelde adviescommissie onder leiding van oud-president-directeur van Shell G.A. Wagner, droegen bij aan het doorbreken van de 'keynesiaanse consensus' en maakten de geesten rijp voor de rondes van hervormingen en bezuinigingen op de lonen en de sociale uitkeringen, al legde het kabinet-Van Agt II de adviezen van de commissie-Wagner nog naast zich neer.³⁴⁵ Belangrijk in dezen waren ook de

³³⁹ De Liagre Böhl 2004, p.317. Zie ook Rommelse 2011, p.83.

³⁴⁰ Woltjer 1992, p.450-453.

³⁴¹ Woltjer 1992, p.449-451.

³⁴² De Liagre Böhl 2004, p.317-318; Woltjer 1992, p.450-452.

³⁴³ Woltjer 1992, p.460.

³⁴⁴ Rommelse 2011, p.83.

³⁴⁵ De WRR presenteerde in 1980 het alarmerende rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. In dit rapport wees de WRR onder andere op de rampzalige werking van de overheids-tekorten die een negatief effect zouden hebben op de investeringen bij het bedrijfsleven en de rentestand. In de jaren daarna kreeg de Adviescommissie inzake het Industriebeleid onder leiding van de oud-president-directeur van Shell G.A. Wagner de opdracht om antwoorden te formuleren op de probleemanalyse van de WRR. In haar adviesrapport *Een nieuw industrieel elan* en in enkele vervolgnota's (1981–1983) bepleitte de commissie-Wagner een beleid gericht op het versterken

ambtelijke werkgroepen die het kabinet-Van Agt I in zijn laatste jaar instelde. Deze werkgroepen kregen als taak om zonder politieke richtlijnen vooraf, kritisch naar de rijksbegroting te kijken en met mogelijke heroverwegingen voor toekomstige kabinetten te komen. Alle uitgavenposten werden tegen het licht gehouden en men werd volgens het kabinet geacht geen enkel ‘heilig huisje’ ongemoeid te laten. Naast een algemene interdepartementale werkgroep ‘heroverweging rijksbegroting’ werden ook drie afzonderlijke werkgroepen ingesteld om te adviseren over enkele van de grootste en meest gevoelige kostenposten: de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de pensioenen en salarissen van ambtenaren en ‘trendvolgers’. Richtgetal voor deze drie sectoren was een vermindering van de collectieve uitgaven met 10% voor 1985.³⁴⁶

Voor het zomerreces verscheen een uitgebreide analyse van de werkgroepen. De werkgroep die was belast met de heroverwegingen voor de sociale zekerheid somde in het *Rapport Inzake heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid* een aantal problemen op die de noodzaak van vergaande ingrepen duidelijk maakte. De houdbaarheid van de sociale zekerheid stond allereerst onder druk doordat de uitgaven niet langer in verhouding stonden tot de economische groei. Ten tweede noopten de veranderende opvattingen over man-vrouwverhoudingen tot een herziening van het stelsel. Ten derde was het stelsel van de sociale zekerheid met hoge uitkeringen en soepele toelatingseisen niet berekend op het structurele karakter van de inactiviteit.³⁴⁷ Daarbij bood men een uitgebreide inventarisatie van mogelijke ingrepen en hun consequenties met bijbehorende scenario's. Ondertussen was het kabinet Van Agt I demissionair en was na de Tweede Kamerverkiezingen van 26 mei 1981 deze inventarisatie van de ambtelijke werkgroep meegenomen in de kabinetsformatie.³⁴⁸

Het eerste kabinet Van Agt (1977–1981) zat de rit volledig uit en na jaren volgden in mei 1981 weer reguliere Tweede Kamerverkiezingen. De coalitiepartijen verloren hun nipte parlementaire meerderheid doordat het CDA en de VVD respectievelijk één en twee zetels verloren. Opvallend genoeg verloor ook de PvdA fors. De scherpe oppositie van de sociaaldemocraten tegen het kabinet sloeg niet aan bij het electoraat in tegenstelling tot de gematigde opstelling van D'66. Onder leiding van J.C. Terlouw wonnen de democraten negen zetels en kwamen daarmee uit op zeventien zetels. Een voortzetting van de coalitie aangevuld met D'66 bleek onmogelijk, omdat D'66 niet zonder de PvdA wilden regeren.³⁴⁹

van de marktsector door het creëren van ruimte voor investeringen bij het bedrijfsleven door onder meer het verlagen van de belastingen en de sociale premies en het matigen van de loonontwikkeling. (Commissie-Wagner 1981; WRR 1980.)

³⁴⁶ *Kamerstukken II* 11 februari 1980, 16.625, 1 (Kabinetsbrief heroverweging collectieve uitgaven).

³⁴⁷ *Kamerstukken II* 16625, 3-4; Rommelse 2011, p.84-86.

³⁴⁸ *Kamerstukken II* 9 juni 1981, 16.625, 2 (Kabinetsbrief heroverweging collectieve uitgaven).

³⁴⁹ Bosmans & Van Kessel 2011, p.158-159.

Een problematische formatie van een CDA, PvdA en D'66 kabinet volgde. Dit werd bemoeilijkt door de moeizame persoonlijke verhoudingen tussen Den Uyl en Van Agt. Gaandeweg de formatie eiste de PvdA het premierschap op voor hun partijleider, maar dit was onacceptabel voor het CDA dat bij de verkiezingen de grootste was geworden. Een 'oplossing' voor de PvdA-leider Den Uyl vond men door een extra stevige post binnen het kabinet te scheppen. Den Uyl zou vicepremier worden en minister van Sociale Zaken waarbij zijn ministerie zou worden opgetuigd tot een 'superdepartement' voor Sociale Zaken én Werkgelegenheid. Daarbij zou Den Uyl ook nog optreden als 'integrerend minister' voor het bredere sociaaleconomische beleid.³⁵⁰

Met deze zware ministerspost voor hun partijleider kon de PvdA in theorie een stempel op het kabinetsbeleid zetten, maar bovenal legde deze opzet al snel belangrijke tegenstellingen bloot tussen het CDA en de PvdA ten aanzien van de sociaaleconomische politiek. Het CDA zocht vooral de oplossing van het economische herstel in het matigen van de lonen en de uitkeringen en het terugdringen van het financieringstekort om daarmee de financiële positie van het bedrijfsleven als 'banenmotor' te versterken, terwijl de PvdA de koopkracht wenste te behouden voor de lagere inkomens en juist wilde dat de overheid zou investeren om de werkgelegenheid te vergroten. Den Uyl zou als 'superminister' daarvoor met een keynesiaanse investeringsagenda komen met als kern een ambitieus werkgelegenheidsplan om de werkloosheid te bestrijden.³⁵¹

Alvorens zich te presenteren in het parlement wenste het nieuwe kabinet de begroting van het demissionaire kabinet-Van Agt I voor 1982 nog op basis van de afspraken uit de formatie aan te passen. Tijdens deze gesprekken bleken het 'werkgelegenheidsplan' van de PvdA en het streven van het CDA gesteund door D'66 om het financieringstekort tot een bepaald percentage terug te brengen toch moeilijk samen te gaan. De onderhandelingen liepen hierover moeizaam, maar toch leek er een regeerakkoord te zijn. Echter, nog voor de presentatie van de regeringsverklaring in het parlement viel het kabinet. Een lijmpoging volgde waarin meer gedetailleerde afspraken werden gemaakt. Feitelijk werd de formatie hiermee hervat. De tegenstellingen waren zowel inhoudelijk als persoonlijk dermate groot dat vrijwel niemand destijds verwachtte dat dit kabinet de gehele rit zou uitzitten. Naast het sociaaleconomische beleid, speelde namelijk ook nog de uiterst gevoelige en gepolariseerde kwestie van het plaatsen van kruisraketten. Tijdens de formatie zag men nog een mogelijkheid om dit dossier voorlopig te *depolitiseren* door een besluit erover voor zich uit te schuiven.³⁵² Uitstel was echter niet goed mogelijk met de financieel-economische problematiek.

³⁵⁰ Bosmans & Van Kessel 2011, p.159-164; Ramakers 2016, p.81-114.

³⁵¹ Woltjer 1992, p.460-463.

³⁵² Bosmans & Van Kessel 2011, p.159-164.

De financiële tegenvallers stapelden in rap tempo op en de druk op de politiek om harde keuzes te maken nam eveneens toe.³⁵³

Het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl had een ommekeer moeten bewerkstelligen, maar het waren ook kostbare plannen en de financiering ervan zou een politiek probleem blijven. Den Uyl was namelijk akkoord gegaan om de kosten van het plan te financieren door middel van bezuinigingen op de sociale zekerheid. Deze opzet stuitte echter op veel weerstand vanuit de vakbeweging, zijn eigen partij en een groot deel van het parlement. Aanpassingen zouden nog volgen, maar deze mochten niet baten. Een parlementaire meerderheid ontbrak en reeds voorafgaand aan de parlementaire behandeling nam de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het voorstel weer in beraad.³⁵⁴ Dit gebeurde op een ongelukkig moment vlak voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 1982. De PvdA en D'66 verloren fors bij deze verkiezingen, terwijl het CDA en de VVD het goed deden. Omgerekend naar nationale verhoudingen werden de liberalen zelfs de tweede partij van het land.

Ondertussen stapelden de financiële tegenvallers zich op en moesten er wederom nieuwe afspraken worden gemaakt, omdat de eerdere afspraken onvoldoende waren. Men vond een compromis over extra bezuinigingen en een loonbeperking van het overheids personeel en dat allemaal terwijl het werkgelegenheidsplan van Den Uyl met minder moest doen. Het partijbestuur van de PvdA was daarover dermate verbolgen dat men de eigen ministers de wacht aanzegde. Hierna volgden nog wel onderhandelingen, maar het CDA wenste daarin niet toe te geven en kreeg hierbij steun van de D'66-bewindslieden. Een definitieve breuk volgde. Het conflict over het werkgelegenheidsplan maakte duidelijk dat er weliswaar consensus was ontstaan tussen de grote partijen over de ernst van de sociaaleconomische situatie en de noodzaak van een beleidsverandering, maar dat er nog altijd een groot verschil bestond tussen de partijen over hoe de problematiek op te lossen.

De Nederlandse politiek stond rond 1980 voor een tweetal concrete vragen: in hoeverre is er een probleem en zo ja, wat is dan de oplossing? Grofweg, was in reactie hierop een drietal posities te onderscheiden. Een eerste groep bestond uit klein-links en de linkervleugel van de PvdA. Zij verwierp op hoofdlijnen de probleemanalyse van een onbetaalbare sociale zekerheid en wees erop dat de sociale verzekeringen naar behoren functioneerden en dat grote beleidsveranderingen niet noodzakelijk waren. Een tweede groep bestond uit de meerderheid van de PvdA en de linkervleugel van het CDA. Zij erkende de problematische situatie, maar hield vast aan hun 'keynesiaanse' uitgangspunten. Overheidsinvesteringen en een actief arbeidsmarktbeleid

³⁵³ Woltjer 1992, p.463.

³⁵⁴ Bosmans & Van Kessel 2011, p.163.

moesten centrale pijlers onder hun economische beleid gaan vormen. Een derde groep van VVD, D'66, klein-rechts en een meerderheid van het CDA onderschreef de probleemanalyse van een onbetaalbare sociale zekerheid en streefde een versobering na van de sociale zekerheid om deze weer financieel houdbaar te maken. Daarbij zag men in een antwoord op de sociaaleconomische problematiek geen stimulerende rol weggelegd voor de overheid. Deze groep wenste vooral de winstgevendheid van het bedrijfsleven te versterken door de collectieve lastendruk te verlagen, de lonen te matigen en het aandeel van de overheid in de gehele economie te verminderen om zo ruimte te creëren voor de private sector en voor nieuwe investeringen die vervolgens tot meer werkgelegenheid zouden moeten leiden.³⁵⁵

³⁵⁵ Bosmans & Van Kessel 2011, p.164.

