



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

9 Hervorming sociale zekerheid I: Stelselherziening (1982–1986)

In september 1982 volgden nieuwe Tweede Kamerverkiezingen. Het CDA verloor en de PvdA won drie zetels waardoor de sociaaldemocraten de grootste werden. D'66 verloor stevig, terwijl de VVD onder leiding van een jonge E.H.Th.M. Nijpels tien zetels won. De belangrijkste uitkomst van deze verkiezing was het herstel van de centrumrechtse meerderheid. PvdA-informateur J.A. van Kemenade werd nog wel aangesteld, maar al snel werd duidelijk dat de christendemocraten en de liberalen voorsorteerden op een hernieuwde samenwerking. Illustratief daarvoor was dat het demissionaire kabinet-Van Agt III (CDA, D'66) met Prinsjesdag, toen de informateur nog aankoerste op een coalitie van PvdA-CDA of PvdA-VVD, een begroting met bezuinigingsvoorstellen presenteerde die veel verder ging dan de plannen met de PvdA uit het vorige kabinet. Een voortzetting van de samenwerking tussen de PvdA en het CDA of de VVD was daarmee vrijwel uitgesloten. Niet lang daarna gaf informateur Van Kemenade zijn formatieopdracht terug.³⁵⁶

De daaropvolgende formatieronde is interessant vanwege de wijze waarop de politieke elites tijdens de formatie afspraken maakten over de sociaaleconomische hervormingspolitiek. De informateur W. Scholten kwam van CDA-huize en was vicepresident van de Raad van State. Eén van de eerste stappen die hij zette, was het instellen van twee werkgroepen met leden uit beide fracties, die de opdracht kregen om te adviseren over enkele politiek gevoelige onderwerpen. Er kwam een werkgroep voor de sociaaleconomische hervormingen en een werkgroep over immateriële zaken. Op deze wijze werden de fracties vroegtijdig bij de totstandkoming van het regeerakkoord betrokken en aan het eindresultaat van de onderhandelingen gebonden. Dit werd vooral nodig geacht, omdat plannen om de collectieve lasten te drukken en de sociale zekerheid te hervormen vrijwel altijd vastliepen op de weerstanden binnen het parlement.³⁵⁷

³⁵⁶ Bosmans & Van Kessel 2011, p.166-169; Van Griensven 2016, p.129-159.

³⁵⁷ Bosmans & Van Kessel 2011, p.167; Van Griensven 2016, p.142-145. De politieke weerstand was niet de enige reden waarom hervormingen vaak vastliepen. Volgens econoom J. Luiten van Zanden was een neiging tot de vergroting van de overheidsuitgaven in het systeem ingebakken. Drie mechanismen noemt hij: Allereerst was er de automatische koppeling van de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen aan de algemene loonontwikkeling in de private sector, die vervolgens weer waren gekoppeld aan de algemene prijsontwikkeling. Een hoge inflatie leidde dus automatisch tot extra overheidsuitgaven. Ten tweede was er een machtig front van geïnstitutionaliseerde belangen van werkgeversorganisaties, vakbonden, hoge ambtenaren, formele adviesorganen tot een kring van specialisten op het ministerie en binnen de grote fracties in het parlement die de minister altijd onder druk konden zetten om niet te bezuinigen. Ten derde was het in de ministerraad gebruikelijk dat vakministers elkaars pleidooien voor meer geld niet bestreden, dit was toch vooral de haast onmogelijke en eenzame taak van de minister van Financiën. Door de jaren heen zijn er verschillende plannen geweest om deze opwaartse druk op de overheidsfinanciën te doen afremmen. Zo was in de vroege jaren zestig het zogenaamde 'structurele begrotingsbeleid' ingevoerd dat jaren van kracht zou blijven. Deze begrotingssystematiek moest een plafond inbou-

Om hervormingen en bezuinigingen in deze context enige kans van slagen te laten hebben was het zaak om reeds tijdens de formatie duidelijke en gedetailleerde afspraken te maken over de financiële kaders en doelstellingen en om vervolgens de fracties zich hier nadrukkelijk aan te laten committeren.³⁵⁸ Dit zou evenwel niet onder leiding van Van Agt gebeuren, omdat hij tijdens de formatie tamelijk onverwachts terugtrad en plaatsmaakte voor CDA-fractievoorzitter R.F.M. Lubbers, die vervolgens in korte tijd een kabinet met de VVD formeerde. De verwachting was dat de sociaaleconomische hervormingspolitiek van het kabinet-Lubbers net als in de jaren daarvoor op veel weerstand zou stuiten.³⁵⁹ Uitdagingen op allerlei andere terreinen waren er in ieder geval voldoende. Naast de sociaaleconomische situatie speelde nog altijd de kwestie van het plaatsen van kruisraketten en zou ook in deze jaren de euthanasiekwestie (hoofdstuk 14) op de politieke agenda belanden. Uitstel was bij deze twee ethische kwesties nog enigszins mogelijk, maar de aanpak van de stagnerende economische groei, de hoge werkloosheid en onbetaalbaarheid van de sociale zekerheid konden geen uitstel meer dulden. Het kabinet-Lubbers I zou dan ook met meerdere beleidsvoorstellen komen en zette het bezuinigings- en hervormingsbeleid voort dat in de jaren daarvoor was voorbereid.³⁶⁰

9.1 Kabinetsplannen Lubbers I

Bij de regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers in november 1982 zette minister-president Lubbers een driesporenbeleid uit. Allereerst wilde het kabinet het financieringstekort van de overheid terugdringen zonder dat de collectieve lastendruk zou stijgen; ten tweede streefde men een verbetering van de vermogenspositie en het rendement van het bedrijfsleven na; en ten derde beoogde men een verbetering van de werkgelegenheid. Deze doelen moesten worden bereikt zonder extra grote overheidsinvesteringen. Naast bezuinigingen op de sociale zekerheid waren loonmatiging en de spreiding van arbeid (arbeidstijdverkortung) belangrijke beleidsinstrumenten om de doelen te behalen.³⁶¹

Net als in de jaren daarvoor was er veel protest, maar deze keer zouden de voorstellen niet stranden. Dit lag niet alleen aan het kabinet-Lubbers en de moeizame sociaaleconomische situatie, maar vooral ook aan de veranderende verhoudingen

wen door een koppeling aan te brengen tussen de groei van de overheidsuitgaven en de op de lange termijn verwachte belastinginkomsten. Deze systematiek was echter niet zonder problemen, omdat het niet goed was berekend op een onverwachte sterke conjuncturele neergang zoals die na de oliecrises van 1973 en 1979 optrad. De plafonds waren dan namelijk nog altijd gebaseerd op de oude en vaak optimistische lange termijn voorspellingen waardoor deze begrotingssystematiek in de jaren zeventig relatief hoge overheidstekorten toeliet. (Luiten van Zanden 1997, p.98-101.)

³⁵⁸ Luiten van Zanden 1997, p.100.

³⁵⁹ Bosmans & Van Kessel 2011, p.167.

³⁶⁰ Wielenga 2010, p.288; Woltjer 1992, p.464.

³⁶¹ *Handelingen II* 22 november 1982, p.635 (regeringsverklaring); Woltjer 1992, p.464-469.

tussen de sociale partners. In de jaren zeventig waren de verhoudingen tussen de werkgevers en de vakbeweging sterk gepolariseerd geweest. Tussen 1972 en 1982 kwamen de sociale partners verenigd in de SER geen enkele keer met een unaniem advies over het macro-economische beleid en moest het kabinet in de jaren zeventig wel zevenmaal met een loonmaatregel komen, omdat de loononderhandelingen tussen de sociale partners vastliepen.³⁶²

De sociaaleconomische context zorgde voor een kentering, een record van 15.000 nieuwe werklozen per maand en de dreiging van een loonmaatregel van het pas aangetreden kabinet-Lubbers dwongen de sociale partners in 1982 weer tot samenwerking. Eind november 1982 en enkele dagen na de presentatie van het regeerakkoord werd in de Stichting van de Arbeid (STAR) het zogenaamde Akkoord van Wassenaar gesloten. In dit akkoord besloten de sociale partners gezamenlijk een actief beleid te voeren ter bestrijding van de werkloosheid vanuit het adagium ‘werk boven inkomen’.³⁶³ De kern van de ruil was dat werkgevers arbeidstijdverkorting zouden accepteren indien de vakbonden bereid waren de lonen te matigen. Het kabinet beloofde vervolgens om niet langer te interveniëren in de loonvorming en zich vooral te beperken tot zijn positie als grootste werkgever in Nederland. Dit akkoord was feitelijk niets meer dan een intentieverklaring, maar desalniettemin zou het bijdragen aan ‘onderkoeling’ van de ideologische tegenstelling tussen arbeid en kapitaal.³⁶⁴

Voor het kabinet-Lubbers was dit akkoord een groot succes. Al direct bij de start van het kabinet waren werkgevers, vakbonden en het kabinet het eens over de noodzaak en de richting van hervormingen. Daarmee zette het akkoord ook de PvdA als belangrijkste oppositiepartij buitenspel. Van oudsher hadden de sociaaldemocraten een goede relatie met de vakbonden en enigszins verongelijkt – maar niet geheel onjuist – duidde PvdA-fractievoorzitter Den Uyl het akkoord als een cadeau van de vakbeweging aan het kabinet.³⁶⁵ Er waren wel meer kritische geluiden, maar deze zouden niet echt landen. De ‘keynesiaanse consensus’ was in de jaren daarvoor door de stroom aan kritische beschouwingen en rapporten verbrokkeld en de sociaaldemocraten boden in de ogen van de christendemocraten en liberalen geen levensvatbaar alternatief om de economie te stimuleren en de sociale zekerheidsarrangementen te behouden.³⁶⁶ De financieel-economische situatie bleef immers onverminderd zorgwekkend. Het financieringstekort zou voor 1982 zijn opgelopen tot circa 10% en de uitgaven van de collectieve sector zouden in het jaar

³⁶² Kuipers 2004, p.146.

³⁶³ Wielenga 2010, p.288.

³⁶⁴ Wielenga 2010, p.288; De Rooy 2014a, p.227-251.

³⁶⁵ Wielenga 2010, p.288.

³⁶⁶ Kersbergen & Vis 2006, p.312.

daarna een hoogtepunt bereiken en dat terwijl de werkloosheid zou toenemen tot ruim boven de 800.000.³⁶⁷

De plannen van de eerste twee kabinetten Lubbers voor de hervorming van het sociale stelsel waren primair gericht op de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidswetgeving en zouden hun neerslag krijgen in een aantal wetten die gezamenlijk bekend zouden worden als de 'Stelselherziening' van de sociale zekerheid. Het betrof een set wetswijzigingen die de sociale zekerheid moest moderniseren en betaalbaar moest houden. Om op korte termijn de overheidsfinanciën op orde te krijgen nam het kabinet direct al enkele ingrijpende maatregelen die voor de vakbonden althans verder gingen dan de geest uit het Akkoord van Wassenaar. Allereerst volgde een ont koppeling van de lonen en uitkeringen aan de ontwikkeling van de lonen in de private sector en de prijsontwikkeling. Daarbovenop kwam in het najaar van 1983 een aangekondigde loonsverlaging van 3,5% voor ambtenaren en ander overheidspersoneel.³⁶⁸ Voorzitter van de grootste vakbond, de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), en de latere minister-president, W. Kok liet zich fel uit over de plannen van het kabinet, 'dom, uitzichtloos en contraproductief'.³⁶⁹ Een golf van protesten en stakingen bij de politie, het openbaar vervoer, de reinigingsdiensten, de posten, de brandweer en de ambtenarij troffen het land. De rechter moest eraan te pas komen om het conflict tussen kabinet en vakbonden te beslechten en oordeelde dat de stakingen niet langer proportioneel waren, 'het mocht, maar het mag niet meer', was het oordeel van de rechter. De stakers hadden weliswaar het recht om te staken, maar volgens de rechter had men niet het recht om te winnen. De stakingen werden afgeblazen en na enkele weken keerde de rust terug. Uiteindelijk werd de korting van lonen nog met een half procent afgezwakt naar 3,0%.³⁷⁰ De sociale onrust over de hervormingen zou weliswaar blijven, maar het zou de uitkomst van de politieke besluitvorming over de hervorming van de sociale zekerheid in de jaren die zouden komen niet in sterke mate beïnvloeden.

9.2 Stelselherziening

De Stelselherziening was een resultante van de discussies die waren opgestart door het kabinet-Van Agt I met de interdepartementale werkgroep ter heroverweging van de rijksbegroting en de discussienota *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid* die het kabinet-Van Agt II nog had opgesteld.³⁷¹ Het eerste kabinet-Lubbers

³⁶⁷ Wielenga 2010, p.288; Woltjer 1992, p.464-469.

³⁶⁸ Visser & Hemerijck 1998, p.178-180; Aarts, De Jong & Van der Veen 2002, p.10-13.

³⁶⁹ Geciteerd in: Wielenga 2010, p.289.

³⁷⁰ Wielenga 2010, p.288-289; Broertjes & Joustra 1984.

³⁷¹ Het kabinet presenteerde op 9 juni 1982 de discussienota *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Deze nota was opgesteld door PvdA-staatssecretaris C.I. Dales en na de voortijdige val van het kabinet-Van Agt II gepresenteerd door L. De Graaf (CDA), minister van Sociale Zaken

stuurde op 23 mei 1983 een adviesaanvraag over de plannen voor de herziening van het sociale zekerheidsstel naar de SER. In deze aanvraag werd reeds ingegaan op de hoofddoelen van de stelselwijziging. Op drie punten achtte het kabinet het huidige stelsel van sociale zekerheid in onvoldoende mate afgestemd op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen en economische omstandigheden en vond het een Stelselherziening noodzakelijk. Allereerst was het socialezekerheidsstelsel niet berekend op het structurele karakter van de inactiviteit. Dit betrof vooral de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Ten tweede was een herziening nodig, omdat de maatschappelijke opvattingen over onder meer de rol van man en vrouw in samenleving en gezin waren veranderd. Ten derde vereiste het economische herstelbeleid van het kabinet het terugdringen van de omvang van de collectieve uitgaven. De sociale zekerheid maakte daar een groot deel van uit. De noodzaak tot bijstelling werd daarbij dwingender door een toenemend arbeidsaanbod en een afnemende werkgelegenheid.³⁷²

Op korte termijn verwachtte het kabinet geen structurele verbetering in de economische situatie. Van de sociale partners kwam er geen eensluidende steun voor de beleidsmaatregelen. Een jaar na de adviesaanvraag kwam de SER met een verdeeld advies over de kabinetsplannen. Eensgezind was men weliswaar over de noodzaak van hervormingen, maar zeker vijf verschillende posities over de richting van de hervormingen waren te onderscheiden.³⁷³ Het kabinet kon dus voor deze hervorming niet koersen op de adviezen van de SER, terwijl men wel op korte termijn vergaande ingrepen als noodzakelijk beschouwde.

Vooruitlopend op de Stelselherziening besloot het kabinet in de zomer van 1984 om per 1 januari 1985 de uitkeringspercentages voor de WW en WAO te verlagen van 80% naar 70% van het laatstverdiende loon en ook de percentages van de Ziektewet zouden in twee jaar van 80% naar 70% worden teruggebracht.³⁷⁴ Dit was een tweede ingreep naast de korting van 3% op de ambtenarensalarissen en de bevroering voor enkele jaren van de bestaande uitkeringen en het wettelijke minimumloon.

Op 17 oktober 1985 stuurden de christendemocratische bewindslieden van Sociale Zaken minister J. de Koning en staatssecretaris L. De Graaf een zestal wetsvoorstel-

in het tijdelijke kabinet-Van Agt III. Deze gespreksnotitie moest de aanzet zijn voor een principiële discussie over de doelstellingen en uitgangspunten van het toekomstige stelsel van sociale zekerheid en was primair gericht op de uitkeringsstructuur van de werknemersverzekeringen. Een grote meerderheid in het parlement gaf tijdens deze discussie de voorkeur aan een stelsel met een systematiek waarbij de loondervingsfunctie voorop stond, maar met een vangnet op sociaal minimumniveau als het inkomen te laag zou zijn. (*Kamerstukken II* 17.475, nr.1-2; Rommelse 2011, p.84-86.)

³⁷² *Kamerstukken II* 25 mei 1983, 17.475, 6.

³⁷³ Rommelse, 2011, p.88-89.

³⁷⁴ Bannink 2004, p.69; Rommelse 2011, p.88-89.

len – die gezamenlijk de Stelselherziening vormden – naar de Tweede Kamer.³⁷⁵ De plannen waren tamelijk verstrekkend, maar het betrof anders dan de naam doet vermoeden geen herziening van het gehele socialezekerheidsstelsel, maar slechts de wijziging van enkele wetten. De belangrijkste wijzigingen waren een versobering van de WW door de duur ervan afhankelijk te maken van iemands leeftijd en het selectiever maken van de AAW/WAO door de arbeidsmarktpositie niet langer te verdisconteren in de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid en de definitie van passende arbeid te verruimen.³⁷⁶ Het gevolg van deze maatregelen was dat een grote groep werklozen en arbeidsongeschikten eerder in de bijstand zou belanden. Dit moest een besparing opleveren van ongeveer fl. 3,1 miljard per jaar. Om toch enigszins de gevolgen daarvan te verzachten werden gelijktijdig ook enkele flankerende regelingen ingevoerd.³⁷⁷

9.3 Parlementaire behandeling Stelselherziening

De parlementaire behandeling van de Stelselherziening was zeer uitgebreid en vond verspreid over een periode van vijf weken plaats in april en mei van 1986. Het debat was een herhaling van het politieke conflict tussen het CDA en de PvdA in het kabinet Van Agt II en het legde nogmaals duidelijk de consensus bloot over de ernst van de problematiek en de dissensus over de noodzakelijke oplossingen, maar deze keer moest voor het eerst het parlement echt een besluit nemen over een set verstrekkende wetsvoorstellen die het gebouw van de sociale zekerheid een eerste grondige renovatie zou geven.

In het debat werd menigmaal gesproken over de mate van consensus tussen de partijen. S.C. Weijers (CDA) wees erop dat ‘over de redengevingen die nopen tot stelselwijziging [consensus] bestaat, zonder dat dit ooit nadrukkelijk is vastgesteld, binnen de grote parlementaire fracties.’³⁷⁸ Tegelijkertijd erkende hij dat de kabinetsplannen toch ook omstreden waren. Een belangrijk adviescollege als de Sociaal Economische Raad (SER) had immers over de meest essentiële punten geen consensus kunnen vinden en vanuit maatschappelijke en kerkelijke organisaties kwam uiterst scherpe kritiek op de plannen.³⁷⁹ Het niet bereiken van een consensus tussen de sociale partners en de kritiek vanuit de kerken was voor de christendemocraten een politiek probleem, maar de hoge werkloosheid was voor het CDA ‘het centrale probleem’ van het land.³⁸⁰ Om de werkloosheid terug te brengen van 750.000 naar

³⁷⁵ *Kamerstukken II 1985/86*, 19.256 tot en met 19.262.

³⁷⁶ *Kamerstukken II 1985/86*, 19.256, 3, p.1-2; Aarts, De Jong & Van der Veen 2002, p.10-13.

³⁷⁷ Bannink 2004, p.69.

³⁷⁸ *Handelingen II 9 april 1986*, p.4306.

³⁷⁹ *Handelingen II 9 april 1986*, p.4305.

³⁸⁰ *Handelingen II 9 april 1986*, p.4308.

500.000 in 1990 waren namelijk 450.000 extra arbeidsplaatsen nodig als men de groei van de beroepsbevolking zou meerekenen.³⁸¹

De problematische economische situatie stelde het CDA voor een ‘afschuwelijk dilemma’, aldus Weijers. Hij typeerde dit als ‘het micro- versus het macroprobleem’. Enerzijds was er de belevingswereld van de uitkeringsgerechtigde met het ‘dalend girosaldo’, het ‘geringe besteedbaar inkomen’ en de ‘nijpende wordende problemen om rond te komen in een tijd waarin salarispectieven ontbreken.’³⁸² Dat was ‘het menselijke verhaal’ achter de ‘kille cijfers.’³⁸³ Anderzijds was daar volgens Weijers de discussie over de beheersbaarheid van het stelsel, het groeiend beslag dat de sociale zekerheid legt op het nationaal inkomen, de verzwakking van de marktsector die optreedt bij een nog verdere stijging van de collectieve lastendruk, de fraudegevoeligheid van het systeem, het gebrek aan financiële prikkels en de beperkte re-integratie in het arbeidsproces. Dat duidde hij als het macroprobleem, ‘het probleem van de Haagse beleidsmakers, van ambtenaren en politici met hun eigen vaktaal’.³⁸⁴

Volgens het CDA fixeerden ‘[de] oppositionele kritieken’ zoals die van de linkse fracties in het parlement, de vakbonden en de Raad van kerken zich sec op de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden, maar negeerde men vervolgens de langere termijn betaalbaarheid van het totale stelsel.³⁸⁵ Tot tevredenheid van de VVD nam het CDA deze duidelijke positie in. De VVD-fractie steunde weliswaar het kabinetsbeleid, maar men was wel vaak kritischer op het gebouw van de sociale zekerheid dan hun coalitiegenoot. G.B. Nijhuis (VVD) stelde dat de stelselwijziging weliswaar tot een vereenvoudig zou leiden, maar dat het nog steeds complex, verbrokkeld en sterk gedetailleerd bleef.³⁸⁶ De staatscommissie-Veldkamp³⁸⁷, die tot taak had de uniformering en een nadere codificatie van de socialezekerheids-wetgeving te bewerkstelligen, had daarin gefaald, en Nijhuis keerde zich tegen de geleverde kritiek van ‘professor Veldkamp’ op de Stelselherziening. Dat was dan wel zijn goed recht, ‘doch het zou hem gesierd hebben als hij ook de hand in eigen

³⁸¹ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4308.

³⁸² *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸³ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸⁴ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸⁵ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸⁶ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4341.

³⁸⁷ In juli 1967 kreeg Veldkamp van regeringswege de opdracht om één sociaal wetboek op te stellen. Vanaf februari 1969 verrichtte hij deze taak onder begeleiding en met ondersteuning van een staatscommissie onder zijn voorzitterschap. Naarmate de tijd verstreek en echte resultaten uitbleven, nam de kritiek op Veldkamp toe. Hij zou zich goed laten betalen voor weinig productiviteit. Gaandeweg verloren de werkzaamheden hun belang toen mede door de ongunstige economische ontwikkelingen andere prioriteiten op het terrein van de sociale zekerheid gingen gelden. In 1982 legde Veldkamp de opdracht neer, en in 1986 trad hij af als voorzitter van de staatscommissie. (Bosmans 2013.)

boezem had gestoken. In meer opzichten overigens!³⁸⁸ Met deze kritiek verwees Nijhuis naar enkele structurele fouten die in het sociale stelsel zaten sinds dit onder auspiciën van Veldkamp (hoofdstuk 6) was uitgebouwd. De liberalen lieten in het debat niet na te wijzen op de vage begripsomschrijvingen, de vele definitiekwesties, de verdiscontering van de werkloosheid, het ontbreken van prikkels om te werken en soms zelfs negatieve prikkels voor herintreders op de arbeidsmarkt. Het kabinet deed dit te weinig, aldus Nijhuis.³⁸⁹

De belangrijkste reden voor het noodzakelijke ingrijpen was voor de VVD-fractie de toename van het aantal uitkeringsgerechtigden en de relatie daarmee met de economische problematiek.³⁹⁰ Voor de VVD was het duidelijk dat 'het stelsel van sociale zekerheid medeoorzaak was van de economische problematiek en dat het stelsel zelf de werkgelegenheid aantastte. Zekerheid heeft onzekerheid gebracht', stelde Nijhuis.³⁹¹ Hij zette verder uiteen dat in 1960 de sociale zekerheid 10% van het nationale inkomen kostte en in 1970 al 20% was en in 1982 dat deel ver over de 30% was gegaan.³⁹² De collectieve uitgaven waren in 1960 30% van het nationaal inkomen en in 1983 was dat reeds 71% geworden. Het grote probleem was dat een steeds kleinere groep de lasten daarvan moest dragen, in 1985 werd een uitkering opgebracht door zeven werkenden terwijl dat in 1960 nog door zestig werkenden gebeurde. '[H]et aantal mensen dat op de kar zal zitten, wordt groter dan het aantal mensen dat de kar moet trekken', vatte Nijhuis de problematiek beeldend samen.³⁹³ Een stap terug in de sociale zekerheid was volgens Nijhuis noodzakelijk om 'de neerwaartse spiraal in onze economie te ontvluchten' en het ingezette herstel vast te houden.³⁹⁴ Immers, ook het financieringstekort moest dan niet te ver oplopen als de langdurige werkloosheid hoog bleef, omdat deze kosten ook rechtstreeks uit de algemene middelen werden gefinancierd en daarmee de rentelasten verder zouden doen stijgen. Hoge rentelasten zouden immers andere uitgaven verdringen en dus weer tot meer bezuiniging dwingen.³⁹⁵

In dit verband had Nijhuis (VVD) dan ook kritiek op het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), de FNV en ook de PvdA. Zij brachten met hun pleidooi om het uitkeringspercentage weer te verhogen tot 75% en het herstellen van de kop-

³⁸⁸ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4341.

³⁸⁹ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4341-43.

³⁹⁰ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹¹ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4343.

³⁹² *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹³ Nijhuis (VVD) zette verder uiteen dat in 1960 de verhouding tussen actieven 'baandragers' en 'anders-actieven' of 'baanlozen' 1:3,2 was. In 1985 was dat 1:1,3 geworden. (*Handelingen II* 9 april 1986, p.4343.)

³⁹⁴ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹⁵ Nijhuis (VVD) stelde in het debat dat de rentelasten al waren gestegen van fl. 1,5 miljard in 1970 naar meer dan fl. 20 miljard in 1985. (*Handelingen II* 9 april, p.4344.)

pelings de economische groei weer in gevaar en daarmee zouden zij berusten in een hoge werkloosheid. Dit vonden de liberalen ‘onbegrijpelijk’. Daarbij wees Nijhuis er ook op dat het verhogen van de uitkeringspercentages juist zou leiden tot hogere premies en dus minder ruimte voor de zeer gewenste arbeidstijdverkorting. Dus de wensen van de vakbonden en de PvdA leken wel sympathiek, maar uiteindelijk zouden ze nadelig uitpakken.³⁹⁶ Weijers (CDA) had vergelijkbare kritiek op de linkse oppositie die sprak over een ‘fundamentele aantasting’ van de sociale zekerheid.³⁹⁷ Voor het CDA kon er pas sprake zijn van ‘oprechte en gefundeerde kritiek’ wanneer tegelijkertijd een alternatief werd aangeboden voor de problematiek waarvoor het kabinet, de regeringsfracties en de gehele Nederlandse samenleving stond.³⁹⁸

Op een dergelijke verdediging van het kabinetsbeleid werd Weijers (CDA) in het parlement bevraagd door I. Brouwer (CPN). Zij wees erop dat het politieke keuzes waren geweest van het kabinet en dat Weijers niet kon stellen dat dit beleid de enige weg was. Weijers verwierp deze kritiek door erop te wijzen dat zelfs de PvdA-fractie reeds had geaccepteerd dat de 80% van het laatstverdiende loon niet langer heilig was en dat zij, ondanks hun initiële kritieken, nu ook een tijdelijke verlaging naar 70% accepteerden: ‘[k]ennelijk is de consensus over de vormgeving van het nieuwe stelsel van sociale zekerheid ook bij de fractiespecialisten van de Partij van de Arbeid, groter dan wij uit de verhalen van de lijstduwer of lijst animator de heer Kok³⁹⁹ over het afbraakbeleid, konden opmaken’, constateerde Weijers.⁴⁰⁰

Desalniettemin verwoordde Brouwer (CPN) een opvatting die ook leefde bij de andere linkse oppositiepartijen, namelijk dat de sociaaleconomische problematiek weliswaar ernstig was, maar dat er nog andere opties waren dan het ingrijpen op het niveau van de uitkeringsvoorwaarden. Van de dwingende noodzakelijkheid van het kabinetsbeleid – waardoor het democratische debat welhaast overbodig zou worden – was men nog lang niet overtuigd. E. ter Veld (PvdA) begon haar algemene beschouwing dan ook met een kritiek op het democratische gehalte van de besluitvorming. Ze vroeg zich af of het wel echt democratisch was als in een termijn van drie à vier jaar de uitkering van 80% naar 70% gaat en ook nog een Stelselherziening wordt doorgevoerd. Op zichzelf kon volgens haar uiteraard niet worden ontkend dat een door het parlement genomen beslissing een democratisch

³⁹⁶ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹⁷ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁹⁸ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁹⁹ PvdA-fractievoorzitter Den Uyl had in aanloop van de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1986 oud-FNV-voorzitter W. Kok gevraagd om hem op te volgen. Afsproken werd dat de PvdA nog met Den Uyl als lijsttrekker de verkiezingen zou ingaan en met Kok als een soort ‘lijstduwer’ onderaan de lijst, zodat de PvdA zowel een lijsttrekker als een lijstduwer zou hebben. Kok haalde uiteindelijk 570.000 voorkeurstemmen en niet lang daarna zou hij de PvdA-fractie leider worden. (Van der Horst 2007, p.406-407.)

⁴⁰⁰ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4310.

besluit is. Echter, de kwaliteit van de democratische besluitvorming hing er volgens Ter Veld niet van af of een meerderheid ergens voor of tegen zou stemmen, maar zij was afhankelijk van de wijze *waarop* de besluitvorming tot stand was gekomen en of de bevolking, belangengroepen en andere organisaties de besluitvorming konden beïnvloeden. Een goede besluitvorming had het kabinet volgens haar onvoldoende nagestreefd en daarmee had men bewust 'het maatschappelijk draagvlak' klein gehouden.⁴⁰¹ M.B.C. Beckers-Bruijne (PPR) had vergelijkbare kritiek. Het kabinet had niet geluisterd naar de kritieken van individuen, adviesorganen, uitvoeringsorganisaties en kerken. Daarmee deed het denken aan de 'doorgedrukte besluiten om kruisraketten te plaatsen of kerncentrales te bouwen'.⁴⁰² De PPR-fractie zag alleen maar dat het kabinet de stemmen van de CDA- en de VVD-fractie optelde.⁴⁰³

Ter Veld (PvdA) had naast procedurele ook inhoudelijke kritiek. Ze stelde dat een politiek gericht op kostenbeheersing zich primair moest richten op het beperken van het aantal mensen dat een beroep doet op een uitkering in plaats van het versoberen van de sociale zekerheid.⁴⁰⁴ Het stelsel 'betaalbaar en crisisbestendig' maken door uitkeringen te verlagen was volgens haar het bewust accepteren van werkloosheid en had vooral als doel de negatieve gevolgen van de werkloosheid zo goedkoop mogelijk te maken. Een betaalbaar en beheersbaar stelsel kon volgens de sociaaldemocraten niet zonder een actief arbeidsmarktbeleid. Met dit betoog sloot ze bewust aan bij het werk van de commissie-Van Rhijn (hoofdstuk 5), dat destijds in 1945 er al op had gewezen dat een goed sociaal zekerheidsstelsel alleen houdbaar was als 'alles op alles' werd gezet om te voorkomen dat mensen langdurige werkloos bleven.⁴⁰⁵ Ter Veld constateerde dat het kabinet niet alles had gedaan om de werkloosheid terug te dringen.⁴⁰⁶ De voorgestelde hervormingen zouden bij een 'actief arbeidsmarktbeleid' gericht op 'investeringen, de creatie van werkgelegenheid en arbeidstijdverkorting'⁴⁰⁷ volgens de PvdA niet nodig zijn en ze stelde zelfs een herstel van de koppeling en het verhogen van het uitkeringspercentage naar 75% in het vooruitzicht. Een ander sociaal, economisch en financieel beleid zou voor de PvdA inzet worden van dit debat. En als dat niet gerealiseerd kon worden, dan werd het herstel van de sociale zekerheid onderdeel van de volgende formatieonderhandelingen die na de Tweede Kamerverkiezingen van 21 mei 1986 zouden aanvangen.⁴⁰⁸

⁴⁰¹ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4388.

⁴⁰² *Handelingen II* 10 april 1986, p.4383.

⁴⁰³ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4384.

⁴⁰⁴ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4384.

⁴⁰⁵ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4390.

⁴⁰⁶ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4390.

⁴⁰⁷ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4405.

⁴⁰⁸ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4405.

Staatssecretaris De Graaf verweet Ter Veld (PvdA) dat ze in haar betoog niet gerept had over ‘de wijze waarop deze uitgaven uiteindelijk betaald moeten worden’ en ook in de financiële paragraaf van het PvdA-verkiezingsprogramma werd voor hem niet duidelijk hoe de sociaaldemocraten dachten dit gat te kunnen financieren.⁴⁰⁹ In reactie hierop stelde Ter Veld dat het kabinet fl. 3,- miljard bezuinigde op het sociale stelsel en dat de PvdA dat niet wenste te doen. Ze wilde dit mede financieren door niet de sociale premies te verlagen ‘om de mensen een voordeel te geven over de ruggen van degenen met een uitkering’ en dat ze verder van dezelfde vooronderstellingen uitging als het CDA.⁴¹⁰ Daarop concludeerde De Graaf dat de PvdA – anders dan het kabinet – verder geen enkel probleem verwachtte en dat de PvdA er vanuit ging dat de Nederlandse samenleving kennelijk bereid zou zijn om deze lasten van de stijgende premiedruk te dragen, iets dat de staatssecretaris betwijfelde. De winsten van bedrijven zouden immers door de stijgende premies verder onder druk komen te staan en het versterken van de winstgevendheid van de bedrijven was één van de drie sporen van het kabinet. Om dan op het moment dat de economie weer aantrok en de werkloosheid terugliep de premies te verhogen, vond De Graaf problematisch. Hij vreesde voor een ‘negatief vliegwieleffect’ waardoor de werkloosheid weer zou kunnen stijgen, te meer ook omdat de hogere premies de loonruimte voor de noodzakelijke arbeidstijdverkorting zouden doen verminderen.⁴¹¹ Het stelsel was immers tegen bepaalde financiële grenzen gestuit: ‘[w]ie dat niet erkent of er geen rekening mee houdt, belooft meer dan hij of zij kan geven. Aan het geven van dit soort beloften doet het kabinet niet mee’, aldus De Graaf.⁴¹² De Graaf, kwam later tijdens de parlementaire behandeling nog met nieuwe berekeningen waarbij de wensen van de PvdA niet fl. 3,- miljard, maar fl. 5,3 miljard zouden kosten. Bij ongewijzigd beleid stelde De Graaf zou de PvdA dus fl. 2,3 miljard extra aan uitgaven moeten dekken. Hij werd niet tegengesproken.⁴¹³

Gedurende de politieke besluitvorming over de Stelselherziening werden opvallend weinig pogingen gedaan om de tegenstellingen tussen de partijen te overbruggen.⁴¹⁴ Een interessante, maar tamelijk optimistische poging om toch te zoeken naar een diepere overeenstemming over de richting van toekomstige hervormingen van het socialezekerheidsstelsel werd gedaan door Nijhuis (VVD). Hij ging in het slot van

⁴⁰⁹ *Handelingen II* 16 april 1986, p.4575.

⁴¹⁰ *Handelingen II* 16 april 1986, p.4575.

⁴¹¹ *Handelingen II* 16 april 1986, p.4575.

⁴¹² *Handelingen II* 16 april 1986, p.4577.

⁴¹³ *Handelingen II* 28 april 1986, p.62-2-3.

⁴¹⁴ In een debat zo vlak voor de verkiezingen was van een toenadering tussen de partijen eigenlijk geen sprake. De stellingen waren reeds ingenomen en zeker de PvdA leek voor te sorteren – met de goede peilingen in het achterhoofd – op een aanpassing van de Stelselherziening tijdens de formatie. De opiniepeilers zaten er deze keer naast en een CDA-VVD-kabinet trad na de verkiezingen aan. (Koeneman, Lucardie & Noomen 1987, p.39.)

zijn betoog nog in op het belang van een lange termijnvisie op de sociale zekerheid. Het stelsel zou immers ook na de Stelselherziening ‘hoogst ingewikkeld’ blijven zowel qua inhoud als uitvoering met het ‘niet denkbeeldige risico dat het stelsel op den duur volledig doldraait’.⁴¹⁵ Voor de VVD moesten bij toekomstige hervormingen drie kernbegrippen centraal staan: ‘individualisering, vereenvoudiging en privatisering’.⁴¹⁶ Nijhuis benadrukte dat er een ‘opmerkelijke basisfilosofie’ tussen de verschillende politieke geleidingen was te herkennen over de richting van toekomstige hervormingen. Een viertal lezenswaardige rapporten had hem daarvan overtuigd: het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), ook wel aangeduid als het rapport-Douben, het rapport van de Teldersstichting, het rapport *Om een werkbare toekomst* van de PvdA-leden J.A. van Kemenade, M.A.M. Wöltgens en J.M.M. Ritzen en het alternatieve plan van het CNV.⁴¹⁷ Hierin las hij een consensus over ‘een sterk vereenvoudigd stelsel op minimumniveau, op basis van een terughoudende overheid en voor het meerdere een eigen verantwoordelijkheid van de burger, op basis van privé verzekeringen dan wel op basis van aanvullingen in CAO-verband.’ Zeker de visies uit liberale, sociaaldemocratische hoek verdienden volgens hem een nadere ‘bestudering en uitdieping’. Ook de christendemocraten zouden dit volgens Nijhuis moeten aanspreken, want ook het alternatieve plan van het CNV maakte de sociale partners volledig autonoom voor het traject vanaf het door de overheid gegarandeerde sociaal minimum.⁴¹⁸

9.3.1 Uitkomst parlementaire behandeling Stelselherziening

De eindstemming over de wetten was op 7 en 13 mei 1985 en maakte duidelijk dat er geen breed draagvlak was voor het hervormingsbeleid van het kabinet-Lubbers I. De wetsvoorstellen die gezamenlijk de Stelselherziening vormden werden feitelijk alleen door de coalitiepartijen gesteund. De linkse oppositie en de kleine christelijke partijen stemden – om vaak tegenovergestelde redenen – vrijwel op alle onderdelen van de Stelselherziening tegen.⁴¹⁹ De Eerste Kamer behandelde op 28–29 oktober en 4 november 1986 de Stelselherziening en de stemverhoudingen lieten daar een vergelijkbaar beeld zien als in de Tweede Kamer.⁴²⁰

Het resultaat van de Stelselherziening was een versobering van de duur en een aanscherping van de toelatingscriteria van de werkloosheidsverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het volgde op een hiermee samenhangende verlaging van de uitkeringspercentages. Samen vormde dit de kern van het hervor-

⁴¹⁵ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁶ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁷ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁸ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁹ *Handelingen II* 7 mei 1986, p.4926-58; *Handelingen II* 13 mei 1986, p.5017-24.

⁴²⁰ *Handelingen I* 28–29 oktober en 4 november 1986.

mingsbeleid van het kabinet-Lubbers I en het droeg vooral op korte termijn bij aan het verlagen van de collectieve lastendruk en het betaalbaar houden van de sociale zekerheid. De grootste oppositiepartij PvdA was tegen het wetsvoorstel, ondanks toezeggingen om de positie van oudere werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en voormalig zelfstandigen te versterken. De sociaaldemocraten waren ervan overtuigd dat een actief arbeidsmarktbeleid en extra overheidsinvesteringen de middelen waren om de sociaaleconomische problematiek op te lossen, terwijl de christendemocraten en liberalen primair de oplossing zochten in verlagen van de sociale premies, de belastingen, de lonen en de uitkeringen. Desalniettemin accepteerden ook de sociaaldemocraten een versobering van de uitkeringen, weliswaar minder vergaand dan de coalitiepartijen, maar indirect erkende men dat alleen een actiever arbeidsmarktbeleid onvoldoende zou zijn als antwoord op het betaalbaarheidsvraagstuk. Dit was een teken dat de PvdA zijn keynesiaanse economische politieke uitgangspunten midden jaren tachtig al enigszins had laten varen.

9.4 Beschouwing politieke besluitvorming Stelselherziening

De besluitvorming over de Stelselherziening was zonder meer majoritair van karakter. De coalitiepartijen CDA en VVD hadden samen voor hun hervormingsplannen een ruime meerderheid en men streefde geenszins een brede meerderheid na van coalitie- en oppositiepartijen. Bij de coalitie was er namelijk een sterk gevoel van urgentie om de sociale zekerheid eindelijk eens echt te hervormen en haar daarmee betaalbaar te houden. De economische crisis met een hoge werkloosheid en een laagconjunctuur maakten volgens hen hervormingen onvermijdelijk. Een majoritair besluitvormingsproces was het gevolg.

Dit uitte zich onder meer in de afspraken tussen de coalitiefracties. Met de ervaringen van de kabinetten-Van Agt in het achterhoofd werd er reeds bij de formatie van het kabinet-Lubbers I voor gezorgd dat de Tweede Kamerfracties zich nadrukkelijk aan het kabinetsbeleid zouden committeren. De coalitie volgde hier de spelregel van de *beleidsmaximalisatie*. Mogelijke belemmeringen voor een daadkrachtige uitvoering van de plannen werden immers al aan het begin van de besluitvorming geneutraliseerd en daarmee werd een vertraging van de besluitvorming en een verwatering van de plannen voorkomen.

Het welslagen van de plannen was aan het begin van de besluitvorming evenwel niet gegarandeerd. De oppositie was tegen en de sociale partners waren verdeeld. De vakbonden waren – ondanks het Akkoord van Wassenaar – zeer kritisch over de kabinetsplannen en bereidden allerlei acties voor. Doordat het kabinet niet kon rekenen op de steun van de ‘traditionele’ corporatieve belangengroepen, zocht men steun voor het hervormingsbeleid bij de meer ‘technocratische’ experts van de WRR, het Centraal Planbureau (CPB), de ambtenaren van het ministerie en de

ad-hoc adviescommissie-Wagner.⁴²¹ De hervormingsgerichte partijen konden ter onderbouwing van hun beleidskeuzes vervolgens terugvallen op hun kritische analyses en adviezen. De gemene deler bij deze experts was dat er grote economische problemen waren en dat het genereuze en het tamelijk kostbare socialezekerheidsstelsel één van de belangrijke oorzaken van die problemen was. Deze 'alternatieve consultatie' droeg bij aan een onbemiddelde en dus directere doorwerking van de kabinetsplannen.

Bij de liberalen en christendemocraten was gaandeweg de overtuiging gerezen dat de economische politiek op keynesiaanse leest van de jaren zestig en zeventig onhoudbaar was geworden. Een duidelijke beleidswijziging werd door hen noodzakelijk geacht om de economie weer gezond te maken en de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Deze overtuiging bij de coalitiepartijen van de noodzakelijkheid en onvermijdelijkheid van hervormingen uitte zich in een houding dat er geen alternatief was voor de Stelselherziening. De coalitie polariseerde vervolgens het debat door scherpe kritiek te hebben op de oppositie en de vakbonden die volgens het CDA en de VVD geen realistisch alternatief boden voor de kabinetsplannen. De oppositionele kritieken en voorstellen stuitten bij de coalitie vooral op onbegrip en de alternatieve voorstellen van de grootste oppositiepartij de PvdA nam men amper serieus.

De linkse oppositie had naast inhoudelijke kritiek, ook kritiek op het besluitvormingsproces. Zij verweet de coalitie het doordrukken van de hervormingsagenda. Dit beeld is niet geheel onjuist. De coalitie was primair gericht op het maximaliseren van hun beleidsvoorkeuren. Overtuigd van de ernst van de crisis en de noodzaak van hervormingen zette het kabinet het hervormingsbeleid onverschrokken door. Voor het kabinet deed de oppositie er niet toe, het ondernam geen pogingen om in een geleidelijk proces van consensusvorming de partijen dichterbij elkaar te krijgen. Men zou kunnen stellen dat de legitimiteit van de politieke besluitvorming in termen van consensus en draagvlak onder druk kwam te staan, maar dat in termen van daadkracht en het voorkomen van een verdere opeenstapeling van sociaaleconomische problemen de legitimiteit van de besluitvorming allerminst tanende was. Het kabinet-Lubbers I wist immers de betaalbaarheid van de sociale zekerheid – althans op korte termijn – te garanderen.

⁴²¹ J.A.A. van Doorn heeft in dergelijke vergelijkbare discussies wel gewezen op de vaak genegeerde polariteit tussen 'corporatisme' en belangenbehartiging enerzijds en die van de 'technocratie' en de deskundigheid anderzijds. (1981/2009, p.199-222.)

