



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

10 Hervorming sociale zekerheid II: Wet TBA (1990–1993)

De Stelselherziening en de daaraan voorafgegane kortingen op de lonen en uitkeringen hadden op korte termijn geleid tot een verlaging van de premiedruk en het betaalbaar houden van de sociale zekerheid. Het waren echter niet de structurele hervormingen die de instroom van het aantal werklozen en arbeidsongeschikten afremden. Het gevolg was dat niet langer de directe betaalbaarheid van het sociale stelsel het probleem was, maar de *beheersbaarheid* van het aantal uitkeringsgerechtigden in met name de arbeidsongeschiktheidsregelingen.⁴²²

Met het beleid van loonmatiging en kortingen na het Akkoord van Wassenaar van 1982 en de Stelselherziening onder het kabinet-Lubbers I schoven de politiek en de sociale partners in feite de keuze voor een echte structurele hervorming van de sociale zekerheid voor zich uit. Bij het CDA was men zich hiervan al vroeg bewust. Binnen de partijtop circuleerde namelijk een politiek zeer gevoelige notitie van de staatssecretaris van Sociale Zaken in het kabinet-Lubbers II L. De Graaf die men vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 geheimhield. In de notitie stond dat de Stelselherziening onvoldoende was gebleken om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen in te dammen en dit maakte een verlaging van de uitkeringen noodzakelijk.⁴²³ Het doemscenario van één miljoen arbeidsongeschikten werd steeds realistischer en de door het CDA in 1986 gedane belofte van ‘rust op het front van de sociale zekerheid’ kon men niet nog een kabinetsperiode nakomen.⁴²⁴

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 6 september 1989 werd het CDA wederom de grootste. De christendemocraten en liberalen regeerden bijna twaalf jaar vrijwel onafgebroken met elkaar, de samenwerking was sleets geworden en het kabinet-Lubbers II was uiteindelijk gevallen over het reiskostenforfait. Hierop werd voor het CDA een kabinet met de PvdA een alternatief, zeker ook doordat de sociaaldemocraten een pragmatische middenkoers waren gaan varen.⁴²⁵ Het gevolg zou zijn dat het CDA met de PvdA de sociale zekerheid zou gaan hervormen. De besluitvorming over de hervormingen zou een aaneenschakeling van crisesmomenten, inhoudelijke eisen en compromisvoorstellen zijn.

⁴²² Bannink 2004, p.65-75.

⁴²³ Kuipers 2004, p.167.

⁴²⁴ Ten Hooven 2011, p.75.

⁴²⁵ Wielenga 2010, p.290-293.

10.1 Hervormingsplannen kabinet-Lubbers III

In het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers III ging men uitgebreid in op de zorgwekkende volumeontwikkeling van de WAO. Afgesproken werd om aan deze ontwikkeling weerwerk te bieden en om 'zo snel mogelijk tot een situatie te komen waarin het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen in ieder geval niet meer groeit'.⁴²⁶ Deze 'stabilisatiedoelstelling' werd afgesproken, maar concrete maatregelen anders dan op het niveau van preventie van arbeidsongeschiktheid en de financiële betrokkenheid van werkgevers werden vermeden.⁴²⁷ Feitelijk betekenden deze plannen dat het aantal arbeidsongeschikten op het niveau van 1989 (758.000 uitkeringsjaren) moest blijven.⁴²⁸ Dit zou een jaarlijkse besparing ten opzichte van de ramingen moeten opleveren van circa fl.3,75 miljard in 1994.⁴²⁹ In het regeerakkoord werden deze cijfers niet genoemd en sprak het kabinet toch vooral over 'sociale vernieuwing'. Men doelde dan op het intensiveren van een 'activerend arbeidsmarktbeleid' gericht op het re-integreren van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het arbeidsproces.⁴³⁰

Het regeerakkoord was een teken van de groeiende bereidheid om de sociale zekerheid te hervormen. Hier speelde ook mee dat de PvdA gebrand was op kabinetsdeelname. De partij zat ondanks de electorale successen onder Den Uyl vaker niet dan wel in de regering. Na het aantreden van W. Kok in juli 1986 als partijleider en fractievoorzitter ging dit streven gepaard met een minder polariserende en meer pragmatische koers die tot doel had te bewijzen dat de sociaaldemocraten ook in staat waren in moeilijke tijden verantwoordelijkheid te dragen voor een degelijk financieel-economisch beleid.⁴³¹

Hervormingsbereidheid bleek ook uit het najaarsoverleg van 2 oktober 1990. Het kabinet en de sociale partners waren eensgezind over een pakket maatregelen om het aantal arbeidsongeschikten te verlagen.⁴³² In het najaarsakkoord van 1990 werden de volgende zaken afgesproken: een bonus/malussysteem voor werkgevers waarbij werkgevers een bonus kregen als zij een arbeidsongeschikte in dienst namen en een boete als een werknemer arbeidsongeschikt werd, een ziektewetpremie die per

⁴²⁶ *Kamerstukken II* 1989/90, 21.132, 8, p.24.

⁴²⁷ *Kamerstukken II* 1989/90, 21.132, 8 (regeerakkoord), p.14-24; Kuipers 2004, p.185-186.

⁴²⁸ *Kamerstukken II* 1990/91, 22.228, 3, p.63-65.

⁴²⁹ Dit cijfer wordt in het regeerakkoord van Lubbers III niet direct genoemd, daarin staat alleen het doel van stabilisatie van het aantal arbeidsongeschikten op het niveau van 1989. De stabilisatiedoelstelling wordt in de Tussenbalans 1991 nader geconcretiseerd op fl. 3,75 miljard (*Kamerstukken II* 1990/91, 21.998, 2 (Tussenbalans 1991), p.31.) Het kabinet spreekt in de kabinetsbrief van 16 juli 1991 over een bedrag van fl. 4,4 miljard. (*Kamerstukken II* 1990/91, 22.187,1, p.4.) Dit bedrag aan besparingen wordt – in verband met de verzachte extra maatregelen – in de brief van 27 augustus 1991 met fl. 425 miljoen naar beneden bijgesteld. (*Kamerstukken II* 27 augustus 1991, 22.1872, 2, p.1-2.)

⁴³⁰ *Kamerstukken II* 1989/90, 21.132, 8 (regeerakkoord), p.14-24.

⁴³¹ Kuipers 2004, p.183-184; De Rooy & Te Velde 2005 p.184; Rehwinkel & Nekkers 1994, p.241-242.

⁴³² *Kamerstukken II* 5 oktober 1990, 21.800 XV, 9.

bedrijf afhankelijk is van het ziekteverzuim (premiedifferentiatie) en een loonkostensubsidie om WAO'ers weer aan het werk te krijgen.⁴³³

Het voorstel Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (Wet TAV) was grotendeels de uitwerking van het najaarsakkoord van 1990.⁴³⁴ Het zou de eerste wet zijn van in totaal drie Terugdringingswetten, de andere zogenaamde T-wetten die het kabinet zou indienen waren de Terugdringingswet Ziekteverzuim (Wet TZ)⁴³⁵ en de Wet Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet TBA). De Wet TAV en de Wet TZ waren vooral gericht op het veranderen van het gedrag van burgers, werkgevers, bedrijfsverenigingen en keuringsartsen door financiële prikkels zo in te bouwen dat hun 'eigen belang' samenviel met het algemeen belang.⁴³⁶ De wetten waren illustratief voor het nieuwe denken over de sociale zekerheid als een 'systeem van gedragsprikkel' waarin burgers en werkgevers hun gedrag laten beïnvloeden door positieve en negatieve financiële prikkels.⁴³⁷ Beide wetsvoorstellen waren weinig controversieel en het parlement nam met brede steun en zonder noemenswaardige tegenwerpingen de wetten aan.

De Wet TBA was duidelijk anders van karakter dan de twee andere T-wetten. De voorstellen in de Wet TBA zouden namelijk direct gevolgen hebben voor de duur en hoogte van de uitkering van een grote groep arbeidsongeschikten, hetgeen het voorstel bijzonder politiek gevoelig maakte. De kern van de politieke strijd over deze wet lag in de taxatie van de ernst van de gegroeide situatie en de daaruit voortvloeiende vraag of de hervormingen alleen zogenaamde 'volumemaatregelen' zouden betreffen, zoals scherpere arbeidsongeschiktheidscriteria, preventiebeleid en een actievere re-integratie, of dat er ook ingegrepen diende te worden in de hoogte en duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De PvdA-fractie en de

⁴³³ Rommelse 2011, p.93.

⁴³⁴ Staatssecretaris E. ter Veld stuurde in september 1991 de Wet TAV naar de Tweede Kamer. De wet had als doel 'het creëren van extra mogelijkheden voor arbeidsongeschikten om (weer) aan het arbeidsproces deel te nemen respectievelijk daaraan te blijven deelnemen.' (*Kamerstukken II* 1990–1991, 22 228, 3. p.1.) Zo zou de ZW- en de WAO-premie verder worden gedifferentieerd en er kwam een bonus/malusregeling voor werkgevers. Werkgevers kregen een geldelijke beloning (*bonus*) als zij een arbeidsongeschikte in dienst namen en een geldelijke boete (*malus*) als één van zijn werknemers een beroep deed op een WAO-uitkering. (Rommelse 2011, p.93-94.)

⁴³⁵ De Wet TZ diende Ter Veld op 5 november 1992 in bij de Tweede Kamer tegelijkertijd met een aanpassing van de Arbowetgeving. De wet moest de financiële betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het ziekteverzuim versterken. Dit moest leiden tot meer aandacht voor arbeidsomstandigheden, preventie van arbeidsongeschiktheid en de re-integratie van zieke werknemers. De eerste 6 weken van het ziekteverzuim werden geprivatiseerd om de financiële betrokkenheid van werknemers te verhogen. Dit wilde men bereiken door de aanspraken (rechten) van zieke werknemers te verlagen. Voorgesteld werd om de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever te verlagen van 100% naar 70% van het loon, met als ondergrens het wettelijk minimumloon. De loondoorbetalingsplicht was als een eigen risico voor de werkgever. Men kon dit zien als de meest vergaande vorm van premiedifferentiatie en daarmee werd gepoogd een sterke financiële prikkel tot verzuimbeheersing in te voeren. (Rommelse 2011, p.97-99.)

⁴³⁶ Bannink 2004, p.69-75.

⁴³⁷ Bannink 2004, p.71.

linkse oppositie waren voor slechts ‘volumemaatregelen’, terwijl het kabinet, het CDA en de grootste oppositiepartij de VVD ook het verlagen en verkorten van de uitkeringen als onvermijdelijk zagen. Het CDA en het kabinet gingen hierbij verder dan de VVD, omdat zij vonden dat de plannen vanuit het perspectief van de rechtsgelijkheid niet alleen gevolgen moesten hebben voor toekomstige arbeidsongeschikten, maar dat ook op de uitkeringen van bestaande gevallen gekort mochten worden zodat de hervormingen gelijkmatig werden verdeeld over bestaande en toekomstige uitkeringsgerechtigden. Daartegenover stonden de PvdA-fractie en een meerderheid in de Tweede Kamer – waaronder ook de VVD-fractie – die tegen het beperken van de uitkeringen van bestaande gevallen was en naar een andere set van interventies zocht om de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen betaal- en beheersbaar te houden.

10.1.1 Aangepaste kabinetsplannen en de WAO-crisis

Verzet tegen de kabinetsplannen zou vooral sterk zijn bij de achterban van de PvdA en bij de vakbonden. Daarentegen had de top van het CDA juist de politieke druk langzaam opgevoerd. ‘Nederland is ziek’ stelde premier Lubbers op 3 september 1990 in een rede aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij zette deze beschouwing extra kracht bij door te dreigen met opstappen als het aantal arbeidsongeschikten de één miljoen zou bereiken. CDA-fractievoorzitter L.C. Brinkman voerde 20 april 1991 de druk nog verder op door te verkondigen dat de WAO vol zat met ‘aanstellers’⁴³⁸ en hij dreigde het kabinet te laten vallen als het niet snel met maatregelen zou komen. Even krijgshaftige taal kwam vanuit de hoek van de PvdA. Staatssecretaris van Sociale Zaken E. ter Veld stelde in haar 1-mei rede van 1991 dat als het CDA de WAO wilde afschaffen, men eerst haar moest afschaffen.⁴³⁹ Deze woordenstrijd zou de prelude vormen op de ‘WAO-crisis’ die Nederlandse politiek van juli 1991 tot januari 1993 in de greep hield.

De spanning rondom het WAO-dossier was vooral opgelopen door de tegenvallende volumeontwikkeling. Het kabinet-Lubbers III had zich bij de aanvang van de regeerperiode voorgenomen door middel van ‘mid-term reviews’ de balans en voortgang van het kabinetsbeleid ‘binnen de budgettaire randvoorwaarden’ tussentijds te evalueren.⁴⁴⁰ Bij de eerste tussenbalans van 19 februari 1991 bleek de economische groei lager uit te vallen dan verwacht en ook de vermindering van het aantal arbeidsongeschikten bleef achter bij de oorspronkelijke ramingen. De

⁴³⁸ Van Royen, *NRC Handelsblad* 17 september 1991.

⁴³⁹ Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2006; Hilhorst, Leenders & Vendrik, *De Groene Amsterdammer* 8 mei 1996.

⁴⁴⁰ *Kamerstukken II* 26 oktober 1989, 21.132, 8, p.13; *Kamerstukken II* 19 februari 1991, 21.998, 2 (Tussenbalans 1991).

instroom daalde niet en de kosten bleven stijgen.⁴⁴¹ Op basis van deze tegenvalende cijfers was het kabinet tot de conclusie gekomen ‘dat niet (langer) ontkomen kon worden aan ingrijpende additionele maatregelen.’⁴⁴² Voor het kabinet was de vraag niet meer actueel óf er nog additionele wettelijke maatregelen noodzakelijk zouden zijn, maar het ging alleen nog over de vraag welke maatregelen getroffen moesten worden. Deze maatregelen zouden gaan neerslaan in de Wet TBA.⁴⁴³ In voorbereiding daarop stuurde het kabinet op 19 februari 1991 een open adviesaanvraag aan de SER, die opvallend genoeg geen duidelijke inhoudelijke keuze voor hervormingen bevatte, waarover geadviseerd kon worden. Door de sociale partners werd de aanvraag al snel vergeleken met een ‘postordercatalogus’.⁴⁴⁴

Enkele maanden later op 12 juli 1991 kwam de SER met zijn advies. De SER was unaniem van oordeel dat vergaande maatregelen moesten worden genomen om de beoogde stabilisatie en vervolgens substantiële vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zo spoedig mogelijk te realiseren. Over het doel was men het eens, maar over de wijze waarop het doel bereikt moest worden verschilden men van inzicht. De werkgeversleden van de SER wensten een verlenging van de doorbetalingsverplichting (voor de meeste werkgevers) voor de eerste zes weken van ziekte gecombineerd met een verlaging naar 70% in plaats van de 100% van het laatstverdiende loon. De werknemersleden in de SER daarentegen wensten geen aantasting van de hoogte en duur van de uitkeringen, maar vooral extra maatregelen in de sfeer van de preventie en re-integratie.⁴⁴⁵

De kabinetsreactie op het SER-advies volgde snel. In de nacht van 13 op 14 juli 1991 volgde een kabinetsbesluit en vlak voor het zomerreces stuurde het kabinet een extra pakket maatregelen ter herziening van de AAW/WAO en de Ziektewet naar de Tweede Kamer. De plannen stonden verwoord in de kabinetsbrief van 16 juli 1991.⁴⁴⁶ Het voorstel voor de Ziektewet was om deze verder te privatiseren. Voor werkgevers waren dan de eerste zes weken van het ziekteverzuim van hun werknemer voor hun eigen rekening. Kleine werkgevers (minder dan vijftien werknemers) moesten drie weken zelf betalen. Wel hoefden werkgevers bij ziekte van hun werknemers niet langer 100% maar 70% van het loon te betalen, hiervan mochten werkgevers en werknemers afwijken in arbeidscontracten en bij cao-onderhandelingen.⁴⁴⁷ De

⁴⁴¹ In het regeerakkoord was gesteld dat het aantal uitkeringsjaren op het niveau van 1989 diende te blijven (758.000 uitkeringsjaren). Door de hogere instroom diende door het kabinet een daling met circa 125.000 uitkeringsjaren te worden gerealiseerd in plaats van de ingeplande 65.000 á 70.000 uitkeringsjaren. (*Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 3, p.4.)

⁴⁴² *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 3, p.4.

⁴⁴³ *Kamerstukken II* 22 september 1992, 22.824, 3, p.4.

⁴⁴⁴ Kuipers 2004, p.170.

⁴⁴⁵ Rommelse 2011, p.91-92.

⁴⁴⁶ *Kamerstukken II* 16 juli 1991, 22.187, 1 (kabinetsbrief).

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II* 16 juli 1991, 22.187, 1 (kabinetsbrief), p.2-3.

voorstellen voor de WAO waren het meest ingrijpend en een 'hete zomer' vol protesten zou het gevolg zijn. Het kabinet wenste de duur van de WAO-uitkeringen terug te brengen. Dit zou alleen gaan gelden voor nieuwe gevallen en uitkeringsgerechtigden jonger dan vijftig jaar. De uitkeringsduur voor deze groep zou dan op basis van iemands leeftijd worden berekend met een minimumduur van één jaar. Hierna zou men vrij snel terugvallen op het sociaal minimumniveau van een AAW-uitkering waarvan de duur onbeperkt was (tot 65 jaar). Met deze maatregel zou de WAO meer in lijn komen met de Werkloosheidswet (WW). De duur van de WAO-uitkering voor mensen ouder dan vijftig jaar zou ongewijzigd blijven. Verder zouden uitkeringsgerechtigden onder de vijftig jaar worden herkeurd op basis van een verruimd begrip van 'passende arbeid' waardoor men naar alle waarschijnlijkheid na de herkeuring een lagere of helemaal geen uitkering meer zou krijgen.

10.1.2 Hete WAO-zomer

De kabinetsbrief leidde bovenal tot een politieke crisis binnen de PvdA. De plannen vielen slecht bij de vakbonden en de leden en het kader van de PvdA. Terwijl de bewindslieden na 16 juli op vakantie gingen, stond op het PvdA-partijbureau de telefoon roodgloeiend. Uit woede zegden vele partijleden hun partijlidmaatschap op.⁴⁴⁸ Zij verweten de partij het beginsel van de sociale rechtvaardigheid te verloochenen.⁴⁴⁹ De crisis was compleet toen de partijtop werd verweten dat zij na het bekend maken van de kabinetsplannen onbereikbaar was. Zo schreef de parlementaire pers dat partijvoorzitster M. Sint de gehele zomer geen commentaar kon geven vanwege een vakantie in Italië.⁴⁵⁰ Uiteindelijk leidde deze kritiek tot haar aftreden. Tegelijkertijd organiseerden de vakbonden eind augustus, en later ook nog in oktober, grote demonstraties onder het motto 'handen af van de WAO'. Dit zette de positie van oud-vakbondsvoorzitter en vicepremier Kok extra onder druk. In het kabinet wist Kok vervolgens de scherpste kantjes van het kabinetsbesluit eraf te halen en op een speciaal ingelast partijcongres eind september 1991 zocht hij bij de PvdA-leden steun voor het kabinetsbeleid. Daar zegde hij toe de schrijnende (onomkeerbare) gevallen te ontzien.⁴⁵¹ Ruim 80% van de aanwezige leden steunden Kok, mede doordat Kok zijn eigen positie als partijleider verbond aan de WAO-plannen. In zijn toespraak wees Kok op de noodzaak van de hervorming van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving en het partijbestuur kondigde het instellen van een studiecommissie over de toekomst van de verzorgingsstaat aan onder leiding van de econoom D.J. Wolfson.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Over het jaar 1991 verloor de PvdA van de circa 91.000 leden meer dan 12.000 leden. Terwijl het CDA over dezelfde periode van de circa 122.000 leden iets meer dan 2000 leden verloor. (Lucardie, Nieboer & Noomen 1991, p.19.)

⁴⁴⁹ Koole 1995, p.240-241.

⁴⁵⁰ Rehwinkel & Nekkens 1994, p.73-83.

⁴⁵¹ Rehwinkel & Nekkens 1994, p.22.

⁴⁵² Lucardie, Nieboer & Noomen 1991, p.47-48; Rehwinkel & Nekkens 1994, p.258; Wolfson 1992.

Reeds in de zomer van protesten kwam het kabinet deels terug op de genomen besluiten van voor het reces. In de kabinetsbrief van 27 augustus 1991 stonden de aangepaste plannen. In het oorspronkelijke plan zouden arbeidsongeschikten onder 50 jaar tamelijk snel op het niveau van een AAW-uitkering komen. In plaats daarvan wilde het kabinet de positie van uitkeringsgerechtigden onder de 50 jaar versterken. De arbeidsongeschiktheidsuitkering zou worden gesplitst in een loondervingsuitkering van 70% en een vervolguiterkering. De duur van de loondervingsuitkering was gebaseerd op iemands leeftijd. De hoogte van de vervolguiterkering werd vastgesteld door de AAW-uitkering (70% van het minimumloon) te vermeerderen met een bepaald bedrag dat weer afhankelijk was van iemands laatstverdiende loon en leeftijd.⁴⁵³ Hiermee probeerde het kabinet de positie van de jonge bestaande en de toekomstige uitkeringsgerechtigden te versterken.

Ondanks de tweede brief van het kabinet en de steun van het PvdA-partijcongres voor Kok sudderde de spanning over het WAO-beleid door in de coalitie. Vooral binnen de PvdA zou men terughoudend blijven ten aanzien van de hervorming van de sociale zekerheid en vanuit het CDA, en dan met name fractievoorzitter en beoogd CDA-partijleider Brinkman, werd de WAO als een goed thema gezien om het eigen politieke profiel van daadkracht aan te scherpen.⁴⁵⁴

Tussen het CDA en de PvdA was er een groot verschil in houding jegens de hervorming van de sociale zekerheid. De PvdA had allereerst door de gevoeligheid van de thematiek bij de eigen achterban weinig speelruimte om hervormingen te steunen. Daarentegen was het CDA-electoraat minder gevoelig of beter gezegd meer voorstander van de hervorming van de sociale zekerheid. De PvdA daarentegen was op dat moment toch meer een partij van de sociale opbouw dan een partij van de sociale hervormingen. De CDA-top had hierdoor meer ruimte dan de PvdA-top om vergaande hervormingen te steunen. Dit kwam ook doordat het CDA zowel ideologisch als politiek strategisch beter voorbereid was dan de sociaaldemocraten. Op basis van de geheimgehouden notitie van staatssecretaris L. De Graaf wisten de christendemocraten dat stevige hervormingen waarschijnlijk noodzakelijk waren.⁴⁵⁵ Ook hun ideologische koers was uitgezet. In de jaren tachtig had het CDA namelijk met concepten als de ‘verzorgingsmaatschappij’ en ‘de verantwoordelijke samenleving’ het ideologische raamwerk neergezet waarbinnen stevige hervormingen van de verzorgingsstaat konden worden geplaatst.⁴⁵⁶ Binnen de PvdA moest men aan dat proces nog beginnen, zoals bleek uit het instellen van de commissie-Wolfson. In januari 1992 presen-

⁴⁵³ *Kamerstukken II* 27 augustus 1991, 22187, 2 (kabinetsbrief).

⁴⁵⁴ Ten Hooven 2011, p.78-84.

⁴⁵⁵ Kuipers 2004, p.167.

⁴⁵⁶ Koole 1995, p.195-196; Ten Hooven 2011, p.73-74.

teerde deze commissie het rapport *Niemand aan de kant, om de toekomst van de verzorgingsstaat* dat een aanzet moest geven voor een sociaaldemocratische visie op de toekomst van de verzorgingsstaat. Het rapport was een pleidooi voor hoge arbeidsmarktparticipatie door middel van een activerende verzorgingsstaat.⁴⁵⁷ Het rapport diende vooral als input voor het interne debat in de partij. De hervorming van de sociale zekerheid bleef echter een lastige kwestie voor de PvdA die zijn bestaansrecht juist leek te vinden in de uitbouw van de sociale zekerheid.⁴⁵⁸ Een compromisbesluit over de hervorming van de sociale zekerheid zou een koerswijziging voor de PvdA betekenen. Niet langer lag dan de nadruk op investeren in een actief arbeidsmarktbeleid, maar nu ook op hervormen en herstructureren, zelfs mogelijk op het niveau van de sociale rechten en de duur en hoogte van de uitkeringen. Anders dan het CDA moest de PvdA in zekere zin ‘regerenderwijs’⁴⁵⁹ nog hun antwoord formuleren op de problematiek van de betaal- en beheersbaarheid van de sociale zekerheid en de daarbij behorende beleidsmatige koerswijzigingen.⁴⁶⁰

10.1.3 Piketpaaltjes dieper geslagen

Na een hete zomer van protesten en het machtswoord van PvdA-leider Kok volgde begin september 1991 het overleg met de sociale partners over de kabinetsplannen. Daarna poogde het kabinet met een procedureafpraak de kwestie te *depolitiseren*. Men gaf aan dat wanneer het staande WAO-beleid tot een lager volume zou leiden er ruimte zou ontstaan om een verzachting aan te brengen in het voorgestelde uitkeringsregime voor bestaande gevallen.⁴⁶¹ Hierna ging het debat vooral over de vraag in hoeverre het bevriezen van bestaande uitkeringen noodzakelijk was ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten. Voorlopig keerde hiermee de rust terug, maar niet voor lang.

In februari 1992 tijdens een speciale rede op het eiland Texel voerde Brinkman de druk weer op. Hij verweet het kabinet een gebrek aan daadkracht en hij hield hen voor dat ‘het speelkwartier’ voorbij is. Lubbers kon de rede van Brinkman wel waarderen. Het zette immers de PvdA verder onder druk. Dit was volgens hem nodig, omdat na de ‘hete zomer’ van 1991 de sociaaldemocraten uiterst terughoudend reageerden op elke maatregel die mogelijk nadelig zou uitvallen voor uitkeringsgerechtigden en de lagere inkomens.⁴⁶² Er was echter in het kabinet en in het CDA

⁴⁵⁷ Lucardi, Noomen & Voerman 1993, p.37-38; Koole 1995, p.240-241.

⁴⁵⁸ Koole 1995, p.240-241.

⁴⁵⁹ Rehwinkel & Nekkers 1994.

⁴⁶⁰ Kuipers 2004, p.167.

⁴⁶¹ *Kamerstukken II* 11 september 1991, 22.187, 9 (kabinetsbrief), p.1.

⁴⁶² Ten Hooen 2011, p.79-80.

ook kritiek op Brinkman. CDA-minister van Sociale Zaken B. de Vries hekelde bij Brinkman het gebrek aan aandacht voor de kwetsbare groepen en hij vreesde dat dit afbreuk zou doen aan het sociale profiel van het CDA.⁴⁶³

Een jaar nadat staatssecretaris Ter Veld in haar 1-mei rede uithaalde naar het CDA, hield in 1992 fractiespecialist en woordvoerder Sociale Zaken van de PvdA F. Leijnse zijn 1-mei rede. Daarin stelde hij dat de PvdA tegen de bevrozing van 'bestaande gevallen' was, de groep mensen die reeds een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Hij maakte zich vooral zorgen over de positie van 'onomkeerbare gevallen'. Leijnse had namelijk laten onderzoeken of er onderscheid gemaakt kon worden tussen gevallen met perspectief en onomkeerbare gevallen, mensen waarvan het zeker was dat zij nooit meer arbeidsgeschikt zouden worden. Het bleek buitengewoon lastig te zijn om dit onderscheid te maken.⁴⁶⁴ Dit bracht de PvdA tot de conclusie dat het WAO-compromis van augustus/september 1991 niet langer wenselijk was.⁴⁶⁵ Evenals de uitspraken van Brinkman bemoeilijkten de scherpe standpuntbepaling van Leijnse de onderhandelingen op kabinetsniveau over de Wet TBA.

Naar aanleiding van de opmerkingen van Leijnse en de ontstane commotie volgde op 7 mei 1992 een interpellatiedebat.⁴⁶⁶ Daarin spraken de regeringsfracties af om de oplossing voor de kwestie van de schrijnende en onomkeerbare gevallen binnen het wetsvoorstel te zoeken. Hiermee benadrukte de PvdA-fractie dat zij zich gebonden voelde aan de volume- en financiële taakstellingen uit het regeerakkoord.⁴⁶⁷ Het regeerakkoord gaf daarmee de kaders waarbinnen het politieke spel vervolgens gespeeld kon worden. Het gevolg voor de PvdA was, dat als zij de rechten van bestaande gevallen wilden ontzien, de oplossing gezocht moest worden in voorstellen die vooral de verzekeringsvoorwaarden van nieuwe gevallen zouden raken. Het kabinet maakte vooralsnog in het wetsvoorstel TBA een andere afweging dan een parlementaire meerderheid.

Het kabinet wenste – tegen de wens van de PvdA-fractie in – vast te houden aan de bevrozing van bestaande uitkeringen.⁴⁶⁸ Het kabinet zocht met het wetsvoorstel TBA naar een balans tussen de rechtszekerheid van bestaande uitkeringsgerechtigden en de rechtsgelijkheid tussen oude en nieuwe uitkeringsgerechtigden die onder een nieuwe systematiek zouden vallen. Over hoe deze balans zou moeten uitvallen, ging de politieke strijd. De PvdA-fractie en de meerderheid in de Tweede Kamer, waaronder de VVD, legden meer dan het kabinet de nadruk op het beginsel van de rechtszekerheid

⁴⁶³ Ten Hooven 2011, p.81.

⁴⁶⁴ *Handelingen II* 7 mei 1992, p.75-4722-24.

⁴⁶⁵ Metze 1995, p.194-195.

⁴⁶⁶ *Handelingen II* 7 mei 1992, p.75-4717.

⁴⁶⁷ *Handelingen II* 7 mei 1992, p.75-4723.

⁴⁶⁸ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 3, p.4-5.

van bestaande gevallen, terwijl de CDA-fractie op de lijn van het kabinet zat en het accent legde op de rechtsgelijkheid tussen oude en nieuwe gevallen.⁴⁶⁹

10.2 Wet TBA en het ‘Akkoord van Bergschenhoek’

Op 22 september 1992 diende staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ter Veld (PvdA) de Wet TBA in bij het parlement. De kern van het voorstel bestond uit twee punten. Allereerst werd het begrip passende arbeid verruimd tot algemeen geaccepteerde of gangbare arbeid.⁴⁷⁰ Het gevolg van deze nieuwe definitie was dat mensen na een herkeuring sneller een baan zouden moeten gaan accepteren die mogelijk qua functie en salariëring minder was dan hun oorspronkelijke. Dit zou gaan gelden voor nieuwe en bestaande uitkeringsgerechtigden onder de 50 jaar die periodiek herkeurd zouden worden.⁴⁷¹ Ten tweede zou, zoals was aangekondigd in de kabinetsbrief van 27 augustus 1991, de WAO-uitkering worden gesplitst in een loondervings- en een vervolguitering.⁴⁷² Voor de uitkeringsgerechtigden boven de vijftig jaar bleven de hoogte en de duur van de uitkering onaangetast. Uitkeringsgerechtigden onder de vijftig jaar behielden hun uitkering, maar hun uitkering zou door deze enkele jaren te *bevriezen* langzaam toegroeien naar het niveau van de nieuwe gevallen die volledig onder de nieuwe uitkeringssystematiek⁴⁷³ zouden vallen.⁴⁷⁴ Dit bevriezen – en dus het korten – van de bestaande uitkeringen zou het meest controversiële punt zijn.

Na het indienen van het wetsvoorstel TBA in september 1992 behandelde de vaste Kamercommissie Sociale Zaken de wet en zette men het ‘overleg’ in coalitieverband voort. Dit overleg duurde tot en met januari van het nieuwe jaar en verliep buitengewoon moeizaam.⁴⁷⁵ Daarop poogde minister-president Lubbers op maandag

⁴⁶⁹ *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 10, p.3-4.*

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.5, 21.*

⁴⁷¹ De precieze periode tussen de herkeuringen zou later nog definitief worden vastgesteld. Het kabinet dacht aan een periode van drie tot vijf jaar.

⁴⁷² *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.5.*

⁴⁷³ De nieuwe uitkeringssystematiek bestond uit een loondervingsuitkering die gerelateerd was aan het laatstverdiende loon en een vervolguitering waarvan de duur en hoogte afhankelijk was van iemands leeftijd als indicator van het arbeidsverleden en de betaalde premie. De nieuwe uitkeringssystematiek kreeg hiermee deels een opbouw karakter. Het kabinet probeerde hiermee voor nieuwe arbeidsongeschikten een relatie te leggen tussen de betaalde premie en hoogte van de uitkering. Dit had een grens, een te strikte evenredigheid vond het kabinet onwenselijk, omdat het in strijd zou zijn met het solidariteitskarakter van een volksverzekering. Een sociaal minimum (AAW) diende altijd gegarandeerd te blijven. Bovenop dit sociaal minimum konden werknemers en zelfstandigen een aanvullende particuliere verzekering afsluiten. Hiermee moest het stelsel een semicollectief karakter krijgen met de mogelijkheid tot bovenwettelijke regelingen om zodoende ‘prikkel’ in te bouwen ter stimulering van een actiever beleid van preventie en re-integratie op het niveau van werknemers en werkgevers. (*Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.33, 64.*)

⁴⁷⁴ *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.46-47.*

⁴⁷⁵ Er bestaan tegengestelde beelden over de periode na 7 mei 1992 tot 18 januari 1993. PvdA-woordvoerder Sociale Zaken Leijnse verweet het CDA het gesprek over een compromis te ontwijken.

18 januari 1993 de besluitvorming te forceren en legde de fracties van het CDA en de PvdA een ‘compromisvoorstel’ voor dat nadrukkelijk afweek van het oorspronkelijke wetsvoorstel TBA. Hij legde het neer als een soort ‘eindbod’ om de vastlopende onderhandelingen te doorbreken. Het bod hield kortweg in dat het kabinet bereid was de PvdA, en ook een groot deel van de Tweede Kamer, tegemoet te komen door *geen bevroering* op te nemen in het wetsvoorstel. Ter compensatie, om toch de budgettaire doelen te halen, zou men de loondervingsfase terugbrengen naar een half tot één jaar in plaats van de oorspronkelijk voorgestelde drie tot vier jaren. Met een dergelijke inkorting van de loondervingsfase kon de PvdA-fractie niet instemmen.⁴⁷⁶

Belangrijk was dat de CDA-fractie het voorstel van Lubbers daadwerkelijk taxeerde als een eindbod, terwijl de PvdA-fractie nog dacht dat er ruimte zou zijn om verder te onderhandelen over de duur en hoogte van de loondervingsfase.⁴⁷⁷ Fractievoorzitter van het CDA Brinkman en CDA-woordvoerder Sociale Zaken P.J. Biesheuvel voelden zich vervolgens vrij om te onderhandelen met de andere Kamerfracties over een alternatief wetsvoorstel. De CDA-fractie startte de dag na het vastlopen van het overleg met de onderhandelingen met de VVD-fractie.⁴⁷⁸ Tot teleurstelling van vicepremier Kok bleek dit een exclusief overleg te zijn tussen het CDA en de VVD.⁴⁷⁹ Hij stelde vast dat het ‘*free for all*’ door het CDA wel erg werd opgevat als een exclusief samen met de VVD.⁴⁸⁰ Lubbers zou later in het parlement verklaren dat in de loop van de week de politieke context veranderde. Hij wees erop dat allereerst een akkoord tussen het CDA en de VVD steeds dichterbij kwam waardoor er een situatie dreigde waarin het kabinet een finaal oordeel moest vellen over een wetsontwerp dat mogelijk erg ver af zou staan van een voorstel van het kabinet, dat in de kern een CDA-PvdA compromis zou zijn. Ten tweede werd het steeds duidelijker dat de PvdA-fractie én het sociaaldemocratische smaldeel in het kabinet moeilijk een CDA-VVD-wetsvoorstel op een voor de PvdA zo’n belangrijk thema kon accepteren.⁴⁸¹

Tijdens de ministerraad van vrijdag 22 januari 1993 legde staatssecretaris Ter Veld deze bezwaren op tafel. Daarbij zag minister De Vries een ordentelijke behandeling van het wetsvoorstel in gevaar komen en voelde er niets voor om zijn staatssecretaris

Terwijl CDA-woordvoerder sociale zaken Biesheuvel de PvdA daarentegen verweet niet actief te zoeken naar een oplossing binnen het wetsvoorstel. Wat het juiste beeld ook moge zijn, het ‘gewone’ onderhandelingspel eindigde toen Lubbers op 18 januari 1993 met zijn ‘eindbod’ kwam. (*Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3132-33.)

⁴⁷⁶ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3132-33.

⁴⁷⁷ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3132-33.

⁴⁷⁸ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3133.

⁴⁷⁹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3209.

⁴⁸⁰ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3135.

⁴⁸¹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3157.

het mijnenveld in te sturen. Ook Lubbers wees erop – terugblikkend in de Tweede Kamer – dat hij op dat moment zich zorgen maakte over de ontstane politieke situatie en de dreiging van een kabinetscrisis.⁴⁸² Na de ministerraad ging een nieuwe fase in.

Lubbers deed een oproep aan zijn coalitiepartner om het kabinetsvoorstel toch te steunen en drong bij de twee fractievoorzitters van de regeringspartijen erop aan om weer in gesprek te raken.⁴⁸³ Zijn oproep aan PvdA-fractievoorzitter M.A.M. Wöltgens en zijn collega van het CDA Brinkman motiveerde hij achteraf met het belang van een breed draagvlak voor zo'n grote beslissing en dat hij dus net als Kok betreurde dat er niet meer partijen meededen aan het overleg. Verder dreigde het gevaar dat de VVD- en CDA-fracties met een slechter voorstel zouden komen dan Lubbers wenselijk achtte. Brinkman zou later tijdens een CDA-bijeenkomst in Zoeterwoude over dit moment enigszins verzuurd zeggen dat 'Lubbers de spelregels tijdens het spel veranderde'.⁴⁸⁴ Lubbers zou later nog aangeven dat het nooit een vrije kwestie was geweest.⁴⁸⁵

Het gevolg was dat zaterdagmiddag 23 januari 1993 simultaan twee onderhandelingen gaande waren. Wöltgens was na de oproep van Lubbers weer in gesprek gegaan met Brinkman. Het overleg maakt vooral duidelijk dat er nog een diepe kloof was tussen de twee partijen. Verder onderhandelen achtten de coalitiepartners vooralsnog noodzakelijk. Het probleem voor de CDA-fractie was dat op hetzelfde moment de onderhandelingen met de VVD in een afrondende fase belandden. De CDA-onderhandelaars schaakten als het ware op twee borden.

De onderhandelingen tussen CDA en VVD zijn echter nooit helemaal afgerond, daarom is het niet duidelijk hoe de afweging precies zou uitvallen.⁴⁸⁶ Het CDA-VVD-akkoord zou waarschijnlijk op een aantal punten anders zijn geweest dan het wetsvoorstel van het kabinet. Tijdens het debat in de Tweede Kamer werden de verschillende varianten en de losse eindjes uiteengezet door de betrokken onderhandelaars. Allereerst was de VVD, evenals de PvdA, tegen het bevriezen van de uitkeringen van bestaande gevallen. Doordat er geen meerderheid was die de 'bestaande uitkeringsgerechtigden' wilde korten was dit één van de eerste rand-

⁴⁸² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3157-58.

⁴⁸³ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3155.

⁴⁸⁴ Lindner 2003, p.289.

⁴⁸⁵ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3111.

⁴⁸⁶ Er was waarschijnlijk uit het overleg tussen CDA en VVD een variant gekomen waarbij de loondervingsfase een half jaar duurde. De reden hiervoor was dat men nog een tamelijk kostbare oplossing zocht voor een groep zieke werknemers die nog niet in de Ziektewet of in een arbeidsongeschiktheidsregeling zaten, maar waarvan duidelijk was dat zij daarin op korte termijn wel in zouden geraken. Dit betrof de zogenaamde 'smeulende huizen', met dit begrip uit de verzekeringswereld doelde men op een groep mensen die al ziek zijn, maar nog niet onder de Ziektewet of een arbeidsongeschiktheidsregeling vielen. Net als smeulende of brandende huizen was een dergelijke groep niet te verzekeren.

voorwaarden waar de CDA-onderhandelaars rekening mee moesten houden.⁴⁸⁷ Men werkte een aantal varianten uit waartussen nog een definitieve keuze moest worden gemaakt.⁴⁸⁸ Hierin varieerde de duur van de loondervingsfase van geen, een half jaar tot één jaar. Na de gewenningsuitkering van een jaar Ziektewet en een korte loondervingsuitkering zou men in aanmerking kunnen komen voor een (lagere) vervolguutkering. Verder had men gekozen voor een systematiek waarbij werknemers hun rechten voor de vervolguutkering opbouwen vanaf hun 25^e tot en met 60^e levensjaar. Dit in tegenstelling tot het voorstel van het kabinet waarbij de opbouw al zou beginnen vanaf het 15^{de} levensjaar. Het 'bijna-akkoord' tussen het CDA en de VVD legde dus het accent op de bescherming van bestaande gevallen en de rechtspositie van oudere werknemers ten koste van de positie van jongere en toekomstige arbeidsongeschikten.

Naar alle waarschijnlijkheid zou een CDA-VVD-akkoord voor de PvdA onacceptabel zijn geweest, waarschijnlijk vooral omdat in het akkoord de uitkeringen voor toekomstige arbeidsongeschikten voor de PvdA te veel zouden worden versoberd. Het kabinet, en dan in het bijzonder de bewindslieden van Sociale Zaken, trokken de besluitvorming over het wetsvoorstel TBA nog diezelfde zaterdag naar zich toe.

Op zaterdagavond 23 januari 1993 was de CDA-top, Lubbers, Brinkman en De Vries bij deze laatste thuis in Bergschenhoek voor een nadere beraadslaging over de ontstane situatie. Ook Wöltgens, Kok en Ter Veld kwamen daarnaartoe. Hier werd de politieke realiteit duidelijk. Enerzijds lag er een bijna-akkoord op tafel tussen de fracties van het CDA en de VVD en er lag een voorstel van Wöltgens om verder te onderhandelen met het CDA. Het voorstel van Wöltgens had enige sympathie van Kok, het bood ruimte voor het bespreken van nieuwe varianten. Maar, al snel werd duidelijk dat De Vries en Ter Veld met een laatste voorstel zouden komen. Daarbovenop stelden zij de portefeuillekwestie.⁴⁸⁹ Accepteerden de fractievoorzitters van het CDA en de PvdA het voorstel niet, dan stapten de twee bewindslieden van Sociale Zaken op. Het belangrijkste in hun voorstel was dat de bevrozing van de uitkeringen van bestaande gevallen niet door zou gaan, alle nieuwe gevallen gelijk zouden worden behandeld en de ziektewetperiode zou worden geïntegreerd in de loondervingsfase die vervolgens een maximum kreeg van zes jaar afhankelijk van iemands leeftijd.⁴⁹⁰

De loondervingsfase werd daarmee beduidend langer dan in het bijna-akkoord

⁴⁸⁷ Feitelijk was de optie om de uitkeringen van bestaande gevallen te korten weggevallend doordat de PvdA en de VVD deze optie buiten het kabinet om reeds hadden geblokkeerd. In zekere zin was de 'Alleingang' van de CDA-fractie dan ook niet zonder precedent.

⁴⁸⁸ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.3175-77. Zie ook de noot waar de besparingen van de verschillende varianten worden samengevat in een tabel. (*Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3261.)

⁴⁸⁹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3156-3157.

⁴⁹⁰ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 12 (Tweede en derde nota van wijziging), p.5-6.

tussen CDA en VVD. Ook minister-president Lubbers en vicepremier Kok zouden hun portefeuilles verbinden aan het voorstel. Stemden de fractievoorzitters niet met dit voorstel in, dan was er geen wet en geen kabinet. Uiteindelijk gingen de fractievoorzitters overstag en was er een akkoord. In de pers werd dit akkoord ook wel het ‘Bami-akkoord van Bergschenhoek’ genoemd, verwijzend naar de maaltijd die men bij de plaatselijke afhaalchinese had besteld.

Het Akkoord van Bergschenhoek kreeg zijn neerslag in de *Tweede nota van wijzigingen*.⁴⁹¹ Het kabinet kon daarin niet anders erkennen dan dat er geen parlementaire meerderheid was voor het bevriezen van de bestaande uitkeringen.⁴⁹² Tijdens de parlementaire behandeling van dit gewijzigde wetsvoorstel zou Lubbers nog stellen dat de PvdA-fractie nimmer zonder het machtswoord zou instemmen met een drastische hervorming van de WAO.⁴⁹³ De PvdA zou alleen maar voor minder hervormingen zijn gegaan, want ‘[a]ls de portefeuillekwestie niet was gesteld, was er zelfs vijf dagen later nog geen bereidheid geweest om in te stemmen met wat nu op tafel ligt’, aldus Lubbers.⁴⁹⁴ Wöltgens (PvdA) nuanceerde deze analyse. Het machtswoord was gericht op beide fractievoorzitters. Wöltgens kon geen zekerheid geven dat de PvdA-fractie zonder het machtswoord zou instemmen met het kabinetsvoorstel. En zonder het machtswoord van zowel de bewindslieden als de premier en vicepremier had naar alle waarschijnlijkheid zijn fractie hem teruggestuurd naar de onderhandelingstafel. En juist ook Brinkman (CDA) had volgens Wöltgens het machtswoord nodig gehad om met enig fatsoen de onderhandelingen met de VVD af kunnen te breken en zich achter het wetsvoorstel te scharen.⁴⁹⁵

10.3 Parlementaire behandeling ‘Akkoord van Bergschenhoek’

Enkele dagen na het Akkoord van Bergschenhoek vond op 27 en 28 januari 1993 de parlementaire behandeling van het aangepaste wetsvoorstel TBA plaats.⁴⁹⁶ Bij de parlementaire behandeling stonden twee zaken centraal, allereerst ging het over de politieke besluitvorming en ten tweede over de inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel.

⁴⁹¹ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 12 (tweede en derde nota van wijziging).

⁴⁹² *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 12 (tweede en derde nota van wijziging), p.4.

⁴⁹³ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3153.

⁴⁹⁴ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3136.

⁴⁹⁵ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3153-3155.

⁴⁹⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 3 (memorie van toelichting), 11,12, 18 (eerste, tweede en derde nota van wijziging).

10.3.1 Volumeontwikkeling, noodsituatie en interventie

De polemiek die voorafging aan de totstandkoming van het wetsvoorstel laat onverlet dat er bovenal sprake was van een gedeelde probleemanalyse. Dit was te herkennen in analyses van het CDA en de PvdA. De steun vanuit de CDA-fractie voor het wetsvoorstel werd gemotiveerd vanuit financiële en sociale overwegingen. Biesheuvel (CDA) stelde dat er een situatie dreigde waarin het economische draagvlak voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen zou wegvallen als de volumeproblematiek en de spiraalwerking niet doorbroken zou worden. De sociale overweging lag vooral in het belang van participatie en het betrekken van mensen bij de samenleving.⁴⁹⁷ Leijnse (PvdA) had het erover dat ‘geen moderne economie het zich [kan] permitteren zoveel arbeidskrachten zolang buiten het arbeidsproces te plaatsen. Ons land laat een economisch en maatschappelijk potentieel braakliggen dat zijn weerga in de wereld niet kent.’⁴⁹⁸

Toch was de politieke strijd hoog opgelopen in de dagen en maanden voor de behandeling van de wet. De strijd concentreerde zich rondom het vraagstuk van de rechtszekerheid én de vraag of de groei van het aantal arbeidsongeschikten het korten (het bevroren) van de uitkeringen rechtvaardigde. De meningen hierover waren verdeeld. De Raad van State had in dezen gesteld dat het ingrijpen in bestaande uitkeringen alleen toegestaan was onder zeer bijzondere omstandigheden. Het CDA en het kabinet vonden dat de situatie hen tot ingrijpen dwong.⁴⁹⁹ Bovendien wees Biesheuvel (CDA) op het feit dat er vaker dergelijke ingrepen, zoals de Stelselherziening onder Lubbers II, waren geweest.⁵⁰⁰ Leijnse (PvdA) maakte duidelijk dat het verlagen van de uitkeringen voor bestaande gevallen alleen te verantwoorden was onder zeer bijzondere omstandigheden.⁵⁰¹ Voor de PvdA-fractie was er op dat moment geen sprake van een noodsituatie. Een standpunt dat een overduidelijke meerderheid in het parlement deelde. Zo was naast de grootste oppositie partij, de VVD, ook D66 tegen, omdat er onvoldoende was aangetoond dat er sprake was van een noodsituatie.⁵⁰²

Voor het kabinet was het al dan niet bevroren van de uitkeringen ook een centrale kwestie geweest.⁵⁰³ Lubbers stelde dat tot en met maandag 18 januari dit punt hemzelf en de bewindslieden voortdurend bezig had gehouden.⁵⁰⁴ Uiteindelijk intervenueerden de bewindslieden van Sociale Zaken op zaterdagavond in Bergschenhoek. Minister De Vries (CDA) had daar twee argumenten voor. Allereerst

⁴⁹⁷ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3104-3106.

⁴⁹⁸ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3127.

⁴⁹⁹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3107.

⁵⁰⁰ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3107.

⁵⁰¹ *Handelingen II* 27 januari 1993, pp. 42-3128-3129.

⁵⁰² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3116-3117.

⁵⁰³ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3215-3224.

⁵⁰⁴ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3215-3216.

zou een akkoord tussen CDA en VVD tot grote spanningen leiden en ten tweede zag hij het als een mogelijkheid om de patstelling tussen het CDA en de PvdA te doorbreken en het debat weer over de inhoud te laten gaan. De interventie kreeg echter het karakter van het trekken aan een ‘noodrem’ en de ‘politieke en emotionele spanningen’ werden er niet minder door, aldus de terugblikkende minister.⁵⁰⁵

Interessant was dat minister De Vries ook wees op het feit dat het ontzien van bestaande gevallen een zeer kostbare kwestie was, vooral voor werkenden en nieuwe gevallen: ‘[d]at is de prijs die wij betalen voor een grotere rechtszekerheid voor de lopende uitkeringen. Wij moeten ons wel realiseren dat de kosten daarvan in de komende jaren zullen worden opgebracht door de toekomstige werkenden die zelf aanzienlijk lagere uitkeringsrechten hebben. Dat houdt een element van spanning in. De toekomstige werkenden betalen het ruimhartige overgangsregime voor de lopende uitkeringen en zulks niet gedurende enkele jaren, maar gedurende zeer vele jaren. Dat betekent dat de spanning tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid [...] daardoor aanzienlijk wordt verscherpt.’⁵⁰⁶ Minister De Vries vond het dan ook niet verantwoord te kiezen voor een dergelijke aanscherping van het regime voor nieuwe gevallen die het gevolg zou zijn van het ontzien van bestaande gevallen. De loondervingsfase uit het Akkoord van Bergschenhoek zou dan ook ruimer uitvallen dan onder het bijna-akkoord tussen CDA en VVD. Het gevolg was wel dat er ten opzichte van de oorspronkelijke kabinetsplannen, het compromisvoorstel van Lubbers, het bijna-akkoord van CDA/VVD een financieel gat overbleef. De Vries beschouwde deze ‘financiële restproblematiek’ als een gevolg van het feit dat het kabinet moest buigen voor de meerderheid van de Tweede Kamer.⁵⁰⁷

De kern van de interventie van de bewindslieden van Sociale Zaken lag dus in het voorkomen van het nog verder oprekken van de spanning tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Voor vicepremier Kok was het voorstel van de bewindslieden van Sociale Zaken waaraan zij hun portefeuille verbonden een nieuw politiek feit dat een oordeel behoeft. Kok steunde het voorstel, omdat het op belangrijke punten betere elementen bevatte, zoals de lengte van de loondervingsfase en de rechten van mensen die straks op de Ziektewet en de WAO waren aangewezen. Het wetsvoorstel was voor Kok ‘een kwestie van wegen en evenwicht vinden.’⁵⁰⁸ In het debat benadrukte hij dat het regelen van deze twee elementen ook gevolg zou hebben voor het ‘totale evenwicht’ dat naar zijn mening werd gevonden in de integratie van het eerste jaar van de Ziektewet in de loondervingsfase en de steilte van de opbouw van de vervolguutkeringen.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3205.

⁵⁰⁶ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3206-3207.

⁵⁰⁷ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3207.

⁵⁰⁸ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3213.

⁵⁰⁹ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3213.

10.3.2 Botsende democratievisies

Bij de oppositie in de Tweede Kamer heerste grote onvrede over de besluitvorming en dan vooral over het gebrek aan dualisme. Woordvoerder Sociale Zaken van de VVD-fractie R.L.O. Linschoten was zeer kritisch op de besluitvorming. Het wetsvoorstel was ‘slikken of stikken’. Op hoofdlijnen wijzigingen doorvoeren behoorde niet tot de mogelijkheden en dat vond hij een slechte zaak.⁵¹⁰ B.J. van der Vlies (SGP) had vergelijkbare kritiek en was zelfs van plan geweest om zijn bijdrage als noot aan de Handelingen toe te voegen.⁵¹¹ Een weinig verheffend gebeuren vond Van der Vlies de besluitvorming, ‘Het dualisme was [...] volledig in ere hersteld. Maar al met al vond men dualisme blijkbaar toch te gevaarlijk. Het machtswoord van het kabinet klonk uiteindelijk. Het dualisme werd daarmee weer in de vrieskast gezet, met als gevolg dat dit debat niet veel meer [werd] dan wat napraten over de gebeurtenissen van de afgelopen weken.’⁵¹² VVD-fractievoorzitter F. Bolkestein ging ook in op de wens bij velen naar een losser regeerakkoord en meer dualisme. Hij was blij dat dat in eerste instantie gebeurde, maar de uitwerking was nauwelijks verheffend: ‘[e]r was een eindbod, dat geen eindbod was. Er was een vrije kwestie, die geen vrije kwestie was. [...] Er was een schaakspel, dat een damspel bleek te zijn.’⁵¹³ Uiteindelijk was het resultaat volgens Bolkestein dat geen enkele partij echt tevreden was over het wetsvoorstel. De WAO-problematiek was niet onder controle en het was maar de vraag of het wetsvoorstel 10 tot 20 jaar mee zou kunnen.⁵¹⁴ De fractievoorzitter van D66 H.A.F.M.O. van Mierlo had een dergelijke politieke besluitvorming in 26 jaar nog niet meegemaakt, ‘zoveel chaos, zoveel achterdocht, zoveel opgekropte rancunes en mysteries, alsook onopgeloste vragen.’⁵¹⁵ Door het machtswoord was het compromis afgetimmerd, zodat men niets meer kon veranderen. Had men daadwerkelijk een dualistische oplossing nagestreefd en de zuiverheid van het parlementaire debat gewild dan hadden de regeringspartijen hun opvattingen moeten neerleggen in het parlement, zodat er een écht debat zou kunnen ontstaan over de verschillende invalshoeken.⁵¹⁶ Dit was volgens Van Mierlo (D66) niet gebeurd, ‘[z]o ontstond de paradox dat het experiment om de Kamer maximale ruimte te geven uitmondt in een Kamer die op het moment suprême, als zij debatteert, op de hoofdpunten monddood is.’⁵¹⁷

⁵¹⁰ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3141.

⁵¹¹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3166.

⁵¹² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3166.

⁵¹³ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3252.

⁵¹⁴ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3252.

⁵¹⁵ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3253.

⁵¹⁶ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3254.

⁵¹⁷ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3254.

PvdA-fractievoorzitter Wöltgens had een tegengestelde analyse. Voor de PvdA was het vanwege het gewicht en de gevoeligheid van de kwestie belangrijk om te laten zien dat zij er alles aan had gedaan om een goed resultaat uit te onderhandelen. Wöltgens vergeleek de besluitvorming met die van de WAO van Veldkamp.⁵¹⁸ Niemand heeft het er nog over wat zich daar allemaal had afgespeeld, hoe Veldkamp inging tegen de opvattingen in eigen gelederen en bij de coalitiepartner. Ook toen was er sprake van een buitengewoon ‘indringende belangenafweging’ en een ‘indringend onderhandelingsproces’.⁵¹⁹ Een dergelijke besluitvorming hoorde bij het wezen van de democratie aldus Wöltgens. Met de stelling ging hij in tegen de heersende teneur: ‘het onderhandelingsproces [is] kenmerkend voor een democratie waarin alleen maar minderheden en geen meerderheden bestaan’. Bij een buitengewoon belangrijke zaak moesten partijen volgens hem tot het uiterste gaan: ‘kiezers zouden het hun vertegenwoordigers terecht kwalijk moeten nemen als dezen ter wille van het voorkomen van datgene wat hier zo smalend “het gedoe” wordt genoemd, zouden zeggen dat zij in een vroeg stadium al een deel van hun overtuiging inleveren. Dit is het wezen van het democratisch proces. Degene die de democratie hoog heeft, dient juist dit soort zaken en processen te verdedigen’.⁵²⁰ Ook Lubbers sprak over de besluitvorming en dan vooral over de kritiek op het gebrek aan dualisme. Dat vond hij niet erg passend, ‘omdat de regering juist bij deze behandeling niet dogmatisch vastgehouden heeft aan haar eigen standpunt [o.a. de bevrozing en snelle afbouw loondervingsfase, BJH], maar dat zij de opvattingen die in deze Kamer leefden heeft verdisconteerd’.⁵²¹

In dit debat stonden dus twee visies op de politieke besluitvorming tegenover elkaar. Een idealistische visie van Bolkestein en Van Mierlo stond tegenover een meer realistische visie van Wöltgens en Lubbers. De idealisten gingen uit van een vrij en open parlementair debat waarin de tegenstellingen tussen de partijen slechts door de macht van het beste argument zouden worden beslecht. Daartegenover stonden de ‘realisten’. Voor hen was de politiek een ‘indringend’ proces, zoals Wöltgens dat duidde, waarbij alle partijen tot het uiterste gaan om hun eigen visie en belangen veilig te stellen. In deze visie moet consensus worden gesmeed waar die eerst afwezig was, dit gebeurt dan in de openbaarheid of in de achterkamertjes. Voor de buitenstaander wordt dit al snel een ondoorzichtig politiek spel, terwijl het proces voor de deelnemers in de besluitvorming meer bijzaak is en bovenal het resultaat telt.

⁵¹⁸ Veldkamp stuitte in het parlement op weinig weerstand, maar binnen zijn eigen partij hadden verschillende oudgedienden scherpe kritiek op de opzet van de WAO. (Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2002.)

⁵¹⁹ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3252-3257.

⁵²⁰ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3254-3255.

⁵²¹ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3257-3258.

10.3.3 Uitkomst parlementaire behandeling Wet TBA

Uiteindelijk stemde op 28 januari 1993 een ruime Kamermeerderheid van CDA, PvdA, SGP, de Reformatorische Politieke Federatie (RPF) en de Centrum Democraten (CD) voor de Wet TBA. Tegen waren de fracties van de VVD, D66, Groen-Links en het GPV. De Eerste Kamer debatteerde op 29, 30 juni en 6 juli 1993 en een vergelijkbare coalitie van partijen nam daar de wet aan.

Het eindresultaat was een compromis tussen CDA en PvdA. Voor beide partijen was het een kwestie van geven en nemen. Het CDA kreeg de gewenste hervormingen, maar had inhoudelijk verloren doordat in de totaalafweging de bestaande gevallen werden ontzien, een wens van de PvdA en ook de VVD. Dit kostte extra geld, waardoor de financiële doelen uit het regeerakkoord niet geheel werden gehaald. Desalniettemin wist het kabinet ondanks de grote weerstand in parlement en samenleving een compromis over de hervormingen af te dwingen. Het CDA kon daarbij claimen dat er stevige hervormingen zouden volgen en de PvdA kon wijzen op het feit dat men de scherpe kanten van de hervormingen eraf had weten te schaven. De VVD was uiteindelijk tegen – ondanks dat de bestaande gevallen werden ontzien – omdat men het problematisch vond dat de financiële taakstelling naar beneden was bijgesteld.⁵²²

10.3.4 Doorwerking WAO-crisis

De politieke spanningen en onrust over de hervorming van de WAO in het kabinet-Lubbers III zouden nog lang het debat over de sociale zekerheid beheersen. De hervormingsplannen van het kabinet-Lubbers III maakten wederom duidelijk dat concrete beleidsinterventies, die de sociale rechten van burgers zouden raken, een recept waren voor politieke en sociaalmaatschappelijke onrust. De bewindslieden in het kabinet en de fracties in het parlement liepen dan het risico dat zij onder grote druk kwamen te staan van de eigen partijleden en de vakbonden die met protestacties de druk nog verder opvoerden met alle electorale risico's van dien. Vooral de PvdA zou electorale gevolgen van de hervormingen van het kabinet-Lubbers III gaan voelen en verloor fors bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1994. Het CDA verloor nog veel meer, vooral ook door interne strubbelingen.⁵²³ De christendemocraten kwamen na de verkiezingen in de oppositie en het eerste paarse kabinet van PvdA, VVD en D66 onder leiding van de sociaaldemocraat Kok werd geformeerd.

Tijdens de formatie kwamen de paarse partijen overeen om in ruil voor het loslaten van de koppeling van de lonen en uitkeringen tenminste de hoogte en duur van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tot halverwege de

⁵²² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3175.

⁵²³ Ten Hooven 2011 p.84-88; Metze 1995.

kabinetsperiode met rust te laten. Met de WAO-crisis nog vers in het geheugen was dit voor de PvdA een cruciale voorwaarde voor kabinetsdeelname. Destijds werd het geduid als de ‘grote uitruil’ in de sociaaleconomische politiek.⁵²⁴ Daarbij kwam dat de focus in het sociale zekerheidsdebat begin jaren negentig verschoof van de toelatingscriteria en hoogte en duur van de uitkeringen naar de corporatistische uitvoeringsstructuren en de rol van de sociale partners in de uitvoering. Bepalend was hier de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid onder leiding van de PvdA’er J.F. Buurmeijer. Hieruit kwam een ontluisterend beeld naar voren van het functioneren van de corporatistische uitvoeringsstructuren. Het rapport van de commissie-Buurmeijer dat op 7 september 1993 werd gepresenteerd bevestigde het vermoeden dat de uitvoeringsorganen hadden gefaald in het beheersbaar houden van de instroom van werknemers in de sociale verzekeringen. De dominante positie van de sociale partners, zoals die met de OSV (1952) was geformaliseerd (hoofdstuk 5), werd vooral bekritiseerd.⁵²⁵ Werkgevers en werknemers hadden een gedeeld belang om de structurele werkloosheid binnen een bedrijfstak op een ‘sociaal’ aanvaardbare wijze op te lossen. De WAO was voor werkgever en werknemer de geijkte regeling om de arbeidsmarkt te ontlasten. Potentiële sociale onrust werd hiermee afgekocht, iets waar de politiek ook een belang bij had. De commissie-Buurmeijer concludeerde dat het stelsel in een ‘verlammende greep’ verkeerde van politiek en sociale partners. Sociale partners waren tegen verandering, het kabinet hechtte sterk aan de consensus met de sociale partners en het parlement was te passief of te verdeeld.⁵²⁶ Voor velen legde het rapport van de commissie-Buurmeijer op overtuigende wijze de onbalans in de institutionele verhoudingen binnen de sociale zekerheid bloot en hierdoor losten oude weerstanden tegen de hervorming van de corporatistische uitvoeringsstructuur op.

Het nieuwe kabinet-Paars I pakte deze thematiek op en richtte zich op de institutionele dimensie van de sociale zekerheidsproblematiek. De ineffectiviteit van de corporatistische structuren en de problematische belangensamensmelting tussen werkgeversorganisaties en vakbonden moest worden tegengegaan. Dit was electoraal aantrekkelijk, zeker voor linkse partijen, waarvan de achterban veelal kritisch was op de aantasting van sociale rechten en de versobering van de sociale zekerheid. Bijkomstig voordeel was dat de kwestie lang niet zo gepolariseerd was als in de jaren veertig en vijftig. Hieraan hadden de bevindingen van het parlementaire onderzoek en de commissie-Buurmeijer zonder meer bijgedragen. In een aantal jaren wisten de paarse kabinetten – zonder noemenswaardige politieke tegenstand – de eens zo machtige bedrijfsverenigingen af te schaffen en een volledig publieke uitvoerings-

⁵²⁴ Peters 2015, p.125-126.

⁵²⁵ Rommelse 2011, p.111-112.

⁵²⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.730, 8, p.218-221.

structuur op te tuigen.⁵²⁷ Dit is als een revolutionaire omwenteling te beschouwen. Na 1952 hadden de sociale partners immers vrijwel het alleenrecht gehad bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Naast een institutionele herordening wilden de paarse kabinetten vooral ook de financiële betrokkenheid van de werkgever bij de preventie en de re-integratie van de zieke en arbeidsongeschikte werknemer versterken. Werkgevers moesten langer verplicht het loon van zieke werknemers doorbetalen en de premie werd zoveel als mogelijk per bedrijfstak en onderneming gedifferentieerd. Het doel was telkens om een snelle en eenvoudige afvloeiing naar de WAO te dwarsbomen.⁵²⁸

Na de onrust over de Stelselherziening en de WAO-crisis volgde in de jaren negentig onder de paarse kabinetten een bewuste *depolitisering* van deze gevoelige thematiek. Ingrijpende hervormingen op het niveau van de materiële verzekeringsvoorwaarden werden vermeden en de focus kwam mede door de commissie-Buurmeijer primair te liggen op de hervorming van de organisatie en uitvoering van de sociale zekerheid. Pleidooien van de VVD in de loop van de kabinetsperiode voor meer hervormingen zouden dan ook stuiten op onwil bij met name de PvdA. Een patstelling was het gevolg en een besluit over nieuwe hervormingen werd zodoende doorgeschoven naar een volgend kabinet. Dit terwijl gaandeweg steeds duidelijker werd dat deze institutionele herordeningen waarschijnlijk onvoldoende effect zouden hebben. Na een eerste daling begin jaren negentig stond rond de eeuwwisseling de teller alweer op bijna een miljoen arbeidsongeschikten. De politiek zou er niet aan ontkomen om ook weer aan de ‘materiële kant’ van de sociale verzekeringen te raken. Dit zou echter niet meer onder de paarse kabinetten gebeuren.⁵²⁹ Vooruitlopend op een nieuwe ronde van hervormingen stelde in 2001 het kabinet-Paars II nog wel de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid in onder leiding van de CDA’er J.P.H. Donner. Eind mei 2001 presenteerde de commissie-Donner het rapport *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*.⁵³⁰ Daarin werd duidelijk dat alleen hervormingen op het institutionele niveau onvoldoende waren. De commissie legde de belangrijkste oorzaak van de hoge instroom in de AAW/WAO neer in het eerste jaar van het ziekteverzuim. Zieke werknemers zwommen als het ware in een fuik, omdat in de praktijk de betrokken professionals zich vrijwel uitsluitend richtten op het vaststellen van de ziekte en de arbeidsongeschiktheid, maar niet op de arbeidsgeschiktheid en de mogelijkheden om spoedig het werk te hervatten. Hierdoor werd de problematiek toch vooral een probleem van onduidelijke arbeidsongeschiktheidscriteria, het ontbreken van strenge keuringen en de afwezigheid van een

⁵²⁷ Rommelse 2011, p.108-124.

⁵²⁸ Rommelse 2011, p.100-108.

⁵²⁹ Peters 2015, p.233-234.

⁵³⁰ Commissie-Donner 2001.

actief re-integratiebeleid.⁵³¹ Een totaal nieuwe opzet van de WAO werd geadviseerd. Alleen recht op een volledige WAO-uitkering diende er te zijn als de betrokkenen geheel geen arbeidscapaciteit meer zouden hebben. Twee categorieën stelde men voor, duurzaam volledig arbeidsongeschikt en gedeeltelijk arbeidsongeschikt.⁵³² Na de voor de paarse partijen dramatisch verlopen verkiezingen van 2002 volgden twee centrumrechtse kabinetten onder leiding van de CDA'er J.P. Balkenende. Deze kabinetten namen de adviezen voor een nieuwe WAO van de commissie-Donner en het SER-advies op de belangrijkste punten over en in 2005 werd de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA) door het parlement aangenomen.⁵³³

10.4 Beschouwing politieke besluitvorming Wet TBA

Een politiekbrede consensus over de hervormingen bleef in de jaren tachtig uit. De PvdA en klein links waren kritisch over het hervormingsbeleid en daarbij stuurden de eerste twee kabinetten-Lubbers niet actief aan op een verbreding van het parlementaire draagvlak. Een sterke gerichtheid op het doorvoeren van hun hervormingsplannen was leidend. Het doorbreken van patstellingen en het tegengaan van een verdere opeenstapeling van de sociaaleconomische problemen had prioriteit boven consensusvorming. Een parlementbrede consensus over de richting van de hervormingen zou pas worden 'geforceerd' tijdens het centrum-linkse kabinet-Lubbers III. Een cruciale episode in de bevestiging van een gematigd neoklassiek of neoliberaal compromis was de WAO-crisis van juli 1991 tot januari 1993.⁵³⁴ Inhoudelijk en beleidsmatig betrof het geen radicale ommekeer, maar deze periode is toch als cruciaal te zien, omdat de sociaaldemocraten – met enige aarzelingen – zich zouden scharen in het kamp van de hervormers. Deze consensus werd de politiek ook opgedrongen door het niet oplossen van de WAO-problematiek. De kosten en de instroom bleven in die jaren stijgen. Tijdens de formatie van het kabinet-Lubbers III werden door de onderhandelende fracties streefcijfers opgesteld voor het aantal arbeidsongeschikten en de maximale uitgaven aan de sociale zekerheid. Deze zogenaamde stabilisatiedoelstelling was een bevestiging van het besef dat extra maatregelen noodzakelijk waren. Om die streefcijfers te halen zette het kabinet in eerste instantie vooral in op een actiever arbeidsmarktbeleid. Hiermee voorkwam men – voorlopig althans – gevoelige hervormingen die de materiële kant van de sociale zekerheid zouden raken. Feitelijk werd de kwestie gedepolitiiseerd door vooral afspraken te maken over de beleidsdoelen, maar (nog) niet over de beleidsinhoud. De inhoudelijke discussie over mogelijke hervormingen werd

⁵³¹ Rommelse 2011, p.124-125.

⁵³² Commissie-Donner 2001, p.11-14.

⁵³³ Rommelse 2011, p.128-140.

⁵³⁴ De Rooy 2014a, p.286-288; De Liagre Böhl 2013, p.338-342.

hiermee uitgesteld tot het moment dat de streefcijfers niet zouden worden gehaald en extra hervormingen daadwerkelijk nodig zouden zijn. Deze stabilisatiedoelstelling zou gedurende de besluitvorming een belangrijke stok achter de deur blijken te zijn om de partijen te bewegen tot extra hervormingen.

Na de eerste tegenvallende arbeidsongeschiktheidscijfers volgden al snel plannen voor extra hervormingen. Die plannen stuitten op de nodige kritiek en zouden leiden tot een ware opstand binnen de PvdA. De crisis binnen de PvdA werd beslecht doordat vicepremier en partijleider Kok zijn positie verbond aan het hervormingsbeleid van het kabinet. Met zijn machtswoord en enkele beleidsinhoudelijke aanpassingen forceerde hij een koerswijziging binnen de partij en daarmee schaarden de PvdA-fractie en het smaldeel in het kabinet zich – voor dat moment althans – in het kamp van de hervormers.⁵³⁵ Kok verwierf met een uitspraak van het partijcongres een ‘mandaat’ om de kwestie van de betaal- en beheersbaarheid van de sociale zekerheid te regelen. De partijleiding van de PvdA volgde hier niet ‘de basis’, maar trok het initiatief om de kwestie te regelen naar zich toe, waardoor ook het kabinet leidend kon blijven in de besluitvorming (*regering regeert*). De kwestie was hiermee nog niet beslecht, inhoudelijk moest er namelijk nog een compromis worden gesmeed tussen het CDA en de PvdA over de inhoud van de hervormingen.

Het kabinet zocht in zijn plannen naar een balans tussen een concrete groep van bestaande uitkeringsgerechtigden en een onbekende groep van toekomstige arbeidsongeschikten. Dit was een lastige balanceeract tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het kabinet stond op het standpunt dat de bestaande gevallen niet ontzien moesten worden, om zo de rechtsgelijkheid tussen bestaande en toekomstige uitkeringsgerechtigden te versterken. Het aantasten van bestaande rechten lag echter electoraal en in het parlement buitengewoon gevoelig en bovendien ontbrak het daarvoor simpelweg aan een parlementaire meerderheid. De PvdA-fractie lag dwars en ook de grootste oppositiepartij de VVD wenste hieraan niet mee te werken. Alleen de CDA-fractie was voorstander. Een lang en moeizaam proces volgde van het afwegen van conflicterende belangen en het zoeken naar creatieve oplossingen binnen de gestelde kaders van de ‘stabilisatiedoelstelling’. Dit was een gezamenlijk zoeken naar een inhoudelijk compromis. Dit in de kern consensuele besluitvormingsproces dreigde echter vast te lopen doordat politici een meer majoritaire houding aannamen.

De toonzetting onder de leidende politici verhardde en de partijen polariseerden de kwestie. CDA-politici drongen aan op stevige hervormingen. In reactie daarop namen PvdA-politici weer stelling tegen te vergaande hervormingen. Beide partijen lieten

⁵³⁵ De PvdA-fractie was echter verdeeld over de hervorming van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Scherpe kritiek kwam van F. Moor en P. de Visser, die al eerder afwijkende standpunten hadden ingenomen. De Visser zou na de ‘hete zomer’ van 1991 zijn lidmaatschap opzeggen en uit de fractie stappen. (Lucardie, Nieboer & Noomen 1991, p.47.)

hier hun *pragmatische* en *zakelijke* houding varen en toonden zich allerm minst geneigd tot enige plooibaarheid. Dit bemoeilijkte de compromisvorming binnen de coalitie. Daarbovenop kwam het 'eindbod' van Lubbers om de besluitvorming te forceren. Dit was vooral gericht op de PvdA. Als de sociaaldemocraten dit eindbod niet zouden accepteren dan wenste Lubbers de besluitvorming over te laten aan het parlement. Het kabinet verloor in deze kwestie echter tijdelijk de regie. Dit was mede het gevolg van de gretigheid waarmee de CDA-fractie het 'vrij verklaren' van de WAO-kwestie oppakte. De christendemocraten in het parlement zochten namelijk vrijwel direct naar een alternatieve meerderheid om hun eigen positie te maximaliseren. Het CDA kon met de VVD afspraken maken over een verdergaande versobering van de regeling voor vooral toekomstige arbeidsongeschikten. De spelregel *regering regeert* werd hier niet langer meer gevolgd en tegelijkertijd stak een sterk *parlementair activisme* op. Voor de PvdA – en ook voor het kabinet – dreigde hierdoor een onacceptabele deal tussen het CDA en de VVD. Om de kabinetsdoelen nog te halen en een patstelling door een eindeloos onderhandelen te voorkomen zou het optreden van de politieke leiders in het kabinet uiteindelijk beslissend zijn om tot een inhoudelijk compromis te komen.

Na een week van 'vrij spel' tussen de fracties, trokken de bewindslieden van Sociale Zaken met de steun van Lubbers en vicepremier Kok de besluitvorming weer naar zich toe door hun portefeuilles aan het compromisvoorstel van de twee bewindslieden te verbinden. Hiermee dwongen zij ook de fractievoorzitters in te stemmen met het Akkoord van Bergschenhoek. Dit akkoord was er waarschijnlijk niet gekomen als het kabinet zijn voortbestaan er niet aan had verbonden. In zekere zin was hier sprake van een door het kabinet 'geforceerd compromis'. De bewindslieden wisten daarmee de dreigende patstelling te voorkomen, maar ook de doorwerking van een parlementaire meerderheid in weerwil van tenminste een deel van het kabinet, ging niet door.

Na het speciale PvdA-congres over het hervormingsbeleid van het kabinet, was dit akkoord een tweede moment dat de PvdA zich schaarde in het kamp van de hervormers. Met dit afgedwongen compromis zocht het kabinet een antwoord op de betaal- en beheersbaarheidsproblematiek ook in de 'materiële kant' van de sociale zekerheid. Dit kwam niet zonder een prijs. Deze wending lag vooral bij de leden en het electoraat van de PvdA buitengewoon gevoelig, mede hierdoor zou in de jaren negentig de discussie niet gaan over de materiële kant van de sociale verzekeringen, maar vooral over de institutionele herordening van de uitvoering. Op deze wijze depolitiseerden de politieke elites de thematiek door er een deelaspect uit te lichten en andere mogelijk eveneens relevante aspecten voorlopig te negeren.

