

Hoofdstuk Vier

Gemengde gevoelens. 1995-1996

Consensus is goed, goed beleid is beter

– Frits Bolkestein, Tweede Kamerlid 1978-1999¹

Donkere wolken boven de polder

Destijds demissionair minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid Piet Hein Donner (CDA) zei in 2010 over het 65-jarig jubileum van de Stichting van de Arbeid 'de Stichting van de Arbeid viert wel haar briljante huwelijk, maar geen briljant huwelijk. [Werkgevers en werknemers] zijn het doorgaans zo oneens dat áls ze het eens zijn, er plechtig van een akkoord wordt gesproken'.² Dat een minister, van een partij die een van de voorvechters was van de overlegeconomie, zich in dergelijke bewoordingen uitliet over het functioneren van de polder is tekenend voor de haat-liefde verhouding die publiek en politiek periodiek koesteren voor het poldermodel. In dit hoofdstuk wordt er beknopt ingegaan op de kritiek die de overlegeconomie in het algemeen en de SER in het bijzonder te verduren kreeg en wordt er uitgebreider stilgestaan bij een belangrijk moment uit de geschiedenis van de Raad; het moment waarop het kabinet van haar verplichting werd ontheven om de Raad om advies te vragen bij kwesties van sociaal-economische aard. Aansluitend wordt er, met de advisering over de WAO als rode draad en graadmeter in dit onderzoek, ingegaan op de totstandkoming van het *Advies kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO*³ uit 1995, een advies dat gevraagd en gegeven werd ten tijde van de discussie over de zin en onzin van de verplichte adviesfunctie van de Raad.

Kritiek op de polder

'Veertig jaar oud en al meer dan de helft van die tijd omstreden: de Sociaal-Economische Raad', schreef een journalist van *NRC Handelsblad* bij het veertig jarig bestaan van de Raad.⁴ Als belichaming van het poldermodel gaat kritiek op de SER veelal hand in hand met kritiek op de Nederlandse overlegeconomie en vice versa. Want niet alleen binnen SER zelf wordt er periodiek gereflecteerd op het functioneren van de overlegeconomie en de belangrijke rol van de sociale partners in het bepalen van het nationale economische beleid. Vanaf halverwege de jaren zestig, met het einde van de rooms-rode coalities, veranderende maatschappelijke prioriteiten van welvaart naar welzijn en het loslaten van de geleide loonpolitiek, en in het bijzonder van het begin van de jaren zeventig kwam de Raad periodiek onder vuur te liggen van de wetenschappelijke en politieke opinie.⁵ Met het verlaten van de geleide loonpolitiek, een stelsel waarin de vakbonden instemden met

¹ A. Klamer, *Verzuilde dromen. 40 jaar SER* (Amsterdam 1990) p.83.

² E. Palandeng, 'Stichting van de Arbeid viert 65-jarig jubileum. "Samen doen wat mogelijk is"' in *SER Magazine* 50:11 (2010) 17-23, aldaar p.18-19.

³ Sociaal-Economische Raad, *Advies kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO 95/05* (Den Haag 1995).

⁴ M. Kranenburg, 'SER: een monument uit de jaren vijftig', in *NRC Handelsblad* 4 oktober 1990, p.15.

⁵ A. Peper, 'Ter inleiding' in A. Peper (ed.) *De sociaal economische raad. Problemen en toekomst* (Den Haag 1981) p.1-9, aldaar p.4; J.A.A. van Doorn, 'De ongewisse toekomst van de SER' in A. Peper (ed.) *De sociaal economische raad. Problemen en toekomst* (Den Haag 1981) p.74-84, aldaar p.76.

beperkte loonstijgingen en een groeiende economie, werd de SER ook een podium om conflicten uit te vechten. In een SER-rapport uit 2001 werd de Raad in de periode tussen halverwege de jaren zestig en eind jaren zeventig omschreven als 'een boksring voor het georganiseerde bedrijfsleven'.⁶ En als de SER geen podium was waar de discussie gevoerd werd, dan was de positie in de Raad wel een middel om de eisen van de bonden kracht bij te zetten, doordat de bonden bij tijd en wijle dreigden zich terug te trekken uit het sociaaleconomische overleg. Deze algehele polariserende tendens die in politiek Den Haag tot een hoogtepunt kwam in het kabinet-Den Uyl wordt ook wel geduid als een transitie van het harmoniemodel naar het conflictmodel.⁷ De overlegeconomie is moeilijk te rijmen met het conflictmodel, aangezien de eensgezindheid en consensusgerichtheid van de overlegeconomie verlangt dat er in goede en slechte tijden overlegd wordt.

Periodiek wordt het poldermodel doodverklaard, of stellen opiniemakers en betrokkenen dat het poldermodel in verval is. Waarop vervolgens de overlegeconomie een nieuwe impuls krijgt en opnieuw opbloeit. 'Het is het product van het meest wezenlijke in de Nederlandse arbeidsverhoudingen'⁸, stelde een journalist van Trouw tijdens de hoogtijdagen van het poldermodel vlak voor de millenniumwisseling. Een verklaring voor de bestendigheid van de Nederlandse overlegcultuur zag hij in de opstelling van de vakbonden. Zij dreigen weliswaar af en toe met het opblazen van de polderinstituten omdat ze niet gehoord menen te worden, maar omdat de bonden brede vakbewegingen willen zijn die verantwoordelijkheid willen dragen en verder kijken dan alleen looneisen, keren de bonden immer terug aan tafel. De primaire bezwaren tegen de overlegeconomie zijn de stroperigheid van de vergader- en overlegcarrousel en het gebrek aan transparantie en democratische legitimatie van de besluitvorming en de instanties waar die besluitvorming plaatsvindt.

Tegenover de criticasters van het poldermodel staan anderen die genuanceerder zijn. Zij zien in het overleg in de SER veeleer een constante factor vanaf haar oprichting tot aan de huidige tijd. Vanaf de oprichting in 1950 tot en met 1975 dacht en werkte de Raad mee aan het uitbouwen van de verzorgingsstaat, van 1976 tot en met 1992 werd er meegedacht en de weg bereid voor hervormingen – onder druk van aanvankelijk economische malaise en vervolgens onder een op privatisering en marktwerking geënte en breed gedragen neoliberale ideologie – en tot slot werden in de periode na 1993 de ideeën uit de voorgaande periode geconsolideerd, uitgewerkt en vastgelegd in concrete regelingen.⁹ Ook Van Bavel signaleert in de periode 1960-1982 een meer gepolariseerde en conflictueuze verhouding tussen overheid en sociale partners en in de laatste groep onderling¹⁰. Echter ook hij ziet in de 60 jaar van het bestaan van de Raad vooral continuïteit.

Willem Camphuis heeft in een uitvoerige studie van de SER-adviezen over loon- en prijspolitiek in de periode 1950-1993 gekeken naar de invloed van de SER en de totstandkoming van adviezen. Hij komt eveneens tot de conclusie dat er sprake is geweest van continue activiteit van de

⁶ Sociaal-Economische Raad, *Werken aan draagvlak* (Den Haag 2001) p.51.

⁷ Peper, 'Ter inleiding', p.4.

⁸ L. Oomkes, 'Poldermodel kan tegen een stootje' in *Trouw* 25 november 1999, p.1.

⁹ T. Jaspers en F. Pennings, 'Sociale zekerheid en zorg – de SER als moderator' in T. Jaspers, B. van Bavel en J. Peet (ed.) *SER1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) p.133-162, aldaar p.134.

¹⁰ B. van Bavel, 'De SER als kloppend hart van de Nederlandse overlegeconomie – resultaten, bedreigingen en kansen' in T. Jaspers, B. van Bavel en J. Peet (ed.) *SER1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) p.257-278, aldaar p.252-261.

Raad, maar plaatst daar nog als kanttekening bij dat de daadwerkelijke invloed van de SER, althans op de thema's die hij onderzocht heeft, vaak groter wordt voorgesteld dan hij daadwerkelijk was. De wisselende invloed van de SER is afhankelijk van de politieke en economische omstandigheden.¹¹ De analyse van de Raad hoofdzakelijk als broedkamer, als plek waar draagvlak voor veranderend beleid gezocht wordt en niet als plek waar nieuw beleid ontstaat, lijkt hij daarmee te ondersteunen.

Daarentegen was in het vorige hoofdstuk al duidelijk geworden dat de SER, eerder dan het kabinet, erop aandrong dat ingrijpende maatregelen in de WAO en Ziektewet nodig waren, hoewel de Raad toen niet tot eensluidende ideeën kwam. In dit hoofdstuk zal blijken dat de SER er in 1994 allereerst in slaagde met zijn ideeën twee partijen met tegenovergestelde visies – PvdA en VVD – bij elkaar te brengen op het terrein van de werknemersverzekeringen en vervolgens het kabinet voorzag van een veelheid aan alternatieven voor haar eigen beleid. De SER typeren als middel ter pacificatie van de maatschappelijke krachten is dan ook onvolledig. Allereerst is het goed stil te staan bij een moment uit de geschiedenis van de Raad waarin de kritiek op het poldermodel er toe leidde dat de positie van de SER als orgaan daadwerkelijk aangetast werd; dat moment was de afschaffing van de adviesplicht in 1995.

De afschaffing van de adviesplicht

Vooraf in tijden dat er van de politiek verwacht wordt, al dan niet door de politiek zelf, dat er daadkrachtig geregeerd moet worden, is het stelsel van overleg tegenstanders van het poldermodel een doorn in het oog. Zo ook aan het begin van de jaren negentig. Premier Lubbers had zich in het jubileumboek ter ere van veertig jaar SER bijvoorbeeld al niet al te tactvol over het polderorgaan uitgelaten, op het symposium behorend bij de viering van dit jubileum in de Ridderzaal zag de minister-president nog wel een toekomst voor de Raad, als de adviezen maar 'bondig en kloek waren en à tempo kwamen'. Waarop SER-voorzitter Quené antwoordde: 'Als de minister-president de bijdrage van de SER toespitst op tempo, kordaatheid of flinkheid, dan is een heldere adviesaanvraag een essentiële voorwaarde'.¹² Jan Pronk, minister van 1989 tot 1998 in het kabinet-Lubbers III en Paars I, stelde: 'als iets lang duurt, betekent dat nog niet dat het stroperig is. Sommige problemen zijn zo ingewikkeld dat ze een langdurige discussie vereisen om tot consensus te komen. Ook in de literatuur wordt de stelling opgeworpen dat het verwijt van traagheid en stroperigheid niet eenzijdig bij de polder neergelegd kan worden, omdat de politiek zelf dan geen enkele blaam treft en juist die er in bepaalde gevallen ook belang bij had om besluitvorming uit te stellen of te vertragen'.¹³

In Hoofdstuk Een werd betoogd dat de overlegeconomie een wijze van politiek-bestuurlijke inrichting is die nauw samenhangt met de openheid van de Nederlandse economie en van het politieke bestel die compromisgerichtheid bevordert. Pleidooien dat het poldermodel zijn langste tijd gehad zou hebben, zijn moeilijk te waar te maken omdat de inrichting van de politiek-bestuurlijke constellatie net zoveel samenhangt met externe factoren als met bewuste interne politieke voorkeuren. Begin jaren negentig werd desalniettemin de aanval geopend op de adviesplicht van de

¹¹ W. Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit. De SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek* (Amsterdam, 2009) p.552-553.

¹² *NRC Handelsblad*, 5 oktober 1991, p.12.

¹³ J.G.A. van Mierlo, 'Het rapport van de commissie-De Jong over adviesraden' in *Bestuurskunde: orgaan van de vereniging voor Bestuurskunde* 2:5 (1993) p.253-259, aldaar p.259.

SER, beginnend met een initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Bolkestein, Rempt Halmmans de Jongh en Linschoten (allen VVD), om artikel 41 tweede lid uit de Wet op de Bedrijfsorganisatie te schrappen – het artikel waarin de adviesplicht van de Raad stond. Waarbij een saillant detail is dat Linschoten in 1996 zelf Kroonlid van de SER werd; in die hoedanigheid zal hij in Hoofdstuk Vijf ook een niet onbelangrijke rol spelen. Het doel van wetsvoorstel was de slagvaardigheid van de overheid te vergroten en te voorkomen dat de SER nog een ‘schuilkelder van de politiek’ was.¹⁴ Bovendien waren de organisaties die het maatschappelijk middenveld vormden volgens de VVD-voorman overblijfselen van de verzuiling, waar tegen het einde van de twintigste eeuw geen rechtvaardiging meer voor was.¹⁵ Door een tegenstemmende meerderheid van CDA en PvdA haalde het wetsvoorstel het evenwel uiteindelijk niet. Maar ook in het kabinet werd er gewerkt aan het inperken van de veelheid aan adviesorganen.

De ministers van Binnenlandse Zaken Dales (PvdA; 1989-1994) en van Justitie Hirsch Ballin (CDA; 1989-1994 en 2006-2010) vonden dat de vele verplichtingen om voor bepaalde zaken advies in te winnen toe was aan herziening, om de regering meer flexibiliteit te. Zij stelden voor in de wet op te nemen om de adviesverplichting om te zetten in een adviesbevoegdheid.¹⁶ Op dat moment rustten op de regering nog vijfhonderd adviesverplichtingen, voortkomend uit 160 verschillende wetten. Niet voor niks werd Nederland dankzij het adviesradenstelsel door sommigen dan ook wel aangeduid als een ‘radenrepubliek’.¹⁷ In 1992 kon de SER ook uit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid al opmaken dat het ministerie voornemens was ‘wetgeving te bevorderen die gericht is op het afschaffen van de adviesverplichtingen’.¹⁸

Naar aanleiding van het omvangrijke stelsel van adviesorganen had de Tweede Kamer een commissie ingesteld om het nut, de noodzaak en de toekomst van dit stelsel nader te onderzoeken en de relatie tussen adviesorganen en de Tweede Kamer nader te definiëren. Dit laatste was vanuit het idee dat het primaat van de besluitvorming bij de politiek thuishoorde, dat het stelsel van adviesorganen een inbreuk was op het democratische besluitvormingsproces en dat het in elk geval niet bevorderlijk was voor de daadkracht en snelheid van de politiek. De commissie-De Jong (formeel de Bijzondere commissie vraagpunten adviesorganen) bouwde voort op vragen die opgeworpen waren door de Kamercommissie voor staatkundige vernieuwingen (commissie-Deetman).

In februari 1993 presenteerde de commissie-De Jong haar bevindingen in het rapport *Raad op Maat* en kwam de commissie met de aanbevelingen om de adviesverplichtingen af te schaffen en de organen die verantwoordelijk waren voor de advisering grotendeels af te schaffen. Per departement zou er vervolgens één adviesorgaan aangewezen moeten worden om het geheel overzichtelijker en democratisch transparant te maken. Om tegemoet te komen aan de kritiek van traagheid van het adviesstelsel moesten er regels en termijnen komen voor de adviesaanvragen en de reactie daarop. Meest relevant voor de SER was de passage in het rapport dat er idealiter een scheiding aangebracht

¹⁴ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 878, nr. 3, p.1-2 (MvT).

¹⁵ *NRC Handelsblad*, 9 oktober 1990, p.3.

¹⁶ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit*, p.532-533.

¹⁷ B.N.J. Pompen, ‘De SER en andere adviesorganen: verschillen en overeenkomsten’ in A. Peper (ed.) *De sociaal economische raad. Problemen en toekomst* (Den Haag 1981) p.19-34, aldaar p.19.

¹⁸ Sociaal-Economische Raad, *Advies Convergence en Overleconomie 92/15* (Den Haag 1992) p.124.

zou worden tussen advies en overleg, hoewel de commissie aangaf dat dat bij sociaal-economische kwesties, impliciet verwijzend naar de SER, 'zeer ingewikkeld' was:

“Dat betreft niet alleen de tijd die gemoeid is met zorgvuldige besluitvorming, maar ook de tijd die nodig is voor een diepgaande discussie die eerst gevoerd zal moeten worden over de merites van de overlegeconomie op dit beleidsterrein. Op geen enkel beleidsterrein is immers de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zowel de formulering als de uitvoering van het beleid zo groot. Overheid en sociale partners delen niet alleen in de lusten van dit beleid, maar ook in de lasten. De [commissie De Jong] constateert dat deze gezamenlijk beleden verantwoordelijkheid in de loop der tijd aan erosie onderhevig is geraakt. Deze erosie doet het belang van advisering op dit niveau afnemen”.¹⁹

Voor de SER was er nog niet veel duidelijkheid te halen uit de bevindingen van de commissie. De SER werd vooralsnog buiten de discussie over het adviesstelsel en de adviesverplichtingen gehouden. De concrete gevolgen van *Raad op Maat* werden afhankelijk gesteld van de *communis opinio* over de overlegeconomie en waren daarmee een politieke kwestie waar de commissie haar vingers niet aan wilde branden en die zij dus genoegzaam doorverwees naar het parlement.²⁰ Vanuit de Tweede Kamer werd er positief gereageerd op de aanbevelingen en analyses van de commissie-De Jong in *Raad op Maat* en de regering werd gevraagd voortvarend aan de slag te gaan met het omzetten van de aanbevelingen van de commissie in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Niet lang daarna kwamen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken met een voorontwerp van wet om diverse adviesverplichtingen af te schaffen.

In het kabinet werd een conceptwetsvoorstel opgesteld om ook de afschaffing van de adviesplicht van de SER mogelijk te maken. Vervolgens werd er door vier ministeries – door vier ministers en één staatssecretaris²¹ – een afzonderlijke adviesaanvraag aan de SER gezonden, om de Raad om een advies te vragen over het conceptwetsvoorstel.²² Alle adviesvragende bewindslieden hadden in meer of mindere mate te maken met de adviesplichtige SER. Kern van het advies van de Raad was dat 'het schrappen van [de adviesplicht] naar het oordeel van de Raad niet los gezien kan worden van de visie die men heeft op de overlegeconomie en de daarbij behorende samenhang van verantwoordelijkheden van de overheid en de sociale partners'.²³ In een advies van een half jaar eerder – dat nog steeds op een reactie van het kabinet lag te wachten – had de Raad al zijn eigen visie op de adviesplicht en de overlegeconomie opgeschreven.²⁴ In datzelfde advies pareerde de Raad de kritiek van het gebrek aan tempo dat de Raad verweten werd. De Raad bekritiseerde daarbij de verleiding voor de regering om de adviesplicht of de mogelijkheid om advies te vragen te gebruiken om impopulaire beslissingen uit te stellen, wat ook wel de 'ijskastfunctie' van adviesorganen werd

¹⁹ *Kamerstukken II 1993/94*, 21 427, nr.30, p.19.

²⁰ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit*, p. p.533; E. Schrijvers, *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012) p.182.

²¹ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Financiën, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

²² Sociaal-Economische Raad, *Afschaffing Adviesplicht 93/10* (Den Haag 1993) p.33-41.

²³ *Ibidem*, p.7.

²⁴ Sociaal-Economische Raad, *Advies Convergentie en Overlegeconomie 92/15* (Den Haag 1992).

genoemd. 'Advies moet [...] alleen gevraagd worden als men werkelijk geadviseerd wil worden', aldus de Raad.²⁵

Volgens de Raad was de wettelijke adviesplicht een expliciete erkenning dat de adviesfunctie van de SER niet vrijblijvend was voor overheid en sociale partners en daarmee 'het fundament van de overlegeconomie'.²⁶ De adviesplicht dwong de overheid om ook advies te vragen over haar op dat moment misschien onwelgevallige zaken en de sociale partners te adviseren over zaken die hen 'op een bepaald moment wellicht minder goed uitkomen'. Verder zou de adviesplicht de sociale partners tot consistentie in hun eigen standpunten dwingen, zou de adviesplicht de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen en de voorspelbaarheid en openbaarheid van de voorbereiding van toekomstig beleid ten goede komen.²⁷

Om de gespannen verhoudingen tussen politiek en polder weer tot normale proporties terug te brengen, nodigde de Stichting van de Arbeid de regering uit om te overleggen over de politieke ontwikkelingen en hoopte de SER dat de benodigde visie van het kabinet over de toekomst van de overlegeconomie aan het georganiseerd bedrijfsleven gepresenteerd kon worden. Het Dagelijks Bestuur van de SER had in elk geval 'met instemming kennisgenomen' van de aanvaarding door de regering van het verzoek van de Stichting om een tripartiet overleg.²⁸ Door deze tussenkomst van de Stichting van de Arbeid, liet het kabinet zich op 18 juni 1993 aldus overtuigen om de SER buiten de sanering van het aantal adviesverplichtingen te laten.²⁹ De CDA-PvdA regering leek alsnog bereid om de adviesplicht in de wet verankerd te laten.³⁰

Na de verkiezingen in 1994³¹, waarbij CDA en PvdA fors inleverden, de PvdA toch de grootste werd en met verkiezingswinnaars VVD en D66 het kabinet Kok I (1994-1998) vormde, gingen de nieuwe bewindslieden minister van Justitie Sorgdrager (D66) en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Kohnstamm (D66) door met de Herzieningswet Adviesstelsel (de Woestijnwet; vanwege de kaalslag in het woud aan adviesorganisaties) en de Wet Afschaffing Adviesverplichtingen. Dit ondanks een negatief advies van de Raad van State, die het rigoureus snijden in de adviesorganen, zonder individuele beoordeling per orgaan, onverstandig vond. De latere hoogleraar openbare financiën Van Mierlo had eveneens kritiek op het drastisch terugbrengen van het aantal adviesorganen, omdat "veel belangengroepen en maatschappelijke organisaties hun politieke invloedskanalen buiten het adviseringscircuit [zouden] gaan graven".³² Vrees ontstond dat wat voorheen in het stelsel van adviesorganen in elk geval nog formeel geregeld was, met het afschaffen van deze adviesclubs in de duisternis van de achterkamertjes zou belanden. Dit was ook exact de kritiek die SER-voorzitter Quené had toen vanuit de Tweede Kamer het voorstel kwam om de

²⁵ Sociaal-Economische Raad, *Convergentie en Overlegeconomie*, p.125.

²⁶ Schrijvers, *Ongekozen bestuur*, p.182.

²⁷ Sociaal-Economische Raad, *Convergentie en Overlegeconomie*, p.124; Sociaal-Economische Raad, *Afschaffing Adviesplicht 93/10* (Den Haag 1993) p.11.

²⁸ Sociaal-Economische Raad, *Afschaffing Adviesplicht 93/10* (Den Haag 1993) p.15.

²⁹ Schrijvers, *Ongekozen bestuur*, p.182.

³⁰ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit*, p.535-536.

³¹ Uitslag grootste partijen: CDA (34; -20), PvdA (37; -12); VVD (31+9) D66 (24; +12)

³² J.G.A. van Mierlo, 'Het rapport van de commissie-De Jong over adviesraden' in *Bestuurskunde: orgaan van de vereniging voor Bestuurskunde* 2:5 (1993) ;,253-259, aldaar p.258.

adviesverplichting te schrappen. 'Anders ontstaat er een schimmig lobbycircuit rondom het aanvragen van een SER-advies, ongewenst vanuit democratisch oogpunt'.³³

In de toelichting bij de wetsvoorstellen komt de SER expliciet aan de orde en stelt het kabinet, dat de Raad 'niet zonder meer op één lijn gesteld kan worden met andere adviesorganen'. De bijzondere positie van de Raad kwam volgens het kabinet voort uit de 'centrale plaats die het sociaal-economische beleid binnen het geheel van het overheidsbeleid inneemt' en de verantwoordelijkheid voor een gezonde economie die niet alleen gedragen wordt door de overheid, maar ook in niet onbelangrijke mate rust op de sociale partners. Daarnaast wees het kabinet op 'het karakter van de Nederlandse economie als "overlegeconomie"', waarin de SER als voornaamste forum dient voor afstemming en als bundeling van deskundigheid, waarmee de draagvlakfunctie van de Raad erkend werd. Daarom kwam de regering uiteindelijk tot de conclusie dat wat haar betreft de advisering door de SER in de wet vastgelegd kon blijven.³⁴

Zo had de SER zich met een steuntje in de rug van de Stichting van de Arbeid geweed tegen de voornemens van het kabinet-Lubbers III en het kabinet-Kok I. Daarbij had de Raad echter buiten de opstelling van de Tweede Kamer gerekend. Door middel van een amendement van de VVD, dat in grote lijnen dezelfde strekking had als het initiatiefwetsvoorstel van Bolkestein van drie jaar eerder, werd er op 21 maart 1995 alsnog formeel een einde gemaakt aan de plicht voor de regering om bij kwesties van sociaaleconomisch belang advies te vragen bij de SER. In de nieuwe krachtenverhouding in de Kamer, met de electoraal verzwakte positie van PvdA en CDA die de adviesplicht van de SER bleven verdedigen en die daarenboven een aantal afwezigen telden op de dag van de stemming³⁵, grepen de partijen die voor de verkiezingen de adviesplicht al wilden schrappen hun kans. Met 74 stemmen voor en 70 tegen, werd de adviesplicht door de Tweede Kamer uit de wet geschrapt; mede door afwezigheid bij het CDA van voormalig fractievoorzitter Elco Brinkman en vice-fractievoorzitter Wolters kon de adviesplicht met een nipte meerderheid worden geschrapt.³⁶

Vanzelfsprekend was dit tegen de zin van de vakcentrales en de meeste werkgeversorganisaties, die daarmee de via de Raad verworven invloed vreesden te verliezen, maar ook het kabinet-Kok I was ongelukkig met deze uitspraak van de Tweede Kamer en het beloofde de Raad ook na de ingang van de nieuwe wet- en regelgeving nog veelvuldig te blijven consulteren.³⁷ Vraag is dan ook wat in de praktijk de gevolgen waren van het schrappen van de adviesplicht en het om advies vragen een vrijblijvende kwestie was geworden. Kwantitatief waren de gevolgen van de afschaffing van de adviesverplichting duidelijk zichtbaar. Uit *figuur 2* blijkt dat het aantal adviezen in de vijftien jaren na de afschaffing drastisch teruggelopen is en de jaren met hoogtepunten qua aantallen corresponderen met de dieptepunten qua aantal adviezen in de vijftien jaren voordat de Raad zijn wettelijk adviesrecht verloor. Waarmee het aantal adviezen wel afgenomen is, maar de angst van de

³³ *NRC Handelsblad* 27 oktober 1998, 1.

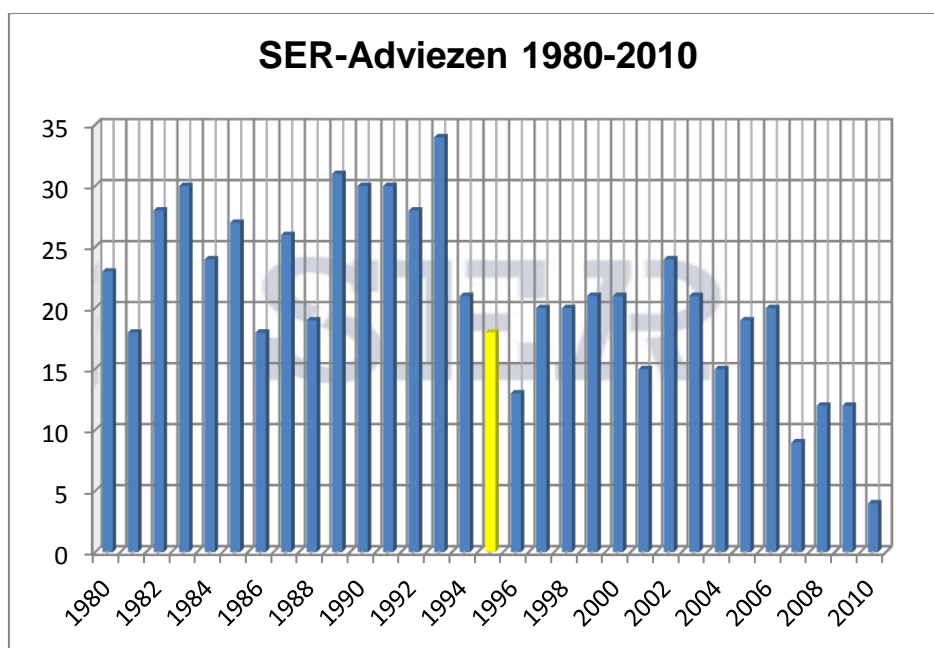
³⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 23 983, nr. 3, p.5-6 (MvT).

³⁵ Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit*, p.539.

³⁶ VVD, D66, GroenLinks, Algemeen Ouderen Verbond, Unie55+, Centrum Democraten, de Reformatorische Politieke Federatie en het Gereformeerd Politiek Verbond waren voor. PvdA en CDA, de grote verliezers van de verkiezingen van 3 mei 1994, SGP en SP waren tegen; *Het Parool* 22 maart 1995, p.21.

³⁷ J.W. van Deth en J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief* (Assen 2006) p.230.

sociale partners dat er uiteindelijk geen advies gevraagd meer zou worden, is vooralsnog niet bewaarheid.³⁸



Figuur 1: Aantal door de SER uitgebrachte adviezen in de periode 1980-2010 (bron: www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen)

Nadat uiteindelijk de regering 'bevrijd' was van de plicht om de Raad om advies te vragen op sociaaleconomische onderwerpen, was voor de SER een moment van herbezinning nodig. Een van de drastische keuzes die hier vervolgens uit voortkwam, in reactie op de periodieke adviesvraag van de minister van Sociale Zaken over de samenstelling van de Raad, was om de Raad te verkleinen van 45 naar 33 leden.³⁹ Maar ondanks de tegenwind vanuit het Binnenhof ging het advieswerk door de Raad 'gewoon' door. Zo ook op het terrein van de WAO.

Nieuwe ronden, nieuwe kansen

De houding van het Paarse kabinet van PvdA, VVD en D66 tegenover de polder was een reactie op de voorgaande kabinetten, waarin het CDA een dominante rol had. Dit werd ook zichtbaar in de koers die het kabinet voer op het WAO-dossier. De werkgevers en werknemers kregen de zwarte piet toegespeeld van de alsmaar groeiende arbeidsongeschiktheidsregeling. Onder Paars werd de gedachte sterker dat het de overheid en de politiek moest zijn die bepaalde hoe de sociale zekerheid er uit moest zien en hoe die uitgevoerd moest worden.⁴⁰ De regeringspartijen werden gesterkt in die opvatting door de bevindingen van een parlementaire enquêtecommissie die onder leiding stond van Flip Buurmeijer (PvdA). Het onderzoek, dat eigenlijk een onderzoek was naar het primaat van de politiek, was ingegeven door de onrust die in den lande ontstaan was door aangekondigde ingrepen in

³⁸ A. Reerink, 'SER loopt leeg als ballon' in *Algemeen Dagblad* 23 maart 1995, p.12.

³⁹ *De Volkskrant*, 11 januari 1996, 6; *NRC Handelsblad* 11 januari 1996, 6; *Het Financieele Dagblad* 11 januari 1996, p.5.

⁴⁰ K. Versteegh, 'WAO test geloof in Paars model; verschijnselen uit de jaren negentig keren terug in nieuwe gedaante' in *NRC Handelsblad* 16 januari 1999, p.2.

de WAO.⁴¹ De commissie-Buurmeijer stelde in 1993 dat de sociale partners in de uitvoering van de sociale zekerheid, en in het bijzonder de dure WAO, tekort waren geschoten.⁴² Er was teveel oog geweest voor een rechtmatige uitvoering van de verschillende wetten op het terrein van de sociale zekerheid, maar te weinig aandacht geweest voor een efficiënte uitvoering en controle op deze uitvoering.⁴³

De voorstellen van de commissie-Buurmeijer werden in de onderhandelingen tussen VVD, D66 en PvdA verwerkt in het regeerakkoord 'Keuzes voor de Toekomst' van het kabinet Paars I:

'Op basis van de indringende analyse van de parlementaire enquetecommissie, recente studie en rapportage van de WRR, en het SER-advies over uitvoering van de werknemersverzekering is de conclusie gewettigd dat de bakens verzet moeten worden in de richting van privatisering van de Ziektewet en marktwerking (*opting out*) en premiedifferentiatie in de WAO'⁴⁴

VVD en PvdA hadden tijdens de formatie afgesproken dat de hoogte en duur van de werknemersverzekeringen niet aangetast werden. Daar stond tegenover dat bezuinigingen (oplopend tot f9 miljard) op de volksverzekeringen wel bespreekbaar waren en dat de VVD met voorstellen mocht komen voor verdere privatisering en liberalisering van de sociale zekerheid. Wat de WAO betraf, kon de PvdA instemmen met verdere marktwerking en de invoering van premiedifferentiatie.⁴⁵ De SER had in 1994 hier al in een verdeeld advies suggesties toe gedaan en daarmee de weg in zekere zin vrijgemaakt voor het eerste Paarse kabinet. Hierdoor zou er zelfs met het in stand houden van de hoogte en duur van de uitkeringen f750.000 bezuinigd moeten kunnen worden op de arbeidsongeschiktheidsregelingen.⁴⁶ Dit betekende volgens de coalitiepartijen 'de invoering van het recht voor individuele werkgevers om het risico zelf te dragen, in handen te laten van de bedrijfsvereniging, dan wel onder te brengen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij'.⁴⁷

Met die ambities, die een nieuwe ingrijpende wijziging in een aantal sociale zekerheidswetten betekenden, was het kabinet op dat moment nog verplicht de Raad om een advies te vragen. Op 6 februari 1995 vroegen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een post die op dat moment bekleed werd door Ad Melkert (PvdA), en de staatssecretaris van Sociale Zaken Robin Linschoten (VVD) de Raad dan ook opnieuw om advies over de Ziektewet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de WAO. Het kabinet verzocht de Raad om advies over de wijzigingsvoorstellen. Dit adviestraject valt toevalligerwijs samen met de hierboven weergegeven discussie in de Tweede Kamer over het nut en de noodzaak van de SER als adviesorgaan.

Van een ongerichte adviesaanvraag kon de Raad in dit geval niet spreken. Waar de adviesaanvraag uit 1991 maar negen pagina's telde, ontving de Raad in 1995 een brief van 47 kantjes (inclusief bijlagen). Omdat de voornemens van het kabinet gezien moesten worden 'ter verdere ondersteuning van de positieve ontwikkeling', verzocht de minister de Raad zo spoedig mogelijk te

⁴¹ K. Caljé, 'Enquête over primaat van de politiek' in *NRC Handelsblad* 2 september 1992, p. 19.

⁴² *Kamerstukken II 1992/93*, 22 730, nr. 7-8, p.384.

⁴³ J. de Vries, *Paars en de managementstaat. Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)* (Apeldoorn en Leuven 2002) p.67.

⁴⁴ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 715, nr.11, p.9 (Regeerakkoord PvdA, VVD en D66 1994).

⁴⁵ De Vries, *Paars en de managementstaat*, p.63.

⁴⁶ S. Koole, 'Kabinet: WAO toch privatiseren' in *Algemeen Dagblad* 30 januari 1995, p.5.

⁴⁷ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 715, nr.11, p.9 (Regeerakkoord PvdA, VVD en D66 1994).

adviseren. Om de bezuinigingdoelstelling van het kabinet te halen moest de aanpassingen in de wet in gaan per 1 januari 1996. Daarom werd de Raad voorgerekend dat het advies uiterlijk in maart vastgesteld moest worden, zodat achtereenvolgens de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer met een beetje goede wil hun werk ook op tijd af konden ronden. 'Hoewel het kabinet zich ervan bewust is hiermee veel van [de Raad] te vragen, neemt het kabinet desondanks deze vrijheid'. Volgens het kabinet lag de adviesaanvraag zo in het verlengde van eerder door de Raad gegeven adviezen dat het mogelijk moest zijn om op korte termijn met nog een advies over de Ziektewet en arbeidsongeschiktheidsregelingen te komen.⁴⁸ Het kabinet doelde hier onder andere op het advies *Regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekering*, waarin de Raad in 1994 zelf geadviseerd had om marktwerkingelementen in te voeren in werknemersverzekeringen.⁴⁹

In de vergadering van het dagelijks bestuur van de Raad, stelde SER-voorzitter Quené: 'de termijn waarop het advies door de bewindslieden wordt verwacht buitengewoon krap blijft, en dat wordt zeer moeilijk, zo niet onmogelijk'. FNV-voorman De Waal sloot zich aan bij die observatie en meldde 'belang te hechten aan een normale achterbanraadpleging'.⁵⁰ Anderhalve week nadat de formele adviesaanvraag op de deurmat aan de Bezuidenhoutseweg 60 was beland, vernam het Dagelijks Bestuur van de Raad via zijn contacten van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat hij 'verontrust' was over de datum van de advisering door de SER en de Raad om een uiterste poging vroeg om het advies in maart vast te stellen.⁵¹ Na het WAO-debacle van 1991 wilde de FNV niet zonder rugdekking van de achterban een adviestraject ingaan. Desgevraagd meldde een woordvoerder van de Raad dan ook al dat het vaststellen van het advies 'zeker april zou worden'.⁵²

Aan het werk

Ondanks de onvrede over de tijdsdruk, zette de SER zich aan het werk. Ditmaal was de Commissie Sociale Verzekeringen verantwoordelijk, wederom onder voorzitterschap van Kroonlid prof. Kolnaar. Er werd besloten om een aparte werkgroep in te stellen die zich zou buigen over de arbeidspositie van arbeidsgehandicapten. Het kabinet maakte zich in het bijzonder zorgen over deze doelgroep en had in de adviesaanvraag de Raad gevraagd om een beschouwing over de kansen en bescherming van deze groep op de arbeidsmarkt.⁵³

In de eerste vergadering van de Commissie, op 14 februari 1995, werd zoals gebruikelijk een ingangsnote besproken. Daarin kwamen de procedure en een eerste inhoudelijke verkenning aan de orde. De Commissieleden pleitten voor eerst een discussie over de hoofdlijnen van het advies, om te zien hoe de verhoudingen lagen en om vervolgens de diepte in te gaan. Bij de inhoudelijke verkenning konden de Commissieleden antwoorden geven op de kernproblemen bij de

⁴⁸ Sociaal-Economische Raad, *Advies kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO 95/05* (Den Haag 1995) p.244.

⁴⁹ Sociaal-Economische Raad, *Advies regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen 94/09* (Den Haag 1994).

⁵⁰ *Verslag Dagelijks Bestuur SER 20 januari 1995*, Archief SER, Arbeidsongeschiktheidsverzekering/-wet 1990-1999, inv.nr. 2/91.

⁵¹ *Verslag Dagelijks Bestuur SER 17 februari 1995*, Archief SER, Arbeidsongeschiktheidsverzekering/-wet 1990-1999, inv.nr. 2/91.

⁵² *De Volkskrant* 7 februari 1995, p.2.

⁵³ *Verslag van de 389^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 21 februari 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.1-2.

adviesaanvraag, zodat het SER-secretariaat een richting had om volgende notities op voort te bouwen. De FNV klaagde over de procedure, 'zeker als men de achterban moet laten meedenken'. Bij werkgeversorganisatie VNO-NCW was men nog niet in de gelegenheid geweest om de achterban te consulteren over de kabinetsvoorstellen, dus zouden de afgevaardigden zich alleen nog maar 'voorlopig en betrekkelijk algemeen' kunnen uitdrukken. Ook het CNV zou pas diezelfde avond een eerste achterbanoverleg hebben, waardoor ook uit die hoek de standpunten nog voorlopig zouden zijn. Met deze slagen om de arm, bleek bij een eerste peiling dat de meningen verdeeld waren over het *opting out* voorstel van het kabinet. Over de marktwerking waren de voorgaande weken al de nodige debatten in de media en Tweede Kamer gevoerd – waarbij de coalitiepartijen het niet met elkaar eens leken te kunnen worden.⁵⁴ 'Elk woord dat [over de WAO] gesproken wordt, leidt tot onenigheid', zo schreef *NRC Handelsblad*.⁵⁵ De werkgevers waren vooralsnog voor en de werknemers tegen. Hoewel de werkgevers niet helemaal eensgezind waren in hun opvattingen. Ook de vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf zagen weinig heil in de maatregel: 'opting out lijkt een doodgeboren kindje dat men met allerlei kunst-en-vliegwerk tot een couveusekind kan maken, maar of men zo tot een levensvatbaar iets kan komen, is de vraag'.⁵⁶

Aan het begin van de tweede Commissievergadering meldde commissievoorzitter Kolnaar dat de minister de SER tot spoed had gemaand. De Commissieleden waren er eensgezind in dat een advies eind maart niet haalbaar was en dat het vaststellen van 21 april als streefdatum om het advies af te hameren al te ambitieus was.⁵⁷ In de tweede en derde vergadering van de Commissie werden de besprekingen over de ingangsnote afgerond, waarmee het inmiddels 28 februari was en de adviesvoorbereidingen net de beginfase hadden ontstegen. Bij de bespreking van een notitie over premiedifferentiatie in de WAO bleek dat ook ditmaal de onderhandelingen zich niet zouden beperken tot de plenaire vergaderingen. Kolnaar meldde de Commissie dat 'in zijn strategie hoort dat niet alleen de notitie [...] plenair besproken wordt, maar dat [...] ook aparte contacten worden gelegd tussen de voorzitter, het secretariaat en afzonderlijke partijen, om zo snel mogelijk een idee te krijgen welke kant de commissie uit wil'. De eerste in de reeks van gesprekken wilde de voorzitter nog die week met de Kroonleden voeren. FNV en CNV hadden geen bezwaren tegen een dergelijke procedure, maar wilden wel duidelijke afspraken maken, om te voorkomen dat er iemand bevoordeeld werd in de adviesvoorbereiding, of, erger nog, dat zij zelf benadeeld zouden worden. De FNV wilde afspraken maken over de manier waarop notities tot stand kwamen, 'om niet het idee te krijgen dat het secretariaat op een onduidelijke manier met partijen aan het overleggen is, voordat de notitie besproken wordt'. Het CNV vond dat er een verschil was tussen contacten van het secretariaat op informatieve basis en 'contacten die te maken hebben met de conceptstandpuntbepaling'. Dit betekende volgens de CNV-vertegenwoordigers dat de commissie eerst plenair over een notitie moest

⁵⁴ *Het Parool* 7 februari 1991, p.17; *De Volkskrant* 6 februari 1995, p.1. *Het Financieele Dagblad* 4 februari 1995, p.1.

⁵⁵ *NRC Handelsblad* 7 februari 1995, p.9.

⁵⁶ *Verslag van de 388^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 14 februari 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.2-7.

⁵⁷ *Verslag van de 389^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 21 februari 1995*, Archief SER, p.1-2.

spreken en dat er daarna moest worden besproken of 'van de kant van de voorzitter een poging moet worden gedaan om de standpuntbepaling te polsen'.⁵⁸

Terug naar de tekentafel

Nadat duidelijk was waar de verschillende organisaties stonden, kon begin maart begonnen worden met een gezamenlijke standpuntbepaling. Aan het begin van de vierde vergadering van de Commissie, konden de Raadsleden lezen dat het CPB twijfelde aan de effectiviteit van de kabinetsplannen betreffende de premiedifferentiatie en de marktwerking in de WAO. Door de voorwaarden waarmee het kabinet de marktwerking wilde omkleden werd een private arbeidsongeschiktheidsverzekeringpolis de eerste jaren duurder dan het publieke stelsel, waardoor de private variant voor werkgevers onaantrekkelijk werd.⁵⁹ Het idee van marktwerking in de WAO dat de SER nog geen jaar daarvoor zelf aangedragen had en waarmee in de kabinetsformatie mede de verschillen tussen VVD en PvdA overbrugd waren, was daarmee van de baan. Het gevolg was dat de deelnemers aan het overleg mogelijk op zoek moesten naar alternatieven. 'Wat het ene jaar als hoge wijsheid gold, wordt nu de prullenbak in geanalyseerd', zo duidde *De Volkskrant* de rol van de 'wispelturige SER' toen informatie over het adviestraject naar buiten kwam.⁶⁰

Op basis van denkmodellen van het CPB kon Kolnaar in de loop van die week en de volgende week 'een ronde langs de partijen beginnen' om te zien hoe de visies op de alternatieven waren. VNO-NCW vond dat de SER een jaar eerder al in een advies 'in zekere zin unaniem' had gezegd dat geprobeerd moest worden in het publieke stelsel meer markelementen in te voeren, zodat het volume uitkeringsontvangers omlaag gebracht werd. 'Als het voorstel van het kabinet niet perfect haalbaar is, dient er een alternatief te komen', aldus de grootste werkgeversorganisatie. Daarmee werd de kern van de discussie bereikt die de commissie tot aan de adviesaanvraag zou domineren en die ook daarna nog zou blijven spelen. Een FNV afgevaardigde formuleerde de kwestie als volgt: 'als men tot de conclusie komt dat het kabinetsvoorstel zo niet mogelijk is, blijf de vraag over in hoeverre de SER varianten kan en moet aanbrengen'. Volgens het CNV was de SER het met het kabinet eens dat de bevordering van een goed volumebeleid via verantwoordelijkheidsverdeling en marktwerking de moeite waard was.⁶¹ Waarna de Commissie voorlopig tot een drietal denkmodellen⁶² kwam voor het volgens de Commissie onwerkbaar idee van het kabinet.⁶³ Onhelder was alleen nog of deze alternatieven enkel en alleen een nuttige exercitie waren voor de sociale partners achter de gesloten

⁵⁸ *Verslag van de 390^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 28 februari 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.7.

⁵⁹ Voor de liefhebber: de publieke bedrijfsverenigingen hanteerden een omslagstelsel, waarbij de kosten van een uitkering hoofdelijk worden 'omgeslagen' over de premiebetalers. De private verzekeraars daarentegen waren verplicht risico's en verplichtingen te dekken volgens het kapitaaldeckingsstelsel, waarbij uitkeringen worden gedaan uit gespaard kapitaal. Door de verschillen in systematiek was het private stelsel de eerste acht tot twintig jaar tweemaal zo duur als het publieke stelsel; *Het Parool* 31 maart 1995, p.10.

⁶⁰ J. Smits, 'SER blijft wispelturig over WAO en Ziektewet' in *De Volkskrant* 8 april 1995, p.7.

⁶¹ *Verslag van de 391^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 7 maart 1995*, p.7-11.

⁶² Voor de vrij technische inhoud van deze alternatieven zij de geïnteresseerde lezer verwezen naar het uiteindelijke advies; Sociaal-Economische Raad, *Advies kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO 95/05* (Den Haag 1995) p.205.

⁶³ *Het Financieele Dagblad* 11 maart 1995, p.1; *Algemeen Dagblad* 14 maart 1995, p.11.

deuren, of dat men daadwerkelijk met de alternatieven het kabinet een andere richting op wilde duwen.

Halverwege maart 1995, toen de eerste hoofdstukken van het ontwerpadvies aan de Commissie gepresenteerd werden, gaf VNO-NCW aan nog steeds te hechten aan een advies op hoofdlijnen, maar dat bij dit deel van de werkgeversgeleding niet het idee bestond 'dat het nu die richting op ging'. Intussen had minister Melkert de Raad door middel van een brief tot 'de grootst mogelijke spoed' gemaand bij de advisering over de kabinetsvoornemens ten aanzien van de Ziektewet, AAW en WAO. 'Het kabinet hecht eraan reeds in de eerste week van april over het advies van uw Raad te kunnen beschikken', zo schreef de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁶⁴ Verwijzend naar het verzoek, moest de commissie zich schikken naar het verzoek van de minister om haast te maken. De commissie moest 'niet een houding uitstralen dat men de tijd neemt die men nodig heeft. Men moet laten zien dat men serieus haast wil maken en op hoofdlijnen adviseert, maar dit lijkt er in de verste verte niet op'.⁶⁵ De FNV was het met de werkgevers eens dat een advies op hoofdlijnen opgesteld kon worden en dat het doel was om zo snel mogelijk te adviseren. 'Maar het moet wel een advies zijn waar men naast ter zake doende analyse tot een conclusie op hoofdlijnen komt en als het nodig is tot een detaillering daarvan'. In dat proces was het wel van belang dat er een poging gedaan werd om de advisering te versnellen, maar geloofde de FNV niet in de wijze hoe de werkgevers dat wilden doen. 'Tenzij men hier los van de achterban zegt hoe men het kan doen, maar bij de FNV werkt het niet zo. Men heeft bij dit soort ingrijpende stelseldiscussies echt overleg nodig'. De Commissievoorzitter beëindigde de discussie dat er op dat moment, buiten de Commissie om, overlegd werd tussen de verschillende partijen over hoe het advies er uit zou komen te zien en dat er een week later gerapporteerd kon worden hoe de vlag erbij hing.⁶⁶

Een week later, op 22 maart 1995, lag er in de commissie een notitie met bouwstenen voor een mogelijke standpuntbepaling (de 'bouwstenennotitie'). Het was de voorzitter inmiddels duidelijk geworden 'dat men in het analytische stadium verkeerde en dat er nog geen definitieve conclusie was getrokken'. Voorzitter Kolnaar was de verschillende partijen langs gegaan om te zien welke vorm het advies zou moeten aannemen. Hoe het advies er uit zou komen te zien werd in belangrijke mate bepaald door de conclusies die de Raad in het laatste hoofdstuk zou formuleren op de adviesaanvraag van het kabinet. 'Uit de *hearings* blijkt geen duidelijk idee te destilleren over de verschillende modaliteiten', zo stelde Kolnaar. Waarmee hij zoveel wilde zeggen als dat de verschillende partijen het er niet over eens waren welk alternatief er geboden moest worden op de maatregelen van het kabinet die al als ineffectief waren beoordeeld; 'Voorzitters sterke indruk is dat men er in deze korte tijd niet in slaagt om de verschillende modaliteiten voldoende te analyseren om te kunnen zeggen wat de goede richting is'.⁶⁷ Daarmee had de Commissie twee opties voor de vervolprocedure:

⁶⁴ *Brief minister Melkert aan de SER 13 maart 1995*, archief SER, Arbeidsongeschiktheidsverzekering/-wet 1990-1999, inv.nr. 2/91.

⁶⁵ *Verslag van de 392^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 14 maart 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.5.

⁶⁶ *Verslag van de 392^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 14 maart 1995*, p.5-6.

⁶⁷ *Verslag van de 393^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 21 maart 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.1.

1. Men kon stoppen bij de beoordeling van het kabinetsvoorstel en een aantal denkmodellen schetsen als mogelijke alternatieven voor het kabinetsvoorstel, zonder daaruit een keuze te maken. Eventueel kon er later een aanvullend advies komen waarin de denkmodellen uitgewerkt werden en de Raad een van de alternatieven als zijn voorkeur aanwees.
2. Of men kon op basis van de conclusies die getrokken werden over de haalbaarheid van het kabinetsvoorstel een praktisch alternatief ontwikkelen, dat dan wel in het verlengde zou moeten liggen van het rapport⁶⁸ dat de SER het jaar daarvoor had uitgebracht op het terrein van volumebeleid, opting out en premiedifferentiatie.

VNO-NCW was naar eigen zeggen continu in beraad geweest met de achterban en behoudens de formele eindraadpleging op 6 april konden de vertegenwoordigers van de grootste werkgeversorganisatie al wel stellen dat zij 'de essentie van het kabinetsvoorstel, de vormgeving van opting out [...] zal afwijzen'. Voorts konden zij het goede nieuws melden dat er intern steeds meer overeenstemming leek te worden bereikt. De achterban stuurde de eigen afvaardiging op pad om een alternatief te presenteren voor het kabinetsvoorstel dat zou moeten bestaan uit premiedifferentiatie en goed vormgegeven opting out in de WAO en het niet opnieuw invoeren van een bonus-malus systeem waar beloningen en boetes werden uitgedeeld aan wie respectievelijk veel of weinig gebruik maakte van de arbeidsongeschiktheidsregeling.

Volgens de werkgevers moest er alleen voor optie één gekozen worden als de Raad in die keuze volstrekt unaniem was en als 'in politieke kring ook zeer zorgvuldig afgecheckt zou zijn dat men genoeg wenste te nemen met een dergelijk advies. Mocht dat niet het geval zijn, dan verspeelt de SER op voorhand iedere zeggingskracht'.⁶⁹ Vooralsnog werd er wegens de onzekerheid of het kabinet een simpele afwijzing van de eigen plannen en de presentatie van een scala alternatieven zou accepteren door VNO-NCW gekozen voor de tweede optie. Bij de FNV kon men nog niet dezelfde duidelijkheid geven, omdat de Raadsleden eerst de bouwstenennotitie wilden bespreken in de achterban. Wel duidelijk was dat de achterban niks zag in meer marktwerking in de WAO. Tevens had de FNV al een aantal amendementen en suggesties liggen voor een alternatief. Daarbij keek de FNV er niet naar uit in het volgende jaar eigenstandig een nieuwe discussie te starten over alternatieven op het kabinetsbeleid. Ook het CNV had weinig behoefte om het volgende jaar opnieuw met elkaar rond de tafel te zitten voor dezelfde kwestie. Toch was de achterban van de christelijke vakcentrale tot dan huisverig voor het formuleren van een alternatief op het kabinetsbeleid, omdat 'men het als SER dan in behoorlijke mate met elkaar eens moet zijn'. Een ideale situatie waar het vooralsnog niet naar uit zag.⁷⁰

De bond voor midden en hoger personeel vond het niet gewenst om het bij een commentaar op en een afwijzing van het kabinetsvoorstel te laten. Volgens de kleinste vakcentrale moest er een uiterste poging gedaan worden om 'in de SER tot een unaniem en zinvol advies te komen'. MKB-Nederland vond dat het een absolute voorwaarde was dat een eventueel alternatief dat door de SER gepresenteerd werd unaniem was en een alternatief dat geen blokkades en te grote bezwaren bij de politiek zou moeten ondervinden. 'Men onderschrijft het belang om in dit advies tot een zo groot

⁶⁸ Sociaal-Economische Raad, *Advies regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen* 94/09 (Den Haag 1994).

⁶⁹ *Verslag van de 393^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 21 maart 1995*, p.10-13.

⁷⁰ Ibidem.

mogelijk, bij voorkeur unaniem draagvlak te komen waar het gaat om het neerzetten van de algemene denkrichting en men wil in die zin positief meewerken'. Eventueel zou er later volgens de werkgevers uitgebreider terug kunnen worden gekomen op een alternatief.⁷¹

Commissievoorzitter Kolnaar concludeerde dat de FNV pas later die week definitief kon zeggen of zijn voorstel al dan niet bespreekbaar was. De voorzitter hoopte daags daarna met alle partijen definitief af te kunnen spreken 'of men hiermee verder gaat of het afzegt'. Mochten de kroonleden en vertegenwoordigers van de sociale partners besluiten het bij een afwijzing van het kabinetsvoorstel te laten, zonder dat er een duidelijk alternatief werd geboden, dan was de voorzitter er bang voor 'dat de SER op dat moment zijn betrokkenheid bij de discussie over de sociale zekerheid kwijtraakte'. Voor de vergadering te sluiten nodigde de voorzitter de verschillende partijen uit voor een informeel beraad per partij aan het einde van de week en meldde dat de Kroonleden diezelfde middag nog 'een dergelijk beraad' zouden hebben.⁷²

Gezien de afwijzing van de kabinetsplannen maar bij gebrek aan een alternatief, antwoordde SER-voorzitter Quené de minister dat advisering in de eerste week van april niet mogelijk was. 21 April was voor de Raad wel een realistisch streven werd het kabinet verzekerd. Dat het de Raad niet aan te rekenen was dat er niet in maart en niet al begin april geadviseerd kon worden, blijkt uit de strenge woorden van de voorzitter dat 'tussen kabinetsvoornemens in regeerakkoord en het moment van de adviesaanvraag meer dan vijf maanden lag. Een feitelijke adviestermijn voor de SER van tweeënhalve maand is ook in dit licht al te rekenen als een buitengewoon krappe', aldus Quené.⁷³

Kiezen of delen

Eind maart had de FNV-delegatie haar achterban er van weten te overtuigen dat er met een breed gedragen alternatief gekomen moest worden op hetgeen het kabinet in gedachten had. VNO-NCW meende eveneens dat 'het van belang was in deze fase van advisering over de sociale zekerheid de traditie sinds 1991 voort te zetten en zo enigszins mogelijk tot een breed gedragen advies te komen'. Volgens de werkgevers had die invalshoek nog een extra dimensie gekregen door 'hetgeen recentelijk in de Tweede Kamer gepasseerd is', daarmee verwijzend naar de afschaffing van de adviesplicht. In het licht van de kritiek die op de polder en de SER uit verschillende hoeken geleverd was, was het volgens de werkgevers belangrijk om 'niet met een afwijzing te volstaan, maar te komen met een breed gedragen alternatief'. Een van de Kroonleden vond dat het afschaffen van de adviesplicht niet al te veel invloed mocht hebben op de werkwijze van de Raad; een unaniem standpunt komen zou niet al te veel ingegeven moeten worden door een al dan niet verplicht adviseren door de SER.⁷⁴ Iedereen het in ieder geval eens dat het werk van de Raad gewoon doorgang moest vinden; de streefdatum van 21 april waarop het WAO-advies vastgesteld moest worden naderde snel.

Op 28 maart 1995 presenteerde voorzitter Kolnaar een conceptstandpunt, getiteld *Een Tussenstap*, aan de commissie. Het concept bestond inhoudelijk uit een afwijzing van de

⁷¹ *Verslag van de 393^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 21 maart 1995*, p.10-13..

⁷² *Ibidem*, p.16.

⁷³ *Brief SER-voorzitter Quené aan minister Melkert 22 maart 1995*, archief SER, Arbeidsongeschiktheidsverzekering/-wet 1990-1999, inv.nr. 2/91.

⁷⁴ *Verslag van de 394^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 28 maart 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.8-10.

kabinetsplannen, maar voor de Ziektewet zou de Commissie met een eigen voorstel komen.⁷⁵ Dat voorstel was in de kern het verlengen van de Ziektewet van één naar drie jaar.⁷⁶ Wat de arbeidsongeschiktheidsregelingen betrof zag het er echter somber uit qua unanimiteit. Volgens de voorzitter was uit de informele beraden tot dat moment gebleken dat er geen overeenstemming was over maatregelen. Voorgesteld werd daarom enkel de denkmodellen in het voorstel op te nemen, zonder zelf harde en concrete maatregelen in de arbeidsongeschiktheids sfeer voor te stellen. Door VNO-NCW werd aangegeven dat het conceptstandpunt 'uitermate moeilijk was voor de achterban, omdat het in een aantal opzichten afweek van wat men zou vinden als men het alleen voor het zeggen had'. Voor de marktwerking in de WAO hadden de werkgevers warme gevoelens, maar op dat punt stonden ze diametraal tegenover de werknemers. De werkgevers vonden het belangrijk dat de door de Commissie uitgedachte alternatieven op WAO-gebied vermeld werden in het advies.

Het belangrijkste was volgens de FNV 'om een beeld te krijgen van de bereidheid om in eigen huis na te gaan of het een goed alternatief is'. Of, zoals de voorzitter het verwoordde, 'het gaat er in essentie om dat men moet weten of men dit voorstel in de achterban gaat verdedigen'. Het CNV was het met de werkgevers eens dat als men in wilde schatten of een conceptstandpunt de steun van de achterban kon krijgen, het eerlijk was om in de Commissie standpunten te noemen 'waarvan men denkt dat de steun ermee staat of valt'. Het CNV vond het risicovol de denkmodellen op te nemen in het standpunt, vooral wanneer de verschillende partijen niet een voorkeursvariant aan wisten te wijzen, omdat het in dat geval een groot risico was voor de steun van de achterban. VNO-NCW vond dat de Commissie, 'in informele setting desnoods', tot een standpunt moest komen over de kabinetsvoornemens die in de achterban kon worden verdedigd, waarbij de mogelijkheid tot acceptatie van het compromis door de achterban vergroot kon worden, 'als men de overtuiging kon overbrengen dat het de enige mogelijkheid was eruit te komen'. Als compromis, waar de werkgevers mee in konden stemmen, stelde het CNV voor de denkmodellen weliswaar op te nemen, 'zodat niet de indruk ontstaat dat in de SER andere alternatieven voor handen zijn', maar om dit te doen in een meer beschouwend deel van het advies.⁷⁷ Verder werden werkgevers tevreden gesteld met de afspraak in de loop van 1996 met een advies te komen over de inrichting van de WAO op langere termijn.⁷⁸

Het kabinet had de Raad gevraagd om voor 1 april duidelijkheid te geven over de stand van zaken, wat de Commissie deed door in de week van 31 maart in formeel en informeel overleg de hoofdlijnen van het SER-advies vast te stellen.⁷⁹ Na discussies in de Commissie over macro-economische effecten, definities en juridische zaken en nadat in een technisch beraad een en ander nog eens aangescherpt was, kwam een deel van de Commissie Sociale Verzekeringen informeel bijeen 'om de punten uit te werken en tot concrete teksten te komen, mede op basis van de achterbanraadplegingen'. Zo kon de Raad de ongeduldige regering in de eerste dagen van juli kalmeren door een voorlopig conceptstandpunt te presenteren. Een standpunt dat, zoals hierboven bleek, het kabinet niet al te vrolijk gestemd zal hebben. Met het informeren van het kabinet over de

⁷⁵ *Het Financieele Dagblad* 31 maart 1995, p.1.

⁷⁶ *Het Parool* 31 maart 1995, p.10.

⁷⁷ *Verslag van de 394^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 28 maart 1995*, p.11-12.

⁷⁸ *De Volkskrant* 7 april 1995, p.11.

⁷⁹ *Het Financieele Dagblad* 31 maart 1995, p.1.

stand van zaken werd direct ook de kring van ingewijden zo opgerekt dat bijna onvermijdelijk de pers lucht kreeg van wat zich vooralsnog in een redelijke geslotenheid had afgespeeld.

Begin februari schreef *Het Parool* nog over 'het ongetwijfeld verdeelde' SER-advies.⁸⁰ Eind maart konden verschillende kranten berichten dat de SER unaniem de plannen van het kabinet op het terrein van de Ziektewet en WAO afwees, waarmee een bezuinigingsdoelstelling van het kabinet van f1,6 miljard mogelijk in gevaar kwam, en dat de Raad met eigen alternatieven zou komen.⁸¹ 'Nog niet zeker is of dit alternatief ongeschonden de eindstreep haalt', kon de lezer vernemen van de krant die thans bekend is als de Amsterdamse stadskrant, maar destijds nog landelijk verscheen.⁸²

Werken aan unanimiteit

'Linschoten negeert negatief SER-advies over de WAO-plannen' zo kopte de voorpagina van *Het Financieele Dagblad* op 6 april 1995.⁸³ In een interview met het blad *De Werkgever* van christelijke ondernemersorganisatie NCW, gaf de staatssecretaris aan niet onder de indruk te zijn van de kritiek die er geleverd werd op de plannen de Ziektewet en de WAO te privatiseren.⁸⁴ Dezelfde kritiek en argumentatie werd al een aantal maanden uit verschillende hoeken geleverd en was geen reden om ineens wel de ingeslagen weg te verlaten. De Raad was ook niet onder de indruk van een staatssecretaris die zich niks gelegen liet liggen aan een afwijzend advies. 'Dat is het primaat van de politiek. Wij doen gewoon ons werk', was de reactie van een woordvoerder van de SER tegenover *NRC Handelsblad*.⁸⁵ In die reactie lijkt ook in twee zinnen de houding van de Raad besloten op de aantasting van zijn positie door de afschaffing van de adviesplicht; de politiek wikt en beschikt over de positie van de SER, maar zolang dezelfde politiek al dan niet verplicht om een advies aan de Raad vraagt, zal de Raad zijn werk doen en antwoorden.

Met een advies op hoofdlijnen als belangrijkste conclusie was het advies verre van voltooid. In de eerste week van april zette de Commissie Sociale Verzekeringen haar werk voort. Dat het daarbij moeizaam ging en dat men nu bij de ingewikkelde zaken aangekomen was, bleek toen een vertegenwoordiger van de FNV zich afvroeg 'of het niet verstandig zou zijn de vergadering een kwartier te schorsen, zodat men kan zien hoe men verder komt, anders wordt het een herhaling van zetten'. Als in de plenaire vergadering geen overeenstemming over bereikt kon worden, was er meer kans van slagen in gesprekken in een kleinere kring. Tijdens de schorsing, die bijna twee uur zou duren, werd er gesproken over een aantal knelpunten, waaronder het arbeidsongeschiktheids criterium dat vier jaar eerder ook al voor de nodige discussie had geleid (zie daarvoor Hoofdstuk Drie). Uiteindelijk kon ter vergadering gemeld worden dat de schorsing 'voldoende basis bood om te trachten de punten die er nog liggen op te lossen'.⁸⁶

Niet alleen discussies over vooralsnog onbesproken punten of over punten waar men het simpelweg nog niet over eens was, zorgden ervoor dat er nog geen definitief advies was. Ook

⁸⁰ M. Zonneveld, 'Linschoten in spoor Ter Veld' in *Het Parool* 9 februari 1995, p.20.

⁸¹ *Het Parool* 31 maart 1995, p.1; *NRC Handelsblad* 31 maart 1995, p.11

⁸² *Het Parool* 31 maart 1995, p.10.

⁸³ *Het Financieele Dagblad* 6 april 1995, p.1.

⁸⁴ *Het Parool* 6 april 1995, p.13.

⁸⁵ *NRC Handelsblad* 6 april 1995, p.23.

⁸⁶ *Verslag van de 395^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 4 april 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.10-11.

momenten dat er 'terugonderhandeld' werd – er teruggekomen werd op een eerdere afspraak – zorgden ervoor dat de gesprekspartners nog tijd nodig hadden. Zo had VNO-NCW bijvoorbeeld naar eigen zeggen over het hoofd gezien dat door een verlenging van het arbeidsongeschiktheids criterium tot drie jaar er een wijziging op zou treden in de polisvoorwaarden van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit laat zien dat tot in een laat stadium van de onderhandelingen alle stappen die voorwaarts gezet zijn plots weer teruggedraaid konden worden. De werkgeversorganisatie gaf aan 'de onderhandelingen niet open te willen breken, maar wilde wel graag een reactie hebben in de hoop dat men dit kon herstellen'.⁸⁷

De werknemers konden wel leven met de kwestie die door de werkgevers ter sprake werd gebracht, maar traptten op de rem toen zij het doel van VNO-NCW doorzagen. Een van de vertegenwoordigers van de FNV had begrepen dat het effect waar de werkgevers moeite mee hadden al in de eerste beschrijving van het voorstel zat en had het met de achterban doorgesproken. Een andere afgevaardigde van de grootste vakcentrale snapte niet dat er gesproken werd over een onbedoeld effect, omdat het punt eerder uitgebreid aan de orde geweest zou zijn. De FNV-delegatie gaf aan nu niet naar de achterban terug te kunnen gaan 'met de mededeling dat er een onbedoeld effect in zat'. De vertegenwoordigers van MHP waren het ermee eens dat het om een bekend effect ging.⁸⁸ Met het van tafel vegen van het laatste discussiepunt konden de beraadslagingen over het laatste hoofdstuk van het ontwerpadvies, inhoudende het standpunt van de Raad, afgerond worden op 4 april 1995.

In de commissie kwam tot slot nog de openbaarmaking van de stukken aan de orde waarover tot dan toe vergaderd was. De voorzitter vroeg de aanwezigen of het stuk met het standpunt van de Raad die week openbaar gemaakt kon worden. Daarbij verwees hij naar het besluit van het Dagelijks Bestuur van de SER dat de stukken in principe openbaar waren als zij door de Commissie als achterbanstuk waren vastgesteld, tenzij er zwaarwegende redenen waren om stukken toch als vertrouwelijk te bestempelen. In dat geval moest de Commissie die redenen melden aan het Dagelijks Bestuur. Voor de aanwezigen was er geen reden om te verhinderen dat de buitenwereld formeel op de hoogte gesteld werd van de oplossingen waartoe de Commissie was gekomen, waarbij vanuit de FNV opgemerkt werd dat 'een en ander toch al in de krant heeft gestaan'. Daarbij moest er volgens de werknemers wel duidelijk worden aangegeven dat het een stuk is van de Commissie en dat het definitieve stuk tengevolge van de achterbanraadpleging nog wijzigingen kan ondergaan'.⁸⁹

Een week later hadden alle organisaties hun achterbannen formeel geconsulteerd over het bereikte compromis om waar nodig en mogelijk nog bij te schaven en het uiteindelijk vast te stellen, terwijl er tegelijkertijd in de Stichting van de Arbeid gediscussieerd werd over de arbeidspositie van arbeidsgehandicapten. De verschillende organisaties (MKB-Nederland, CPB, FNV en VNO-NCW) brachten notities in en dienden amendementen in. VNO-NCW had van de achterban een positieve respons ontvangen op het ontwerpadvies en de driedelige opbouw waaruit de conclusie bestond; het afwijzen van het kabinetsstandpunt, een vervolgadvis aan de hand van een aantal modellen en een

⁸⁷ *Verslag van de 395^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen*, p.3.

⁸⁸ *Ibidem*, p.3-4.

⁸⁹ *Verslag van de 395a^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 4 april 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.3-4.

op korte termijn te realiseren beleidsvoorstel dat meer *en detail* werd aangereikt aan het kabinet. De werkgeversorganisatie benadrukten het belang van het bereiken van unanimiteit, 'waarvan men vurig hoopt dat het kabinet deze unanimiteit naar waarde zal weten te schatten'.⁹⁰

Dat het kabinet niet doof was voor de aanbevelingen van de SER, waar het even op leek toen de staatssecretaris aankondigde zijn plannen ondanks een negatief advies door te zetten, werd duidelijk toen premier Kok aangaf wel degelijk rekening te zullen houden met het SER advies.⁹¹ Op 8 april meldde *NRC Handelsblad* dat de staatssecretaris door het kabinet was 'teruggefloten'. Het kabinet stelde, bij monde van de minister-president, dat het de vaststelling van het advies op 21 april af zou wachten en vervolgens pas zelf een besluit te nemen. 'Je vraagt toch niet een advies aan de SER om vervolgens te zeggen dat je er niets van aantrekt', zo verklaarde de eerste minister.⁹² Het uitstellen van de besluitvorming van het kabinet was 'deels uit beleefdheid voor een belangrijk adviesorgaan, deels omdat er zwaarwichtige argumenten door de SER genoemd kunnen worden'.⁹³

Gerustgesteld over de vraag of er niet voor niks aan een advies gewerkt werd, had VNO-NCW nog een drietal discussiepunten. Een daarvan betrof 'het formeel-juridisch instemmingsrecht van werknemers respectievelijk ondernemingsraden voor het nemen van vrijwillig eigen risico' gedurende de periode dat ziekte voor risico van de werkgever was volgens het compromis. De werkgevers wilden graag de vrije hand hebben in het bepalen hoe de risico's van ziekte vanuit bedrijfseconomisch oogpunt het beste afgedekt konden worden, terwijl de werknemersorganisaties daar ook graag een hand wilden hebben. De FNV zei dat de achterban niet met het schrappen van instemmingsrecht akkoord kon gaan. Het CNV wilde dat er aangesloten werd bij bestaande en geldende regels en dat 'in overleg' besloten werd en niet 'na overleg'. VNO-NCW had 'begrip voor de argwaan van de werknemersdelegatie, doch stelde met nadruk dat deze niet terecht was'. Waar het om ging is dat het VNO-NCW bestuur te kennen had gegeven dat de voorliggende tekst kon worden geïnterpreteerd als een formeel wettelijk instemmingsrecht van ondernemingsraden, 'iets wat onaanvaardbaar is'. Indien deze kwestie uit het advies geschrapt werd, dan wilde het CNV dat het eigen risico onderdeel werd van de CAO en de CAO-partners – lees: de vakbonden – zich erover konden uitspreken. Waarop VNO-NCW reageerde dat 'het het geboorterecht van de vakbeweging is alles aan de orde te stellen'.⁹⁴

Het meest omstreden punt was de mogelijkheid om werknemers na twee jaar ziekte te kunnen ontslaan. Het compromis dat 'na uitvoerig beraad' gevonden werd was dat het opzegverbod tot twee jaar (en de mogelijkheid tot ontslag daarna) in stand bleef, maar met een recht voor de werknemer om bij herstel na het ontslag weer terug te mogen keren bij de werkgever. Door allebei water bij de wijn te doen, zonder daar direct publiekelijk op afgerekend te kunnen worden, werkte de Commissie stap voor stap naar het eindadvies. De laatste kwestie die nog in de weg stond aan ongeclausuleerde steun van VNO-NCW was de bepaling dat arbeidsongeschiktheid en ziekte op ondernemingsniveau geregistreerd zouden moeten worden. Door die systematiek zou er beter gestuurd kunnen worden op preventie- en re-integratie. Daarnaast was een dergelijke administratie van groot belang om het beleid

⁹⁰ *Verslag van de 396^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 13 april 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.4-5.

⁹¹ *Algemeen Dagblad* 8 april 1995, p.31.

⁹² *NRC Handelsblad* 8 april 1995, p.15.

⁹³ *Het Financieele Dagblad* 14 april 1995, p.1.

⁹⁴ *Verslag van de 396^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 13 april 1995*, p.6-7.

uiteindelijk op effectiviteit te kunnen beoordelen. Daartegenover stond dat de verplichting voor werkgevers veel werk zou betekenen, en dat was dan ook de reden waarom de grootste werkgeversorganisatie op de rem trakte. Het compromis dat er bereikt werd was dat er zo veel mogelijk gebruik gemaakt zou worden van de cijfers die op dat moment al beschikbaar waren. FNV benadrukte dat er al een compromis gesloten was en dat daarom een amendement van VNO-NCW om daar nog wijzigingen in aan te brengen niet gesteund werd. De werkgevers gaven toe dat 'de ondernemers hebben zitten slapen' en niet hadden opgemerkt dat de zinsnede 'op ondernemingsniveau' toegevoegd was aan het advies.

Om uit de nog bestaande meningsverschillen te komen, die zich hadden geconcretiseerd in amendementen van de zijde van de FNV enerzijds en VNO-NCW anderzijds, schorste de voorzitter de vergadering. Na het hervatten van de vergadering, presenteerde de FNV namens alle werknemers een compromisvoorstel dat, zo werd met klem benadrukt, 'als een pakket moest worden gezien, waarover niet op onderdelen was te onderhandelen'. Het compromis liet zich als volgt samenvatten:

1. De werknemers trokken een amendement in dat voorstelde om op een bepaalde pagina het woord 'of' in 'welke' te veranderen.
2. De werknemers trokken tevens een passage over de Stichting van de Arbeid in, waardoor een amendement van de werkgevers over die passage ook van tafel kon.
3. De werknemers konden instemmen met het schrappen van de passage over het registreren van ziekte en arbeidsongeschiktheid op ondernemingsniveau, als dit gewijzigd werd in "de Raad is van mening dat in deze leemte het eenvoudigst is te voorzien door gebruik te maken van de verzekerdenadministratie".
4. De werknemers hielden vast aan het recht van de ondernemingsraad om in te moeten stemmen met een vrijwillig eigen risico.⁹⁵

Wederom is niet de strekking en de inhoud van hetgeen besproken werd hier van belang. Wat wel van belang is, is dat deze passage uit het verslag van de Commissievergadering een van de weinige keren is in alle voor dit onderzoek bestudeerde verslagen dat het tot stand komen van een compromis in die zin zichtbaar is. Dat het een compromis was dat een samenhangend pakket was, de gebruikelijke methode om tot een compromis te komen, daar was VNO-NCW zich bewust. Met de eerste twee punten konden de werkgevers leven, van de derde moest bekeken worden wat de effecten waren en met het vierde punt kon de afvaardiging, naar eigen zeggen, niet terugkomen bij het bestuur. FNV antwoordde getracht te hebben in de eindfase, 'waarbij het advies in feite al voorligt, een voor alle partijen aanvaardbaar pakket voor te leggen. 'Glashelder dient te zijn dat wanneer op één van de elementen niet wordt ingegaan, het pakket wordt ingetrokken', zo waarschuwden de werknemers.⁹⁶

Door de FNV was er intern 'met veel pijn en moeite' voor gestreden om het ontwerpadvies integraal geaccepteerd te krijgen en was de FNV-delegatie in de SER er daarbij in geslaagd om alle FNV-bonden minus één achter het akkoord te krijgen. In dat licht was de grootste

⁹⁵ *Verslag van de 396^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 13 april 1995*, p.12-14.

⁹⁶ *Ibidem*, p.14.

werknemersorganisatie verontwaardigd dat er over een voor hen wezenlijk element (instemmingsrecht van de ondernemingsraden) geen discussie mogelijk bleek met de werkgevers. De werknemers waarschuwden hun gesprekspartners dat volharding in de weigering het gesprek aan te gaan over dit punt consequenties had voor andere zaken die 'in de loop van een aantal maanden en met name de afgelopen weken wel zijn geaccepteerd'. Dat proces was tot dan toe voor de werknemers ook niet altijd makkelijk geweest:

'meerdere malen is door werknemers, na veel overleg, tandenknarsend ingestemd met elementen uit het voorliggende totale advies. Wat thans dreigt te gebeuren is dat voor een der partijen, juist de partij die veel geslikt en getandenknarst heeft doch er uiteindelijk in is geslaagd de meerderheid van de achterban achter het advies te krijgen, een pijler uit het advies wegvalt. Dat zo iets op zo'n laat tijdstip in de onderhandelingen gebeurt, kan [de FNV] zich bijna niet voorstellen'.⁹⁷

Ook de voorzitter kon zich niet voorstellen dat het door hem tot dan toe kunstig bestuurd schip nu in het zicht van de haven kon stranden. De kikkers die de voorzitter tot dat moment bij elkaar had weten te houden, dreigden alsnog uit de kruiwagen te springen. In een laatste poging om eruit te komen nodigde hij twee vertegenwoordigers uit van de werkgeversdelegatie en twee van de werknemersdelegatie, waardoor niet elke organisatie aan tafel kon zitten, om samen met hem te verkennen of er een oplossing was. Vanaf 21.15 tot een half uur na middernacht spraken werkgevers en werknemers onder leiding van Kolnaar met elkaar. Op dinsdag 18 april kwamen de Commissieleden opnieuw bijeen, drie dagen voordat het advies in een plenaire vergadering van de Raad vastgesteld moest worden. In de tussentijd konden de verschillende organisaties onderling verder overleggen. De voorzitter deed nog een dringend beroep aan de aanwezigen om 'aan externen vooralsnog geen mededelingen te doen omtrent het verloop van het overleg'. Wat concreet betekende dat 'contact met de pers volstrekt uit den boze was'.⁹⁸

Gedurende het weekend hadden de ondernemers van VNO-NCW de tijd om de achterban te overtuigen dat het aankwam op het accepteren van het compromis van de werknemers, of het uiteenvallen van het gehele advies. In dat laatste geval zou de Raad er opnieuw niet in geslaagd zijn om het over een punt van sociale zekerheid eens te worden. Dat zou een signaal zijn dat de Raad te allen tijden wilde voorkomen in het jaar waarin de adviesplicht afgeschaft werd; nu diende de SER daadkracht en zo groot mogelijke unanimiteit uit te stralen. Om tot die unanimiteit te komen, schorste de voorzitter op de 18^e april de vergadering vijf minuten nadat hij hem geopend had. Het was de bedoeling om die dag het conceptadvies vast te stellen. Met de Raadsvergadering drie dagen later was dit het uiterste moment. In de schorsing leek het de voorzitter het meest efficiënt om met telkens drie vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemerszijde de gesprekken voort te zetten.

Zoals duidelijk werd in de vergadering van 13 april viel of stond het akkoord met afspraken over het instemmingsrecht van werknemers over risico en met afspraken over hoe en op welk niveau informatie verzameld zou worden over de effecten van de maatregelen op het terrein van de Ziektewet en WAO. Na de twee uur durende schorsing kon de voorzitter verheugd melden dat de partijen nader tot elkaar gekomen waren en een compromis binnen handbereik was. Het compromis was dat in de

⁹⁷ *Verslag van de 396^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 13 april 1995*, p.15.

⁹⁸ *Ibidem*, p.15-16.

gewraakte passage over het instemmingsrecht van werknemers de woorden 'in overleg' veranderd werden in 'mits in overleg met de werknemers'.⁹⁹ Als het ging om de registratie van cijfers die inzicht konden geven in de arbeidspositie van arbeidsgehandicapten bleek VNO-NCW niet te overreden en zetten de onderhandelaars het twistpunt in de ijskant, met de passage dat 'in een aanvullend advies de Raad terug zal komen op de wegen waarlangs deze informatie verzameld kan worden'.¹⁰⁰

Met het vaststellen van deze details kon de Commissie het advies vaststellen. Maar de vergadering kon niet gesloten worden voordat door VNO-NCW enkele woorden van dank aan Commissievoorzitter Kolnaar uitgesproken waren. De ondernemers waren 'erkentelijk voor de wijze waarop tijdens schorsingen en informeel beraad vertegenwoordigers van partijen met de voorzitter hebben kunnen overleggen'. Daarnaast werd door VNO-NCW in waardering uitgesproken 'voor de bijdrage van de voorzitter aan de vormgeving van het advies'¹⁰¹, waarmee in een tweetal zinnen het belang van vertrouwelijk overleg en de voorzitter benadrukt werd. Het draagvlak in de Commissie kwam tot stand doordat in kleine kring onderhandeld kon worden over een compromis. De voorzitter was cruciaal voor het initiëren, bewaken en begeleiden van dit proces. In de openbaarheid was een proces van geven en nemen niet mogelijk geweest en zou er niet tot een compromis gekomen kunnen worden. In de openbaarheid zou door deliberatie tot een verdeeld advies ontstaan dat weliswaar procedureel legitiem is, maar waarvan de politieke invloed beperkt is. Het draagvlak dat met hulp van de voorzitter en door de besloten vergaderingen gecreëerd wordt, zorgt ervoor dat aan de maatregelen legitimiteit toekomt.

Politieke ontvangst van het advies

Op 21 april stroomde het SER-gebouw aan het Bezuidenhout zoals gebruikelijk vol voor de Raadsvergadering. Naast het advies over de Ziektewet en WAO stonden er adviezen ter vaststelling op de rol over dispensatiemogelijkheden op het wettelijke minimumloon, over ruimtelijke economisch beleid op de middellange termijn en over de ontbinding van arbeidsovereenkomsten wegens gewichtige redenen. Maar voordat er overgegaan werd tot die zaken, leek het SER-voorzitter Quené goed eerst nog stil te staan 'bij hetgeen de Raad bezighoudt: het vervallen van de adviesplicht'.¹⁰² In het kader van dit onderzoek geeft de discussie over dit punt in de Raad inzicht in hoe de verschillende deelnemers aan het SER-overleg hun eigen positie daarin interpreteren.

De voorzitter stelde dat de Raad helder moest maken dat 'zij betrokkenheid bij belangrijke beleidsvoornemens op sociaaleconomisch terrein via de SER van belang bleef vinden'. Volgens Quené kon vervolgens een soort 'contractuele relatie' in de plaats van de wettelijke verplichting treden, waarbij het kabinet toezei periodiek met de Raad in overleg te treden over welke adviezen er gewenst waren en de Raad deze adviezen zou geven. De werkgevers van VNO-NCW gaven aan het bestaan van de SER nooit ter discussie gesteld te hebben, 'omdat zij overtuigd waren en bleven van de betekenis van het instituut'. Het afschaffen van de adviesplicht kon er volgens de ondernemers toe

⁹⁹ *Verslag van de 396^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 13 april 1995*, p.15.

¹⁰⁰ *Verslag van de 396a^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 18 april 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.2; Sociaal-Economische Raad, *Advies kabinetsvoorstellen ZW, AAW en WAO 95/05* (Den Haag 1995) p.212-213.

¹⁰¹ *Verslag van de 396a^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 18 april 1995*, p.2.

¹⁰² Sociaal-Economische Raad, *Agenda en verslag van de 570^e vergadering van de SER 15 april 1995* (Den Haag 1995) p.3.

leiden dat het kabinet opportunistischer werd in het al dan niet aanvragen van adviezen en daar tegenover kon de nieuwe vrijheid er bij de sociale partners toe leiden dat 'op grond van inschattingen van eigenbelang' onwelgevallige discussies werden vermeden of vooruit geschoven. Bovendien zou het bij de achterban moeilijker kunnen worden om tot consensus te komen, omdat de druk van de adviesplicht weggevallen was. VNO-NCW wilde dan ook volgens het voorstel van de voorzitter er naar streven te functioneren 'als ware de adviesplicht in feite gehandhaafd'.¹⁰³

De FNV vond, mede onder verwijzing naar een ingezonden stuk van SER-secretaris Gerritse in *Trouw* dat het kabinet meer regie in de polder moest nemen¹⁰⁴, dat ervoor gewaakt moest worden door 'dit soort incidenten van een overlegeconomie in een vechteconomie te komen'. Toch kon de gewijzigde verhouding tussen politiek en polder gevolgen hebben volgens de vakbondsvertegenwoordigers. De FNV bekende in het verleden in haar maag gezeten te hebben met de rol die gespeeld moest worden in de SER, zoals bijvoorbeeld bij het WAO-advies. De spanning tussen de rol van de vakcentrale in de SER – 'mede op basis van de verplichting om advies te vragen en de daaraan gekoppelde verplichting om advies te geven'- en de rol die de FNV had als belangenbehartiger voor haar achterban. Hoewel uit het voorgaande al bleek dat die twee rollen moeilijk van elkaar gescheiden konden worden, had de FNV naar eigen zeggen toch voor de maatschappelijke rol gekozen en daarom compromissen gesloten. Zonder de adviesplicht was er het risico dat het kabinet 'selectief ging winkelen', door de SER niet om advies te vragen wanneer het kabinet daar eigenlijk niet op zat te wachten.¹⁰⁵

Met het oog daarop vroeg de vakcentrale zich retorisch af waarom zij zich nog in zou spannen, 'soms op straffe van grote heibel met de eigen achterban', terwijl daar vanuit het kabinet niks tegenover stond. Ondanks deze bespiegelingen wilde de FNV vanuit haar rol als maatschappelijke organisatie toch een rol blijven spelen bij de advisering in de SER en daarom werd ook vanuit de werknemers het voorstel van Quené gesteund; 'De FNV wil overleg voeren in dit gremium en eventueel ook onderhandelen met de mogelijkheid compromissen te sluiten'. Dat betekende dat in de SER ruimte moest blijven voor een zekere mate van belangenbehartiging, wat de FNV voorstond, en het kabinet de rol van de Raad niet moest reduceren tot slechts een deskundig adviesorgaan. De vakcentrale beraadde zich er nog wel over of de SER ook in de toekomst altijd de ideale plaats was om 'compromisbereidheid te tonen'. 'Op het moment dat de vrijblijvendheid toeneemt, zal de afweging of de FNV de concessies en compromissen binnen de SER wil blijven sluiten, wat consequenter gemaakt worden'.¹⁰⁶ De conclusie van *Het Financieele Dagblad* dat de SER 'verscheurd' werd over de gevolgen van het afschaffen van de adviesplicht voor het opereren van de SER lijkt op basis van het bovenstaande iets te spectaculair.¹⁰⁷ Vlak voor de zomervakantie kwam het kabinet met de Raad overeen dat er in de toekomst gewerkt zou worden volgens het voorstel van

¹⁰³ Sociaal-Economische Raad, *Agenda en verslag van de 570^e vergadering van de SER 15 april 1995*, p.3-4.

¹⁰⁴ R. Gerritse, 'SER en politiek: de noodzaak van regie' in *Trouw* 12 april 1995, p.13.

¹⁰⁵ Sociaal-Economische Raad, *Agenda en verslag van de 570^e vergadering van de SER 15 april 1995* (Den Haag 1995) p.4-7.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Het Financieele Dagblad* 22 april 1995, p.5.

Quené; in het vervolg werd er jaarlijks op Prinsjesdag aangekondigd over welke zaken er advies gevraagd zou worden door de regering.¹⁰⁸

Na dit moment van reflectie kon de rest van de agenda afgehandeld worden. Als laatste kwam het advies *Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO* aanbod. Bij de behandeling van het advies grepen de Raadsleden, de voormannen van de organisaties die in de Raad vertegenwoordigd waren, de kans om de achtergrond, de inhoud en de merites van het conceptadvies te belichten. Zo konden de afgevaardigden nu eens in het openbaar verklaren wat ze van de maatregelen uit de adviesaanvraag vonden, waarom ze voor of tegen het advies waren en wat volgens hen de belangrijkste maatregelen waren. Verder waren de Raadsleden in dit geval bijzonder verheugd over de unanimiteit waarmee het advies uiteindelijk vastgesteld zou worden. Tot slot was de Raadsvergadering ook de ideale gelegenheid voor de leden om zich indirect tot de aanvragers van het advies te richten.

Rinnooy Kan (VNO-NCW) stelde in dat kader dat 'vorige kabinetten hebben kunnen ervaren dat het niet verstandig is meerderheidsstandpunten, laat staan unanieme standpunten, van de SER over dit soort onderwerpen te negeren. De latere voorzitter van de Raad refereerde nog eens aan wat er zich in juli 1991 voorgedaan had toen het kabinet een advies over WAO en Ziektewet naast zich neergelegd had. 'Het is toen niet zo goed afgelopen en de minister-president zou zich niet moeten verheugen op een herhaalde ervaring in deze sfeer'. Mocht het kabinet toch de euvele moed hebben het unanieme advies naast zich neer te leggen, 'dan moet mevrouw Melkert de bami maar alvast in de diepvries leggen', verwijzend naar het bami-akkoord uit 1993 waarbij het kabinet zich na protesten en demonstraties alsnog gevoegd had naar een meerderheidsadvies van de Raad.¹⁰⁹ Maar zoals de Raadsleden die ochtend hadden kunnen lezen in *De Volkskrant*, waar door enkelen ook naar verwezen werd tijdens de vergadering, leken enkele ministers, ondanks de toezegging van premier Kok dat er aandachtig gekeken zou worden naar het advies van de SER, al een standpunt te hebben.¹¹⁰

Daags voor de ministerraad van 28 april riep de Tweede Kamerfractie van de PvdA de minister op het plan van de SER te volgen.¹¹¹ Dit bleek vergeefse moeite. Het unanieme SER advies ten spijt had het kabinet besloten vast te houden aan de eigen voornemens uit de adviesaanvraag. Het alternatief van de SER was volgens het kabinet 'te onzeker qua opbrengst'. Dat de Raad niet verder gekomen was dan een viertal denkmodellen, zonder een voorkeursrichting te kiezen, speelde mee. Het kabinet vertrouwde er niet op dat met het SER-alternatief net zoveel bespaard kon worden als de doelstellingen uit het regeerakkoord.¹¹² Dat in het regeerakkoord een bezuinigingsdoelstelling was opgenomen, naast de verschillende maatregelen die aan de SER waren voorgelegd, maakte het advies vanaf het begin een lastige opgave voor de Raad. Dat de kabinetsplannen in eerste instantie op suggestie van de SER in het regeerakkoord waren gekomen, maakte de kwestie alleen maar ingewikkelder.

¹⁰⁸ *Het Financieele Dagblad* 6 juli 1995, p.3.

¹⁰⁹ Sociaal-Economische Raad, *Agenda en verslag van de 570^e vergadering van de SER 15 april 1995* (Den Haag 1995) p.29; zie voor het zogeheten 'bami-akkoord' ook het vorige hoofdstuk.

¹¹⁰ *De Volkskrant* 21 april 1995, p.7; *NRC Handelsblad* 21 april 1995, p.11-12.

¹¹¹ *Het Parool* 28 april 1995, p.13.

¹¹² *De Volkskrant* 29 april 1995, p.17; *Het Parool* 29 april 1995, p.11; *Het Financieele Dagblad* 29 april 1995, p.1.

Het advies dat er niet kwam

Toch was de SER teleurgesteld over de snelle afwijzing van het advies. FNV-voorzitter Stekelenburg verklaarde zijn 'uiterste best te zullen doen alsnog een politieke meerderheid te vinden voor haar opvattingen'.¹¹³ Maar nadat het kabinet eind april het besluit had genomen en bij de Raad van State had neergelegd werd het stil, totdat halverwege juni de coalitiefractie D66 verklaarde meer te zien in het voorstel van de SER. Ook in het CDA en bij de PvdA gingen stemmen op om het voorstel van de Raad te steunen, waarmee er een meerderheid voor het SER-alternatief was.¹¹⁴

Halverwege juni kwam de Commissie Sociale Verzekeringen ook in vergadering bijeen, om aan de slag te gaan met het vervolgadvis over de WAO-denkmogellen dat aangekondigd was in het advies *Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO*. De FNV merkte op dat 'men onder ogen moet zien dat het kabinet tot dusver het SER-advies niet volgt'. Het leek de werknemersorganisatie pas zinvol om een discussie te beginnen over de denkmogellen als onder druk van de Tweede Kamer het kabinet tot nieuwe inzichten kwam. Eventueel kon het secretariaat wel al beginnen met voorbereidende werkzaamheden, voor het geval een keuze voor een van de mogellen actueel werd. De werkgevers van VNO-NCW vonden dat er 'met het oog op de beïnvloeding van het parlementaire debat' wel degelijk meteen begonnen kon worden en dat het de bedoeling was dat de Raad met een vervolgadvis zou komen. Na ampel beraad concludeerde voorzitter Kolnaar dat er in principe gewerkt zou worden aan een vervolgadvis, 'tenzij het politiek zinloos was'.¹¹⁵ Richting de pers verklaarde Kolnaar dat de denkmogellen op dat moment uitgewerkt werden en dat hij dacht in het najaar met een vervolgadvis te kunnen komen.¹¹⁶

Voor het reces besloot het kabinet de wijzigingen in de WAO en de Ziektewet een jaar uit te stellen.¹¹⁷ Na het reces vroeg de SER zich opnieuw af of er een vervolgadvis moest komen. De voorzitter meldde dat in het najaar de voorstellen van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer voorgelegd werden. Werkgevers en werknemers waren het er wel over eens dat als er een vervolg op het advies uit april zou komen, dat het dan wederom een unaniem advies moest worden, of op zijn minst een advies dat door een grote meerderheid gedragen werd. VNO-NCW plaatste daar de kanttekening bij dat dat in zijn kring moeilijk voor elkaar te krijgen was. De compromisbereidheid van de ondernemers was er gedurende de zomer niet groter op geworden.¹¹⁸

Volgens de voorzitter kon er op elk moment gestopt worden met de voorbereiding van een advies, vanaf het moment dat vaststond dat een vervolgadvis zinloos was. VNO-NCW wenste zo lang mogelijk door te gaan met een vervolgadvis omdat 'de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid bij uitstek een onderwerp is waarop de Raad invloed moet en zou moeten willen uitoefenen

¹¹³ *NRC Handelsblad* 1 mei 1995, p.3.

¹¹⁴ F. van Empel, 'Kabinetsplan WAO en Ziektewet op losse schroeven' in *NRC Handelsblad* 12 juni 1995, p.1 en 16; F van Empel, 'Aanpak van WAO verdeelt paarse politieke front' in *NRC Handelsblad* 13 juni 1995, p.14; *Algemeen Dagblad* 14 juni 1995, p.6; *Het Financieele Dagblad* 14 juni 1995, p.7.

¹¹⁵ *Verslag van de 397^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 20 juni 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.3-5.

¹¹⁶ F. van Empel, 'Debat over sociale zekerheid woedt volop in achterkamers' in *NRC Handelsblad* 23 juni 1995, p.1 en 14.

¹¹⁷ *Het Parool* 4 juli 1995, p.9; *NRC Handelsblad* 4 juli 1995, p.13; *Het Financieele Dagblad* 6 juli 1995, p.1.

¹¹⁸ *Verslag van de 398^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 5 september 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.2-4.

in plaats van het aan de politiek over te laten'.¹¹⁹ Meer dan een maand later lag in de Commissie een analyse voor van de problematiek en werden de oplossingen nader uitgewerkt, maar volgens een van de Kroonleden was het nog te vroeg om aan een conceptadvies te werken.¹²⁰ Opnieuw meer dan een maand later stelde VNO-NCW voor om de stukken die er op dat moment lagen om te zetten in een concept voor een ontwerpadvies. Op dat moment vonden de werknemers en Kroonleden het zinloos om een advies uit te brengen, 'maar dit kon over een paar maanden zomaar weer anders zijn'.¹²¹

Op 13 februari kwamen de Commissieleden weer bijeen, iets meer dan een jaar nadat het kabinet de Raad om een advies gevraagd had over de Ziektewet en WAO. De voorzitter meldde de aanwezigen dat de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wulbz) door de Eerste kamer aangenomen was, maar dat op dat moment nog onduidelijk was wat er met de WAO ging gebeuren. De Commissie werd pas weer bijeen geroepen wanneer er meer duidelijk was, tot die tijd 'zat men op het vinkentouw om te beoordelen of een nieuw advies opportuun was'.¹²² Halverwege maart was het kabinet nog steeds bezig met het wetsontwerp Pemba. VNO-NCW wilde het stuk dat op dat moment in de commissie lag met een verdere uitwerking van de denkmodellen vaststellen, maar werd daarvan weerhouden doordat de FNV nog vragen had over de financiële paragraaf en de effectiviteit van de diverse varianten. Bovendien was er op dat moment naar het idee van de werknemers geen advies en had het helemaal geen status.¹²³

Nadat de SER op 21 april 1995 zijn advies had vastgesteld en het kabinet de week daarop bekend had gemaakt vast te houden aan de eigen voorstellen verstreek er bijna een jaar. Maar op 11 april 1995 werd alsnog het regeerakkoord opengebroken en werd besloten dat de publieke WAO-verzekering bleef bestaan.¹²⁴ Daarmee was de politiek een flink stuk opgeschoven richting de suggesties die de SER een jaar eerder had gepresenteerd in het advies dat onder grote tijdsdruk tot stand was gekomen, omdat het kabinet snel besluiten wilde nemen. Gezien deze nieuwe stand van zaken was 'de vervolgdiscussie over de premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO in een geheel ander daglicht komen te staan dan was voorzien', aldus de FNV in de Commissie Sociale Verzekeringen half mei 1996. De Commissievoorzitter concludeerde dat er breed draagvlak in de Commissie was voor de constatering dat het politiek zinloos was op dat moment om een vervolgadvis uit te brengen en hij stelde voor het stuk wat er op dat moment lag aan het Dagelijks Bestuur aan te bieden, zodat het verspreid kon worden onder geïnteresseerden.¹²⁵ Daarmee was het vervolgadvis over de WAO het advies dat er niet kwam, althans niet op de korte termijn, want het WAO-adviestraject van 1995 zou niet de laatste zijn.

¹¹⁹ *Verslag van de 398^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 5 september 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.4.

¹²⁰ *Verslag van de 399^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 10 oktober 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.1-8.

¹²¹ *Verslag van de 400^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 21 november 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.2-3.

¹²² *Verslag van de 401^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 13 februari 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.1-3.

¹²³ *Verslag van de 402^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 19 maart 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.1-3.

¹²⁴ *NRC Handelsblad* 11 april 1996, p.2.

¹²⁵ *Verslag van de 403^e vergadering van de commissie sociale verzekeringen 7 mei 1995*, Archief SER, Commissie Sociale Verzekeringen 1990-1996, inv.nr. 3/209, p.1-6; *Verslag Dagelijks Bestuur SER 24 mei 1996*, Archief SER, Arbeidsongeschiktheidsverzekering/-wet 1990-1999, inv.nr. 2/91.