

Besturen met akkoorden: Het Akkoord van Wassenaar (1982)

Matthijs van der Stoep

MA Humanities Research: Global History, Vrije Universiteit

In opdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur

Begeleider: Pieter de Jong (ROB) en Bart Wallet (VU)

Inleiding

In 1982 lukte het werkgevers en werknemers om na een tijd van polarisatie afspraken te maken om het werkloosheidsprobleem aan te pakken. Het compromis dat in Wassenaar werd gesloten tussen de leiders van de organisaties van werknemers en werknemers staat bekend als het Akkoord van Wassenaar. Het akkoord heeft door de jaren heen een belangrijke betekenis gekregen in de recente Nederlandse politieke geschiedenis. In de jaren '90 is veel over het akkoord geschreven, hiervan is *A Dutch Miracle* van Jelle Visser en Anton Hemerijck verreweg het bekendste werk. Hierin wordt het Akkoord van Wassenaar beschreven als een wonder voor de Nederlandse economie en de "moeder van alle akkoorden".¹ In internationale kringen heeft het akkoord gediend als een voorbeeld om problemen vanuit de maatschappij aan te pakken.

Vanuit de literatuur die terugkijkt op het akkoord zijn er grofweg drie betekenissen aan te wijzen die aan het akkoord zijn toegedicht. Ten eerste heeft het akkoord een status als het hoogtepunt, de herleving of hervorming van het poldermodel. De oorsprong van de Nederlandse cultuur van consensus tussen maatschappelijke groepen wordt vaak gelegd in 1982, maar ook de wederopbouw, de verzuiling en het aanleggen van de eerste polders worden gezien als kandidaten voor de het ontstaan van het 'polderen'.² Toch is het werkelijke concept van het poldermodel afkomstig uit de jaren '80. De tweede omslag die wordt uitgelegd met het Akkoord van Wassenaar is de decentralisatie van het gezag van de staat. Vanaf 1982 liet de overheid het regelen van de lonen over aan de sociale partners, wat paste in een breder programma van het kabinet-Lubbers I (1982-1986) voor een kleinere overheid.³ Ten derde zou het Akkoord van Wassenaar de Nederlandse economie uit het slop hebben geholpen.⁴ Internationaal gezien stond Nederland er tussen 1973 en 1982 bijzonder slecht voor, vooral gezien de werkloosheidscijfers. Er werd gesproken van een *Dutch disease* en Nederland als *the sick man of Europe*. Echter, na het Akkoord van Wassenaar daalde de Nederlandse werkloosheid enorm, veel sneller dan de rest van Europa.

Toch is de situatie in werkelijkheid complexer dan hierboven is geschetst. Ten eerste heeft het poldermodel een bijna mythische status gekregen, maar is het niet duidelijk hoe revolutionair het werkelijk was voor de Nederlandse sociale en maatschappelijke verhoudingen. Ten tweede was 1982 inderdaad het beginpunt van een serie van akkoorden tussen sociale partners en de overheid, maar 'Wassenaar' was ook het begin van decentralisatie van dit overleg tussen sociale partners.⁵ De akkoorden bleven vanaf 1982 'aanbevelingen', 'voornemens' of 'kaders' en de rest werd overgelaten aan de bedrijfstakken zelf. Concrete afspraken zoals tijdens de wederopbouw werden niet meer gemaakt. Ten derde bleek uit latere inzichten dat het akkoord ook niet voor alle delen van de economie voordelig was en is het ook de vraag hoeveel van het economische herstel afhankelijk was van het sluiten van het akkoord.⁶

In dit stuk zal worden onderzocht hoe het Akkoord van Wassenaar tot stand kwam. Was het sluiten van het akkoord onverwachts? Welke voorgeschiedenis kent het akkoord? Welke partijen waren erbij betrokken? Hoe verhiel het akkoord zich tot de politieke en maatschappelijke situatie van het land? Hoe werd het akkoord ontvangen? De vragen zullen op chronologische wijze worden behandeld in een drietal paragrafen.

¹ Jelle Visser en Anton Hemerijck, *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands* (Amsterdam 1997) 20, 81-82, "the mother of all accords".

² Maarten Keune, 'Inleiding. De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2016) 9-36, aldaar 12-13, 32.

³ Jelle Visser, 'Past de overlegeconomie nog in de wereld van globalisering en Europese integratie?', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2016) 61-81, aldaar 71; Maarten van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!' In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid 1945-1995* (Amsterdam 1995) 199.

⁴ Paul de Beer, 'Afbrokkende legitimiteit van het poldermodel', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2016) 83-113, aldaar 105.

⁵ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!'*, 203.

⁶ Ewald Engelen, 'De keerzijde van het polderwonder', *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2016) 115-141, aldaar 128.

Crisis en polarisatie tijdens jaren '70: 1973-1979

Wat was het economische, politieke en maatschappelijke klimaat van de jaren '70 dat voorafging aan de sluiting van het Akkoord van Wassenaar in 1982? In deze eerste paragraaf zal de historische aanloop naar het Akkoord worden geschetst, beginnend bij de oliecrisis van 1973 en eindigend bij de nog desastreuze oliecrisis van 1979. Als gevolg van deze crises verkeerde Nederland in economisch zwaar weer, pas in de jaren '80 was er sprake van grootschalig herstel. Bij deze periode zal eerst naar de economische ontwikkelingen worden benaderd. Aansluitend zal de politieke situatie en de maatschappelijke situatie, met name gericht op de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers, in deze periode worden bekeken.

Economie

In de jaren '70 ontstonden grote economische problemen, beginnend in 1973 met de oliecrisis. Door zowel de steun van Westerse landen aan Israël tijdens de Jom Kipoeroorlog als ook de economische tactiek van de Arabische oliemaatschappijen schoot de prijs van olie omhoog.⁷ Maar het was niet alleen de olieprijs die leidde tot ernstige economische malaise. Voorafgaand aan 1973 werden op grote schaal werknemers ontslagen samenhangend met globalisering, technologische innovatie en groeiende kosten van de lonen.⁸ Ook viel in 1971 het stelsel van stabiele wisselkoersen weg en min of meer daarbovenop kwam in 1973 de oliecrisis. Zo ontstond de slechtste Europese economische situatie sinds 1945.

Terwijl in de opvolgende jaren andere West-Europese landen herstelden van de crisis bleef Nederland achter.⁹ De loonkosten stegen sterk, waarop ontslagen volgde, en de werkloosheid opliep. Als gevolg verslechterde de algehele concurrentiepositie van de Nederlandse industrie. Dat de loonkosten maar bleven stijgen had voor een belangrijk deel te maken met de automatische prijscompensatie: er was afgesproken dat met dezelfde mate als waarmee de prijzen stegen ook het inkomen moest stijgen.¹⁰ De overheid nam in 1973 een wet aan om in te kunnen grijpen in de hoogte van de lonen.¹¹ Tot 1976 greep de overheid zo vijf keer in om de lonen te bevroeren.¹² In 1979 werd Nederland getroffen door een tweede oliecrisis, met nog heftigere gevolgen: de werkloosheid groeide en de concurrentiepositie van het land was in tijden niet zo slecht geweest.¹³

Politiek

Tussen 1973 en 1977, vlak voor de eerste oliecrisis van de jaren '70, regeerde het centrumlinkse kabinet van Joop den Uyl.¹⁴ Zijn regering koos voor een sociaal beleid door vooral de werknemers te ondersteunen met forse investeringen in inkomensnivellering, decentralisatie van bedrijven en meer toezicht op de bedrijfstop.¹⁵ Het kabinet-Den Uyl had een complexe relatie met de vakbond.¹⁶ Het steunde een deel van de doelen van de vakbeweging, maar greep ook zelf hard in in de economie. Ondertussen groeide het tekort van overheid onder Den Uyl steeds verder doordat het kabinet meer uitgaf dan dat er binnenkwam. Het interventionistische beleid van het kabinet wist niet te voorkomen dat de Nederlandse economie steeds slechter functioneerde. Doordat dit kabinet het minimumloon en de sociale voorzieningen verhoogde lieten de werkgevers de prijzen verder stijgen.¹⁷ Hierop eisten de vakbonden dat de hoogte van lonen gecompenseerd werden met de stijging van de prijzen, wat Den Uyl niet kon garanderen. Bij volgende verkiezingen van 1977 wisten de PvdA, het net ontstane CDA (uit een fusie van drie confessionele partijen) en de VVD vrijwel alle zetels te bezetten. D66 was met 8 zetels tevens een partij van betekenis. Het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981) van CDA en VVD dat volgde was intern verdeeld, had door dissidente CDA'ers niet altijd meerderheid van het parlement

⁷ Jan Bruggeman en Aart Camijn, *Ondernemers verbonden. 100 jaar centrale ondernemersorganisaties in Nederland* (Wormer 1999) 242.

⁸ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 161.

⁹ Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 243, 245.

¹⁰ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 170.

¹¹ J.P. van den Toren, 'Meestromenland in de polder. De invloed van het CNV op de vormgeving van de naoorlogse verzorgingsstaat', in: G.J. Schutte e.a. (red.), *90 jaar CNV: mensen en uitgangspunten* (Amsterdam en Utrecht 2001) 117-151, aldaar 128.

¹² Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 170-171.

¹³ Visser en Hemerijck, *'A Dutch Miracle'*, 98; Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 253.

¹⁴ Idem, 96-97; D.J. Elzinga en G. Voerman, *Om de stembus. Verkiezingsaffiches 1918-1998* (Amsterdam en Antwerpen 2002) 160-163.

¹⁵ Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 255.

¹⁶ Van den Toren, 'Meestromenland', 124, 128.

¹⁷ Tinie Akkermans en Henk Kool, *Redelijk bewogen. De koers van de FNV 1976-1999. Van maatschappijkritiek naar zaakwaarneming* (Utrecht 1999) 26.

achter zich en wist de positie van zowel de werkgevers als de werknemers niet te verbeteren.¹⁸ Het begrotingstekort steeg zelfs nog sneller dan onder het kabinet-Den Uyl. Het hielp daarbij niet dat premier Van Agt weinig actie ondernam op het vlak van arbeidsverhoudingen omdat hij niet geloofde in de overlegeconomie, tot de frustratie van zijn minister van Sociale zaken, Wil Albeda.¹⁹

Maatschappelijke verhoudingen

De periode van voor de jaren '70 wordt gekenmerkt door samenwerking tussen werkgevers, werknemers en de overheid ten behoeve van de gemeenschappelijke belangen die speelden bij de wederopbouw.²⁰ Het was een periode van economisch herstel en de werkgevers en werknemers tolereerden overheidsingrijpen om deze voorspoed door te zetten. Werkgeversorganisaties en vakbonden werkten nauw samen in de Stichting van de Arbeid. Dit orgaan was door henzelf in 1945 opgericht en had als doel om taken met betrekking tot de arbeidsverhoudingen van de overheid over te nemen.²¹ Een van de belangrijkste oprichters van de Stichting, Dirk Stikker, schreef bij de oprichting dat het orgaan er was om naoorlogs "absoluut staatsocialisme" te bestrijden.²² Toen de economische groei in het begin van de jaren '70 begon te haperen werden er vragen gesteld bij de bestaande verhoudingen. In 1973 stortte de economie finaal in waarop Den Uyl besloot het overheidsingrijpen verder uit te breiden, ten koste van de mogelijke kracht van de werknemers en werkgevers om zelf afspraken te maken in de Stichting van de Arbeid.²³

Door de economische malaise stonden de verhoudingen tussen werknemers en werkgevers steeds meer onder spanning. Werkgevers wilden zoveel mogelijk van hun omzet behouden, terwijl werknemers loonsverhoging eisten. Werknemers gingen de werkgevers steeds meer zien als vijand, uit op eigen gewin. Zo stond de werkgever steeds vaker alleen in het maatschappelijke debat.²⁴ Dit had steeds meer een ideologische achtergrond: in 1973 begonnen werknemers met grootschalige stakingen te eisen dat inkomens genivelleerd werden.²⁵ Hiermee geconfronteerd gingen ook de werkgevers zich veel harder opstellen tegenover de vakbonden en professionaliseerden ze hun organisaties. Als gevolg hiervan kwam de Stichting na 1972 niet meer tot een centraal akkoord en werd ze minder serieus genomen door de politiek. De christelijke vakbeweging en de werkgeversorganisatie probeerden tot bemiddeling te komen, maar zonder succes.²⁶ In het conflict trad de SER, waarin ook werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn, vooral op als een tegenhanger van het overheidsbeleid, maar wist zich daar slechts met omslachtige bewoordingen over uit te spreken.²⁷ Tijdens het kabinet-Den Uyl werd er door de SER geprotesteerd tegen overmatig overheidsingrijpen terwijl tijdens de regering van Van Agt gewaarschuwd werd voor te harde bezuinigingen.

Toch was er iets dat de sociale partners toch bij elkaar bracht: de afwijzing van de geleide loonpolitiek.²⁸ De vakbonden wezen de loonmatiging af omdat dat een aantasting zou betekenen van het besteedbaar inkomen van de werknemers. De loonmatiging was welkom bij de werkgevers omdat daardoor hun arbeidskosten niet verder opliepen. Toch twijfelden ook zij over het idee van geleide loonpolitiek. Ondernemingen zouden beter varen in een vrije economie met de mogelijkheid om in verschillende sectoren ook verschillend loonbeleid te voeren en zelf te onderhandelen met de werknemers, dit werd nu door de overheid onmogelijk gemaakt. Ondertussen bleef de werkloosheid groeien. In 1977 kwam het tot een nieuw conflict tussen werknemers en werkgevers.²⁹ Er was in 1976 nog overleg geweest binnen de Stichting over het matigen van de prijscompensatie. De leiding van de FNV had het zelfs aan haar achterban voorgelegd, die dat beantwoordde met een duidelijk 'nee'. Een nieuw voorstel van de werkgevers op dit terrein werd hardhandig afgewezen en de onderhandelingen mislukten volledig. Hierop werd in februari 1977 een van de grootste stakingen van het decennium

¹⁸ Elzinga en Voerman, *Om de stembus*, 168-170.

¹⁹ Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 55.

²⁰ Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 254.

²¹ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 16.

²² Idem, 43.

²³ Van den Toren, *'Meestromenland'*, 128.

²⁴ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 161, 174-175, 182.

²⁵ Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 257-259.

²⁶ Van den Toren, *'Meestromenland'*, 119.

²⁷ Joop Schippers, *'De SER en het economische structuurbeleid: tussen interventie en onthouding'*, in: Teun Jaspers, Jan Peet en Rogier Overman (red.), *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving* (Amsterdam 2010) 59-100, aldaar 68-70.

²⁸ Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 261-265.

²⁹ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 182-183, 187-188; Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 52-53.

georganiseerd. Toch waren beide partijen het erover eens dat het niet aan het kabinet was om de lonen te regelen. Uiteindelijk kwamen ze dat jaar toch bij elkaar. In het 'Haagse Protocol' werd besloten dat de prijscompensatie van het jaar 1977 door zou mogen gaan, maar dat er ook gekeken werd naar alternatieve manieren om de lonen te regelen. Ook minister Albeda van Sociale Zaken schoof aan bij het overleg, omdat het resultaat daarvan ook veel invloed zou hebben op het sociale stelsel, vooral tegenover werklozen. Echter, met de tweede oliecrisis van de jaren '70 ontstonden er nieuwe problemen die de prijscompensatie opnieuw stevig onder druk zetten.³⁰

³⁰ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!'*, 198.

Eerste poging tot een centraal akkoord en de verkiezingen van '82: 1979-1982

Vanaf 1979 bereikte de Nederlandse economie opnieuw een dieptepunt. Voor werkgevers en werknemers was het rampzalig dat de werkloosheid steeds verder steeg terwijl de omzet van bedrijven alsmat daalde. Men zag de noodzaak in op toch te proberen om samen te werken, ondanks de tegengestelde belangen.

Bestek '81 en de staking van 1979

Begin 1978 was het kabinet-Van Agt gekomen met een pakket aan nieuwe bezuinigingsvoorstellen voor de komende drie jaar, getiteld Bestek '81.³¹ De regering drong hier de werknemers aan om geen nieuwe loonsverhogingen te eisen, maar de vrije markt het werk te laten doen. De voornemens van het document mislukten om twee redenen. Ten eerste werd Nederland binnen een jaar getroffen door de oliecrisis van 1979. Ten tweede ontbrak er politiek en maatschappelijk draagvlak voor het uitvoeren van Bestek '81. Er was tegenstand vanuit de Kamer, onder andere vanuit de CDA-fractie onder leiding van Ruud Lubbers, maar ook vanuit het kabinet zelf, vooral van minister Albeda van Sociale Zaken. Het kabinet kon alsnog rekenen op weinig maatschappelijke steun, vooral vakbeweging keurde het beleid streng af. De vakbonden, en dan voornamelijk het FNV, voelden zich in het document weggezet als vijand van de overheid. Toen in 1979 de economische omstandigheden verder verslechterden en de regering ondanks de maatschappelijke weerstand het beleid van Bestek '81 doorleek te zetten ontstonden er grootschalige stakingen en demonstraties voor het behoud van arbeidsplaatsen.³² Bij de grootste staking, in de Rotterdamse haven, keerden de stakers zich tegen de leiding van de vakbond, die concessies had gedaan in de cao-onderhandelingen met de werkgevers. Hieruit bleek ook hoe groot inmiddels de scheiding was tussen de vakbonden en hun leden.

Het 'bijna-akkoord'

In dit klimaat van polarisatie probeerden de werkgevers en werknemers het toch om dichter tot elkaar te komen. Minister Albeda probeerde ondertussen ook de vakbeweging ertoe te krijgen om op de lange termijn afspraken te maken over de matiging van de lonen.³³ In ruil daarvoor moesten de werkgevers garanties bieden voor de immateriële eisen van de bonden, bijvoorbeeld democratisering en het toegankelijker maken om in deeltijd te werken. Binnen de grootste werknemersorganisatie, de FNV, bestond verdeeldheid over deze samenwerking.³⁴ De harde opstelling van de Rotterdamse havenstakers lag nog vers in het geheugen. Begin november 1979 begonnen beide partijen met het aftasten van de mogelijkheden. Er was een vernieuwd vertrouwen in de functionaliteit van de Stichting. 12 november had de FNV haar eisen voor mogelijke onderhandelingen vastgesteld, onder andere een verhoging van de lonen. De christelijke werkgevers- en werknemersorganisaties speelden, vanwege hun gematigde positie, een belangrijke rol in het aansturen tot deze onderhandelingen.³⁵ In 1978 hadden zij al besloten om aan te sturen op nieuwe manieren van loonvorming. Zo probeerden ze de continue patstelling tussen de FNV en de grootste werkgeversorganisatie, het VNO, te doorbreken.

Eind november bleek uit het overleg dat er van beide kanten bereidheid was om in te leveren.³⁶ De werkgevers wilden werk herverdelen en de werknemers zouden tevreden zijn met minder loonsverhoging. Toch bleef er wantrouwen, vooral bij de arbeiders van het FNV. Wim Kok, voorzitter van het FNV, constateerde dat "kabinet en ondernemers niets hebben gedaan om een goed klimaat te scheppen. Er is een psychologisch klimaat dat het moeilijk maakt om welk resultaat dan ook voor de leden aanvaardbaar te maken."³⁷ Kok had gelijk: de voornemens van de werkgeversorganisaties en de vakbonden werden uiteindelijk op 3 december met een veto tegengehouden door een aantal bonden van het FNV omdat het voorstel niet strookte met de eisen van 12 november. Kok wilde de eenheid tussen de verschillende bonden binnen de FNV bewaren en legde zich daarom neer bij de uitkomst.³⁸ Toch zijn er ook bronnen die zeggen dat er binnen het VNO

³¹ Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 62-63; Peter van Griensven, *De zure appel in tijden van economische crisis*, in: Carla van Baalen e.a. (red.) *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (Nijmegen 2009) 59-71, aldaar 61-62.

³² Sjaak van der Velden, *Broodnodig. 150 jaar geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging* (Rotterdam 2016) 135-136; Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 64-66.

³³ Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 71-72.

³⁴ Idem, 72, 74, 78.

³⁵ Van den Toren, 'Meestromenland', 129, 145.

³⁶ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!'*, 189; Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 265.

³⁷ Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 79-82.

³⁸ Idem, 84.

ontevredenheid heerste en ook daar het akkoord tegen werd gehouden.³⁹ Al met al bleek het wantrouwen tussen het FNV en de VNO nog te groot. Op het mislukte akkoord, dat de geschiedenis is ingegaan als het 'bijna-akkoord', is wisselend gereageerd.⁴⁰ Binnen de FNV vonden velen het jammer dat het niet gelukt was, maar werd er ook gezegd dat het overleg liet zien dat samenwerking in de Stichting nog mogelijk was, ze waren immers zo dichtbij elkaar gekomen. Daarnaast vormde het overleg wel een basis voor verschillende cao-besprekingen binnen de verscheidene sectoren. Minister Albada was intensief betrokken geweest bij de onderhandelingen van 1979, hij had vooraf zelfs aan tafel gezeten met Wim Kok van de FNV en Chris van Veen van het VNO.⁴¹ Toch had hij toen niet gedreigd met een loonmaatregel vanuit de overheid en toen dat wel gebeurde na het mislukken van het akkoord reageerden beide partijen met afkeuring.

Aanloop naar de verkiezingen van 1982

Ook op politiek vlak lukte het niet om een doorbraak te bewerkstelligen. Het kabinet zag zich genooddaakt om na de loonmaatregel van 1979 nog drie ingrepen te doen in 1980.⁴² De FNV organiseerde hierop een aantal stakingen, maar het mocht niet baten. Hoewel het eerste kabinet-Van Agt van crisis tot crisis ging wist het de volledige periode van vier jaar uit te zitten.⁴³ Bij de verkiezingen van 1981 werden zowel de posities van Den Uyl als van Van Agt als partijleiders hevig betwist van binnenuit. De verkiezingen van 1981 leidden bij zowel het CDA, PvdA en VVD tot verlies van zetels waardoor een kabinet van CDA en VVD niet meer op een meerderheid kon rekenen. Er werd opnieuw gezocht naar samenwerking over links, wat leidde tot het tweede kabinet Van Agt (1981-1982) van CDA, PvdA en D66.⁴⁴ Het lukte dit kabinet niet om de economische situatie in het land te verbeteren. Als minister van werkgelegenheid, min of meer dus als opvolger van Wil Albada, wist Joop den Uyl niet voldoende financiering te vinden voor zijn plan om van overheidswege het werkloosheidsprobleem op te lossen. Opnieuw werd er niet veel actie ondernomen om samenwerking tussen werkgevers en werknemers te bevorderen. Het kabinet begon in september 1981 en hield het slechts vol tot mei 1982. CDA en D66 gingen samen door tot de nieuwe Tweede Kamerverkiezingen van september 1982.

Tussen 1979 en 1982 was er al draagvlak voor wat in het akkoord van 1982 besloten werd. Er zal hier worden gekeken naar drie bronnen die al op het akkoord preluderen: het WRR-rapport 'Naar een nieuw industrieel elan', de partijprogramma's van de grote partijen in 1982 en de nota 'De zure appel'.

Draagvlak voor een akkoord: 'Naar een nieuw industrieel elan'

In 1980 bracht de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) een rapport uit waarin beschreven werd welke problemen ten grondslag lagen aan de economische problemen van het land.⁴⁵ De WRR zag dat de Nederlandse economie niet mee kon komen met de internationale economie doordat de lonen te snel gestegen waren, de winsten alsmaar afnamen en gulden devalueerde. In 1981 stelde het kabinet-Van Agt een commissie aan onder leiding van Shell-topman G.A. Wagner om de gevolgen van het WRR-rapport verder te overdenken. Het instellen van de commissie kwam mede voort uit het onvermogen van de Stichting van de Arbeid om tot een akkoord te komen. De conclusie van de commissie in hun rapport, genaamd '*Naar een nieuw industrieel elan*', was dat de overheid zich verder terug zou moeten trekken, alleen dan zou de Nederlandse economie zich voldoende kunnen herstellen. Het rapport ging dus in tegen het beleid van het kabinet en keurde haar geleide loonpolitiek streng af. Ook versterkte het rapport de al bestaande mentaliteit in de maatschappij dat, om de economische problemen in Nederland op te lossen, de problematiek anders aangepakt moest worden, vooral door macht van de overheid te decentraliseren. Het rapport werd zeer positief ontvangen door de werkgeversorganisaties en leek, met het aansturen op een kleine overheid, toch ruimte vrij te maken om weer te onderhandelen in de Stichting. Het beleid dat de

³⁹ Van Bottenberg, '*Aan den Arbeid!*', 190.

⁴⁰ Idem, 168; Akkermans en Kool, '*Redelijk bewogen*', 83.

⁴¹ Van Bottenberg, '*Aan den Arbeid!*', 191-193.

⁴² Idem, 164-165; Akkermans en Kool, '*Redelijk bewogen*', 90.

⁴³ Elzinga en Voerman, '*Om de stembus*', 168-170.

⁴⁴ Idem, 176-177; Visser en Hemerijck, '*Dutch Miracle*', 100.

⁴⁵ Bruggeman en Camijn, '*Ondernemers verbonden*', 269-270; Jan-Willem van den Braak, '*Keerpunt '82. Enkele herinneringen aan het VNO en de crisistijd 1977-1982*' (Assen 2002) 48; Visser en Hemerijck, '*Dutch Miracle*', 99-100; Van den Toren, '*Meestromenland*', 130.

commissie uiteen had gezet stuurde indirect gelijk al aan op een regering van CDA en VVD, zonder de PvdA.

Draagvlak voor een akkoord: partijprogramma's

Na de snelle val van het tweede kabinet-Van Agt volgden in september 1982 opnieuw verkiezingen. De verkiezingsprogramma's die de verschillende partijen opstelden waren voor een groot deel gebaseerd op de visie die ook al was uitgezet voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1981. Toch is het waardevol om deze programma's onder de loep te nemen: werd hierin gepleit voor overleg tussen de sociale partners en anticipeerde het op de uitkomst van het Akkoord van Wassenaar? Omdat het CDA zowel voor als na 1982 de belangrijkste Nederlandse politieke partij was zal allereerst naar het programma van deze partij worden gekeken. Daarna volgen respectievelijk PvdA, VVD en de grootste van de kleine partijen, D66.

Bij het CDA was de kern van het programma dat niet slechts de overheid, maar de gehele samenleving haar verantwoordelijkheid diende te nemen voor het aanpakken van de heersende economische problemen.⁴⁶ Het CDA wilde een "een dringend beroep te doen op de Nederlandse bevolking en met name ook op de sociale partners, dat onze politiek niet geïsoleerd wordt „afgekondigd“, maar resulteert in een bondgenootschap met grote groepen in de Nederlandse bevolking."⁴⁷ Het CDA concludeert dat de voorgaande jaren hebben uitgewezen dat overheidsbeleid om het werkgelegenheidsprobleem op te lossen geen enkele zin heeft wanneer werkgevers en werknemers zelf geen zeggenschap hebben over dat beleid.⁴⁸ De partij wil dat zij daar juist zelf over gaan beslissen: "vakbeweging en werkgeversorganisaties kunnen zich niet verschuilen achter de overheid maar anderzijds kunnen zij hun verantwoordelijkheid niet waarmaken in een centraal regulerend beleid".⁴⁹ In het programma wordt beschreven hoe er sprake is van een voortdurend wantrouwen tussen de sociale partners en de overheid, het CDA wil dit wantrouwen doorbreken door elkaar als "bondgenoten (...) te herkennen".⁵⁰ Wel wil de partij wanneer nodig ingrijpen in de hoogte van de lonen.⁵¹ Dit punt lijkt in strijd te zijn met verantwoordelijkheden die de partij wil geven aan de sociale partners. Het CDA ziet het ingrijpen in de lonen echter als een mogelijk noodzakelijk kwaad, want "in beginsel moet geen enkel beleidsinstrument voor de invulling van dit sociaal beleid veronachtzaamd worden."⁵² Toch is een depolarisatie tussen werkgevers, werknemers en de overheid het meest wenselijk. Ondertussen loopt het CDA ook al vooruit op de uitruil die zou worden gemaakt bij het Akkoord van Wassenaar: naast het pleiten voor loonmatiging willen het CDA het mogelijk maken dat arbeidstijden worden verkort en deeltijdwerken wordt gestimuleerd.⁵³

Het geluid van de PvdA in het verkiezingsprogramma van 1982 staat in schril contrast met dat van het CDA. De partij ziet tijdens deze economische malaise "een gerichte sturing van de economie" door de overheid als de enige oplossing.⁵⁴ Toch zijn ook hier stappen in de richting van meer samenwerking tussen de overheid en de sociale partners. Volgens de PvdA moet de overheid ingrijpen om de lonen te matigen, maar met de mogelijkheden die hierdoor ontstaan moet beslist worden door het maken van "harde afspraken tussen overheid, werkgevers en werknemers".⁵⁵ Rondom de arbeidstijd moet de overheid het voortouw nemen door de werkdag te verkorten naar 33,6 uur en ondernemingen aansturen om soortgelijke veranderingen door te voeren via cao-overleg.⁵⁶ Ook is in het PvdA-programma het een en ander te vinden over decentralisatie. Zo zet de overheid te eerste stap in het reguleren van de economie, maar stelt de PvdA dat "het bedrijfsleven binnen randvoorwaarden zich vrij kan ontwikkelen en dat de overheid allereerst zorgt voor ordening in eigen huis en voor coördinatie van het eigen beleid".⁵⁷

Net als bij het CDA is bij de VVD het verkleinen van de overheid het speerpunt, al wordt dat verder niet expliciet opgehangen aan de verantwoordelijkheid van de samenleving. Toch moet de overheid wel initiatief nemen voor maatregelen om de economie uit het slop te halen, maar hierin is

⁴⁶ *Om een zinvol bestaan - Verkiezingsprogramma 1981-1985 – Geactualiseerde versie juli '82*, 8.

⁴⁷ *Idem*, 20.

⁴⁸ *Idem*, 5-6.

⁴⁹ *Idem*, 6

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ *Idem*.

⁵² *Idem*, 7-8.

⁵³ *Idem*, 9.

⁵⁴ *Eerlijk delen. Verkiezingsprogramma van de PvdA 1982*, 3.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Idem*, 6-7.

⁵⁷ *Idem*, 5.

het uiterst belangrijk om bij "zo'n samenhangend geheel de instemming te verkrijgen van de sociale partners".⁵⁸ Ook de VVD wijst al op de uitruil die later plaatsvindt bij het Akkoord van Wassenaar: "Arbeidstijdverkortung dient gepaard te gaan met evenredige vermindering van de arbeidskosten, handhaving van de bedrijfstijd en een betere werking van de arbeidsmarkt."⁵⁹

Tot slot is de economische problematiek bij D66 niet de belangrijkste focus en wordt er door deze partij vooral gewezen naar de immateriële problematiek die ten grondslag zou liggen aan de voortdurende malaise.⁶⁰ Toch wordt er later in het programma gesteld dat de overheid de sociale partners erop aan moet sturen om te komen tot een "meerjarig sociaal contract" waarin besloten zou moeten worden om te lonen te bevriezen en tegelijkertijd de belastingen te verlagen.⁶¹ Enkele pagina's later wordt er ook gepleit voor een verkortung van de werkweek waarin de overheid het voortouw zou moeten nemen.⁶²

Concluderend kan worden gezegd dat vooral het CDA en de VVD al duidelijk vooruitkijken op de realisatie van een akkoord met of van de sociale partners. Bij de PvdA speelt dit in mindere mate een rol en wordt er geen duidelijke keuze gemaakt om de rol van de overheid in de economie te vergroten of de verkleinen. Op basis van deze programma's is het dan ook niet verassend dat de VVD en het CDA samen in een regering terecht kwamen. Ook wordt uit de programma's duidelijk dat de maatregelen die voortkwamen uit het akkoord van Wassenaar niet volledig uit de lucht kwamen vallen, maar zelfs expliciet door de VVD werden voorgesteld.

Draagvlak voor een akkoord: 'De zure appel'

Een derde moment dat belangrijk is in de voorgeschiedenis van het Akkoord van Wassenaar is het opstellen van de nota 'De zure appel' voor beoogd formateur Van Agt (de nota dateert van rond de verkiezingen van '82).⁶³ Onder de schrijvers waren de belangrijkste financiële ambtenaren van het land. De nota was een dringend advies op welke manier de economische problematiek de komende vier jaar het beste aangepakt kon worden. De conclusie: de overheid moest ernstig gaan bezuinigen en haar controle over de economie inperken, dit zou betekenen dat er een aantal zeer onpopulaire maatregelen zouden moeten worden ingevoerd. De sociale partners moesten weer onderling afspraken maken en de markt moest ontdaan worden van haar belemmeringen. De auteurs stelden ook dat het van overheidswege ingrijpen in de lonen uit den boze was, dit moest overgelaten worden aan het bedrijfsleven zelf. Een groot deel van de voorgestelde maatregelen uit 'De zure appel' zijn terechtgekomen in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I.

⁵⁸ VVD Urgentieprogramma 1982, 1.

⁵⁹ Idem, 3.

⁶⁰ Verkiezingsprogramma Democraten '66 1982-1986, 3-4.

⁶¹ Idem, 23.

⁶² Idem, 25.

⁶³ Peter van Griensven, *De zure appel*, 62-64.

Totstandkoming van het Akkoord van Wassenaar: 1982

Hoe kwamen de sociale partners er in november 1982 toe om samen een akkoord op te stellen dat zoveel invloed is toegedicht op het oplossen van de economische problematiek van de jaren '80? Deze derde paragraaf zal ingaan op de periode van de kabinetsformatie waarin het akkoord tot stand kwam.

Formatie van 1982

De verkiezingen van september 1982 leidden tot een kleine aardverschuiving in het Nederlandse politieke landschap.⁶⁴ Onder Ed Nijpels steeg de VVD van 26 naar 36 zetels. D66 verloor fors en hield maar 6 zetels over. CDA en PvdA bleven stabiel, hoewel de PvdA nu net een paar zetels meer had weten te bemachtigen. Dit was aanleiding om de PvdA de leiding te geven in de formatie. Al na drie weken kwam men tot de conclusie dat dit niet zou lukken en al snel werd de optie onderzocht waar het CDA naar streefde, een kabinet van christendemocraten en liberalen. Pas tijdens deze fase in de formatie besloot Van Agt afscheid te nemen van de politiek en werd hij opgevolgd door Ruud Lubbers. Doordat de partijprogramma's van CDA en VVD veel overeenkomsten vertoonden kon het kabinet 4 november al aantreden. De focus van het kabinet-Lubbers I lag op drie punten.⁶⁵ Ten eerste het doorvoeren van forse overheidsbezuinigingen; ten tweede het verbeteren van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven door te investeren, te dereguleren en door de lonen te matigen; en ten derde een betere verdeling van de werkgelegenheid zonder dat dat tot extra kosten zou leiden bij de werkgevers.⁶⁶ Dit laatste punt kon op twee manieren bereikt worden: via de overheid of via overleg van de sociale partners. Dit laatste had de voorkeur, Lubbers stond er ook om bekend een aanhanger te zijn van het idee van de overlegeconomie.⁶⁷ In het regeerakkoord, opgesteld eind oktober, nam het kabinet het advies over van een werkgroep van beide fracties: "De inkomensontwikkeling en verdeling in de particuliere sector is primair een verantwoordelijkheid van de sociale partners. Het wettelijk instrument van de loonmaatregel zal niet worden afgeschaft doch wel met de grootst mogelijke terughoudendheid worden gehanteerd."⁶⁸ Om de sociale partners te bewegen liet het kabinet hen al voor de uiteindelijke publicatie van het regeerakkoord weten dat ze vanaf 1983 een "adempauze" in wilden lassen in de prijscompensatie van de lonen als er niets tussen de werkgevers en werknemers werd afgesproken.⁶⁹ Er hing de sociale partners dus een loonmaatregel boven het hoofd en de enige manier om die te voorkomen was door samen te werken.

Rapport Inzake Werkgelegenheid en Arbeidsduur

Binnen de Stichting van de Arbeid was al veel nagedacht over de mogelijke oplossing voor de enorme werkloosheid. De afspraken uit het Akkoord van Wassenaar waren dan ook al eens als mogelijke oplossingen aangewezen. In een interne publicatie van november 1981 genaamd *Rapport Inzake Werkgelegenheid en Arbeidsduur* wordt wat in het Akkoord van Wassenaar staat voor een groot deel al benoemd.⁷⁰ Het rapport bestaat voornamelijk uit een aantal oplossingen die werkgevers en werknemers aandragen voor de problematiek. Vaak staat er dat er over kwesties verschillend wordt gedacht. Beide partijen geven bijvoorbeeld prioriteit aan het bevorderen van de investeringen, een verschil is dat werkgevers sterke voorstanders zijn van loonmatiging gecombineerd met lastenverlichting, terwijl de werknemers daar niets in zien.⁷¹ Over de arbeidsduur is interessant genoeg te lezen dat er enige ruimte is. Ten eerste schrijven de opstellers van het rapport dat voor de werkgevers geen enkele vorm van verkorting van de contractuele arbeidsduur aanvaardbaar is, als die leidt tot stijging van kosten.⁷² Dit geeft dus aan dat in combinatie met loonmatiging de werkgevers akkoord zouden kunnen gaan met arbeidstijdverkorting. Ten tweede zeiden beide partijen voorstander te zijn van het normaliseren van deeltijdarbeid.⁷³ Het is naast het *Rapport Inzake Werkgelegenheid en Arbeidsduur* nog van belang om kort te benoemen dat er tegelijkertijd binnen de SER werd nagedacht

⁶⁴ Elzinga en Voerman, Om de stembus, 178-179.

⁶⁵ "21ste vergadering", *Handelingen Tweede Kamer 1982-1983 22 november 1982*, 635.

⁶⁶ Visser en Hemerijck, 'Dutch Miracle', 100.

⁶⁷ Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 63.

⁶⁸ "Kabinetsformatie 1982", *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 35, 70.

⁶⁹ Van den Braak, *Keerpunt '82*, 48; Van Bottenberg, 'Aan den Arbeid!', 194.

⁷⁰ Van Bottenberg, 'Aan den Arbeid!', 195-196.

⁷¹ *Rapport Inzake Werkgelegenheid en Arbeidsduur*, 3-4.

⁷² Idem, 11.

⁷³ Idem, 13.

over de problematiek rond de werkgelegenheid.⁷⁴ De voorbereidingen van een advies dat later in 1983 werd gepubliceerd zouden gebruikt zijn om tot de oplossingen te komen uit het Akkoord van Wassenaar.

Vaststelling van het Akkoord van Wassenaar

Het dreigement van de loonmaatregel was ongetwijfeld de directe aanleiding voor de werkgevers en werknemers om samen om de tafel te gaan zitten, maar de noodzaak werd los hiervan ook ingezien door de gehele samenleving.⁷⁵ 17 november vond er een overleg plaats tussen de sociale partners en de overheid waaruit geen duidelijke conclusies kwamen, behalve dat zowel werkgevers als werknemers de loonmaatregel die in de lucht hing afwezen.⁷⁶ Chris van Veen van het VNO nam hierop het initiatief om de volgende dag in zijn huis in Wassenaar in gesprek te gaan met Wim Kok van de FNV. En bij een tweede overleg betrokken ze er ook twee loondeskundigen bij, Ad Dortland en Frans Drabbe, respectievelijk van het VNO en de FNV. Uit deze onderhandelingen volgde een conceptakkoord. Dit overleg was allemaal echter nog informeel, de leiders van het VNO en de FNV hadden geen mandaat van hun achterbannen, van de andere werknemers- en werkgeversorganisaties of van de overheid.⁷⁷ Net als in 1979 werd het opnieuw spannend of de achterbannen van zowel werknemers- als werkgeversorganisaties akkoord zouden gaan. Bij het VNO heerste de angst dat het uiteindelijk toch geld zou kosten om de werktijdduur te verkorten en de gedachte dat men met enkel afzonderlijke onderhandelingen tot betere cao's zou kunnen komen. Echter, doordat Van Veen op slimme wijze wist te beargumenteren hoe goed het zou zijn om van de automatische prijscompensatie af te komen ging de achterban uiteindelijk overstag.⁷⁸ Bij de FNV was er eveneens onrust: sommigen zagen loonmatiging als een brug te ver.⁷⁹ Toch lukte het Kok om de FNV-achterban te overtuigen van de noodzaak van het akkoord. De andere sociale partners gingen uiteindelijk zonder al teveel discussie mee in het akkoord en op 24 november was de overeenkomst een feit. De uitruil kwam er:

“Overwegende dat in samenhang met de door c.a.o.-partijen te maken afspraken over vorm, fasering en werkgelegenheidseffecten als een van de uitgangspunten dient te gelden dat, mede gelet op de zwakke financiële positie van de bedrijven, een betere verdeling van de bestaande werkgelegenheid niet tot een verhoging van de kosten mag leiden”.⁸⁰

Hoewel het akkoord een grote stap was, is het de vraag hoe bindend de stellingen uit het akkoord waren. De officiële naam van het akkoord, *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, laat zien dat er enige voorzichtigheid geboden is. Wat het akkoord vooral heeft opgeleverd is dat de leiding van werkgevers- en werknemersorganisaties erin slaagden om hun achterbannen te overtuigen van het doen van een concessie.⁸¹ Volgens Maarten van Bottenberg, die onderzoek deed naar de geschiedenis van de Stichting van de Arbeid, was het akkoord “summier, voor verschillende interpretaties vatbaar en volgens sommigen onbegrijpelijk”, maar dat viel uiteindelijk in het niet bij het belang van deze doorbraak.⁸² Dat het akkoord uiteindelijk enkel een kader vormde voor de daadwerkelijke cao's liet zien dat ook de Stichting decentraliseerde.

Politieke reactie

‘Den Haag’ was nauw betrokken bij de vaststelling van het akkoord.⁸³ De concepttekst is voorgelegd aan premier Lubbers en zijn minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Jan de Koning, die het goedkeuring gaven en beloofden niet in te grijpen in de lonen als het akkoord erdoor kwam. Het Akkoord van Wassenaar was dus in essentie een bipartite akkoord, ontstaan onder druk van een derde partij, de Rijksoverheid. 22 november, twee dagen voor de uiteindelijke ondertekening van het akkoord, las premier Lubbers de regeringsverklaring voor in de Tweede Kamer. Hij benadrukte het idee van een gedecentraliseerde overheid die geen loonvorming of arbeidsduurverkorting oplegt aan

⁷⁴ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!'*, 195.

⁷⁵ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!'*, 194-195.

⁷⁶ Van den Braak, *Keerpunt '82*, 50.

⁷⁷ Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, 266-267.

⁷⁸ Van den Braak, *Keerpunt '82*, 51-52.

⁷⁹ Akkermans en Kool, *Redelijk bewogen*, 99-100.

⁸⁰ Stichting van de Arbeid, *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 24 november 1982, 1.

⁸¹ Van den Toren, *'Meestromenland'*, 147.

⁸² Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!'*, 196-197.

⁸³ Idem; Van den Braak, *Keerpunt '82*, 51.

de particuliere sector.⁸⁴ Hiermee kwam premier Lubbers expliciet terug op het inkomensbeleid van de afgelopen jaren '70 en het begin van de jaren '80:

"Gedurende vele jaren is een inkomensbeleid gevoerd dat te veel uitging van een versimpeld beeld van de werkelijkheid. Een herbezinning op het inkomensbeleid is dan ook dringend noodzakelijk, een herbezinning ook op de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van de overheid en van de sociale partners. Gegeven de betekenis van de primaire inkomens ligt hier een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers, een eigen verantwoordelijkheid waaraan het kabinet hen wil houden en ook mag houden mits de overheid van haar kant alles in het werk stelt om tot een zo goed mogelijke onderlinge overeenstemming van de hoofdlijnen van het beleid te komen".⁸⁵

Het idee van de 'adempauze' was er volgens Lubbers vooral op gericht om de sociale partners te wijzen op hun verantwoordelijkheden en zou slechts uitgevoerd worden als het echt niet anders kon. Het is opmerkelijk dat Lubbers vervolgens stelt dat hijzelf met een aantal bewindspersonen met een informeel gesprek de sociale partners heeft bewogen om met elkaar aan tafel te gaan.⁸⁶ Het is waar dat Van Veen en Kok in overleg gingen nadat ze gesproken hadden met de overheid, maar uit de literatuur blijkt niet dat de premier de onderhandelingen zo direct aanstuurde, het overleg met Lubbers en zijn bewindslieden was namelijk volledig mislukt. Toch benadrukt hij bij het debat van 24 november ook het volgende: "Dit akkoord was geen verdienste van het kabinet, maar van de leden van de Stichting van de Arbeid".⁸⁷ Lubbers zag wat uit het overleg komt als een "te verdedigen keus" en zal daarom niet ingrijpen in de verhoudingen.⁸⁸ Lubbers droeg vervolgens het gehele akkoord voor en kondigde aan de 'adempauze' te annuleren. De uitkomst van het akkoord sloot volgens het kabinet precies aan op wat het op het oog had voor het land.

De volgende dag was het aan de Kamer om te reageren op de plannen van het kabinet. De grote oppositiepartijen, PvdA en D66, waren positief over het bereikte akkoord. Den Uyl zag het akkoord zeker als een "doorbraak" en hoopte "dat het kabinet bereid zal zijn deze unieke kans om weg te komen uit de troesteloze bezuinigingssfeer van het regeerakkoord met twee handen zal grijpen om tot een creatief werkgelegenheidsbeleid te komen."⁸⁹ Toch was Den Uyl zeer negatief over het "nogal ideologisch streven naar herstel van de vrije markt en het hoe dan ook terugdringen van de collectieve sector".⁹⁰ Hierin past ook volgens hem ook "het afschuiven van de eigen verantwoordelijkheid van het kabinet voor de inkomensverdeling naar het bedrijfsleven".⁹¹ Verheugd als hij was dat de sociale partners weer afspraken konden maken met elkaar, stelde hij zich toch ook terughoudend op tegenover het beleid dat dit tot een speerpunt maakte. Maarten Engwirde van D66 was veel duidelijker positief over het akkoord en de daarbij horende stijl van rijksbestuur.⁹² De partij hoopte dat nu, na het intrekken van de 'adempauze', waarmee ze "toch al niet erg gelukkig was", meer gesprekken zouden komen tussen de overheid en de sociale partners "om te komen tot een meerjarig sociaal contract tussen de overheid enerzijds en werknemers- en werkgeversorganisaties anderzijds."⁹³ De partij hoopte dat er meer soortgelijke akkoorden op sociaal-economische onderwerpen werden gesloten.⁹⁴

Daarnaast deden de sociale partners ook een duidelijk beroep op de overheid "om het mogelijk te maken dat partijen op basis van bovenstaande aanbevelingen in vrijheid op c.a.o.-niveau kunnen onderhandelen".⁹⁵ Dit kwam tot stand in december met de zogenaamde Parapluwet.⁹⁶ Hierdoor werden alle cao's opgebroken en kwam er ruimte om de lonen te matigen.

⁸⁴ "21ste vergadering", *Handelingen Tweede Kamer 1982-1983 22 november 1982*, 637.

⁸⁵ Idem, 638.

⁸⁶ Idem, 639.

⁸⁷ "23ste vergadering", *Handelingen Tweede Kamer 1982-1983 24 november 1982*, 653.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ "22ste vergadering", *Handelingen Tweede Kamer 1982-1983 23 november 1982*, 723.

⁹⁰ Idem, 652.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem, 675.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem, 676.

⁹⁵ Stichting van de Arbeid, *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 24 november 1982, 2.

⁹⁶ Van Bottenberg, *'Aan den Arbeid!*', 195.

Reactie in de media

De media pakten de onderhandelingen over het akkoord snel op. Op 13 november had *De Telegraaf* al opgepikt dat werkgevers en werknemers in overleg waren over de aanpak van jeugdwerkloosheid.⁹⁷ Vijf dagen later kopte dezelfde krant al met 'Bonden en werkgevers zoeken compromis'.⁹⁸ Dat het over de beruchte uitruil zou gaan was toen al bekend en er werd ook gelijk gesproken over het laten vallen van de adempauze. Op 19 november publiceerde *Trouw* al een groot hoofdartikel over het overleg en de waarschijnlijke uitkomsten.⁹⁹ Ook uit de opvolgende dagen blijkt uit de grote kranten (*De Telegraaf*, *Trouw*, *NRC Handelsblad* en *De Volkskrant*) dat de onderhandelingen over het akkoord op de voet gevolgd konden worden en dus transparant waren.¹⁰⁰ Verder lijken de kranten voorzichtig positief te staan tegenover de ontwikkeling van de onderhandelingen. Argumenten *tegen* het akkoord, bijvoorbeeld aangaande de democratische legitimiteit ervan, kwamen niet aan bod. *De Volkskrant* noemde het akkoord "veelbelovend" voor de toekomst van de Nederlandse economie en de verdere samenwerking tussen werkgevers en werknemers.¹⁰¹ In redactioneel commentaar van *Trouw* werd er geschreven dat het "een belangrijk en verheugend feit" was dat er eindelijk een akkoord was bereikt, want "te lang hebben de sociale partners het heil te zeer verwacht van de overheid en te weinig van zichzelf".¹⁰²

⁹⁷ 'Gezamenlijk plan van werkgevers en bonden. Meer banen voor de jeugd', in: *De Telegraaf*, 13 november 1982.

⁹⁸ 'Bonden en werkgevers zoeken compromis', in: *De Telegraaf*, 18 november 1982.

⁹⁹ 'Mogelijk in 1983 al korter werken', in: *Trouw*, 19 november 1982.

¹⁰⁰ 'Eensgezindheid over arbeidsvoorwaardenbeleid nu bereikt', in: *NRC Handelsblad*, 20 november; 'Noodwetje moet inspelen op akkoord sociale partners. Regering ziet af van adempauze', in: *De Volkskrant*, 22 november 1982; 'Centraal Akkoord bekrachtigd', in: *De Telegraaf*, 25 november 1982.

¹⁰¹ 'Ten geleide', in: *De Volkskrant*, 22 november 1982.

¹⁰² 'Een verheugend feit', in: *Trouw*, 19 november 1982.

Conclusie

Het Akkoord van Wassenaar was van belangrijke betekenis voor de Nederlandse maatschappelijke verhoudingen, maar het kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Het sluiten van het akkoord is niet los te zien van zijn historische context, van waaruit het sluiten van het akkoord meer voor de hand ligt dan vaak wordt gedacht. Dit is toe te schrijven aan verschillende factoren. Ten eerste veranderde het ideologische klimaat, het akkoord paste in de plannen van Lubbers I, die ook op het akkoord aanstuurde. De jaren '70 met zijn ideologisering en polarisatie kan ook gezien worden als een breuk tussen de jaren van wederopbouw en het herstel van de jaren '80. Echter, naast het gegeven dat het akkoord toonde dat de overheid decentraliseerde, door bevoegdheden uit handen te geven, was 1982 ook het begin van de decentralisatie van de werkgevers- en werknemersorganisaties zelf. Ten tweede werd er vóór het sluiten van het akkoord al veel nagedacht over een mogelijke oplossing voor de economische malaise. Er werd in 1979 zelfs bijna al een akkoord gesloten, waarop de latere oplossingen van 'Wassenaar' zijn gebaseerd. De polarisatie tussen werkgevers en werknemers was al afgenomen met het 'bijna-akkoord' en dit gaf hoop voor de toekomst. Vanuit de politiek werden al voorzetten gedaan voor de maatregelen waartoe besloten werd in 1982. Toch haalde iedereen opgelucht adem toen het in november '82 gelukt was om tot concrete afspraken te komen. Ten derde waren de economische omstandigheden zo slecht dat de partijen wel gedwongen waren om afspraken te maken en zo een loonmaatregel te voorkomen. De partijen waren min of meer voor het blok gezet en konden bijna niet anders dan een akkoord bereiken.

Het akkoord werd door vrijwel iedereen positief ontvangen. Dat het buiten de kamer gesloten was werd niet gezien als een probleem, hoewel hier tegenwoordig toch kritisch op teruggekeken wordt.¹⁰³ Wat mogelijk meespeelde was dat de vakbonden in deze periode actiever waren en ook meer werknemers representeerden. Zo was in 1982 maar liefst 31 procent van de werknemers lid van een vakbond.¹⁰⁴ De FNV representeerde ruim een miljoen werknemers en het CNV bijna 350.000. Ook werd het proces van het komen tot een akkoord niet gezien als ondoorzichtig en was vanaf het begin goed te volgen voor de media wat de ontwikkelingen waren bij het overleg. Er was na de informele fase regelmatige terugkoppeling naar de achterban en het kabinet. Het parlement was in het geheel niet bij het proces betrokken, maar zag dat niet als problematisch en gaf na het sluiten van het akkoord er brede steun aan en legitimeerde het akkoord zo dus. Ten tijde van het sluiten van het Akkoord van Wassenaar was er dus geen publieke discussie over de vraag of het een vorm van goed bestuur was.

Is het Akkoord van Wassenaar te vergelijken met de akkoorden van het afgelopen decennium? Dat is maar de vraag. Het akkoord werd gesloten tussen enkel werkgevers en werknemers. Bij de recente akkoorden worden doorgaans veel meer verschillende partijen betrokken. Ook de economische, politieke en maatschappelijke context is heel anders. Het Akkoord van Wassenaar werd gesloten om de ongekend grote werkloosheid en dalende omzet van bedrijven aan te pakken. Het Rijk was geen medeondertekenaar van het akkoord. Tot slot vormde het Akkoord van Wassenaar het eind van de geleide loonpolitiek en was het een nieuwe opleving van het Nederlandse corporatisme.¹⁰⁵ Tegenwoordig is ook de macht van vakbonden en werkgeversorganisaties kleiner en heeft de vrije markt meer en meer de ruimte gekregen om de lonen en de werkgelegenheid te bepalen, in plaats van de staat of de sociale partners. Opvallend is dat de SER ook bij de totstandkoming van recente maatschappelijke maatschappelijke akkoorden buiten het traditionele sociaal-economisch terrein – denk aan het *Energieakkoord* (2013), het *Nationaal Preventieakkoord* (2018) en het *Klimaatakkoord* (2019) – gaandeweg een belangrijke rol is gaan spelen. De Raad voor het Openbaar Bestuur wijst daar op in zijn advies *AKKOORD?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, uit maart 2020. Mede dankzij de SER is het poldermodel ook anno 2020 voor de aanpak van allerlei grote maatschappelijke problemen van grote waarde voor de Nederlandse politiek en samenleving.

¹⁰³ Keune, 'Inleiding', 10, 24-26.

¹⁰⁴ Dick ter Steege, Esther van Groenigen, Rob Kuijpers en Jo van Cruchten, 'Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers', in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Socialeconomische trends* (4e kwartaal 2012) 9-25, aldaar 23.

¹⁰⁵ Arjan Verhoeff, 'In de schaduw van de markt? Een reflectie op de robuustheid van looncoördinatie via doorwerking', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2016) 225-254, aldaar 226.