



Over het minimumloon,
personeelstekorten en deeltijdwerk als
klassenprobleem

AGNES JONGERIUS
PAUL DE BEER
WIEMER SALVERDA
PIET FORTUIN
ANJA MEULENBELT

Jaargang 80, nummer 2, 2023

Een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Janneke Holman

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdredactie*)

Tim 'S Jongers

Bram van Welie

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Genneep

A-Lab, Overhoeksplein 2

1031 KS Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Genneep

*Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd
en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.*

Foto cover: *Eveline van Elk*

Redactioneel

Over werken

‘Wil je meer werken? Laat het merken!’ Overheidscampagnes die erop gericht zijn ons gedrag te sturen zijn vaak irritant door hun betuttelende toon – en door hun slechte metrum. Maar bij deze campagne die vrouwen tussen de dertig en zestig aanspoort meer te gaan werken, zijn er ook andere redenen voor irritatie.

Veel vrouwen die in deeltijd werken, kunnen namelijk helemaal niet meer uren maken. Ook als ze dat zouden willen verdienen ze te weinig om hun huishoud- en zorgtaken uit te besteden. Of als ze meer gaan werken verliezen ze hun toeslagen en gaan ze er netto op achteruit. Sommig werk – vooral in de zorg- en schoonmaaksector – is ook helemaal niet fulltime beschikbaar. Ander werk – denk aan het onderwijs – is voor velen te zwaar om fulltime te doen. Maar het grootste struikelblok: degenen die het zich wél kunnen veroorloven meer te werken zijn over het algemeen niet van dat extra loon afhankelijk om rond te kunnen komen. Deeltijdwerk is voor een groot deel een klassenprobleem, terwijl de overheidscampagne doet alsof het een keuzeprobleem is.

Ook de voltijdsbonus als middel om personeelstekorten op te lossen is nogal wereldvreemd. De beste remedie tegen het personeelstekort is het vasthouden van werknemers en dat doe je vooral door inhoudelijk leuk werk te bieden waarbij ze zeggenschap hebben over hoe ze hun werk uitvoeren. Niet door meer geld te bieden aan alleen de groep voltijd-werkenden.

Over het minimumloon, personeelstekorten, de waarde van werk en deeltijdwerk als klassenprobleem schrijven in dit nummer van *S&D* Agnes Jongerius, Paul de Beer, Wiemer Salverda, Piet Fortuin en Anja Meulenbelt.

Verder dit nummer: Tom van der Meer verklaart de opkomst van BBB uit twaalf jaar kabinetten Rutte. Kees Verhoeven waarschuwt dat we in Nederland in een digitale controlestaat leven. Eefje Steenvoorden deed onderzoek naar politiek vertrouwen onder vier groepen Amsterdammers. Joop van den Berg bekeek de rol van de Koning in de Grondwet en Manar el Amrani en Henk Kummeling willen dat academische vrijheid een aparte plek krijg in de Grondwet. Dit nummer sluit af met een brief van de op 17 maart overleden Adri Duivesteijn aan de PvdA.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

Beknopte beschouwing over exactheid

Vissen
trekken altijd exact daar heen en exact dan,
zo hebben ook
vogels een ingebouwd exact tijds- en
plaatsbesef.

Maar mensen,
beroofd van hun instinct, behelpen zich
met wetenschappelijk onderzoek. Ziehier de kern
van dit verhaal.

Een zekere soldaat
moest een kanon afvuren elke avond klokslag zes.
Dat deed hij zoals 't een soldaat betaamt. Toen zijn
exactheid werd getest, meldde hij:

Ik richt me
naar de volstrekt exacte chronometer in de etalage
van de klokkenmaker in de stad. Elke dag om zeventien
vijfenvertig zet ik mijn horloge ermee gelijk en
klim de heuvel op waar het kanon klaarstaat.
Om zeventien negenenvijftig exact bereik ik het kanon
en om achttien uur exact vuur ik af.

Gebleken is
dat deze wijze van afvuren volstrekt exact is.
Alleen de chronometer moest nog worden onderzocht.
Dus vroeg men de klokkenmaker in de stad naar de exactheid
van dat uurwerk.

O, zei de klokkenmaker,
dit uurwerk is het allereexactst. Stelt u voor,
al jaren wordt hier exact om zes uur een kanon afgevuurd.
En elke dag kijk ik naar de chronometer
en die wijst altijd exact op zes.

Zoveel over exactheid.
En vissen trekken door het water en uit de hemel klinkt
geruis van vleugels, terwijl

Chronometers tikken en kanonnen bulderen.

Miroslav Holub (1923 – 1998)

Vertaling: *Jana Beranová*

Uit: *De geboorte van Sisyphus (1998), De Bezige Bij*

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

De gedichten van Miroslav Holub tonen ons dat poëzie en wetenschap veel met elkaar gemeen hebben, omdat ze beide – in de woorden van Holub – geen leugens verdragen. De Tsjechische dichter en immunoloog wordt gezien als een van de grote Oost-Europese dichters. Leven en werken onder een totalitair bewind lieten hun sporen in Holubs oeuvre na: zijn poëzie werd tussen 1970 en 1980 in zijn vaderland niet gepubliceerd. Hij bleef werken als immunoloog en publiceerde zijn gedichten ondergronds. Hoewel hij zichzelf niet beschouwde als dissident, zijn in Holubs poëzie de speldenprikken jegens het communistische systeem niet mis te verstaan.

Holubs wetenschappelijke blik levert namelijk trefzekere observaties op: in zijn beknopte beschouwingen uit het begin van de jaren tachtig laat Holub zien hoe ideologiën met absurde logica hun bestaansrecht verdedigen door elke individuele en kritische stem uit te bannen. In het gedicht 'Beknopte beschouwing over kaarten' schrijft Holub over een groep soldaten die tijdens noodweer hopeloos verdwaalt in de Alpen. Wachtend op het onvermijdelijke einde vindt een van de soldaten een kaart in zijn rugzak. Met behulp van die kaart lukt het ze om dagen later terug te keren in het basiskamp. Een officier bestudeert de kaart, die een kaart van de Pyreneeën blijkt te zijn.

Op de vraag tot welk genre zijn beknopte beschouwingen behoren, gaf de dichter overigens een antwoord dat aan exactheid niets te wensen overlaat: beknopte beschouwingen, zo verklaarde Holub, 'zijn geen poëzie en geen proza; het zijn beschouwingen'.

Zonder keuze valt er weinig te kiezen

Twaalf jaar van kabinetten-Rutte met deelname van de middenpartijen heeft niet alleen tot verdere politieke fragmentatie geleid, maar ook tot murw geslagen kiezers. Wat de uitslag van de verkiezingen ook was, het beleid bleef min of meer hetzelfde. De doorbraak van de BBB moet in dit licht worden gezien.

TOM VAN DER MEER

Hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam

Wie de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 wil begrijpen, moet terug naar 2012. Sinds 2012 wordt Nederland onafgebroken bestuurd door brede middencoalities. Met name onder Rutte II kon een brede waaier van middenpartijen – CDA, CU, D66, GL, PvdA, SGP, VVD – zich in meer of mindere mate herkennen in de compromissen van het regeerakkoord. Voor de partijen die deze brede middencoalities steunen, is het moeilijk geweest om zich inhoudelijk te profileren. Maar twaalf jaar middencoalities maakte ook de vorming van een herkenbare oppositie onmogelijk.

Vanuit tegengestelde flanken kon van een verenigde oppositie, als alternatief voor de coalitie, geen sprake zijn. De Nederlandse politiek raakte gestructureerd volgens de tegenstelling tussen de macht en de uitdagers, het centrum en de flanken. En werd daarmee alternatiefloos.

Dat was een probleem. Een kern van politiek is de formulering van alternatieven en de vorming van alternatieve meerderheden. Kiezers hebben behoefte aan keuze, want zonder keuze valt er weinig te kiezen. Weliswaar kent

Nederland bijzonder veel politieke partijen, maar dat betekent niet dat er ook daadwerkelijk voldoende keuze bestaat.

Juist in een versplinterd partijlandschap vereist keuze ook een uitzicht op rivaliserende, alternerende meerderheden. Daar ontbreekt het aan. Partijen maken voor de verkiezingen niet duidelijk welke alternatieve meerderheidscoalities op tafel liggen. Er is geen dominant conflict dat structuur biedt aan de verkiezingen, geen uitzicht op een realistisch alternatief voor de zittende coalitie. Daardoor heeft de kiezer uiteindelijk weinig te kiezen.

Dit probleem is na elf jaar van middencoalities steeds groter geworden. Het heeft bovendien bijgedragen aan twee belangwekkende gevolgen, die in 2023 samenvielen: een breuk in het partijstelsel, en laag vertrouwen in de politiek.

De breuk in het partijstelsel

Decennialang werd het Nederlandse partijstelsel gedomineerd door twee electorale blokken: een links blok (PvdA, GroenLinks, SP,

PvdD) en een rechts blok (VVD, CDA, LPF, PVV, FVD). Veel kiezers waren trouw aan een van de twee blokken; zwevende kiezers landden bijna altijd in hetzelfde blok. Electorale verschuivingen en electorale versplintering vond goeddeels plaats binnen deze blokken. Alleen D66 was aantrekkelijk voor kiezers uit beide blokken. Hoewel D66 voor kiezers niet functioneert als brug tussen links en rechts, kon de partij die rol wel vervullen in de Tweede Kamer.

Het is niet evident dat een fusie tussen PvdA en Groen-Links de kans op een alternatieve meerderheid vergroot

Maar in recente jaren is die structuur veranderd. Het rechterblok is in tweeën gescheurd tussen een centrumrechts blok dat bestuurt (VVD, CDA) en een radicaal-rechts blok (PVV, FVD) dat dat niet doet. Waar kiezers van VVD en CDA voorheen ook in groten getale PVV en FVD overwogen — en vice versa — is die uitwisseling goeddeels opgedroogd. Met deze breuk ontstond ruimte voor een partij die meer uitgesproken is dan centrumrechts en die meer aanspraak maakt op bestuursdeelname dan radicaalrechts. In Vlaanderen is die partij de N-VA. In 2019 was die partij in Nederland de FVD, althans voordat Forum herhaaldelijk imploedeerde en ongehoord radicaliseerde.

In 2023 kon dit gat gevuld worden door de BBB. (JA21 leek zich in 2021 en 2023 eveneens te richten op deze positie, maar was in 2023 minder succesvol dan BBB.) De positie tussen centrumrechts en radicaal-rechts sluit aan op de eerste onderzoeken naar het profiel van de BBB-kiezer door onder andere Ipsos en Peil.nl. Die kiezer komt vooral van centrumrechtse en

radicaal-rechtse partijen, en plaatst zichzelf vooral in het politieke midden en rechts daarvan, en nauwelijks links van het midden.

Daarmee vervult de BBB voor kiezers op rechts de rol die D66 op links vervult: als een partij tussen twee blokken in. Het wordt interessant of de BBB — anders dan D66 — in staat zal zijn om de twee blokken weer aan elkaar te lijmen of om de andere partijen in de twee rechtse blokken structureel te verzwakken.

Laag vertrouwen in de politiek

Er was in 2023 dus ruimte voor de opkomst van een partij als de BBB, net als er ruimte was voor FVD in 2019. Toch trok de BBB in 2023 een aanzienlijk grotere groep kiezers dan FVD in 2019. Dat valt niet los te zien van het lage vertrouwen in de politiek. In 2019 lag dat vertrouwen nog op een voor Nederlandse begrippen hoog niveau; in 2023 was het ver weggezakt. Die daling zette vooral in het jaar 2021 door. Hoewel commentatoren vaak spreken over een vertrouwenscrisis, is het beter om dit een betrouwbaarheidscrisis te noemen. Het vertrouwen in de politiek daalde immers als reactie op een falen van de politiek op meerdere fronten.

Structureel is politiek vertrouwen hoog (1) wanneer de overheid onpartijdig is, (2) wanneer burgers zich goed vertegenwoordigd weten, (3) wanneer de economie goed presteert, (4) wanneer er geen endemische schandalen zijn, en (5) wanneer er verkiezingen zijn. In 2021 ging de politiek op meerdere aspecten onderuit.

Het beeld van een onpartijdige overheid kwam zwaar onder druk te staan onder invloed van grote schandalen (toeslagen; Groninger gas). De politiek bleek niet bij machte om deze endemische schandalen op te lossen. Sterker, 2021 werd een jaar van politiek solipsisme dat de inhoudelijke vertegenwoordiging van burgers in de weg zat. Na het beruchte 1 april-debat (over de positie van Mark Rutte na de ophef over 'Omtzigt functie elders') worstelde het politieke midden maan-

denlang met zichzelf om de vraag wie überhaupt aan tafel mocht zitten om te overleggen over de nieuwe coalitie. Uiteindelijk werd in het alternatiefloze midden een nieuwe coalitie gevormd uit exact dezelfde partijen die was afgetreden om het toeslagenschandaal.

Het zou pas vreemd zijn geweest als deze politiek *niet* zou hebben geleid tot een daling van het vertrouwen in deze generatie politici. Normaliter zijn verkiezingen een manier waarop kiezers de samenstelling van de Tweede Kamer weer in overeenstemming kunnen brengen met hun eigen voorkeuren. Een aanvullend probleem was echter dat de verkiezingen net twee weken achter ons lagen toen het midden met zichzelf in de knoop raakte. Nieuwe verkiezingen zouden dus nog lang op zich laten wachten.

In die omstandigheid was en bleef het vertrouwen in de politiek lange tijd laag. De potentie voor uitdagers, flankenpartijen en nieuwe partijen was daardoor in 2023 groter dan in 2019. Door het lage vertrouwen kon de BBB meer kiezers wegplukken van centrum-rechtse partijen (met name CDA en VVD) dan FVD in 2019. Ziehier het recept voor de doorbraak van de BBB.

Tweestrijd en issue-eigenaarschap

In de nieuwe structuur van drie electorale blokken is het voeren van een tweestrijd om de macht bijzonder lastig. Nu was poging tot een tweestrijd om de macht tussen de VVD en PvdA/GroenLinks toch al een moeilijk verhaal. Het ging immers om Statenverkiezingen, waarin de vraag welke partij de grootste is nog betekenislozer is dan anders. Bovendien wezen de peilingen voor de verkiezingen op wel drie partijen die een gooi zouden kunnen doen naar de grootste. En tot slotte hielp het niet dat de drie partijen (met omroep BNN/VARA en producent Jeroen Pauw) kozen voor een valse tegenstelling — *Linksom of rechtsom* — waarvan op voorhand duidelijk was dat de verkiezingsuitslag die nimmer waar zou kunnen maken.

Waarom koos de VVD dan toch voor een tweestrijd? In voorgaande jaren kon de VVD nog een beleidsarme leiderschapscampagne voeren, zoals met de bordkartonnen pop van premier Rutte in 2021. De VVD werd in die campagnes geholpen door andere partijen in het politieke midden die hun lijsttrekkers lanceerden als premierskandidaat, op het thema leiderschap dus. Ook populistische partijen probeerden het onderwerp leiderschap te adresseren, om zo hun retoriek over een gecorrumpeerde politieke elite uit te kunnen venten. Die focus op leiderschap als campagne-thema werkte vooral in het voordeel van de VVD (die op het thema leiderschap door de ervaring van Rutte de beste papieren op tafel kon leggen) en van de oppositiepartijen aan de flanken (die wantrouwende kiezers konden mobiliseren). Andere partijen in het politieke midden hadden er weinig baat bij. Alleen D66 kon in de laatste dagen van de campagne strategische stemmers van links verleiden, met het uitzicht op regeringsdeelname

In 2023 was een dergelijke campagne niet goed mogelijk, door de aantasting van Ruttés leiderschap na het 1 april-debat en door de verhoudingen in de peilingen. De VVD lekte kiezers aan de rechterkant. De VVD mikte op een tweestrijd om een uitweg te bieden. Bij een succesvolle tweestrijd lukt het twee partijen uit verschillende electorale blokken om de onderlinge verschillen zo op te kloppen dat het aandacht wegneemt van de andere partijen, dat de eigen thema's centraal komen te staan in de campagne, en dat strategische stemmers naar jouw partij overstappen. Dat lukte Balkenende en Bos in 2003, en Rutte en Samsom in 2012. Maar zo'n tweestrijd vereist een geschikte tegenstander op een geschikt thema.

Een tweestrijd met de PVV zou een groot risico zijn voor de VVD, omdat de PVV en niet de VVD in het beeld van kiezers eigenaar is van het thema immigratie. Een tweestrijd met de BBB zou een nog groter risico zijn. Niet alleen is de BBB eigenaar van het saillante thema stikstof, ook zouden de VVD en de BBB gedeels

strijden om dezelfde kiezers waardoor van een aanzuigende werking naar strategische kiezers nauwelijks sprake kon zijn.

De combinatie PvdA/GroenLinks was nog de meest aantrekkelijke tegenstander. In die tweestrijd zou de VVD een eigen kernthema – een sterke economie – kunnen uitspelen. En als de economie het hoofdthema zou worden van de verkiezingen, zou dat strategische kiezers weg kunnen trekken van rechtse rivalen die juist op dat thema geen eenduidig verhaal hebben.

De tactiek was de juiste, maar de strategie werkte niet. De aanzuigende kracht van de tweestrijd viel stil bij het ontbreken van werkelijke alternatieve meerderheden. In de structuur van drie blokken heeft geen van de blokken in zijn eentje uitzicht op een meerderheid.

Structurele uitdaging

Het uiteenvallen van het partijlandschap in drie electorale blokken stelt het politieke midden voor nieuwe uitdagingen. Kernvraag voor de komende jaren zal zijn hoe uit deze drie blokken rivaliserende meerderheden zijn te vormen, zodat er voor de kiezer ook binnen het systeem een reëel alternatief bestaat. Een systeem dat primair is opgebouwd uit twee blokken, zoals in Denemarken, is op dit mo-

ment moeilijk denkbaar. Een systeem waarin afwisselend twee van de drie blokken samenwerken (zoals de grote partijen in Nederland elkaar in de jaren tachtig en negentig afwisselden) vereist een enorme coördinatie binnen en tussen blokken.

Het is dus niet vanzelfsprekend dat die alternatieven gevonden worden. Toch is het een risico dat Nederland inmiddels al twaalf jaar geregeerd wordt door brede middencoalities waar nauwelijks een uniforme, door waarden gedreven oppositie tegen mogelijk is. Democratische politiek vereist alternatieven. Als het politieke midden die alternatieven niet vorm kan geven, dreigt verdere fragmentatie.

In dat licht moet ook gekeken worden naar de mogelijke fusie tussen PvdA en GroenLinks. Het is niet evident dat die fusie de kans op een alternatieve meerderheid vergroot. Dat vereist samenwerking met andere partijen; zeker ook (centrum-)rechtse partijen, aangezien het electorale zwaartepunt in Nederland al lange tijd rechts van het midden ligt. Met drie blokken is het alleen maar moeilijker geworden voor links om coherente meerderheden te vinden. Een partijfusie kan de coördinatie binnen het linkerblok vergemakkelijken, maar verandert op langere termijn weinig aan de noodzaak tot het vinden van een potentiële meerderheid die een alternatief kan bieden voor de stagnerende status quo.

Krapte op de arbeidsmarkt

Maak werk aantrekkelijker

De enorme krapte op de arbeidsmarkt komt niet door vergrijzing maar doordat meer werknemers van baan veranderen. In plaats van mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderen, moet de regering werkgevers stimuleren zittend personeel aan zich te binden en vooral nieuw personeel te werven onder degenen die nu niet werken.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

De stemming rond de arbeidsmarkt kan snel omslaan.¹ Twee jaar geleden maakten we ons nog zorgen over de mensen die hun baan dreigden te verliezen door de coronacrisis. Momenteel is echter de grootste zorg de krapte op de arbeidsmarkt en het tekort aan personeel. Alsof we na de coronacrisis plotse-ling overvallen zijn door een nieuw fenomeen, dat we niet hadden zien aankomen en dat nu ook nog eens structureel lijkt te zijn. Wat is er veranderd na de coronacrisis?

In dit artikel onderzoek ik wat de oorzaken zijn van de huidige arbeidsmarktkrapte en wat hiervoor de beste aanpak is. Ik verhelder eerst de begrippen arbeidsmarktkrapte en personeelstekorten, die veelal in één adem worden genoemd, maar toch op wezenlijk verschillende fenomenen duiden. Ik laat zien dat er van echte personeelstekorten feitelijk geen sprake is, maar dat de arbeidsmarkt wel krapper is geworden, doordat na de coronacrisis zoveel werknemers in beweging zijn gekomen en zijn overgestapt naar een andere baan.

De beste aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt is dan ook om — geheel tegen het dominante denken in — de baan-baanmobiliteit af te remmen. Dat vraagt vooral van werkgevers dat zij het werk in kwalitatief opzicht aantrekkelijker maken — want werknemers vertrekken vooral omdat hun huidige werk in dat opzicht tekortschiet. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij werkgevers ligt, kan de overheid dit wel ondersteunen door in het beleid meer de nadruk te leggen op duurzame arbeidsrelaties in plaats van op bevordering van mobiliteit.

Allereerst is het belangrijk scherper in beeld te krijgen wat er precies aan de hand is. De huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt het helderst in beeld gebracht met de zogenaamde spanningsindicator van het CBS (zie figuur 1).² Deze indicator geeft aan hoeveel openstaande vacatures er zijn voor iedere werkloze.

Midden in de eurocrisis in 2013 was er gemiddeld slechts 0,12 vacature per werkloze.

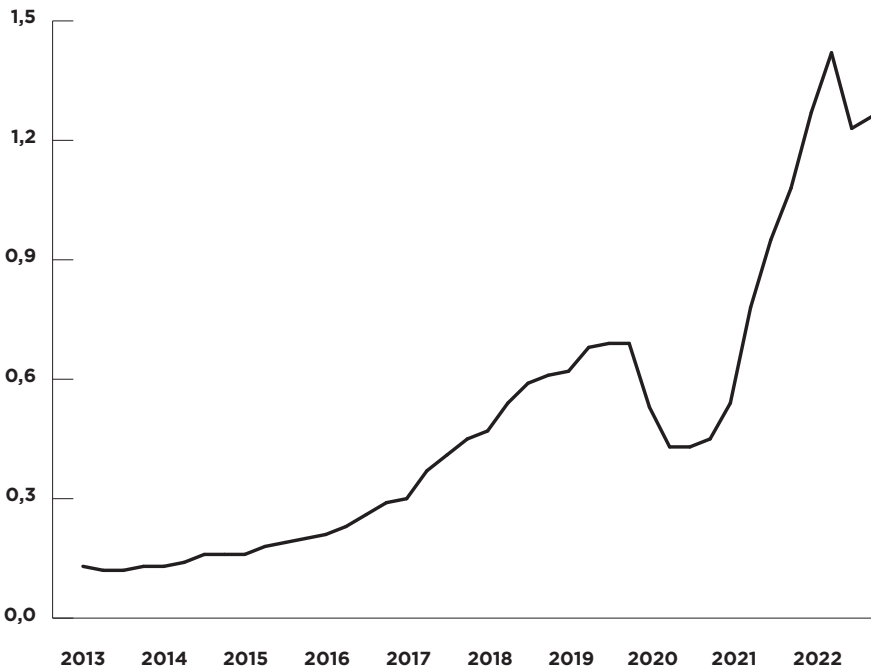
Anders gezegd: voor iedere vacature waren acht werklozen beschikbaar. Na de crisisperiode liep het aantal vacatures per werkloze geleidelijk op totdat er eind 2019 0,7 vacatures per werkloze waren. Er werd toen al van een krappe arbeidsmarkt gesproken, omdat er per twee vacatures maar zo'n drie werklozen beschikbaar waren.

Aan het begin van de coronacrisis in 2020 viel het aantal openstaande vacatures terug, maar in de loop van 2021 nam het aantal vacatures weer sterk toe. In het derde kwartaal van 2021 waren er voor het eerst evenveel openstaande vacatures als werklozen en in het tweede kwartaal van 2022 zelfs 1,4 vacature per werkloze. In de tweede helft van 2022 is dit weer iets teruggelopen tot ruim 1,2, maar het gaat nog steeds om een historisch groot aantal vacatures.

De cijfers van figuur 1 tonen inderdaad dat de arbeidsmarkt na de coronacrisis veel 'krapper' is geworden, maar zeggen nog niets over een personeelstekort. De verhouding tussen het aantal vacatures en het aantal werklozen kan de indruk wekken dat er te weinig mensen beschikbaar zijn om de openstaande vacatures te vervullen. Maar naast de werklozen zijn er ook nog bijna een half miljoen niet-werkenden tot 65 jaar die wel willen werken, maar niet als werkloos worden meegeteld omdat zij niet onmiddellijk beschikbaar zijn (bijvoorbeeld omdat zij eerst een opleiding willen afronden) of niet actief naar werk zoeken.

Bovendien worden vacatures natuurlijk niet alleen door werklozen vervuld. Sterker nog, op slechts een op de vijf vacatures wordt een werkloze aangenomen. Bijna de helft van de vacatures wordt vervuld door kandidaten

Figuur 1 *Spanning op de arbeidsmarkt (aantal openstaande vacatures per werkloze)*
(kwartaalcijfers, 2013-2022)



die al werk hadden en de rest door nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals schoolverlaters, herintreders (zoals jonge moeders die tijdelijk gestopt zijn met werken of langdurig zieken die hersteld zijn) en arbeidsmigranten. Als we het aantal openstaande vacatures afzetten tegen het totale aantal personen dat deze zouden kunnen vervullen, dan ontstaat een geheel ander beeld en is er van een 'personeelstekort' in kwantitatieve zin geen sprake (op kwalitatieve tekorten ga ik later in).

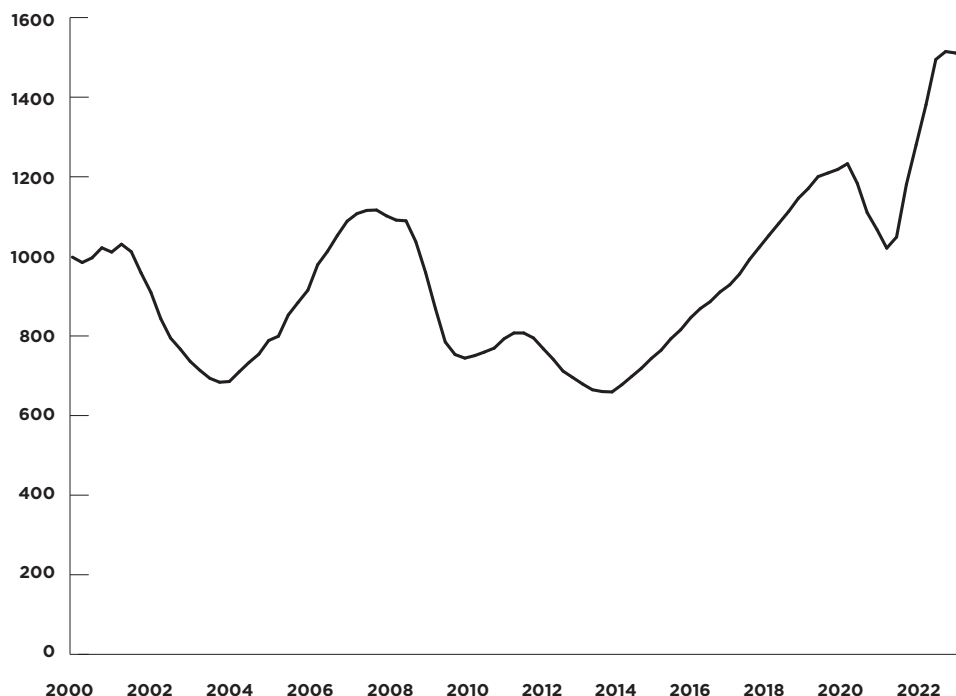
Wat veroorzaakt die krappe arbeidsmarkt? In plaats van naar het aantal openstaande vacatures op een bepaald moment, is het nuttiger om te kijken naar het aantal vacatures dat in een periode van een jaar ontstaat. Dit geeft meer inzicht in de dynamiek op de arbeidsmarkt. Sinds het begin van deze eeuw schommelde dat aantal tussen zeshonderd duizend en

1,1 miljoen, maar het afgelopen jaar schoot dit omhoog naar bijna 1,6 miljoen (figuur 2). Dit betekent dat er op iedere vijf of zes banen één vacature is ontstaan, een ongekend hoog aantal.

De beste aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt is om te zorgen dat minder mensen van baan wisselen

Wat verklaart dit grote aantal? Laten we een paar veel gehoorde verklaringen langslopen. De vergrijzing wordt meestal als eerste

Figuur 2 Aantal ontstane vacatures op jaarbasis (x 1.000) (kwartaalcijfers, 2000-2022)



genoemd. 'Het is vooral de vergrijzing die de arbeidsmarkt parten speelt', stelt bijvoorbeeld UWV-arbeidsmarktexpert Rob Witjes: 'In de tweede helft van dit decennium zullen we de gevolgen daarvan nog meer gaan voelen.'³

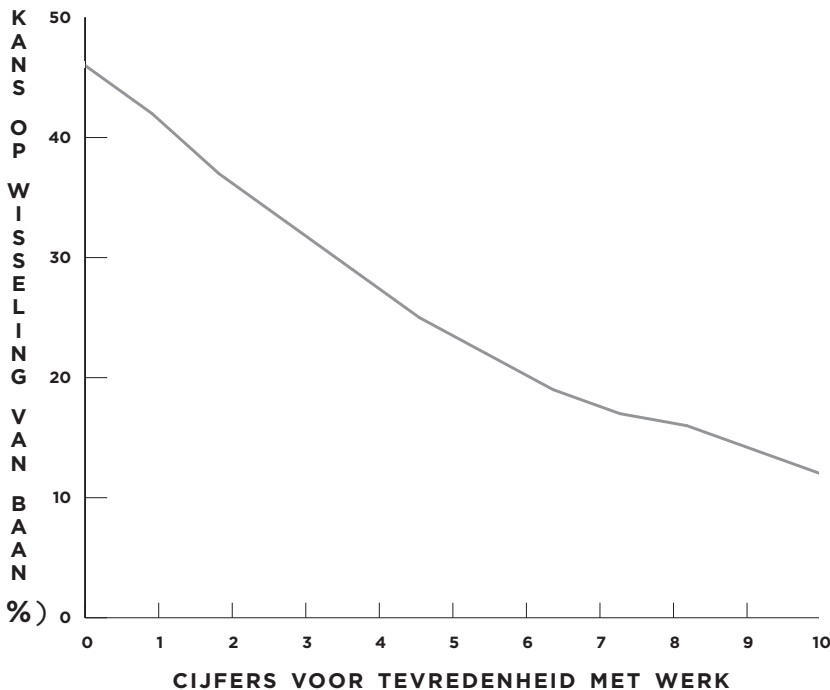
Maar dat is natuurlijk geen nieuw fenomeen. In 2008 waarschuwde de commissie-Bakker al voor een structureel tekort aan arbeidskrachten als gevolg van de vergrijzing. Deze commissie werd echter binnen een paar maanden ingehaald door de kredietcrisis, waardoor het voorspelde tekort aan mensen razendsnel omsloeg in een tekort aan banen. Krijgt de commissie-Bakker vijftien jaar later alsnog gelijk?

Jaarlijks stoppen zo'n 150.000 mensen (van 55 jaar en ouder) met werken vanwege pensionering of arbeidsongeschiktheid. Dat is inderdaad zo'n 50.000 meer dan ten tijde van de commissie-Bakker. Maar als we dit getal afzet-

ten tegen de 1,6 miljoen vacatures die het afgelopen jaar zijn ontstaan, blijkt dat ouderen die de arbeidsmarkt verlaten minder dan 10% daarvan verklaren. Ook het feit dat het aantal vacatures na de coronacrisis pijlsnel omhoog is geschoten duidt erop dat de vergrijzing niet de belangrijkste oorzaak is, want dat is een veel geleidelijker proces.

Wordt het grote aantal vacatures dan verklaard door het feit dat er na de coronacrisis zoveel nieuwe banen zijn bijgekomen? Inderdaad kende het afgelopen jaar een recordgroei van ruim 400.000 banen van werknemers. Dat is meer dan we ooit eerder hebben meegemaakt, maar ongeveer de helft hiervan was een inhaalslag na het banenverlies tijdens de coronacrisis. Niettemin verklaren die nieuwe banen toch niet meer dan een kwart van het totale aantal ontstane vacatures.

Figuur 3 Relatie tussen de tevredenheid met het werk in 2019 en de kans dat iemand in 2021 van baan is veranderd



Een miljoen vacatures die het afgelopen jaar zijn ontstaan, twee derde van het totaal, betreft vervangingsvraag. Deze vacatures zijn ontstaan doordat werknemers hun baan hebben verruild voor een andere baan. Ongeveer een op de acht werknemers heeft het afgelopen jaar een andere baan gevonden.⁴

Dat in een aantrekkende economie meer werknemers van baan veranderen, is een bekend fenomeen. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben. Als de werkgelegenheid groeit, zoals na de coronacrisis, zien meer mensen kans hun positie te verbeteren door een andere baan te zoeken. Iedere werknemer die van baan wisselt, vervult weliswaar een vacature, maar creëert in beginsel ook weer een nieuwe vacature bij zijn of haar oude werkgever. Zo kan er een keten van nieuwe vacatures ontstaan, waar pas een einde aan komt als een werkgever een sollicitant zonder werk aanneemt, zodat er niet elders een nieuwe vacature ontstaat, of besluit een vertrekkende werknemer niet te vervangen.

Aangezien het gemiddeld zo'n drie maanden duurt voordat een vacature wordt vervuld, leidt een keten van vier werknemers die van baan veranderen ertoe, dat er op jaarbasis één openstaande vacature bijkomt. Het lijkt erop dat na de coronacrisis veel werknemers in beweging zijn gekomen, waardoor er opvallend lange vacatureketens zijn ontstaan en het aantal openstaande vacatures sterk is gegroeid.

Uit deze analyse volgt onmiddellijk hoe het aantal openstaande vacatures en daarmee de 'spanning' op de arbeidsmarkt kunnen worden verminderd: minder werknemers moeten van baan veranderen en werkgevers moeten meer mensen aannemen die (nog) niet (in Nederland) werken. In beide gevallen zullen er minder nieuwe vacatures ontstaan en zal ook het aantal openstaande vacatures kleiner worden. Ik richt me hierna vooral op de eerste factor, het verminderen van de baanbaanmobiliteit, maar ga daarna ook in op het aannemen van niet-werkenden.

Vertrekkende werknemers zijn minder tevreden

Het aantal werknemers dat van baan verandert, wordt niet alleen beïnvloed door het aantal vacatures dat wordt opengesteld (de 'pull'-factor), maar ook door de mate van (on)tevredenheid van werknemers met hun huidige baan (de 'push'-factor). Die laatste factor krijgt doorgaans minder aandacht, maar vormt waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor het grote aantal vacatures.

Ongeveer een op de acht werknemers heeft het afgelopen jaar een andere baan gevonden

Met behulp van de *Waarde van Werk Monitor*⁵ van de Universiteit van Amsterdam kunnen we werknemers die tussen 2019 en 2021 van baan zijn veranderd, vergelijken met werknemers die in beide jaren dezelfde baan hadden.⁶ Wat blijkt? De baanwisselaars waren in 2019 minder tevreden met hun baan dan degenen die niet van baan zijn veranderd. De eersten gaven voor de tevredenheid met hun baan gemiddeld het cijfer 7,3, de laatsten het cijfer 7,7.

Van de werknemers die in 2019 een 6 of lager aan hun werk gaven (15% van alle werknemers) was in 2021 26% van baan veranderd, van degenen die in 2019 een 9 of 10 aan hun werk gaven (20% van de werknemers) was dit slechts 13%. Figuur 3 geeft het geschatte verband weer tussen de tevredenheid met het werk in 2019 en de kans dat men in 2021 van baan is veranderd.

Medewerkers binden met leuk werk

De meest effectieve strategie om het aantal vacatures te beperken, is dus dat bedrijven en

instellingen zittende werknemers aan zich binden door te zorgen dat zij meer tevreden zijn met hun werk. Wat bepaalt nu die (on)tevredenheid met het werk?

Economen stellen vaak dat mensen van werkkring veranderen om er financieel beter van te worden. Als dat juist zou zijn, is het voor werkgevers vooral van belang om niet

minder en liefst iets meer te betalen dan concurrenten. Dit gaat echter uit van de klassieke economische veronderstelling dat werken een last is en dat mensen alleen bereid zijn te werken als zij daarvoor financieel gecompenseerd worden.

Natuurlijk is de beloning niet onbelangrijk. Het overgrote deel van de werkenden heeft

Lindi over werken in de horeca



Ben je wel eens met een baan gestopt omdat je ontevreden was?

'Tijdens corona werkte ik bij een restaurant in Amsterdam waar ik het niet naar mijn zin had. Het was een van de weinige horeca-plekken die toen mensen zochten, maar toch ben ik weggegaan. De collega's waren heel gezellig, maar ik was helemaal niet blij met het management en de eigenaar. Er werd heel veel druk op de werknemers gezet, en er werd misbruik van gemaakt dat iedereen heel jong was. We moeten veel uren achter elkaar maken. De manager en de eigenaren waren altijd aanwezig, en zaten dan aan de bar ons een beetje te commanderen. Dat was niet heel relaxed.'

Vind je je werk leuk?

'De horeca vind ik een leuke branche. Als barista leer ik nu veel over het product, over koffie zetten dus. Ik kan daar echt in groeien. En bij het koffietentje waar ik werk zijn veel vaste klanten, dat is gezellig.'

En je collega's?

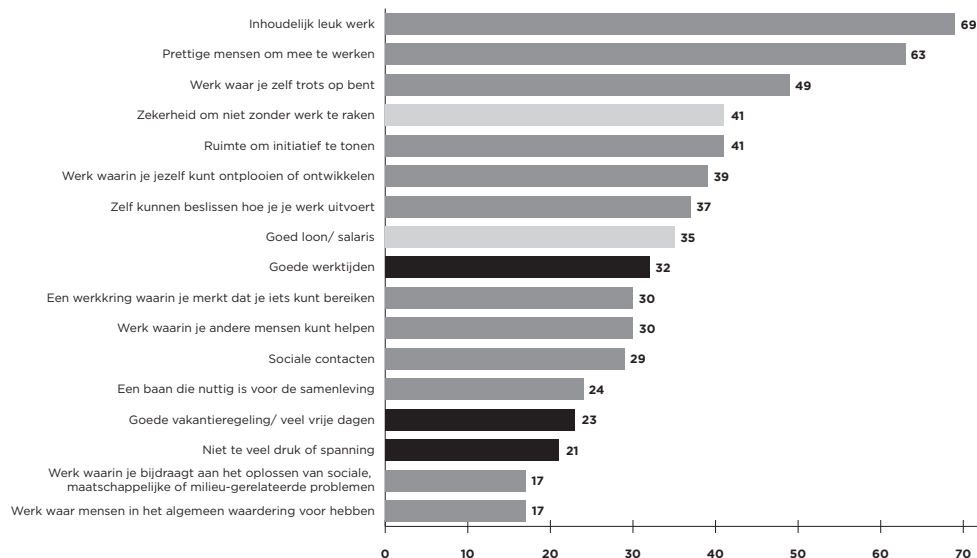
'Mijn collega's zijn super. Dat is wel heel erg belangrijk. Ons filiaal is pas open sinds augustus. We zijn een vaste en hechte groep. We hebben al drie bedrijfsuitjes gehad en sommige collega's spreek ik ook wel buiten werk.'

Ben je trots op je werk?

'Ik vind het leuk om te zien dat mensen kunnen genieten van de koffie die ik voor ze maak. En ik ben trots op wat ik allemaal bijleer. Uiteindelijk is het wel belangrijk om trots te kunnen zijn op wat je doet. Je moet er wel achter staan, en er tevreden over zijn.'

Wat zou je werk (nog) leuker maken?

'Laatst had ik een cursus voor vormpjes maken in het schuim op de koffie. Ik hoop dat we binnenkort weer zoiets gaan doen. Klanten waarderen het. Ik vertel graag over de soorten koffies die we hebben en het is fijn om cursussen te krijgen over ons vak.'

Figuur 4 Percentage van de werkkenden dat verschillende werkaspecten ‘zeer belangrijk’ vindt, 2021

het loon immers nodig om in het levensonderhoud te voorzien. Maar dat betekent allerm minst dat het loon de belangrijkste drijfveer is om van baan te veranderen. De *Waarde van Werk Monitor* biedt meer inzicht in de vraag wat mensen van belang vinden in hun werk en wat hun motieven zijn om van baan te veranderen.

Als werkkenden wordt gevraagd welke aspecten van het werk zij het belangrijkste vinden, dan scoren ‘inhoudelijk leuk werk’, ‘prettige mensen om mee te werken’ en ‘werk waar je zelf trots op bent’ het hoogst. Dit worden wel intrinsieke aspecten van werk genoemd, omdat zij betrekking hebben op de aard van het werk zelf. Deze worden in Figuur 4 met donkergrijze balken aangegeven.

Hiernaast zijn er de extrinsieke aspecten, de lichtgrijze balken, die betrekking hebben op de opbrengst van het werk in termen van loon en werkzekerheid. Werkzekerheid komt op de vierde plaats, maar het loon of salaris pas op de achtste plek, achter de intrinsieke aspecten ‘ruimte om initiatief te tonen’, ‘werk waarin je jezelf kunt ontplooiën of ontwik-

kelen’ en ‘zelf kunnen bepalen hoe je je werk uitvoert’. Nog lager scoort een aantal aspecten die betrekking hebben op de werktijd en werkdruk, aangegeven met zwarte balken, namelijk ‘goede werktijden’, ‘een goede vakantieregeling of veel vrije dagen’ en ‘niet te veel druk of spanning’.

Nu kan worden tegengeworpen dat werkkenden in dit onderzoek mogelijk sociaal wenselijke antwoorden geven. Het is misschien ‘not done’ om te zeggen dat je je loon heel belangrijk vindt. We kunnen echter ook meer indirect meten hoe belangrijk deze aspecten zijn, namelijk door na te gaan hoe zij samenhangen met de tevredenheid met het werk.

We hebben onderzocht in welke mate de vraag of de verschillende werkaspecten van toepassing zijn op het huidige werk, van invloed is op het cijfer dat men geeft aan de tevredenheid met het werk. Wat blijkt? De drie intrinsieke aspecten die de werkkenden als belangrijkste aanmerken, hebben ook veruit het grootste effect op de tevredenheid met het werk: ‘inhoudelijk leuk werk’, ‘prettige men-

sen om mee te werken' en 'werk waar je zelf trots op bent'.

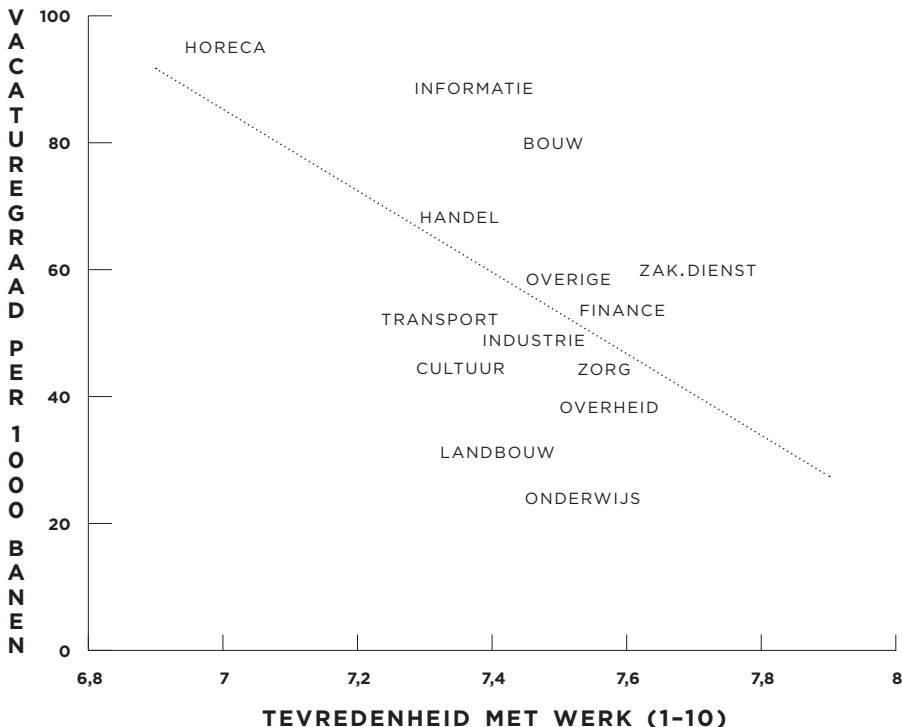
Daarna heeft ook 'niet te veel druk of spanning', ondanks het feit dat niet veel werknemers dit erg belangrijk noemen, een substantieel effect op de werktevredenheid. Een goed loon of salaris volgt pas op de zesde plaats. De werktevredenheid wordt ook sterk beïnvloed door de mate waarin men het werk als zinvol beschouwt⁷ en de mate waarin men op het werk bevlogen is.⁸

We vinden nog iets anders interessants. In veel gevallen heeft de afwezigheid van een werkaspect een veel sterker negatief effect op de werktevredenheid dan de aanwezigheid ervan een positief effect heeft. Meer concreet: wie het er (helemaal) mee oneens is dat het as-

pect 'inhoudelijk leuk werk' van toepassing is op het huidige werk, scoort anderhalve punt lager op tevredenheid met het werk dan wie antwoordt 'niet mee eens, niet mee oneens'. Wie het er (helemaal) mee eens is, is echter niet méér tevreden dan de laatste groep.

Hebben de werkaspecten die de tevredenheid het sterkst beïnvloeden ook het grootste effect op de kans dat een werknemer van baan verandert? Dit geldt inderdaad voor 'inhoudelijk leuk werk' en 'werk waar je zelf trots op bent'. Daarnaast verkleinen ook 'werkzekerheid' en 'ik kan in mijn baan zelfstandig werken' de kans dat iemand van baan verandert. Bij werkzekerheid kan dit overigens komen doordat werknemers met een minder zekere baan vaker gedwongen zijn van baan te ver-

Figuur 5 Relatie tussen de gemiddelde werktevredenheid in 2021 en de vacaturegraad (het aantal openstaande vacatures per 1.000 werknemers) in het tweede kwartaal van 2022



anderen, bijvoorbeeld doordat hun tijdelijke contract afloopt.

We concluderen dat een werkgever om personeel aan zich te binden, niet zozeer méér moet betalen — al is een redelijke beloning zeker gewenst — maar de werktevredenheid van zijn medewerkers moet proberen te vergroten door te bevorderen dat zij inhoudelijk leuk werk hebben, trots kunnen zijn op hun werk en zelfstandig kunnen werken.

Sectoren met minst tevreden werknemers hebben grootste personeelstekort

Nu zijn dit analyses op het niveau van individuen. Zijn die werkaspecten ook echt van belang om de arbeidsmarktkrapte te verminderen? In Figuur 5 laten we de samenhang zien tussen de gemiddelde tevredenheid met het werk in veertien bedrijfstakken (op basis van de *Waarde van Werk Monitor*) en de vacaturegraad in die bedrijfstakken (per 1000 werknemers) in het tweede kwartaal van 2022.

Inderdaad blijkt er een statistisch significante relatie te zijn. Een 0,5 punt lagere score op tevredenheid met het werk gaat samen met zo'n 35 punten hogere vacaturegraad. Helaas kunnen we alleen heel brede sectoren onderscheiden; zo omvat de zakelijke dienstverlening een breed scala aan verschillende activiteiten. Het is aannemelijk dat de samenhang bij een fijnmaziger indeling van sectoren nog sterker zou zijn.

Kijken we naar de afzonderlijke werkaspecten dan blijkt de vacaturegraad vooral samen te hangen met de mate waarin mensen vinden dat zij nuttig werk doen. Een hoge gemiddelde score op 'een baan die nuttig is voor de samenleving', 'werk waarin men bijdraagt aan het oplossen van sociale, maatschappelijke of milieu-gerelateerde problemen' en 'werk waarin men andere mensen kan helpen' hangen sterk negatief samen met de vacaturegraad. Dat is opmerkelijk, omdat deze werkaspecten vrij laag scoren op het lijstje van de belangrijkste werkaspecten. Het belang dat mensen aan maatschappelijk nuttig werk hechten, blijkt

sinds de coronacrisis echter duidelijk te zijn toegenomen. Het lijkt er dus op dat het bieden van maatschappelijk nuttig en zinvol werk steeds belangrijker wordt, zowel om werknemers te binden als om nieuwe medewerkers aan te trekken.

Een kwalitatieve mismatch?

Het binden van zittend personeel biedt uiteraard niet altijd een oplossing voor de personeelsbehoefte van een bedrijf of instelling. Als het personeelsbestand wordt uitgebreid of medewerkers met pensioen gaan, zal een werkgever op de externe arbeidsmarkt nieuw personeel moeten aantrekken. Als er minder werknemers van andere bedrijven op zoek gaan naar een andere baan, zullen die werkgevers vaker uit de pool van niet-werkenden moeten putten. Zoals we hebben gezien gaat het daarbij om aanzienlijk meer mensen dan alleen de officiële werklozen.

Loon is ondergeschikt bij het behoud van personeel; het gaat primair om de kwaliteit van het werk

Vaak werpen werkgevers tegen dat veel van die niet-werkenden niet over de juiste kwalificaties beschikken om hun vacatures te vervullen. Er zou sprake zijn van een kwalitatieve 'mismatch'. Werkgevers lijken echter wat snel te concluderen dat vraag en aanbod in kwalitatief opzicht slecht op elkaar aansluiten als zich geen kandidaat meldt die precies over de gevraagde kwalificaties beschikt. Veelal kan men immers ook de vacature-eisen aanpassen.

Een alternatieve oplossing is om de vacature intern door een zittende medewerker te la-

ten vervullen, eventueel na enige bijscholing. Die medewerker zal dan veelal weer door een andere collega moeten worden vervangen. Zo ontstaat er een interne keten van vacante functies, die eindigt als er een functie vrijkomt waarvoor een geschikte externe kandidaat kan worden gevonden. Het voordeel van zo'n interne vacatureketen binnen een organisatie boven een externe vacatureketen is dat het management zelf kan bepalen op welk moment een medewerker doorschuift naar een andere functie, zodat er geen verstoring van het productieproces optreedt. Een ander belangrijk voordeel is dat veel medewerkers zich graag in hun werk verder ontwikkelen en hierdoor minder geneigd zullen zijn op zoek te gaan naar een andere baan.

Er is nog een andere reden om de geluiden over een kwalitatieve mismatch te relativeren. Met enige regelmaat valt te horen dat er met name in (semi-)publieke sectoren als het onderwijs en de zorg een groot tekort aan gekwalificeerd personeel dreigt. Er zouden

simpelweg te weinig gekwalificeerde docenten en verpleegkundigen zijn. Het werkelijke probleem is echter dat veel professionals niet (meer) werken in de sector waarvoor zij zijn opgeleid. Zo werkt zo'n 40% van degenen die een opleiding voor het onderwijs hebben gevolgd niet (meer) in het onderwijs en een derde van de werkenden die zijn opgeleid voor gezondheidszorg of welzijn werkt niet (meer) in die sector.

In de sector zorg en welzijn stroomden in het tweede kwartaal van 2022 ruim 72.000 medewerkers jonger dan 35 jaar uit.⁹ Dat is 15% van alle werknemers in deze leeftijdsgroep. Zij gingen niet in een andere zorg- of welzijnsinstelling werken, maar buiten de sector. Dit aantal uitstromers in een kwartaal is groter dan het totale aantal van 66.000 openstaande vacatures in zorg en welzijn. Als de sector er dus in zou slagen om gedurende één kwartaal alle jongere medewerkers vast te houden, zouden er in beginsel geen vacatures meer zijn. Voor zover er al een kwalitatieve 'mismatch' is, zou die dus

Fiona over werken in de ouderenzorg

Ben je trots op je werk?

'Het helpen van mensen zit in me. Als dat lukt, ben ik trots. De aandacht die je aan mensen kunt geven, en de regie die je ze toch nog kunt geven ook als ze dement zijn, maken het werk leuk.'

Ben je wel eens van baan veranderd omdat je je werk niet leuk vond?

'Ja. Een paar jaar geleden werkte ik als verzorgende-IG in een grote zorginstelling. Er was steeds minder geld voor de zorg en het was echt heel hard werken. Als ik naar huis ging na mijn werk, kon ik vaak wel huilen.

Het was een afdeling met gesloten deuren, mensen die heel zware zorg nodig hadden en eigenlijk met alles geholpen moesten worden. Met z'n tweeën haalden we alle twaalf bewoners uit bed.

Douchen gebeurde een keer per week, of soms ook een keer per twee weken. Vaker lukte niet, behalve als iemand zichzelf bevuild had, dan deden we dat natuurlijk wel.

Er was voor alles vreselijk weinig tijd. Als iemand naar het toilet moest, kon je die soms niet helpen.

Als iemand boos was, was er geen tijd even rustig met diegene te gaan zitten.

En als een van ons ziek was, stond de ander er alleen voor.

Je kunt mensen dan niet goed helpen. Soms moest ik achter iemand aan, en moest ik de groep even alleen laten. Maar deze mensen moet je niet alleen laten met elkaar. Soms is iemand agressief.

Boosheid zorgt voor veel onrust in de hele groep. Ik had daar stress van en het frustreerde me. Ik nam dat mee naar huis. Sommige collega's hadden dezelfde frustratie als ik. Er zijn daar wel meer medewerkers weggegaan.'

aanzienlijk worden gereduceerd als bedrijven en instellingen er beter in zouden slagen het zittende personeel aan zich te binden.

Naast het binden van zittende medewerkers en werven onder de grote groep niet-werkenden zijn er natuurlijk nog andere manieren om de krapte op de arbeidsmarkt te verminderen. Zo kan men deeltijders proberen te verleiden om meer uren te gaan werken (al is het twijfelachtig of een voltijdbonus, die veronderstelt dat geld het belangrijkste motief is, zal werken) en men kan werkzaamheden (versneld) automatiseren. Maar zolang werkgevers zich niet meer inspannen om zittend personeel aan zich te binden en niet-werkenden te werven, zijn andere benaderingen feitelijk dweilen met de kraan open.

Beter luisteren naar medewerkers

Ik concludeer dat de krapte op de arbeidsmarkt maar zeer ten dele voortkomt uit de vergrijzing en de sterke banengroei. De belangrijkste oorzaak is dat veel werknemers na de coronacrisis in beweging zijn gekomen en van baan zijn veranderd. Het meest effectief om de krapte aan te pakken is dan ook dat werkgevers hun zittende personeel meer aan zich weten te binden. Ik heb laten zien dat de beloning daarvoor niet het belangrijkste instrument is.

Werknemers veranderen vooral van baan als zij minder tevreden zijn met hun huidige werk en die (on)tevredenheid hangt meestal samen met kwalitatieve aspecten van het werk, zoals inhoudelijk leuk werk, trots kunnen zijn op je werk en zelfstandig kunnen werken. Daarnaast is in toenemende mate van belang dat medewerkers hun werk als zinvol en maatschappelijk nuttig ervaren.

Het is primair aan werkgevers zelf om het werk aantrekkelijker te maken. Hoe zij dit kunnen realiseren hangt natuurlijk sterk af van de aard van het bedrijf of de instelling en van de werkzaamheden. Maar de sleutel zou wel eens kunnen zijn dat werkgevers beter luisteren naar wat hun medewerkers willen en hen meer mogelijkheden bieden om zelf

te beslissen hoe zij hun werk uitvoeren en hoe het werk in het bedrijf of de instelling wordt georganiseerd.

De rol van de overheid is – afgezien van haar rol als werkgever – beperkt. Het belangrijkste is dat zij werkgevers niet de verkeerde signalen geeft. In de brief ‘Aanpak arbeidsmarktcrapte’ die het kabinet op 24 juni 2022 aan de Tweede Kamer zond,¹⁰ wordt de *lage* baanmobiliteit tijdens de coronacrisis als een van de oorzaken van de arbeidsmarktcrapte genoemd en worden verschillende instrumenten genoemd om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen.

Tevreden werknemers hebben vaak ‘inhoudelijk leuk werk’, ‘prettige mensen om mee te werken’ en ‘werk waar ze zelf trots op zijn’

Zoals ik in dit artikel heb betoogd, zal een dergelijke aanpak de krapte eerder vergroten dan verkleinen. Daarnaast wijst de brief wel op de wenselijkheid om meer niet-werkenden te werven. Maar er wordt bijna met geen woord gerept over het behouden van medewerkers en het voorkomen van uitstroom, met uitzondering van werknemers die zich dicht bij de AOW-leeftijd bevinden. Eenmaal wordt opgemerkt dat loonsverhogingen een rol spelen ‘om mensen aan te trekken en te behouden’ (p.10). Maar zoals ik heb laten zien, speelt het loon juist een ondergeschikte rol bij het behoud van personeel en gaat het primair om de kwaliteit van het werk.

Scholing en training, als onderdeel van een ‘leven lang ontwikkelen’, worden vooral gestimuleerd om mobiliteit naar een andere baan (bij voorkeur in een ‘kraptesector’) te bevorderen, maar nauwelijks om werkne-

mers te laten doorgroeien in hun huidige werk. Bovendien ligt de nadruk sterk op formele scholing en training, terwijl het meer zou moeten gaan om mogelijkheden voor werknemers om zich in hun werk zelf verder te ontwikkelen, doordat zij nieuwe taken krijgen die zij al doende, bijvoorbeeld met hulp van collega's, leren.

In plaats van een individueel scholingsbudget, zoals soms wordt bepleit, zouden werknemers een individueel recht moeten krijgen om zich binnen de organisatie verder te ontwikkelen door de functie te verrijken met nieuwe taken. Leidinggevenden zouden periodiek met hun medewerkers de wenselijkheid en

mogelijkheid voor verdere ontwikkeling moeten bespreken. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het bedrijf heeft minder behoefte om extern personeel aan te trekken doordat het openvallende functies intern kan vervullen en de medewerkers zullen meer gemotiveerd zijn om bij het bedrijf te blijven werken.

In dit artikel zijn enkele citaten opgenomen uit twee interviews: een met Fiona, als verzorgende met een vast contract voor 24 uur per week werkzaam voor een particuliere zorginstelling voor dementerende ouderen, het andere met Lindi die als barista voor een variërend aantal uren werkt bij een koffiebar.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van de presentatie die de auteur op 2 december 2022 gaf op de conferentie 'Waardevol werk'.
- 2 Het UWV berekent ook een spanningsindicator, maar die is op andere gegevens gebaseerd dan die van het CBS. In grote lijnen laten zij echter hetzelfde beeld zien.
- 3 UWV Kennisbrief, Krapte op de arbeidsmarkt vergt gezamenlijke aanpak.
- 4 Volgens de meest recente CBS-cijfers gaat het zelfs om ruim 1,4 miljoen werknemers die van werkgever zijn gewisseld, maar deze cijfers zijn door een nieuwe meetmethode niet vergelijkbaar met oudere cijfers.
- 5 Onderdeel van het *Waarde van Werk*-onderzoek dat onderzoeksinstituut AIAS-HSI (Universiteit van Amsterdam) uitvoert. Zie www.waardevanwerk.eu voor meer informatie.
- 6 Het gaat om 152 respondenten die van baan zijn veranderd en 722 die niet van baan zijn veranderd.
- 7 Dit wordt gemeten met de uitspraken: 'Het werk dat ik doe is belangrijk', 'Mijn werk doet er toe', 'Ik vind het werk dat ik doe de moeite waard' en 'Mijn werk is zinvol'.
- 8 Dit wordt gemeten met de uitspraken: 'Op het werk zit ik vol energie', 'Ik ben enthousiast over mijn baan' en 'De tijd vliegt voorbij als ik aan het werk ben'.
- 9 De cijfers voor de sector zorg en welzijn zijn ontleend aan <https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/>.
- 10 C.E.G. van Gennip, C.J. Schouten, M.A.M. Adriaansens et al. (2022). Aanpak arbeidsmarkt-krapte. Brief van 24 juni 2022 aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

The only way is up

Zomer vorig jaar werd de Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen in het Europees Parlement aangenomen. Nederland en de andere lidstaten werken nu aan de vertaling hiervan in hun nationale wet- en regelgeving. Minder loonongelijkheid en hogere minimumlonen zullen het gevolg zijn.

AGNES JONGERIUS

Delegatieleider PvdA in het Europees Parlement

Het was 16 juli 2019: Ursula von der Leyen presenteerde zich als de kandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie. Zij was niet een van de zogenaamde Spitzenkandidaten, die campagne hadden gevoerd tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement. Voorgedragen door de combi van Merkel en Macron probeerde zij achterdochtige Europarlementariërs voor zich te winnen.

In haar allereerste speech voor het Europees Parlement hengelde zij nadrukkelijk ook naar de steun van de linkerkant van het parlement. In de speech noemde zij de plannen voor een *Green Deal* voor Europa en voor eerlijke belasting voor de Techgiganten. Mijn oren spitsten zich bij de passage over het benutten van ons aller potentieel: de mensen, in al hun diversiteit, met al hun talenten.

‘Hardwerkende families in Europa hebben het moeilijk om de eindjes aan elkaar te knopen. Ik wil dat werken loont’, zei Von der Leyen. ‘Iedereen die voltijds werkt, moet een minimumloon verdienen waarvan je een fatsoenlijk leven kunt leiden.’ Zij stelde daarom als commissievoorzitter voor met een voorstel te komen voor toereikende minimumlonen.

Natuurlijk riepen de woorden van de kandidaat-commissievoorzitter scepsis op. Bijvoorbeeld bij de werkgeversorganisaties in Eu-

ropa. Europa dat zich met loonontwikkeling zou gaan bemoeien? Dat was toch ongekend. Ook de rechtervleugel in het parlement was gewend slechts op de interne markt en concurrentiekracht te tamboereren. Verhoging van de lonen, wat zou dat wel niet betekenen voor het midden- en kleinbedrijf? Of voor de grote bedrijven die op de wereldmarkt actief zijn?

Voor mij was de aankondiging van Ursula von der Leyen een zeer welkome erkenning van het feit dat het minimumloon in bijna alle Europese lidstaten ontoereikend is. In de nasleep van de bankencrisis van 2008 waren de Europese instituties streng geweest: landen als Griekenland, Portugal en Ierland kregen de dwingende aanbeveling om bij de opschoning van hun overheidsfinanciën de minimumlonen te verlagen. In veel Midden- en Oost-Europese landen hadden regeringen ingezet op lage lonen als antwoord op sterke concurrentie voor hun eigen bedrijven op de Europese interne markt.

Maar ook in Nederland was het minimumloon achtergebleven. Hoe was dat nou mogelijk? Wij kennen in Nederland toch de wettelijke koppeling van de minimumlonen – evenals de AOW en andere uitkeringen – aan de gemiddelde loonontwikkeling? Rechtste

partijen hebben in de afgelopen decennia wel vaak pogingen ondernomen om deze koppeling af te schaffen. Vaak met het argument dat een te hoog minimumloon ten koste gaat van de werkgelegenheid. Onder druk van de enorme jeugdwerkloosheid in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd met name het minimumjeugdloon behoorlijk hard aangepakt.

Terecht heeft de vakbond FNV het initiatief genomen voor een campagne voor een hoger minimumloon: de #voor14-campagne, pleitend voor een minimumuurloon van € 14. Een fikse verhoging van het minimumuurloon (in 2022) van € 10,21 bij een 38-urige werkweek. In het materiaal van deze campagne wijst de FNV op het feit dat mensen met een minimumloon misschien nog net genoeg verdienen om de huur, de zorgverzekering en de boodschappen te betalen, maar niet voldoende om onverwachte kosten als een kapotte wasmachine of het schoolreisje van de kinderen te kunnen opvangen.

Hoe het komt dat het minimumloon niet toereikend is, wordt nu zeer helder onderbouwd in het artikel hierna, door Wiemer Salverda, emeritus-hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid aan de Universiteit van Amsterdam. Hij beschrijft dat ondanks de bestaande koppeling, ondanks de extra verhoging van 10% per januari van dit jaar om de gestegen inflatie bij te houden en ondanks de extra aanpassing in januari 2024 door de invoering van een minimumuurloon, het minimumloon geen garantie biedt op een toereikend huishoudinkomen. En precies dat was paradoxaal genoeg het streven bij invoering in 1969 van het wettelijk minimumloon in Nederland: een toereikend huishoudinkomen waarvan je kunt rondkomen en dat meebeweegt met de ontwikkeling van de welvaart.

Salverda toont aan dat de koppeling van het minimumloon aan louter de stijging van de cao-lonen niet echt leidt tot de welvaarts-vaste minimumlonen. Want de stijging van de cao-lonen bepalen volgens Salverda slechts 40% van de loonontwikkeling van de werkne-

mers in ons land. De werknemers ontvangen ook extra periodieken of toeslagen voor bijzondere prestaties en dergelijke. Zo stijgt de koopkracht van de echt verdiende lonen, maar daalt de koopkracht van het minimumloon.

Daarnaast is de werkende populatie veranderd sinds 1969: minder éénverdieners en meer huishoudens met anderhalf- of tweeverdieners. Terwijl het argument tegen de extra verhoging van het minimumloon steeds hetzelfde bleef – verhoging van de minimumlonen leidt tot een afbraak van werkgelegenheid – is het bewijs voor deze stelling volgens Salverda nooit geleverd. Sterker nog, toen Duits-

Toen Duitsland in 2015 voor de eerste maal een algemeen wettelijk minimumloon invoerde, groeide de werkgelegenheid in plaats van dat deze daalde

land in 2015 voor de eerste maal een algemeen wettelijk minimumloon invoerde, groeide de werkgelegenheid in plaats van dat deze daalde.

Vol overtuiging heb ik in de afgelopen jaren in het Europees Parlement gewerkt aan de Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen. Met deze richtlijn streven wij naar minder loonongelijkheid en naar hogere minimumlonen. Wij dragen de lidstaten op om in kaart te brengen of de koopkracht van het minimumloon voldoende is voor huur, boodschappen, kleding enzovoorts voor henzelf en hun familie. Wij suggereren om gebruik te maken van een zogenaamd mandje van goederen en diensten: kun je van het minimumloon een fatsoenlijk leven leiden? Dat is de leidende vraag.

Daarnaast vragen wij de lidstaten om de toereikendheid van het minimumloon te onderzoeken. De norm die de OECD (de Or-



September 2022, Agnes Jongerius juicht nadat in het Europees Parlement de Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen is aangenomen.

ganisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling) hiervoor hanteert, legt de lat op 60% van het bruto mediaanloon of 50% van het bruto gemiddelde loon. Het cijfer dat hier uitkomt, bepaalt de hoogte van het minimumloon.

En ja, Salverda heeft gelijk: de richtlijn schrijft de uitkomst van de toepassing van de genoemde index niet verplichtend voor. Niet omdat ik dat niet gewild had, maar omdat het huidige verdrag van Europa verplichtende loonzetting op Europees niveau verhindert.

Maar de richting is duidelijk: aanbevelingen tot een verlaging van het minimumloon behoren tot het verleden. In het vervolg is het credo: 'the only way is up'. De voorstellen van Wiemer Salverda voor een rechtvaardig loon én een rechtvaardig huishoudinkomen, kunnen allemaal prima onderbouwd worden met de tekst van de richtlijn. De Nederlandse regering is aan zet. Laten wij ervoor zorgen dat minister Karien van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het artikel onder ogen krijgt.

Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen

Het minimumloon is decennialang niet meegestegen met de groei van de welvaart. Geen wonder dat het onvoldoende is om fatsoenlijk van te kunnen leven. De oplossing: verhoog het minimumloon met 28% tot € 15,80, zorg dat de belasting op lage inkomens flink daalt en stel voor deeltijdbanen een minimumaantal van 25 uur per week in.

WIEMER SALVERDA

Wiemer Salverda is emeritus-hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid, Universiteit van Amsterdam

Vanaf 1 januari 2024 krijgen veel werknemers¹ die het minimumloon verdienen een forse loonsverhoging want dan gaat voor iedereen hetzelfde minimumuurloon gelden. Nu is het minimumuurloon nog afgeleid van het minimumloon per week, gedeeld door een werkweek van 40, 38 of 36 uur zoals afgesproken in de cao.² Wie nu 38 uur werkt, krijgt er volgend jaar voor de twee uur extra boven de 36 uur 5,5% loon bij, wie 40 uur werkt 11%. Het kabinet-Rutte IV adopteert hiermee het initiatiefwetsvoorstel dat Gijs van Dijk (PvdA) en Senna Maatoug (GroenLinks) vier jaar geleden indienden in de Tweede Kamer.

Deze verhoging van het minimumloon komt bovenop die van 10% per januari 2023. Een dergelijke verhoging is in geen 47 jaar vertoond.³ Het blijkt maar weer eens dat onder druk alles vloeibaar wordt, ook wat politiek al lange tijd bevroren is. Het minimumloon ligt nu duidelijk als probleem op tafel, want ook na deze twee substantiële verhogingen levert het minimumloon mensen nog steeds geen redelijke beloning voor hun werk op.

Het minimumloon biedt evenmin een garantie op een toereikend huishoudinkomen waarvan je kunt rondkomen en dat meebeveegt met de ontwikkeling van de welvaart. En dat zou wel het streven moeten zijn; het was ook het doel van het minimumloon toen het werd ingesteld in 1969.

Europese Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen

In de strijd om het minimumloon structureel te verbeteren kan de onlangs aangenomen Europese Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen steun bieden. Deze werd in oktober vorig jaar afgekondigd door de Europese Unie. Nederland moet uiterlijk 15 november 2024 voldoen aan de Richtlijn. Doel van de Richtlijn is om alle werknemers een billijke beloning te verschaffen voor een behoorlijke levensstandaard van hen en hun gezin en om armoede onder werkenden te voorkomen.

Belangrijk is ook dat naast de Richtlijn een Europese Aanbeveling voor een Toereikend

Minimuminkomen in aantocht is die beoogt de armoede zo veel mogelijk relatief te definiëren, liefst op een niveau van 60% van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. (De mediaan betreft het middelste inkomen of loon als je alle inkomens of lonen van laag naar hoog op een rij zet.) Ook het coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en ChristenUnie *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* stelt een relatieve definitie van armoede in het vooruitzicht (p. 24).

De Richtlijn verplicht lidstaten een procedure in te voeren voor het niveau en de indexatie van een toereikend minimumloon, die rekening houdt met kosten van levensonderhoud, het niveau en de ontwikkeling van lonen en loonverdeling en van productiviteit. Aanbevelen *maar niet verplicht* worden hiervoor als houvast geboden de ‘indicatieve referentiewaarden die gewoonlijk op internationaal niveau worden gebruikt zoals 60% van het mediane brutoloon en 50% van het gemiddelde brutoloon’.

In de politieke werkelijkheid zou het dus anders kunnen uitvallen omdat de Richtlijn niet in deze details verplichtend is. De uitdaging is om dat te voorkomen en de minimumloondiscussie juist verder te voeren geïnspireerd door de Europese benadering, omdat die minimumloon én minimuminkomen weer een rechtvaardige plaats kan geven in de verdeling en ontwikkeling van de welvaart.

De Europese Richtlijn ziet het minimumloon dus het liefst gesteld op het niveau van hetzij 60% van het mediane loon, hetzij 50% van het gemiddelde loon. Ons huidige minimumloon ligt daar aanzienlijk onder. Het

Om te voldoen aan de Europese Richtlijn zou het Nederlandse minimumloon opgetrokken moeten worden met ten minste 28% tot € 15,80 per uur

bedroeg in 2021 46% van het mediane loon en 39% van het gemiddelde.⁴ Om te voldoen aan de Richtlijn moet het Nederlandse minimumloon opgetrokken worden met 28% (gemiddeld loon) of 29% (mediaan loon). Dat impliceerde anno 2021 het veelgenoemde minimumuurloon van € 14, en voor 2023 betekent het een minimumuurloon van ruwweg € 15,80 (in plaats van de huidige € 12,40).⁵

De Richtlijn beoogt voor de indexatie koppeling van het minimumloon aan het *verdiende* loon. Traditioneel is het Nederlandse mini-

Maatregelen voor een rechtvaardig loon én huishoudinkomen

- ▶ Verhoog het Nederlandse minimumloon tot het niveau van de Europese Richtlijn. Dit betekent een verhoging van het bruto minimumloon met 28%.
- ▶ Baseer indexatie van het minimumloon voortaan niet op het cao-loon maar op het verdiende loon.
- ▶ Verhoog de belasting voor rijkere tweeverdieners ter compensatie van de voordelen van een hoger minimumloon voor tweeverdienershuishoudens.
- ▶ Verlaag de belasting op het nieuwe, hogere minimumloon zodanig dat het netto voldoende is om de armoede weg te nemen.
- ▶ Stel voor deeltijdbanen een minimaal aantal van 25 uur per week in.

mumloon gekoppeld aan de ontwikkeling van de *cao-lonen*, die werkgevers en vakbeweging met elkaar overeenkomen. Die zijn echter sterk achtergebleven bij de verdiende lonen en daarmee bij de welvaartsontwikkeling.

Van 1979 tot 2021 steeg de koopkracht van verdiende lonen met 22%, maar daalde die van *cao-lonen* met 6%.⁶ Het minimumloon verloor in deze periode 18% aan koopkracht omdat die koppeling aan *cao-lonen* ook nog eens vaak buiten werking is gesteld.

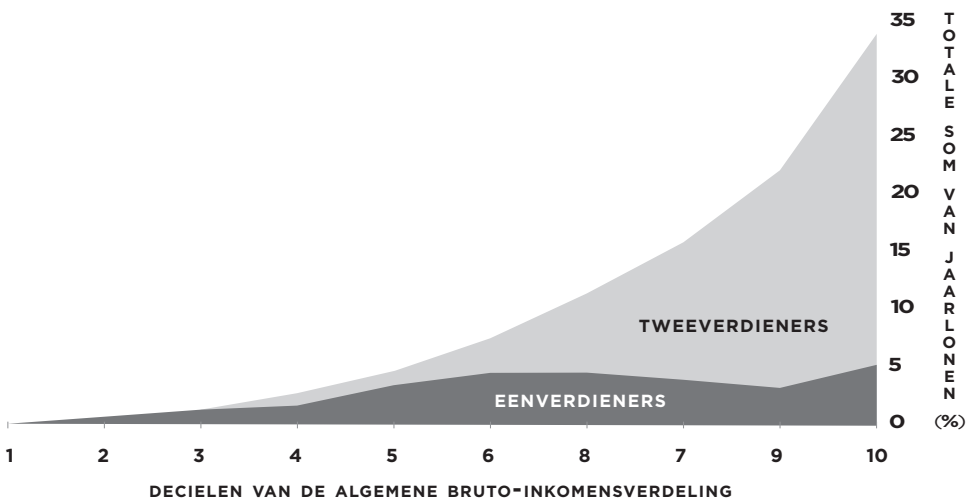
De *cao-lonen* zijn dus niet geschikt gebleken om de ontwikkeling van het minimumloon aan te koppelen. Hun economische betekenis is ook onvoldoende om het hele bouwwerk van sociale uitkeringen te schragen dat op het minimumloon berust. *Cao-lonen* bepalen slechts 40% van de loonontwikkeling. Dat komt door incomplete *cao-dekking*, verplichtingen van buiten de *cao's* – zoals belasting en (pensioen)premies – en ook loondrift: bijvoorbeeld extra periodieken, toe-

slagen voor bijzondere prestaties, schaarste op de arbeidsmarkt en dergelijke.⁷

De financiële sector illustreert dat treffend: van 1995 tot 2021 stegen de *cao-lonen* hier met 8%, exact het nationale gemiddelde, maar de verdiende lonen groeiden explosief met 24%.⁸ Afgenomen vakbondsmacht – een lagere organisatiegraad en geen vakbonds aanwezigheid op de werkvloer die individuele werkgevers aan centraal gemaakte afspraken kan houden⁹ – eist zijn tol.

Cao's die algemeen verbindend verklaard worden dankzij de organisatiegraad van werkgevers, bergen het gevaar in zich dat de uitkomst van onderhandelingen steeds meer in hun voordeel uitvalt. Met onderling gecoördineerde *cao-onderhandelingen* ontstaat er potentieel één nationale werkgever (monopsonie). Dit alles wordt versterkt door 'regulatory capture': de vakbeweging is meegegaan in het dominante denkraam dat loonmatiging goed is voor de werkgelegenheid

Figuur 1 Jaarlonen van huishoudens over de inkomensverdeling (2014)



Decielen bevatten telkens 10% van alle huishoudens gerangschikt van een laag inkomen (deciel 1 links) naar een hoog (deciel 10 rechts).

Leeswijzer: in inkomensdeciel 10 ontvangen eenverdieners 5,4% van de totale loonsom en tweeverdieners 33,8%.

aan de onderkant. Eeuwig durende matiging van cao-lonen is het gevolg wat tegelijk begrijpelijk maakt dat de verdiende lonen zoveel sterker zijn gestegen.

Ook toen het minimumloon werd ingesteld, werd al gediscussieerd over indexering op basis van verdiende lonen in plaats van cao-lonen. Dat is toen afgewezen bij gebrek aan adequate statistieken. Vijftig jaar later moet dat beter kunnen.¹⁰ Omdat verdiende lonen de grondslag vormen voor belasting- en premieheffing correspondeert dit ook beter met de financiering van uitkeringen.

Het is kortom van groot belang niet alleen de verhoging van het minimumloon maar ook de indexatie ervan serieus te nemen als middel om in de toekomst de positie van het Nederlandse minimumloon in de welvaartsverdeling zeker te stellen.

De overrompelende groei van tweeverdieners

Een andere ontwikkeling waar serieus naar gekeken moet worden is de opkomst van de tweeverdieners.¹¹ Die ontwikkeling heeft grote gevolgen gehad, omdat het loon dat iemand verdient en het inkomen waar de betreffende huishouding over beschikt niet langer met elkaar samenvallen.

Vergeleken met het jaar 1969 waarin de Wet minimumloon van start ging, is de structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt drastisch veranderd. Dat geldt uiteraard voor de aard van de bedrijvigheid maar zeker ook voor de samenstelling van de betaald werkende bevolking. Sinds het begin van de jaren zeventig, toen de belasting op inkomsten uit arbeid werd geïndividualiseerd, is het vooral voor vrouwen lonend geworden om een eigen inkomen te verdienen en is de arbeidsparticipatie in ons land continu gegroeid.

Daarmee groeide vooral het aantal huishoudens met twee of meer verdienende werknemers,¹² en ook hun bijdrage aan de top-10% van de inkomensverdeling.¹³ Het aantal eenverdieners daarentegen groeide de

afgelopen decennia slechts licht, en vooral aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Een- en tweeverdieners zijn te vinden op heel verschillende posities in de algemene inkomensverdeling, ingedeeld in decielen (figuur 1).¹⁴ Eenverdieners tonen nog het beeld

Indexeer het minimumloon voortaan op basis van de ontwikkeling van verdiende lonen, niet op die van de cao-lonen

zoals het vroeger algemeen was in de eenverdienersmaatschappij: de loonverdeling is haast identiek aan de inkomensverdeling. Een laag/hog uurloon betekende een laag/hog jaarloon — deeltijdwerk bestond niet — en dat betekende weer een laag/hog huishoudinkomen — één verdienster immers.

Dit beeld is volledig ingehaald door de tweeverdieners die meerdere lonen opstapelen tot hogere huishoudinkomens. Het merendeel van de tweeverdienershuishoudens bevindt zich in de bovenste helft van de inkomensverdeling. Om de top van de inkomensverdeling te bereiken moeten eenverdieners des te meer verdienen om de gecombineerde looninkomens van tweeverdieners te overtreffen.

Eenverdieners ontvangen 30% van alle loon, tweeverdieners 70%. Van de eenverdieners bevindt een kwart zich in de onderste helft van de inkomensverdeling (decielen 1 tot 5); van de tweeverdieners is bijna 100% in de bovenste helft te vinden.

Lonen in de top-10%, de hoogste deciel, tellen op tot 34% van alle loon. Tweeverdienershuishoudens zijn als een aardschol omhoog geschoven over eenverdieners heen met schokkende gevolgen voor de inkomensver-

deling.¹⁵ De dominantie van tweeverdieners heeft ook grote gevolgen voor de werkgelegenheid van laagbetaald werk en voor de armoede onder werkenden.¹⁶

Gevolgen van tweeverdieners voor de werkgelegenheid

Het meest gehanteerde argument sinds 1983 om het minimumloon relatief laag te houden was dat dit zou zorgen voor meer werkgelegenheid. Meer mensen zouden op die manier een baan kunnen vinden. Het verband tussen een lager minimumloon en meer werkgelegenheid is echter nooit bewezen (zie kader op pagina 33).

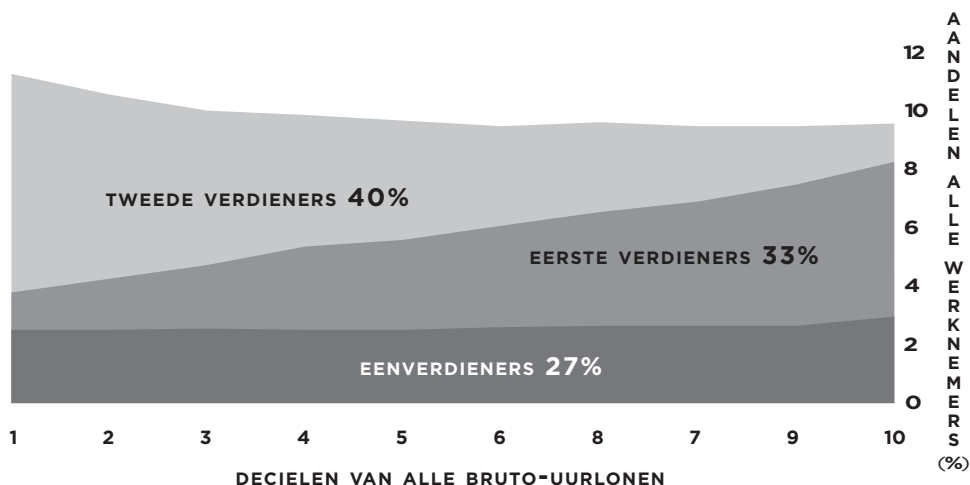
De wisselwerking tussen minimumloon en werkgelegenheid is door de opkomst van de tweeverdieners veel complexer geworden, maar in het beleid is daar nooit rekening mee gehouden. Om dat duidelijk te maken is

het nuttig onderscheid te maken tussen drie verschillende soorten ‘verdieners’ in huishoudens:

- ▶ de eenverdieners (27%)
- ▶ de tweeverdieners die in het huishouden het *meest* verdienen: eerste verdieners (33%);
- ▶ de tweede en eventuele overige verdieners in het huishouden die *minder* verdienen: tweede verdieners (40%).

De tweede en derde groep zijn vaak partners van elkaar maar niet in alle gevallen – denk aan eenoudergezinnen, kinderen en overige volwassenen. Die twee groepen tellen op tot bijna driekwart (73%) van de werknemers. Pure tweeverdieners vormen daarvan de hoofdmoot (50%). Drie- of meerverdieners vormen de rest: 7% eerste verdieners plus 16% overige verdieners, gemiddeld ruim twee per

Figuur 2 Uurlonen van individuele werknemers over de uurloonverdeling (2014)



Decielen bevatten hier telkens de werknemers die samen 10% van alle gewerkte uren leveren, gerangschikt van een laag bruto uurloon (deciel 1 links) naar een hoog bruto uurloon (deciel 10 rechts). Voor deeltijders is het benodigde aantal groter dan voor voltijders, wat meer dan 10% verklaart in decielen 1 tot 3. Leeswijzer: in uurloondeciel 10 vormen eenverdieners 3% van alle werknemers, eerste verdieners 5,2% en tweede verdieners 1,4%.

eerste verdiener. Zij maken tweede verdiener tot de grootste categorie werknemers (40%). Het is verrassend hoe weinig aandacht die krijgt in arbeidsmarktanalyses.

De dominantie van tweeverdiener heeft grote gevolgen voor de werkgelegenheid van laagbetaald werk

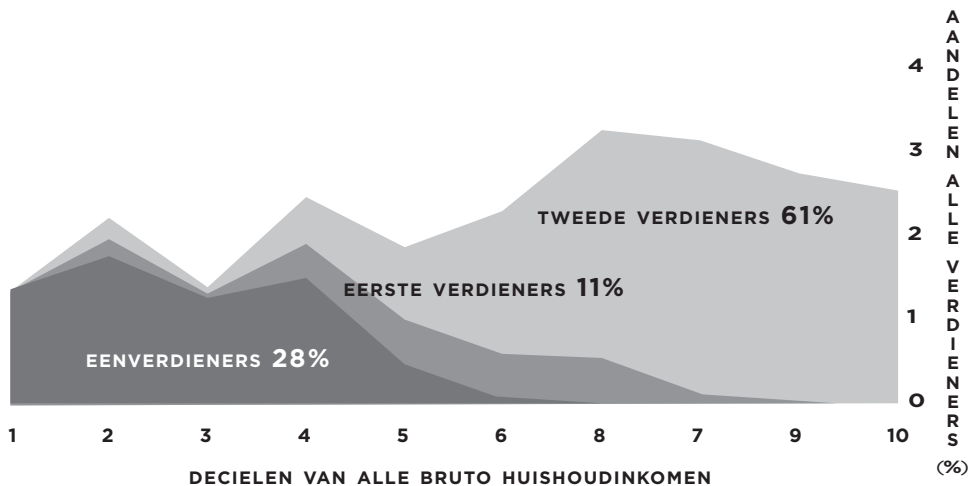
De uurloonverdeling van werknemers (figuur 2) toont een volkomen ander beeld dan de inkomensverdeling (figuur 1). Eenverdiener zijn in gelijke mate op alle tien decielniveaus te vinden, zoals dat vroeger voor iedereen gold

in de eenverdienermaatschappij. De loonverdelingen van eerste en tweede verdiener verschillen echter van elkaar als dag en nacht.

Tweede verdiener zijn geconcentreerd in het linkerdeel, de onderkant van de loonverdeling. Zij hebben dus vaak een laag uurloon. Voor eerste verdiener geldt het omgekeerde, zij verdienen overwegend hogere uurlonen. Gemiddeld ligt hun uurloon 60% hoger dan van hun tweede verdiener, en 25% hoger dan van eenverdiener. Omdat ze bovendien meer uren werken valt hun jaarloon 125% hoger uit vergeleken met tweede verdiener en 31% vergeleken met eenverdiener.

In figuur 3 is te zien dat de lage uurlonen van tweede verdiener over de hele breedte van de inkomensverdeling zijn uitgesmeerd. Onder de hoogste inkomens zijn er zelfs meer lage uurlonen te vinden dan onder de laagste. Die situatie heeft belangrijk gevolgen voor de laagbetaalde werkgelegenheid, de circa 23%

Figuur 3 Verdeling laagbetaalde verdierstypen over huishoudinkomens (2014)



Decielen bevatten telkens 10% van alle huishoudens gerangschikt van laag inkomen (deciel 1 links) naar hoog (deciel 10 rechts).

Leeswijzer: inkomensdeciel 10 omvat vrijwel uitsluitend tweede verdiener: 2,5% van alle werknemers (meer dan een tiende van de 23% laagbetaalde werknemers).

van alle werknemers die minder verdienen dan twee-derde van het mediane uurloon conform de internationale definitie van de OESO.¹⁷

Tweede verdieners zijn sterk oververtegenwoordigd bij laagbetaalde arbeid; zij vormen 61% van alle laagbetaalden (figuur 3) tegenover 40% van alle werknemers. Tegelijk maakt 90% van die tweede verdieners deel uit van een huishouden met een inkomen in de bovenste helft van de verdeling. Eerste verdieners zijn sterk ondervertegenwoordigd bij laagbetaald werk (11%) vergeleken met alle werknemers (33%). Eenverdieners zijn vrijwel gelijkmatig

Ook als het minimumloon met 28% stijgt, lost dat de armoede onder werkenden niet op, vanwege toeslagen, belastingen en premies

vertegenwoordigd. Logischerwijs heeft van hen 98% een huishoudinkomen in de onderste helft van de inkomensverdeling.

In de tweeverdienersmaatschappij kan een laag inkomen dus gelinkt zijn aan huishoudinkomens op elk niveau. Loonhoogte en inkomensniveau hangen nauwelijks meer met elkaar samen. Dat beïnvloedt de manier waarop werkenden met elkaar concurreren om banen in het laagbetaalde segment, en werkt sterk in het nadeel van de eenverdieners.

Tweede verdieners doen laagbetaald werk massaal in deeltijd. Ze hebben er belang bij om hun betaalde werk te kunnen combineren met huishoudelijk werk of het volgen van onderwijs, en ze kunnen zich dat ook permitteren vanwege het hogere huishoudinkomen. Voor hen is deeltijdwerk bovendien aantrekkelijk omdat het netto relatief meer opbrengt aangezien belasting en premies worden geheven over het loon op jaarbasis. Voeg daar nog

aan toe dat tweederde van de laagbetaalde tweede verdieners middelbaar of hoger opgeleid is.

Deze verhoudingen zetten vanuit het arbeidsaanbod een stempel op laagbetaalde banen en beantwoorden ook vaak aan de wensen van werkgevers aan de vraagkant. In de concurrentie om laagbetaald werk trekken (laagopgeleide) eenverdieners zo aan het kortste eind: hun huishouden kan niet leven van een laag loon in deeltijd. Een parttime bestaansminimum is geen bestaansminimum.

Omdat tweede verdieners mogelijk ook moeilijker zijn te porren voor collectieve actie voor loonsverhoging kan deze situatie er ook aan bijdragen dat de laagste lonen steeds verder achterblijven.

Gevolgen tweeverdieners voor armoede onder werkenden

Een laag loon betekent dus niet meer per definitie een laag huishoudinkomen met armoede als gevolg. En andersom komt verhoging van het minimumloon in meerderheid terecht bij huishoudens met hogere inkomens. Een relatieve verbetering van het minimumloon leidt potentieel zo wel tot vermindering van de loonongelijkheid,¹⁸ maar niet van de inkomensongelijkheid onder huishoudens.

De relatief hoge uur- en jaarlonen van eerste verdieners bieden echter perspectief om met hogere belastingtarieven dit ongelijkheidseffect te compenseren op huishoudniveau zonder geweld te doen aan het principe van individuele belasting. De andere verhouding tussen tweede en eerste verdieners die hierdoor ontstaat, kan bovendien een andere taakverdeling in huishouden en betaald werk stimuleren. Minder uren betaald werken wordt voor eerste verdieners relatief aantrekkelijker en meer uren werken wordt aantrekkelijker voor tweede verdieners.

Het is de vraag in hoeverre de verhoging van het minimumloon de armoede zal ver-

minderen. Van alle werknemers is in totaal 6,4% arm.¹⁹ Van hen is tweederde eenverdiener, de rest bijna fifty-fifty eerste of tweede verdiener. Onder eenverdieners is de armoede dan ook drastisch groter (15,8%), vergeleken met eerste verdieners (3,1%) en tweede verdieners (2,8%). Als het lukt de armoede onder laagbetaalde eenverdieners te verminderen

door een hoger minimumloon, is dat op zich dus al van grote betekenis.

Armoede betekent dat het netto-inkomen onvoldoende is voor een huishouden om van rond te komen rekening houdend met de behoeften van het huishouden gegeven omvang (aantal personen) en samenstelling (volwassene of kind). Twee personen die sa-

Hoe de welvaart verdween uit het minimumloon

De Wet minimumloon (WML) dateert uit 1969. Het uitgangspunt van de wet was uitdrukkelijk tweeledig: een rechtvaardig loon én een rechtvaardig huishoudinkomen. Minimumloon en welvaart werden gezien als onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het eerste typisch op individueel niveau, het tweede op huishoudniveau. Niet voor niets zijn de sociale uitkeringen gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon: verhoging van het minimumloon volgens indexering leidt ook tot verhoging van de uitkeringen.

Maar al decennialang bewegen het minimumloon en minimuminkomen niet meer mee met de groei van de welvaart in ons land. In de jaren tachtig en negentig is de indexering als het ware omgedraaid: niet langer volgde het minimumloon de cao-ontwikkeling, maar de laagste loonschalen in de cao's moesten zich aanpassen aan het minimumloon.¹ De vakbeweging als sociale partner is daarin meegegaan. Dat heeft bijgedragen aan de bijna volledige stilstand van de koopkracht van de lagere cao-lonen, waardoor vanzelf ook het minimumloon stil bleef staan, terwijl de karavaan van hogere verdiende lonen verder trok. De facto werd en wordt zo van de laagste lonen de meeste solidariteit verlangd met de laagste inkomens.

Van juli 1983 tot juli 1989 werd het minimumloon bevroren en onderwijl nog met 3% verlaagd in 1984. Een terugkerend argument hiervoor was dat een lager minimumloon zou helpen om de hoge werkloosheid onder laaggeschoolden te verlagen en om de last van overheidsuitgaven ten behoeve van sociale uitkeringen te verminderen.

Volgens het boekje zou verlaging van het minimumloon, reëel ten opzichte van de prijsontwikkeling en relatief ten opzichte van andere lonen, gunstig moeten uitwerken op de werkgelegenheid van minimumloners. De werkelijkheid is omgekeerd. Die minimumloonwerkgelegenheid verslechterde met elke nieuwe statistiek van het CBS ook al bleef het minimumloon steeds verder achter bij het mediane loon — eerst geleidelijk tussen 1976 en 1984, dan heel sterk tussen 1985 en 1994, en opnieuw geleidelijk tussen 1996 en 2005 en tot slot, na aanvankelijke stijging, in de meest recente jaren.

De verhoging van het minimumloon per 1 januari 2023 is de eerste bijzondere verhoging sinds de jaren zeventig. De belangrijkste motivatie is 'om de bestaanszekerheid te verstevigen'. Hiermee worden in zekere zin de rollen omgedraaid: niet de sociale partners maar de regering neemt de verantwoordelijkheid voor een hoger minimumloon dat geldt als waardering voor de arbeidsprestatie. De FNV bepleit al langere tijd verhoging tot €14 per uur.² Ze doet dat echter vooral via de band van de overheid en niet in de sociale dialoog met werkgevers en in de SER.

1 Beer, P. de, W. Been en W. Salverda (2017). *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors*. AIAS (uva-aias.net).

2 Boumans, S. red. *Denkend aan 14 euro. Over het minimumloon en de lage lonenindustrie*, p. 63-80. Van Genneep.

men een huishouden voeren hebben volgens het CBS 1,4 maal zoveel inkomen nodig als een alleenstaande om op een equivalente manier hun behoeften te kunnen bevredigen, en 1,91 maal met nog twee kinderen erbij jonger dan 18 jaar.²⁰ De EU hanteert als armoedegrens 60% van het mediane gestandaardiseerde huishouddinkomen: circa € 17.900 in 2021.

Deze grens ligt op het eerste gezicht dicht in de buurt van de Nederlandse bijstand (€ 18.500), maar het grote verschil is dat de eerste geldt voor een alleenstaande en de laatste

Tweede verdieners verrichten massaal laagbetaald werk in deeltijd

voor een paar. De Europese grens ligt dan ook 38% boven de huidige Nederlandse individuele bijstand. Niet verwonderlijk telde de EU in 2021 ruim zesmaal zoveel werkende armen in Nederland (267.000) als het CBS mensen telde die van het sociaal minimum moeten rondkomen (42.000). De Europese cijfers schommelen fors met de conjunctuur rond een redelijk stabiel aantal, de CBS-cijfers dalen sterk (in 2013 waren er nog 90.000 armen).²¹

Stel nu dat in navolging van de Europese Richtlijn het Nederlandse bruto minimumloon met 28% wordt opgetrokken, van € 21.900 tot € 28.200, betekent dat dan het einde van de armoede onder werkenden? Helaas niet zonder meer. Simulatie door de Europese Commissie van de netto inkomenseffecten van het hogere bruto minimumloon, toont voor ons land verreweg de kleinste netto vooruitgang van alle 27 EU-landen: een derde deel van de bruto verhoging zou opgaan aan het wegvallen van toeslagen en meer dan de helft zou worden afgedragen aan hogere belasting en premies.²² Vermoedelijk heeft ons land in de loop van de tijd het meest ingewik-

kelde samenstel van belastingen, premies en toeslagen opgebouwd in een poging de sterk achterblijvende indexatie van het bruto minimumloon te compenseren.

Niet verwonderlijk daalt in de Europese simulatie het aantal arme werknemers dan ook met slechts 10%. Die simulatie gaat uit van de bestaande belastingen, premies en toeslagen in ons land. Die moeten dus worden aangepast als we met het hogere minimumloon een einde willen maken aan de armoede onder werknemers, zoals de EU beoogt. Handhaven we de koppeling tussen het netto minimumloon en de netto bijstand volgens de verhouding 70% voor alleenstaanden en 100% voor samenwonenden, dan moet het nieuwe minimumloon netto € 25.500 opleveren in plaats van de huidige € 18.500. Het verschil tussen bruto en netto minimumloon moet daartoe krimpen naar 9% in plaats van de huidige 16%.²³

Net als nu zal een eenverdienende minimumloner dan netto het bedrag voor een paar ontvangen, voldoende om ook met een volwassen huisgenoot of kind niet alsnog in armoede te belanden. Paren en drieverdieners die allen het minimumloon verdienen, ontvangen op dezelfde manier voldoende voor meerdere volwassenen en/of kinderen in het huishouden. Aldus zou armoede grotendeels verdwijnen onder werknemers.²⁴

Echter, omdat een voltijds minimumloon de voorwaarde is die dit mogelijk maakt, vormt de hoge mate van deeltijdwerk onder laagbetaald werk een belangrijke bottleneck die zelfstandig aandacht verdient.²⁵ Bij 25 uur per week levert het minimumloon het sociale minimum voor een alleenstaande op. Dat neemt tenminste de armoede weg onder alleenstaanden en twee- en meerverdieners zonder andere huisgenoten. Deeltijd vormt een probleem dat de facto door sociale partners moet worden opgelost, wellicht met steun van wetgeving die voor een baan een minimaal aantal uren voorschrijft.²⁶ Het urencriterium voor zzp-ers (1225 uur/jaar) wijst de weg.

Doorpakken

Het is absoluut gerechtvaardigd om met het minimumloon zowel een fair loon als een fair huishoudinkomen te willen bereiken. Per saldo heeft het minimumloon over de ruim vijftig jaar van zijn bestaan geen recht gedaan aan die oorspronkelijk doelstelling. Stapsgewijs is het steeds verder achtergebleven bij de algemene welvaart van werknemers en van de natie.

De snelle verhoging van het minimumloon met 10% dit jaar heeft nu onverwacht de ramen opengezet voor een wind die het stelsel van minimumloon en -uitkeringen op kan frissen, na decennia van politieke kramp en neergang van lonen en inkomens aan de

onderkant. Je kunt er vergif op innemen dat snel geprobeerd zal worden de ramen weer te sluiten.

Echter het blote feit dat dergelijk beleid ineens mogelijk is gebleken plus de invoering van de Europese Richtlijn van Toereikende Minimumlonen en het Europese voorstel voor een toereikend minimuminkomen, moeten dat tezamen kunnen voorkomen zodat de frisse wind alle hoeken en gaten van het stelsel kan bereiken. Een fors hoger minimumloon en vermindering van deeltijdwerk in de laagbetaalde werkgelegenheid zullen ook de sociale partners weer medeverantwoordelijk maken voor de bestrijding van armoede onder werknemers.

Noten

- 1 Omdat het minimumloon alleen geldt voor werknemers, blijven zzp-ers in deze bijdrage buiten beschouwing.
- 2 Van de werknemers onder cao's heeft 58% een langere werkweek dan 36 uur: 12% 40 uur, 36% 38 uur en 9% 37 uur (SZW, cao-afspraken 2021, juni 2022, grafiek 6.1). Het aantal personen dat het minimumloon verdient is niet bekend, wel hun banen of gewerkte uren: 5 respectievelijk 4% van het totaal. De uren per baan zijn gemiddeld 60% van vol-tijd.
- 3 In 1976 steeg het minimumloon met 12%, maar dan in drie stappen: januari, juli en november. Voorafgaand aan de verhoging per 1 januari 2023 daalde de koopkracht in 2022 met 6,4%.
- 4 Minimumloon op jaarbasis inclusief 8% vakantiebijslag (€ 21.940) vergeleken met het jaarloon van voltijdwerknemers volgens de OESO: € 47.330 mediaan of 56.270 gemiddeld.
- 5 Zie ook Grote steun voor Europees minimumloon (binnen-

- landsbestuur.nl). Uiteraard voor zover mediaan en gemiddelde onder invloed hiervan zelf niet stijgen.
- 6 De arbeidsproductiviteit, die de welvaartsontwikkeling representeert, is met 56% veel sterker gestegen. Het verschil met verdiende lonen is beland bij de factor kapitaal.
- 7 Salverda, W. (2009/2014). *The Bite and Effects of Wage Bargaining in the Netherlands 1995-2005*. In: M. Keune and B. Galgóczi, editors. *Wages and Wage Bargaining in Europe; Developments since the mid-1990s*.
- 8 Als illustratie van wegwijnende vakbondsmacht daalde hier de cao-dekking van 68% naar 47% en valt meer dan de helft van de hoog betaalden niet langer onder een cao.
- 9 Zie over de explosie van flexibele contracten door ongehinderd handelen van individuele werkgevers: Salverda, W. (2021a). Maak van uitzendbureaus poortwachters die de flexibiliteit inperken. *Economisch-Statistische Berichten*, 144-147, 18 maart 2021.
- 10 De Nederlandse statistiek van

- de loonverdeling is nog altijd problematisch. Althans de publicatie ervan. De mediaan moeten we zoeken bij de OECD, die verzint de gegevens echter niet zelf maar ontvangt ze van het CBS.
- 11 Ik noem ze hier voor het gemak allemaal tweeverdieners ook als er drie of meer verdieners zijn.
- 12 Tussen 1977 en 2014 groeide hun aantal van 2,9 naar 4,9 miljoen en dat van eenverdieners van 1,7 naar 2,3 miljoen. Onderliggend materiaal van Salverda, W., en S. Thewissen (2018). *How has the middle fared in the Netherlands? A tale of stagnation and population shifts*. In: Brian Nolan, ed., *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes*. 221-249. Oxford UP. Zie ook No. 2017-14 – How has the middle fared in the Netherlands? A tale of... (ox.ac.uk)
- 13 Salverda, W. (2019) *Top Incomes, Income and Wealth Inequality in the Netherlands: The first 100 Years 1914-2014 – what's next?* World Inequality Database WID.World Working

- paper 2019/02, figuur 9.
- 14 Deze analyse van één- en twee-verdieners berust op gegevens van het European Survey of Income and Living Conditions (SILC) over het jaar 2014. Ze betreft uitsluitend 'loonhuishoudens', dat zijn huishoudens die het merendeel van hun inkomen verwerven uit arbeidsloon. Zij vormen 54% van alle huishoudens en ontvangen 71% van alle inkomens en 95% van alle lonen. Zie: Salverda, W., en V. Rook (2019). De innige verstrengeling van arbeidsmarkt- en inkomensongelijkheid. In: M. Keune, F. Tros and W. Been, eds. *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*. Hoofdstuk 7, 201-249. B+B Vakmedianet, Alphen aan den Rijn; Salverda, W., en V. Rook (2023). The vicious entanglement of labour-market and income inequalities in Europe. *Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB)*, University of Antwerp. Working Paper No. 23/02. Februari 2023; Salverda, W. (2020). Armoedebestrijding en lage lonen. Minimumloon: schaken op vier borden met de handen op de rug. In: S. Boumans, red. *Denk aan 14 euro. Over het minimumloon en de lage lonen-industrie*, p. 63-80. Van Gennep.
- 15 Salverda, W. (2014). De tektoniek van de inkomensongelijkheid in Nederland. In M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went, red. *Hoe ongelijk is Nederland?* p. 39-58. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam UP; Salverda, W. (2022). Aantal verdieners in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie. *Economisch-Statistische Berichten*, 370-373, 25 augustus 2022. Aantal verdieners in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie.
- 16 Salverda, W. (2018). Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty. In H. Lohmann & I. Marx, eds. *Handbook of Research on In-Work Poverty*. Chapter 3, 26-49. Edward Elgar.
- 17 De OESO vindt een veel lager percentage (7% in 2014) omdat ze zich beperken tot voltijders en zich baseren op data van Eurostat waarin o.a. kleine bedrijven ontbreken – waar juist veel laagbetaalden werken.
- 18 Europese Commissie verwacht dat de afstand tussen het 1e loondecil en het mediane loon 10% kleiner wordt. Zie: Europese Commissie (2020). *Commission Staff Working Document Analytical Document Accompanying the document Consultation document*. 3.6.2020 SWD(2020) 105 final.
- 19 Gegevens van SILC 2014, zie voetnoot 16.
- 20 Bijlagen – Materiële welvaart in Nederland 2022 | CBS. Dergelijke 'equivalentiefactoren' verschillen tussen statistische instanties en zijn tot op zekere hoogte resultaat van een politieke keuze. De EU hanteert 1,5 en 2,1 in plaats van 1,4 en 1,91.
- 21 Voor verschillen tussen de (relatieve) Europese en (absolute) Nederlandse benadering van armoede zie Salverda, W. (2021). Absolute armoedestatistiek is ver over haar houdbaarheidsdatum heen, 4 juni 2021.
- 22 Europese Commissie (2020). *Commission Staff Working Document Analytical Document Accompanying the document Consultation document*. 3.6.2020 SWD(2020) 105 final, grafiek 26. Zie ook: Holst, B. van (2021). Hoger minimumloon spekt vooral de staatskas, niet de portemonnee van de minimumloner. *Me Justice*.
- 23 Nieuw: $25.500/28.200 = 91\%$, bestaand $18.500/21.900 = 84\%$. Directe toepassing van de Richtlijn zou het netto minimum voor een paar leggen op € 26.800, vanwege een iets groter verschil met alleenstaanden. Dat komt overeen met 95% van het nieuwe bruto minimumloon.
- 24 Zou de netto-netto-koppeling gericht worden op het nieuwe minimuminkomen van een alleenstaande (ca 18 mille) in plaats van een paar – nu ruim 18 mille – dan hoeft er misschien minder aan het belastingstelsel te veranderen. Echter, het beperkt het effect op armoede tot alleenstaanden en betekent dat minimuminkomens voor niet-alleenstaanden alsnog apart geregeld moeten worden. Wellicht biedt volledige individualisering van uitkeringsrechten dan de oplossing: alle personen die om wettelijk vastgelegde redenen niet in staat zijn om (voltijds) betaald te werken, krijgen een eigen uitkeringsrecht waarmee dan de armoede van het huishouden, en dus van de verdieners, wordt weggenomen.
- 25 Salverda, W. (2010). The Dutch Minimum Wage: Minimum Wage Fall shifts Focus to Part-time Jobs. In: D. Vaughan-Whitehead, editor. *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU: Issues and Challenges*, 299-339. Edward Elgar and International Labour Organisation, Geneva/Cheltenham.
- 26 In Frankrijk is een minimum van 24 uren wettelijk verplicht sinds 2014.

In wat voor samenleving willen we leven?

Vooraf hoger opgeleide vrouwen en vrouwen met een goed verdienende partner, kunnen het zich veroorloven om fulltime te werken. Zij kunnen andere vrouwen inhuren om een deel van het huishouden of de zorg voor kinderen over te nemen. Het tegengaan van deze klassenongelijkheid vergt meer dan een alleen een flink hoger minimumloon of een bijstandsuitkering waarvan je kunt rondkomen.

ANJA MEULENBELT

Feministe, activiste, schrijfster

De regering heeft het onzalige plan opgevat een campagne te beginnen om vrouwen onder druk te zetten meer te gaan werken. Er wordt al op gezette tijden over geklaagd dat Nederlandse vrouwen te vaak een parttime baan hebben. Het argument tot op heden was dat als we gelijkheid tussen mannen en vrouwen willen, vrouwen zich aan moeten passen en af moeten van die deeltijdbanen.

Let wel: gelijkheid komt er dus op neer dat vrouwen het model overnemen dat voor mannen normaal wordt gevonden. Niet omgekeerd. Of gelijk oversteken. Daarbij wordt een belangrijk feit over het hoofd gezien: de meeste mannen die een volle baan hebben kunnen dat omdat ze een partner hebben die het thuisfront regelt, tegenwoordig niet meer als fulltime huisvrouw, maar als moderne vrouw die probeert om betaald werk en de zorg thuis te combineren. Want dit wenst ook de overheid niet onder ogen te zien: iemand moet het huishouden doen, iemand moet er

zijn voor de kinderen, en dan hebben we het nog niet over wat zo lief ‘mantelzorg’ heet.

Dit is wat het tweede golf feminisme aan de orde stelde: dat de traditionele rolverdeling van een kostwinner en een huisvrouw annex moeder ten koste ging van vrouwen. Een rolverdeling die niet zo traditioneel was, overigens, maar pas ontstond toen door de industrialisatie al het betaalde werk uit huis verdween en het niet betaalde werk – de zorg – daar achterbleef. Vóór die industrialisatie werkten vrouwen zowel voor het gezin als om brood op de plank te verdienen, zoals ik al schreef in mijn boek *Alle moeders werken al*.

Het is gelukt om het kostwinnerschap dat voorbehouden was aan mannen op te heffen. Waarmee werden ook een aantal privileges voor mannen minder vanzelfsprekend: dat er voor hen gezorgd werd, dat het eten klaarstond, de kinderen waren verzorgd, dat de kleren schoon in de kast hingen als ze thuis kwamen. Wij jonge feministes dachten nog

naïef dat wanneer vrouwen meer buitenshuis zouden gaan werken, mannen vanzelf (of met een zetje) de taken thuis zouden delen. Daarin hebben we ons dus vergist.

Veel mannen geven de status en het inkomen van een volle baan niet op, en stellen er ook nog steeds prijs op dat de zorg thuis de hoofdverantwoordelijkheid blijft van vrouwen. Ondanks het feit dat we er in Nederland prat op gaan dat vrouwen bij ons gelijke rechten hebben, blijkt er in de praktijk nog weinig van die gelijkwaardigheid. Veertig procent van de jonge stellen zegt de wens te hebben om de zorg binnenshuis eerlijk te delen. In de werkelijkheid komt dat er slechts bij tien procent van. (Annemarie Sterk in *NRC*, 3 december 2022.)

Hoe denkt de overheid nu dat vrouwen ertoe gebracht kunnen worden meer buitenshuis te gaan werken? Welke vrouwen kunnen zich een voltijds baan permitteren? Dat zijn met name de hoger opgeleide vrouwen, of die met een goed verdienende partner, want zij hebben de mogelijkheid andere vrouwen in te huren om een deel van het huishouden of de kinderopvang over te nemen. Maar die massa vrouwen die schoon komen maken, minder hoog opgeleid, vaker met een migrantenachtergrond, en niet te vergeten ongedocumenteerden die zwart werken om toch te kunnen leven, zullen van hun leven niet voldoende verdienen om zelf hulp in te huren. Is dit wat we willen? Kunnen we onder ogen zien dat het niet alleen gaat om ongelijkheid tussen de seksen, maar dat klassenongelijkheid ook tussen vrouwen hier een grote rol in speelt?

We hebben tegenwoordig dus een ander model, dat van de tweeverdieners, waarbij de 'eerste verdieners', door Wiemer Salverda fraai genderneutraal zo genoemd, de hoofdmoet van het gezinsinkomen voor hun rekening nemen, de mannen dus meestal, en de 'tweede verdieners', voornamelijk vrouwen, aanzienlijk minder verdienen. Wat geen probleem hoeft te zijn zolang een stel bij elkaar blijft, maar wat met name voor vrouwen een enorme achteruitgang in levensstandaard kan

betekenen als het op een scheiding aankomt. Wat in veertig procent van de huwelijken het geval is.

Salverda noemt terloops de eenoudergezinnen, maar laat ook daar de gender achterwege. Ik werk als vrijwilliger voor een organisatie voor alleenstaande moeders, Single Supermom. Het mag duidelijk zijn dat het voor alleenstaande moeders nog veel moeilijker is om aan de moderne eis te voldoen om in eigen

Dat er in een rijk land zoveel mensen arm zijn is een regelrechte schande

levensonderhoud te voorzien, en dat van hun kinderen, en tegelijk voor kinderen en huishouden te zorgen. Veel van de vrouwen die ik heb leren kennen zouden buitenshuis willen werken maar vinden geen werk dat te combineren valt met kleine kinderen, en dat als deeltijdbaan voldoende verdient om van rond te komen. Dat wordt dus meestal bijstand. Maar ook daar valt moeilijk van te leven, en we weten wat een ellende het kan zijn om aan bijkomende toeslagen te komen.

In Nederland heeft bijna een kwart van de gezinnen maar één ouder. Voor 87% zijn dat moeders. De groep vrouwen die om uiteenlopende redenen een kind zonder partner opvoeden groeit volgens de cijfers het van CBS. In 2019 betrof het al 16% van de kinderen. De consequentie is dat één op de vijf minderjarige kinderen in armoede leeft. En dat één op de vier bijstandsgerechtigden alleenstaande moeders zijn. Zij horen in Nederland bij de groep met de grootste kans op langdurige armoede.

In de *Emancipatienota* van dit jaar wordt deze grote groep vrouwen met hun kinderen eenvoudig overgeslagen. Ook bij de pogingen om vrouwen meer te laten werken, wordt

niet aan hen gedacht. Niet alleen zouden alleenverdieners met kinderen moeten kunnen rekenen op werk dat ook als deeltijdbaar voldoende verdient om van te leven, ook is het noodzakelijk het minimumloon omhoog te halen én de uitkeringen voor wat heet niet-werkenden.

Het tweede argument dat nu uit de hoogte wordt getoverd om vrouwen onder druk te zetten om meer uren buitenshuis te gaan werken is het personeelstekort, vooral in de zorgberoepen. Maar hoe komen we aan dat probleem? Onder andere omdat er een enorm ziekteverzuim is – de arbeidsomstandigheden zijn vaak slecht. Als typisch vrouwenberoep wordt het bovendien over het algemeen beroerd betaald. Het is niet voor niets dat de ziekenverzorgers opnieuw hebben gedreigd met een staking, en dat ze gelijk hebben gekregen.

Neem de thuiszorg – belangrijker dan ooit, juist omdat hulpbehoevende ouderen minder snel worden opgenomen. Dat is grotendeels werk dat je helemaal niet fulltime kunt doen, omdat het enorm tijdsgebonden is. De piekuren zijn tussen 7 en 11 uur 's ochtends en tussen 7 en 11 uur 's avonds. Mensen moeten 's ochtends opstaan, douchen, aangekleed worden, en 's avonds nog eens maar dan omgekeerd. Er is geen manier waarop je zorg kunt automatiseren of 'indicke', je kunt mensen niet een week vooruit te eten geven of ze 's ochtends alvast hun pyjama aandoen. Ze mogen niet hun pillen voor de hele week in één keer naar binnen werken. Je kunt ze ook niet tot in de middag laten wachten tot ze gewassen worden.

Het is mooi werk maar ook werk dat veel van de mensen vraagt, zeker nu ze steeds meer onder curatele staan en exact zoveel minuten krijgen om iemand steunkousen aan te doen. Voor een praatje, even rust met een kopje koffie, is vaak geen tijd terwijl dat precies maakt dat de zorg ook werkelijk zorg is. Vaak zijn de zorgwerkers de enigen die zien dat het met iemand niet goed gaat, dat die niet eet, of zachtjes aan het dementeren is.

Een vriendin die als wijkverpleegster dagelijks op de fiets haar klanten langsging, vertelde me hoe ze het niet kon laten om bij de mensen even in de ijskast te kijken of er wel voldoende voedsel in huis was. En dat ze ook niet altijd meteen weer weg kon lopen, wetende dat ze voor veel mensen de enige aanspreekbare persoon was die ze die dag tegen zouden komen. Ze werkte dus over, onbetaald, en raakte uiteindelijk overspannen. Weer iemand met langdurige ziekteverlof.

Het heeft dus niet veel zin om, zoals Salverda voorstelt, een minimumaantal uren, 25 uur, vast te stellen voor parttime werk. Voor veel werk is dat al te veel. Het is ook te veel voor alleenstaande moeders. Wie in andere huishoudens schoonmaakt, moet dan al behoorlijk wat adressen opstapelen. Waar over de gehele bevolking ongeveer de helft parttime werkt, is dat in de zorg 82% en in de kinderopvang 86% schrijft Marieke de Ruiter (*de Volkskrant*, 21 maart 2023) Daar zijn dus goede redenen voor. Niet alleen dat de werktijden meestal niet in te passen zijn in het schema van een 'normale' 9 tot 5 baan, het vraagt ook mentaal veel van de verzorgende en het is voor hen niet gezond om dat voltijds te doen.

Willen we die problemen oplossen, dan moet ervoor gezorgd worden dat de arbeidsomstandigheden van zorgwerkers beter worden, dat de betaling goed genoeg is zodat werk dat je beter juist niet fulltime kunt doen toch voldoende oplevert om er in principe van te kunnen leven. En ik ben het eens met Paul de Beer, die in dit nummer wijst op het belang dat mensen voldoening vinden in hun werk. Niet alleen houden mensen het beter vol als ze hun werk nuttig en zinvol vinden, maar juist in de zorg is het zo van belang dat de werkenden voldoende tijd en ruimte hebben om aan hun eigen normen van wat goede zorg is te kunnen voldoen. Wedden dat er meer mensen solliciteren, en minder mensen ander werk zoeken wanneer die zorgberoepen meer worden gewaardeerd en vriendelijker zijn georganiseerd? En zou het niet helpen als meer mannen zich om zouden

scholen en meer dienstverlenend werk gingen doen?

En dan hebben we het nog niet over voldoende kwalitatieve en gratis of betaalbare kinderopvang, en geen gedonder meer met toeslagen als je te weinig betaald krijgt om van te kunnen leven. Is dit voor onze regering en onze overheid echt zo moeilijk om te snappen?

Voor mij is duidelijk dat het om veel meer gaat dan de vraag hoever het minimumloon omhoog zou moeten. De vraag is in wat voor samenleving we willen leven. Ik zou zeggen: een samenleving waarbij 'making profit' niet belangrijker is dan 'making life'. Waarbij vrouwen die kinderen grootbrengen daarvoor ook gewaardeerd worden. Waarbij we vrouwen niet opjuttten om naast hun mannen ook een

volle baan te hebben, en de zorg voor een groot deel door andere vrouwen te laten doen, de minder fortuinlijke vrouwen. Waarbij het vanzelfsprekend wordt dat ook mannen hun ouderschap serieus nemen en daar betaald werk voor in willen leveren. Waarin we kinderen belangrijk genoeg vinden om daar voldoende tijd voor vrij te houden. Waarin iedereen het recht heeft op genoeg inkomen voor een dak boven het hoofd en voldoende te eten, ook de mensen die te jong of te oud zijn om nog te werken, of die dat niet kunnen. Waarin het niet voor kan komen dat we te horen krijgen dat het goed gaat met de economie en tegelijk dat we binnenkort in Nederland een miljoen mensen hebben die in armoede moeten leven. Dat er in een rijk land zoveel mensen arm zijn is een regelrechte schande.

Dertigurige werkweek met behoud van salaris

De vakbond CNV pleit voor een 30-urige werkweek. In het pleidooi van Wiemer Salverda om een minimumaantal van 25 uur in te stellen voor deeltijdwerk, ziet de bond geen heil. En de minimumlonen moeten volgens de CNV gekoppeld blijven aan de cao-lonen.

PIET FORTUIN

Voorzitter CNV

Wiemer Salverda pleit in dit nummer van S&D onder andere voor een extra verhoging van het minimumloon. Ook stelt hij voor om de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon te koppelen aan de verdiende lonen. En hij stelt voor om minimumcontracten op te hogen naar minimaal 25 uur. Salverda belicht met name de situatie in de lager betaalde regionen van de arbeidsmarkt. De extra aandacht die hiervoor wordt gevraagd is terecht. Ook CNV krijgt in toenemende mate signalen van onze werkende leden dat het ingewikkeld is om een fatsoenlijk bestaan op te bouwen van een minimuminkomen. Langs drie lijnen geef ik een reflectie van CNV op dit vraagstuk.

Inkomen

De verhoging van het minimumloon van 1 januari 2023 en de vaststelling van een vast minimumuurloon per 1 januari 2024 juichen wij natuurlijk toe. De overgrote meerderheid van de werknemers valt echter onder de invloed van een cao. Dit is onzes inziens ook de plek waar primair de loonvorming van werkne-

mers plaatsvindt. In de meeste cao's geldt nog steeds dat de laagste loonschalen boven het minimumloon zitten – vooral in de industrie, diensten en bedrijfs-cao's is dit het geval.

Voor een aantal sectoren geldt dat de afstand tussen het wettelijk minimumloon en het instapniveau van de laagste schalen wel is verkleind met de recente verhogingen, of soms zelf verdwijnt. In deze cao's wordt nu gewerkt aan het (inrichten) van het loongebouw om de afstand tot het minimumloon te borgen. Wij zijn geen voorstander van een 'verstatelijking' van de loonvorming – dus dat de overheid gaat bepalen of en hoe de lonen stijgen – en beschouwen het minimumloon dan ook als een vangnet. Om die reden denken wij dat het koppelen van het wettelijke minimumloon aan de ontwikkeling van de contractlonen wenselijk blijft. De bonden moeten over de loonvorming gaan, niet de overheid. En daarom is koppeling van het minimumloon aan de cao-lonen het meest logisch.

Naast het verbeteren van de loongebouwen leggen wij – in deze tijden – meer nadruk op het nivelleren binnen cao's met name

om de onderkant van de loongebouwen op te krikken. In een sterk stijgend aantal cao's worden nominale verhogingen afgesproken — een eenmalig vast bedrag dat werknemers erbij krijgen — in plaats van een loonsverhoging in een percentage.

CNV vindt koppeling van het minimumloon aan de cao-lonen het meest logisch

In algemene zin delen wij de analyse van Salverda dat ook de cao-lonen meer een reflectie dienen te zijn van de gestegen welvaart. Onze loonvraag is immers gebaseerd op inflatie plus de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Feit is dat over de laatste decennia gemeten de contractlonen ongeveer gelijk stijgen met de inflatie. Aanwezigheid van de bond op de werkvloeren is essentieel om deze ruimte ook te kunnen claimen. Deze extra ruimte voor werknemers kan sectoraal wel sterk verschillen, evenals de relatie tussen loonontwikkeling en werkgelegenheid. Vandaar ook dat we binnen CNV kiezen voor een gedifferentieerde loonvraag in het cao-beleid.

Deeltijd en 30 uur

CNV is voorstander van een 30-urige werkweek *met behoud van het huidige salaris*. Wij gaan ervan uit, gesteund door meerdere internationale onderzoeken, dat 30 uur werken met behoud van salaris goed mogelijk is. Die overgang naar een 30-urige werkweek doen we niet in één klap, maar over een aantal jaren. Uit een Engels voorbeeld blijkt dat de arbeidsproductiviteit dan zelfs toeneemt.

De achtergrond van dit voorstel ligt in een gelijkere verdeling van het werk tussen man en vrouw. Daarnaast draagt het ook bij aan een meer ontspannen samenleving. Voor mensen

die nu kleinere contracten hebben kan het ook een verbetering van hun inkomenspositie betekenen. Als de collectieve norm een volledige werkweek van 30 uur wordt, dan is een contract van 20 uur substantieel van een grotere omvang dan bij een collectieve norm van 40 uur.

Als CNV zijn wij geen voorstander van alle maatregelen die nu worden genomen om het aantal deeltijduren op te plussen met het oog op de heersende krapte. Ook pleiten wij niet voor een wettelijke normering voor het opplussen van deeltijd, zoals Salverda voorstelt.

Dat is niet wenselijk omdat het de keuzevrijheid van huishoudens aantast en omdat het ook geen recht doet aan de gedifferentieerde arbeidsmarkten in de praktijk. Wij streven er wel naar om op sectoraal niveau werknemers met relatief laag betaald werk de mogelijkheid te bieden om hun contractomvang te vergroten. Als voorbeeld noemen we de schoonmaak, waarbij wordt gezocht naar het vergroten van de omvang van banen voor schoonmakers doordat zij ook breder in de facilitaire dienstverlening aan het werk kunnen. Hiermee kunnen de relatief kleine contracten in de sector worden opgeplust.

Contractonzekerheid

Als derde element in het verbeteren van de positie van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt willen wij wijzen op contractonzekerheid. Al langere tijd wordt geconstateerd dat de contractonzekerheid in Nederland zeer groot is en zich ook concentreert bij groepen die juist de meeste zekerheid nodig hebben. Naast de onzekerheid van het inkomen speelt deze contractonzekerheid nog op andere manieren door. Doordat een aanzienlijk deel van de werknemers vaak van baan en contract wisselt, blijven zij 'hangen' in de onderste schalen van de loongebouwen en krijgen ze weinig kans om binnen de schalen te groeien. Daarnaast belemmeren de contractonzekerheid en vele wisselingen de mogelijkheden voor bonden om werknemers te mobiliseren.

Blijf met het gebruik van data binnen de grenzen van onze rechtsstaat

We lijken het (nog) niet goed door te hebben, maar we leven in Nederland in een digitale controlestaat. De regering maar ook gemeenten en uitvoeringsinstanties zetten regelmatig digitale technologieën en data in die onze democratische rechtsstaat ondermijnen.

KEES VERHOEVEN

Voormalig Tweede Kamerlid voor D66, eigenaar van Bureau Digitale Zaken en auteur van 'De democratie crasht' (Business Contact, 2023)

Het contrast tussen het internetoptimisme uit de jaren negentig en de digitale uitdagingen waar we nu voor staan, is groot. Eind jaren tachtig leek het nog of de economie altijd zou blijven groeien en de liberale democratie de wereld zou veroveren.¹ Maar vanaf het begin van deze eeuw keerde het tij op verschillende fronten.

Naast de dotcomcrisis in 2000, die de eerste generatie internetbedrijven dwong tot het genereren van daadwerkelijke inkomsten en zo leidde tot het huidige (data)verdienmodel van hedendaagse techreuzen, was er een tweede cruciale gebeurtenis die nog steeds doorwerkt in ons digitale tijdperk: ruim een jaar na het instorten van de Amerikaanse internetbeurs boorden twee zelfmoordvliegtuigen zich op 9/11 in de Twin Towers. In reactie op deze terreuraanslag riep de Amerikaanse president George W. Bush de 'war on terror' uit die uiteindelijk zou leiden tot de ongefun-

deerde inval in Irak waar ook Nederland aan meedeed.

Veel minder zichtbaar was dat westerse overheden in die jaren begonnen met het grootschalig verzamelen van digitale gegevens over hun burgers. In de decennia die volgden heeft dit dusdanige vormen aangenomen dat we nu kunnen spreken van de transformatie naar digitale surveillancestaten. Nederland vormt op deze trend helaas geen uitzondering.

Niet alle digitale gegevensverwerking is slecht

Voor ik deze scherpe stelling verder onderbouw, wil ik drie zaken onderstrepen. Te beginnen met de vaststelling dat digitale instrumenten op vele gebieden een positieve bijdrage (kunnen) leveren aan de kwaliteit van ons leven. Zo zijn zelflerende algoritmes

beter dan mensen in staat om bepaalde kankertumoren te herkennen en kan AI-technologie kankerbehandelingen helpen verbeteren.²

Een ander mooi voorbeeld zijn overheidsalgoritmes waarmee het in de nabije toekomst mogelijk wordt om niet gedane AOW-aanvragen in kaart te brengen of om mensen aanvullende inkomensondersteuning te bieden. Of neem de vooraf ingevulde online-formulieren zoals de loonaangifte van de Belastingdienst, die burgers veel invulwerk besparen. Denk verder aan alle systemen waarmee het weg-, water-, en luchtverkeer wordt gemonitord of satellietdata die het mogelijk maken ontbossing vroegtijdig in kaart te brengen.

Heel actueel is de mogelijkheid om aan de hand van data-analyses de huisvesting van vluchtelingen beter te laten aansluiten bij hun achtergrond, opleiding en werkervaring. Deze 'matching' vergroot de kans op goede integratie en actieve deelname aan de samenleving. Kunstmatige intelligentie kan de samenleving dus verbeteren, vooral als toepassingen ontworpen en ingezet worden om mensen te helpen in plaats van ze te straffen.³

Op de tweede plaats wil ik benadrukken dat ik uitga van een overheid die handelt op basis van goede intenties en die de bevolking probeert te beschermen. Dat bij het nastreven van dit doel gebruikgemaakt wordt van moderne technieken en digitale technologie is – ook gezien het bovenstaande – logisch. In het navolgende zal ik laten zien dat dit geregeld misloopt waardoor de goede intenties uitmonden in slechte interventies. Maar ik ga hierbij dus niet uit van kwade opzet.

Mijn derde punt sluit hierop aan. De inzet van (digitale) beleidsmiddelen is onderhevig aan psychologische invloeden. Ieder mens heeft behoefte aan grip op zijn omgeving en ieder mens lijdt aan *verliesaversie*: de cognitieve vertekening waarbij we verlies beduidend zwaarder laten wegen dan winst.⁴ Een gevolg hiervan is dat vooral welvarende samenlevingen (die veel te verliezen hebben) pech, tegenslagen en ongelukken slecht kunnen verdragen en dus sterk gericht zijn op het verkleinen van risico's.

Zeker nu online media en sociale media 24/7 de publieke opinie aanjagen en angst of onrecht uitvergroten, willen politici – van alle partijen – er alles aan doen om de bevolking te vrijwaren van ellende. Het is deze maakbaarheidsdrang die de nationale veiligheid tot een obsessie maakt, die criminaliteitsbestrijding boven rechtsstatelijke principes stelt en die de fraudeaanpak van de overheid in de toeslagenaffaire liet doorslaan naar valse beschuldigingen.

Dit mechanisme was er in de vorige eeuw ook al maar wordt in het digitale tijdperk flink versterkt door de beschikbaarheid van digitale instrumenten zoals databestanden, gezichtsherkenningcamera's, sensoren en algoritmes, waarmee op ongekend grote schaal en met enorme snelheid informatie over mensen verzameld kan worden.

Wat de situatie nog bemoeilijkt is het fenomeen dat we ons oordeel baseren op wat we zien – een denkfout die de beroemde psycholoog Daniel Kahneman ooit doopte als 'What you see is all there is'.⁵ Met als gevolg dat we de invloed van digitale componenten en instrumenten schromelijk onderschatten.

Terug naar de kern van mijn betoog, namelijk dat onze overheid in de greep is geraakt van wat ik 'datagedreven controle-zucht' noem. Dit beschadigt de fundamenteën van onze rechtsstaat. Onze samenleving krijgt de trekjes van een surveillancestaat en vooral kwetsbare groepen burgers worden hierdoor geraakt. Die ontwikkeling richting een digitale surveillancestaat verloopt via twee parallelle hoofdroutes: via onhoudbare wetgeving én via onwettig overheidshandelen.

Doodlopende weg 1: onhoudbare wetgeving

Een belangrijke bron van de problemen ligt bij het aannemen van wetgeving die in strijd is met internationale verdragen (zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens), Europese wetgeving (zoals de Alge-

mene Verordening Gegevensbescherming) of de Nederlandse Grondwet (waarin klassieke grondrechten zoals het recht op een persoonlijke levenssfeer zijn opgenomen).

Twee voorbeelden hiervan uit de recente politieke geschiedenis zijn het toeslagenschandaal en het Systeem Risico Indicatie (SyRI). Het eerste is door alle publiciteit algemeen bekend: mede op basis van – in 2014 door de voltallige Tweede Kamer gesteunde

In de nabije toekomst wordt het mogelijk om via overheidsalgoritmes niet gedane AOW-aanvragen op te sporen

– keiharde antifraude-wetgeving legde de Belastingdienst een zwarte lijst aan van mensen met een verhoogd risico op het frauderen met kinderopvangtoeslag. Veel huishoudens op deze lijst moesten onterecht en zonder pardon forse bedragen terugbetalen en kwamen in grote problemen.

Uiteindelijk moest het ministerie van Financiën toegeven dat bij het toezicht van de Belastingdienst (door middel van de fraude signalering voorziening, FSV, waarmee Belastingmedewerkers konden registeren of een aangifte onjuist was en handmatige controle behoefde) sprake was geweest van institutioneel racisme.⁶

Het tweede voorbeeld is SyRI, een data-methode die veel gemeenten gebruikten om bijstandsfraude op te sporen. Dit antifraude-systeem werd in 2020 verboden omdat het onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar was, waardoor stigmatiserende en discriminerende effecten zouden kunnen optreden. Zo werden kwetsbare groepen in kwetsbare wijken bijvoorbeeld veel vaker gecontroleerd, hetgeen de kans op onterechte verdenking doet stijgen.

De rechtbank oordeelde dan ook dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelde in strijd was met hoger recht, zijnde artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat het recht op respect voor het privé-leven beschermt. Ook deze onhoudbare wetgeving was door de Tweede Kamer goedgekeurd – in 2014 als hamerstuk.

Naast de al benoemde controledrift van het kabinet speelde in beide gevallen overigens ook de scoringsdrang van het parlement een rol. Gedreven door talkshows, Twitter en TikTok zijn Kamerleden namelijk steeds meer bezig met beeldvorming en steeds minder met de inhoud van wetgeving. Zo kon het gebeuren dat er in de hoogtijdagen van het fraudespook veel politiek haantjesgedrag was, maar er geen haan kraaide naar de precieze inhoud van de doorgeslagen controlewetten van het kabinet. Naast de vaak gepredikte nieuwe bestuurscultuur is ook een nieuwe debatcultuur nodig waarbij de wetsinhoud weer centraal komt te staan. Zodat Kamerleden niet alleen unaniem roepen dat er moet worden ingegrepen maar de Kamer ook collectief werk maakt van het controleren van de inhoud van de maatregelen.

Helaas zijn deze harde historische lessen ondanks alle journalistieke en parlementaire aandacht nog onvoldoende doorgedrongen in de handelswijze van kabinet en Tweede Kamer. Zo werkt het kabinet onverminderd door aan wetgeving die overheidsinstanties vergaande databevoegdheden moet geven om burgers in de gaten te mogen houden, zoals de spoedwet die de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid het mandaat biedt burgers meer te controleren, of de witwaswet om elke transactie boven de € 100 te kunnen volgen.

Te vaak komt de Tweede Kamer hier onvoldoende tegen in het geweer. Dat gold ook bij de behandeling van de Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS), die allerlei overheidsinstanties haast onbeperkt data laat uitwisselen binnen speciale samenwerkingsverbanden zoals de

Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's), en voor de wijziging van de Sleepwet, die vergaande dataoperaties mogelijk maakt en tegelijk het onafhankelijke toezicht ver-

Een menselijke samenleving in het digitale tijdperk is niet haalbaar zonder politici die technologie bijsturen en begrenzen

soepelt. Nadat het risico op het ongerichte verzamelen van data naar aanleiding van de referendumuitslag was ingeperkt, dreigen de diensten nu alsnog veel speelruimte tegen weinig democratische controle te krijgen.

Doodlopende weg 2: onwettig overheids-handelen

De tweede route wordt gebaad door overheidsorganisaties die zich bij de uitoefening van hun taak zelf niet aan de wet houden. Naast de eerder aangehaalde Belastingdienst geldt dit voor de inlichtingendiensten, die door toezichthouder CTIVD op de vingers werd getikt vanwege het onrechtmatig bewaren van bulkdatasets.

Maar het speelt ook bij de politie, die in strijd met de hackwet uit 2016 gebruikmaakt van commerciële hacksoftware of bij het leger, dat tijdens de coronapandemie een data-unit optuigde om grote schaal informatie te verzamelen over de Nederlandse samenleving. Daarnaast is ook sprake van een wildgroei aan algoritmes en gezichtsherkenningcamera's die gemeenten inzetten bij de uitvoering van hun beleid. Zo werd de gemeente Rotterdam teruggefloten door haar lokale rekenkamer die het project 'analytics uitkeringsfraude'

betitelde als 'gekleurde technologie' omdat de eerlijkheid en de transparantie van het controlesysteem ondermaats waren en uitkeringsbehoefte daar de dupe van werden.⁷ Opnieuw omdat mensen die afhankelijk zijn van overheidsregelingen vaker in de systemen zitten maar ook omdat de algoritmes zo zijn ingericht dat bepaalde persoonskenmerken tot veel hogere 'risicowaarden' leiden.⁸

Vertrouwen, tegenmacht en de rechtsstaat

Wat moeten we doen om beide routes om te buigen en weer terug te keren naar een democratische rechtsstaat? Het tij keren zal hoe dan ook een lange adem vergen, en inzet van veel partijen: van bestuurders, politici, ambtenaren en journalisten. Al deze betrokkenen zullen andere keuzes moeten maken dan ze nu doen om gezamenlijk verandering tot stand te kunnen brengen. In mijn boek *De democratie crasht*, dat begin dit jaar uitkwam, doe ik een groot aantal verbetervoorstellen voor herstel van de democratie in het digitale tijdperk. Op basis hiervan doe ik hier drie aanbevelingen.

Durf allereerst de burger te vertrouwen. Vertrouwen is de belangrijkste grondstof voor een economie.⁹ 'High trust societies' zoals Denemarken en Noorwegen zijn zonder uitzondering de meest veilige, vrije en welvarende landen ter wereld. Concreet vraagt dit een overheid die zich bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid niet langer baseert op de sombere mensbeelden van Machiavelli en Hobbes maar op het idee dat de meeste mensen deugen.¹⁰

Een overheid die dit als uitgangspunt neemt, zal minder geneigd zijn allerlei vergaande wetten op te tuigen om meer controle te kunnen uitoefenen. Overigens moet controle op het gedrag en gebruik van voorzieningen mogelijk blijven maar enkel steekproefsgewijs of op basis van concrete verdenkingen. Gemeenten, uitvoeringsinstanties en ministeries moeten dus wegblijven van preventieve databases en zwarte lijsten.

Op de tweede plaats: versterk de politieke tegenmacht. Het verleden heeft uitgewezen dat slechte wetten tot echte ellende leiden. De Tweede Kamer zal haar wetgevende taak daarom veel meer gewicht moeten geven. Dit betekent dat ons parlement moet worden uitgebreid naar tweehonderd Kamerleden, die veel betere ondersteuning krijgen. Deze vaak bepleitte maatregel zal alleen werken als de extra menskracht niet wordt ingezet voor nog meer beeldvorming. Om te bewerkstelligen dat Kamerleden meer tijd besteden aan het controleren van wetgeving en uitvoering zullen politieke partijen en parlementair journalisten dit werk hoger moeten gaan waarderen en zullen tevens het Bureau Wetgeving en de Dienst Afdeling Onderzoek van de Tweede Kamer worden uitgebreid.

Ook dienen wethouders, gedeputeerden en ministers beter te luisteren naar de kritische tegenspraak en onafhankelijke adviezen van wetenschappers, journalisten, adviesorganen en toezichthouders. Hiertoe moeten ambtenaren niet gestraft maar beloond worden voor interne kritiek en moet de Kamer het kabinet dwingen om externe kritiek serieus te wegen.

Ten slotte moet de overheid met data binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven. De

inzet van data wordt vaak gerechtvaardigd met de bewering dat het efficiënt, doelmatig en objectief is. Echter, vaak is het tegendeel waar en worden onnodige grote hoeveelheden data verzameld, worden achteraf nieuwe toepassingen bedacht en blijken kwetsbare groepen vaak benadeeld te worden. Om te voorkomen dat technische biases maatschappelijke schade berokkenen, is het zaak terug te keren naar rechtstatelijke principes als de onschuldpresumptie en het legaliteitsbeginsel, dat voorschrijft dat overheidshandelen een wettelijke basis moet hebben.

Tevens moeten dataminimalisatie en doelbinding bij elke data-toepassing het uitgangspunt vormen: verzamel als gemeente, uitvoeringsinstantie of samenwerkingsverband zo weinig mogelijk data en gebruik de gegevens enkel voor het oorspronkelijke verzameldoel. Tot slot moet er altijd een vorm van menselijke tussenkomst zijn om de computer terug te kunnen fluiten. In navolging van de regeringscommissaris informatiehuishouding zou de aanstelling van een regeringscommissaris dataverantwoordelijkheid een betekenisvolle stap zijn. Een menselijke samenleving in het digitale tijdperk is namelijk niet haalbaar zonder politici die technologie bijsturen en begrenzen.

Noten

- 1 Francis Fukuyama sprak bijvoorbeeld van 'Het einde van de geschiedenis', als metafoor voor het idee dat iedereen zou komen te leven in een vrije markt democratie.
- 2 UvA, Verbeterde kankerbehandelingen met AI-technologie, 23 september 2020.
- 3 Bessems, Kustaw. De jonge generatie zal digitale systemen veiliger maken. *De Volkskrant*, 30 september 2022.
- 4 Kahneman, Daniel. *Ons feilbare denken*. Vert. Peter van Huizen & Jonas de Vries. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact, 2011, p. 302.
- 5 Kahneman, Daniel. *Ons feilbare denken*. Vert. Peter van Huizen & Jonas de Vries. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact, 2011, p. 93.
- 6 NOS, Kabinet erkent institutioneel racisme bij deel fiscus: 'Heeft velen pijn gedaan', 30 mei 2022.
- 7 Rekenkamer Rotterdam, Ge-
- kleurde technologie, 15 april 2021.
- 8 Follow the Money, Zo leerde een Rotterdams fraudealgoritme kwetsbare groepen te verdenken, 6 maart 2023.
- 9 Svendsen, Gert Tinggaard. *Trust*. Aarhus University Press, 2019.
- 10 Bregman, Rutger. Dit idee kan alles veranderen: de meeste mensen deugen. *De Correspondent*, 20 augustus 2019.

Onderhandelen of doorvechten

Door **Camiel Hamans** & **Jan M. Wiersma**

Beiden zijn research fellow bij de WBS

Geweld, daar is ieder weldenkend mens natuurlijk tegen. Maar dat betekent niet automatisch dat alle geweld verboden is. Noodweer mag volgens het strafrecht en ook in internationale conflicten hoeft een aangevallene zich niet over te leveren aan de overvaller. Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties laat daar geen twijfel over bestaan: zelfverdediging is een recht. Toch roepen nationaal en internationaal bekende linkse opinieliders president Zelensky nu op tot onderhandelingen en worden de Oekraïense bondgenoten gemaand de wapenleveranties te staken.

Na maanden van voortdurend geweld is het besef doorgedrongen dat de oorlog lang kan gaan duren. Daarom startte de Golfgroep, een linksgerichte discussiegroep over internationale politiek, een petitie om Oekraïne en Rusland aan de onderhandelingstafel te krijgen. Tot de ondertekenaars behoren bekende namen als Harry van Bommel, Ewald Engelen, Jan Bezemer en Anja Meulenbelt. In Berlijn organiseerde 'Linke'-politica Sahra Wagenknecht een massale demonstratie tegen de oorlog. De begeleidende petitie werd getekend door bekende Duitse sociaal-democratische oud-politici. Hun argument is dat Oekraïne de oorlog toch nooit volledig kan winnen en dat men daarom beter mensenlevens kan sparen.

Toch is het, hoe respectabel het sparen van mensenlevens ook is, te gemakkelijk om een handtekening te zetten en vanuit het veilige Westen de aangevallen Oekraïners voor te schrijven wat te doen. Er is er maar één verantwoordelijk voor de oorlog en dat is Poetin, voor wiens optreden geen enkele volkenrechtelijke rechtvaardiging bestaat. Hoezeer hij ook probeert de schuld bij de NAVO en de VS te leggen, iets waar hij blijkens de toelichting

van Wagenknecht en anderen gedeeltelijk in slaagt. In plaats van een oproep tot onderhandelingen verdient een krachtig appel op Poetin om de oorlog te stoppen de voorkeur. Oekraïne heeft het volste recht zichzelf te verdedigen, de terugkeer van gedeporteerde families en kinderen te eisen en de teruggave van bezet gebied.

Op welke inhoudelijke basis onderhandelingen moeten plaatsvinden, laat het Duitse appel in het midden. President Zelensky heeft drie eisen: de Russische militairen zijn land uit, herstelbetalingen en vervolging wegens oorlogsmisdaden. Het Internationaal Strafhof heeft met dat laatste al een begin gemaakt door de Russische president aan te klagen wegens kinderroof. Poetin spreekt de laatste tijd wat minder over het denazificeren van Kiev maar hij wil nog steeds volledige controle over het – inmiddels formeel geannexeerde maar nog niet helemaal bezette – Donbasgebied. De partijen liggen mijlenver uit elkaar.

Onderhandelen zonder neutrale voorzitter lukt niet, maar wie kan die rol spelen? China, dat zich opwerpt, in elk geval niet, want de Chinezen die op zeggen te komen voor de soevereiniteit van staten, weigeren de Russische schending ervan te veroordelen. Theoretisch zou een interventie door de OVSE of de VN, instellingen die in Duitsland op grote steun kunnen rekenen, mogelijk zijn omdat door het Russische optreden de internationale (Europese) veiligheid in het geding is. Maar beide organisaties zijn door Russisch toedoen lamgelegd. Bovendien zouden de Russen een dergelijke impliciete veroordeling onmiddellijk vetoën.

Wagenknecht en vrienden willen dat de wapenleveranties worden stopgezet, want Oekraïne kan de oorlog toch niet winnen. De omgekeerde redenering verdient meer steun: omdat Oekraïne de oorlog niet mag verliezen, moet de militaire hulp doorgaan.

Politiek vertrouwen of niet?

Met het vertrouwen in de politiek lijkt het in Nederland relatief mee te vallen. Maar als je dieper kijkt, blijkt dat vooral onder mensen met praktisch werk het vertrouwen laag is. Omdat politici zo ver van hen afstaan, zijn ze extra kwetsbaar voor de grillen van de overheid. Beleid kan voor hen onvoorzien slecht uitvallen, en daar zijn ze zich van bewust.

EEFJE STEENVOORDEN

Politiek socioloog en gespecialiseerd in publieke opinie en politiek gedrag, tot voor kort universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam en sinds kort programmamanager proactieve publieke dienstverlening bij het Ministerie van BZK

Politiek vertrouwen heeft sinds jaar en dag de aandacht, niet alleen van politicologen, maar ook van politici en journalisten.¹ Enerzijds stelt al dat onderzoek naar politiek vertrouwen gerust: ondanks het heersende beeld in de media is er geen structurele daling in politiek vertrouwen.² Nederland scoort internationaal gezien ook relatief hoog, namelijk in de Europese subtop.³ Anderzijds lijken deze cijfers niet te matchen met de aandacht voor en berichten over de boze burger.⁴

Bovendien zijn alleen de gemiddelde trends geruststellend, uitgesplitst naar verschillende groepen zijn de cijfers dat niet. Zo geeft van de groep burgers met een vmbo-opleiding 50% aan voldoende vertrouwen te hebben in de politiek, terwijl dat onder wetenschappelijk opgeleiden 71% is. En partijvoorkeur laat nog grotere verschillen zien: van 83% met voldoende vertrouwen onder kiezers van de coalitie-partijen (VVD, D66, CDA, CU) tot 21% onder kiezers van rechtse oppositiepartijen.⁵

Er zijn aanwijzingen dat deze verschillen in vertrouwen zijn ingebed in heel andere belevingswerelden die groepen burgers heb-

ben, met heel andere perspectieven op de politiek.⁶ Zo toont het recent verschenen SCP-rapport *Eigentijdse Ongelijkheid*⁷ aanzienlijke verschillen aan in maatschappelijke visie tussen de zeven onderscheiden klassen.⁸

Politiek vertrouwen voor vier groepen in Amsterdam

In onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken heb ik daarom onderzocht wat vertrouwen in *politici* betekent voor verschillende groepen burgers.⁹ Daarvoor heb ik focusgroep-gesprekken gevoerd met vier Amsterdamse groepen: advocaten van de Zuidas, ROC-studenten, marktkooplieden en senioren van een bridgeclub. Elke groep sprak ik drie keer, tweemaal najaar 2021, eenmaal najaar 2022.¹⁰ Deze groepen mensen zijn bekenden van elkaar. Ik heb deze groepen gekozen omdat die verschillend zijn op drie belangrijke scheidslijnen: opleidingsniveau, leeftijd en mondialisering van de sector.

De resultaten wijzen erop dat deze groepen er fundamenteel verschillende politieke

belevingswerelden op nahouden. Bovendien zijn er, naast overlap, ook zorgwekkende verschillen tussen de groepen in de betekenis die politiek vertrouwen voor hen heeft. Dat deze verschillen er al zijn in de regio Amsterdam, maakt het waarschijnlijk dat er in Nederland nog andere betekenissen van vertrouwen van belang zijn.

Criteria voor (gebrek) aan vertrouwen

Sommige redenen om vertrouwen in politici te hebben, worden in alle groepen genoemd. Men heeft vertrouwen in politici die het kabinet kritisch volgen, bevlogen zijn, eerlijk zijn, consequent zijn of goede beleidskeuzes maken. Opvallend is het verschil dat zowel de advocaten als de ROC-studenten maken tussen vertrouwen omdat politici consequent zijn, en het met standpunten eens zijn.

De PvdA kan brede groepen burgers aanspreken door de maatschappelijke oorzaken van ongelijkheid en bestaansonzekerheid voorop te stellen

Advocaat1 *'Ik vind Wilders echt een goed voorbeeld daarvan. Die is volgens mij echt heel goed als politicus. Ik denk dat hij echt te vertrouwen is, ja en ook goed is in zijn werk, maar ik zou niet op hem willen stemmen.'*

[...]'Ik denk echt dat als hij 76 zetels heeft, dat hij alles gaat doen wat hij belooft.'

Ook bij weinig vertrouwen zien we overeenkomsten tussen de groepen. Men heeft weinig vertrouwen in politici die gericht zijn op hun eigen carrière, die niet eerlijk zijn, die zich niet aan hun beloftes houden en die niet weten wat leeft. Opvallend is dat alle groepen

de manier van aandacht vragen en politiek bedrijven (met cabaretseke of schofferende taal) negatief ervaren.

ROC-student *'Kijk, ik geloof ook wel dat er wel politici tussen zitten die echt menen wat ze zeggen. Maar bij de meeste denk ik meer van ja... ze zeggen van alle shit om stemmen te krijgen.'*

Markt6 *'Elkaar schofferen, uitmaken voor wat dan ook. Dan denk ik: ja jongens, als dat ons voorbeeld is... Dat is geen fatsoen!'*

Markt3 *'Dat noemen ze politiek.'*

Markt6 *'Ja verschrikkelijk.'*

Verschillen tussen de groepen zijn er ook. Onder de praktisch opgeleide burgers (groepen Markt en ROC) horen we regelmatig dat men weinig vertrouwen heeft in politici vanwege de traagheid en inefficiëntie van de politiek, de misleiding bij verkiezingen en de taaltrucjes waarmee politici de waarheid ontwijken. Deze burgers vinden de manier waarop de politiek werkt veel problematischer dan de theoretisch opgeleiden. Het politieke bedrijf, met (schier) eindeloze debatten en loze beloftes, staat ver af van de praktisch opgeleiden. Ze vinden ook veel stilliger dat politici misleidend zijn.

Markt2 *'Ik vind ook dat ze zich wel allemaal, omdat ze zo goed kunnen lullen, dat ze zich overal gauw weer uit lullen. Dat ze er geen actieve herinnering aan hebben, of weet ik veel wat. En ze gebruiken allerlei woorden dat ik denk: waar gaat dit eigenlijk over?'*

[...]

Markt5 *'Dat is toch ook een sport als je... gewoon daar 24 uur kan vergaderen en dan constant praten maar niks zeggen. Dat doen ze.'*

ROC-student *'Het enige wat ik wil toevoegen is: veel misleiding. Tijdens de campagnes is er ook zo veel beloofd en ook voor alle mensen die zijn getroffen, zeg maar voor, die zeg maar betaald hadden voor de kinderopvang en dat soort dingen. Ze zeggen letterlijk al een jaar van we zetten geld aan de kant voor dat soort mensen, maar er gebeurt niks. Dus hetzelfde als vorige keer eigenlijk, geen vertrouwen in de politiek.'*

Maar ook voelen de praktisch opgeleiden zich slecht gerepresenteerd. Bij de Marktgroep zorgt dat ervoor dat deze zelfbenoemde ‘onderlaag’ zich kwetsbaar acht voor de grillen van de overheid. Sommige regelingen die uit de lucht komen vallen, treffen hen hard. En omdat politici zo ver afstaan van hun wereld kan beleid (onvoorzien) slecht voor deze groep uitpakken. Dit komt omdat politici niet snappen hoe het is om in armoede te leven.

Moderator *‘Oké, [Markt4] zei ja ze luisteren wel naar de bovenlaag, maar ze weten niet wat er leeft bij de onderlaag. En toen zei jij [Markt3], oh ze weten het wel, maar ze doen er niks mee. Wie deelt die mening van [Markt3]? Want dat is eigenlijk nog een graadje erger natuurlijk.’*

Markt7 *‘Ja, zou kunnen.’*

Markt4 *‘Ja ik denk dat het wel, ze weten bijvoor-*

beeld wel van dat die onderlaag maar, hoeveel hadden we gezegd, 1200, 1400 euro in de maand verdienen en dat een beetje huur al gauw op 600 euro zit. Dus dat weten ze wel, maar het lijkt niet alsof de situatie doordringt als je daarin moet leven. Dat is hetzelfde als je weet dat er een kind van drie op een kruispunt speelt en dat je denkt van ja, maar ik moet eerst even dat andere stoplicht regelen.’

Bij de ROC-studenten overheerst een beleving van politiek buitenspel staan en geen invloed hebben. Een duidelijke rol daarbij spelen ongelijkheid in het onderwijssysteem en discriminatie in de samenleving. Sommigen lijken al afgehaakt van het politieke systeem.

ROC2 *‘Ik ben er los van.’*

Moderator *‘Je bent er los van?’*

Figuur 1 Politieke belevingswereld advocaten



ROC2 'Ja, gewoon zo, ik ben er los van. Ik hou me er niet van bezig.'

ROC4 'Boeit je niet echt...'

ROC2 'Nee, niet dat het me niet boeit maar... ik hou me er gewoon niet mee bezig. Sowieso, kijk ik heb helemaal geen vertrouwen bij alles ingevuld, dus ik hou me er niet mee bezig dus ik hoef ze ook niet te vertrouwen. Ik stem niet, mocht ook niet eigenlijk toen dat kon. Ik heb nog nooit te maken gehad met de politiek, met de politie en rechtbank... Ik hoef me er niet mee bezig te houden.'

ROC11 'Ik zelf vind dat ze doen alsof we een keuze hebben terwijl we dat niet hebben. Ze doen alsof we wat te zeggen hebben terwijl we dat niet hebben eigenlijk. Net zoals, we mogen gaan stemmen maar uiteindelijk hebben we zo te zeggen niets te zeggen. Je stemt misschien op iemand, maar ja...'

Onder de theoretisch opgeleide burgers horen we daarentegen vaak dat politici goede intenties hebben. Zij wijzen er ook op dat het (met de politiek) in Nederland vergeleken met het buitenland goed gaat. Voor theoretisch opgeleiden is eerder het politieke systeem, met te veel eenmansfracties en aandachtstrekkers in het parlement, een reden voor weinig vertrouwen.

Politieke belevingswerelden van sociale groepen

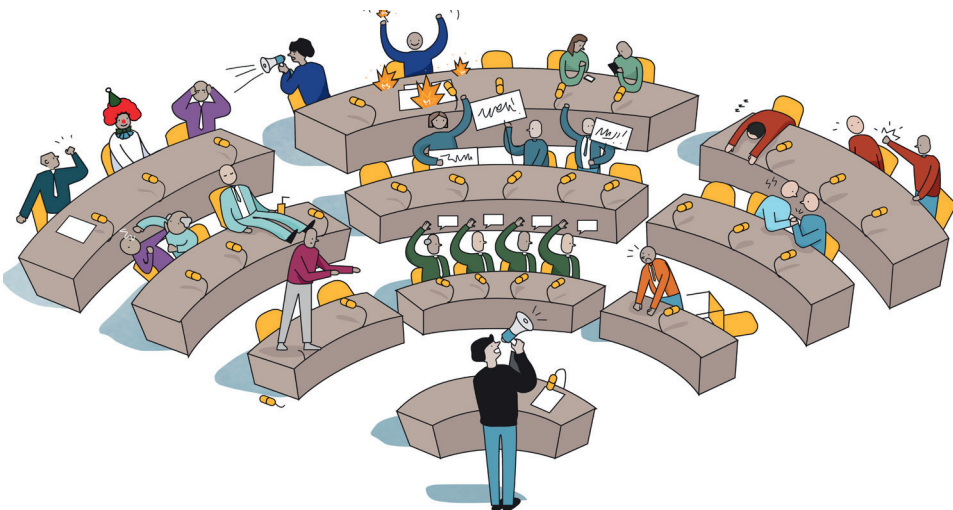
Het onderzoek brengt ook de politieke belevingswerelden van de vier groepen in kaart. Public Cinema heeft hier cartoons bij gemaakt. We zien dat achter kleine verschillen in cijfers fundamenteel andere politieke belevingswerelden schuilgaan.

Karakteristiek voor de Advocaten is hun hoge vertrouwen in politici, hun procedurele opvatting van vertrouwen en hun internati-

Het politieke bedrijf staat ver af van praktisch opgeleiden

onale blik. In figuur 1 zien we daarom Nederland als een klein eilandje van voorspoed en rustig politiek debat. In de rest van de wereld gaat het een stuk minder goed toont de cartoon. Dit internationale perspectief is wat we ook bij deze groep theoretisch opgeleide

Figuur 2 politieke belevingswereld bridgers





Figuur 3 politieke belevingswereld marktpersoneel

winnaars van de mondialisering zouden verwachten. Dit komen we bovendien niet in de andere groepen tegen. Desgevraagd geven de ROC- en Marktgroep aan het niet eens te zijn met deze cartoon. Dat het elders nog slechter gaat, mag geen excuus zijn om problemen in Nederland niet aan te pakken.

De Bridgers zijn kritischer over de politiek dan de Advocaten, maar hebben duidelijk meer vertrouwen dan de praktisch opgeleiden. Ze hebben vooral systeemkritiek. Het aantal partijen is te groot, de lawaaipapegaaien eisen te veel media-aandacht en de politiek heeft te weinig empathie met kwetsbare groepen. Tegelijkertijd staan zij zelf ook ver van die groepen af.

De cartoon over de Bridgegroep in figuur 2 toont het parlement. We zien daar veel ver-

schillende fracties, ja-knikkers, veel strijd en geroep om aandacht en zelfs een clown. De andere groepen kunnen zich vaak vinden in deze cartoon, al is het wel overdreven horen we. Sommigen in de ROC-groep en de Marktgroep vinden het ook niet overdreven. 'Ze zijn vaak wel meer bezig met zichzelf omhoog te werken en anderen omlaag dan iets anders', klinkt het in de Marktgroep.

De cartoon over de Marktgroep (Figuur 3) laat hen zien in een overstroming. De politici in de cartoon hebben geen last van het water want bij hen is het droog. Op hulpgeroep reageren de politici niet of alleen met een paraplu. De Marktgroep voelt zich roepende om meer bestaanszekerheid (al nemen ze zelf die term niet in de mond). Ze zien dat de politiek mij-

lenver van hen afstaat. Politici hebben geen idee wat ‘de gewone man’, ‘de onderlaag van de samenleving’, meemaakt en nodig heeft. De ROC-groep herkent de cartoon over de marktgroep wel maar ziet zichzelf minder als financieel kwetsbaar omdat ze nog studeert.

De Bridgegroep en de Advocaten reageren uitgesproken en tegenovergesteld op de cartoon van de Marktgroep. De Bridgers vinden het ‘heel triest’ en menen dat er machteloosheid vanaf straalt. Zij ervaren die zelf niet maar kunnen zich er wel in verplaatsen, ‘Zeg maar de mensen die in onze democratie niet aan bod komen.’ De Advocaten vinden echter dat vooral de Marktgroep te veel klaagt. Ze kunnen en moeten zelf meer aan hun eigen positie doen. En niet anderen of de politiek de schuld geven. Ook benadrukken de Advocaten dat je het in Nederland eigenlijk niet slecht kan hebben.

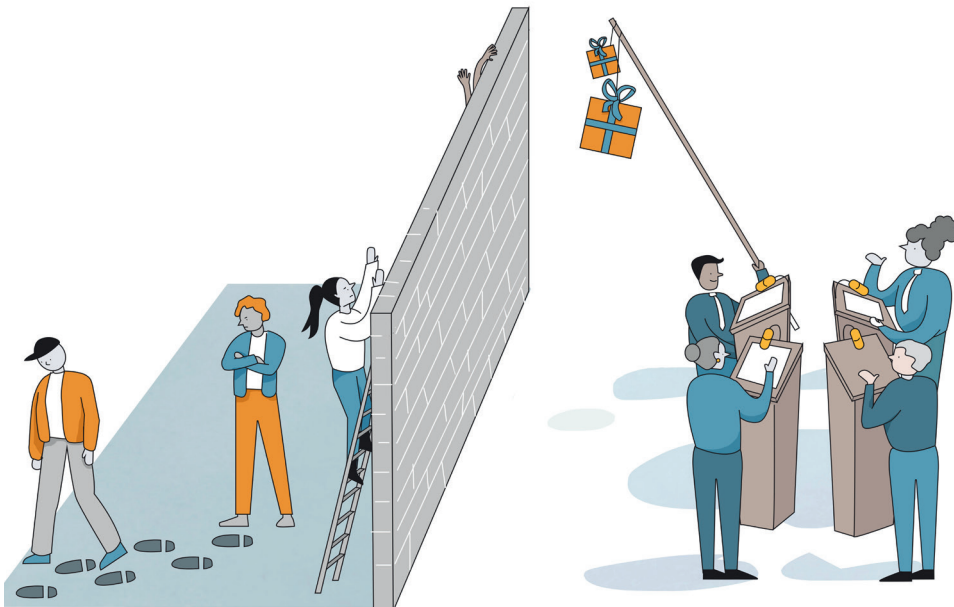
In de cartoon over de ROC-studenten (figuur 4) zien we de politiek achter een muur waar de studenten niet overheen kunnen. Sommigen

proberen het wel, anderen niet meer, die keren zich af van de politiek. Bovendien worden ze misleid met een cadeautje. Een voorbeeld dat ze noemden is een belofte van GroenLinks in de verkiezingscampagne van 2021: € 10.000 voor alle 18-jarigen. Dat daar niks van terecht is gekomen, rekenen ze deze partij aan.

De ROC-studenten zien zichzelf als achtergesteld in het systeem: het onderwijssysteem, dat hen te weinig kansen geeft en niet op waarde schat, het politieke systeem, waarin hun stem niet wordt gehoord en waarin ze worden misleid, en de samenleving, waar ze vaak discriminatie ervaren. De Marktgroep herkent de moeilijke doorstroom in het onderwijs als probleem, de Bridgers en Advocaten vinden deze cartoon schrijnend.

Als we de cartoons vergelijken kunnen we concluderen dat de praktisch opgeleiden – de Marktgroep en de ROC-studenten – ongelijkheid ervaren in het politieke systeem, waarin zij zich misleid en niet gerepresenteerd voelen. Dit komt overeen met de bevindingen in

Figuur 4 politieke belevingswereld ROC-studenten



het onlangs verschenen rapport naar de lage opkomst in sommige Amsterdamse wijken.¹¹ Het illustreert ook wederom dat de standpunten van hogere inkomensgroepen beter vertegenwoordigd zijn in de Nederlandse politiek.¹²

Implicaties

De bevindingen hebben implicaties voor hoe we cijfers over politiek vertrouwen interpreteren en voor de politiek. Ten eerste blijkt achter de gemiddelde cijfers van politiek vertrouwen een scala aan redenen schuil te gaan om wel of geen vertrouwen te hebben. Daarnaast

den er goed aan doen de verbinding met deze groepen op te zoeken.

Positief is dat er in alle groepen mensen zijn die zeggen dat ze graag vertrouwen willen hebben, soms tegen beter weten in. Omdat dat prettiger is, of omdat ze dat zien als hun burgerplicht. Daarnaast geven de respondenten aan dat ze ook vertrouwen (kunnen) hebben in politici waar ze nooit op zouden stemmen. Hierbij is het belangrijkste dat politici trouw blijven aan hun principes en hun beloftes. Vertrouwen is dus een veelkoppig verschijnsel, en niet één-op-één gekoppeld aan de politieke inhoud.

Respondenten zeggen vertrouwen te kunnen hebben in politici waar ze nooit op zouden stemmen

verschillen deze vertrouwenscriteria tussen groepen burgers. Bovendien laten de politieke belevingswerelden van sommige groepen een sombere blik op de politiek zien die moeilijk te veranderen lijkt.

Directe implicaties voor de politiek zijn er ook. Politici zouden er goed aan doen cabaretesk en schofferend gedrag te vermijden. Daarnaast is het zorgelijk dat het politieke bedrijf ver af staat van de praktisch opgeleiden. Zij zien lange debatten en taaltrucjes als tekenen van inefficiëntie en oneerlijkheid. Ook rekenen ze het politieke partijen aan als zogenaamde proefballonnen niet ten uitvoer worden gebracht. Daarnaast worden praktisch opgeleiden onzeker van de ervaren afstand tot de politiek. Omdat politici hun wereld niet begrijpen, heeft marktpersoneel zorgen over mogelijke nieuwe maatregelen. Politici snappen namelijk niet hoe beleid in hun leven uitwerkt, geven ze aan. Politici zou-

Implicaties voor politieke partijen

Ten slotte rijst de vraag welke implicaties deze verschillende wereldbeelden hebben voor politieke partijen. Twee punten zijn hierbij van belang. Ten eerste vormen de uiteenlopende politieke belevingswerelden een belangrijk probleem voor elke brede politieke partij die ambieert burgers uit alle hoeken en lagen van de samenleving bij elkaar te brengen.

De PvdA ziet zich zo geconfronteerd met uiteenlopende ervaringen, verwachtingen en beoordelingscriteria van de groepen die zij graag allemaal vertegenwoordigt. Vooral het verbinden en vertegenwoordigen van zowel praktisch als theoretisch opgeleiden blijkt op basis van dit onderzoek een uitdaging. Uit dit onderzoek blijkt dat het politieke bedrijf aanzienlijk verder afstaat van praktisch dan van de theoretisch geschoolden, dat de eerste groep zich vaker en sterker stoort aan (taal)trucjes en (campagne)beloftes. Bovendienervaart de eerste groep (financiële) onzekerheid ten gevolge van de politieke besluitvorming, maar de tweede niet.

Ten tweede is er weliswaar ook een thema waarop sommige theoretisch opgeleiden en praktisch opgeleiden elkaar vinden, namelijk als het gaat om oorzaken van ongelijkheid, maar hierbij zien we twee tegenovergestelde perspectieven. Enerzijds wijzen sommigen bij ongelijkheid op de rol van sociale structuren

en instituties, zoals ongelijkheid in het onderwijs en in de politieke vertegenwoordiging. Daarmee zien ze maatschappelijke structuren als oorzaak voor individuele problemen. Dit treffen we aan in beide groepen praktisch opgeleiden, en bij de bridgende senioren die in de meerderheid uitgesproken links georiënteerd zijn.

Anderzijds wijzen de advocaten op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, die niet bij alle tegenslag kunnen verwachten dat Den Haag dat voor hen oplost. Dit van oudsher centrum-rechtse uitgangspunt legt de nadruk op individuele verantwoordelijkheid en persoonlijke kansen.

Dit zijn twee manieren om naar ongelijkheid te kijken, die we kunnen associëren met sociaaleconomisch linkse versus rechtse

standpunten, en die allesbehalve nieuw zijn. Het herkennen van sociologische oorzaken achter individuele omstandigheden beschreef Mills als 'sociologische verbeelding'.¹³ Het gebrek aan deze verbeelding was ook een centrale uitkomst in het boek van de beroemde socioloog Abraham de Swaan *Een boterham met tevredenheid* (1972). Hierin beschreef hij hoe de (fabrieks)arbeiders in zijn ogen onterecht tevreden waren met hun leven en werk, omdat ze zichzelf de verantwoordelijkheid toedichtten van hun moeilijke omstandigheden.

Voor een partij als de PvdA biedt dit aanknopingspunten om brede groepen burgers aan te spreken, namelijk door het vooropzetten van de maatschappelijke oorzaken van ongelijkheid en bestaansonzekerheid.

Noten

- 1 Deze tekst is een bewerking van een blog dat 10 februari 2023 verscheen op stukrood-vlees.nl.
- 2 van Ham, C., et al. (Reds.) (2017). *Myth and reality of the legitimacy crisis: Explaining trends and cross-national differences in established democracies*. Oxford University Press.
- 3 Torcal, M. (2017). *Political trust in western and southern Europe*. In: Zmerli, S. en van der Meer, T. (Reds.) *Handbook on political trust* (pp. 418-439). Edward Elgar Publishing.
- 4 De Lange, S., & Zuure, J. (2018). *# Woest: de kracht van verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 5 Miltenburg, E. et al. (2022). *Burgerperspectieven 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 6 Cramer, K.J. (2016). *The politics of resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press; Hochschild, A.R. (2016). *Strangers in their own land: Anger and mourning on the American right*. New York: The New Press.
- 7 SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*. Den Haag.
- 8 Niet alleen zien we veel minder vertrouwen in medeburgers als de politiek naarmate men tot een lagere sociale klasse kan worden gerekend, ook zien we meer steun voor toenemende immigratie of Europese eenwording naarmate men tot een hogere sociale klasse kan worden gerekend.
- 9 Ministerie van BZK/UvA (2022). *Eefje Steenvoorden. Woorden zeggen meer dan cijfers*.
- 10 Het doen van meerdere rondes gesprekken heeft verschillende voordelen. Het de vertrouwelijkheid in de groep en naar de moderator en het biedt de mogelijkheid de groepen elkaars standpunten voor te leggen om zo verschillen en overeenkomsten tussen de groepen vast te stellen. Bovendien biedt het de mogelijkheid om de resultaten te valideren, dat wil zeggen te checken of de conclusies van de onderzoeker herkenbaar zijn voor de mensen zelf.
- 11 Vermeulen, F., Kaulingfreks, F. & Redan, S. (2023). *Lage lokale betrokkenheid en grote ongelijkheid. Onderzoek naar opkomst bij Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen*. <https://openresearch.amsterdam/nl/page/91442/rapport-lage-betrokkenheid-en-grote-ongelijkheid>
- 12 Hakhverdian, A., & Schakel, W. (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam University Press.
- 13 Mills, C. W. (1971[1959]). *The Sociological Imagination*. Londen: Oxford University Press.

De Koning in de Grondwet

Het is hoog tijd voor een herziening van onze Grondwet in het algemeen, en voor heroverweging van wat de Grondwet bepaalt over de Koning in het bijzonder. De Grondwet kan wel met een paar onsjes minder ‘koning’ toe.

JOOP VAN DEN BERG

Prof.dr. J.Th.J. van den Berg, oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting, emeritus hoogleraar in Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel), voormalig lid van de Eerste Kamer en fellow van het Montesquieu Instituut

Sociaal-democraten voelen vaak ongemak als zij het moeten hebben over het koningschap, a fortiori als het gaat om wat de Grondwet daarover zegt. Velen zijn in hun hart waarschijnlijk republikein, maar hun verstand zegt hen het koningschap welgezind te blijven. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking onderschrijft immers het koningschap, zelfs als het optreden van de concrete koning(in) af en toe irriteert.¹ Het is trouwens raadzaam het aantal leden van de PvdA niet te onderschatten wier verstand zegt dat zij misschien republikein zouden moeten zijn maar wier hart ronduit koningsgezind is.

Tobben met het koningschap

Kortom, het is in onze kring een beetje tobben met het koningschap, maar als wij over de Grondwet spreken, moeten wij het ook daarover hebben. Daarbij mogen wij in de PvdA wel het oog houden op onze Beginselverklaring, waar wij onze voorkeur tonen voor verkiezing in het publieke ambt en het leveren van verantwoording, maar het is wijs



rekening te houden met de voorkeur van de bevolking. Dan gaat het erom aan het erfelijk ambt geen politieke macht toe te kennen en de uitoefening van het koningschap naar vermogen te laten bijdragen aan behoud en versterking van de democratische rechtsstaat.

Waarschijnlijk daarom heeft een tijd lang in de partij nogal wat sympathie bestaan voor de constitutionele status van het Zweedse koningschap.² Dat kent immers de koning geen lidmaatschap van de regering toe en ook ontbreekt er de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de koning. Al veel langer dan in Nederland heeft de koning er geen rol bij de regeringsvorming, noch bij de wetgeving. Het lijkt zo een volledig ceremonieel koningschap.

Bij nader toezien liggen de zaken ingewikkelder. Het verschil tussen Nederland en

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

Zweden blijkt materieel kleiner dan gedacht. Misschien dat daarom de belangstelling voor het Zweedse voorbeeld in onze kring weer is weggekijnd. Het Nederlandse koningschap is bijna even ceremonieel van karakter, ook al suggereert de Grondwet iets anders. Het laat onbesproken dat zorgvuldig uitgeoefend ceremonieel – denk aan de werkbezoeken van koning en koninklijke familie – stilzwijgend en impliciet politieke betekenis kan hebben.

Het belangrijkste overgebleven politieke element in het Nederlandse koningschap is de grondwettelijke bepaling die de Koning (met hoofdletter, want het gaat over het ambt en niet over de persoon) bevoegd maakt wetten en wetsvoorstellen alsmede algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) te ondertekenen.³ Vraag is dan steeds weer: wat als de koning deze handtekening weigert, bijvoorbeeld als hij ondertekening niet in overeenstemming kan brengen met zijn geweten?⁴

Daarop heeft minister-president Wim Kok in 2001 glashelder antwoord gegeven tijdens het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van een door zijn kabinet geleverde notitie over het koningschap.⁵ Hij zei toen dat de Koning geraadpleegd behoort te worden in de fase waarin een (voorstel van) wet of AMvB in het kabinet nog ter discussie staat en hij in staat is zijn opvatting erover te geven. Het gaat om wat Walter Bagehot noemde 'the right to be consulted'.

De ministerraad is niet gehouden dat advies ook op te volgen: de raad beraadslaagt en *besluit* krachtens artikel 45, lid 3 over het regeringsbeleid. Daarna is er geen ruimte meer voor de Koning zijn handtekening te weigeren, al was het maar omdat de vraag of hij het met het besluit eens is niet relevant is. 's Konings handtekening betekent slechts dat het wetsvoorstel of de wet, respectievelijk de AMvB, volgens de voorgeschreven procedures tot stand is gekomen. Wat Kok daarover zei, is later door zowel (toen nog) koningin Beatrix als door koning Willem-Alexander met zoveel woorden bevestigd.⁶

Alleen indien kabinet of ministers handelen in flagrante strijd met de constitutionele normen zou er ruimte kunnen zijn medewerking door ondertekening te weigeren. Maar, dat zou dan een weigering zijn in het belang van de democratische rechtsorde. Tot zover is er dus geen ernstig conflict tussen constitutie en PvdA-beginselverklaring.

De commissie modernisering koningschap 2012

In 2011 heb ik een partijcommissie mogen voorzitten die zich beraadde op het koningschap en de vraag of daarin vernieuwingen noodzakelijk waren en zo ja, welke. Van die commissie maakten onder anderen de toenmalige partijvoorzitter Lilianne Ploumen en fractievoorzitter in de Tweede Kamer, Job Cohen deel uit. Aan het begin van haar werkzaamheden sprak Cohen de sterke wens uit geen veranderingen voor te stellen die wijziging zouden vergen van de Grondwet. Die zouden immers geen schijn van kans maken in de Staten-Generaal en in het ongunstigste geval tot politiek 'gedoe' aanleiding geven. De commissie nam die lijn van denken over.⁷

Cohens verlangen getuigde van politieke wijsheid. Slechts op één punt bleek de commissie hem later niet helemaal te volgen en dat betrof het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State. De commissie bepleitte beëindiging daarvan. Er is na verschijning van het commissierapport nooit meer iets van vernomen. De Kamerfractie nam het rapport over, evenals het partijbestuur maar deed daarop dit onderdeel niets mee. Terecht eigenlijk, want de belangstelling voor de kwestie was nihil; Cohen kreeg dus gelijk dat je de Grondwet beter ongemoeid kon laten. De partij mocht nog blij zijn dat het gedoe achterwege bleef.

Wel was het rapport stellig in zijn verlangen de kabinetsformatie uit handen van de Koning te halen en geheel tot de verantwoordelijkheid te maken van de Tweede Kamer. Daarvoor leverde de commissie een proce-

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

dure, waarmee overigens ook niets is gedaan. Jammer, want de wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, op initiatief van D66, waarin de formatie voortaan werd geregeld was, vriendelijk gezegd, nogal slonzig.⁸ Dat heeft te maken met een formulering die veel meer aan het toeval overlaat dan bij een kabinetsformatie wenselijk is.

Het verlangen van Job Cohen moge van wijsheid hebben getuigd, een open discussie in de PvdA over Grondwet en koningschap werd er wel door onmogelijk gemaakt. De partijcommissie was misschien niet de meest aangewezen plek om zo'n discussie te begin-

Koning en ministers worden in Nederland nog steeds belangrijker geacht dan de Staten-Generaal

nen, maar elders gebeurde er ook weinig. Dat is jammer, want de huidige bepalingen over de Koning en de erfopvolging zijn vrucht van discussie die is begonnen met de 'Proeve van een nieuwe Grondwet' uit 1966 en de daaropvolgende beraadslagingen van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet en de Kieswet, in de wandeling de Staatscommissie Cals-Donner (1967-1971).

Vast staat dat de bepalingen over het koningschap hoofdzakelijk het werk zijn geweest van de Anti-Revolutionaire staatsrechtgeleerde André Donner (vader van Piet-Hein Donner), die ook al veel invloed had gehad bij de totstandkoming van de Proeve. Wij spreken dan over constitutioneel denken van meer dan een halve eeuw geleden. Dat is in het algemeen een tijdsbestek dat lang genoeg is om opnieuw na te denken over een algehele

herziening van de Grondwet. In het kader daarvan past ook een herwaardering van de artikelen over het koningschap. Die vindt daarin zijn 'natuurlijke' inbedding.

Het zou dus niet vreemd zijn als de Partij van de Arbeid, liefst tezamen met politieke bondgenoten in de Tweede Kamer zo'n algehele herziening van de Grondwet zou bepleiten. Als ik hierna verder inga op de bepalingen over de Koning in de Grondwet, dient dit ertoe om een discussie te bevorderen die is ingebed in het bredere kader van een algemene herziening van de Grondwet. Waarvoor het hoog tijd is, geloof ik.

De Koning uit de regering

Eerder heb ik al eens een pleidooi gehouden voor het scheiden van Koning en regering.⁹ Nu bepaalt artikel 42, lid 1 van de Grondwet dat Koning en ministers tezamen de regering vormen. Internationaal is dat een unieke bepaling, want elders wordt de Koning juist doelbewust buiten de regering gehouden. Dat wil niet zeggen dat hij daarmee ook onmiddellijk aan de ministeriële verantwoordelijkheid wordt onttrokken. Zowel in de Belgische als in de Spaanse Grondwet bijvoorbeeld, blijft de Koning daaraan onderworpen, ter bescherming van zijn onschendbaarheid.

Het onttrekken van het koningschap aan de regering is, wat mij betreft, bestemd om de indruk weg te nemen dat de Koning nauw betrokken is bij het dagelijkse beleid van de regering, terwijl dat nu juist in de praktijk wordt vermeden. De Koning vormt in zijn rol als staatshoofd een afzonderlijk ambt, bij voorkeur met nauw omschreven eigen taken. Dat moet – net als bij het presidentschap elders – niet worden verward met het dagelijks bestuur van het land. Zo omschrijft de Spaanse grondwet zijn functie en zijn taken dan ook in een afzonderlijk grondwetsartikel.¹⁰ Daar staan overigens taken bij die je een Nederlandse staatshoofd liever niet toevertrouwt, zoals het opperbevel van de krijgsmacht, maar dat

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

pleit nog niet tegen zo'n artikel als zodanig.

Zou de Koning geen deel meer uitmaken van de regering, dan ligt het ook niet meer in de rede dat hij wordt betrokken bij de indiening van wetsvoorstellen en bij de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur.¹¹ Wel zou de ondertekening van de formele wet bij de Koning moeten blijven. De Koning kan in deze constellatie degene blijven die de ministers beëdigt, zoals in de landen om ons heen ook de president doet. Er zou wel veel voor te zeggen zijn zulke beëdiging vooraf te doen gaan door een parlementaire investituur, zoals ook de Belgen kennen.

Bij een parlementaire investituur heeft een nieuwe regering de formele steun nodig – door een motie van vertrouwen – van de Tweede Kamer. Dat maakt de beëdiging tot een zuiver ceremoniële handeling. Als een regering ontslag neemt, doet zij dat bij de Koning, maar deze volstaat met de mededeling aan de voorzitter van de Tweede Kamer van dat ontslag. Daarna kan de Kamer werken aan een nieuwe regering of aan een mogelijke terugkeer ervan.

Naar de goede volgorde in de Grondwet

Als je niet beter wist, zou je kunnen denken dat de soevereiniteit in Nederland nog steeds is opgedragen aan de Koning, zoals dit daadwerkelijk het geval was in 1814 en 1815. Dat was een tijd waarin de koning daadwerkelijk regeerde en leiding gaf aan de dagelijkse gang van politieke zaken. Dat maakte begrijpelijk dat in de Grondwet aan Koning en regering voorrang werd gegeven boven de vertegenwoordigende Staten-Generaal. Die had bovendien maar een beperkte zeggenschap¹². Geleidelijk zijn in onze constitutionele geschiedenis de rollen omgedraaid en dus past zo'n voorrangspositie niet meer.

Gelukkig begint sinds 1983 de Grondwet met een opsomming van de grondrechten vanaf artikel 1 tot en met artikel 23. Je zou zeggen dat daarna toch allereerst gesproken zou

moeten worden over de volksvertegenwoordiging. Daaraan ontleent elk ander instituut van de staat uiteindelijk zijn legitimatie. Pas daarna zouden wij het moeten hebben over de regering en staatshoofd, zoals dat bijvoorbeeld ook geldt voor het Duitse Grundgesetz.

Een Grondwet is geen descriptief werkstukje maar een document dat de norm stelt

Maar nee, Koning en ministers worden blijkbaar nog steeds belangrijker geacht dan de Staten-Generaal. Nog een geluk dat sinds zeer kort een ongenummerd algemeen artikel dat aan alle andere voorafgaat bepaalt dat Nederland een 'democratische rechtsstaat' is. Formeel is het in Nederland nooit erkend en aanvaard, maar onze parlementaire democratie gaat naar haar aard uit van de materiële soevereiniteit van het volk. Die vindt haar uitwerking in een vertegenwoordigende democratie en maakt dus ook de Staten-Generaal tot hoogste orgaan in de democratie en niet de Koning, noch de regering.

Het blijft intussen een voorwerp van politieke twist of kan worden gesproken van soevereiniteit van het volk, zoals onlangs nog bleek in een debatje erover van Eerste Kamerlid Ruud Koole en minister Bruins Slot van BZK. De laatste wil er nog steeds niet aan dat je een koning kan hebben zonder dat aan hem de soevereiniteit is opgedragen, alsof 1814 nog steeds niet helemaal voorbij is. Het heeft ongetwijfeld iets te maken met Bruins Slots afkomst uit de Anti-Revolutionaire partij, die de waarden van de Franse Revolutie altijd heeft afgewezen.¹³

In de Grondwet wordt intussen wijselijk niet meer over soevereiniteit gesproken, hoog-

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

uit impliciet kun je er de soevereiniteit van de grondwetgever uit afleiden. Zo heet het dan ook in het staatsrecht. Wat betekent, dat in de Grondwet regering en Staten-Generaal samen het hoogste orgaan vormen. Dat blijft raar, al valt ermee te leven mits de Koning geen onderdeel van dit hoogste orgaan meer is.

Hoe dan ook, de volgorde zou moeten worden omgekeerd. Zowel de 'Proeve' uit 1966 als de staatscommissie Cals-Donner hield vast aan de voorrang voor Koning en regering, omdat die laatste moest worden gezien als de 'motor van het staatsbestel' en dus beter voorop kon staan.¹⁴ Ik heb dat altijd een vreemde gedachtenconstructie gevonden. Natuurlijk is de regering de motor in de praktische werkelijkheid; dat is zo ongeveer altijd en overal zo. Juist daarom moet voorrang worden gegeven aan de volksvertegenwoordiging, in het algemeen de wetgever. Een Grondwet is immers geen descriptief werkstukje maar een document dat de norm stelt.

Een forse sanering is wenselijk

Er is trouwens nog iets vreemds aan de hand. Het onderdeel van de Grondwet dat spreekt over de persoon van de Koning omvat maar liefst zeventien artikelen en daarna nog zeven over Koning en ministers en hun onderlinge verhouding. De laatste zeven zijn de relevante teksten. De zeventien gaan over koning, huwelijk van de koning en zijn erfopvolger, vererving en wat te doen als er geen erfgenaam is. Allemaal artikelen die enerzijds zijn geschreven uit historische eerbied voor de soeverein en anderzijds om van opvolgingskwesaties en eventueel bijbehorende successieoorlogen bevrijd te zijn.

In de vroege negentiende eeuw, met een koning die nog macht uitoefende en dus kon rivaliseren met een ander vorstenhuis, was het begrijpelijk zulke bepalingen goed dicht te spijkeren. Vandaag heeft dat alles zijn oorspronkelijke betekenis verloren. De meeste artikelen kunnen dus veilig uit de Grondwet

worden verwijderd en voor zover nodig worden ondergebracht in een 'Wet op het koningschap'.

Er zijn een paar artikelen die, alleen al om symbolische redenen, in de Grondwet thuis horen: artikel 24 dat bepaalt dat het koningschap erfelijk wordt vervuld, artikel 30 dat zegt wat er moet gebeuren als er geen erfopvolger is, misschien artikel 37 over het regentschap en artikel 38 dat zegt dat de Raad van State het koninklijk gezag uitoefent zo lang er geen regent benoemd is. De laatste twee zouden eventueel ook heel goed in de wet kunnen worden opgenomen.

Artikel 40 over uitkeringen aan de Koning en de bijbehorende belastingvrijdom kan ook aan de gewone wetgever worden overgelaten. Misschien dat er dan ook een einde komt aan de starre belastingvrijdom van de koning en zijn familie. De inkomensvoorzieningen worden dan uitsluitend geregeld in de Wet financieel statuut Koninklijk Huis. Zo nodig, kan de bescherming van de Koning, zijn familie en zijn inkomen worden gewaarborgd door de bepaling dat wetswijzigingen een meerderheid vergen van twee derden van de stemmen in beide Kamers van de Staten-Generaal.

Wat trouwens ook moet worden beëindigd, is de lichtelijke gênante grondwetsbepaling dat voor het huwelijk van Koning of erfopvolger de goedkeuring is vereist van de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering (artikel 28). Hier zou het Belgische voorbeeld moeten worden gevolgd, waarbij het de regering is die met een voorgenomen huwelijk al dan niet instemt.¹⁵ Zoals onze zuiderburen beseffen: die regering doet dat in de wetenschap dat zij over haar beslissingen verantwoording is verschuldigd aan het parlement.

Wat helemaal weg kan, zowel uit de Grondwet als uit de wet, is de bepaling over het lidmaatschap van het Koninklijk Huis (artikel 39), die geen enkele reële betekenis heeft, alsmede de bepaling (artikel 41) dat de Koning 'zijn Huis inricht, met inachtneming van het openbaar belang'. Natuurlijk heeft de Koning de

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

mogelijkheid zijn hofbedrijf te organiseren en natuurlijk hoort hij daarbij rekening te houden met wat de regering aanvaardbaar vindt, gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar er is geen enkele zinnige reden om dat met zoveel woorden in de Grondwet te schrijven. Dat wekt alleen maar de onjuiste suggestie dat er van een grondwettelijke bevoegdheid van de Koning met reële betekenis sprake is.

De handtekening van de koning betekent geen instemming met de inhoud, maar slechts dat een wet volgens de voorgeschreven procedures tot stand is gekomen

Zo blijven er van de zeventien grondwetsartikelen over de persoon van de Koning twee of hooguit vier artikelen over. Wie denkt dat dit neerkomt op de slopersarbeid van een

stiekeme linkse republikein, vergist zich. Er bestaan al langer proeven van een nieuwe en moderne Grondwet, die in het geheel niet afkomstig zijn van vervaarlijk linkse types en die de bepalingen van de Grondwet over het constitutionele koningschap beperken tot één artikel of een paar daarvan.

De liberale oud-burgemeester van Arnhem, Paul Scholten, beperkt zich in zijn *Schets van een korte Grondwet*¹⁶ tot zeven artikelen (nog rijkelijk veel dus), maar hij zet ook de bepalingen omtrent Koning en regering achter die over de volksvertegenwoordiging. Wijlen Tijn Kortmann, bij leven hoogleraar staatsrecht in Nijmegen en niet direct een 'rooie rakker', beperkte zich in zijn proeve uit 2008 tot één artikel, waarin wel een klein aantal bepalingen zijn bijeengebracht.¹⁷ Op hoofdzaken komt zijn formulering op hetzelfde neer als ik hiervoor heb bepleit. Overigens geeft hij aan de Koning weer voorrang boven de volksvertegenwoordiging.

Het kan dus wel een aantal onsjes minder in de Grondwet, als het over het koningschap gaat, zonder dat daarmee het beginsel van het erfelijk koningschap uit onze constitutie verdwijnt. Zo ontstaat er ook een beter evenwicht tussen wat het koningschap in de kern behelst en wat plaats en belang is van de politieke organen.

Noten

- 1 Peilingen die suggereren dat de steun voor de constitutionele monarchie afneemt zeggen eerder iets over de irritaties op dat moment dan dat ze van betekenis zijn voor de principiële houding jegens het koningschap. Wat niet wil zeggen dat het hof zich daar geen zorg over moet maken.
- 2 J.Th.J. van den Berg, 'Wat lost het Zweedse koningschap eigenlijk op?', in: *NRC Handelsblad*, 7 januari 2004; ook in:
 - 3 Idem, *Macht verloren, gezag versterkt. Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland*, Amsterdam: Elsevier Boeken 2016, 68 – 72.
 - 4 Relevante grondwetsartikelen: art. 82 (voorstellen van wet); art. 87 (bekrachtiging van wetten); art. 89 (algemene maatregelen van bestuur, die ook Koninklijke Besluiten worden genoemd).
 - 5 J.J. Vis, 'De staatsrechtelijke ruimte van koningin Beatrix', in: C.A. Tamse (red.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amersfoort: Balans 2005, 27 – 52.
 - 6 Beschouwing over het koningschap, Kamerstukken II 2000 – 2001, 27 409, nr. 1; premier Kok tijdens Kamerdebat, Handelingen II 2000 – 2001, 9580.
 - 7 Koningin Beatrix, 'Maar vooral denk ik dat je je verkijskt op hoe eenzaam het is.' Interview Dorien Pessers voor de NOS, 28 april 2005, in: *In gesprek met de Oranjes*, Amsterdam: Fontaine/NOS/EW 2018, 352 – 377; Prins Willem-Alexander en

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

- prinses Máxima, 'Ik denk dat ik er nu echt klaar voor ben om het nu over te nemen van mijn moeder.' Interview Mariëtte Tweebeke en Rick Nieman voor de NOS, 17 april 2013', in: *In gesprek met de Oranjes*, 410 – 438.
- 7 *Verbindend koningschap in de Republiek*. Advies van de commissie ad hoc 'Actualisatie toekomst Koninklijk Huis' van de Partij van de Arbeid, Amsterdam: PvdA 2011.
 - 8 J.Th.J. van den Berg, 'Epiloog: het nieuwe artikel 139a', in: Idem (red.), *Koning, Kamers, Kabinetsformatie*, Montesquieu Reeks no. 2, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012.
 - 9 J.Th.J. van den Berg, 'Le roi règne mais il ne gouverne pas', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001, 56 – 69; ook in: Idem, *Macht verloren, gezag versterkt*, 43 – 67. Merkwaardig is dat 42.1 Grw. spreekt van Koning en *ministers*, terwijl 45.3 Grw. het, meer correct, heeft over *minister-raad*.
 - 10 Spaanse Grondwet, art. 62. (Ik gebruikte de officiële Engelse vertaling.)
 - 11 Dat betekent dan ook dat niet meer zou kunnen worden gesproken van Koninklijke Besluiten maar van Regeringsbesluiten, wat sowieso correcter zou zijn. De regering hield bij de grondwetsherziening 1983 om onduidelijke redenen vast aan de titel 'koninklijk'. Eigenaardig is dat de PVV in 2011 met een eigen voorstel tot grondwetsherziening kwam dat zich concentreerde op het koningschap. Zij wenste de Koning uit de regering te halen, maar regeringsbesluiten moesten toch maar koninklijke besluiten blijven heten.
 - 12 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796 – 1946*, Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus 2013, 196–218.
 - 13 Handelingen Eerste Kamer, 2021-2022, 28 juni 2022, behandeling van wv. 35786 tot opname van een algemene bepaling in de Grondwet, nr. 35, item 9.
 - 14 Kamerstukken II 1979 – 1980, 16 034 (R 1138), nr. 3, 1.
 - 15 Belgische grondwet, Art. 60; Jean Stengers, *De Koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven: Davidsfonds 1997, 125 – 131.
 - 16 Paul Scholten, *Schets van een Korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Nederlands democratie versterkt, haar Grondwet vernieuwd en verkort*, Deventer: Kluwer 2016, 49 – 50.
 - 17 C.A.J.M. Kortmann, 'Wegwerprecht, oude dame of frisse juf', in: *De Grondwet herzien. 25jaar later 1983 – 2008*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving 2008, 21.

Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet



Mag een wetenschapper uitspraken doen die als discriminerend worden ervaren? De Grondwet zegt niets over academische vrijheid. Daardoor kan het misverstand ontstaan dat deze gewoon valt onder de vrijheid van meningsuiting. Maar wetenschap is meer dan ‘ook maar een mening’.

MANAR EL AMRANI & HENK KUMMELING

Student-onderzoeksassistent respectievelijk hoogleraar vergelijkend constitutioneel recht Universiteit Utrecht

De vrijheid van meningsuiting staat ter discussie. Dat geldt de laatste jaren in het bijzonder voor de academische vrijheid. Net als bij het betogingsrecht, waar we in het vorige nummer van S&D over schreven, geldt voor academische vrijheid dat de Grondwet deze niet of nauwelijks regelt.

Als er iets is gebleken in de afgelopen jaren, dan is het wel dat overheden graag een beroep doen op wetenschappelijk kennis om met enig of extra gezag tot besluiten te kunnen komen.¹ Tegelijkertijd wordt diezelfde wetenschappelijke kennis dan soms een steen des aanstoets, zoals bleek bij een aantal demonstraties de afgelopen jaren. Denk aan de betogingen tegen het coronabeleid en het stikstofbeleid.

Dat kan vervolgens leiden tot bedreigingen aan het adres van wetenschappers, zeker vanuit sociale media waarop de laatste tijd veel

zeer verontrustende uitingen zijn te vinden richting vermeend linkse wetenschappers (Vizier op Links), richting Covid-19-wetenschappers of überhaupt richting wetenschappers.² Dit heeft zelfs aanleiding gegeven tot een heus meldpunt: wetenschapveilig.nl.

Wetenschappelijke standaard

Wetenschappelijke kennis wordt gegenereerd binnen de context van academische vrijheid.³ Deze vrijheid is essentieel voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek en is de aanjager van innovatie, versterkt de capaciteit van academici en studenten om kennis te verwerven en te genereren, en beschermt ook het vermogen van de samenleving tot zelfreflectie.⁴ Ook de Nederlandse wetgever acht de academische vrijheid een noodzakelijke voorwaarde voor het bloeien van de wetenschap;

Manar el Amrani & Henk Kummeling *Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet*

daardoor kan zelfstandig en kritisch denken worden ontwikkeld.⁵

Opvallend is dan weer wel dat de academische vrijheid in Nederland alleen op het niveau van de wet, om precies te zijn in artikel 1.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, is geregeld, en niet in de Grondwet is verankerd. Nu wordt deze vrijheid wel steeds in verband gebracht met teksten van een hoge(re) juridische rangorde zoals artikel 13 van het EU-Handvest voor de grondrechten en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC). Meestal wordt echter aansluiting gezocht met teksten die de vrijheid van menings-

Wetenschappers moeten duidelijk en eerlijk zijn over de beperkingen van hun expertise

uiting beschermen, zoals artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 19 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 7 van onze eigen Grondwet (Vrijheid van meningsuiting; censuurverbod).⁶

Dat is op zich begrijpelijk, maar het kan ook tot misverstanden leiden. De vrijheid van meningsuiting komt iedere burger toe, ook de academicus. Academische vrijheid gaat echter over aanmerkelijk meer dan het uiten van meningen. Zoals gezegd gaat het over onderzoeken en onderwijzen naar eigen inzicht, mits wetenschappelijk verantwoord, en om daarover verslag te doen. Academische vrijheid omvat dus meer dan de vrijheid van meningsuiting, maar zij impliceert ook een bijzondere verantwoordelijkheid, namelijk om het werk te doen volgens wetenschappelijke standaarden.

De Leuvense rector Luc Sels heeft dat helder neergezet in zijn rede bij de opening van het academische jaar 2021-2022:⁷ professionele normen en waarden moeten worden geëerbiedigd. Daarbij kan in Nederland vooral worden gedacht aan de Gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018. Van die code is de kern van norm 53 cruciaal: wees helder en eerlijk over de beperkingen van de eigen expertise.

Daarin is meteen ook een belangrijke grens tussen uitoefening van de academische vrijheid en de vrijheid van meningsuiting vervat; een academicus mag van alles vinden en uiten, en kan zich in dat verband zelfs breeduit als publieke intellectueel manifesteren, maar mag alleen wetenschappelijke autoriteit aan opvattingen geven als deze gevoed worden door eigen deskundigheid of deskundigheid van andere wetenschappers.

Natuurlijk moeten wetenschappers mee kunnen blijven doen in het publieke debat, onder andere door opiniërende stukken te schrijven, maar het zou goed zijn dat men zich meer rekenschap geeft van de titel waarop dat gebeurt. Als men zich als wetenschapper afficheert en dan vervolgens opvattingen debiteert die niet gebaseerd zijn op de eigen wetenschappelijke deskundigheid, dan is dat ondermijnend voor de geloofwaardigheid van wetenschap en wetenschappers.

Voor het gezag van de wetenschap zou het goed zijn als ook voor de bijdragen van wetenschappers aan het publieke debat vormen van ‘peer review’ en intervisie worden ontwikkeld en toegepast. Dat zou de rol van wetenschappers in het publieke debat enorm kunnen verhelderen; welke conclusies presenteren zij op gezag van de wetenschap (van dat moment) en welke door hen verkondigde opvattingen zijn ‘ook maar een mening’?

Rol van universiteiten

Dat universiteiten geacht worden de academische vrijheid te beschermen blijkt ook uit de formulering van artikel 1.6. WHW: ‘Aan de

instellingen wordt de academische vrijheid in acht genomen.' Dit impliceert dat er alle ruimte moet zijn om standpunten uit te dragen die gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten en dat de wetenschapper daarin niet alleen extern, in het publieke debat, beschermd wordt,⁸ maar zeker en vooral ook binnen de instelling.

Sterker nog, hoogwaardige wetenschapsbeoefening is enorm gebaat bij een voortdurende discussie op basis wetenschappelijke standaarden. Studenten spelen daarbij vanzelfsprekend ook een belangrijke rol. Immers, universiteiten hebben tot taak hun zelfstandige en kritische denken te ontwikkelen en mogen zich dan ook niet schuldig maken aan indoctrinatie.⁹ Vervolgens hebben universiteiten ook nog eens op grond van artikel 1.3, lid 5 WHW tot taak te werken aan de persoonlijke ontplooiing van studenten en aan de bevordering van hun maatschappelijke verantwoordelijkheidsbesef.

In dat licht bezien zijn veel van discussies die door de 'woke-beweging' zijn aangezwengeld toe te juichen.¹⁰ Bewustzijn en een kritische blik op het gebied van inclusiviteit van onderzoek (Getuigt de vraagstelling van objectiviteit? Hebben we alle relevante doelgroepen in beeld? Zijn er andere verklaringen?) en onderwijs (Komen alle relevante gezichtspunten aan bod?) kunnen zeker bijdragen aan de verdere kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dat geldt niet alleen in de alfa/gamma-hoek, waar het woke-debat tot dusver vooral lijkt te worden gevoerd,¹¹ maar zeker ook voor de STEM-wetenschappen (science, technology, engineering en mathematics).¹²

Het is dan wel zaak dat het debat met respect van de academische vrijheid voor iedereen gevoerd wordt, én met inachtneming van wettelijke verankerde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en procedures. Een cultuur waarin personen of opvattingen worden geboycot, is niet in lijn met de academische vrijheid en past niet binnen de universiteit.

Vanzelfsprekend heeft ook de overheid een rol te vervullen bij de bescherming van wetenschappelijke kennis. Niet alleen zal de overheid voldoende capaciteit moeten vrijmaken voor de opsporing en vervolging van personen die wetenschappers bedreigen. Ook is het wenselijk dat de context waarbinnen wetenschappelijke kennis wordt ontwikkeld, de academische vrijheid, een grondwettelijke bescherming gaat genieten.

Herziening van de Grondwet: veel commissies, weinig verandering

Grondwetten worden vaak verschillende functies toegedicht. Dat geldt ook voor de Nederlandse Grondwet. Een zeer belangrijke functie is de beschermingsfunctie. De Grondwet beschermt verworvenheden op het gebied van democratie en rechtsstaat, waaronder de bescherming van de grondrechten van burgers. Maar op dat punt is de Grondwet incompleet. Belangrijke elementen van grondrechtenbescherming van Nederlandse burgers zijn niet in de Nederlandse Grondwet te vinden, maar moeten gevonden worden in internationale verdragen.

De Nederlandse Grondwet vervult daarvoor maar een zeer beperkte didactische functie,¹³ en mede als gevolg daarvan hebben we in Nederland een zwak ontwikkelde constitutionele cultuur. Hierdoor is de Grondwet zelden behulpzaam bij het bespreken en oplossen van politieke en maatschappelijke kwesties.¹⁴ Vanwege die gebreken is de Grondwet ook na de aanpassingen van 1983 op het gebied van de grondrechten geen 'rustig bezit' gebleken. Integendeel, in grondwettelijke termen was er sprake van een 'voorwerp van aanhoudende zorg'.

Naast allerlei andere initiatieven zijn er op zijn minst drie, door de regering ingestelde gewichtige commissies geweest, die met wisselend succes probeerden de Grondwet bij de tijd te brengen. Zo was er de commissie-Franken, die tot oogmerk had de grondrechten aan

Manar el Amrani & Henk Kummeling *Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet*

te passen aan het digitale tijdperk. Zij kwam in 2000 met voorstellen om de formulering van de uitingsvrijheid aanmerkelijk te moderniseren.¹⁵ Afgezien van veel debatten heeft dit niet tot veel veranderingen geleid.

In 2010 was er de staatscommissie-Thomassen. Ook zij kwam met voorstellen om de formulering van de uitingsvrijheid te moderniseren, met name om af te stappen van de gedateerde 'drukkersvrijheid', maar de commissie had verder nog geen oog voor de risico's van de sociale media.¹⁶ Wel kwam deze staatscommissie met een aantal andere belangrijke voorstellen. Zo adviseerde ze in feite ook de uit het internationale recht bekende proportionaliteitstoets bij de beperking van grondrechten op te nemen in de Grondwet alsook om toetsing van formele wetten mogelijk te maken. Gevoegd bij de door de commissie voorgestelde preambule op de Grondwet waarin zou moeten worden verklaard dat Nederland een democratische rechtsstaat is waar menselijke waardigheid, grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen worden geëerbiedigd, zou dit zeker de normatieve werking van de Grondwet hebben versterkt.

Vervolgens was er ook nog de staatscommissie-Remkes die in 2018 de invoering van constitutionele toetsing bepleitte.¹⁷ Constitutionele toetsing houdt in dat de rechter toetst (of mag toetsen) of wetten al dan niet in overeenstemming zijn met de Grondwet.

De door de staatscommissie-Thomassen voorgestelde preambule gaat binnenkort een plek krijgen in de Grondwet.¹⁸ De invoering van constitutionele toetsing is nog steeds zeer onzeker en van de invoering van een grondwettelijke proportionaliteitstoets zal, zoals het er nu naar uitziet, voorlopig niets terechtkomen.¹⁹

Dat brengt ons tot de tamelijk teleurstellende conclusie dat Nederlandse burgers, bestuurders en rechters voor het kennen van de reikwijdte en beperkingsmogelijkheden van

uitingsvrijheden nog steeds vooral zijn aangevoerd op internationale verdragen, en nauwelijks handvatten vinden in de eigen Grondwet. Het lijkt tijd voor een fundamentele herbezinning op deze situatie.

Om de constitutionele cultuur in Nederland te bevorderen is het gewenst dat Nederlandse burgers hun grondrechten in hun eigen Grondwet kunnen vinden, en dat

Een kritische blik op het gebied van inclusiviteit van onderzoek kan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek verbeteren

daarin – ook voor overheden – meer helderheid wordt geboden over de criteria die van toepassing zijn bij het stellen van beperkingen. De hiervoor genoemde voorstellen van de Staatscommissie Thomassen lijken ons daarbij nog steeds een goed uitgangspunt.

Op één punt willen we nog een stap verder gaan. De betekenis van wetenschappelijke kennis staat in het digitale tijdperk onder druk, tegelijkertijd is wetenschappelijke kennis cruciaal voor het maatschappelijke en politieke debat en daarop gebaseerde besluitvorming. Wetenschappelijk gefundeerde uitingen zijn niet 'ook maar een mening'. Doordat de Grondwet zwijgt over de academische vrijheid, kan gemakkelijk het misverstand ontstaan dat deze gewoon valt onder de vrijheid van meningsuiting. Grondwettelijke erkenning van de academische vrijheid, en de daarbij behorende verantwoordelijkheid, kan helpen om dat misverstand uit de wereld te helpen.

Noten

- 1 Kummeling, H. R. B. M., Onafhankelijk onderzoek en openbaar bestuur. In: B.-J. van Ettekooven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur*, Den Haag: Boom 2018, p. 209 e.v.
- 2 VSNU *Handreiking Aanpak bedreigde wetenschappers 2021*, p. 19; Zie ook de indrukwekkende Leidse Diesrede van de toenmalige president va de KNAW, Ineke Sluiter.
- 3 Voor een beperkt deel is deze beschouwing terug te vinden in H. Kummeling, (2022). *Academische vrijheid in tijden van wakkerte en cancelcultuur*. Nederland Rechtsstaat.
- 4 Kinzelbach et al, *Putting the Academic Freedom Index into Action*, GPPi, Scholars at Risk Network 2021, p. 4.
- 5 Aldus de MvT bij de WHW, 16802, nr. 3, p. 49-50.
- 6 J.R. Groen, *Academische vrijheid*. Een juridische verkenning, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam 2017, p. 245; Van Gestel 2021, p. 336.
- 7 *Academische vrijheid en de vrijheid van meningsuiting*, 27 september 2021.
- 8 Zie VSNU *Handreiking Aanpak bedreiging wetenschappers 2021*, par. 3.3.1.
- 9 Zie de eerder vermelde MvT bij de WHW.
- 10 De woke-beweging is moeilijk te definiëren. In dit artikel, en wat de bredere consensus lijkt te zijn in het maatschappelijke debat, wordt woke beschouwd als een los bij elkaar geraapte (en daarvoor niet een collectieve of holistische) groep, bestaand uit veelal progressieve ideeën/standpunten/ideologieën. Wat 'woke' is, en wat niet, blijkt soms makkelijker te vinden door naar tegenstanders van 'woke' te kijken, en wat zij definiëren als woke, dan op zoek te gaan naar zelf identificatie van (politiek gemotiveerde) actoren als woke.
- 11 R. Tombs, 'Wokeness' and the collapse of intellectual freedom in the West, *The Spectator* 28 augustus 2021.
- 12 J.R. Posselt, *Equity in Science. Representation, Culture and the Dynamics of Change in Graduate Education*, Stanford University Press 2020.
- 13 Voor verschillende functies van de Grondwet zie L.F.M. Besse-link e.a., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002, p. 9 e.v.
- 14 Uitvoerig: A. Ellian & B. Rijpkema, *Constitutionele cultuur in Nederland*, in: Ellian/Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p.17 e.v.
- 15 Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Den Haag 2000.
- 16 Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010, p. 67 e.v.
- 17 Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, Hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018.
- 18 Claes, M., Heringa, A. W., van der Sluis, M., & Stremmer, M. (2021). *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing*. Maastricht University.
- 19 Staatscommissie Grondwet, Den Haag, November 2010

Column

Treintje

Door **Marijke Linthorst**

Redactielid S&D, voormalig lid Eerste Kamer voor de PvdA

De verkiezingen voor de Provinciale Staten wekken regelmatig mijn ergernis op. Niet de verkiezingen als zodanig, maar de manier waarop deze gebruikt worden in een in een strategisch 'spel'. Op de eerste plaats zijn deze verkiezingen bedoeld om via de Provinciale Staten provinciaal beleid te ontwikkelen en vorm te geven. Maar daarnaast kiezen de leden van Provinciale Staten ook de Eerste Kamer. En dat laatste dreigt soms de overhand te krijgen.

Onmiddellijk na de verkiezingen voor de Provinciale Staten gaan de rekenmeesters van verschillende politieke partijen aan de slag. De coalitiepartijen zoeken uit hoe zij het kabinet in de senaat van een zo comfortabel mogelijke positie kunnen verzekeren. Bijvoorbeeld door met eigen stemmen een restzetel voor een coalitiegenoot te realiseren. Of, als dat niet lukt, door het vormen van een treintje. Een lid of leden van partij A stemmen op iemand van partij B, die vervolgens op partij C stemt. Enzovoorts. Alleen de SP doet niet mee aan deze carousel.

Dat is niet alleen kiezersbedrog (als ik bewust op een bepaalde partij stem verwacht ik dat mijn stem daar ook heen gaat), maar het legt ook de bijl aan de wortel van ons staatsbestel. Want de Eerste Kamer is helemaal niet bedoeld om het een kabinet of de Tweede Kamer gemakkelijk te maken. Integendeel. De senaat is een waakhond die het land moet behoeden voor uitglijders van de Tweede Kamer.

Dat gebeurt gelukkig niet heel vaak, maar het is een geruststellende gedachte dat er een noodrem is.

Om die noodremfunctie te bewaken is het van belang dat de senaat haar eigenstandige rol zonder last of ruggespraak van Tweede Kamer of kabinet kan vervullen. De huidige bemoeienis van de toppen van politieke partijen met de uit te brengen stem van Provinciale Statenleden staat daar haaks op. Die bemoeienis wordt mogelijk gemaakt door de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer.

De onafhankelijkheid van de Eerste Kamer zou versterkt worden als de senaat rechtstreeks verkozen zou worden. En ik zie eigenlijk het bezwaar tegen rechtstreekse verkiezingen niet. De senaat zou dan qua samenstelling te veel op de Tweede Kamer gaan lijken? Op het moment dat, zoals nu gebeurt, de partijpolitieke toppen proberen de samenstelling van de senaat te regisseren snijdt dat argument geen hout meer, lijkt me.

Een tweede voordeel van rechtstreekse verkiezingen is dat de opkomst vermoedelijk hoger zal zijn dan bij die voor de provinciale staten, waarvan de leden nu de Eerste Kamer kiezen. De Provinciale Statenverkiezingen kennen een relatief lage opkomst. En ten slotte is er een laatste voordeel. De Provinciale Statenverkiezingen gaan weer over waar ze over zouden moeten gaan: provinciaal beleid en bestuur. Het is denkbaar dat het beleid dat de kiezer wenselijk acht in de provincie en de toetsende rol van de Eerste Kamer niet door dezelfde politieke partij worden verwoord. Kortom, hoog tijd voor rechtstreekse verkiezingen.

Bevrijd het wonen

Toen Adri Duivesteijn in december het co-referaat hield bij de Den Uyl-lezing maakte hij duidelijk dat het waarschijnlijk zijn laatste publieke optreden zou zijn in PvdA-verband. Hij goot zijn bijdrage in de vorm van een brief.

ADRI DUIVESTEIJN

Adri Duivesteijn overleed op 17 maart 2023, hij is namens de PvdA lid geweest van de Eerste Kamer, Tweede Kamer, en wethouder in Den Haag en in Almere

Een brief voor de PvdA,
Voor mij is dit, en ik bedoel het niet teatraal, misschien wel de laatste keer dat ik mij voor de PvdA zo publiekelijk zal uitspreken over het onderwerp wonen. En ik markeer dat, omdat ik daarmee een periode afsluit van vijftig jaar politiek actief zijn op het terrein van de woon- en leefomgeving.

Bij mij is de magie van het onderwerp wonen heel eenvoudig begonnen. Ik groeide op in de Schilderswijk. Mijn vader had een schoenmakerij in het Statenkwartier. Als kind brachten wij de gerepareerde schoenen terug. En er is in Den Haag geen grotere tegenstelling denkbaar dan wonen en leven in de Schilderswijk of in het Statenkwartier. Letterlijk was dit arm en rijk. Mijn vader keek op tegen zijn burens. Naast zijn schoenmakerij woonde in een statig pand de wethouder van Onderwijs, de heer Wilzen. 'Dat is een belangrijke functie', vertelde mijn vader mij.

Ik heb nooit het gevoel gehad dat, wij in de Schilderswijk zelig waren. Arbeiders zijn trots op hun eigen kunnen. Maar gaandeweg gingen mij de enorme verschillen in de kwaliteit van het wonen dwarszitten. Ik zou een reeks verschillen kunnen opsommen. Maar laat ik volstaan met één illustratie. In de Schilderswijk woonden in mijn tijd 45.000

inwoners op 45 ha, waarvan slechts 4 ha open ruimte was. In het Statenkwartier en het Geuzenkwartier woonden 17.000 inwoners op 135 ha. U kunt zich de verschillen in kwaliteit voorstellen.

Het is deze tegenstelling, die bij mij een klassenbewustzijn opriep. Ik voelde een onrechtvaardigheid in de kwaliteit van het wonen; een verschil hoe mensen met lage inkomens leefden en waar hun kinderen opgroeiden. Dit was het moment, waarop ik in 1968 lid werd van de Jongeren Actiegroep Schilderswijk (JAS). Verbetering van ons wonen stond bovenaan onze actielijst. Mij werd al snel duidelijk dat de verbinding met de politiek noodzakelijk was om echt tot resultaten te komen. In 1970 werd ik lid van de PvdA. Het was de tijd dat de PvdA nog ingebed was in het volk en met overtuiging de grootste partij was in alle arbeiderswijken.

Maar ik had nog een reden om lid te willen zijn van de PvdA. Ik voelde mij verbonden met de verheffingsidealen van de SDAP. Deze sociaal-democraten hadden een aansprekende traditie in het wonen. Het was de tijd dat de publicatie *Krotten en sloppen* van Louis M. Hermans in 1901 de doorslag gaf tot de invoering van de Woningwet 1901. Daarin kregen de verenigingen van de afzonderlijke Zuilen het pri-

maat om als ‘toegelaten instelling’ met rijks-subsidies het wonen betaalbaar te maken. In de praktijk kwam dat neer op de huisvesting voor de leden van de eigen parochie. Andere burgerinitiatieven, zoals wooncoöporaties, kregen geen toegang tot de subsidiekraan. Het heeft ons woonstelsel tot aan de dag van vandaag gedefinieerd.

Wonen werd een mogelijkheid om je te onderscheiden. Sociaal-democraten grepen de kans aan om een voorbeeld te stellen van wat gezond wonen is in een menswaardige samenleving. Het mooiste voorbeeld daarvan is ongetwijfeld het volkswoningbouwcomplex Het Schip van 1919 van de architect Michel de Klerk. Hier was de opdrachtgever de sociaal-democratische – toen nog – woningbouwvereniging Eigen Haard. Dit was de beschaving in de meest superieure vorm.

Terug naar de Schilderswijk. Voor mij als kind was het wonen een avontuur. In iedere straat zat wel een steeg die de toegang verschaftte naar een binnenterrein. Hier was het altijd spannend. Soms waren er hofjes, die verpauperd of dichtgespijkerd waren. Vaker waren het werkplaatsen geworden, zoals timmerbedrijven, loodgieters, metaalbewerkers, maar ook autosloperijen. Ik vond het een feest. Alleen al door het kijken naar deze ambachtslieden, leerde ik mijzelf hoe ik mijn handen moest gebruiken. Zelden heb ik zo’n ontspannen leerschool gehad.

Wij woonde in de Bakhuizenstraat, waar ook de broodfabriek Coöperatie de Volharding zat. Als jongetje mocht ik mee met de broodbezorgers. Zo leerde ik de nieuwe naoorlogse wijken kennen. De sereniteit van wijken als Morgenstond, Vrederust en Mariahoeve hadden voor mij iets kils. De keurige flats stonden parmantig gedrapeerd tussen het groen, met hier en daar een speeltoestel. In vergelijking met de dynamiek van de wijk waarin ik woonde, kon ik een gevoel van medelijden met mijn leeftijdsgenoten aldaar niet onderdrukken.

Om goed te begrijpen waarom het verschil tussen de oude wijken en de wederopbouwijken zo groot is, moet je teruggaan naar de

planningsidealen erachter. De wederopbouwijken waren een reactie op de onleefbare woon- en leefsituatie van de centra en de oude wijken. Het waren de idealisten van de CIAM, een internationaal gezelschap van architecten en stedenbouwers, die in het isolement van hun conferenties het ideaal van ‘De functionele stad’ ontwikkelden. In de nieuwe stad, zou de scheiding van de functies zoals wonen, werken en recreëren, een einde maken aan de onleefbaarheid in de steden.

In essentie is dit gedachtegoed de basis geworden van vrijwel alle naoorlogse wijken. Deze konden zonder enige invloed van burgers gebouwd worden door een goed georganiseerd samenspel van ontwerpers, bouwers en woningcorporaties. Het was de tijd dat de politiek volgend was aan de autoriteit van de stedenbouwers. Functiescheiding, grootschaligheid, standaardisatie en nieuwe materialen waren de hoofdingrediënten. Wijken als de Bijlmer, dan wel meer gematigde varianten, kwamen als paddenstoelen uit de grond. Het is in die tijd dat, wat ik de bouwmaschine noem, als coalitie van professionals en zij die daar belang bij hebben, ontstaat. Ook dit bepaalt tot aan de dag van vandaag de uitvoering van ons wonen.

Waar de naoorlogse wijk voor de stedenbouwers nog een proefgebied was, keken zij uit naar de herontwikkeling van de centra en de oude wijken. Ook hier werden de plannen zonder enige invloed van de burgers gemaakt. Ik zie nog voor mij de presentatie van het plan *Van Grijs naar Groen* in 1968. En ik voel nog medelijden met de wethouder Hylkema, die dit plan in de Schilderswijk mocht verdedigen. Het plan, een variant op de Bijlmer, hield sloop in van de wijk en de nieuwe woningen zouden onbetaalbaar zijn voor de zittende bewoners.

Maar hier was buiten de waard gerekend. In de oude wijken woonden mensen, gezinnen die met elkaar een samenleving vormden. Zij accepteerden niet dat zij voor de bezem van de sanering uit zouden gaan. De hel brak los en het werd het begin van een opstand, die

een einde maakte aan het gedachtegoed van de CIAM. Vanaf dat moment ging de politieke strijd om 'betaalbare huren' en 'bouwen voor de buurt'.

En net als aan het begin van de twintigste eeuw, waren het de sociaal-democraten die een verandering in het woonbeleid politiek mogelijk maakten. In het eerste en enige progressieve kabinet-Den Uyl (11 mei 1973 – 19 december 1977) werd staatssecretaris Jan Schaefer het boegbeeld van het stadsvernieuingsbeleid. De steden zouden al snel volgen en een waar wethouderssocialisme ontwikkelde zich. Jan van der Ploeg in Rotterdam, Jan Schaefer in Amsterdam, ondergetekende in Den Haag, Fons Asselberg in Amersfoort, John Wevers in Maastricht en Ypke Gietema in Groningen.

De PvdA veroverde met de zittende bewoners het 'bouwen voor de buurt'. De bouwmachine werd gestopt, om vervolgens gedisciplineerd te worden naar de wensen van de bewoners. De woningcorporaties waren formeel onze bondgenoten, maar materieel hadden zij de toegang tot de exploitatiesubsidies van de rijksoverheid. En dat garandeerde: betaalbare huren! Dus een vrije keus was er niet. Toch durf ik echt met trots te zeggen dat ik deel mocht uitmaken van deze vernieuwingsbeweging in het wonen. Het heeft de organisch gegroeide stad gered.

Door een wat merkwaardige speling van het lot binnen het gewestelijk bestuur van de Haagse PvdA, mocht ik eind 1989 mijn werkzaamheden als wethouder beëindigen. Het was de uitkomst van een richtingenstrijd binnen de PvdA, die langs de lijn van de totstandkoming van een stadshuis/bibliotheekcombinatie werd uitgevochten. Hoe het ook zij, deze uitstap bracht mij vijf bijzondere jaren waarin ik als directeur van het Nederlands Architectuurinstituut in Rotterdam mij bezig mocht houden met de bouw van het nieuwe architectuurmuseum. Je kan je een grotere straf voorstellen.

Met de revolutie van Felix Rottenberg binnen de PvdA, keerde ik in 1994 terug in de

landelijke politiek, nu als lid van de Tweede Kamerfractie van de PvdA. Ik kreeg, zoals verwacht, de portefeuille Wonen. En voor mij stond vast dat ik de draad zou oppakken waar ik gebleven was. Bouwen voor de buurt en daarmee burgerinvloed was daarin de kern. Maar tot mijn stomme verbazing was in Den Haag de tijdgeest veranderd en ik had het niet opgemerkt.

Twee ontwikkelingen zouden een fundamentele verandering in ons woonstelsel veroorzaken, te weten de 'verzelfstandiging van corporatieland' en het feit dat de projectontwikkeling in het wonen winstgevend werd. Zoals gezegd: sinds de woningwet in 1901 hebben de vroegere Zuilen het recht bedongen om als 'toegelaten instellingen' het monopolie te hebben op de huisvesting van lagere inkomens. Zij kregen toegang tot exploitatiesubsidies. Corporatieland is hiervan het gevolg.

Zowel in de wederopbouw als in de stadsvernieuwing waren de nog niet geprofessionaliseerde woningcorporaties uitvoerders van het rijks- en gemeentelijk beleid. Dat lieten ze overigens graag gebeuren. Met zo'n 2,4 miljoen huurwoningen groeiden de corporaties uit tot de grootste grond- en vastgoedeigenaren. En met een groeiend zelfbewustzijn ontstond er binnen de vroegere brancheorganisaties NWR en de NCIV (tegenwoordig Aedes) het concept van de zelfregulering. Ook het Rijk wilde af van de overregulering en dus werden de verplichtingen en schulden van corporaties tegen elkaar weggestreept. Het toekomstige risico werd door het Rijk met zo'n € 13 miljard afgekocht.

Vanaf dat moment waren de woningcorporaties zelfstandig en ontstond ons corporatieland. Voortaan zouden de corporaties via het systeem van onderlinge solidariteit de woonvraagstukken ter hand nemen. Het is de tijd van 'wonen, dat zijn wij'. En om daar niet al te zeer over uit te wijden: het werd een debacle dat eindigde in grote financiële drama's (Vestia) en een heuse parlementaire enquête met een straffe onder curatelestelling in de Woningwet 2015.

In diezelfde periode is er een tweede ontwikkeling en dat is het gegeven dat het wonen een verdienmodel wordt voor projectontwikkelaars. Het is het begin van de VINEX-operatie, die zo'n miljoen woningen zou gaan opleveren in de nabijheid van de steden. Tot dan toe werden deze locaties met veel rijksgeld (locaties) mogelijk gemaakt. Maar wat niemand voor mogelijk had gehouden gebeurde toch, het wonen werd profijtelijk. Vooral de koopwoningen werden profijtelijk om te bouwen en te verkopen. Ja, het wonen werd een winstmachine.

Toen dat besef doorbrak, is er in ons land een slag om de grond begonnen. Projectontwikkelaars, vaak direct gelieerd aan bouwmaatschappijen, kochten grond in. Zowel de commerciële projectontwikkelaars als de woningcorporaties hebben voor miljarden euro's gronden aangekocht, met als doel dit later te kunnen omzetten in forse winsten. Met het beginsel van de zelfrealisatie, konden de grondbezitters de gehele bouwkolom beheersen. En door de woningproductie zoveel mogelijk te standaardiseren – 80% van de nieuwe woningen zijn dezelfde eengezinswoningen in een rij – is er ook nog eens sprake van winstoptimalisatie. Architecten zeggen het liever niet hardop, maar zij krijgen van hun opdrachtgevers de plattegronden mee en mogen vaak alleen de gevels ontwerpen. Vaak klassiek, soms modern.

Het zijn twee ontwikkelingen, die ons woonstelsel domineren. Hoe je er ook tegenaan kijkt, de burger heeft in ieder geval geen enkele invloed op zijn eigen wonen. Hij of zij wordt of verzorgd door een woningcorporatie en is voor de betaalbaarheid afhankelijk van een huurtoeslag of hij of zij kan kiezen op de markt van vraag en aanbod. Daarin is de burger slechts een woonconsument.

Het hele idee van het zijn van woonproducent bestaat niet in ons woonstelsel. Niet bij de huurder, die democratisch niet bestaat in corporatieland, niet bij de koper die verplicht is om zijn woning te kopen tegen de marktprijs op een ernstige gestuurde aanbiedersmarkt. Wonen in ons land is naar mijn idee

eendimensionaal geworden. Onze wethouders zijn vaak trots op de productie, maar niet of nauwelijks is het wonen nog de vertegenwoordiging van een idee.

De nieuwe woningbouwproductie genereert hele volksverhuizingen. En meer en meer, is ons wonen ook het concept van een gestimuleerde wooncarrière geworden. Zo zien wij bijvoorbeeld dat gentrificatie in het centrum en de oude wijken de oorspronkelijke bewoners heeft doen verplaatsen. Dat de doorstroming in de Schilderswijk, van oorsprong een witte arbeiderswijk, de wijk heeft veranderd in een wijk met zo'n 93% inwoners met een migratieachtergrond. Dit alles is niet het resultaat van beleid, maar van een marktconforme woningbouw. Ook eigenaren van koopwoningen. De gedachte dat wonen ook nog een vorm van samenlevingsopbouw is, bestaat in Nederland niet meer.

Moet dat anders? Het mag duidelijk zijn dat ik betreur, dat wij de grip op ons wonen zijn kwijtgeraakt. Wonen in ons land is niet van de burger, maar van professionals voor wie het ook profijtelijk is. Dat kan anders. En voor mij begint dat door de burger weer centraal te stellen. En dan is het alternatief niet al te ingewikkeld. Kijk naar de landen om ons heen. Of het nu Duitsland, België, Zwitserland, Engeland of de Scandinavische landen zijn, allen bezitten alternatieven in de opbouw van hun woonstelsel. Dat varieert in intensiteit, maar de varianten zijn overzichtelijk. Zelfbouw, wooncoöperaties, sociale koopsector. Democratiseer ook de sociale huursector en geef huurders echte zeggenschap. En creëer, net als in Engeland, een voorkeursrecht op de grond voor zelfbouwers.

In Almere mocht ik bewijzen dat het kon. Massaal kozen burgers voor zelfbouw. Zowel in de hoogste, als de lagere inkomenscategorie werd zelfbouw populair. Sinds de Woningwet 2015 is het, door mijn interventie, in de Eerste Kamer mogelijk voor burgers om een wooncoöperatie te vormen. Doel was om deze burgers te steunen in het bouwen van hun eigen organisaties.

Tot nog toe is er weinig van terecht gekomen. De meest fervente tegenstanders van een zelfstandige rol van burgers zijn de woningcorporaties en de projectontwikkelaars die een grondpositie hebben. Wat mij betreft zit daar een nieuwe sociaal-democratische opgave. Bevrijd het wonen, door burgers het recht te geven om zelfstandig te zijn binnen een nieuw sociaal woonstelsel. Er is werk te doen voor de wethouders van de PvdA.

Adri Duivesteijn

Den Haag, 14 december 2022

Eerdere artikelen van Adri Duivesteijn in S&D:

- ▶ *Geen woningcorporaties maar wooncoöperaties, S&D 2013/4*
- ▶ *Pleidooi voor een radicale stelselherziening, S&D 2010 5/6*
- ▶ *De Rotterdamwet deugt niet, S&D 2005/10*

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Over werken
- 4 *Vrijmip* **Miroslav Holub** Beknopte beschouwing over exactheid
- 7 **Tom van der Meer** Zonder keuze valt er weinig te kiezen
-
- 11 **Paul de Beer** Krapte op de arbeidsmarkt
- 23 **Agnes Jongerius** The only way is up
- 26 **Wiemer Salverda** Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen
- 37 **Anja Meulenbelt** In wat voor samenleving willen we leven?
- 41 **Piet Fortuin** Dertigurige werkweek met behoud van salaris
- 43 **Kees Verhoeven** Blijf met het gebruik van data binnen
de grenzen van onze rechtsstaat
-
- 48 *Column* **Camiel Hamans & Jan M. Wiersma** Onderhandelen
of doorvechten
- 49 **Eefje Steenvoorden** Politiek vertrouwen of niet?
- 57 **Joop van den Berg** De Koning in de Grondwet
- 64 **Manar el Amrani & Henk Kummeling** Academische vrijheid verdient
een plek in de Grondwet
- 69 *Column* **Marijke Linthorst** Treintje
- 70 **Adri Duivesteijn** Bevrijd het wonen



9 789461 645814



vannenep