

# Vrouwenemancipatie en economisch beleid

## Naar een geëmancipeerde samenleving

DRS. A. G. DIJKSTRA – MR. J. B. IRIK – DRS. J. PLANTENGA\*

**Emancipatie van de vrouw in het arbeidsbestel houdt in dat vrouwen en mannen op alle niveaus van de arbeidsmarkt gelijke posities innemen. In vergelijking met andere Westeuropese landen is Nederland nog zeer ver van deze situatie verwijderd. Op tal van punten zullen de wetgeving en het overheidsbeleid moeten veranderen om dit doel dichterbij te brengen. In dit artikel wordt aangegeven hoe in het economische beleid gestalte zou kunnen worden gegeven aan de emancipatiedoelstelling als deze doelstelling gelijkwaardig wordt geacht aan de overige doelstellingen van economische politiek. Besproken worden o.a. het beleid ten aanzien van de arbeidstijdverkorting, de deeltijdarbeid, de inkomensverdeling, de individualisering in de belastingheffing en de sociale zekerheid. Geconstateerd wordt dat de emancipatiedoelstelling nog lang geen gelijkwaardige positie in het bekende rijtje heeft gekregen en dat onder invloed van de bezuinigingen de positie van de vrouw eerder dreigt te verslechteren dan te verbeteren.**

### Inleiding

Het buitenshuis werken van (gehuwde) vrouwen is in Nederland een betrekkelijk recent verschijnsel. Pas na de tweede wereldoorlog, maar vooral in de jaren zestig, als de arbeidsmarkt krap is en de opleidingsmogelijkheden voor vrouwen verbeteren, stijgt het aantal getrouwde vrouwen in het arbeidsproces. Toen waren ze broodnodig omdat het arbeidsaanbod achterbleef bij de vraag.

Nu, met 600.000 werklozen ligt dat anders. Betaalde arbeid buitenshuis is een schaars artikel geworden, dat zo rechtvaardig mogelijk verdeeld moet worden. Volgens velen betekent dat dat per huishouden slechts één inkomen uit arbeid zou mogen worden verworven. Daarmee wordt gehuwde (of samenwonende) vrouwen in feite het recht op betaalde arbeid ontzegd. Deze opvatting wordt fel bestreden door o.a. de emancipatiebeweging, met als belangrijkste argument dat in een samenleving waarin arbeid zo'n centrale plaats inneemt, iedereen een gelijk recht zou moeten hebben op betaalde arbeid.

De verdelingsproblematiek van arbeid en inkomen in een tijd van crisis wordt zo mogelijk nog urgenter door de Derde EG-richtlijn. Deze dwingt de lidstaten van de EG, en dus ook Nederland, tot een gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. Deze z.g. individualisering van de sociale zekerheid betekent dat een ieder die niet (langer) door middel van arbeid in zijn/haar levensonderhoud kan voorzien, op basis van het individuele arbeidsverleden (of onvermogen tot arbeid) voor een uitkering in aanmerking komt, onafhankelijk van het eventuele inkomen van de partner. Ook de voorstellen tot individualisering in de belastingsfeer verzwaren de verdelingsproblematiek. Een ieder wordt dan belast naar de eigen inkomsten, onafhankelijk van de eventuele inkomsten en/of vermogenspositie van de partner. Individualisering zou hier dus betekenen dat uitkeringen en inkomsten uit arbeid binnen één leefeenheid kunnen samenlopen zonder dat dit in de belastingsfeer wordt gecorrigeerd. Dit wordt onrechtvaardig geacht in tijden van loonmatiging en bezuiniging.

In de felle en vaak emotionele discussies omtrent dubbele in-

komens en individualisering wordt niet altijd even zindelijk geargumenteerd. Voorstanders van recht op arbeid voor iedereen en individualisering van de sociale zekerheid en de fiscale wetgeving zijn niet altijd even duidelijk over de inkomensconsequenties van deze opvatting. Dat levert hen veelvuldig het verwijt op van een elitair standpunt. Tegenstanders maken nogal eens gebruik van onheuse tegenstellingen, waarbij vrouwen tegen de „minima” of de jeugdwerklozen worden uitgespeeld. Zestig procent van de jeugdwerklozen zijn echter vrouwen, terwijl het ook vooral vrouwen zijn die behoren tot de armste groepen in onze samenleving 1). Een beleid dat enerzijds de jeugdwerkloosheid wil bestrijden, maar tegelijkertijd ook het aantal crèches beperkt uit bezuinigingsoverwegingen is dan ook schizofreen en leidt tot maatschappelijke ontwichtingen.

In dit artikel willen we proberen de discussie over dubbele inkomens en individualisering zo eerlijk mogelijk te benaderen. Ons uitgangspunt daarbij is dat ieder een gelijk recht heeft op betaalde arbeid. Een eerlijker verdeling van de betaalde arbeid over mannen en vrouwen zien wij als een essentiële voorwaarde om de bestaande maatschappelijke achterstand van vrouwen op te heffen. Dit streven naar wat wij zullen noemen „een geëmancipeerde arbeidsverdeling” mag echter niet los worden gezien van andere doelstellingen van het economisch beleid, zoals b.v. volledige werkgelegenheid en een rechtvaardige inkomensverdeling. Om deze samenhang te garanderen willen we ons aansluiten bij het voorstel dat door Nieuwenburg en Siegers is gedaan, nl. om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen binnen de maatschap-

\* Drs. A. G. Dijkstra is als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan het sociologisch instituut van de Rijksuniversiteit Leiden. Mr. J. B. Irik is als juriste werkzaam bij de Stichting Ombudsman te Hilversum. Drs. J. Plantenga is als wetenschappelijk assistente verbonden aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1) C. J. Wiebrens, *Inkomen en rondkomen. De financiële positie van huishoudens in Nederland*, SCP, 's-Gravenhage, 1981.

pelijke arbeidsverdeling op te nemen als aparte, zesde, doelstelling van economisch beleid 2). Behalve op volledige werkgelegenheid, prijsstabiliteit, evenwicht op de betalingsbalans, economische groei en een rechtvaardige inkomensverdeling, zal het economische beleid ook gericht moeten zijn op het bevorderen van een geëmancipeerde arbeidsverdeling.

In het navolgende zullen we eerst ons uitgangspunt nader uitwerken en dit plaatsen binnen de maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens zullen de voorstellen tot arbeidstijdverkorting en individualisering van de sociale zekerheid en belastingheffing worden besproken. Daarbij zal steeds de doelstelling van een geëmancipeerde arbeidsverdeling worden afgewogen tegen de andere doelstellingen van economisch beleid en dan met name tegen de doelstellingen van volledige werkgelegenheid en een rechtvaardige inkomensverdeling. Ten slotte zullen we onze conclusies vergelijken met het huidige regeringsbeleid.

### Naar een geëmancipeerde samenleving

Hoewel Nederland nog enorm achterloopt bij alle andere Westeuropese landen, is het aantal gehuwde vrouwen dat buitenshuis werkt de laatste decennia sterk toegenomen, namelijk van 7,0% in 1960 tot 22,7% in 1977 3). Deze toename lijkt zich de komende jaren voort te zetten blijkens voorspellingen van het CPB en het SCP 4). Ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie nemen mannen en vrouwen binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling nog zeer ongelijke posities in. Als vrouwen betaalde arbeid verrichten, hebben zij merendeels banen met een lager inkomen, vaak in deeltijd en met minder mogelijkheden om promotie te maken 5). Daar komt nog bij dat de meeste vrouwen een plicht tot onbetaalde arbeid binnen het gezin hebben, óók als ze buitenshuis werken. De werkloosheid is onder vrouwen relatief hoger dan onder mannen en binnen de sociale zekerheid worden vrouwen en mannen nog steeds verschillend behandeld 6).

In een geëmancipeerde samenleving is de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling opgeheven. Dit houdt in dat vrouwen en mannen op alle niveaus van de arbeidsmarkt gelijke posities innemen, en dus ook dat ieder individu financieel onafhankelijk is. Biologische verschillen tussen mannen en vrouwen vormen geen rechtvaardiging voor de huidige ongelijke verdeling van het betaalde en onbetaalde werk in de samenleving, en voor de ongelijke verdeling binnen het betaalde werk. Daarom gaat het hier om „gelijke posities” binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling, en niet om de zwakkere eis van „verschillende, maar gelijkwaardige posities” 7). Een economisch beleid dat op deze emancipatie-doelstelling is gericht stuit op problemen. Voor een belangrijk deel is de problematiek van vrouwenemancipatie en economie te kenschetsen als een verdelingsproblematiek: het gaat om een gelijke verdeling van arbeid en inkomen over mannen en vrouwen.

In een situatie waarin steeds minder te verdelen is, maakt dat de vooruitzichten er niet beter op. Het beschikbare aantal arbeidsjaren loopt volgens de laatste voorspellingen per jaar met ongeveer 70.000 terug 8). De automatisering in de commerciële en niet-commerciële dienstverlening heeft tot gevolg dat deze sectoren de uitstoot uit de primaire en secundaire sector van de arbeidsmarkt niet meer kunnen opvangen. Ook in de kwartaire sector gaan arbeidsplaatsen verloren aangezien het grote financieringsstekort van de overheid noopt tot bezuinigingen op deze diensten 9). Daarbij komt dat het nationale inkomen niet meer groeit. Een herverdeling van inkomen over méér personen kan dus niet meer uit de groei worden gefinancierd. De al genoemde bezuinigingen in de collectieve sector hebben tot gevolg dat er ook in de sfeer van de sociale zekerheid weinig uitbreidingsmogelijkheden zijn.

Onder deze omstandigheden kan een beleid gericht op de emancipatie-doelstelling in botsing komen met de doelstellingen van volledige werkgelegenheid en rechtvaardige inkomensverdeling. Deze doelstellingen komen er tot nu toe in de praktijk op neer dat de overheid ernaar streeft *per huishouding* één baan en één inkomen te garanderen. Zowel in de economische theorie als in het economisch beleid wordt het huishouden, of het gezin als economische eenheid gezien. Op weg naar een geëmancipeerde

samenleving zal deze, veelal impliciet aangehangen, gedachte geleidelijk moeten worden losgelaten. Nu al kunnen we niet meer spreken van volledige werkgelegenheid indien per huishouden één baan beschikbaar is. Het aanbod van mensen die bereid en in staat zijn betaalde arbeid te verrichten is groter geworden. Aangezien de vraag naar arbeidskrachten met dit groeiende aanbod geen gelijke tred heeft gehouden is een toenemende werkloosheid het gevolg.

Het streven naar gelijke posities van mannen en vrouwen binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling heeft ook consequenties voor de doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling. Voorlopig zijn de kansen op (goed) betaald werk ongelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen, en tussen vrouwen onderling. Deze ongelijkheid van kansen kan de bestaande ongelijkheid in de inkomensverdeling versterken (de „dubbele inkomens”).

Het verdelingsvraagstuk wordt eenvoudiger indien voor iedereen een vijfjarige werkdag is gerealiseerd. Een ieder heeft dan een individueel recht op arbeid en kan op basis daarvan een individueel inkomen verwerven. Zolang een dergelijk herverdeling van de arbeid en inkomen echter nog niet tot stand is gekomen, zal er tussen de verschillende doelstellingen van economisch beleid een duidelijke afweging moeten worden gemaakt.

### Emancipatie en herverdeling van arbeid

Het conflict tussen de emancipatie-doelstelling en de doelstelling volledige werkgelegenheid kan op verschillende manieren worden opgelost.

Eén oplossing ligt in het beperken van het arbeidsaanbod. Op het gebied van extra scholing voor jongeren, b.v. door het verlenen van de leerplichtige leeftijd, lijken deze mogelijkheden vrijwel uitgeput. Wellicht liggen er nog kansen in het aanbieden van vervroegde uittrekking aan oudere werknemers. Gezien de recente discussie hierover naar aanleiding van de afgesloten cao bij V & D, mag hier echter niet te veel van worden verwacht. Een ander idee is het invoeren van de mogelijkheid van educatief verlof voor volwassenen 10). Op zich is dit een waardevolle suggestie, maar het effect ervan zal onvoldoende zijn het groeiende arbeidsaanbod te absorberen.

Beter is het, en voor het bereiken van een geëmancipeerde samenleving zelfs absoluut noodzakelijk, te streven naar een drastische herverdeling van (betaalde) arbeid. We denken hierbij aan een 25-urige werkweek voor iedereen, zoals is voorgesteld en uitgewerkt door de Emancipatie Commissie 11). De resultaten van arbeidstijdverkorting op korte termijn zijn echter onduidelijk omdat ze afhankelijk zijn van allerlei moeilijk in te schatten factoren.

De recente publikatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau *Een algemene arbeidsduurverkorting met 10%* laat goed zien wat voor onzekerheden er kleven aan de effecten van arbeidstijdverkorting 12). De conclusie van dit rapport is dat ar-

2) C. K. F. Nieuwenburg en J. J. Siegers, Naar een geëmancipeerde arbeidsverdeling (I) en (II), *ESB*, 1 juli 1981, blz. 620-625 en 8 juli 1981, blz. 652-658.

3) C. J. Wiebrens, op. cit., blz. 66. Cijfers uit resp. Volkstelling en Arbeidskrachtentelling, Centraal Bureau voor de Statistiek.

4) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Ontwikkelingen emancipatorische tendenties*, pre-advies aan de WRR, Den Haag, 1981, blz. 19.

5) Zie b.v. J. J. Siegers, Beloningsdiscriminatie van de vrouw in Nederland, *ESB*, 5 mei 1982, blz. 452-458, A. v. Doorne-Huisjes, *De sociale positie van vrouwen*, Deventer, 1982.

6) Zie b.v. M. Bruyn-Hundt, Gelijkheid van man en vrouw in de sociale verzekeringen, *Beleid en Maatschappij*, september 1981, blz. 262-272.

7) Zie ook Nieuwenburg en Siegers, art. cit., blz. 624.

8) Centraal Planbureau, *Macro economische verkenning 1983*, 's-Gravenhage, 1982.

9) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeidsmarktportage 1982*, 's-Gravenhage, 1982.

10) L. J. Emmerij en J. A. E. Clobus, *Volledige werkgelegenheid door creatief verlof: Naar een maatschappij van vrije keuze*, Deventer, 1978.

11) Emancipatie Commissie, *Advies Arbeid*, Rijswijk, 1980.

12) A. de Groot, C. A. de Kam en E. Pommer, *Een algemene arbeidsduurverkorting met 10%*, SCP, Rijswijk, 1982.

beidstijdverkorting met 10% in een toename van 425.000 arbeidsplaatsen resulteert. Dit zou een aanzienlijke daling van de werkloosheid betekenen en tot een bezuiniging van f. 3 mrd. op de uitgaven van de publieke sector leiden. Daarbij is rekening gehouden met compensatiebetalingen aan huishoudens die onder het sociale minimum dreigen te geraken.

Deze optimistische conclusie is gebaseerd op een aantal vrij extreme vooronderstellingen, zoals in het rapport zelf ook herhaaldelijk wordt toegegeven. Zo wordt b.v. verondersteld dat alle uren die door arbeidstijdverkorting vrijkomen worden bezet door nieuwkomers in het arbeidsproces: een arbeidsreserve binnen het bedrijf zou dus niet bestaan. De nieuwkomers bestaan voor een derde uit „potentieel arbeidsaanbod” (lees: gehuwde vrouwen die in de huidige situatie tot de ongeregistreeerde werklozen behoren) en voor tweederde uit de geregistreeerde werklozen. Produktiviteitsveranderingen doen zich volgens het SCP niet voor: de positieve effecten van een kortere arbeidsdag op de arbeidsproductiviteit — b.v. als gevolg van een dalend ziekteverzuim of als gevolg van een dalend aantal minder produktieve grensuren — worden verondersteld op te wegen tegen negatieve gevolgen van arbeidstijdverkorting, b.v. als gevolg van organisatorische moeilijkheden. Verder wordt verondersteld dat kwalitatieve en/of regionale discrepanties zich niet voordoen c.q. overkomelijk zijn en dat een arbeidstijdverkorting met 10% gepaard gaat met inlevering van 10% van het bruto loon.

Het commentaar op deze vooronderstellingen is vrij voordehandliggend. De aanbodreactie van (gehuwde) vrouwen is b.v. moeilijk te voorspellen en het is onduidelijk waarop de verhouding tussen potentieel en huidig aanbod van 1:2 is gebaseerd. Deze verdeling kan niet worden afgeleid van het huidige aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking, omdat het bij de schatting juist om nieuwkomers op de arbeidsmarkt gaat. Over de arbeidsreserve binnen bedrijven is weinig bekend. Wél kan worden aangenomen dat deze — zolang de conjunctuur niet aantrekt — niet gelijk is aan nul en dat is dan voorzichtig geformuleerd. De vooronderstellingen ten aanzien van de produktiviteitseffecten zijn speculatief en hetzelfde geldt voor de veronderstelling dat kwalitatieve en regionale discrepanties op de arbeidsmarkt overkomelijk zullen zijn.

Kortom, gezien vanuit de werkgelegenheidsdoelstelling, zijn de resultaten van een algemene arbeidsduurverkorting op korte termijn onzeker. Voor de emancipatiedoelstelling is het verkorten van de arbeidsdag voor iedereen echter absoluut noodzakelijk. Slechts dan zal het mogelijk zijn te komen tot een andere verdeling van het betaalde en het onbetaalde werk. Wanneer het betaalde werk buitenshuis gecombineerd moet worden met huishoudelijke en opvoedkundige taken plus vrijwilligerswerk is een vijfjarige werkdag het maximaal haalbare. Een arbeidsduurverkorting naar 35 (of 36) uur per week moet dan ook worden gezien als een stap op weg naar een nog kortere arbeidsdag.

Invoering van arbeidstijdverkorting zal gepaard moeten gaan met andere maatregelen om te bereiken dat de beschikbare betaalde arbeid gelijk over de sexen zal worden verdeeld. Zeker in een tijd van grote werkloosheid, ook onder de mannen, is het nodig daartoe onmiddellijk bij de invoering van arbeidstijdverkorting waarborgen te scheppen. Onderzocht zal moeten worden in hoeverre de overheid deze herverdeling van arbeid kan sturen d.m.v. programma's van positieve discriminatie, quoteringsregelingen e.d. Het tot stand brengen van méér kinderopvangmogelijkheden, invoering van ouderschapsverlof enz., zijn eveneens noodzakelijke voorwaarden.

Als aan deze eisen wordt voldaan is de geëmancipeerde samenleving een stapje dichterbij gebracht. Arbeidstijdverkorting hoeft dan nog niet te betekenen dat de doelstelling volledige werkgelegenheid is gerealiseerd. Het betekent wél dat de betaalde en onbetaalde arbeid en de werkloosheid evenwichtiger over vrouwen en mannen kunnen worden verdeeld.

## Deeltijdarbeid

Zolang een vijfjarige werkdag voor iedereen nog toekomstmuzek is en de resultaten van arbeidstijdverkorting voor de emancipatiedoelstelling vooralsnog onzeker zijn, moeten ook andere instrumenten voor herverdeling van arbeid worden bekeken.

Deeltijdarbeid is zo'n instrument. Onder deeltijdarbeid verstaan we hier alle vormen van betaald werk, die gedurende minder dan 25 uur per week worden verricht. Deze definitie komt overeen met de definitie die in de arbeidskrachtentellingen wordt gehanteerd.

Van Herwaarden en De Kam 13) hebben uitgerekend dat het in alle gevallen voordeliger is om met z'n tweeën gezamenlijk een bepaald inkomen te verdienen, dan dat één kostwinner dit inkomen verdient. De oorzaak van dit feit moet worden gezocht in de premie- en belastingheffing. Op grond van een dergelijke conclusie zou men een groeiend aanbod van deeltijdwerkers verwachten. Dat dit in de praktijk wat tegenvalt is eenvoudig te verklaren, want Van Herwaarden en De Kam hebben in hun vergelijking alleen de primaire arbeidsvoorwaarden in de beschouwing betrokken en niet de voor deeltijdwerkers ongunstiger secundaire arbeidsvoorwaarden. De rechtspositie van deeltijdwerkers is b.v. slechter dan die van voltijdwerkers, de arbeidszekerheid geringer en ook de overige arbeidsvoorwaarden laten vaak te wensen over 14). Bovendien zijn deeltijdbanen in hogere functies nog nauwelijks aanwezig: het gaat meestal om routinematig, eentonig werk waarvoor weinig scholing vereist is en dat minder kans geeft op medezeggenschap en op promotie binnen het bedrijf 15).

Deze ongunstige omstandigheden waarmee deeltijdarbeid veelal gepaard gaat, moeten op korte termijn worden veranderd. Ook zal moeten worden bevorderd dat meer mannen in deeltijd gaan werken, omdat het nu nog vooral vrouwen zijn. Op zich zijn de ongunstige factoren waardoor deeltijdarbeid nu wordt gekenmerkt, echter niet voldoende om deeltijdarbeid in strijd met de emancipatiedoelstelling te achten, zoals de laatste tijd nogal eens gebeurt 16). Deeltijdarbeid kan een middel zijn voor partners om het betaalde en onbetaalde werk beter onder elkaar te verdelen. Voor vrouwen waarvan de man een volledige dagtaak heeft (of andersom) kan deze vorm van betaalde arbeid helpen om ervaring in het arbeidsproces te behouden en om een zekere mate van financiële zelfstandigheid te verkrijgen of te behouden. Zolang kortom de maatschappelijke voorwaarden — op het gebied van kinderopvang, ouderschapsverlof enz. — zijn zoals ze zijn, zal het stimuleren van het splitsen van banen een geëmancipeerde samenleving kunnen bevorderen.

Met de vraag naar deeltijdwerkers is het echter somber gesteld. In 1980 en 1981 heeft de overheid door middel van een subsidie-regeling aan werkgevers en werknemers getracht deeltijdarbeid te bevorderen. Het blijkt dat het aantal deeltijdbanen weliswaar is toegenomen, maar nog steeds in de lagere functieniveaus. De subsidies bleken bovendien geen invloed te hebben op de beslissing deeltijdfuncties te creëren, resp. in deeltijd te gaan werken. Het nut van zo'n algemene subsidie is dus gering. Zinvoller is wellicht de suggestie om uitsluitend subsidies toe te kennen voor het splitsen van functies waarin nog niet eerder in deeltijd is gewerkt en waarin tot nu toe vooral mannen werkzaam zijn 17). De vooruitzichten voor uitbreiding van deeltijdarbeid in de particuliere sector zijn echter weinig rooskleurig. Het blijkt dat werkgevers een hogere uurproductiviteit en flexibeler inzetbaarheid afwegen tegen hogere kosten voor het bedrijf, b.v. op het gebied van coördinatie en materiële voorzieningen. Deze afweging valt bij de meeste bedrijven ten nadele van deeltijdwerk uit 18). De overheid als grootste werkgever zou, méér dan tot nu toe, het goede voorbeeld kunnen geven bij het stimuleren van deeltijdarbeid, ook in hogere functies.

13) F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam., Plussen op de minlijn, *ESB*, 17 juni 1981, blz. 582-587.

14) Zie b.v. M. Bruyn-Hundt, De vrouw in de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1982, blz. 159-165; J. J. Siegers, Deeltijdarbeid, individualisering en de positie van de vrouw in de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1982, blz. 166-169.

15) Zie b.v. M. Bruyn-Hundt, *Deeltijdwerk*, Deventer, 1982.

16) I. Christochowitz, Deeltijdarbeid, veel haken en ogen, *Opzij*, oktober 1982, blz. 8-10.

17) Zie C. Lutz, Deeltijdarbeid geen tovermiddel, *Bondsspaarbanken*, maandblad van de Nederlandse Spaarbankbond, april 1982, blz. 103-109.

18) Uit een onderzoek van Van der Veen en Roosma bleek dat volgens werkgevers slechts 10% van de banen voor splitsing in aanmerking kwam. A. van der Veen en S. Y. Roosma, Deeltijdarbeid, instrument voor herverdeling van arbeid?, *ESB*, 4 februari 1981, blz. 104-108.

Vanuit de emancipatie-doelstelling beoordelen we deeltijdarbeid dus positief, zij het onder enig voorbehoud. Wat betreft de doelstelling van volledige werkgelegenheid moet worden opgemerkt dat het scheppen van deeltijdbanen de werkloosheid waarschijnlijk niet zal verminderen. Het is aannemelijk dat bij een toenemende vraag naar deeltijdwerkers door bedrijven en overheid, méér mensen (vooral vrouwen) hun arbeid op de arbeidsmarkt zullen aanbieden. De grotere geregistreerde arbeidsreserve (= „werkloosheid“) die hiervan het gevolg zou kunnen zijn, is niets anders dan het gevolg van een wijziging van latent (verborgen) arbeidsaanbod in manifest arbeidsaanbod. Het is echter onjuist om op grond hiervan deeltijdarbeid af te schrijven als instrument voor herverdeling van arbeid, zoals Van der Veen en Roosma stellen (19). Herverdeling van de arbeid is niet gelijk aan het oplossen van de werkloosheid. Herverdeling van de arbeid betekent een evenwichtiger verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid en werkloosheid. Deeltijdarbeid kan in deze herverdeling een instrument zijn, omdat het meer mensen de mogelijkheid biedt te participeren in het betaalde arbeidsproces.

### Emancipatie en inkomensverdeling

Op grond van bovenstaande kunnen we concluderen dat een grondige herverdeling van de arbeid op korte termijn noch door middel van arbeidstijdverkorting noch door middel van het stimuleren van deeltijdbanen kan worden bereikt. Bij de bespreking van de individualisering in de belastingheffing en de sociale zekerheid moet dus rekening worden gehouden met de mate waarin die mogelijk en wenselijk is in een samenleving waarin herverdeling van arbeid en inkomen slechts langzaam op gang komt. Individualisering kan in zo'n samenleving in botsing komen met de doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling. Volledige individualisering in de belastingheffing betekent namelijk dat de ongelijke verdeling van de betaalde arbeid en de daaruit voortvloeiende ongelijke verdeling van inkomen over huishoudens niet in de belastingsfeer wordt gecorrigeerd. In de sociale zekerheid betekent individualisering dat een uitkering wordt toegekend op basis van het individuele arbeidsverleden (of onvermogen tot arbeid), onafhankelijk van het mogelijk riante inkomen van de partner (20). Individualisering roept daardoor nogal eens gevoelens van verontwaardiging op tegen de „dubbelwinners“ onder de huishoudens en de term „dubbele inkomens“ valt regelmatig in discussies rond loonmatiging en bezuiniging.

Deze problematiek kan o.i. niet worden opgelost met de opmerking dat moet worden gekeken naar de inkomenspositie van individuen in plaats van de inkomenspositie van huishoudens (21). Zolang de kansen ter realisering van een individueel inkomen nog zo ongelijk zijn verdeeld, is het niet reëel het individu als uitgangspunt te nemen voor de beoordeling van de inkomensongelijkheid. Het zijn immers nog steeds de inkomsten van een huishouden die de bestedingsmogelijkheden van een individu bepalen. Een consequente individualisering van het recht op arbeid en inkomen is het uiteindelijke doel, maar kan nog niet als uitgangspunt gelden, wanneer het erom gaat dit doel te verwezenlijken in samenhang met andere doelstellingen van het economisch beleid.

Het gaat hier derhalve om de inkomensongelijkheid tussen huishoudens en gezien de vaak felle en emotionele discussies rond de dubbele inkomens is het zinvol om de feiten hieromtrent eens op een rijtje te zetten. Een bekend onderzoek naar de gevolgen van dubbele inkomens voor de inkomensverdeling is het onderzoek dat Odink en Pott-Buter hebben verricht op basis van de inkomensstatistieken van het CBS (22). Hun conclusie is dat het met de ongelijke inkomensverdeling als gevolg van de dubbele inkomens wel meevalt. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de inkomensverdeling onder gehuwde tweeverdieners, als alleen naar het inkomen van de man wordt gekeken, ongelijker is dan de inkomensverdeling onder dezelfde groep tweeverdieners als naar het inkomen van de man en vrouw samen wordt gekeken. Door het buitenshuis werken van de vrouw neemt bovendien binnen de gehele groep van gehuwden — dus zowel tweeverdieners als éénverdieners — de inkomensongelijkheid af. Dit zou dus betekenen dat niet alleen mannen met een goede opleiding en een flink salaris een buitenshuis werkende vrouw hebben (het

beroemde voorbeeld van de hoogleraar met zijn vrouw): vrouwen werken over alle rangen en standen en binnen de groep van gehuwden heeft het inkomen van de vrouw een nivellerend effect.

Dit resultaat kan worden verklaard uit de ruime omschrijving van het begrip „dubbel inkomen“ dat Odink en Pott-Buter hanteren: een huishouden wordt tot de tweeverdieners gerekend ook wanneer de vrouw in het betreffende jaar alleen een „kortlopende dienstbetrekking“ heeft gehad („twee weken hostess op de Floriade“) (23). Dat geeft wellicht wel een reële weerspiegeling van de feitelijke arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen, maar doet eigenlijk geen recht aan het probleem van de dubbele inkomens. Dat gaat immers vooral spelen wanneer de vrouw op gelijke wijze als de man op de arbeidsmarkt participeert.

Een recent onderzoek van De Kam, Pommer en Wiebrens (24) lijkt dan ook een reëler beeld te geven van de effecten van dubbele inkomens voor de inkomensongelijkheid. Dit onderzoek is niet gebaseerd op de fiscale gegevens uit de inkomensstatistiek, maar op gegevens uit het Aanvullend Voorzieningen-gebruik Onderzoek 1979. Dit cijfermateriaal heeft o.a. als voordeel dat het onderzoek kan worden uitgebreid met samenwonenden, en dat er kan worden gecorrigeerd voor „alleen op belastingpapier werkende vrouwen“. Aangezien het hier gaat om een momentopname zijn kortdurende dienstbetrekkingen slechts gedeeltelijk in de resultaten verwerkt.

Deze verschillen leiden er dan toe dat in vergelijking met het onderzoek van Odink en Pott-Buter het aantal tweeverdieners met 33% vermindert, terwijl het gemiddelde inkomen van de partner met 66% stijgt. De conclusies van De Kam c.s. over de gevolgen van dubbele inkomens voor de inkomensongelijkheid zijn dan ook zeer verschillend van de conclusies van Odink en Pott-Buter. De inkomensongelijkheid binnen de groep van tweeverdieners — gehuwden en samenwonenden — stijgt door het buitenshuis werken van de vrouw en binnen de totale groep van gehuwden en samenwonenden neemt de inkomensongelijkheid aanzienlijk toe wanneer het eventuele inkomen van de vrouw wordt meegerekend.

Er is nog een andere reden waarom huishoudens met een dubbel inkomen de inkomensongelijkheid kunnen vergroten. Tot nu toe is immers steeds gesproken over de inkomensverdeling onder gehuwden en samenwonenden. Tegenover de dubbelwinners staan echter niet alleen de gezinnen en huishoudens met één verdiener, maar ook alleenstaanden en één-oudergezinnen. Het blijkt dat juist deze groepen relatief vaak tot de twee armste groepen huishoudens in Nederland behoren. In de onderste twee inkomensklassen (d.w.z. de klassen die onder, of net op het bestaansminimum zitten) valt 68,1% van de één-oudergezinnen, 28,3% van de echtparen met kinderen, 26,6% van de echtparen zonder kinderen, en 34,6% van de alleenstaanden (25). Er kan dus toch wel met enig recht worden gesproken over de „nieuwe elite van de dubbelwinners“ (26). Wellicht is deze groep kwan-

19) Van der Veen en Roosma, art. cit., blz. 108.

20) Denkbaar is natuurlijk ook de situatie waarin de partner eveneens een uitkering heeft. Over de samenloop van uitkeringen is weinig bekend, behalve een artikel van C. K. F. Nieuwenburg en J. J. Siegers over de arbeidsongeschiktheid bij gehuwden. De conclusie van dit artikel is dat er slechts weinig gezinnen zijn waarin man en vrouw ieder een WAO-uitkering ontvangen en bovendien dat deze gezinnen „niet lijken te worden gekenmerkt door een grote sociale en economische weerbaarheid“. Zie C. K. F. Nieuwenburg en J. J. Siegers, *Arbeidsongeschiktheid bij gehuwden*, *ESB*, 22 juli 1981, blz. 700-703.

21) Dit in tegenstelling tot Nieuwenburg en Siegers die wel een dergelijk standpunt suggereren. Nieuwenburg en Siegers, art. cit., blz. 656.

22) J. G. Odink en H. A. Pott-Buter, *Echtparen met dubbele inkomens*, *ESB*, 12 augustus 1981, blz. 774-777.

23) Zoals V. Bakker en F. Salverda mopperen in *Inkomens in de crisis*, *Vrij Nederland* (kleurkatern), 10 juli 1982, blz. 9.

24) C. A. de Kam, E. J. Pommer en C. J. Wiebrens, *Dubbel en dwars: over dubbele inkomens in 1979*, *ESB*, 29 september 1982, blz. 1040-1047.

25) C. J. Wiebrens, *Inkomen en rondkomen*, SCP, 's-Gravenhage, 1981, blz. 43.

26) Het woord „nieuwe“ is wellicht zelfs overbodig, aangezien kinderen uit de hogere milieus nog steeds betere opleidingsmogelijkheden hebben, zie b.v. F. v. Heek, *Het verborgen talent*, Meppel, 1976; J. L. Peschar, *Milieu, school. beroep*, Groningen, 1975.

tatief niet zo groot — hoewel groeiend. Bij de vraag wat een rechtvaardige inkomensverdeling is, gaat het echter ook om subjectief ervaren onrechtvaardige inkomensverschillen. De doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling vereist dan ook dat voor deze inkomensverschillen wordt gecorrigeerd bij de belastingheffing.

### Emancipatie en belastingheffing

Aan de inkomenspolitiek zullen dus zowel de emancipatie-doelstelling, als de doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling ten grondslag moeten liggen. We willen in deze paragraaf enkele opmerkingen maken over de belastingpolitiek in het bijzonder ten aanzien van de inkomstenbelasting, omdat deze één van de belangrijkste inkomenspolitieke instrumenten is.

De uitgangspunten voor een rechtvaardige inkomstenbelasting zijn tweërlei: ten eerste zal er zoveel mogelijk geïndividualiseerd moeten worden, zodat er geen rem bestaat op het buitenshuis werken van de gehuwde vrouw (of van de partner in de leefeenheid); ten tweede zal, in ieder geval voorlopig, rekening moeten worden gehouden met de draagkracht van een leefeenheid, en wel zó dat er vanuit wordt gegaan dat de draagkracht per individu groter wordt als twee of meer personen met elk een inkomen één gemeenschappelijke huishouding voeren: de z.g. schaalvoordelen. Wij kijken daarmee enigszins af van het standpunt van de Emancipatie Commissie die volledige individualisering als enige grondslag voor de belastingheffing ziet (27). Hun belangrijkste argument daarvoor is dat het draagkrachtbeginsel nimmer naar behoren in het belastingstelsel is verwerkt. Vooral de draagkrachtvermindering in termen van inkomsten na belastingen wegens het hebben van kinderen zou dit aantonen. Dat het draagkrachtbeginsel in de kinderbijslagregelingen niet voldoende tot z'n recht komt, kan o.i. echter geen reden zijn om het hele principe over boord te zetten (28).

Als we het individualiserings- en draagkrachtbeginsel tot uitgangspunt nemen, mankeert er nogal wat aan het huidige belastingstelsel. Globaal komt het huidige stelsel hierop neer dat de arbeidsinkomens van gehuwde mannen en vrouwen weliswaar apart worden belast, maar dat de belastingvrije voet voor mannen en vrouwen zeer ongelijk is. Fiscale rolwisseling tussen mannen en vrouwen is mogelijk, maar geldt alleen voor inkomsten uit arbeid; bij vermogensinkomsten is een dergelijke voetwisseling niet mogelijk. Dit betekent b.v. dat een eventuele hypotheekrente van het gezamenlijk gekochte huis van het inkomen van de man wordt afgetrokken, ook al is de vrouw kostwinner. Niet-gehuwd samenwonenden worden in het huidige stelsel belast als ongehuwden en met de schaalvoordelen van het samenwonen wordt dus geen rekening gehouden.

In de nota *Op weg naar gelijke fiscale behandeling van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten aan de vormen van samenleven en samenwonen*, kortweg de nota Op Weg geheten, wordt een nieuw stelsel van belastingheffing voorgesteld waarin bovenstaande uitgangspunten beter tot hun recht komen (29). De gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de belastingheffing wordt bevorderd door een grotere verzelfstandiging in de heffing en door het instellen van gelijke belastingvrije voeten voor mannen en vrouwen.

Vermogensinkomsten (ook negatieve: hypotheekrente!) worden hier toegerekend aan de partner met het hoogste arbeidsinkomen, wat een aanzienlijke verbetering betekent. Met schaalvoordelen van samenwonen wordt rekening gehouden door aan alleenstaanden boven de 35 jaar een hogere belastingvrije voet toe te kennen. Met de Emancipatie Commissie vragen wij ons af of deze voetverhoging niet ook voor jonge alleenstaanden zou moeten gelden. Ook voor partners die in een huwelijk of in een samenlevingsverband kunnen aantonen voor de ander kostwinner te zijn, wordt in de nota Op Weg een verhoging van de belastingvrije voet voorgesteld. In de huidige situatie waarin nog veelal één persoon voor een huishouden de kost wint, is dit een noodzakelijke regeling. Bij een strikte individuele benadering zou de draagkracht voor zo'n leefeenheid anders sterk dalen. Het betekent echter wel, dat er nog steeds een rem bestaat op het buitenshuis werken van de andere partner, aangezien de vroegere „kostwinner” in dat geval opeens veel meer belasting gaat beta-

len. Daarom moet deze verhoging van de belastingvrije voet voor kostwinners uitdrukkelijk worden gezien als een overgangmaatregel, die afgeschafte kan worden als een eerlijker verdeling van het betaalde werk is bereikt; de nota heet immers *Op Weg*, ook naar een geëmanciperde samenleving!

Een alternatief voor de nota Op Weg biedt wellicht het Oostenrijkse stelsel, waarin wordt gewerkt met kortingbedragen i.p.v. belastingvrije voeten (30). Behalve het uitschakelen van een onbedoelde degressieve werking, die verbonden is met belastingvrije voeten (deze werken in de praktijk als een aftrekpost), heeft dit stelsel nog een ander voordeel. Per leefeenheid kan in dit stelsel namelijk één bepaald kortingbedrag worden toegekend. Indien een niet werkende partner in een betaalde baan gaat werken wordt het kortingbedrag gelijkelijk over beide partners gedeeld. Er ontstaat geen belastingverzwaring voor het paar, en de rem op het buitenshuis werken is minder groot dan in het stelsel van de nota Op Weg.

Al met al betekenen de voorstellen in de nota Op Weg van 1979 een enorme verbetering van het stelsel en deze moeten dan ook zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

### Emancipatie en sociale zekerheid

Een bijzonder onderdeel van de inkomenspolitiek vormt het sociale-zekerheidsbeleid. De sociale zekerheid omvat een complex van regelingen die erop gericht zijn de inkomenspositie van werkende mensen te beschermen als ze om bepaalde redenen niet (meer) in staat zijn een inkomen te verwerven.

Het stelsel van sociale zekerheid staat momenteel sterk ter discussie. Van de kant van de regering worden wijzigingsvoorstellen gedaan omdat de financiering van het stelsel gevaar loopt als gevolg van een toenemend beroep op de sociale zekerheid. Een andere aanleiding voor hervormingen vormt de al eerder genoemde EG-richtlijn voor de sociale zekerheid, waaraan vóór het einde van 1984 voldaan moet zijn. Volgens deze richtlijn is ongelijke behandeling van vrouwen en mannen in de sociale-zekerheidsregelingen verboden. Het gaat daarbij niet alleen om directe discriminatie, maar ook om indirecte discriminatie die optreedt wanneer aan een regeling voorwaarden zijn verbonden die verwijzen naar burgerlijke staat of gezinssituatie. In Nederland komen b.v. in verschillende regelingen z.g. kostwinnersbepalingen voor die de rechten voor gehuwde vrouwen beperken. De meeste gehuwde vrouwen krijgen b.v. geen WWV-uitkering nadat ze een half jaar werkloos zijn geweest (31).

Individualisering van het stelsel van sociale zekerheid zal met zich brengen dat méér mensen een (hogere) uitkering krijgen. Het streven naar gelijke behandeling botst hier met de roep om bezuinigingen en met name bezuinigingen lijken in de tot nu toe

27) Emancipatie Commissie, *Advies Belastingen*, Rijswijk, 1981, blz. 3.

28) Daarnaast is het de vraag of huishoudens volledig gecompenseerd moeten worden voor de draagkrachtvermindering als gevolg van het hebben van kinderen. Wij vinden van niet. Een verhoging van de kinderbijslag zoals de Emancipatie Commissie voorstelt is ons inziens alleen gerechtvaardigd voor de lagere inkomens. Een oplossing zou zijn om de kinderbijslag weliswaar te verhogen, maar tegelijk over deze kinderbijslag belasting te heffen. De gehele operatie zou budgettair neutraal kunnen zijn. Aan het bezwaar van een inkomensafhankelijke kinderbijslag, nl. dat er een tweede progressielijn zou ontstaan is op deze manier tegemoet gekomen. Dit bezwaar wordt b.v. genoemd in het belastingplan van de Rooie Vrouwen van de PvdA, *Rooie Sien betaalt belasting*.

29) Ook wel de Nota Nooteboom genoemd, Tweede Kamer, 15 835. Zie voor een samenvatting van deze nota: J. W. Zwemmer, *Nota fiscale behandeling voor gehuwden en andere vormen van samenleven*, *Weekblad voor fiscaal recht*, 25 oktober 1979, blz. 1149-1175.

30) Dit stelsel is voorgesteld door de Rooie Vrouwen (PvdA) in *Rooie Sien betaalt belasting*.

31) Zie voor meer voorbeelden van directe en indirecte discriminatie in het huidige stelsel van sociale zekerheid b.v. M. Bruyn-Hundt, *Gelijkheid van man en vrouw in de sociale verzekeringen*, *Beleid en Maatschappij*, nr. 9, september 1981, blz. 262-272 en L. A. M. Brünott, *Sociale zekerheid en kostwinnerschap*, *Intermediar*, jg. 17, nr. 37, 11 september 1981, blz. 29-37.

gedane wijzigingsvoorstellen centraal te staan 32). Toch zal ook het beleid inzake de sociale zekerheid in dienst moeten staan van alle zes de doelstellingen van economisch beleid, dus ook van de emancipatiedoelstelling.

Het budgettair neutraal invoeren van een geëmancipeerd stelsel van sociale zekerheid lijkt op dit moment het hoogst haalbare. In dat geval zullen individuele uitkeringen lager moeten zijn dan de huidige en zullen we ervoor moeten zorgen dat de positie van de „echte minima” niet in gevaar komt. Een geëmancipeerd stelsel van sociale zekerheid zal derhalve gebaseerd moeten zijn op zowel de emancipatiedoelstelling als de doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling.

Volgens Van Empel en De Kam 33) is het per definitie niet mogelijk om individualisering te verzoenen met het draagkrachtbeginsel. Individualisering zou ten koste gaan van de solidariteitsgedachte, aangezien de solidariteit (van „actieven” met „niet-actieven”) bedoeld is voor de allerzwaksten en niet opgebracht kan worden voor partners van mensen met een inkomen. We willen hier een poging doen het „onverzoenlijke te verzoenen” door in het nu volgende uiteen te zetten hoe in de huidige situatie een geëmancipeerd stelsel van sociale zekerheid eruit zou kunnen zien. Daarbij richten we ons eerst op de uitkeringskant, en vervolgens op de financieringskant.

De emancipatiedoelstelling houdt een streven naar gelijke deelname van vrouwen en mannen aan betaalde en onbetaalde arbeid in en een streven naar financiële zelfstandigheid voor ieder individu. Een gelijke deelname aan betaalde arbeid wordt bevorderd indien bij *feitelijke loonderving* (door b.v. ziekte, werkloosheid) voor vrouwen en mannen dezelfde rechten gelden op sociale zekerheid. De z.g. loondervingsfunctie van de sociale zekerheid behoort dus geïndividualiseerd te zijn. Uitzonderingen voor niet-kostwinners (de WWV) en anti-cumulatiebepalingen (AAW) zijn uit den boze. Daarbij moet het inkomen van deeltijdwerkers net zo goed worden beschermd als dat van voltijdwerkers.

Het rekening houden met behoeften of draagkracht in de loondervingsfunctie van de sociale zekerheid is slechts noodzakelijk op het minimumniveau (zie onder). Boven het minimumniveau is toepassing van het draagkrachtbeginsel niet nodig, niet wenselijk en niet rechtvaardig. Het is *niet nodig* omdat over uitkeringen, net als over inkomens, premies en belastingen worden betaald; het draagkrachtbeginsel hoeft niet in de belastingen en in de sociale zekerheid te worden verwerkt. Het is *niet wenselijk* omdat de uitvoering van de sociale zekerheid wordt bemoeilijkt en de persoonlijke „privacy” geschaad, indien van iedere individuele rechthebbende de leefsituatie moet worden nagegaan ten einde de draagkracht te kunnen beoordelen. Het is, ten slotte, *niet rechtvaardig* vanwege het verzekeringskarakter van de meeste loondervingsregelingen; er bestaat een verband tussen de betaalde premie en de uitkering, en het is niet eerlijk als sommigen wel een uitkering ontvangen en anderen niet of minder 34).

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid kent behalve loondervingsregelingen die zijn gebaseerd op feitelijke inkomensderving (WW; ZW; WAO; AAW; WWV) en waarbij de uitkeringshoogte gekoppeld is aan de hoogte van het vroegere inkomen, ook regelingen die gebaseerd zijn op *veronderstelde loonderving*: de AOW en de AWW. Individualisering van deze regelingen moet wat anders worden beoordeeld. Strikt genomen zou bij individualisering van arbeid en inkomen de AWW kunnen worden afgeschaft. Voorlopig is het echter beter om slechts een AWW-uitkering toe te kennen indien sprake is van feitelijke loonderving vanwege het overlijden van de echtgenoot of echtgenote (een *weduwnaarsuitkering* wordt door de huidige wet uitgesloten).

Momenteel ligt er een voorstel tot wijziging van de AOW ter advies bij de Sociaal-Economische Raad. Dit voorstel behelst geïndividualiseerde uitkeringsrechten voor gehuwden van 50% van het huidige uitkeringsniveau voor elk van beide partners. Alleenstaanden houden in dit voorstel aanspraak op 70% van het bedrag voor gehuwden. Deze manier van „individualiseren” houdt natuurlijk niets in. Iedereen zou recht moeten hebben op 70% van het huidige niveau voor gehuwden. Is dit onbetaalbaar 35), dan zou om te beginnen een individuele AOW-uitkering kunnen worden toegekend aan niet-kostwinners die wel een

groot deel van hun leven hebben gewerkt; b.v. op de manier zoals nu binnen de AAW gebeurt.

Individualisering in de loondervingsregelingen kan worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van gelijke posities voor vrouwen en mannen binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling. De beoordeling van de andere emancipatiedoelstelling, het streven naar financiële zelfstandigheid voor ieder individu, heeft gevolgen voor de z.g. minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid. Deze functie krijgt vooral gestalte in de Algemene Bijstandswet, waaronder echter ook (via de RWW) langdurig werklozen en schoolverlaters vallen. De uitkering is gebaseerd op de behoefte van het individu of van de leefeenheid, en houdt geen verband met het eventuele vroegere inkomen. Gehuwde vrouwen (of beter: mensen met een verdienende partner) hebben geen recht op een bijstands- of RWW-uitkering.

De vraag is nu of individualisering in de sociale zekerheid zo ver moet gaan dat financiële zelfstandigheid wordt gegeven aan mensen (in de praktijk meest vrouwen) die tot dan toe financieel afhankelijk zijn geweest van een partner, maar bereid en in staat zijn tot betaalde arbeid buitenshuis. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat tweeënehalf miljoen huisvrouwen zich bij het arbeidsbureau laten inschrijven, om vervolgens (bij gebrek aan banen) een uitkering op te eisen. Financiële zelfstandigheid is dan bereikt, althans voor diegenen die betaald werk willen en kunnen verrichten. Voor vrouwen van wie de partner een geïndividualiseerde uitkering ontvangt, heeft een individualisering van de minimumbehoeftefunctie tot gevolg dat zij worden *verplicht* tot betaalde arbeid buitenshuis (in de praktijk: sollicitatieplicht) om te voorkomen dat het inkomen van de leefeenheid onder het bestaansminimum zakt. Veel vrouwen zijn daar nog niet aan toe, terwijl ook de maatschappij er niet op is ingesteld.

Mét de Emancipatie Raad 36) willen we daarom pleiten voor een „overgangsregeling”: zolang er nog niet volledig geïndividualiseerd kan worden, worden toelagen uitgekeerd aan die gezinnen of leefeenheden die van één geïndividualiseerde uitkering moeten leven. Intussen zal het overheidsbeleid zich moeten richten op betere opleidingsmogelijkheden voor vrouwen, meer kansen op de arbeidsmarkt, meer kinderopvangmogelijkheden, ouderschapsverlof, en een algehele arbeidstijdverkortung. Pas wanneer dit „flankerend beleid” (Emancipatie Raad) wordt gevoerd, zal het mogelijk zijn binnen de sociale zekerheid volledig te individualiseren.

Wij zien financiële zelfstandigheid dus niet als een doel op zich maar vooral als uitvloeisel van een eerlijke verdeling van het betaalde en onbetaalde werk. Wel vinden we dat bij het huidige tekort aan betaalde banen er een recht op vrijwilligerswerk zou moeten bestaan, zonder gevaar voor een korting op de uitkering. De sollicitatieplicht als voorwaarde voor een uitkering zou voor mensen die veel onbetaald werk doen veel soepeler gehanteerd moeten worden (zoals nu ook al gebeurt bij vrouwen die kleine kinderen te verzorgen hebben). Maar het invoeren van financiële zelfstandigheid voor iedereen door middel van b.v. een basisinkomen zou er op dit moment juist toe kunnen leiden dat de verdeling van het betaalde en onbetaalde werk ongewijzigd blijft.

We komen nu bij de financieringskant van het stelsel van sociale zekerheid. Indien we ervan uitgaan dat de geïndividuali-

32) Bij voorbeeld de nota Heroverweging, Tweede Kamer, zittingsjaar 1980-1981, 16 625, o.a. besproken door M. Bruyn-Hundt, art. cit., *Beleid en Maatschappij*, en door L. Kootstra, De gevaren van het tweetractenstelsel, *Intermediair*, jg. 18, nrs. 13 en 17, 9 en 30 april 1982, de nota Herziening van het stelsel van sociale zekerheid, Tweede Kamer, zittingsjaar 1981-1982, 17 475.

33) F. van Empel en F. de Kam, Bezuinigen op sociale zekerheid, *Intermediair*, jg. 18, nr. 28, 16 juli 1982.

34) Bij de Wet Werkloosheids Voorziening (WWV) geldt dit verband niet: deze is geen werknemersverzekering maar een sociale voorziening.

35) Voor veel bejaarden wordt opname in een tehuis bekostigd door de overheid via de ABW. Het optrekken van de geïndividualiseerde AOW-uitkering naar 70% voor iedereen kost natuurlijk geld, maar daarvan kan een deel van de kosten van de ABW worden afgetrokken.

36) Emancipatie Raad, *Advies gelijke behandeling in de sociale zekerheid*, 's-Gravenhage, juli 1982.

seerde uitkering bij de loondervingsregelingen, althans op het minimumniveau, 70% van het huidige niveau bedraagt, zal in veel gevallen een toeslag nodig zijn. Per saldo zal een hoger bedrag aan uitkeringen worden uitgegeven dan in het huidige stelsel. Binnen de volksverzekeringen (AOW, AAW en AWW) kan individualisering (gedeeltelijk) worden betaald uit het afschaffen van de premiegrenzen. Bij deze verzekeringen bestaat geen relatie tussen de hoogte van de premie (die een percentage van het inkomen bedraagt) en de hoogte van de uitkering (die een vast bedrag is). Eigenlijk zou deze premieheffing dus onderdeel moeten zijn van de inkomstenbelasting, en het bestaan van premiegrenzen is daarmee in strijd 37). Afschaffen van de premiegrenzen betekent tevens individualisering van de premieheffing (omdat in het huidige systeem een premiegrens per gezin geldt).

Het afschaffen van de premiegrenzen is waarschijnlijk niet voldoende om de individualisering binnen volksverzekeringen en werknemersverzekeringen te financieren. Ook andere maatregelen die een sterker beroep doen op de solidariteit van de werkenden en niet-werkenden zullen nodig zijn. Er zijn twee redenen aan te voeren waarom zo'n sterker beroep in dit verband op z'n plaats is.

In de eerste plaats is de verhouding tussen actieven en niet-actieven aan het verschuiven. Opvallend is dat tussen 1960 en 1980 het *totale* aantal actieven (mensen die beroepsarbeid verrichten) op de hele Nederlandse bevolking nauwelijks is gedaald 38). Tegenover een in deze periode dalende gemiddelde grootte van het huishouden stond een toename van het aantal mensen dat wilde werken. Vooral de laatste jaren betekende dat in de praktijk een toename van het aantal uitkeringstrekkers. Vroeger kwam de solidariteit tussen actieven en niet-actieven automatisch, nl. binnen het gezin tot stand (inwonende bejaarden en jongeren). Tegenwoordig wordt deze solidariteit bij wet geregeld in een stelsel van sociale zekerheid. Deze trend van steeds kleinere huishoudens, en méér mensen die betaald werk zoeken, zal zich nog voortzetten. De individuele inkomens zullen dus op den duur lager kunnen en moeten zijn.

In de tweede plaats geeft het een vertekend beeld om uitsluitend te spreken over de solidariteit van „actieven” met „niet-actieven”. De essentie van sociale zekerheid is òók dat werkers solidair zijn met elkaar en met zich zelf: iedereen kan immers oud, werkloos of arbeidsongeschikt worden. Individualisering houdt slechts in dat voortaan ook inderdaad iedereen van deze verzekeringen kan profiteren.

Om beide redenen is het niet onredelijk ten behoeve van individualisering de premies in de volksverzekeringen te verhogen. Om dezelfde redenen zouden ook de premies in de werknemersverzekeringen kunnen worden verhoogd om de individualisering van de WWV mogelijk te maken. De WWV zou dan een werknemersverzekering kunnen worden in plaats van, zoals nu, een sociale voorziening. De kosten worden dan niet meer uit belastingmiddelen voldaan, maar uit premies die door de werkgevers en werknemers worden opgebracht.

Binnen de werknemersverzekeringen zou bovendien de bescherming van de individuele inkomens wel iets minder hoog kunnen worden, in die zin dat uitkeringen boven het bestaansminimum iets lager kunnen zijn. Invoering van een glijdende schaal voor de bovenminimale uitkeringen zou een manier kunnen zijn om hier (een gedeelte van) de individualisering te bekostigen.

De conclusie is dat in de sociale zekerheid op korte termijn aanpassingen nodig zijn om aan de emancipatiedoelstelling gestalte te geven. De loondervingsregelingen zullen moeten worden geïndividualiseerd waarbij voorlopig toeslagen voor kostwinners nodig zijn om te voorkomen dat het inkomen van bepaalde huishoudens onder het bestaansminimum zakt. Deze individualisering kan bekostigd worden uit:

1. het afschaffen van de premiegrens voor de volksverzekeringen;
2. het verhogen van de premies;
3. het (eventueel) verlagen van de bovenminimale uitkeringen volgens een glijdende schaal.

In de minimumbehoeftefunctie (de bijstand) wordt in afwachting van een herverdeling en individualisering van arbeid en inkomen, nog niet geïndividualiseerd. Naar deze herverdeling van

arbeid zal met alle mogelijke (overheids)middelen moeten worden gestreefd.

### Tot slot: het regeringsbeleid

In dit artikel hebben we geprobeerd aan te geven op welke wijze het streven naar een geëmancipeerde arbeidsverdeling een integraal onderdeel zou kunnen worden van het economisch beleid. Daartoe hebben we de emancipatiedoelstelling afgewogen tegen de doelstellingen van volledige werkgelegenheid en een rechtvaardige inkomensverdeling en hebben we aangegeven wat de consequenties zijn voor de verschillende terreinen van overheidsbeleid, te weten het arbeidsmarktbeleid, het sociale-zekerheidsbeleid en de inkomenspolitiek.

Herverdeling van betaalde arbeid bleek een eerste vereiste om een geëmancipeerde samenleving mogelijk te maken. Het verrichten van betaalde arbeid geeft mensen financiële zelfstandigheid, maar nog méér: betaalde arbeid heeft in onze samenleving een intrinsieke waarde, het geeft status en de mogelijkheid voor het uitoefenen van macht 39).

In het voorafgaande hebben we laten zien dat er voor het bereiken van gelijke posities voor mannen en vrouwen in de maatschappelijke arbeidsverdeling verschillende maatregelen noodzakelijk zijn, o.a. in de arbeidswetgeving (ouderschapsverlof, rechtspositie van deeltijdwerkers), in de voorzieningsfeer (kinderopvang), in het stelsel van sociale zekerheid en in de belastingfeer. We willen nu nagaan in hoeverre de meest recente regeringsvoorstellen van het kabinet-Lubbers met onze voorstellen overeenstemmen.

Herverdeling van arbeid door middel van arbeidstijdverkorting vormt officieel het „derde spoor” van het regeringsbeleid 40). In de praktijk wordt dit zogenaamde „regeringsbeleid” vooral overgelaten aan het door werkgevers en werknemers te maken afspraken op basis van een centraal akkoord dat arbeidstijdverkorting tegen inlevering van prijscompensatie mogelijk maakt. Het deniverende inkomensbeleid van de regering maakt de speelruimte voor de vakbeweging echter erg klein. In de overheidssector, waar het goede voorbeeld gegeven zou kunnen worden, wordt arbeidstijdverkorting bijna onmogelijk gemaakt door bij voorbaat al de ambtenarensalarissen te bevriezen. Het meest concrete plan tot nu toe is het voorstel om jongeren niet meer dan 32 uur per week te laten werken. Een dergelijke maatregel is echter erg selectief, en lijkt uitsluitend ingegeven door de drang tot bezuinigen.

Bovendien geldt dat, ook al zou arbeidstijdverkorting in een deel van het bedrijfsleven worden ingevoerd, er nog geen enkele garantie is dat dit ook tot een eerlijker verdeling van werk over mannen en vrouwen zal leiden. Daartoe zou een aanvullend beleid vanuit de emancipatiedoelstelling noodzakelijk zijn en daarvan lijkt geen sprake. Zo worden er b.v. maatregelen genomen ter verbetering van de positie van jeugdige vrouwelijke werklozen, terwijl ook de beroepsgerichte opleiding van jonge vrouwen wordt gestimuleerd. Tegelijkertijd wordt een (intensief) arbeidsmarktbeleid voor vrouwen ouder dan 23 jaar achterwege gelaten, vanwege het ontbreken van de vereiste financiële middelen 41). Een dergelijk beleid is niet consistent en er zal ten minste binnen de bestaande regelingen zoals werkverruiming, plaatsingsbevordering en loonsuppletie expliciet een keus moeten worden gemaakt voor deze groep van (oudere) vrouwen.

37) Zie ook L. G. M. Stevers, *Inkomensbeleid en samenlevingsvorm*, ESB, 26 november 1980., blz. 1316-1324.

38) Het percentage „actieven” in de Nederlandse bevolking was in 1960 34,6% en in 1980 32,5% (cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek). Zie ook De kracht van Nederland, *Vrij Nederland*, (kleurkatern, 20 maart 1982.

39) P. J. van Strien, *De plaats van arbeid, psychologisch beschouwd*, in: H. Middel (red.), *Arbeid en niet-arbeid*, Deventer, 1980.

40) Zie ook: Begroting van uitgaven 1983, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, zittingsjaar 1982/1983, 17 600, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 9.

41) Idem, blz. 58, 59.

Ook vinden wij dat de overheid niet zonder meer quoteringsregelingen voor vrouwen kan afwijzen nu in de tertiaire en kwartaire sector veel door vrouwen bezette arbeidsplaatsen verloren gaan vanwege automatisering en bezuiniging. Misschien zijn de Amerikaanse ervaringen met het „affirmative action program” ook in Nederland bruikbaar. In dat programma worden regeeringsopdrachten pas aan een bedrijf toegekend wanneer dit bedrijf een bepaald percentage vrouwen (en kleurlingen) in dienst heeft. Dit percentage is afgestemd op het aanbod van vrouwen (en kleurlingen) in een bepaald beroep in de regio.

Ook in het inkomensbeleid dat door de regering wordt gevoerd, komt de emancipatiedoelstelling nauwelijks tot uiting. Zo wordt b.v. het voorstel gedaan om de belastingheffing voor gehuwden met twee inkomens te wijzigen door aan beide partners een gelijke belastingvrije voet toe te kennen. In principe zijn wij voor een gelijke belastingvrije voet voor de werkende man en vrouw, zoals is uitgewerkt in de nota Op Weg. Daarin vormt dit een essentieel onderdeel van een algemeen streven om de belastingheffing zo veel mogelijk te individualiseren. Het probleem met de nu door de overheid voorgestelde maatregel is natuurlijk dat deze niet worden voorgesteld een bepaald principe te verwezenlijken, maar vooral om de belastingopbrengsten te vergroten. De kans is reëel dat er slechts een gedeeltelijke herziening van

het belastingstelsel plaatsvindt, nl. voor zover het de overheid geld oplevert, maar dat andere noodzakelijke veranderingen, die de overheid geld zouden kunnen kosten, achterwege blijven.

In het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid wordt nog op geen enkele manier tegemoet gekomen aan de Derde EG-richtlijn. Wel worden er allerlei willekeurige bezuinigingsvoorstellen doorgevoerd: het bevriezen van de sociale uitkeringen treft b.v. veel vrouwen die moeten rondkomen van een bijstandsuitkering, terwijl jongeren worden getroffen door het beperken van de uitkeringsrechten op RWW en WWV.

Samenvattend moeten we concluderen dat in het huidige regeeringsbeleid van een emancipatiedoelstelling weinig te merken is. Onder invloed van bezuinigingen wordt een beleid gevoerd dat de positie van de vrouw in ieder geval niet verbetert en meestal zelfs verslechtert. De enige manier om dit te voorkomen is om het streven naar een geëmancipeerde arbeidsverdeling op te nemen als integraal onderdeel van het economische beleid. Met dit artikel hopen wij een idee te hebben geven van een economisch beleid dat aan dit streven gestalte geeft.

**A. G. Dijkstra**  
**J. B. Irik**  
**J. Plantenga**