

Lenie Kootstra*

Emancipatie en inkomensbeleid

Bespreking van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Emancipatie en inkomensbeleid

Den Haag 1983. Te bestellen door overmaking van f 10,- op giro
552712 van het ministerie van SoZaWe, o.v.v. titel en nr 8308080

Het is niet zinvol alleen de verdeling van *inkomens* over mannen en vrouwen te bestuderen, zonder daarbij tevens de verdeling van de *betaalde arbeid* te betrekken en de voorwaarden waaronder mannen respectievelijk vrouwen toegang hebben tot het arbeidsbestel. Een einddoel van het emancipatiebeleid met betrekking tot de inkomens is een gelijke inkomensverdeling over mannen en vrouwen, of anders gezegd: voor iemands positie in de inkomensverdeling mag het niet meer uitmaken of men man of vrouw is. Dit einddoel moet in de eerste plaats gerealiseerd worden door een gelijke deelname door mannen en vrouwen aan de betaalde arbeid. De betaalde arbeid en de manier waarop deze arbeid georganiseerd is bepaalt hoe zaken als macht, status, prestige, individuele ontplooiing, bestaanszekerheid en carrièremogelijkheden verdeeld zijn. Gelijke en gelijkwaardige deelname van vrouwen aan de betaalde arbeid is een emancipatie-doelstelling op zichzelf, omdat deelname aan het arbeidsproces niet slechts de mogelijkheid tot economische onafhankelijkheid schept, maar vooral ook de toegang van vrouwen tot de bovengenoemde 'maatschappelijke waarden' bepaalt.

Aldus de rode draad in de nota *Emancipatie en inkomensbeleid* die in september 1983 door staatssecretaris Kappeijne van de Coppello is uitgebracht. De nota is gemaakt door een werkgroep van ambtenaren naar aanleiding van een verzoek uit 1979 van toen nog staatssecretaris Kraaijeveld. De opdracht was het formuleren van een visie op het inkomensbeleid vanuit de emancipatie-invalshoek. Het resultaat is een helder en overzichtelijk boekje over de wijze waarop emancipatie-doelstellingen een rol moeten spelen in het totaal van de inkomens-

* Stafmedewerkster sociaal-
economische vraagstukken
Emancipatieraad. Een beknoptere

versie van deze bespreking verscheen
eerder in het *Kwartalaanieuws van de
Emancipatieraad*, december 1983.

regelingen. Over de konklusies van het rapport hebben de staats-
sekreteris voor het emancipatiebeleid of de regering geen standpunt
willen innemen. Heel nadrukkelijk is de nota uitgebracht als discussie-
stuk. De hoop wordt uitgesproken dat het rapport een nuttige functie
zal vervullen voor degenen die bij de meningsvorming over emancipatie-
en inkomensbeleid zijn betrokken en dat het – te zamen met andere
overwegingen – een rol zal spelen bij de totstandkoming van het
regeringsbeleid. Met name wordt erop gewezen dat bij een afweging de
'budgettaire konsekwenties' uiteraard niet de minst belangrijke zullen
zijn.

Kriteria

Behalve gelijke behandeling van vrouwen en mannen (geen direkte of
indirekte diskriminatie) worden in het boekje drie criteria genoemd
waaraan het inkomensbeleid zou moeten voldoen:

- het inkomensbeleid moet neutraal zijn ten opzichte van de
verschillende leefvormen, door het vermijden van grote verschillen in
aantrekkelijkheid daarvan;
- samenlevingspartners dienen zoveel mogelijk onafhankelijk van
elkaar behandeld te worden;
- inkomensregelingen moeten zoveel mogelijk bijdragen aan het
bevorderen van herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen
vrouwen en mannen.

Primaire sfeer

In het boekje is de aandacht vooral gericht op sociale zekerheid en de
loon- en inkomstenbelasting, omdat deze regelingen nog het minst aan
de gestelde criteria voldoen. In de zogenaamde primaire sfeer, waar-
binnen de lonen de belangrijkste kategorie zijn, is al wetgeving tot
stand gekomen die vrouwen en mannen gelijke rechten geeft. Een van
de zaken die in de primaire sfeer nog nodig geregeld moeten worden is
volgens de ambtelijke werkgroep het recht op evenredig minimumloon
voor mensen met kleine deeltijdbanen. De groep waar het hier om gaat
bestaat hoofdzakelijk uit vrouwen.

Hoewel het recht op gelijk loon wettelijk vastligt is er nog allerminst
sprake van een gelijke verdeling van (loon)inkomens over vrouwen en
mannen. Om dit te bereiken zijn maatregelen nodig die veel direkter
aangrijpen bij de mechanismen waardoor de feitelijke verdeling van
het betaalde werk tot stand komt. Zo zou bijvoorbeeld bij arbeids-
tijdverkorting niet alleen de werkloosheidsbestrijding centraal moeten
staan. Tempo, vorm en inkomenskonsekwenties van arbeidstijd-
verkorting zouden afgestemd moeten worden op gelijkwaardige
deelname van vrouwen aan de betaalde arbeid en herverdeling van
onbetaalde arbeid.

Een van de eerste voorwaarden is dat onder ogen wordt gezien hoe

groot het werkelijke arbeidsaanbod van vrouwen is. In het huidige beleid staat echter centraal dat géén extra aanbod van gehuwde vrouwen uitgelokt mag worden. Gesteld wordt dat van uitbreiding van werkgelegenheid en herverdeling van arbeid op de korte termijn weinig verwacht kan worden, zodat als enige mogelijkheid overblijft het ontmoedigen van mensen (in praktijk vrouwen) om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Deze kant van de inkomensvorming – hoe bereikt kan worden dat zoveel mogelijk mensen door deelname aan betaalde arbeid een inkomen kunnen verdienen, en hoe daarmee de verdeling van inkomens over mannen en vrouwen gelijk(er) kan worden – wordt in het boekje niet uitgewerkt. Bij een arbeidsmarkt die zo scheef gegroeid is, waarop vrouwen een tweederangs positie innemen en waarbij steeds meer mensen buiten spel komen te staan, is een wettelijke regeling die vrouwen en mannen voor hetzelfde werk recht geeft op gelijk loon, verre van toereikend om een gelijke inkomensverdeling tussen vrouwen en mannen naderbij te brengen.

Sekundaire sfeer

Wel wordt in het boekje uitvoerig geanalyseerd welke veranderingen in de sekundaire sfeer nodig zijn om te voldoen aan de gestelde criteria. Daarbij wordt gesteld dat een overgangperiode nodig is. De inkomensregelingen zouden niet mogen uitgaan van de traditionele arbeidsverdeling tussen vrouwen en mannen, maar evenmin mag men ervan uitgaan dat de nagestreefde situatie van een gelijke maatschappelijke arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen al bereikt is. Dit laatste zou onrecht doen aan al degenen die deze arbeid (nog) niet hebben kunnen verdelen of hebben verdeeld.

Naar de mening van de werkgroep van ambtenaren wordt nog niet voldaan aan de voorwaarden voor volledige afschaffing van de kostwinnersbescherming. Dit wordt vooral naar voren gebracht waar het gaat om de bescherming van het sociale minimum. Volstreekte individualisering zou betekenen dat op straffe van onthouding van het sociale minimum van vrouwen deelname aan betaalde arbeid verlangd zou worden. De werkgroep acht dat op dit moment niet aanvaardbaar.

Aan een overgangssysteem waarin kostwinnersvergoedingen op minimumniveau een rol blijven spelen zijn echter ook vanuit emancipatieoogpunt grote bezwaren verbonden. Voor vrouwen met kleine deeltijdbanen loont betaalde arbeid in het 'witte circuit' de moeite niet meer. De kostwinnersvergoeding in de uitkering van de echtgenoot weegt in veel gevallen op tegen het loon van de vrouw en de extra kosten die in verband met het werk door de vrouwen moeten worden gemaakt. Bijvoorbeeld alfa-hulpen en winkelhulpkrachten blijken om deze reden hun baan op te zeggen. Het effect van de kostwinnersvergoeding, die als bescherming is bedoeld, is zo dat vrouwen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt of terugvallen op

de ongereguleerde en onzichtbare sektor van het zwarte werk. Wil de bescherming zich niet *regen* arbeidsdeelname van vrouwen keren — het gaat dan met name om vrouwen van wie de arbeidsmarktpositie door kleine baantjes tegen een laag loon toch al marginaal is — dan zal er in de sociale zekerheid sprake moeten zijn van een ruimhartig vrijlatingsbeleid ten aanzien van de eigen inkomsten van vrouwen. We zien echter precies het omgekeerde gebeuren. Nog maar net een jaar geleden zijn bijvoorbeeld de vrijlatingsregelingen voor bijverdiensten in de Bijstandsregelingen aanzienlijk aangescherpt. Een zelfstandig uitkeringsrecht voor werkzoekende vrouwen zou een goed deel van de hier gesignaleerde problemen kunnen voorkomen. Het is echter duidelijk dat 'budgettaire randvoorwaarden aan het beleid' eerder zullen leiden tot het verminderen van aanspraken op sociale zekerheid dan dat er sprake zal zijn van uitbreiding van zelfstandige rechten van vrouwen op sociale zekerheid. In dit licht gezien past de nodige scepsis over het laten voortbestaan van kostwinnersvergoedingen. In praktijk werkt dat uit als nóg een belemmering voor vrouwen, terwijl het tegelijkertijd ontbreekt aan maatregelen die op termijn dergelijke toeslagen overbodig maken. Ook de Emancipatieraad heeft onderkend dat voorlopig aanvullende toeslagen voor kostwinners niet gemist kunnen worden, maar heeft daaraan uitdrukkelijk de voorwaarde verbonden dat deze een tijdelijk karakter zouden hebben, onderbouwd door een arbeidsverdelings- en sociale-zekerheidsbeleid dat economische zelfstandigheid van vrouwen en mannen tot uitgangspunt neemt. Deze principiële lijn wordt in de nota onderschreven; een toetsing aan het feitelijke beleid ontbreekt echter.

Leefsituatie

Een van de centrale thema's in het debat over emancipatie en inkomensbeleid is de vraag of een onderscheid tussen mensen in verschillende leefsituaties gerechtvaardigd is. In de nota wordt het standpunt ingenomen dat de overheid neutraal moet staan tegenover de manier waarop mensen (samen)leven. De inkomensregelingen zouden zodanig moeten zijn, dat de ene leefvorm financieel niet aantrekkelijker is dan de andere. Het inkomen mag geen belemmering vormen om een andere leefvorm te kiezen. Wanneer ieder een gelijke, lage uitkering zou ontvangen kan vooral een alleenstaande in de knel komen. Een uitkering die toereikend is om in het geval dat men samenwoont de kosten van levensonderhoud te dekken, zal ontoereikend zijn wanneer men de samenleving opbreekt en als alleenstaande alle lasten van een huishouding alleen moet bekostigen. Het is in strijd met de emancipatiedoelstellingen wanneer de laagte van de uitkering mensen zou belemmeren om alleen te gaan wonen.

De werkgroep voert aan dat er daarom emancipatieargumenten zijn

om onderscheid te maken in minimumuitkeringen van mensen die alleen wonen en mensen die samenwonen. Toch liggen hier grote problemen, waarop de werkgroep ook wijst. Bij de toenemende variatie in leefvormen is het steeds moeilijker een helder onderscheid te maken naar al dan niet samenwonen. De kosten die met een bepaalde leefsituatie gepaard gaan kunnen erg variëren. Sommige mensen wonen apart, maar doen bijna alles met anderen samen; anderen wonen in één huis, maar zien elkaar alleen zo nu en dan bij de voordeur. Het gevolg hiervan is dat een criterium dat op zichzelf redelijk ligt in praktijk steeds minder te hanteren is. Voor het beleid schept dit grote problemen. Er bestaat immers (nu nog) een groot verschil tussen de minimumuitkering van een alleenstaande (70%) en de 50% die beschikbaar is voor elk van twee echtgenoten en in sommige uitkeringen ook voor elk van twee samenlevende partners. Budgettaire argumenten staan voorlopig welhaast zeker uitbreiding van 50%-rechten tot 70%-voor-iedereen in de weg. Dan blijft over de keus tussen gelijke, maar lagere uitkeringsrechten voor iedereen — waarbij de alleenstaanden erop achteruitgaan terwijl de situatie van mensen die een huishouding delen erop vooruitgaat — òf het voorlopig onderscheid blijven maken op grond van de leefsituatie. Een derde mogelijkheid zou zijn een aparte inkomensregeling te treffen in verband met de woonlasten. In een andere vorm keren dan echter dezelfde problemen terug. Welke woonlasten en welk inkomen moeten dan in aanmerking genomen worden?

De konklusie is niet erg bevredigend. Neutraliteit ten opzichte van de leefvorm in de zin dat er geen onderscheid in uitkering is, dreigt ertoe te leiden dat mensen tot samenleven worden gedwongen, neutraliteit in de zin van het afhankelijk van de leefsituatie een verschillende uitkering toekennen stuit op steeds minder aanvaardbare uitvoeringsproblemen.

140

Belastingheffing

In het boekje wordt aan het dilemma van de neutraliteit voor de korte termijn de konklusie verbonden dat onderscheid op grond van leef-situatie noodzakelijk is. Deze gedachtengang wordt ook gevolgd op het terrein van de belastingheffing. Om de ene situatie niet aantrekkelijker te maken dan de andere wordt ook voor bovenminimale inkomens een onderscheid in de belastingheffing tussen mensen die alleen wonen en mensen die samenwonen redelijk geacht (in verband met de besparende werking van een gemeenschappelijk huishouden). Eveneens is de werkgroep van mening dat kostwinnerstoelagen voor alleenverdieners voorlopig nog niet gemist kunnen worden bij de belastingheffing. Wel wordt opgemerkt dat het meer in overeenstemming is met het emancipatiebeleid om toeslagen te koppelen aan de kosten voor verzorging van jonge kinderen. De werkgroep ziet

daarbij geen aanleiding het voordeel te laten toenemen naarmate het inkomen stijgt. Dit laatste is wel het geval met de toeslagen in de belastingheffing in de recente 'tweeverdienerswet'. Ook bij de belastingwetgeving moet men zich afvragen in hoeverre de maatregelen bijdragen aan, dan wel belemmerend werken op de herverdeling van arbeid over vrouwen en mannen. In de recente belastingmaatregelen blijkt de ontwikkeling te gaan in de richting van het afhankelijk maken van de belastingheffing van het inkomen van de partner. Met name wanneer het lage inkomens betreft (en bij het overgrote deel van de inkomens van vrouwen gaat het om lage inkomens) gaat inkomenstoename van vrouwen gepaard met een drastische en schoksgewijze beperking van het inkomen van de man. De werkgroep wijst het feitelijk bij elkaar optellen van inkomens van partners af, omdat dit ten nadele van het inkomen van de tweede partner (de vrouw) zou gaan en er geen sprake zou zijn van zelfstandige belastingheffing. Toch wordt gesteld dat het niet in strijd is met zelfstandige belastingheffing om het inkomen van 'tweeverdieners' die samen eenzelfde inkomen hebben als een alleenverdiener, zwaarder te belasten. In praktijk zal dit echter neerkomen op het vergroten van de tegemoetkoming aan de alleenverdiener in verband met de 'kostbereidende' echtgenoot. De voorstellen die de regering doet voor de zogenaamde derde fase bij de wijziging van het belastingstelsel gaan in deze richting. Zo wordt de barrière voor vrouwen om een eigen inkomen te verdienen steeds groter, terwijl het steeds normaler wordt dat vrouwen onderhouden worden door hun partner. Deze ontwikkeling staat haaks op de bevordering van een zelfstandige positie van vrouwen wat arbeid en inkomen betreft.

Gehuwden en ongehuwden

Een laatste onderwerp dat hier aandacht verdient is de verhouding tussen regelingen voor gehuwden en ongehuwden. Op dit moment is een tendens in het beleid, dat steeds meer naar de feitelijke omstandigheden wordt gekeken en niet naar officiële kenmerken zoals het al dan niet gehuwd zijn. Voor een belangrijk deel gaat de ontwikkeling daarbij in de richting van gelijkstelling van ongehuwden aan gehuwden. In de Algemene Bijstandswet bijvoorbeeld hebben ongehuwden die samenwonen geen zelfstandig uitkeringsrecht. Anders dan bij gehuwden ontbreekt hiervoor echter een juridische basis. Wettelijk zijn ongehuwden jegens elkaar niet onderhoudplichting. In het boekje wordt hier nadrukkelijk op gewezen. Gesteld wordt dat onderscheid nodig is tussen twee factoren: de kostwinnersfactor in samenhang met de onderhoudplicht en de factor van de besparende werking van een gemeenschappelijk huishouden. De werkgroep wijst erop dat het rekening houden met kostwinnerschap bij ongehuwden het element van economische afhankelijkheid versterkt, terwijl men

dit in het beleid voor gehuwden juist wil laten afnemen. De werkgroep staat daarom kritisch tegenover het uitbreiden van kostwinnersaspecten voor ongetrouwden in belastingen en sociale zekerheid; wanneer de rechtsgrond ontbreekt voor een onderhoudplicht tussen ongetrouwden is het onredelijk hen desondanks te behandelen als waren zij getrouwd. Wat betreft de besparende werking van een gemeenschappelijk huishouden ziet de werkgroep minder bezwaar tegen het gelijkstellen van getrouwden en ongetrouwden. Gekonstateerd wordt echter dat aan het element van de besparende werking dermate veel voetangels en klemmen kleven, dat het ermee rekening houden in een emancipatoir inkomensbeleid in de toekomst achterwege zou moeten blijven.

Al met al biedt de nota veel prikkelende stof voor discussie. De thema's die in de nota besproken worden zijn op korte termijn aan de orde bij ingrijpende wijzigingsvoorstellen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de stelselherziening van de sociale zekerheid (die in verband met de derde EG-richtlijn over gelijke behandeling van vrouwen en mannen vóór januari 1985 vorm moet hebben gekregen) en voor de herziening van de belastingwetgeving, waarvan men de derde fase op dezelfde datum in wil voeren. Het is te verwachten dat een aantal van de konklusies van de werkgroep een rol zullen spelen bij de vormgeving van het beleid. Zeker nu in het beleid concrete maatregelen ontbreken die leiden tot herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over vrouwen en mannen is pessimisme ten opzichte van het versterken van economische zelfstandigheid van vrouwen gerechtvaardigd. Dit neemt niet weg dat het boekje als een geslaagde poging kan worden gezien om het geheel van inkomensmaatregelen vanuit emancipatiecriteria te beoordelen.