

**V57
1987**

Voorstudies en
achtergronden

Private leefvormen, publieke gevolgen

Naar een overheidsbeleid
met betrekking tot individualisering

R.M.A. Jansweijer

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Jansweijer, R.M.A.

Private leefvormen, publieke gevolgen: naar een
overheidsbeleid met betrekking tot individualisering /
R.M.A. Jansweijer - 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij. -
(Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688 ; V 57)

Met lit. opg., reg.

ISBN 90-12-05537-7

SISO 308.9 UDC 351:3-058.83 NUGI 652

Trefw.: individualisering ; overheidsbeleid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid publiceerde in 1985 het rapport 'Waarborgen voor zekerheid'. In dat rapport werd de spanning onderkend tussen enerzijds het verlangen naar individualisering en anderzijds het verlangen rekening te houden met de behoeften en draagkracht van een huishouden. Geconstateerd werd dat het thans bestaande stelsel van sociale zekerheid in belangrijke mate is gebaseerd op het gezinsmodel van een kostwinner met een huisvrouw en kinderen. Men moet zich evenwel afvragen, ook na de recente stelselherziening, of de huidige situatie in de samenleving een dergelijke oriëntatie nog wel rechtvaardigt. Een eenzijdige oriëntatie op het individu zou echter ook omvangrijke problemen opleveren. Mede om die reden werd in het genoemde rapport gekozen voor de oplossing het gedeeltelijk basisinkomen vast te stellen op het verschil tussen het sociale minimum voor een echtpaar en dat voor een alleenstaande. Daarmee werd, althans voor het voorgestelde stelsel, het dilemma tussen individualisering en draagkracht opgelost.

Het overheidsbeleid reikt echter verder dan alleen het stelsel voor sociale zekerheid. Daarom heeft drs. R.M.A. Jansweijer, medewerker van de Raad, een nadere verkenning gemaakt van individualisering als beleidsvraagstuk. In de voorliggende studie heeft hij de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot leefvormen in kaart gebracht. Tevens heeft hij de politieke opinies over individualisering onderzocht. Daarbij is gebleken dat deze opinies niet altijd vrij zijn van innerlijke spanningen. Op basis van een analyse van de opinies en van de thans bestaande regelgeving op een aantal relevante gebieden komt de auteur tot een, noodzakelijkerwijs globale, vaststelling van de overheidstaken met betrekking tot leefvormen. Het gaat daarbij met name om overheidstaken in relatie tot de verzorging van kinderen en van afhankelijke partners.

Uit deze studie kan men concluderen dat er met betrekking tot leefvormen geen sprake is van een trend naar nieuwe eenvormigheid, noch van een herstel van oude eenvormigheid. Veeleer moet gerekend worden met een in dit opzicht blijvend pluriforme maatschappij. Overheidsbeleid vraagt echter om een zekere systematisering van de maatschappelijke werkelijkheid, ook en juist wanneer deze wordt gekenmerkt door pluriformiteit. Het door Jansweijer voorgestelde beleidsmodel van vrijwillige registratie van leefvormen zou daarbij wellicht uitkomst kunnen bieden. Het biedt de mogelijkheid beter aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkeling naar een naast elkaar bestaan van relatievormen met een hoge of juist een geringe graad van saamhorigheid op economisch gebied, van relatievormen met een grote nadruk op duurzaamheid naast relatievormen met een geringe nadruk op duurzaamheid. Voorts kan het oplossingen bieden voor een aantal knelpunten in de thans bestaande regelingen, zoals met betrekking tot alimentatie, en voor privacy- en controleproblemen.

De Raad is van mening dat in de voorliggende studie nog niet voldoende is onderzocht of het voorgestelde beleidsmodel ook het meest geschikte model is. Het gaat daarbij vooral om de vraag of het praktisch mogelijk is, ook aan andere samenlevingsvormen dan het huwelijk publieke consequenties te verbinden. Verder zou nader moeten worden bezien of de in deze studie voorgestelde scheiding tussen enerzijds overeenkomsten tussen individuen en anderzijds de gevolgen die de overheid daaraan verbindt, de meest wenselijke oplossing is. Het zou bijvoorbeeld ook denkbaar zijn een iets grotere variëteit aan relatiemodellen aan te

bieden, waarin zowel de afspraken tussen de individuen als de publieke gevolgen van een dergelijke relatie zijn vastgelegd.

De gedachten over deze bijzonder complexe materie zijn thans nog onvoldoende uitgekristalliseerd, zowel in wetenschappelijk als in maatschappelijk opzicht, om tot beleidsaanbevelingen van de Raad te komen. De voorliggende studie levert echter een bijdrage aan de ontwikkeling van de inzichten in individualisering als beleidsvraagstuk. Om die reden heeft de Raad besloten deze studie te publiceren in de reeks 'Vorstudies en achtergronden'. Zoals gebruikelijk bij publikaties in deze reeks, is de auteur verantwoordelijk voor de inhoud van de studie en voor de ingenomen standpunten.

Prof. dr. W. Albeda
voorzitter WRR

februari 1987

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	
1.1	Probleemstelling	7
1.2	Nadere begripsomschrijvingen	9
1.2.1	<i>Individualisering</i>	9
1.2.2	<i>Individualisering en emancipatie</i>	11
1.2.3	<i>Individualisering en solidariteit</i>	14
1.3	Enkele achtergronden	17
1.3.1	<i>Het rationaliseringsproces</i>	17
1.3.2	<i>Visies op de culturele verandering</i>	18
	1.3.2.1 Consumentisme	19
	1.3.2.2 Autonomie	21
	1.3.2.3 Machtsverschillen	22
	1.3.2.4 Balans	24
1.4	Opbouw van de studie	26
2.	ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT LEEFVERBANDEN	
2.1	Inleiding	28
2.2	Bestaanszekerheid	29
2.3	Demografische ontwikkeling en huishoudensstructuur	33
2.4	Romantisering en isolatie	41
2.4.1	<i>Tolerantie</i>	43
2.4.2	<i>Isolatie</i>	44
2.4.3	<i>Rolpatronen</i>	47
2.5	Relatievorm en relatie-inhoud	49
2.6	Invloeden op de relatie-inhoud en de leefsituatie	58
2.7	De veranderende positie van huisvrouwen en kinderen	64
2.8	Samenvatting en conclusie	67
3.	VISIES OP INDIVIDUALISERING EN MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN	
3.1	Drie visies op individualisering	70
3.1.1	<i>De ongewenste individualisering</i>	70
3.1.2	<i>De gewenste, maar dure individualisering</i>	74
3.1.3	<i>De lastige individualisering</i>	76
3.2	Dilemma's voor de overheid	78
3.3	Mogelijke ontwikkelingen	80
4.	INDIVIDUALISERING EN HET HUIDIGE BELEID	
4.1	Inleiding	84
4.2	Sociale zekerheid	85
4.2.1	<i>De werknemersverzekeringen</i>	85
4.2.2	<i>De volksverzekeringen</i>	86
4.2.3	<i>De sociale voorzieningen</i>	88
4.2.4	<i>De positie van de afhankelijke partner</i>	88
4.3	Inkomstenbelasting	90
4.4	Overige regelingen	93
4.5	Omvang van de geldstromen en tussentijdse conclusie	96
4.6	De hoogte van de sociale minima	100
4.7	Uitvoerbaarheid en doorzichtigheid	105
4.8	Samenvatting en conclusie	109

5.	BELEIDSMODELLEN	
5.1	Inleiding	112
5.2	Instrumenten met betrekking tot de verzorging van kinderen	114
5.3	Een op het individu gebaseerd beleidsmodel	117
5.3.1	<i>Het model</i>	117
5.3.2	<i>Plus- en minpunten</i>	120
5.4	Een op het huishouden gebaseerd beleidsmodel	122
5.4.1	<i>Het model</i>	122
5.4.2	<i>Plus- en minpunten</i>	124
5.5	Een vrijwillige registratie van relatievormen	125
5.5.1	<i>Uitgangspunten bij het beleidsmodel</i>	125
5.5.2	<i>Enkele afgrenzingen van de werkingsfeer</i>	129
5.5.3	<i>Keuzemogelijkheden voor relatievormen</i>	132
	5.5.3.1 Relatie op basis van duurzame saamhorigheid	132
	5.5.3.2 Relatie op basis van beperkte saamhorigheid	134
	5.5.3.3 Relatie op basis van zelfstandigheid	135
	5.5.3.4 Geen relatie: alleenstaanden en alleenstaande ouders	137
5.6	Samenvatting en conclusie	138

1. INLEIDING

1.1 Probleemstelling

De Nederlandse samenleving is in beweging. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben zich enkele opmerkelijke veranderingen voltrokken. De hechte inkadering van personen in bijvoorbeeld kerkelijke zuilen is verminderd. De tolerantie ten aanzien van afwijkend gedrag is toegenomen. De gezagsverhoudingen zijn minder star geworden. Het huwelijk lijkt zijn monopoliepositie te hebben verloren. Echtscheiding is gemakkelijker geworden en daarvan wordt op ruime schaal gebruik gemaakt. De vruchtbaarheid is aanvankelijk sterk toegenomen om vervolgens nog sterker te dalen. Vrouwen verschijnen in toenemende mate op de arbeidsmarkt. Al deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat de individuele vrijheid groter is geworden, althans de vrijheid ten opzichte van de directe sociale omgeving.

De ontwikkeling naar een grotere nadruk op individuele ontplooiing wordt wel aangeduid als een individualiseringsproces. De hierboven opgesomde veranderingen staan niet op zich zelf. Zij beïnvloeden elkaar en worden voorts beïnvloed door een verandering in culturele waarden en normen. Als cultureel verschijnsel is individualisme niet nieuw. Sporen kunnen worden getrokken tot de Verlichting en Renaissance.

Deze studie wil een antwoord vinden op de vraag wat individualisering betekent voor het overheidsbeleid. Deze vraag kan echter pas worden beantwoord als enige beperkingen worden toegepast.

Een analyse van individualisering als cultureel verschijnsel stelt zich tot taak te onderzoeken of er inderdaad een ontwikkeling naar een toenemend individualisme of naar een toenemende individualiteit gaande is en wat hiervan de gevolgen zijn voor de maatschappelijke integratie, de omvang van de collectieve sector (sociale zekerheid en voorzieningen) de woningbehoeften enzovoort. Een voortgaande ontwikkeling naar meer individuele vrijheid heeft tal van gevolgen. Gezagsverhoudingen zouden erdoor kunnen worden aangetast. Het arbeidsethos zou kunnen lijden onder een sterkere nadruk op zelfontplooiing, maar het zou er ook door kunnen worden versterkt in combinatie met een grotere autonomie op het werk. Gezinsverbanden zouden labiel kunnen worden, waardoor de zorg voor kinderen niet langer is gewaarborgd. Het onderzoeken van al deze aspecten (de opsomming is verre van limitatief) vereist een omvangrijke studie. Het is niet aannemelijk, dat op alle terreinen sprake is van een toename van de individuele vrijheid. Vaak staat bevrijding hier tegenover vrijheidsvermindering elders. Zo staat bijvoorbeeld tegenover de bevrijding uit de banden met familie, kerk en bureaus een nauwere directe binding aan de overheid. Niet alleen de omvang van de te onderzaken studie is bezwaarlijk. Het risico is niet denkbeeldig, dat de uitkomsten, die immers op een breed maatschappelijk terrein betrekking hebben, vaag zullen blijven en onvoldoende toegesneden op het overheidsbeleid.

Om die reden beperkt deze studie zich tot een deelaspect van het individualiseringsproces, namelijk de veranderingen op het terrein van leefverbanden. Op dit terrein hebben zich vooral na de Tweede Wereldoorlog sterke veranderingen voltrokken, die belangrijke gevolgen hebben voor de overheid. Veel van het overheidsbeleid op het gebied van sociale zekerheid, sociale voorzieningen, belastingen en dergelijke is toegesneden op een traditioneel gezinsmodel: een kostwinner, een huisvrouw en meerdere kinderen. De veranderingen ten aanzien van leefvormen hebben dan ook voor het overheidsbeleid een bijzondere betekenis.

De hier aangebrachte beperking brengt het risico met zich mee, dat de ontwikkelingen met betrekking tot leefvormen de schijn krijgen van autonome ontwikkelingen. Om deze suggestie te vermijden is paragraaf 1.3 gewijd aan het algemenere proces van culturele veranderingen, waarvan de individualisering met betrekking tot leefverbanden een deelaspect is.

Aan het individualiseringsproces met betrekking tot leefvormen kunnen twee probleemclusters onderscheiden worden, die onderling verwant zijn.

De eerste probleemcluster betreft het tot stand komen van onderlinge en informele hulpverlening. Vaak wordt verondersteld dat het individualiseringsproces de tussenmenselijke verhoudingen zou kunnen verzakelijken. De informele hulpverlening zou hieronder kunnen lijden. De consequentie hiervan zou zijn, dat van de overheid een toenemend ingrijpen op het terrein van de professionele zorg wordt gevraagd. In opdracht van het SCP is door Langeveld een studie over dit onderwerp gemaakt¹. Zij komt tot de slotsom, dat een al te groot pessimisme over de bereidheid tot vrijwillige en informele hulp niet gerechtvaardigd is. De verleen-de informele hulp dekt volgens haar echter niet de behoefte, terwijl de rek in de informele hulp beperkt is. Zij wijst op beperkingen van het vrijwilligerswerk en de wederzijdse dienstverlening. Vooral de laatste categorie laat open plekken wanneer wederdiensten ontbreken. Binnen gezinnen signaleert zij nieuwe problemen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. strijdige verwachtingen) en een verminderde stressbestendigheid. Met betrekking tot de professionele hulpverlening benadrukt zij de gebrekkige uitwisselbaarheid van deze vorm met andere vormen van hulpverlening.

In deze studie beperken we ons tot de tweede probleemcluster. Het proces van individualisering, een zekere verzelfstandiging van het individu, geldt ook binnen primaire relaties. In economisch opzicht kan deze zelfstandigheid bijvoorbeeld tot stand komen in de vorm van individuele deelname op de arbeidsmarkt, dat wil zeggen niet als vertegenwoordiger van een gezin. De verzelfstandiging resulteert in een vermindering van ongelijkheid, waardoor de vrijheid en zelfstandigheid van minder machtigen wordt vergroot ten koste van die van meer machtigen. De verzelfstandiging van individuen in primaire relaties is voor de overheid bij uitstek van belang voor het inkomensbeleid. De centrale vraag is dan of men zich bij de verdeling van inkomen en voorzieningen richt op huishoudens, dan wel op individuen.

In het vervolg van deze studie zullen we ons vooral bezighouden met individualisering in primaire relaties. Daarbij zal gekeken worden welke veranderingen zich hebben voltrokken ten aanzien van samenlevingsvormen. Te denken valt aan de mate van individuele bestaanszekerheid, de huishoudensstructuur, maar ook aan minder tastbare grootheden zoals de onderlinge verhoudingen, verwachtingen en de mate van betrokkenheid van partners in een relatie. Het overheidsbeleid zal in het licht van deze veranderingen worden gezien.

De individualisering wordt vanuit de invalshoek van de overheid bekeken. Niet de problemen voor individuele burgers, maar de problemen van de overheid hebben de eerste aandacht. Daarbij past de relativering, dat de problemen van burgers veelal ook de problemen van de overheid zijn of worden. De overheid bekijkt ze echter vanuit een ander gezichtspunt, waarin organisatie en regulering eerder sleutelbegrippen zijn dan affectie en existentiële vragen. De benadering van deze studie zal door deze beperking soms wat pragmatisch zijn.

De studie is gericht op overheidsbeleid in de toekomst. Er zal geprobeerd worden wegen aan te geven voor een overheidsbeleid met betrek-

¹ H.M. Langeveld, *Binding in vrijheid*; Sociale en Culturele Studies-6, Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

king tot leefvormen, dat zowel nu als in de toekomst is berekend op de maatschappelijke situatie zoals die zich voordoet. Dit heeft tot gevolg, dat meer gekeken zal worden naar wat verandert dan naar wat constant blijft. Vooral uit datgene wat verandert kan immers worden afgelezen op welke punten het beleid bijstelling behoeft. De veranderingen ten aanzien van leefvormen zijn vooral gelokaliseerd bij de jongere generatie. Om deze reden krijgt de leeftijdsgroep tussen circa 20 en 40 jaar een meer dan evenredige aandacht.

De relatieve nadruk op wat verandert betekent niet, dat deze veranderingen ook wenselijk zouden zijn, maar slechts dat deze veranderingen een nieuw deel zullen uitmaken van de toekomstige realiteit. In sommige gevallen heeft de gebruikte terminologie in het dagelijks spraakgebruik een beladen betekenis. Aanduidingen zoals burgerlijk, traditioneel, modern enzovoort dragen een positieve of negatieve connotatie. In veel gevallen is er echter geen algemeen erkende aanduiding zonder deze connotatie beschikbaar. Wanneer in deze studie bijvoorbeeld gesproken wordt van een modern relatiemodel, staat dit voor een complex van te beschrijven eigenschappen; niet voor een waardering van het verschijnsel.

De Nederlandse situatie met betrekking tot leefvormen is niet geheel uitwisselbaar met die in het buitenland. Binnen Europa zijn er bijvoorbeeld weinig landen met een zo lage arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Ook het geheel van overheidsregelingen is in Nederland moeilijk vergelijkbaar met dat in andere landen. Uitkomsten van buitenlandse studies zijn niet zonder meer van toepassing op de Nederlandse situatie. Het betrekken van buitenlandse ontwikkelingen en het relateren ervan aan de Nederlandse situatie zou de omvang van deze studie te groot maken. Deze studie beperkt zich tot de Nederlandse situatie, zoals die zich in grote lijnen na de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld.

1.2 Nadere begripsomschrijvingen

1.2.1 *Individualisering*

Individualisering wordt wel gezien als een proces, waarin individuen zich los maken uit als knellend ervaren banden met de sociale omgeving (gemeenschap, kerk, buurt, gezin) of als het proces, waarin individuen losraken van een integrerende sociale omgeving. Bij een dergelijke definiëring ligt de nadruk sterk op het proces van uit elkaar vallen en versplinteren. Dit is slechts een kant van de medaille. Een dergelijke definitie is daarom onvolledig. De banden met de kleinere sociale omgeving worden veelal vervangen door de banden met grotere organisaties of instituties, zoals de arbeidsmarkt, verzekeraars of de staat. Het individualiseringsproces heeft dus ook een element van collectivering in zich.

Het individualiseringsproces moet worden gezien in samenhang met het maatschappelijk proces van differentiëring en fragmentering. Individen komen losser te staan van hun directe sociale omgeving in die zin, dat zij van meer omgevingen tegelijkertijd deel uit kunnen maken en in die zin, dat de sociale omgeving (bijv. subcultuur) slechts een tijdelijke invloed heeft. Die invloed kan weliswaar groot en dwingend zijn, maar verdwijnt op het moment dat andere omgevingen de plaats van de eerste innemen: men kan veranderen van subcultuur en van vrienden.

In deze studie definiëren we individualisering als volgt. *Individualisering* is het proces, waarin de afhankelijkheid van het individu zowel economisch als in normatieve zin, verlegd wordt van zijn directe sociale omgeving naar verder weg gelegen anoniemere verbanden via partiële relaties, met als gevolg dat de machtsverhouding tussen het individu en zijn directe sociale omgeving gelijkjer wordt en dat niet zozeer de invloed, als wel het sturend vermogen van de sociale omgeving vermindert.

In deze wijze van de definiëren is individualisering duidelijk onderscheiden van atomisering. Het is geen proces van desintegratie, waarbij alleen bindingen losser worden gemaakt. De bindingen worden anders

van karakter. Ze lopen naar meer individuen en organisaties en zijn partiëler. In het individualiseringsproces wordt de afhankelijkheid van het individu van anderen niet kleiner, wel meer gespreid. De horizontale afhankelijkheid tussen individuen wordt voor een deel vervangen door een verticale afhankelijkheid van het individu van de overheid en maatschappelijke instituties (arbeidsmarkt, verzekeraars, verzorgingsstaat enz.). In die verticale banden geldt een grotere mate van formele gelijkheid van individuen.

Volgens de definitie wordt ook de afhankelijkheid in normatieve zin kleiner. Daarmee wordt niet bedoeld, dat de sociale omgeving geen invloed meer zou uitoefenen. De invloed van de sociale omgeving is sterk afhankelijk van de subcultuur waarvan men deel uitmaakt. Sommige subculturen hebben een sterk normerende invloed naar de leden. Het lidmaatschap van een groep is echter geen blijvend gegeven meer. Gemakkelijker dan vroeger kan men het lidmaatschap van kerk, vakbond, culturele beweging of gezin beëindigen. De invloed is daardoor minder blijvend. In veel gevallen maakt een individu deel uit van verschillende sociale systemen, met elk hun eigen subcultuur. De afstand tot elk van die systemen wordt daardoor groter, hetgeen een meer kritische reflectie mogelijk maakt. In navolging van enkele auteurs hanteren we voor deze culturele component van de individualisering het begrip individuatie. Indivduatie is het proces van het toenemende zelfbewustzijn van individuen. Het betekent, dat men zich meer bewust wordt van waarden en normen en ze niet langer als vanzelfsprekend aanvaardt. Het individuatieproces behelst dus een toenemende eigen keuzevrijheid².

Ten slotte wordt in de definitie gewezen op gelijkere machtsverhoudingen als uitingvorm van een verminderende afhankelijkheid. Verwacht mag daarom worden, dat het individualiseringsproces invloed heeft op de inhoud van relaties tussen partners.

Tot hier toe is gesproken van individualisering als proces van spreiding van bindingen naar meer, functionelere en partiëlere vervlechtingen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen vervlechtingen op basis van affectie en vervlechtingen op basis van ruil. Beide soorten vervlechtingen hoeven zich niet op dezelfde wijze te ontwikkelen. In een relatie (leefvorm) spelen beide een rol. Het maatschappelijke ontwikkelingsproces wijst vooral naar een spreiding van ruilverlechtingen (zie 1.3). Op individueel niveau is echter ook een tendens van concentratie van affectieve vervlechtingen zichtbaar of zichtbaar geweest (zie 2.4). Voor de een impliceert een sterke affectieve band in een relatie een hoge graad van onderlinge ruilafhankelijkheid, waarbij soms zelfs de affectie wordt afgemeten aan de onevenwichtigheid van de ruil. Voor de ander moet daarentegen een affectieve band niet te veel doorkruist of belast worden door ruilverhoudingen, zeker niet door onevenwichtige ruilverhoudingen.

Voor het overheidsbeleid zijn specifieke vormen van individualisering van belang, met name de individualisering in juridische en beleidstechnische zin. Het gaat hier om de gevolgen die de overheid aan de individualisering verbindt. Onder *individualisering in juridische zin* wordt verstaan het toekennen van rechten en plichten aan één individu, onafhankelijk van andere *personen*. De spreiding van bindingen buiten de directe sociale omgeving (o.a. naar de overheid) komt hierin tot uiting. De individualisering in juridische zin is ver doorgevoerd. Niemand kan strafrechtelijk worden aangesproken voor wandaden van vrienden, bekenden of familie. Ook civielrechtelijke claims gelden vooral individuen. Uitzonderingen betreffen de gemeenschap van goederen, in het huwelijk en vorderingen op handelingsonbekwame kinderen. Een toename van de mate van individualisering in juridische zin betekent niet, dat individuen minder of minder intense sociale bindingen zouden hebben, maar slechts dat

² C.J. Weeda, 'Dynamiek in leefvormen'; in: Idenburg (red.); *De nadagen van de verzorgingsstaat; kansen en perspectieven voor morgen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1983, blz. 68-101.

de overheid daaraan minder consequenties verbindt. Een neveneffect van een toename van de individualisering in juridische zin kan zijn, dat macroverbanden (markt, overheid) de integrerende werking van microverbanden overnemen. Bij individualisering in juridische zin lopen afhankelijkheidsrelaties minder via of naar personen uit de directe sociale omgeving, maar meer direct naar grotere verbanden.

Onder *individualisering in beleidstechnische zin* wordt verstaan het streven om te komen tot beleidsmaatregelen, waarin het individu object van het beleid wordt. Individualisering betekent in dit geval het rekening houden met de persoonlijke *omstandigheden* van het individu. Als gevolg van het individualiseringsproces is het mogelijk, dat de verschillen in omstandigheden toenemen, zodat daardoor alleen al de beleidstechnische individualisering toeneemt. De sociale relaties van een individu kunnen tot die persoonlijke omstandigheden behoren. Voor zover dat het geval is, betekent een toename van de individualisering in beleidstechnische zin een afname van de individualisering in juridische zin en omgekeerd. Vooral met betrekking tot de Algemene Bijstandswet (ABW) worden beide, soms tegengestelde vormen van individualisering met dezelfde term aangeduid.

Bij individualisering in juridische en beleidstechnische zin gaat het om de aspecten van individualisering. Individualisering in juridische zin benadrukt het zelfstandige individu in zijn of haar relatie met de overheid of andere burgers. Het maakt burgers meer vrij in die zin, dat gelijke rechten en plichten gelden voor iedereen, ongeacht de sociale omgeving waarvan men deel uitmaakt. Individualisering in beleidstechnische zin benadrukt het unieke individu in zijn relatie met de overheid. De vrijheid ontstaat hier, doordat de overheid rekening houdt met de specifieke voorkeur of geaardheid van het individu. De specifieke omstandigheden moeten echter beoordeeld worden volgens vaak subjectieve criteria. Over de omstandigheden kan gemakkelijk een verschil van mening ontstaan tussen individu en overheid. De beoordeling draagt een element van onvrijheid in zich. Dit wordt nog versterkt doordat in de beoordeling vaak privacy-gevoelige gegevens een grote rol spelen.

1.2.2 *Individualisering en emancipatie*

Voorals de vrouwenbeweging heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor een juridische individualisering, met name op het gebied van belastingheffing en sociale zekerheid. Emancipatie en individualisering zijn daarmee begrippen geworden die in één adem worden genoemd. De juridische individualisering dekt, zoals hierboven is aangegeven slechts een deel van het begrip individualisering, zoals het ook op slechts een deel van de vrouwenemancipatie betrekking heeft.

In zijn algemeenheid is emancipatie op te vatten als een streven naar gelijkwaardigheid. De gelijkwaardigheid kan zowel betrekking hebben op ongelijke, maar gelijk gewaardeerde posities als op gelijkberechtigting en gelijke posities. Omdat rechten, of meer in het algemeen verwachtingen, doorgaans zijn gekoppeld aan maatschappelijke categorieën, manifesteert emancipatie zich doorgaans als een groepsverschijnsel (buitenlanders, vrouwen enz.). Een groep kan zich bevrijden uit een achtergestelde positie door te proberen gelijke politieke en economische rechten te verwerven, maar ook door het bestrijden van vooroordelen en het bijstellen van een negatief zelfbeeld. Bij emancipatie gaat het om een verminderen van achterstanden die een gelijkwaardig deelnemen aan de samenleving, met name in sociaal-economisch en cultureel opzicht, in de weg staan. Voor emancipatie is een redelijke mate van bestaanszekerheid een basisvoorwaarde. Alleen dan kan ook de culturele component van de emancipatie gedijen ³.

³ Zie ook: WRR, *Etnische minderheden*; Rapport aan de Regering nr. 17, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

Vrouwen nemen als emanciperende groep een bijzondere positie in. In cultureel opzicht zijn zij in hoge mate in de samenleving geïntegreerd. Zij vormen geen geïsoleerde subgroep, waarmee de rest van de samenleving beperkte contacten onderhoudt. Toch is de samenleving in sterke mate naar sekse gesegregeerd wat betreft rol- en taakverdeling, maar ook wat betreft waardensystemen (bijv. kinderen of carrière) en normen (bijv. opvattingen over behoorlijk gedrag). De sterke emotionele vervechtingen tussen mannen en vrouwen op individueel niveau belemmeren organisatie van vrouwen als emanciperende groep. Door de gedeelde culturele achtergronden worden opvattingen over de 'natuurlijkheid' en gewenstheid van de segregatie op maatschappelijk niveau door zowel mannen als vrouwen gedragen.

De emancipatie komt zowel langs individuele als langs collectieve weg tot stand. De mate van organisatie van de zich emanciperende groep is hiervoor bepalend. Een emancipatieproces is steeds een proces van zich wijzigende machtsverhoudingen, waarbij de machtsverschillen tussen bepaalde groepen verkleind worden. Elias beschrijft emancipatie als een constant en onvermijdelijk proces. Volgens dit proces nemen de machtsverschillen voortdurend af doordat de onderlinge afhankelijkheden steeds groter en gedifferentieerder worden. De minder machtigen ontleen hieraan meer macht en proberen te integreren in de groep van meer machtigen. Daartoe kopiëren ze steeds succesvoller de gedragswijzen van de maatschappelijke bovenlaag. De voormalige onderlaag brengt in dit assimilatieproces eigen gedragswijzen mee, die algemeen geaccepteerd raken, zodat uiteindelijk een groter repertoire van wat Elias 'beschaafd gedrag' noemt ontstaat ⁴.

Ook Meijer beschrijft emancipatie als gefaseerd. Zij beperkt zich tot vrouwenemancipatie. In de eerste fase ziet zij de emancipatie als gelijkheidsideologie. Het latere feminisme eist echter niet meer alleen gelijke rechten voor vrouwen, maar onderschrijft ook niet langer de heersende normen en waarden en wil die expliciet veranderen ⁵.

Onder emancipatie worden veel verschillende dingen verstaan. De voorhoede die zich losmaakt van de groep emancipeert, maar de inhoud die zij daaraan geeft wordt door de achterban niet of nog niet gedeeld. De achterban drijft een klein stukje mee op de stroom, maar geeft aan de ideeën van de voorhoede een eigen en minder vergaande invulling. Ook binnen de voorhoede bestaat onenigheid over de uiteindelijke emancipatiedoelen en de mate waarin daarmee geschipperd mag worden om compromissen te bereiken ⁶.

Aan de achtergestelde positie van vrouwen is ook een zekere bescherming verbonden. De aan emancipatie verbonden mondigheid betekent verantwoordelijkheid. Emancipatie heeft daardoor ook minder aantrekkelijke kanten, vooral als de opleiding en ervaring om aan de verantwoordelijkheid vorm te geven ontbreken. De emancipatie van de voorhoede kan daarom door de achterhoede als bedreigend worden ervaren. De nieuwe waarden, normen en werkelijkheidsdefinities worden door de achterhoede niet of nog niet gedeeld. De voordelen van de te bereiken doelen wegen voor de achterhoede niet op tegen de nadelen ervan.

In de vrouwenemancipatie zit zowel een streven naar gelijkheid, als naar gelijkwaardigheid. Onder het eerste is te verstaan een streven naar identieke posities; onder het tweede een streven naar verschillende, maar even hoog gewaardeerde posities. Vooral het tweede kan de weg openen naar meer verbale vormen van emancipatie, waarin de meer machtige groep de ongelijke posities als gelijkwaardig bestempelt om ze aldus te rechtvaardigen. In het streven naar gelijke kansen (op ongelijke posities) wordt een tussenpositie ingenomen. Het verwerven van gelijke rechten is

⁴ N. Elias, *Ueber den Prozess der Zivilisation*; Francke Verlag, Bern/München, 1939.

⁵ J. Meijer, 'Mannen en vrouwen'; *Intermediair*, 21e jaargang, nr. 24, 14 juni 1985.

⁶ H. Bakker, 'Niet meer zeuren over emancipatie'; *Intermediair*, 21e jaargang, nr. 33, 16 augustus 1985.

voor het realiseren van gelijke kansen een noodzakelijke voorwaarde, niet altijd een voldoende voorwaarde.

Voor het realiseren van gelijke rechten is juridische individualisering geen logisch noodzakelijke voorwaarde. De overheid acht de rechten, en daarmee impliciet de kansen op dit moment voldoende gelijk, wanneer bepalingen sekse-neutraal worden geformuleerd, zodat ze op zowel vrouwen als mannen betrekking kunnen hebben. De categorie, waaraan bepaalde voorrechten worden gegeven, of waaraan rechten worden onthouden, wordt dan diffuser geformuleerd en, naar de mening van voorstanders hiervan, meer in overeenstemming met het doel van de bepaling. Gehuwde mannen worden kostwinners; gehuwde vrouwen afhankelijke partners enzovoort. Het doel van de bepalingen was immers niet het bevoordelen van mannen, maar het garanderen van rechten voor gezinnen, via de kostwinner.

Emancipatie in deze zin staat haaks op het proces van individualisering. De formele discriminatie wordt opgeheven, maar de praktische verschillen blijven bestaan. De onderlinge afhankelijkheid van individuen wordt niet verminderd; er wordt verondersteld, dat de onderlinge afhankelijkheid een gelijkwaardige wederzijdse afhankelijkheid is. Dat de ongelijke posities niet willekeurig over mannen en vrouwen zijn verdeeld, wordt vanwege de veronderstelde gelijkwaardigheid ervan, van minder belang geacht. Mogelijk ontstaat in een proces van roldoorbreking na verloop van tijd een situatie, waarin de betaalde en onbetaalde arbeid over mannen en vrouwen gelijk verdeeld is, maar de afhankelijkheid van de partner (v/m) van de kostwinner (m/v) wordt niet aangetast. De rollen worden als 'natuurlijk' aanvaard. Het proces van emancipatie is in deze opvatting dus primair een mentaal proces, waarin ongelijke posities een gelijkere waardering verwerven.

Velen in de feministische beweging achten de bovenstaande invulling van emancipatie ingegeven door de ideologie van de meer machtige groep. De sekse-neutrale criteria zien zij als louter verbale emancipatie. Zij eisen niet alleen gelijke rechten, maar ook een andere maatschappelijke ordening met nieuwe normen en nieuwe waarden. Zij achten een juridische individualisering wel een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde voor emancipatie. Het op het gezin als geheel gerichte doel van bepalingen creëert in hun ogen ongelijkheid, omdat dergelijke bepalingen uitgaan van ongelijke posities. De overheidsbepalingen zouden daarmee ongelijke posities opleggen die door de betrokkenen niet als gelijk gewaardeerd hoeven worden. Het door de voorstanders van sekse-neutrale kostwinnersbepalingen voorgestane doel (rechten voor gezinnen), wordt door hen niet neutraal, maar anti-emancipatorisch bevonden.

Emancipatie in deze laatste zin loopt in hoge mate parallel met het proces van individualisering. De onderlinge afhankelijkheden worden afgewezen en vervangen door verticale afhankelijkheden. Economische zelfstandigheid door arbeid of uitkering geldt hier als noodzakelijke voorwaarde voor emancipatie. Aan de overheid wordt de taak toebedeeld om de combinatie van arbeid en opvoeding mogelijk te maken.

Daarmee zijn emancipatie en individualisering nog niet identiek. Bij emancipatie gaat het vooral om een streven naar gelijkheid en gelijkwaardigheid van de onderliggende groep. Het gaat daarbij om een culturele aanpassing, waarvoor juridische individualisering een noodzakelijke voorwaarde is. Het proces van individualisering gaat verder in die zin, dat de bindingen op zich zelf meer gespreid worden, waardoor het individu minder nauw verbonden is met bijvoorbeeld één partner.

Zowel emancipatie als individualisering omvatten meer dan alleen juridische individualisering. Emancipatie kan gezien worden als een noodzakelijke stap die vooraf gaat aan individualisering. Het is immers pas mogelijk om bindingen lossier te maken, wanneer men door die bindingen niet meer onevenredig, meer dan anderen gebonden wordt.

1.2.3 *Individualisering en solidariteit*

Vaak wordt een tegenstelling verondersteld tussen individualisering en solidariteit. Meer individualisering zou minder solidariteit tot gevolg hebben. Solidariteit is een normatief begrip. Zoals vaak is de consensus groter, naarmate het begrip minder gedefinieerd is. Solidariteit is in zijn algemeenheid een samenhang, die kan ontstaan door een bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid of vanuit morele opvattingen. In de meer traditionele opvatting is solidariteit een kenmerk van kleine groepen. Langeveld verstaat er een ruil met een diffuus karakter onder ⁷. Daarmee is solidariteit te onderscheiden van altruïsme. Het diffuse karakter van de ruil betekent, dat het ruilevenwicht niet nauwkeurig wordt bijgehouden. Tevens betreft de ruil niet per se de relatie tussen individuen; zij kan ook de relatie tussen individu en groep betreffen ⁸. Volgens Langeveld is de solidariteit groter naarmate

- prestaties en tegenprestaties minder nauw omschreven zijn;
- de ruil meer tot stand komt door aanvaarding van wederzijdse prestaties dan door onderhandeling daarover;
- het tijdsverloop tussen prestatie en tegenprestatie groter kan zijn ⁹.

De conclusie van Langeveld, dat er een spanning tussen individualisering en solidariteit zal blijven bestaan wordt rechtstreeks ingegeven door haar definitie van solidariteit. Individualisering is hier gedefinieerd als een veralgemenisering van bindingen tussen individuen. Door de spreiding van afhankelijkheden groeit de groepsgrootte per definitie en vermindert per definitie de solidariteit.

In solidariteit in traditionele zin is een element van vrijwilligheid verweven. Toch mag die vrijwilligheid niet te letterlijk worden opgevat. Vrijwilligheid is geen vrijblijvendheid. Het is een verplichting, die meer door ongeschreven dan door formele regels is vastgelegd. In de onderlinge afhankelijkheid ligt een (beperkte) sanctiemogelijkheid besloten bij het niet nakomen van solidaire verplichtingen.

In het maatschappelijk moderniseringsproces is de solidariteit in toenemende mate geïnstitutionaliseerd. De Swaan spreekt in dit verband van 'verstatelijking' van de zorg ¹⁰. Hegner haalt als institutionele vormen de 'solidaire reciprociteit' en de 'hiërarchische herverdeling' aan ¹¹. Het eerste staat voor het equivalentie- of verzekeringsbeginsel met vrijwillige deelname; bij het tweede is deelname verplicht. De solidariteit, zoals die veelal als uitgangspunt of rechtvaardiging van beleid wordt genoemd, laat zich niet passen in de omschrijving van Langeveld, voor wie solidariteit per definitie ongeïnstitutionaliseerd is, maar komt wel overeen met Hegners 'hiërarchische herverdeling'. Solidariteit krijgt dan algemener de inhoud van een geld- of hulpstroom van 'sterkeren' naar 'zwakkeren', waarbij de 'sterkere' van vandaag de 'zwakkere' van morgen kan zijn. Vaak is de ruil, ook op langere termijn, niet evenwichtig. De risico's van behoefte zijn niet gelijkmatig gespreid. Ten dele wordt het risico bepaald door kenmerken die men zelf niet kan beïnvloeden. Het zijn juist deze kenmerken die zich lenen voor solidariteit.

Waar solidariteit het uitgangspunt is van overheidsbeleid of van verzekeraars, zijn de prestaties en tegenprestaties nauwkeurig omschreven, zij het niet voor iedereen gelijk. Met name de overheid differentieert naar de individuele situatie van de betrokkenen. Zijdeveld noemt deze vorm

⁷ H.M. Langeveld, op. cit., blz. 13.

⁸ F. Hegner, *Matching institutional arrangements to the processing of economic and social problems*; Paper bij de conferentie 'The future of the welfare State', Universiteit van Maastricht, december 1984.

⁹ H.M. Langeveld, op. cit., blz. 127.

¹⁰ A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg, opstellen 1971-1981*; Meulenhoff, Amsterdam, 1983, blz. 31-50.

¹¹ Hegner, op. cit.

van solidariteit 'abstract' en verbindt hieraan tevens de waarderende kwalificatie als vrijblijvend of nietszeggend ¹².

In de definiëring van het begrip solidariteit stuiten we op twee problemen, namelijk de grootte van de groep c.q. de mate van institutionalisering en de identificatie van 'sterkeren' en 'zwakkeren'.

Is de solidariteit afhankelijk van de groeps grootte en van de mate van institutionalisering? Vast staat, dat de solidariteit anders van karakter is. Bij een kleine groep zal het ordenend mechanisme van de solidariteit vooral de sociale controle zijn. De groep eist een vergaande aanpassing van het individu aan de normen en waarden van de groep. Het schenden ervan kan uitstoting uit de groep tot gevolg hebben. Het draagvlak voor het aanvaarden van risico's is niet groot. Onverantwoordelijk gedrag van één individu heeft directe en grote gevolgen voor elk van de andere groepsleden. De onderlinge afhankelijkheid is weinig gespreid en daarmee groot. De afhankelijkheid van de groep naar buiten is daarentegen klein. In het tweede geval, wanneer velen tot de groep behoren, is het ordenend mechanisme eerder een set van regels en voorschriften en een formele controle daarop. De aanpassing van het individu aan de groep is veel minder vergaand dan bij een kleine groep. Een individu heeft zich slechts aan min of meer duidelijk geformuleerde en min of meer functioneel ter zake doende voorschriften te houden. Het draagvlak voor risico's is groot, zodat individuele afwijkingen geen directe bedreiging voor de groep vormen, maar pas wanneer zij zich op enige schaal voordoen. De onderlinge afhankelijkheid is niet minder groot dan in de kleine groep, maar wordt, doordat de afhankelijkheid gespreid is, minder zwaar gevoeld. Op basis van de groeps grootte kan men niet besluiten dat kleinere of grotere groepen intern meer solidair kunnen of zullen zijn. Slechts over de wijze van functioneren van de groep kunnen uitspraken worden gedaan.

Naarmate een groep groter is, zullen meer risicogroepen erin vertegenwoordigd zijn. Dit geldt te meer, omdat groepen niet toevallig worden samengesteld. Zo betreft de solidariteit van de verzekerden in het ziekenfonds slechts de leden van het ziekenfonds: werknemers beneden de loongrens. Deze groep is bepaald niet als doorsnee van de bevolking te zien. De solidariteit binnen een buurt of dorp betreft de lokale bewoners van een arbeiderswijk of van een villadorp. De solidariteit binnen een huishouden betreft de leden van dat huishouden. Huishoudens zijn vaak homogeen samengesteld. De solidariteit kan twee hulpbehoevende ouderen betreffen of twee vitale jongeren; zij kan twee mensen met een hoge verdien capaciteit betreffen of twee mensen met een geringe opleiding enzovoort. Daarbij komt, dat binnen een groep homogene eigenschappen kunnen cumuleren.

Het tweede definitieprobleem betreft de identificatie van 'sterkeren' en 'zwakkeren'. Op het eerste gezicht laat deze vraag zich eenvoudig beantwoorden. Waar solidariteit in overheidsbeleid wordt uitgedrukt in of zich laat vertalen in geldstromen, moet gekeken worden naar de draagkracht in economische zin. De individualiseringsdiscussie richt zich op de vraag wat tot die draagkracht moet worden gerekend: alleen het eigen inkomen of vermogen, of ook dat van personen uit de sociale omgeving. In de eerste opvatting moet een huisvrouw of een werkloze partner als minder draagkrachtig c.q. meer behoeftig worden gezien, tenzij men de overdrachten van de kostwinner naar de huisvrouw in aanmerking neemt; in de tweede opvatting is de behoefte c.q. draagkracht van zo'n partner geheel afhankelijk van de financiële positie van de andere partner. De overdrachten die in de eerste opvatting een rol *kunnen* spelen (ze kunnen bestaan of niet), bestaan in de tweede opvatting *per definitie* ¹³. De vraag wat tot de (individuele) draagkracht moet worden gerekend,

¹² A.C. Zijdeveld, *De culturele factor; een cultuursociologische wegwijzer*; VUGA, 's-Gravenhage, 1983, blz. 112 e.v.

¹³ Zie bijvoorbeeld: L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair*; Kluwer, Deventer, 1986, blz. 10.

laat zich herformuleren in de vraag wat de eenheid van solidariteit is. Worden 'sterkeren' of 'zwakkeren' geïdentificeerd als *individuen* of als *huishoudens*? In de eerste opvatting betreft de door de overheid geregeleerde solidariteit alle individuen en laat de overheid sociale en affectieve bindingen, maar niet de economische bindingen, buiten beschouwing. In de tweede opvatting betreft de door de overheid geregeleerde solidariteit alle huishoudens en laat de overheid de privésituatie eveneens buiten beschouwing, maar nu in die zin, dat binnen alle huishoudens een egalitaire inkomensverdeling verondersteld en voorgeschreven wordt.

Er zijn dus verschillende vormen van solidariteit mogelijk, die elkaar ten dele aanvullen. Wanneer vooral sprake is van niet-geïnstitutionaliseerde solidariteit, is de solidariteit beperkt tot de betreffende groep. Ligt bij de solidariteit de nadruk op de maatschappij als geheel, dan treedt de overheid zelf als herverdelers op. De solidariteit geldt dan alle leden van de samenleving.

In de praktijk komen beide vormen naast elkaar voor. De overheid regelt de (solidaire) betrekkingen tussen intern solidaire groepen. Afhankelijk van de aard van het her te verdelen goed is de ene of de andere vorm geschikter. Bij de allocatie van welvaart treden andere problemen op dan bij allocatie van hulpverlening. In het laatste geval steekt bijvoorbeeld het probleem van de professionalisering de kop op. De paradoxale situatie ontstaat, dat wanneer de ene vorm van solidariteit toeneemt, de andere vaak afneemt en omgekeerd. Er is dus zelden sprake van een toename of afname van de solidariteit überhaupt, maar steeds van deelvormen van solidariteit.

Voor die deelvormen kunnen wel normatieve voorkeuren bestaan. Voorstanders van niet-geïnstitutionaliseerde solidariteit wijzen bijvoorbeeld graag op het duur zijn van geïnstitutionaliseerde vormen. Zij gaan daarbij voorbij aan de kosten die degene, die zich informeel solidair toont, zich getroost en niet in de laatste plaats aan de kosten van degene die buiten de solidaire groep valt en dus solidariteit ontbeert. Voorstanders van geïnstitutionaliseerde solidariteit stappen soms gemakkelijk over organisatiekosten en bureaucratisering heen.

Voorstanders van solidariteit tussen huishoudens of gezinnen wijzen bij voorkeur op de gelijke inkomensverdeling (tussen huishoudens!) die hiermee tot stand komt en op de beperkte rol van de overheid, die zo min mogelijk moet ingrijpen in de verhoudingen in de privésfeer. Zij gaan daarbij voorbij aan het feit, dat de standpunten met betrekking tot de inkomensverdeling slechts een *herformulering* zijn van de standpunten met betrekking tot de solidariteitsvorm en dus geen nieuwe argumenten toevoegen. Verder gaan zij voorbij aan de verregaande herverdelende rol, die de overheid speelt in de richting van kostwinners en de inmening in de privésfeer, doordat de overheid het kostwinnersmodel impliciet oplegt.

Voorstanders van solidariteit tussen individuen wijzen eveneens op de gelijke inkomensverdeling (tussen individuen!) die hiermee tot stand komt. Ook zij wijzen op de beperkte rol van de overheid, die zo min mogelijk moet ingrijpen in de privésfeer. Ook in dit geval zijn de argumenten met betrekking tot de inkomensverdeling een *herformulering* van standpunten. De herverdelende rol van de overheid verandert niet essentieel. In plaats van via een kostwinner hebben individuen nu rechtstreekse banden met de overheid. Voorts gaan aanhangers van deze visie voorbij aan het maatschappelijk geaccepteerde voorrecht van met name vrouwen om zich van de arbeidsmarkt terug te trekken en zich als afhankelijk partner via een kostwinner te laten onderhouden door overheid en semi-collectieve voorzieningen (zie hfdst. 4).

In de maatschappelijke discussie blijken deelvormen van solidariteit nogal eens als 'de' solidariteit te worden opgevat. De discussie wordt daarmee eenvoudiger, maar niet helderder. In het vervolg van deze studie zal het begrip solidariteit, voor zover gebruikt, steeds gespecificeerd worden.

1.3 Enkele achtergronden

1.3.1 *Het rationaliseringsproces*

Het individualiseringsproces met betrekking tot leefverbanden, dat onderwerp is van deze studie kan niet los worden gezien van een algemener cultureel proces, waarin de aandacht voor het individu sterker naar voren komt. Deze tendens tot individualisme is een kenmerk van de westerse cultuur. In het wordingsproces van onze huidige samenleving zijn de betrekkingen tussen individuen steeds complexer, gefragmenteerder en functioneler geworden. De maatschappij is rationeler en grootschaliger geworden.

Het moderniseringsproces leidt, althans in een aantal opzichten, tot een verdergaande differentiatie van de cultuur en tot een voortdurend kritische bezinning op de waarde van instituties en organisaties. Ook vroeger bestonden er grote verschillen tussen maatschappelijke groepen. De groepen hadden echter overwegend een gesloten karakter. De verschillen binnen een groep waren klein in vergelijking met de verschillen tussen de groepen. De groepsgrenzen zijn in de loop van de tijd in toenemende mate vervaagd. Enerzijds treedt daardoor een proces van uniformering op, omdat groepen zich minder profileren (zie bijv. secularisatie). Anderzijds nemen de individuele verschillen toe, doordat het aantal rollen toeneemt, waarbij één persoon steeds meer verschillende rollen en functies in zich verenigt. De combinatiemogelijkheden van rollen worden steeds uitgebreider.

In het proces van specialisatie en differentiatie neemt vooral het aantal functionele betrekkingen tussen mensen toe. Veelal is niet de persoon, maar de rol of functie bepalend voor de interactie. Bij elke rol behoren bepaalde rolverwachtingen van de sociale omgeving. Deze verwachtingen kunnen naar gelang de verschillende rollen uiteenlopen of conflicteren, soms zelfs zodanig, dat mensen hun handelingen of uitlatingen labelen: 'Ik zeg dit als...'. Waarden en normen krijgen hierdoor steeds minder een universeel en meer een tijd, plaats- en functiegebonden karakter. De voorspelbaarheid van gedrag als gevolg van de toenemende rationalisering geldt vooral binnen de context van de waarden en normen van de situatie.

In het moderniseringsproces maken individuen zich in toenemende mate los uit kleinere, vaak geografisch bepaalde gemeenschappen. Als gevolg van de toegenomen mobiliteit kan niet langer volledig vertrouwd worden op deze gemeenschappen. De banden met de woonplaats, maar ook die met familie en gezin zijn niet meer levenslang, al kunnen ze emotioneel op een bepaald moment heel hecht zijn. Daartegenover staat een grotere welvaart, die het individu in staat stelt zich vrijer op te stellen tegenover de oude gemeenschappen. De zelfstandigheid ontleent het individu aan deelname op de arbeidsmarkt en niet in de laatste plaats aan de garanties die de overheid biedt in de vorm van sociale zekerheid.

Voor een deel zijn oude, horizontale vervlechtingen tussen individuen in kleine gemeenschappen vervangen door verticale vervlechtingen tussen individuen en overheid en organisaties. De bescherming die men aan de kleine gemeenschap ontleende heeft hierdoor relatief aan waarde verloren; de eraan verbonden beperkingen kunnen daardoor als knellender worden ervaren.

Naarmate individuen meer onafhankelijk worden van individuele anderen, neemt de anonieme onderlinge afhankelijkheid, via overheid en organisaties toe. Er is hier een zich zelf versterkend proces werkzaam. Enerzijds ziet de overheid zich genoodzaakt tot meer individuele zorg, omdat individuen zich steeds minder manifesteren als lid van een sociale groep en omdat de beschermende werking van de sociale groep steeds vaker wegvalt. Anderzijds verhoogt die overheidszorg de individuele bestaanszekerheid en maakt zij het individu vrij om zich los te maken van sociale verbanden die hij niet langer nodig heeft en die hij nu meer als knellend kan ervaren.

Zowel de banden tussen het individu en de overheid als die tussen het individu en zijn sociale omgeving worden gekenmerkt door rechten en plichten. Een grotere of kleinere afhankelijkheid van de sociale omgeving vertaalt zich zowel in plichten als in rechten. Tegenover de overheid daarentegen liggen, althans met betrekking tot de sociale zekerheid, de plichten min of meer vast, terwijl de rechten afhankelijk zijn van de mate waarin men kan terugvallen op de sociale omgeving. De filosofie van de overheid die complementair ingrijpt, leidt er dus toe, dat het voor individuen aantrekkelijk is de afhankelijkheden van horizontaal naar verticaal te verleggen. Daarmee wordt tevens een grotere zekerheid bereikt, omdat de rechten en plichten tegenover de overheid duidelijker omschreven zijn en ook omdat de overheid minder kwetsbaar is voor onvoorziene omstandigheden dan de sociale omgeving. De afhankelijkheid van een kostwinner draagt meer risico's in zich (echtscheiding, invaliditeit enz.) dan afhankelijkheid van de overheid, hoewel ook het laatste de nodige risico's meebrengt.

Het individualiseringsproces kan ook gezien worden tegen de achtergrond van de uitholling en versnippering van het maatschappelijk middenveld. Dit laatste is hier op te vatten als het totaal van instituties tussen individu en overheid: kerk, vereniging, gezin enzovoort. Voor wat betreft de kerk is het proces van ontzuiling en secularisatie aan te duiden als zowel een gevolg als een oorzaak van het individualiseringsproces. Het maatschappelijk middenveld verliest aan invloed, zowel ten gunste van het individu als ten gunste van de overheid. Steeds meer treedt het individu direct in contact met de overheid. Het maatschappelijk middenveld bestaat niet langer vooral uit instituties met een totaal karakter, die gedurende lange perioden en op uiteenlopende terreinen een set van waarden en normen aanbieden (zoals kerken). Steeds meer wordt het middenveld gevormd door instituties met een minder totaal karakter. Het lidmaatschap van een vereniging of politieke partij hoeft niet levenslang te duren. Zulke organisaties dringen zich minder in in het persoonlijk leven. Veel organisaties hebben een 'single issue' karakter. Het lidmaatschap duurt, zolang het betreffende issue voor een persoon relevant is en de organisatie heeft slechts invloed op terreinen die direct met het betreffende issue samenhangen. Organisaties worden opgericht om problemen op te lossen, die de overheid laat liggen. In tegenstelling tot vroeger zien velen niet de verantwoordelijkheid van de overheid als aanvullend, maar die van maatschappelijke organisaties.

1.3.2 *Visies op de culturele verandering*

Het hierboven beschreven proces van toenemende differentiatie en rationalisatie wordt op verschillende wijzen gewaardeerd. Veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen spelen hierbij tevens een rol. In deze paragraaf zullen drie visies op de culturele ontwikkeling naast elkaar worden gelegd. Centraal in de eerste visie staat de mens als een consument die een dienstverlenende overheid dreigt te overwoekeren. Centraal in de tweede visie staat de mens als een autonoom wezen, dat door een rationaliserend systeem in het nauw wordt gebracht. In de derde visie ligt de nadruk op de vervlechtingen tussen mensen en de machtsverschillen die daarin een rol spelen.

De hier te bespreken visies zijn niet de enig mogelijke. Een uitgebreidere behandeling zou echter het doel, het aangeven van enkele achtergronden, voorbij schieten. Omdat de verzorgingsstaat in deze materie een belangrijke rol speelt, zijn visies geschetst, die zich hier duidelijk over uitspreken, zowel in positieve als in negatieve zin. Verder is het mensbeeld van belang: een verantwoordelijk of een hedonistisch individualisme.

1.3.2.1 Consumentisme

Verschillende sociologen zien een afbrokkeling van oude waarden zoals zelfopoffering. De hechte sociale structuur van de vijftiger jaren stelde duidelijke rollen en verwachtingen. Voor een goede rolvervulling was het nodig en gewenst het algemene of het hogere belang te laten prevaleren boven het individuele belang. De zelfopoffering bleef echter niet onbeloond. De rollen waren ingekaderd in een sociale structuur, die zorgde dat motivaties voor gewenst gedrag tot stand kwamen. In 't Veld-Langeveld onderscheidt de arbeidssfeer, de publieke sfeer en de privé-sfeer. Deze sferen waren volgens haar in de industriële samenleving in evenwicht. De rollen en gedragsmotivaties binnen de sferen waren op elkaar afgestemd ¹⁴.

De welvaart leidde volgens In 't Veld-Langeveld tot een cultivering van de privé-sfeer, waarin hedonistische en consumptieve waarden ontstonden. Tegelijkertijd werd de publieke sfeer steeds omvangrijker. Het overheidsbeleid van de verzorgingsstaat richt zich op de individuele burgers met het doel ieders welzijn zoveel mogelijk te garanderen. Er zou niet langer een rem zijn op het gebruik van voorzieningen van de publieke sfeer. De stigmatisering zou verminderen en de band tussen beslissen over, betalen voor en genieten van voorzieningen zou verbroken raken.

De onderlinge afhankelijkheid in de verzorgingsstaat is in deze visie generaliseerd en abstract. De afhankelijkheid is niet terug te voeren op een bepaalde persoon of beperkte groep, maar is anoniem. Daardoor zou een gevoel van onafhankelijkheid ontstaan, waarin meer nadruk op rechten dan op plichten komt te liggen. Volgens Zijdeveld is de hele samenleving abstract geworden. Waarden zijn volgens hem waarden geworden om lippendienst aan te bewijzen, oppervlakkige sentimenten, die vrijzwevend en vrijblijvend zijn. Als de belangrijkste waarden van de verzorgingsstaat ziet Zijdeveld het hedonisme en de vrijblijvendheid. Er is volgens hem niet langer een gemeenschappelijke ideologie, waar men echt warm voor loopt. Veel traditionele waarden zijn in de vrijblijvendheid verloren gegaan of worden slechts beleden als het zo uitkomt. Het verantwoordelijkheidsgevoel richt zich niet meer op de concrete, directe sociale omgeving, maar op abstracte, ver weg gelegen doelen, zoals de derde wereld of maatschappelijke structuren. De meest centrale waarde van het consumentisme is de persoonlijke, individuele bevrediging, liever nu dan straks. Alles wordt volgens Zijdeveld overvloedig en gedachteeloos geconsumeerd. Niet alleen de produkten van de welvaart, maar ook de voorzieningen van de verzorgingsstaat en allengs ook menselijke relaties, theorieën en ideologieën. Wanneer iets niet meer bevredigt, wordt het vervangen ¹⁵. Uit de formulering spreekt soms een zekere idealisering van een verloren cultuur.

Schnabel signaleert eenzelfde consumentisme. Hij legt de nadruk op de ineerstortende verzorgingsstaat, die alle opgeroepen verwachtingen niet meer waar kan maken ¹⁶. Het consumentisme legt volgens hem een sterke nadruk op gelijkheid. Men vergelijkt zich met anderen met gelijke kenmerken en eist dezelfde rechten op ¹⁷.

De meeste auteurs zien de verzorgingsstaat als een staat zonder ideologie ¹⁸. De verzorgingsstaat komt in de eerste plaats voort uit de in-

¹⁴ H.M. In 't Veld-Langeveld, 'De verbroken harmonie der sferen'; in: B. Knapen e.a., *Het einde van het begin; vier essays over de wankelende basis van onze welvaarts-cultuur*; Nationaal comité Nederland Europese culturele stichting, Amsterdam, 1983, blz. 29-42.

¹⁵ A.C. Zijdeveld, op. cit.

¹⁶ P. Schnabel, 'Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat'; in: Idenburg, op. cit., blz. 25-67.

¹⁷ Voor enkele voorbeelden zie: C.J.M. Schuyt, 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat'; in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.); *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel/Amsterdam, 1978, blz. 91.

¹⁸ I. Sewandono, 'Theorie achter de verzorgingsstaat'; in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, op. cit., blz. 47-69.

dustriële maatschappij en uit compromissen tussen de politieke hoofdstromingen. De verzorgingsstaat stelt in deze visie geen doelen, maar stelt zich dienstverlenend op voor de wensen van de publieke opinie. Toch menen verschillende auteurs normatieve uitgangspunten te kunnen onderkennen. Schnabel meent dat de verzorgingsstaat zich de ideologie van de gelijkheid heeft toegeëigend¹⁹. Anderen gaan minder ver en menen dat de verzorgingsstaat een utilitaristische (niet-politieke) ideologie heeft. Adriaansen en Zijderveld noemen dit het 'immoralistisch ethos' van de verzorgingsstaat. Het immoralisme als ideologie past de technocratische en principeloze verzorgingsstaat 'als een hand in een handschoen'²⁰. Van Asperen ziet het utilisme als de ideologie, die in de praktijk van de politieke besluitvorming een belangrijke, niet zelden doorslaggevende rol speelt. Zij wijst op het risico, dat waarden zoals vrijheid en autonomie ondergeschikt worden gemaakt aan de enige waarde van het utilisme, de maximalisering van welvaart en welzijn; dat de handelende en verantwoordelijke persoon uit het zicht verdwijnt ten koste van het individu als consument²¹. Zij beoordeelt deze ontwikkeling als ongewenst.

De hierboven aangehaalde visies hebben gemeen, dat zij een toenemend hedonisme en consumentisme als centraal kenmerk van de culturele ontwikkeling zien. Ten aanzien van leefvormen betekent dit, dat een toenemende mate van individualisering wordt verwacht. Mensen zouden steeds vrijblijvender tegenover elkaar staan. De trend naar individualisering wordt in deze visie gezien als een trend naar atomisering en wordt in verband gebracht met eenzaamheid, gebrek aan zorg enzovoort. Deze ontwikkeling wordt negatief beoordeeld. Het gaat hier om visies, die slechts in beperkte mate empirisch toetsbaar en getoetst zijn. Veel aangehaald is het onderzoek van Wouters en Van Stolk, dat wees op een goedmoedigheid van de verzorgingsstaat²². Zij verstaan daaronder een houding, waarbij mensen als vanzelfsprekend rekenen op de verzorging waar zij recht op hebben. Van verschillende zijden is geconstateerd dat dit geen consumentisme in de zin van graag en gedachteloos consumeren impliceert. De meeste onderzoekers hebben moeite met het aantonen van een houding van consumentisme en zien vaak eerder het tegendeel, juist bij degenen die van de verzorgingsstaat afhankelijk zijn²³.

Uit onderzoek van het SCP kan bijvoorbeeld geen trend naar consumentisme worden afgeleid. Weliswaar ging de bevolking rond 1970 meer van de overheid vragen, maar deze trend werd in het begin van de jaren zeventig al omgebogen. Op vrijwel alle van de veertien rubrieken van overheidszorg die sinds 1980 (waarvan acht sinds 1970) aan respondenten ter beoordeling werden voorgelegd is over de gehele tijdsperiode een monotoon afnemen van de verwachtingen van de overheid zichtbaar. Vanaf 1983 blijft, waarschijnlijk als gevolg van de bezuinigingen, het aantal voorstanders van meer overheidszorg gelijk of neemt iets toe²⁴. Aan de overheid wordt dus een beperkt aantal taken toebedeeld. Dat het gebruik van overheidsvoorzieningen desondanks is toegenomen, laat zich verklaren door de gewijzigde economische situatie.

Van een gedachteloos consumeren van sociale zekerheid is geen sprake. Voor zover er verzet rijst tegen de sollicitatieplicht van werklozen, is

¹⁹ P. Schnabel, op. cit., blz. 52.

²⁰ H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijderveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1981, blz. 127.

²¹ G.M. van Asperen, 'Met de beste bedoelingen...Over de ideologie van de verzorgingsstaat'; *Filosofie en Praktijk*, 2e jaargang, nr. 4, december 1981, blz. 167-180.

²² B. van Stolk en C. Wouters, *Vrouwen in tweestrijd tussen thuis en tehuis*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983.

²³ R. van der Veen, 'Bakerpraatjes over sociale zekerheid'; *Intermediair*, 21e jaargang, nr. 26, 28 juni 1985.

²⁴ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986, blz. 359-360.

dit verzet slechts gericht op het zinloze solliciteren naar banen die er niet zijn. Werklozen blijken eerder meer dan minder bereid om offers te brengen om weer aan het werk te komen ²⁵. Ook van een gedachteloos consumeren van relaties is, zoals in deze studie zal blijken, geen sprake.

Een survey-onderzoek uit 1979 van Felling en anderen kon evenmin een afscheid van het burgerlijk waardenpatroon in de richting van hedonisme ontwaren. Wel vonden zij naast het dominante, burgerlijke waardenpatroon ook een door een minderheid aangehangen, hedonistisch getint waardenpatroon ²⁶. Het is niet aannemelijk, dat de theorie van Zijderveld en anderen geen kern van waarheid zou bezitten. Een zeker hedonisme is bepaalde individuen en groepen niet vreemd. Het is vooral de generalisatie naar een verondersteld cultuurpatroon, die niet wordt gesteund door de resultaten van empirisch onderzoek.

1.3.2.2 Autonomie

Een duidelijk andere visie hebben zij, die de nadruk leggen op autonomie als centrale waarde. Habermas ziet het rationaliseringsproces uitlopen in een bureaucratisch systeem van nauwkeurige en wijdvertakte regelgeving. De wetmatigheden van de systemen 'staat' en 'economie' leiden in deze visie tot beperking van de menselijke vrijheid ²⁷. De Frankfurter school uit de dertiger jaren, zag het rationaliseringsproces vooral als een proces van onderdrukking. In de kapitalistische massamaatschappij werden mensen gemanipuleerd via de media en de cultuurindustrie. Het rationaliseringsproces werd daarmee vooral gezien als een proces van disciplineren van de arbeidersklasse. Habermas constateert weliswaar een 'verdinglijking', maar laat een deel van de stellingname van de Frankfurters vallen. De verdinglijking is het resultaat van de toenemende invloed van staat en organisaties op het privéleven. Voor allerhande zaken zijn experts, organisaties en regels beschikbaar, die steeds meer de 'leefwereld' binnendringen en koloniseren ²⁸. Daardoor wordt volgens Habermas de sociale structuur van de leefwereld vernietigd. Het wordt mensen onmogelijk gemaakt verantwoordelijkheid te nemen. Mensen worden volgens Habermas steeds meer gereduceerd tot rollen, zoals consument en staatsburger. Het deelnemen in rationele organisaties bevordert een utilitaristische instelling, omdat in formele organisaties de rationaliteit vooral cognitief en instrumenteel is. In tegenstelling tot Zijderveld en anderen, die het hedonisme zien als een logisch uitvloeisel van het individualisme, ziet Habermas het hedonisme als compensatie voor de kolonisering van de leefwereld. De nadruk op uniekheid en expressiviteit moet volgens hem vooral gezien worden als verzet tegen het verlies van vrijheid ²⁹.

In het proces van maatschappelijke differentiatie gaat het uniforme waarden- en normenpatroon verloren. Individuen worden geconfronteerd met uiteenlopende waarden en betekenissen. Individuen worden in deze visie gedwongen zelf kritisch na te denken over de concrete invulling van algemene waarden. De normen en waarden worden weliswaar abstracter, maar dat betekent in deze visie geen vrijblijvendheid. Voor het individu hebben zij een duidelijke en zeer persoonlijke betekenis, waaraan mogelijk serieuzer inhoud wordt gegeven dan aan de van buitenaf opgelegde waarden en normen van een maatschappij met een onge-

²⁵ SCP, *Opvattingen van werklozen 1974-1982*; Rijswijk, 1983.

²⁶ A. Felling, J. Peters en O. Schreuder, *Burgerlijk en onburgerlijk Nederland; een nationaal onderzoek naar waardenorientaties op de drempel van de jaren tachtig*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983.

²⁷ H. Kunneman, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen; een samenvatting*; Boom, Meppel/Amsterdam, 1984.

²⁸ Onder 'leefwereld' verstaat Habermas het geheel van informele, cultureel doorgegeven interpretatiekaders. H. Kunneman, op. cit., blz. 101.

²⁹ H. Kunneman, op. cit., blz. 133.

differentieerd waardenpatroon. Weeda duidt deze ontwikkeling aan met de term individuatie. Zij doelt daarmee op 'de bewustwording van de betekenis van de eigen persoonlijkheid gepaard gaande met een sterke bewustwording van normen, waarden en structuren. Het betekent dat mensen minder regels en wetten als vanzelfsprekend aanvaarden'³⁰.

De notie van autonomie en verzet tegen vrijheidsbeperking is terug te vinden bij alternatieve subgroepen. Van Steenberghe signaleert in verschillende sociale bewegingen als gemeenschappelijke trekken onder meer de afwijzing van hiërarchische relaties. Er ligt een sterke nadruk op vrijwilligheid en respect voor elkaar (al voldoet het leven niet altijd aan het ideaalbeeld). Een gemeenschappelijk kenmerk is verder de behoefte aan 'integraal leven', een verzet tegen de fragmentering van de sociale structuren³¹. Ook in de krakersideologie heeft de autonomie een hoge waarde³².

De zeer sterke nadruk, die door sommigen op de autonomie wordt gelegd, is enigszins in tegenspraak met het gegeven, dat deze ideologieën gedragen worden door subculturen. Alleen al de sterke waardering voor autonomie en de afwijzing van rolpatronen hebben op zich zelf een normerende werking. De nadruk op autonomie in deze visie moet daarom waarschijnlijk vooral gezien worden als het verlangen om de eigen keuzemarges binnen gegeven waarden te vergroten en als het zich afzetten tegen bepaalde dominante waarden- en normensystemen.

Verzet tegen geldende waarden en normen is vooral te vinden bij die groepen, die zich om een of andere reden moeilijk kunnen herkennen in de bestaande structuur. Giesecke noemt jongeren, en vooral randgroepjongeren als groep die zijn maatschappelijk perspectief dreigt te verliezen³³. Het verschijnsel van het zich terugtrekken uit de maatschappij of het rebelleren tegen dominante waarden en normen is op zich niet nieuw. Wel nieuw is de betrekkelijke tolerantie hiertegenover van de gevestigde samenleving.

Individualisering is binnen deze visie niet negatief gewaardeerd. Ten aanzien van leefverbanden wordt geen vrijblijvendheid verwacht, maar een grotere diversiteit. De vrees voor atomisering vanuit de visie van het consumentisme, wordt hier niet gedeeld. Er ligt daarentegen juist een sterker accent op de individuele verantwoordelijkheid en keuzevrijheid.

Het verzet tegen dominante waarden is per definitie te vinden bij minderheidsgroepen. Het is niet aannemelijk, dat een streven naar autonomie, zoals dat binnen minderheidsgroepen waarneembaar is, over de gehele samenleving gegeneraliseerd zou kunnen worden. Ook deze visie bestrijkt dus slechts een deel van de werkelijkheid.

1.3.2.3 Machtsverschillen

Bij de ontwikkeling naar een moderne maatschappij spreekt De Swaan van een ontvouwingsproces, waarbij de netwerken van onderlinge afhankelijkheden steeds uitgebreider en complexer worden³⁴. Hij ziet een logisch proces van onderlinge verzekeringen tussen individuen naar verstatelijking van die verzekeringen. In zijn ogen wordt een verstatelijkte verzekering positief gewaardeerd, omdat 'door het besef (van de gegeneraliseerde verafhankelijkheid) allerlei individuele rampspoed (wordt) opgevat als bedreiging voor het verloop van zaken in heel grote netwerken als geheel, netwerken van nationale omvang bijvoorbeeld'³⁵.

³⁰ C.J. Weeda, op. cit., 1983, blz. 75.

³¹ B. van Steenberghe, 'Het wenkend perspectief van autonomie, schaalverkleining en integraal leven'; Vorming, 34e jaargang, nr. 3, maart 1985, blz. 3-16.

³² W. van Noort, 'Kraken als actie én leefwijze'; Marge, 9e jaargang, 1985: blz. 141-150.

³³ H. Giesecke, 'Wij willen alles en wel onmiddellijk' (vertaling J. v.d. Lans e.a.); *Jeugd en Samenleving*, januari 1982, blz. 5-24.

³⁴ A. de Swaan, op. cit., blz. 31-50.

³⁵ A. de Swaan, op. cit., blz. 44.

De Swaan steunt hierbij op de theorie van Elias, die de differentiatie in netwerken van mensen beschrijft ³⁶. Volgens deze theorie worden de relaties tussen mensen bepaald door machtsverschillen. Waar de machtsverschillen groot zijn kan de machtige ongehinderd zijn eigen wensen en emoties uitleven. Hij zal zich dan ook weinig bekommeren om de lotgevallen van de minder machtige, omdat deze niet in staat is hem te beïnvloeden. Wanneer echter een differentiatie van functies tot stand komt nemen de onderlinge afhankelijkheden toe. De meer machtige verliest daardoor iets van zijn overmacht. De minder machtige verwerft enige 'hinderkracht', zoals De Swaan dit noemt. Elias onderscheidt verschillende fasen in het proces van toenemende onderlinge afhankelijkheid. Allereerst wordt het wenselijk niet meer onmiddellijk en impulsief te handelen, maar de consequenties van het handelen op de langere termijn in te schatten. Naarmate de onderlinge afhankelijkheid toeneemt wordt de dwang van de situatie meer geïnternaliseerd tot zelfdwang, althans bij de meer machtige. Bij de minder machtige is de dwang vooral fysiek. De wapens in de onderlinge concurrentie worden minder fysiek, maar verschuiven naar middelen als bedachtzaamheid, berekening op langere termijn, zelfbeheersing en mensenkennis. Het wereldbeeld wordt psychologisch. Naarmate de onderlinge afhankelijkheden toenemen, zijn mensen steeds meer genoodzaakt en geneigd zich in te leven in de visie van een ander, om te proberen diens reacties en waardering in te schatten. Tegelijkertijd wordt de wereld overzichtelijker en voorspelbaarder. Mensen gaan daardoor rationeler handelen. Hoewel deze gedragsgewoonten worden ingegeven door de situatie, worden ze volgens Elias zo gewoon, dat ze als zelfdwang in het geweten worden geïnternaliseerd. In de loop van het civilisatieproces gaan mensen dus steeds voorzichtiger met elkaar om, omdat de machtsverschillen als gevolg van de toenemende onderlinge afhankelijkheid afnemen. Het hedonisme, zoals dat hierboven naar voren kwam als een gedachteloos consumeren, geldt in deze visie juist als iets onbeschaafds uit vroeger tijden, toen men minder met de gevolgen van zijn handelen rekening hoefde te houden.

Het beschavingsproces volgens Elias is vooral een beheersingsproces. Critici menen, dat daarmee onrecht gedaan wordt aan de trend van permissiviteit in de huidige samenleving ³⁷. De verruiming van de normen ten aanzien van wat behoort, wordt door aanhangers van Elias niet gezien als een stap terug in het beschavingsproces. Integendeel, mensen houden nog steeds meer rekening met elkaar en met elkaars gevoelens. Juist de sterke internalisering van deze moraal maakt het mogelijk om concrete gedragsnormen te laten vervallen. Deze gedragsnormen zouden namelijk een normatieve ondersteuning zijn voor een nog niet volledig verinnerlijkte moraal. Hun functie was vooral gedrag te voorkomen, dat ongewenste gedragsreacties zou kunnen oproepen. Nu we ons beter kunnen beheersen, zouden we in staat zijn op beheerste wijze met emoties om te gaan en op beheerste wijze de teugels wat te vieren ³⁸. Deze veronderstellingen zijn wellicht plausibel binnen het theoretisch kader van Elias, maar laten zich empirisch niet toetsen. Het gehele theoretische model moet vooral gezien worden als een plausibele beschrijving van processen in het verleden. De wetmatigheid van die processen is daarmee niet aangetoond.

De afnemende machtsverschillen tussen mensen wordt door De Swaan gebruikt als verklaring voor de overgang van bevel naar onderhandeling ³⁹. Een bevelsituatie veronderstelt machtsongelijkheid. Een meer machtige kan dwingend zijn wil en zijn normen opleggen aan een

³⁶ N. Elias, op. cit., 1939.

³⁷ C. Lasch, 'Historical sociology and the myth of maturity'; *Current Sociology*, 1985, blz. 705-720.

³⁸ C. Wouters, 'Is het civilisatieproces van richting veranderd?'; *Amsterdams sociologisch Tijdschrift*, 3e jaargang, nr. 3, december 1976, blz. 336-360.

³⁹ A. de Swaan, op. cit., blz. 81-115.

minder machtige. In zo'n situatie kunnen normen gehandhaafd worden. Naarmate er meer sprake is van relaties tussen mensen op basis van gelijkheid, moet meer rekening gehouden worden met de gevolgen van gedrag voor anderen, die eigen belangen of wensen kunnen hebben. Onderhandeling eist bekwaamheden in communicatie, die voor een bevel niet nodig zijn. In het onderhandelingsproces worden wensen en normen als gelijkwaardig benaderd. Men kan de overgang van de bevelsstructuur naar de onderhandelingsstructuur zien als een democratisering van de vrijheid die voorheen aan de meer machtigen was voorbehouden. De vrijheid wordt daardoor meer gespreid, maar ook meer ingeperkt, zoals het autogebruik verspreid raakte onder brede lagen van de bevolking en prompt tot files leidde. De afbraak van gezagsstructuren vanaf de zestiger jaren is onmiskenbaar. De theorie van Elias biedt een bruikbaar model om deze veranderingen te beschrijven.

Met het oog op het individualiseringsproces kunnen aan de theorie van Elias over afnemende machtsverschillen nog enkele nieuwe gezichtspunten ontleend worden. De onderlinge afhankelijkheden in het verleden stonden vaker dan nu in het teken van ongelijkheid. Aan verschillende individuen werden op basis van sekse, leeftijd, afkomst en dergelijke, verschillende rollen toebedeeld. De onderlinge zorg, die in deze rollen besloten lag, betrof dan ook steeds duidelijke categorieën. Zo werd van (ongehuwde) dochters of van schoondochters verwacht dat zij de zorg voor zieke familieleden op zich namen. Van een man werd verwacht dat hij als kostwinner optrad enzovoort. In een moderne samenleving gelden de verwachtingen nog wel, maar liggen de rollen minder vast en moet vaker door onderhandeling over een taakverdeling worden besloten. Niet zozeer de norm met betrekking tot de verzorging verdwijnt bijvoorbeeld als wel de norm die zegt wie de zorg op zich moet nemen. De opofferingsgezindheid, die voorheen aan vrouwen werd toegeschreven, is niet in dezelfde vorm door mannen overgenomen. Vrouwen hebben in het onderhandelingsproces hun eigen belangen ingebracht. In een samenleving die meer uitgaat van onderhandeling dan van bevel, wordt aan de evenwichtigheid van de ruil een grotere aandacht besteed.

De verticalisering van afhankelijkheidsrelaties geldt binnen deze visie als een kenmerk van de ontwikkeling van de maatschappij. Via de noties van 'ontwikkeling' en 'beschaving' krijgt dit proces impliciet een positieve waardering mee. Van een verdergaande individualisering met betrekking tot leefverbanden wordt zeker geen atomisering verwacht. Binnen deze visie geldt immers het toenemen van onderlinge vervlechtingen als wezenlijk uitgangspunt. De geponeerde wetmatigheid van dit proces laat zich evenwel niet toetsen.

1.3.2.4 Balans

De drie hierboven weergegeven visies lopen op tal van punten sterk uiteen, maar hebben soms ook onverwachte raakpunten. De visies van het consumentisme en de autonomie hebben om verschillende redenen een negatieve waardering voor de verzorgingsstaat. Beide visies verwijzen naar een te ver doorgeschoten rationaliseringsproces.

In de visie van het consumentisme zien we een maatschappelijke structuur van de verzorgingsstaat, die tal van regels en voorzieningen omvat. De verzorgingsstaat stelt zich dienstverlenend op en laat aan de individuele burger zoveel mogelijk vrijheden. De burger heeft het aanbod van voorzieningen goed begrepen en stelt zich op als cliënt of consument. Zoals vrouw Piggelmee verwacht hij al maar meer. Ten slotte gaat de verzorgingsstaat te gronde aan de overvragende burger, die alleen nog denkt in termen van rechten en niet in plichten. Het mensbeeld is dat van de verwerende mens. De verzorgingsstaat zelf ontmoedigt het nemen van eigen verantwoordelijkheid, omdat het te gemakkelijk is om te profiteren van voorzieningen, waar men ten slotte voor betaald heeft. De verantwoordelijkheid is teruggebracht tot het abstracte bijdragen van

contributies (belastingen, premies). De samenhang tussen genieten en betalen is ondoorzichtig geworden, waardoor de burger aanneemt dat hij genoeg betaald heeft om te genieten.

In de visie die de autonomie centraal stelt, zien we een alomtegenwoordige staat en economie. Deze stellen zich echter op als systemen op zich zelf; de dienstverlening van de overheid is vooral gericht op een soepel functioneren van de samenleving als systeem. Daartoe wordt geen vrijheid gecreëerd, maar wordt juist de vrijheid ingeperkt door allerlei regels. Burgers worden keurig gecategoriseerd in rollen en regelingen, waardoor het eigene en authentieke verloren dreigt te gaan. Door de manipulatie en vrijheidsbeperking kan de burger niet anders dan kiezen voor een utilitaristische consumptieve houding. Het nemen van verantwoordelijkheid wordt door de veelheid van regels onmogelijk gemaakt. De nadruk op de privésfeer is niet zozeer voortkomend uit een hedonistische levensstijl, maar eerder een poging zich aan het almachtig systeem te ontworstelen.

Beide visies gaan uit van het proces van maatschappelijk differentiatie en generalisering van afhankelijkheden. In beide visies wordt het waarden- en normenpatroon abstracter. Beide visies onderkennen dat met de toenemende regelgeving en anonimisering van afhankelijkheden, individuen ontmoedigd worden c.q. gehinderd worden in het nemen van eigen verantwoordelijkheden. Beide visies signaleren het verminderen van een uniform publiek ethos, hetzij door vervlakking, hetzij door verzet.

Sterke verschillen komen tot uiting in de interpretatie van het proces en de waardering daarvan. Een eerste belangrijk verschil ligt bij de schuldvraag. In het eerste geval zien we een goedwillende verzorgingsstaat, die het moet afleggen tegen overvragende individuen. In de tweede visie zien we de staat optreden als goed geolied systeem, dat de burgers ziet als radertjes, die maar het beste in de pas kunnen lopen. Een tweede belangrijk verschil ligt in de waardering van de uniformiteit. Het verminderen van de uniformiteit is in de eerste visie aanleiding om te vrezzen voor normvervaging en afbrokkeling van het publieke ethos. In de tweede visie wordt juist pluriformiteit positief gewaardeerd. Het verlangen naar autonomie komt in belangrijke mate voort uit het verzet tegen dominante waarden en normen.

Beide visies kunnen worden gebruikt als argumentatie voor een terugtrekkende overheid en een afbouw van de verzorgingsstaat. De nadruk ligt in dat geval op het veronderstelde causale verband tussen de dominante positie van de overheid en de vermindering van de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn directe sociale omgeving. De omkering van dit causale verband (minder verzorgingsstaat zou leiden tot meer onderlinge zorg) is een hachelijke speculatie. Wanneer individualisering een autonoom proces is, kunnen immers zowel de opkomst van de verzorgingsstaat als de vermindering van de onderlinge zorg in kleinere verbanden als gevolg hieraan worden toegeschreven.

In tegenstelling tot de twee eerste visies wordt in de derde visie de verzorgingsstaat positief gewaardeerd. De autonomie heeft in de derde visie vooral de gedaante van democratisering in die zin, dat eenzijdige afhankelijkheden steeds minder voorkomen. De verstatelijking van de zorg geldt in deze visie als een logisch en niet ongewenst gevolg van de ontwikkeling naar toenemende differentiatie. Daarbij is het overigens niet noodzakelijk de overheid die taken op zich neemt, maar kunnen ook organisaties in het maatschappelijk middenveld een deel van de verzorging op zich nemen⁴⁰. Kenmerkend is slechts, dat de ongelijkheid als onderdeel van de betrekkingen tussen mensen vermindert.

De drie hier geschetste visies kunnen geen van alle hun pretentie van algemene geldigheid waarmaken. Daarbij komt, dat de visies van het

⁴⁰ A. de Swaan, *Halverwege de heilstaat*; Meulenhoff, Amsterdam, 1983, blz. 19-36.

consumentisme en van de autonomie zich schuldig lijken te maken aan de idealisering van een voorbij verleden. De oude ethiek van gezagsgetrouwheid is mogelijk ten dele aan haar eigen succes ten onder gegaan. De groeiende economie vroeg niet alleen hardwerkende producenten, maar ook gewillige consumenten, rollen die met elkaar botsten. Bij de verminderende groei van de zeventiger jaren werd duidelijker dat de oude sociale ethiek ook onnodige beperkingen inhield, die niet meer voldoende gecompenseerd werden door de beloningen. Men ging de onnodige beperkingen van de oude sociale ethiek zien als middelen, waarmee de macht van de grote instituties, zoals overheid en bedrijfsleven, werd verhoogd ten koste van het publiek ⁴¹.

De visies kunnen worden gezien als beschrijvingen van processen die bij deelgroepen herkenbaar zijn. De verschillen ertussen kunnen ten dele worden toegeschreven aan verschillen in waardering. Een tendens naar vrijheid en gelijkheid is in elk ervan terug te vinden. Binnen deze algemene culturele trend is een tendens naar grotere individuele vrijheid en grotere pluriformiteit ten aanzien van leefverbanden plausibel. Het eerste kan zich uiten in een verminderende stabiliteit van relaties (echtscheidingen) en een grotere nadruk op individuele ontplooiing, ook buiten de relatie. Het tweede kan zich uiten in een grotere variëteit van leefverbanden en vooral in een grotere tolerantie van afwijkende vormen.

In het vervolg van deze studie zullen de ontwikkelingen ten aanzien van leefverbanden verder in kaart worden gebracht. Daarbij zal worden bezien, of de trend van individualisering, die in elk van de behandelde visies een rol speelt, ook geldt ten aanzien van leefverbanden, met andere woorden of de genoemde plausibiliteit ook daadwerkelijk bestaat.

1.4 Opbouw van de studie

Deze studie beoogt een antwoord te vinden op de vraag welke consequenties het overheidsbeleid zou moeten verbinden aan individualisering ten aanzien van leefverbanden. Deze vraag vereist allereerst een in kaart brengen van de bestaande culturele en structurele ontwikkelingen met betrekking tot leefverbanden. Dat gebeurt in hoofdstuk 2. Daarbij laten we ons leiden door die aspecten van de individualisering die eerder in dit hoofdstuk aan de orde kwamen.

Allereerst was er het aspect van de verticalisering van horizontale relaties tussen individuen. Wanneer sprake is van individualisering, moet dit zichtbaar worden in een grotere individuele materiële bestaanszekerheid. Deze ontwikkeling wordt geschetst in paragraaf 2.2. De huishoudensstructuur (2.3) kan ons vervolgens op het spoor zetten van veranderende en nieuw opkomende leefvormen. Daarbij is echter grote voorzichtigheid geboden. Verwacht mag immers worden, dat de grootste veranderingen zich juist binnen de huishoudens voltrekken in de vorm van andere houdingen en verwachtingen van de leden van huishoudens tegenover elkaar. Paragraaf 2.4 besteedt hieraan aandacht. De daaropvolgende twee paragrafen bezien de nieuwe leefvormen in hun diversiteit en gaan na via welke invloeden mensen in welke typen leefvormen terecht komen. Paragraaf 2.7 besteedt ten slotte aandacht aan de veranderende positie van vrouwen en kinderen binnen leefverbanden ten gevolge van de geschetste ontwikkelingen.

Uit de ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 kunnen trends worden afgeleid voor de in de toekomst te verwachten situatie. Deze situatie is mede afhankelijk van de dominante visies over de wenselijkheid van de verwachte ontwikkelingen en van het te voeren overheidsbeleid. Hoofdstuk 3 geeft drie visies weer, zoals die op dit moment waarneembaar zijn. Het veld van meningen blijft in Nederland goedgevoel binnen

⁴¹ D. Yankelovich, *Nieuwe regels; op zoek naar zelfontplooiing in een omgekeerde wereld*; Ambo, Baarn, 1981.

(combinaties van) deze visies. Deze visies dienen tevens als middel om de dilemma's van het overheidsbeleid zichtbaar te maken. Aan de hand van deze dilemma's kan vervolgens het overheidsbeleid worden bezien en kunnen koerswijzigingen worden geschetst, waarmee beter dan nu wordt aangesloten op de bestaande maatschappelijke situatie.

De hoofdstukken 4 en 5 verleggen de aandacht naar het overheidsbeleid. Hoofdstuk 4 heeft tot doel te bezien welke vooronderstellingen en waarde-oordelen impliciet of expliciet aan bestaande regelingen ten grondslag liggen. De belangrijkste regelingen in verband met leefvormen zijn allereerst die op het gebied van de sociale zekerheid, vooral de sociale voorzieningen (4.2). Verder speelt de inkomsten- en loonbelasting een belangrijke rol en overige, voornamelijk inkomensafhankelijke regelingen (4.3 en 4.4). Twee aspecten zijn in verband met leefvormen extra van belang, namelijk de differentiatie van de sociale minima naar leefvormen en de uitvoering van regelingen die rekening houden met de leefvorm. Aan deze aspecten wordt afzonderlijk aandacht besteed (4.6 en 4.7).

De situatie die in hoofdstuk 4 is geschetst vormt, te zamen met de dilemma's van hoofdstuk 3, het uitgangspunt voor beleidsmogelijkheden voor de overheid. Uiteraard moeten deze beleidsmogelijkheden aansluiten bij de te verwachten feitelijke ontwikkelingen. Hoofdstuk 5 geeft een drietal beleidsmodellen voor de overheid. Binnen deze beleidsmodellen is veel variatie mogelijk. De twee eerste beleidsmodellen sluiten aan bij de actuele discussie over de vraag of de huidige mate van juridische individualisering te groot dan wel te klein is. Daarbij zal blijken, dat beide modellen onvoldoende aansluiten bij de maatschappelijke situatie, die juist niet in één model te vangen is. Het derde beleidsmodel is daarom gebaseerd op een grotere mate van keuzevrijheid voor de burgers voor respectievelijk saamhorigheid of individualiteit. In een dergelijk model kan voorkomen worden, dat in een compromis essentiële belangen worden geschaad; in de twee eerste modellen kan dat niet voorkomen worden.

2. ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT LEEFVERBANDEN

2.1 Inleiding

In de inleiding is het individualiseringsproces geplaatst tegen de achtergrond van het maatschappelijk rationaliserings- en differentiatieproces. De algemene culturele ontwikkeling, waarover in het voorgaande gespeculeerd werd, zal hier nader worden uitgewerkt naar het meer specifieke deel terrein van de leefverbanden. In dit hoofdstuk zal worden gezien wat de inhoud is van het individualiseringsproces op dit deel terrein. De vraag die beantwoord moet worden is, of een proces van individualisering plaatsvindt, en zo ja, hoe dit proces er precies uitziet.

Vaak zal blijken, dat er niet over een algemeen proces kan worden gesproken. Voor verschillende maatschappelijke groepen kunnen verschillende oriëntaties gelden. Daarnaast bleek eerder, dat aan individualisering, ook wanneer slechts toegepast op leefverbanden, tal van verschillende aspecten onderscheiden kunnen worden.

In de eerste plaats is verwezen naar het proces van individualisering als een proces van verzelfstandiging en vermindering van afhankelijkheden. Wanneer dit proces gaande is, moet een toenemend aantal vrouwen een minder afhankelijke en meer zelfstandige positie innemen. Bestaanszekerheid is aangeduid als een basisvoorwaarde voor emancipatie en als een kenmerk van individualisering. In paragraaf 2.2 wordt aangegeven hoe de bestaanszekerheid zich ontwikkelt en waarop zij berust.

Vaak wordt bij individualisering gedacht aan het toenemend aantal alleenstaanden. In paragraaf 2.3 zal de ontwikkeling in de huishoudensstructuur gezien worden. Daarbij zal worden gezien welke huishoudensvormen in aantal toenemen of afnemen en tevens welke personen tot bepaalde huishoudens behoren. Op die manier kan een onderscheid gemaakt worden tussen culturele en andere verklarende factoren. Tegelijkertijd ontstaat zo een overzicht van de huishoudensstructuur in Nederland.

In paragraaf 2.4 zullen enkele culturele veranderingen ten aanzien van leefvormen nader worden bekeken. De toenemende tolerantie is één van die veranderingen. Met name zal worden gezien, of leefvormen die in paragraaf 2.3 een marginale positie innemen, toch op acceptatie mogen rekenen. De mate van isolatie van de leefvorm ten opzichte van de omringende maatschappij is een tweede kenmerk van belang. Ten dele hangt deze isolatie samen met de tolerantie. Ten slotte zal worden gezien of en hoe de rollen van huisgenoten in de afgelopen jaren zijn veranderd.

De gesignaleerde ontwikkelingen in paragraaf 2.4 betreffen steeds het geaggregeerde niveau. Veranderingen bij kleine deelgroepen blijven op dat niveau onzichtbaar. Daarom wordt in paragraaf 2.5 ingegaan op het bestaan van verschillende leefmodellen in partnerrelaties en op de samenhang tussen het aangehangen model en de uiterlijke vorm. Daarbij zal blijken, dat binnen de groep van twee-relaties een grote diversiteit kan bestaan. Het individualiseringsproces kan niet worden afgemeten aan het aantal alleenstaanden of samenwonenden, noch aan het aantal mensen dat kiest voor alleenstaan of samenwonen. Gekeken moet worden naar de wijze, waarop aan leefvormen vorm en inhoud wordt gegeven.

Wanneer er verschillende relatiemodellen bestaan, is het van belang te onderzoeken, waarom wie in welk leefvorm en in welk relatiemodel terecht komt. Paragraaf 2.6 besteedt aandacht aan deze maatschappelijke invloeden. In aanvulling daarop kan worden gezien, wat de ontwikkelingskansen zijn van leefvormen en relatiemodellen en hoe de posities van mannen en vrouwen daarin veranderen.

De laatste paragraaf besteedt ten slotte aandacht aan de samenhang tussen het geboortecijfer en de onderlinge posities in leefverbanden. Ingegaan wordt met name op de keuze tussen werk en kinderen. Het geheel wordt afgesloten met een conclusie.

2.2 Bestaanszekerheid

Dankzij een grotere bestaanszekerheid zijn individuen meer dan vroeger in staat zich los te maken uit sociale relaties, die zowel bescherming bieden als verplichtingen met zich brengen. Tot in de eerste helft van de twintigste eeuw was teveel individualisering alleen op economische gronden al zeer riskant. Binnen een huishouden was ieder nauw op elkaar aangewezen. Echtscheiding betekende doorgaans absolute armoede. Vanaf de opbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog is de welvaart gegroeid, en daarmee de individuele speelruimte. Een toenemende individuele bestaanszekerheid is aangeduid als voorwaarde voor emancipatie en als kenmerk van het individualiseringsproces. In deze paragraaf zal worden nagegaan, hoe de individuele bestaanszekerheid zich ontwikkelt en waarop zij berust. De bestaanszekerheid kan worden aangeduid in economische zin als het beschikken of potentieel kunnen beschikken over inkomen. Het inkomen kan worden ontleend aan arbeid of aan de sociale zekerheid. In het eerste geval is het opleidingsniveau mede van belang. Na het verkennen van de ontwikkeling van de bestaanszekerheid zal deze in verband gebracht worden met de individualisering.

Tabel 2.1 laat zien, dat het aantal personen met een inkomen sinds 1947 sterker gestegen is dan de bevolking. Ongeveer de helft van de bevolking beschikt over een (groter of kleiner) inkomen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen, dat de leeftijdsopbouw van de bevolking in deze periode gewijzigd is. Wanneer men slechts kijkt naar de bevolking van twintig jaar en ouder, dan vindt de stijging van de inkomensdichtheid vooral plaats tot het begin van de zeventiger jaren. Daarna zet een lichte teruggang in. Een deel van de toegenomen bestaanszekerheid moet dus worden toegeschreven aan het afnemend aantal kinderen. Van degenen van twintig jaar en ouder beschikt nu ruim 70% over een eigen inkomen.

Tabel 2.1 Aantal inkomens uit arbeid en sociale zekerheid in procenten van de totale bevolking

	Personen met inkomen	Werkzame bevolking	Uitkeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en AWW)
1947	± 40 ^{a)}	40.4	3.8
1960	42.5	36.7	9.9
1971	± 49 ^{a)}	36.5	12.5
1975	48.8	34.9	14.5
1981	± 49 ^{b)}	36.3	18.7

Bron: CBS, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

^{a)} Interpolatie

^{b)} 1980

Voor het belangrijkste deel berust de bestaanszekerheid op een inkomen uit arbeid. Dit aandeel nam in de genoemde periode echter af van 40% naar 36% van de bevolking. Het teruglopen van de beroepsbevolking geldt echter vooral mannen. Tabel 2.2 laat zien, dat het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking lange tijd betrekkelijk stabiel is geweest, maar juist na 1970 sterk is gestegen. Tot na de oorlog werd betaalde arbeid door gehuwde vrouwen als onwenselijk gezien. Het lage percentage in de vijftiger jaren gold dan ook als een sociale verworvenheid.

Tabel 2.2 Beroepsdeelneming naar geslacht in procenten van de bevolkingscategorie

	Mannen	Vrouwen
1899	59.1	16.7
1909	59.3	18.2
1920	61.3	18.2
1930	61.3	19.1
1947	61.0	19.5
1960	56.8	16.1
1971	54.8	18.9
1977	52.9	21.0
1984	54.2	28.5

Bron: CBS, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 78.

In de zestiger jaren nam de vraag naar goedkope vrouwenarbeid op de arbeidsmarkt snel toe en het aanbod eveneens. In de zeventiger jaren werd meer en meer gesproken over het recht van vrouwen om buitenshuis te mogen werken. Het sterk teruggelopen kindertal schiep de gelegenheid voor vrouwen om de arbeidsmarkt op te gaan. Van herverdeling van huishoudelijke en verzorgingstaken tussen mannen en vrouwen was en is ook nu nog slechts in beperkte mate sprake¹. De bestaanszekerheid die vrouwen aan hun beroepsarbeid ontleen, is beperkt. Op jonge leeftijd is de beroepsdeelneming weliswaar hoog (73% van de 20 tot 24 jarigen in 1984), maar vanaf die leeftijd zeggen veel vrouwen de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of voorgoed vaarwel. Het aantal in deeltijd werkende vrouwen als aandeel van het totale aantal werkende vrouwen is voortdurend gestegen. Deze tendens zet zich nog steeds voort (zie tabel 2.3). In veel gevallen kunnen vrouwen aan dit deeltijdinkomen slechts een gedeeltelijke financiële zelfstandigheid ontleen.

Tabel 2.3 Banen van werknemers^{a)} met een arbeidsduur korter dan 25 uur (procenten van het totale aantal werknemers)

	1981	1982	1983	1984
Mannen	4.5	4.8	5.2	5.6
Vrouwen	36.9	38.2	39.3	40.4
Totaal	15.4	16.4	17.3	18.0

Bronnen: Samengesteld op basis van: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1984, 1985*, respectievelijk tabel 81, 82.

a) Exclusief landbouw en visserij, sociale werkplaatsen, openbaar bestuur, onderwijs en huiselijke diensten.

De veranderingen in de beroepsdeelneming van vrouwen kunnen worden ontleed in verschillende componenten. Op basis van de leeftijdsopbouw mochten slechts geringe veranderingen worden verwacht tussen 1960 en 1981. Op basis van de burgerlijke staat moest tussen 1960 en 1971 een dalende participatiegraad resulteren, waar die in werkelijkheid steeg. Tussen 1971 en 1981 is een deel van de stijgende participatiegraad toe te schrijven aan de lagere huwelijksfrequentie². Enigszins gechargeerd zou men kunnen stellen dat tot 1970 gehuwde vrouwen begonnen te werken en dat na 1970 werkende vrouwen ophielden te huwen.

De leeftijds specifieke deelnemingscijfers vertonen een patroon, dat eerder wijst op een nieuwe generatie gehuwde vrouwen die een blijvend andere oriëntatie heeft op beroepsarbeid dan op een generatie, die op jonge leeftijd weliswaar beroepsmatig werkzaam is, maar later alsnog het

¹ W. Knulst en L. Schoonderwoerd, *Waar blijft de tijd*; SCP, Sociale en Culturele studies-4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

² M.J.R. Key en J.J. Siegers: 'De invloed van leeftijd en burgerlijke staat op de arbeidsmarktparticipatie door vrouwen, 1960-1981'; *Bevolking en Gezin*, 1985, nr. 1, blz. 25-39.

geijkte patroon zal volgen. Internationaal vergeleken is de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen gering. In de arbeidsaanbodprognose van het CPB wordt dan ook een verder stijgende beroepsdeelneming in alle leeftijdscategorieën verwacht (zie tabel 2.4). De sterke stijging, die bij de jongere leeftijdsgroepen nog steeds doorzet, zal naar verwachting van het CPB bij de oudere groepen pas in de toekomst doorzetten, wanneer de huidige jongeren opschuiven. In arbeidsjaren blijft de deelname in toenemende mate achter op de arbeidsdeelname in personen, als gevolg van het stijgend aantal deeltijdwerkers. De stijgende arbeidsdeelname van de vrouwen staat tegenover een dalende deelname bij de mannen (de omslag uit tabel 2.2 in 1984 wordt door het CPB niet doorgetrokken). Op een termijn van tien à twintig jaar is waarschijnlijk circa een derde van de gehuwde vrouwen tussen de 25 en 40 jaar, de leeftijd van de kinderverzorging, in staat zich zelf financieel te verzorgen. Dit aandeel komt overeen met de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren van de betreffende categorie.

Tabel 2.4 Participatiegraad van gehuwde vrouwen in personen en arbeidsjaren 1980-2010

Leeftijd	Personen				Arbeidsjaren			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
15-19	51.7	54.8	59.8	59.8	46.7	52.1	56.9	56.9
20-24	57.4	66.9	69.4	69.4	48.5	57.0	59.2	59.2
25-29	35.3	49.0	58.9	63.9	25.0	34.3	41.3	44.9
30-34	31.5	45.8	55.6	62.0	17.5	25.4	30.9	34.4
35-39	35.7	45.9	54.5	61.5	19.7	25.1	29.6	33.3
40-44	33.4	44.7	52.7	58.5	19.0	24.0	28.0	31.0
45-49	27.1	40.1	47.8	53.9	15.9	22.0	26.1	29.2
50-54	20.2	33.7	42.0	47.2	12.0	18.3	22.6	25.3
55-59	13.3	19.6	31.4	37.3	7.6	10.4	16.6	19.7
60-64	6.0	6.8	6.8	8.8	3.4	4.3	4.9	6.3
Totaal	29.9	39.2	45.4	47.8	19.0	23.2	26.0	27.3

Bron: CPB, *Herziening van het trendmatige arbeidsaanbod naar aanleiding van CBS-bevolkingsprognose uit 1984*; (J.M.J. op de Beke), 's-Gravenhage, april 1985.

De bestaanszekerheid van zowel mannen als vrouwen wordt verhoogd doordat zij meer onderwijs hebben genoten. Tabel 2.5 laat zien, dat de onderwijsdeelname van 17 en 18 jarigen de laatste decennia sterk gestegen is. Daarbij valt op, dat de 17 jarige vrouwen hun mannelijke leeftijdgenoten bijna hebben ingehaald. Bij de 18 jarigen is de achterstand weliswaar veel kleiner geworden, maar nog niet geheel verdwenen.

Tabel 2.5 Onderwijsdeelname (voltijd) van jongens en meisjes van 17 en 18 jaar in procenten

	17 jaar			18 jaar		
	M	V	Sekseratio (v/m)	M	V	Sekseratio (v/m)
1958	29.1	18.3	0.63	20.4	10.8	0.53
1967	41.8	28.9	0.69	29.8	16.9	0.57
1972	55.9	38.0	0.68	40.9	22.6	0.55
1977	71.7	61.3	0.85	51.8	35.1	0.68
1982	76.1	73.4	0.96	56.3	48.5	0.86

Bron: CBS, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 54.

Het stijgend opleidingsniveau is niet alleen van belang voor de bestaanszekerheid, maar ook voor het doorzetten van allerlei culturele veranderingen. In veel gevallen komen culturele veranderingen eerder tot stand bij personen met een hogere opleiding. Zij zijn minder gebonden aan traditie en meer geneigd tot het volgen van eigen keuzen.

Als tweede pijler van de bestaanszekerheid werd de sociale zekerheid aangeduid. Het aantal hieraan ontleende inkomens is vooral na 1970 gestegen. De cijfers over de aantallen inkomens geven niet het volledige effect weer. Kenmerk van sociale zekerheidsregelingen is, dat recht op inkomen ontstaat, wanneer daaraan behoefte is. Ook het niet hebben van een inkomen, maar wel een potentieel recht erop na bijvoorbeeld een echtscheiding moet worden gerekend tot de bestaanszekerheid.

Het te verwachten oorzakelijk verband tussen het aantal inkomens en individualisering is tweezijdig. Het verwerven van een eigen inkomen is een noodzakelijke voorwaarde om bijvoorbeeld zelfstandig te kunnen wonen. Het heeft de functie van een catalysator in een overigens autonoom proces. De invoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de optrekking ervan tot het sociaal minimum, de optrekking van de jeugdlonen en de invoering van de algemene bijstandswet hebben gemeen, dat de economische bestaanszekerheid daardoor toenam, zodat de afhankelijkheid van de directe sociale omgeving verminderde.

De stelling, dat de sociale zekerheid de individualisering zou bevorderen, behoeft enige nuancering. Met name wordt bij deze stelling gedacht aan echtscheidingen. Weliswaar zijn de echtscheidingscijfers in Nederland hoog sinds de invoering van de ABW, maar vooral sinds de liberalisering van het echtscheidingsrecht³. In de Verenigde Staten, met aanzienlijk minder sociale voorzieningen, is een soortgelijke of zelfs sterkere ontwikkeling in het aantal echtscheidingen zichtbaar. Terwijl de reële waarde van de 'Aid for families with dependent children' (AFDC) sinds 1970 met een derde daalde, bleef het aantal eegoudergezinnen daar stijgen⁴. In de Verenigde Staten ligt echter de arbeidsparticipatie van vrouwen aanzienlijk hoger dan in Nederland, zodat verwacht mag worden, dat waar in Nederland bestaanszekerheid kan voortvloeien uit sociale zekerheid, deze in de Verenigde Staten kan berusten op een arbeidsinkomen. Een vergelijking met Zweden, waar een ruim stelsel van sociale voorzieningen bestaat en een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen, leert dat de echtscheidingscijfers zowel in Nederland als in Zweden stijgen, maar dat Nederlandse echtscheidingscijfers telkens overeenkomen met de Zweedse van enkele jaren eerder⁵. Internationale vergelijkingen onderbouwen de stelling dus niet.

Een Nederlandse studie heeft de samenhang tussen echtscheiding en bijstandswet niet kunnen aantonen noch falsifiëren. Van den Akker wijst op de bestaanszekerheid als materiële voorwaarde in een proces, dat in belangrijke mate door culturele veranderingen bepaald wordt. Van een invloed kan volgens Van den Akker slechts sprake zijn vlak na de invoering van de ABW omdat in de latere jaren de bijstandsgebruikers een betrekkelijk constante deelgroep (ca. een derde) van de gescheiden vrouwen vormen⁶.

De hypothese, dat de sociale zekerheid de individualisering bevordert, is dus weliswaar theoretisch plausibel, maar wordt in de empirie niet bevestigd. Andere, vooral culturele factoren spelen vermoedelijk een grote rol. De sociale zekerheid vormt echter wel een materiële voorwaarde, wanneer een zelfstandig arbeidsinkomen ontbreekt.

De andere kant van het oorzakelijke verband tussen het aantal inkomens en individualisering loopt van individualisering naar het aantal inkomensbronnen. Naarmate individuen verzelfstandigen ten opzichte van

³ A.S.F.M. Aarts, *De betekenis van de ABW voor de scheidingspraxis*; Nijmegen, 1984.

⁴ F. Verhagen, 'Kruistocht tegen de verzorgingsstaat'; *Intermediair*, 21e jaargang, nr. 49, 6 december 1985.

⁵ CBS, 'Echtscheidingen in Nederland 1960-1980'; *Statistisch Magazine*, 2e jaargang, nr. 1, 1982, blz. 7-17.

R. Schoen, W.L. Urton, 'A theoretical perspective on cohort marriage and divorce in twentieth century Sweden'; *Journal of marriage and the family*, mei 1979, blz. 409-415.

⁶ P.A.M. van den Akker, *Verzorgingsstaat, sociale zekerheid en primaire relaties*; IVA, Tilburg, 1984.

hun sociale omgeving, mag verwacht worden dat ze deze zelfstandigheid ook financieel vorm geven. Zij zullen werk zoeken, zich als werkloos melden of om bijstand aankloppen. De bijstandswet richt zich op de inkomenspositie van huishoudens, zodat het opsplitsen van huishoudens haast per definitie tot een toename van het aantal inkomens leidt.

Samenvattend kan men stellen, dat de bestaanszekerheid, gezien als het beschikken over zelfstandig inkomen, in elk geval tot het begin van de jaren '70 is toegenomen. Vooral vrouwen hebben gedurende het laatste decennium een zekere mate van economische zelfstandigheid verworven, als gevolg van het verrichten van beroepsarbeid, maar ook in de vorm van hun potentiële recht op bijstand in geval van een echtscheiding. De vraag of zij deze zelfstandigheid ook zelf als zodanig ervaren zal later aan de orde komen. Naar verwachting zal de economische zelfstandigheid, ook van gehuwde vrouwen, verder toenemen. Deze zelfstandiging is een van de kenmerken van het individualiseringsproces.

2.3 Demografische ontwikkeling en huishoudensstructuur

In de inleiding is individualisering beschreven als een proces van differentiatie van afhankelijkheidsrelaties. Doordat individuen meer verschillende en meer partiële bindingen hebben en invloeden ondergaan, zou het vermogen van de sociale omgeving om sturend op te treden verminderen. Wanneer dit het geval is, mag een grotere pluriformiteit verwacht worden in de wijze waarop huishoudens worden gevormd. Daarbij moet echter tevens bezien worden, welke andere, bijvoorbeeld demografische factoren een verklarende rol kunnen spelen. De koppeling van het toenemen van het aantal alleenstaanden of de afnemende omvang van de huishoudensomvang aan het individualiseringsproces, zonder andere factoren daarbij te betrekken kan een misleidend beeld opleveren. Ongeacht de oorzaken van de veranderingen in de huishoudensstructuur is de pluriformiteit op zichzelf echter een factor van belang. Deze pluriformiteit kan zelfs een zuiver demografische oorzaak hebben. Een gevolg van de stijgende levensverwachting is bijvoorbeeld dat meer generaties dan ooit tegelijk in leven zijn. Elk van die generaties heeft eigen (sub)culturele kenmerken, zodat de demografische ontwikkeling een directe invloed heeft op de pluriformiteit van aanwezige waarden- en normenpatronen. Het proces van maatschappelijke differentiatie, waarmee individualisering samenhangt, krijgt hiermee een extra dimensie.

De tweede reden om de huishoudensstructuur nauwkeuriger te bekijken is gelegen in de Nederlandse regelgeving en in de bestaande situatie op de arbeidsmarkt. De regelgeving is in sterke mate geënt op de leefsituatie van het 'traditionele' gezin, waarin de man als kostwinner optreedt en de huisvrouw kinderen verzorgt. Ook de verwachtingen van werkgevers ten aanzien van werknemers gaan, veelal impliciet, uit van dit leefmodel. Voor het overheidsbeleid, dat in de volgende hoofdstukken aan de orde komt, is inzicht in de huishoudenssituatie onontbeerlijk.

In deze paragraaf zal achtereenvolgens aandacht besteed worden aan de gehuwde huishoudens, de alleenstaanden, de eenoudergezinnen en ten slotte de resterende groep van huishoudens. Daarbij staat de vraag centraal hoe de betreffende huishoudensvorm zich ontwikkelt en wie er deel van uitmaken. In aanvulling op deze transversale benadering zal ten slotte enige aandacht gegeven worden aan de pluriformiteit in longitudinale zin, als pluriformiteit binnen de levenscyclus.

Tot in de eerste helft van deze eeuw zijn een aantal tegengestelde effecten merkbaar met betrekking tot de huishoudensomvang. In de eerste plaats verdwijnt het dienstpersoneel. De kindersterfte neemt af, aanvankelijk zonder dat de vruchtbaarheid terugloopt. In tegenstelling tot vroeger blijven kinderen vaker tot hun huwelijk bij de ouders wonen. Hieraan gaat een opwaartse druk op de huishoudensomvang uit. Ook de ge-

boortengolf heeft een positief effect op de huishoudensomvang. De huwelijksfrequentie stijgt echter, bij een dalende huwelijksleeftijd. Per saldo daalt het aantal leden van een huishouden.

Vanaf de jaren zestig vermindert de sterke terugval in het aantal geboorten de huishoudensomvang. Tevens begint de huwelijksleeftijd van degenen die na 1950 geboren zijn weer te stijgen. Tegelijkertijd daalt de kans op een eerste huwelijk volgens de bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van boven de 90% naar vermoedelijk 51% tot 74% voor personen, geboren na 1970⁷. Deze dalende huwelijkskansen kunnen gezien worden als een belangrijke oorzaak voor het teruglopend aantal geboorten, omdat de huwelijksvruchtbaarheid zelf de laatste jaren betrekkelijk constant blijft en omdat de buitenhuwelijkse vruchtbaarheid weliswaar stijgt, maar op het geheel genomen toch (nog) geen groot aandeel levert⁸. Het is echter evenzeer mogelijk de dalende huwelijksfrequentie niet als oorzaak, maar als gevolg te zien van het dalend aantal geboorten, omdat mensen die geen kinderen wensen afzien van een huwelijk.

Tabel 2.6 Gemiddelde jaarlijkse mutaties in % van de aantallen van verschillende typen huishoudens en de verdeling in 1981

		Gemiddelde jaarlijkse toename (%)						1981	1981	1981	
		'30-'47	'47-'56	'56-'60	'60-'71	'71-'77	'77-'81	abs.	%	%	
									× 1000	huish.	pers.
Eenpersoons- huishouden	M	0.27	3.61	5.50	6.95	-0.02	11.85	415.4	8.1	3	
	V				4.59	4.01	6.64	736.9	14.3	5	
Gezinshuish. - volledig (gehuwd)	E	2.15	2.33	2.21	2.48	4.13	-0.31	1141.6	22.2	16	
	E + K				1.82	1.49	-0.16	2185.7	42.5		
	E + A	-0.84	-2.03	3.24	-1.44	-9.55	-7.01	20.2	0.4	66	
	E + K + A				-2.73	-10.38	-11.81	33.2	0.6		
- onvolledig	M + K	2.35	-1.60	0.73	1.28	1.49	8,12	292.1	5.7		
	V + K									5	
	M + K + A	-0.51	-4.84	-0.09	-1.60	1.56	2.81	23.2	0.5		
	V + K + A										
Niet gezins- huishoudens	M + A	0.44	0.00	2.47	0.25	13.99	13.71	188.6	3.7	5	
	V + A				0.43	6.98	1.91	100.0	1.9		
Alle huis- houdens		1.49	1.68	2.57	2.15	2.22	2.24	5155.1 ^{a)}	100	100	

Bron: Gebaseerd op: M.J.H. Ploegmakers en L.Th. van Leeuwen, *Huishoudens in Nederland: twee decennia verandering. Een statistische analyse over de periode 1960-1981*; Ministerie van VROM, januari 1985.

E: Echtbaar; K: Kind(eren); M: Man; V: Vrouw; A: Anderen.

^{a)} Incl. 18.200 huishoudens waarvan de samenstelling onbekend is.

Tabel 2.6 toont de jaarlijkse mutaties voor de verschillende huishoudensvormen vanaf 1930 en de verdeling in 1981. De *gehuwde gezinnen* vormen de grootste groep. Van de huishoudens behoort 66% tot dit type, dat 82% van het aantal in huishoudens levende personen omvat. Vrijwel alle gehuwde gezinnen zijn zelfstandig gehuisvest. Het aantal gezinnen, waarin ook niet-gezinsleden zijn opgenomen ('anderen'), daalt voortdurend, vooral gedurende het laatste decennium. Bij gezinnen moeten we bij inwonenden vooral denken aan inwonende familieleden en aan dienstpersoneel. Uit de gegevens kan worden afgeleid, dat de gezins-individualisering, althans voor zover het het wonen betreft, voltooid is. Het gezin is een zelfstandige eenheid geworden.

⁷ CBS, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1984-2035*; Staatsuitgeverij, 1985, blz. 26.

⁸ H. Moors, 'Stationaire bevolking in Nederland een fictie?'; *Demos*, 1e jaargang, nr. 9, 1985, blz. 69-71.

Tot het eind van de vijftiger jaren groeit het aantal gezinnen sneller dan of even snel als het totaal aantal huishoudens. Daarna begint de groei ervan achter te lopen op het gemiddelde en tussen 1977 en 1981 neemt het aantal gezinnen zelfs in absolute zin af. De afnemende huwelijksfrequentie en de stijgende echtscheidingsfrequentie doen hun invloed op het aantal gezinnen gelden, maar de meerderheidspositie wordt er niet door aangetast.

In het gehuwde gezin doet zich de afname van het aantal geboorten gelden. Een derde van de gehuwdenhuishoudens bestaat alleen uit een echtpaar. Een deel van de huwelijken blijft kinderloos. Gezinnen zijn eerder voltooid en gaan ook eerder uiteen door het zelfstandig worden van de kinderen. Daarbij komt de stijgende levensverwachting. De leegst-fase van gezinnen wordt langer. Vanaf 1960 ligt het groeipercentage van het aantal gehuwden zonder kinderen boven het gemiddelde groeipercentage van huishoudens, tussen '71 en '77 zelfs ver erboven. Vanaf 1977 neemt het aantal gehuwde gezinnen zonder kinderen evenals het totaal aantal gezinnen in absolute zin af.

Het 'traditionele' gezin als ideaaltipe bestaat uit man, vrouw en kinderen, waarbij de man optreedt als kostwinner en de vrouw thuis kinderen verzorgt. Lang niet alle gehuwde huishoudens voldoen aan dit ideaalbeeld. Het beleid is echter, zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, in belangrijke mate op dit ideaaltipe toegesneden. Om deze reden wordt hier een onderscheid gemaakt in ideaaltypische en niet-ideaaltypische gezinnen. Uitgaande van een globale schatting van de arbeidsmarktparticipatie van 10% bij gehuwde vrouwen met kinderen, komt het aantal 'traditionele' gezinnen op circa 60% van het totaal, zodat het aantal 'traditionele' gezinnen circa 40% van het totaal aantal huishoudens vormt.

De tweede omvangrijke groep huishoudens wordt gevormd door de *alleenstaanden*. In 1981 gaat het om 1.15 mln. huishoudens. Vanaf 1947 hebben de groeicijfers voor eenpersoonshuishoudens steeds duidelijk boven het gemiddelde gelegen. De laatste jaren liggen ze er zelfs ver boven, namelijk 8,2% per jaar tegenover 2,2% gemiddeld. Het aantal alleenstaanden is tussen 1947 en 1981 vervijfvoudigd, terwijl de bevolking van 20 jaar en ouder met slechts 60% toenam. De groei van het aantal alleenstaanden heeft verschillende oorzaken.

De grootste groep alleenstaanden bestaat uit de nooit-gehuwden (47% in 1981)⁹. Hun aandeel in het totale aantal stijgt zeer geleidelijk. De verlaging van de huwelijksfrequentie en de verhoging van de huwelijksleeftijd doen zich hier gelden. Volgens de CBS-prognose zal het aandeel van de (nog) niet-gehuwden in de totale bevolking eveneens blijven stijgen tot bijna 50% rond 2030¹⁰. Vanzelfsprekend zijn dergelijke prognoses met een grote onzekerheid omgeven.

De tweede belangrijke subgroep wordt gevormd door de verweduwen (40% in 1981). Zoals te verwachten zijn de verweduwen oververtegenwoordigd in de oudere leeftijdsgroepen. Door de stijgende levensverwachting, en omdat de levensverwachtingen van mannen en vrouwen verder uit elkaar lopen, zal het aantal verweduwen geleidelijk iets stijgen. Deze stijging wordt getemperd door de afnemende huwelijkskans en de toenemende echtscheidingskans¹¹.

De gescheiden personen vormen een veel kleiner deel van het aantal alleenstaanden, maar hun aandeel groeide van 6% in 1960 naar 12% van het aantal alleenstaanden in 1981¹². Op de langere termijn verwacht het CBS een verdere toename van het aantal gescheiden personen tot 11% van de totale bevolking in 2035. De gehuwde alleenstaanden zijn na de

⁹ M.J.H. Ploegmakers en L.Th. van Leeuwen, *Huishoudens in Nederland: twee decennia verandering*; Ministerie van VROM, 1985, blz. 139.

¹⁰ CBS, Bevolkingsprognose, op. cit., middenvariant.

¹¹ Ibid.

¹² M.J.H. Ploegmakers, L.Th. van Leeuwen, op. cit., blz. 139.

liberalisatie van de echtscheiding in 1971 en na de fase van gezinshereniging van de buitenlandse werknemers geleidelijk aan nagenoeg verdwenen.

De veranderende samenstelling van de populatie alleenstaanden weerspiegelt zich ook in de leeftijdsopbouw (zie tabel 2.7).

Tabel 2.7 Gemiddelde jaarlijkse mutaties in het aantal alleenstaanden naar leeftijd en de verdeling in 1981

	Jaarlijkse groei (%)		Verdeling 1981	Sekse-ratio (v/m)
	1960-1971	1971-1981		
jonger dan 30 jaar	9.60	5.24	23.1	1.078
30-44 jaar	10.42	5.48	15.1	0.702
45-64 jaar	2.62	3.25	20.8	2.033
65-74 jaar	4.92	3.86	21.4	4.455
75 jaar en ouder	4.43	6.56	19.6	3.350
Totaal	5.61	4.70	100	1.835

Bron: M.J.H. Ploegmakers en L.Th. van Leeuwen, *Huishoudens in Nederland: Twee decennia verandering*; Ministerie van VROM, 's-Gravenhage, januari 1985, blz. 27, 139.

Het aantal jongere alleenstaanden groeit sterker dan het gemiddelde. De hoge groeicijfers van voor 1970 kunnen veroorzaakt worden door de instroom van buitenlandse werknemers. Daarna zorgt de gezinshereniging voor een omgekeerd effect. Tussen 1971 en 1981 valt de sterke groei van het aantal hoogbejaarde alleenstaanden op.

Alleenstaanden hebben lange tijd relatief vaak niet zelfstandig gewoond. In 1960 woonde slechts de helft zelfstandig. In 1981 woont 87,5% zelfstandig ¹³.

De derde belangrijke groep huishoudens bestaat uit de *eenoudergezinnen*. Deze groep groeit de laatste jaren even snel als het aantal alleenstaanden. Eenoudergezinnen ontstaan vooral door echtscheiding en door verduwing. Het aantal vrouwelijke gezinshoofden in eenoudergezinnen is veel groter dan het aantal mannelijke. Dit komt enerzijds door de hogere kans op verduwing voor vrouwen, anderzijds doordat kinderen na een echtscheiding vaak bij de moeder blijven. De term éénoudergezin is enigszins misleidend, omdat ook ouders met alleen volwassen inwonende kinderen binnen de formele definitie vallen. Deze vormen 44% van het totaal aantal ¹⁴. Het grootste deel van de eenoudergezinnen wordt gevormd door verduwden, maar wanneer we de eenoudergezinnen met volwassen kinderen buiten beschouwing laten, is het aandeel van de verduwden veel lager.

De onderlinge verscheidenheid van eenoudergezinnen laat een verdeling in verschillende subgroepen toe (zie tabel 2.8). De eenoudergezinnen met jonge kinderen en zonder vaste partner voldoen het best aan de beeldvorming in het dagelijks spraakgebruik. Zij vormen de helft van het totaal aantal eenoudergezinnen. In deze groep 'echte' eenoudergezinnen zijn de gescheiden ouders in de meerderheid. Het grote aandeel van de verduwden verdwijnt, omdat zij vaak volwassen kinderen hebben (zie tabel 2.9). De overblijvende verduwden hebben meer kinderen dan de gescheiden eenoudergezinnen. Tweederde van de nooitgehuwden heeft slechts 1 kind.

Eenoudergezinnen in de beperkte definitie ontstaan vooral door echtscheiding. De jaarlijkse toename in het aantal echtscheidingen bedraagt tussen 1965 en 1982 circa 10%, hetgeen resulteert in een vervijfvoudiging. Rond 1972 is een sterk inhaaleffect waarneembaar na de liberalisering van de echtscheiding in 1971 (stijging met 29%). In latere jaren zakt de toename, maar stijgt weer rond 1980 tot circa 9.5% per jaar (zie tabel 2.10).

¹³ Ibid., blz. 141.

¹⁴ Ibid., blz. 21.

Tabel 2.8 Eenoudergezinnen volgens WBO 1981 (× 1000)

	Zonder anderen	Met anderen		totaal
		geen vaste partner	wel vaste partner	
alleen jonge kinderen	109	3	20	132
oude en jonge kinderen	40	2	2	43
alleen oude kinderen	124	6	3	133
Totaal	273	10	25	309

Bron: C. Kool, 'Echte en onechte eenoudergezinnen, een blik in de toekomst'; *Demos*, 1e jaargang, nr. 8, september 1985, blz. 57-59.

Tabel 2.9 'Echte' eenoudergezinnen naar burgerlijke staat en kindertal

	Abs × 1000	%	Aantal kinderen
verweduwd	36	23	2.4
gescheiden	91	59	2.0
gehuwd/verlaten	8	5	-
ongehuwd	19	13	1.7
totaal	154	100	2.0

Bronnen: K. van Gelder, *Eenoudergezinnen in cijfers*; NIMAWO, 1984, bladzijde 55, 58. WBO 1981 (zie tabel 2.8).

Tabel 2.10 Demografische en niet-demografische componenten in de echtscheidingstoename

	Jaarlijkse toename (%)	Demografische component	Niet-demografische component
1960-1965	1.8	89	11
1965-1970	10.7	20	80
1970-1975	14.3	11	89
1975-1980	5.1	11	89
1980-1982/83	9.5	-2	102

Bronnen: A. Aarts, *De betekenis van de ABW voor de scheidingspraxis*; Nijmegen, 1984. A. Vossen, 'Echtscheiding zal voorlopig blijven toenemen'; *Demos*, 1e jaargang, nr. 2, februari 1985, blz. 9-12.

In feite mocht op grond van demografie gedurende de laatste jaren een daling van het aantal echtscheidingen verwacht worden. Naarmate er in de toekomst minder gehuwd wordt, neemt ook de echtscheidingskans af. Deze wordt ten dele vervangen door de kans op het verbreken van een niet-huwelijkse relatie. Het CBS verwacht een stabilisatie van het aandeel van de gescheiden personen in de bevolking op circa 10% vanaf 2010. Het aandeel van de gehuwden blijft dalen tot circa 36% in 2020. Eenoudergezinnen zullen in de toekomst in toenemende mate ontstaan bij nooit-gehuwden getuige de stijging van de buitenechtelijke vruchtbaarheid. Hoeveel van deze categorie tot de 'echte' eenoudergezinnen zal behoren is moeilijk te zeggen. Kool komt tot een verwacht aantal 'echte' eenoudergezinnen van 367.000 in het jaar 2000. De jaarlijkse toename in het aantal komt daarmee op 5%¹⁵. Van Gelder verwacht als gevolg van de vorming van stiefgezinnen echter een stabilisatie van het aantal eenoudergezinnen¹⁶.

De groep van circa 300.000 huishoudens die nu nog resteert is een heterogeen geheel. Deze *niet-gezinshuishoudens* nemen vanaf 1970 sterk in aantal toe. Voor een belangrijk deel zijn het niet-huwelijkse of voor-huwelijkse samenlevingsvormen met een vaste partner. Rond het twintigste

¹⁵ C. Kool, 'Echte en onechte eenoudergezinnen, een blik in de toekomst'; *Demos*, 1e jaargang nr. 8, september 1985, blz. 57-59.

¹⁶ K. van Gelder, 'Gezinnen met één ouder; ontwerp van een typologie'; *Bevolking en gezin*, 1985, nr. 2, blz. 157-178.

jaar leven evenveel vrouwen gehuwd als ongehuwd samen; met dertig jaar is 80% van de vrouwen gehuwd, maar leeft nog 5% ongehuwd samen¹⁷.

Wanneer de vaste partnerrelaties buiten beschouwing worden gelaten, blijkt dat de op het eerste gezicht omgebogen trend van uittredende 'anderen' toch op de verwachte wijze wordt voortgezet. De vaste partnerrelaties laten zich in de CBS-statistiek niet in een van de geijkte categorieën indelen. Wat betreft woonsituatie komen ze overeen met gehuwden, wat betreft juridische status eerder met alleenstaanden. Als beleids-categorie nemen ze een tussenpositie in. Afhankelijk van de richting van de geldstroom overheid-burger worden ze bij de ene of de andere groep ingedeeld (zie hoofdstuk 4). Voor het aantal huishoudens en de omvang ervan is de ontwikkeling van niet-huwelijkse relatievormen van secundair belang. Dat betekent echter niet, dat het hier om uitwisselbare groepen zou gaan. In het vervolg zal een duidelijk verschil in oriëntatie blijken (zie paragraaf 2.5). Een duidelijk verschil is bijvoorbeeld de duurzaamheid van de relatie. De kans om de relatie binnen 5 jaar te beëindigen ligt voor samenwonenden 3 maal zo hoog als voor gehuwden¹⁸.

Naast het ongehuwd samenwonen zijn ook (nog op kleine schaal) andere woonvormen in opkomst, waarbij huishoudens en leefgemeenschap niet meer elkaar dekkende begrippen zijn. Sinds de jaren zestig is vooral door jongeren met nieuwe woonvormen geëxperimenteerd. Veel woon-groepen komen min of meer toevallig tot stand. Desondanks zijn deze groepen betrekkelijk homogeen wat betreft de motivatie voor het wonen in groepsverband. In de meeste groepen is een wisseling van samenstelling. Per jaar wordt in een groep gemiddeld 25% van de leden gewisseld. Naarmate de groepen minder toevallig tot stand komen zijn zij stabiel. De groepsleden zijn jong (gemiddeld ca. 25 jaar). Dit verklaart mede, dat de meesten ongehuwd zijn en dat kinderen schaars zijn in woon-groepen¹⁹.

In veel gevallen is het leven in een woongroep een tijdelijke overgangsfase voor jongeren die wel het ouderlijk huis verlaten hebben (bijv. voor studie of met het oog op zelfstandigheid), maar zich nog niet vastleggen op een leefpatroon voor langere termijn. Het vinden van een partner om mee samen te wonen of te huwen is vaak aanleiding om uit de woongroep te verdwijnen. De periode tussen het verlaten van het ouderlijk huis en het niet meer als alleenstaande wonen is betrekkelijk kort. Vanaf 18 jarige leeftijd begint een sterke tendens om het ouderlijk huis te verlaten. Op 24 jarige leeftijd woont nog 20% bij de ouders en leeft bijna 65% van de jongeren zelfstandig samen met een partner²⁰. Hoe marginaal woongroepen als leefvorm zullen blijven hangt af van de sociaal-culturele en economische ontwikkeling. Het feit dat de economische motivatie bij kraakgroepen van groot belang is, wijst erop, dat een langdurig stagnerende economie steeds meer individuen ertoe kan drijven dingen gemeenschappelijk te doen om hun leven betaalbaar te houden.

De toenemende frequentie van het alleenstaan biedt een voedingsbodem voor het ontstaan van woongroepen, waarin alle gradaties tussen individuele zelfstandigheid en behoren tot een groep tot hun recht kun-

¹⁷ CBS, *Onderzoek gezinsvorming 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

¹⁸ A. Klijn, 'Tussen aanloop en alternatief; het ongehuwd samenwonen vanuit empirisch oogpunt'; *Justitiële Verkenningen*, 12e jaargang, nr. 3, april 1986, blz. 259-287.

¹⁹ B. Goessen, P. van der Kar, *Wonen in groepsverband in Tilburg, een inventarisatie*; IVA, Tilburg, 1983.

A. Bertram, L. de Boer, I. van Vliet, 'Krakers wijzen de weg bij jongerenhuisvesting'; *Plan*, 1984, nr. 4, blz. 30-35.

H. Jansen, 'Een revolutionair alternatief op gewoon een handige oplossing?; Paradigmawisseling in de politieke cultuur?'; *Marge*, 7e jaargang, nr. 6, juni 1983, blz. 161-167.

²⁰ CBS, *De Nederlandse jeugd, een inventarisatie van statistische gegevens; Deel 5*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983.

nen komen. De geringe stabiliteit van woongroepen geeft de woongroep de kenmerken van een tijdelijke situatie tussen langduriger perioden van samenwonen en alleenstaan in.

Wanneer men de ontwikkelingen van de afgelopen 20 à 30 jaar beziet, lijkt het erop dat het gehuwde huishouden met thuiswonende kinderen en in mindere mate het gehuwde huishouden in het algemeen, aan kwantitatief belang inboet. De echtscheidingskansen liggen in de orde van 1 op 3 huwelijken. Andere huishoudensvormen, met name die van alleenstaanden, winnen aan kwantitatieve betekenis. Doordat de grotere huishoudens in aantal afnemen en doordat de kleine huishoudens (m.n. eenpersoonshuishoudens) in aantal sterk groeien vermindert geleidelijk de omvang van de huishoudens en neemt het aantal toe. Het trendrapport volkshuisvesting geeft een modelprojectie van de aantallen huishoudens tot het jaar 2000 ²¹. Tabel 2.11 geeft enkele uitkomsten van de prognose.

Tabel 2.11 De huishoudgrootte in procenten (1960-2000)

Jaar	1 + 2	3 + 4	5 en	totaal	Gem. huish. grootte
1960	36	37	27	100	3.50
1971	43	37	20	100	3.15
1977	48	38	14	100	2.89
1982	53	36	11	100	2.73
1985	54	37	9	100	2.64
1990	58	35	7	100	2.51
1995	62	33	5	100	2.42
2000	64	32	4	100	2.37

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en actualisering trendrapport volkshuisvesting*; 's-Gravenhage, januari 1985, blz. 42.

De gemiddelde grootte van een huishouden neemt af van 3.50 personen in 1960 tot 2.37 in 2000. Het proces van huishoudensverdunding, dat aanvankelijk snel verloopt, wordt vanaf de jaren tachtig vertraagd. Het totale aantal huishoudens groeit volgens de modelprojectie tot 6.3 mln. in 2000.

In het voorgaande is vooral een statische weergave gegeven van de diversiteit van huishoudensvormen. Weliswaar werden ontwikkelingen aangegeven, maar dit waren opeenvolgende transversale waarnemingen. In het aantal samenwoningen van bijvoorbeeld 5% van het aantal huishoudens komt niet tot uiting, dat een belangrijk deel van de bevolking ooit in een dergelijke situatie verkeert. Er is geen sprake van een subcultuur, maar eerder van een betrekkelijk brede spreiding over de bevolking van een verschijnsel dat voor velen van voorbijgaande aard is. Van de vrouwen, geboren tussen 1955 en 1959, heeft bijvoorbeeld op 22-jarige leeftijd 25% ooit samengewoond. Voor dezelfde leeftijdsgroep van 10 jaar eerder lag dit percentage op 6% ²². De situatie, waarin een individu verkeert, is steeds meer tijdelijk van karakter. Elk individu zal van steeds meer samenlevingsvormen ooit deel uitmaken.

Het oude patroon van de levenscyclus was betrekkelijk uniform. De huwelijkskans was hoog, voor mannen en vrouwen ruim boven de 90%. De kans op echtscheiding was gering en de kans op kinderloosheid vrij-

²¹ Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Trendrapport volkshuisvesting 1982*; Delft, 1983.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toetsing en actualisering Trendrapport volkshuisvesting*; 's-Gravenhage, 1985.

²² CBS, *Onderzoek gezinsvorming*, op. cit.

wel beperkt tot de biologische waarde. Zelfs de leeftijd waarop gehuwd werd lag binnen vrij beperkte grenzen. Alleenstaanden waren derhalve nog-niet-gehuwden of verweduwde gehuwden. De nog-niet-gehuwden leefden doorgaans in het ouderlijk huis, vanwaaruit de meesten direct in het huwelijk traden. Voor zover men niet huwde bleef men vaak in het ouderlijk gezin opgenomen.

In het nieuwe patroon is uniformiteit veel minder aanwijsbaar. Sommigen sluiten vanuit het ouderlijk huis een huwelijk, anderen wonen eerst enige tijd samen en weer anderen wonen enige tijd op zichzelf of in een woongroep. Zowel huwelijken als samenwoningen worden vaker ontbonden. Er ontstaan opnieuw alleenstaanden of eenoudergezinnen. In veel gevallen is deze situatie slechts tijdelijk, omdat een nieuw huishouden gevormd wordt met een vaste partner of omdat een nieuw huwelijk gesloten wordt²³. Van de vrouwen die in 1982 tussen de 33 en 37 jaar waren, had 21% al twee of meer overgangen in de leefsituatie meegeemaakt (d.w.z. gaan samenwonen, huwen, beëindiging van huwelijk of samenwoning, omzetten van samenwoning in huwelijk). Van de totale groep had 3% al drie of meer overgangen gemaakt. Voor de generatie die tien jaar later geboren is, gelden op 23-27 jarige leeftijd zelfs al iets hogere cijfers²⁴. De grote verschillen tussen de cohorten met tien jaar verschil in geboorteperiode doen vermoeden, dat het hier niet of niet alleen gaat om een periode in de levenscyclus, die gekenmerkt wordt door een relatief grote instabiliteit, maar ook om betrekkelijk snelle veranderingen in de wijze waarop opeenvolgende cohorten hun leven inrichten.

Anthonissen schat, dat circa 10% van de minderjarigen niet deel uitmaakt van een gewoon twee-oudergezin, maar in uiteenlopende andere situaties verkeert, waarvan het eenoudergezin en stiefgezin de belangrijkste zijn²⁵. Het CBS verwacht, dat 20% van de huidige jongeren ooit deel zal uitmaken van een eenoudergezin²⁶. Langeveld komt op basis van een zeer grove becijfering op 45% van de bevolking die ooit een relatie verbreekt (huwelijk of samenwoning)²⁷. Op basis daarvan verwacht zij een ontwikkeling in de richting van serie-monogamie. Zij baseert deze verwachting op de blijvende populariteit van de twee-relatie en een toeneming van de frequentie waarmee die relatie verbroken wordt. Het CBS gaat ervan uit dat deze twee-relaties voor een meerderheid uit één of meer huwelijken zullen bestaan. De kans op een eerste huwelijk blijft waarschijnlijk boven de 60%. Een groeiende minderheid zal aan die twee-relatie een andere vorm geven. Het samenwonen zal in toenemende mate niet alleen voorafgaan aan een huwelijk, maar een blijvend alternatief ervoor vormen.

²³ L.Th. van Leeuwen, *Veranderende leefvormen en individuele levensloop in sociaal demografisch perspectief*; Paper t.b.v. de Vlaams-Nederlandse Studiedagen voor Sociologen en Anthropologen, 3 en 4 april 1986, VU, Amsterdam.
(Ter illustratie zou een 'typische levenscyclus' er zo uit kunnen zien. Na de echtscheiding van A's ouders maakt hij tot zijn 18e jaar deel uit van het huishouden van zijn moeder. Vervolgens gaat hij op kamers wonen om te studeren. Na enige tijd trekt een vriendin bij hem in. Nadat deze relatie eindigt leeft A enkele jaren in een woongroep, tot hij opnieuw, nu een vriend, ontmoet. Deze relatie is van korte duur. Na een periode van alleen wonen ontmoet hij de ware liefde, met wie hij na 3 jaar samenwonen in het huwelijk treedt. Hun eerste kind is dan al geboren. Een tweede kind volgt en de echtscheiding als A 36 is. Zijn zoon blijft bij hem wonen. Na verloop van tijd betreft hij met een gescheiden vrouw met 2 kinderen, 2 naast elkaar liggende woningen. De burens vragen zich af wat ze met elkaar hebben. Een huwelijk komt er niet meer van.)

²⁴ CBS, *ibid.*

²⁵ K. Antonissen, 'De betekenis van het gezin voor jongeren'; *Jeugd en samenleving*, mei 1985, blz. 323-333.

²⁶ CBS, *De leefsituatie van de Nederlandse jeugd van 13-24 jaar 1978; Deel 4*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

²⁷ H.M. Langeveld, *Binding in Vrijheid*; Sociale en culturele studies-6, SCP, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985, blz. 31.

Samenvattend kan men stellen, dat de pluriformiteit in de huishoudensstructuur geleidelijk verder zal toenemen. Daarbij moet worden aangetekend, dat de huishoudensstructuur in het verleden eveneens betrekkelijk pluriform was. Er zijn oude typen verdwenen (bijv. inwonende familieleden); nieuwe typen hebben hun plaats ingenomen. De nieuwere typen onderscheiden zich van de oudere, doordat zij uit de marge treden en als volwaardig alternatief gaan gelden.

Weliswaar blijft het huwelijk voorlopig nog de meest voorkomende vorm, maar het traditionele huwelijk, in de zin van een gehuwd paar met thuiswonende kinderen, omvat slechts 40% van het totaal aantal huishoudens. Het aandeel van alleenstaanden, eenoudergezinnen, samenwonenden en woongroepen in het totaal van het aantal huishoudens is voor elk van de groepen nog beperkt. Het meest opmerkelijk zijn de groeicijfers van deze huishoudensvormen. De veranderingen kunnen niet alleen als cultureel worden beschouwd. Een belangrijk deel van de alleenstaanden blijkt bijvoorbeeld te bestaan uit verweduwen. De verjonging van de populatie alleenstaanden wijst daarentegen wel op een culturele verandering.

Afgezien van de oorzaken is de pluriformiteit als verschijnsel duidelijk zichtbaar, niet alleen in transversale, maar ook in longitudinale zin. Elke huishoudensvorm heeft zijn eigen specifieke eigenschappen van bijvoorbeeld huisvesting en inkomensverwerving. De overheid zal derhalve op deze pluriformiteit moeten inspelen. Een extra probleem daarbij is, dat veel van het gebeuren zich aan de waarneming onttrekt, zowel omdat het niet gemeten wordt in de gebruikte categorieën als omdat de situaties zich frequenter dan voorheen wijzigen.

2.4 Romantisering en isolatie

Zoals in elk tijdperk is men ook in het onze geneigd de normen van het moment te verabsoluteren. Men zou gaan geloven, dat primaire relaties altijd op liefde gebaseerd waren en dat het gezin altijd al de hoeksteen van de samenleving was. In een niet zo ver verleden waren huishoudens vooral gebaseerd op pragmatisch-economische overwegingen. Affectie speelde slechts een bijkomende rol. Hoewel nu aan de affectie een onbetwiste hoofdrol toevalt in het ideaalbeeld van primaire relaties, blijven pragmatisch-economische elementen eveneens een rol spelen.

In de periode voor de industriële revolutie was de omvang en samenstelling van huishoudens afhankelijk van de sociale positie. Hoe hoger de welvaart en sociale positie, des te omvangrijker en complexer was het huishouden. Armoede bracht mee, dat slechts weinig kinderen en bloedverwanten een plaats in het gezin hadden. Kinderen gingen op jonge leeftijd elders in loondienst, bijvoorbeeld als dienstpersoneel bij meer welgestelde families. De huishoudens op het platteland waren in het algemeen complexer dan de stedelijke. Vaak behoorden hier ongetrouwde broers en zusters en bejaarde grootouders tot het gezin, ook weer afhankelijk van de welstand. In grote delen van Nederland was het kerngezin echter al vroeg het dominante gezinstype²⁸.

Binnen de huishoudens bestond weinig privacy; zowel de ruimte ervoor als de behoefte eraan ontbrak. De huishoudingen waren eerder bedrijfseconomische dan affectieve eenheden. De strijd om het bestaan maakte het noodzakelijk individuele belangen ondergeschikt te maken aan de belangen van de grotere groep: het huishouden, de familie, de ge-

²⁸ G.A. Kooy: *Het modern westers gezin, een inleidende gezinssociologische beschouwing*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1977.

E. Shorter: *De wording van het moderne gezin*; Ambo, Baarn, 1975.

H.F.M. Peeters, 'Gezin en huwelijk; enkele lijnen van vroeger naar nu'; in: R.A. de Moor, G.A.B. Frinking, H.F.M. Peeters e.a., *Huwelijk en gezin*; Ambo, Baarn, 1985, blz. 33-36.

meenschap. Familie, buurt en kerk (in volgorde van belangrijkheid) vormden de kernverbanden, waarbinnen het gezin was ingekaderd. De strenge gemeenschapscontrole waarborgde stabiliteit. Ook de band tussen echtgenoten was in de eerste plaats een functionele en pas later een affectieve. Partners werden beoordeeld op hun economische waarde in termen van vermogen en produktiviteit.

Tegen het eind van de 18e eeuw begonnen gevoelens een grotere rol te spelen bij de keuze van een huwelijkspartner. De romantiek deed zijn intrede. De goedbedoelde bemoeienis vanuit de gemeenschap werd nu ook als een last ervaren. Men wilde niet langer zijn privé-ontplooiing (als paar) geheel ondergeschikt maken aan de belangen van de gemeenschap. De industriële revolutie zorgde tevens voor een trek naar de steden en een grotere mobiliteit, waardoor het regulerend vermogen van de gemeenschap afnam. Zowel de partnerkeuze als het latere gehuwd zijn ontrokken zich in toenemende mate aan de publieke sfeer. Rond het kerngezin werd een muur van privacy opgetrokken opdat men zoveel mogelijk zijn eigen weg zou kunnen gaan. Naast de economische waarde van de echtgenoten komt geleidelijk aan de kameraadschappelijkheid meer belang toe. Het huishouden begint te veranderen van een bedrijfseenheid in een consumptie-eenheid. De betaalde arbeid verplaatst zich naar buitenshuis. De huishoudelijke produktie wordt steeds meer produktie ten behoeve van het eigen huishouden. Naarmate arbeidskrachten relatief duurder worden en de inkomensverschillen verder verkleinen, slinkt de groep die het zich kan permitteren dienstpersoneel in huis te hebben. De gezinsprivacy nadert hiermee zijn voltooiing. Het gezin bestaat nu uit ouders en kinderen; anderen nemen een steeds marginalere plaats in.

Vele factoren zorgden er samen voor, dat het gezin (c.q. huishouden) van een geïntegreerd instituut binnen de gemeenschap werd tot een geïsoleerd atoom binnen een steeds ingewikkelder en veelvormiger maatschappij. Het gezin vertegenwoordigde de veilige haven, de binnenwereld tegenover een steeds vijandiger en moeilijker buitenwereld. Voor het bevorderen van de veiligheid van de binnenwereld was het buitensluiten van de buitenwereld van belang. De nadruk op de gezinsprivacy komt ten dele hieruit voort. Juist in de privésfeer worden de eigen ontplooiingsmogelijkheden gezocht. De buitenwereld wordt daarentegen steeds formeler en rationeler. Volgens sommigen gaat die wens tot eigen ontplooiingsmogelijkheden vooral in hedonistische richting, volgens anderen is het eerder een zoeken naar authenticiteit en autonomie.

De tegenstelling tussen het in de inleiding aangeduide proces van rationalisering en het hier beschreven proces van romantisering en isolatie is niet onverklaarbaar. Het rationaliseringsproces speelt zich af door de gehele maatschappij heen. De romantisering van de privérelaties kan worden gezien als een reactie hierop. De functionele relaties (vaak gebaseerd op ruil) ontwikkelen zich dus langs een andere weg dan de affectieve relaties. Ook binnen een intieme relatie kan echter een affectieve en een functionele band onderscheiden worden (zie 2.5).

Het proces van isolatie van het huishouden heeft een aantal gevolgen. Door de toegenomen isolatie wordt de sociale controle van buitenaf geringer. Steeds meer gaat behoren tot de eigen privacy en tot de eigen keuzen. De tolerantie ten aanzien van wat zich achter de voordeur afspeelt, wordt groter. Daarmee wil niet gezegd zijn dat nu alles is toegestaan. Op sommige terreinen ontstaan nieuwe normen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van geweld tussen huisgenoten, maar het effectueren van die (deels nog niet geïnternaliseerde) normen wordt bemoeilijkt door de heiligheid van de privésfeer. Een ander gevolg van de toegenomen isolatie van huishoudens is, dat men voor de bevrediging van zijn sociale behoeften in toenemende mate op alleen dat huishouden is aangewezen. Tegelijkertijd worden huishoudens kleiner, zodat op steeds minder medemensen steeds hogere verwachtingen geprojecteerd worden. Want niet alleen wordt de buitenwereld rationeler; door de toegenomen welvaart worden ook de materiële onzekerheden vervangen

door immateriële en worden materiële verwachtingen aangevuld met immateriële verwachtingen.

Niet in de laatste plaats wordt een hoge hypotheek op het primaire leefverband gelegd, doordat een voorbeeld voor een 'juist' gedragsrepertoire steeds meer ontbreekt. De leefsituatie van de vorige generatie was dermate verschillend, dat deze niet echt meer als voorbeeld kan dienen. Onder andere door de welvaartsstijging na de oorlog, door de mechanisatie van het huishouden en door het beschikbaar komen van voorbehoedsmiddelen is de situatie sinds de oorlog sterk gewijzigd. Er ontstonden andere normen met betrekking tot de opvoeding van kinderen, de rolverdeling en gezagsverhouding tussen partners en de beroepsarbeid van vrouwen. Via een baan(tje) hebben veel vrouwen een directe toegang tot de rest van de samenleving gekregen. Het is echter de vraag of het gezin hierdoor ook meer open binnen de maatschappij staat. De leefsituatie van de eigen generatie is afgeschermd door de vergaande privacy van huishoudens en kan slechts in beperkte mate als voorbeeld dienen. Er zijn in mindere mate voorgevormde rollen; over verwachtingen moet meer worden gediscussieerd en onderhandeld. Dit eist vaardigheden die nog niet op grote schaal verspreid zijn en bovendien een wederzijdse onafhankelijkheid. Deze onafhankelijkheid is voor veel vrouwen problematisch en daarmee volgens Langeveld ook het ingang vinden van het onderhandelingsmodel²⁹.

De tamelijk grove schets uit de vorige alinea's verdient enige uitwerking. Eerst wordt aandacht besteed aan de toegenomen tolerantie. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de toegenomen sociale isolatie. Ten slotte zal aandacht worden besteed aan de veranderende rolpatronen.

2.4.1 Tolerantie

De tolerantie ten aanzien van patronen die afwijken van het traditionele huwelijk is duidelijk toegenomen. Echtscheiding en bewuste kinderloosheid zijn vrijwel volledig geaccepteerd geraakt zij het, dat de acceptatie van echtscheiding sinds 1980 iets terugloopt. Ook het ongehuwd blijven is meer aanvaard geworden (zie tabel 2.12). De grootste veranderingen hebben zich hier al in het begin van de jaren zeventig voltrokken.

Tabel 2.12 Oordelen met betrekking tot huwelijk (%)

	1965	1975	1980	1986
- Kan bewuste kinderloosheid bij echtpaar billijken	22	70	79	86 a)
- Echtscheiding gewenst of begrijpelijk bij een slecht huwelijk als nog kinderen thuiswonen	52	91	94	92
- Gehuwden zijn in het algemeen gelukkiger dan ongehuwden: niet mee eens	40	65	75	79

Bron: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986, blz. 379.

a) 1985.

De acceptatie van niet-gehuwde samenlevingsvormen is van recente datum. Alleen al het feit, dat pas vanaf 1980 vragen hierover in het onderzoek Culturele veranderingen van het SCP zijn opgenomen, wijst hierop. Alternatieve samenlevingsvormen worden door slechts een minderheid afgekeurd. De meerderheid keurt de betreffende vorm goed of neemt

²⁹ H.M. Langeveld, op. cit., blz. 128.

Tabel 2.13 Oordeel over een aantal nieuwe samenlevingsvormen 1980-1985 (procenten)

Keurt goed/kan niet schelen	1980	1983	1985
Samenwonen als voorbereiding op huwelijk	80	83	86
Samenwonen zonder dat men wil trouwen	67	72	75
Samenwonen in commune	47	49	59
Centraal wonen	62	65	76
Samenwonen van homoseksueel/lesbisch paar	83	79	84
Als alleenstaande wonen	98	98	98
LAT-relatie	86	88	87

Bron: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 380.

een neutraal standpunt in, hetgeen eveneens wijst op tolerantie. Alleen de commune-vorm wordt nog door bijna de helft van de ondervraagden afgewezen. In alle gevallen neemt de tolerantie tussen 1980 en 1985 toe. Samenwonen (vooral als voorbereiding op een huwelijk) en LAT-relaties zijn duidelijk meer geaccepteerd dan vormen van groepswonen. Uiteraard betekent goedkeuring of een neutraal standpunt niet, dat men ook zelf voor de betreffende leefvorm zou kiezen. Voorlopig lijkt een ruime meerderheid de voorkeur te geven aan relatievormen met een vaste partner³⁰. De verandering die vooral heeft plaatsgevonden is, dat men anderen in mindere mate de eigen normen wil of kan opleggen: de leefvorm is een privé-aangelegenheid geworden, evenals de keuze voor kinderen, echtscheiding enzovoort. Overigens moet aan de absolute cijfers uit de tabellen 2.12 en 2.13 niet teveel waarde worden gehecht. Betrouwbaar is vooral de verschuiving van de opinies in de loop van de tijd.

Uit de tolerantie ten aanzien van leefvormen mag niet worden afgeleid, dat een normloosheid zou ontstaan. Op tal van punten poogt de buitenwereld het isolement van het gezin te doorbreken. Incest en geweldpleging tussen gezinsleden zijn de laatste jaren uit de taboesfeer gehaald. Daarmee is een einde gekomen aan de stilzwijgende tolerantie ervan. De brievenrubrieken van damesbladen bieden een duidelijk beeld van veranderende, niet van verdwijnende normen. Waar in de jaren vijftig onderdanigheid en inschikkelijkheid werd voorgeschreven, worden deze waarden in de jaren zeventig en tachtig duidelijk afgewezen. Veel van de invloeden zijn afhankelijk van de sociale omgeving waarin men verkeert. Een gehuwde vrouw kan zowel met beroepsarbeid als met het zich onthouden van beroepsarbeid afkeuring oogsten, afhankelijk van haar sociale omgeving.

Er is een pluriformering van normenpatronen aan het ontstaan. De door de betrokkenen gevoelde tolerantie komt ten dele voort uit het overeenkomen van de eigen waarden en normen met die van de directe omgeving. Daarbij treedt een wisselwerking op: men vormt zijn waarden en normen naar zijn omgeving, en vormt zijn omgeving naar zijn waarden en normen. De sociale omgeving is immers minder dan voorheen een constante factor.

2.4.2 Isolatie

Door de toenemende isolatie van het huishouden is het geluksgevoel meer afhankelijk geworden van de privésituatie. Sommige voegen daaraan de stelling toe, dat de omringende maatschappij verkild zou zijn. De samenhang tussen 'geluk' en 'huwelijkstevredenheid' is tussen 1948 en 1970 twee maal zo sterk geworden. Daarna is die samenhang echter weer

³⁰ NIDI, *Relatievormen in Nederland. Een verkennend onderzoek*; intern rapport nr. 28, Voorburg, 1984.

verminderd ³¹. Het is niet alleen het isolement dat hiervoor verantwoordelijk gesteld kan worden, maar ook het toenemend gewicht dat men toekent aan de kwaliteit van de sociale relaties. Vrijwel alle onderzoekers signaleren een duidelijk verband tussen de leefvorm enerzijds en eenzaamheid en geluk anderzijds. Deze factor blijkt van veel groter belang dan bijvoorbeeld de leeftijd of de woonomgeving. Alleenstaande ouders worden significant vaker aangetroffen onder mensen die niet tevreden zijn met hun contacten ³². Ook Jol signaleert een mindere mate van geluk en tevredenheid en een hogere mate van eenzaamheid bij alleenstaanden. Zij ziet echter tevens een positieve ontwikkeling met betrekking tot de tevredenheid over vrienden en kennissen, de sociaal-economische positie en de vrijetijdsbesteding. De verschillen die hier tussen alleenstaanden en andere Nederlanders bestonden, zijn in 1983 verdwenen. Maar de totale alleenstaandengroep blijft in welbevinden achter op het welbevinden van de gemiddelde Nederlander ³³. Voor ouderen is vooral een recente verweiding een belangrijke verklaring voor eenzaamheid ³⁴. De achterstand in welbevinden die alleenstaanden hebben ten opzichte van samenwonenden met kinderen is tot 1980 niet verminderd. In tegenstelling tot de alleenstaanden is het welbevinden van ongehuwden iets toegenomen, maar niet sterker dan bij gehuwden. Ook het welbevinden van gescheidenen is iets toegenomen, hetgeen Jol toeschrijft aan een selectieproces van huwelijken en een grotere acceptatie van echtscheidingen ³⁵.

Veenhoven noemt een aantal mogelijke verklaringen voor het feit dat alleenstaanden minder gelukkig zijn dan gehuwden. De verklaring, dat alleenstaanden een negatief stigma zouden hebben en zo een negatief zelfbeeld zouden ontwikkelen, wijst hij af. De mate van acceptatie is immers juist groter geworden. Ook de verklaring dat alleenstaanden een negatieve selectie van de bevolking zouden vormen, laat zich niet onderbouwen. Veenhoven meent, dat persoonlijke warmte en geborgenheid tegenwoordig moeilijk te vinden zijn buiten de context van een samenwoningsrelatie. De omgang van mensen op straat, op het werk enzovoort zou veel afstandelijker zijn dan vroeger. Het gevolg is volgens hem, dat mensen in toenemende mate aangewezen zijn op die ene samenwoningsrelatie voor hun geluk. Anderzijds verschaalt door het zich terugtrekken in de nauwe samenwoningsrelatie het publieke leven nog meer, zodat het contrast groter wordt ³⁶. Wellicht is het echter ook zo, dat meer waarde wordt gehecht aan diepgaande relaties dan vroeger. De oppervlakkiger contacten in het openbare leven verliezen daarmee aan relatieve waarde.

Jol draagt een aantal structuurveranderingen aan als verklaring voor de ontwikkeling in het welbevinden van alleenstaanden. Hun sociaal-economische positie is verbeterd, maar de eenzaamheidsgevoelens zijn in 1983 toegenomen. De toegenomen tevredenheid van alleenstaanden en hun betere sociaal-economische positie schrijft zij toe aan de veranderende samenstelling van de populatie alleenstaanden. Hun gemiddelde leeftijd daalde tussen 1974 en 1983 met vier jaar en het aandeel van de nooit-gehuwden is gestegen ten opzichte van het aandeel van de verweeduwen ³⁷.

³¹ R. Veenhoven. 'De mythe van de vrolijke vrijgezel'; *Intermediair*, 19e jaargang, nr. 26, 1 juli 1983.

C. Jol, 'Vrij.....gezellig? Veranderingen in welzijn bij alleenstaanden, 1974-1983'; *Bevolking en gezin*, 1984, nr. 3, blz. 249-262.

³² J. de Jong-Gierveld, *Eenzaamheid, een meersporig onderzoek*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1984.

³³ C. Jol, op. cit.

³⁴ L. Thijssen, 'Sociale relaties en eenzaamheid bij ouderen'; *Mens en Maatschappij*, 58e jaargang, nr. 3, 1983, blz. 271-284.

³⁵ CBS, *Sociaal Cultureel Kwartaalbericht*, 6e jaargang, nr. 1, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 12-20.

³⁶ R. Veenhoven, op. cit.

³⁷ C. Jol, 'Liever samen dan alleen? Veranderingen in levensomstandigheden en welbevinden van alleenstaanden, 1974-1983'; *CBS-Select 3*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985, blz. 171-184.

Het is duidelijk, dat een belangrijk deel van de achterstand in welbevinden van alleenstaanden moet worden toegeschreven aan het gebrek aan mogelijkheden tot betekenisvolle contacten in het dagelijks leven buiten het gezin, mede als gevolg van de geslotenheid van de gezinsstructuur. De meest recente ontwikkelingen (sinds ca. 1974) wijzen erop, dat alleenstaanden iets van hun achterstand inlopen. Dat zou erop kunnen wijzen, dat de door Veenhoven veronderstelde 'verkillig' niet verder doorzet. Enerzijds kan dit worden toegeschreven aan het toenemend aantal alleenstaanden, waardoor de ontmoetingskans tussen alleenstaanden stijgt. Anderzijds is het denkbaar (maar niet aangetoond), dat samenwoningsrelaties iets minder gesloten worden.

Uit het bovenstaande mag niet geconcludeerd worden, dat samenwonenden een onproblematisch leven leiden. Veenhoven meent, dat meer mensen dan vroeger een intieme relatie hebben en dat deze over het algemeen van betere kwaliteit is dan vroeger. Door het grotere aantal echtscheidingen is de doorstroming van huwelijken immers groter en selecteren de betere huwelijken zich zelf uit³⁸. Maar de wijze van met elkaar omgaan is niet gemakkelijker geworden. Door het totaal op elkaar aangewezen zijn is het huwelijk ook een bron van conflicten. Kort gezegd komen deze conflicten voort uit het feit, dat in het meer pragmatische huwelijk weliswaar hoge eisen werden gesteld aan de gedragingen, maar veel minder aan de motivatie en de gedachten. In het romantische huwelijk moet nog steeds veel gedaan worden, maar het moet ook nog uit liefde gebeuren, er moet over gecommuniceerd worden en het moet voortkomen uit een eerlijke en open opstelling tegenover elkaar.

In het relatietype, dat wij hier het burgerlijk huwelijksideaal zullen noemen, is het huwelijk een hechte onderlinge band, waarin twee individuen als het ware versmelten. Er zijn vrijwel geen grenzen aan de onderlinge betrokkenheid. Het is van groot belang, dat de partners altijd open en eerlijk tegenover elkaar staan. Conflicten moeten zoveel mogelijk worden vermeden, al kunnen ze soms een verhelderende werking hebben. Ze zijn echter bedreigend, omdat ze afbreuk kunnen doen aan het ideaal van de 'wij-gemeenschap'. In principe moet de partner in alle sociale behoeften voorzien. De relatie is in hoge mate exclusief. Eigen vrienden van één van de partners worden eerder als een bedreiging van de gezinseenheid gezien dan als iets positiefs. Intimiteit in dergelijke contacten, en zeker seksuele intimiteit, moet vermeden worden. Sociale relaties worden als paar onderhouden, als een 'wij-gemeenschap' die contact onderhoudt met een andere 'wij-gemeenschap'. Van der Avort vond een dergelijk ideaalbeeld rond relaties terug bij een groot deel van de gehuwden in zijn onderzoek³⁹. Men zou haast zeggen dat een zo grote gerichtheid op elkaar wel tot frustraties bij de betrokkenen moet leiden.

Volgens het moderne huwelijksideaal richten partners zich meer individueel op de buitenwereld. Hierdoor vermindert weliswaar de kans op frustratie van ontplooiingsmogelijkheden, maar de kans stijgt, dat zich problemen voordoen bij de afbakening tussen het persoonlijke en het gemeenschappelijke. De kans op conflicten stijgt, omdat minder van te voren is vastgelegd wat de wederzijdse verwachtingen zijn. Dergelijke relaties zijn eveneens gebaseerd op een grote, maar hier niet onbegrensde onderlinge betrokkenheid.

In zowel het burgerlijk ideaalbeeld als het meer moderne is de relatie in hoge mate gebaseerd op emotionele gevoelens voor elkaar. Shorter

³⁸ L. de Wolff, 'Ruut Veenhoven: Het geluk is gedemocratiseerd'; *Intermediair*, 20e jaargang, nr. 27, 6 juli 1984.

³⁹ A.J.P.M. van der Avort, *Twee-relaties: van stilzwijgend instituut tot kwetsbaar contract*; Katholieke Hogeschool Tilburg, augustus 1985.

merkt op, dat de man-vrouw-relatie sinds de zestiger jaren aanmerkelijk geërotiseerd is. Voordien was deze relatie volgens hem vooral gebaseerd op de moederliefde voor de opgroeiende kinderen en de vaderlijke verantwoordelijkheid voor de welvaart van het gezin. De affectie van moeder naar kinderen werd van de eerste plaats verdrongen ten gunste van de affectie tussen de echtelieden. De cijfers van het SCP met betrekking tot de aanvaardbaarheid van echtscheiding in verband met de aanwezigheid van kinderen, wijzen erop, dat de door Shorter in Amerika gesignaleerde ontwikkeling ook in Nederland zou kunnen gelden. Vond in 1965 nog bijna de helft van de ondervraagden een echtscheiding ontoelaatbaar als er nog kinderen thuiswoonden (89% vond het ongewenst), in 1986 vond nog slechts 8% zo'n echtscheiding ontoelaatbaar ⁴⁰.

Deze cijfers illustreren dat de primaire waarde van het gezin als broedplaats aan betekenis verliest ten gunste van de opvatting dat het gezin voor alles de vorm moet zijn van een emotioneel bevredigende verbintenis. Vanzelfsprekend wordt daaraan de opvatting toegevoegd, dat een slecht huwelijk het pedagogisch klimaat ongunstig beïnvloedt. Deze ongunstige invloed werd evenwel eerder van minder belang geacht. Feitelijk onderstreept een dergelijke opvatting eens te meer het belang van een (emotioneel) goed huwelijk. Shorter meent zelfs, dat de erotiek een sterk destabiliserende factor is. Hij verbindt er de conclusie aan, dat daardoor 'de kansen dat het gezin niet bijeen blijft nu kolossaal hoog (dreigen) te worden' ⁴¹.

Ten slotte kan de verhoging van de welvaart ertoe hebben bijgedragen, dat de meer immateriële problemen sterker voor het voetlicht komen. Bij een geringere welvaart wordt het gebrek aan welvaart eerder als een probleem gezien en kunnen gevoelens van onwelzijn hierop worden geprojecteerd. Bij een hogere mate van welvaart worden andere problemen meer zichtbaar en kan een gevoel van onwelzijn in mindere mate aan materieel gebrek worden toegedicht. De verklaring voor het onwelzijn wordt hierdoor meer in het mentale vlak getrokken. Een toenemende welvaart draagt bij tot een meer romantische gerichtheid op sociale relaties; de emotionele betekenis ervan komt sterker naar voren. Maar de problemen worden daar niet kleiner door. Het grote aantal echtscheidingen wijst hierop. Het aantal echtscheidingen neemt niet zozeer toe door een verminderde waarde die aan het huwelijk zou worden gehecht, maar doordat die ene partner niet voldoet aan het juist te hoog gestelde huwelijksideaal ⁴². Kooy stelt, dat de echtscheidingen slechts de top vormen van de berg huwelijksongeluk: 'er zijn vandaag de dag in Nederland tienduizenden huwelijken, die niet op het punt van ontbinding staan, maar waarbinnen de partners elkander en hun eventuele kinderen ernstig frustreren in hun behoefte aan zelfontplooiing en geborgenheid' ⁴³. De verhouding tussen het aantal echtscheidingen en het aantal door de partners zelf als duidelijk ongelukkig geïndiceerde huwelijken ligt in zijn onderzoek op 1:4,5. Het onderzoek laat niet zozeer een ontwikkeling ten goede of ten kwade zien tussen 1967 en 1983, maar een verandering van probleemvelden. De omvang van de problemen toont duidelijk de kwetsbaarheid van het huwelijk.

2.4.3 Rolpatronen

Het traditionele gezinsmodel is gebaseerd op duidelijke, voorgevormde sekse-rollen. Deze beperken zich niet tot het gezin alleen, maar hebben

⁴⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1986*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986, blz. 379.

⁴¹ E. Shorter, op. cit., blz. 290.

⁴² L. Wens, 'De toegenomen kwetsbaarheid van het huwelijk: echtscheiding in sociocultureel perspectief', *Tijdschrift voor Sexuologie*, 9e jaargang, nr. 2, 1985, blz. 87-97.

⁴³ G.A. Kooy, *Huwelijkswelagen in Nederland, een vergelijking tussen 1967 en 1983*; Landbouwhogeschool Wageningen, 1984, blz. 94.

een algemenere gelding. Zo wordt de zorg voor ouderen bijvoorbeeld verwacht van een ongehuwde dochter, maar zelden van een ongehuwde zoon. De sterk normerende werking van de rolpatronen is verminderd. De maatschappelijke tolerantie voor roldoorbrekende activiteiten is toegenomen. Verzorgende mannen en betaald werkende vrouwen worden in mindere mate met afkeuring gezien. Doorbreking van rollen wordt zelfs op vrij grote schaal wenselijk geacht. De opinie, dat man en vrouw betaalde en onbetaalde arbeid gelijk onder elkaar moeten verdelen kan rekenen op de groeiende meerderheid van instemmers. Een zeer ruime meerderheid (80 à 90%) legt de verantwoordelijkheid voor huishouden en kinderverzorging bij zowel man als vrouw⁴⁴. Deze op algemeen niveau geformuleerde normen zijn evenwel betrekkelijk vrijblijvend. Op meer concreet niveau vermindert de progressiviteit aanzienlijk. Van de ondervraagden vindt 31% beroepsarbeid van gehuwde vrouwen met schoolgaande kinderen bezwaarlijk en niet minder dan 68% vindt beroepsarbeid bezwaarlijk wanneer er kinderen naar een crèche zouden moeten⁴⁵. Daarbij moet worden aangetekend, dat de bezwaren in voorgaande jaren nog groter waren. In het onderzoek werd niet gevraagd naar de bezwaren tegen beroepsarbeid van gehuwde mannen met schoolgaande kinderen, zodat daarover helaas geen gegevens beschikbaar zijn.

Op de arbeidsmarkt zijn weliswaar veranderingen gaande, maar het is de vraag of deze als duidelijke roldoorbreking moeten worden aangemerkt. De arbeidsdeelname van vrouwen is duidelijk gegroeid. De afname van de beroepsdeelname van mannen moet echter goeddeels aan andere factoren, zoals arbeidsongeschiktheid, vervroegd uittreden en langer onderwijs worden toegeschreven. De gelijkere verdeling van betaalde arbeid zou moeten leiden tot een toename van het deeltijdwerk. Bij vrouwen is deze toename duidelijk zichtbaar; bij mannen nauwelijks (zie tabel 2.3). Wel is een doorbreking van rollen zichtbaar in de beroepen en functies van mannen en vrouwen. Mede onder invloed van de werkloosheid vinden mannen echter eerder toegang tot traditionele vrouwenberoepen dan vrouwen tot mannenberoepen. Carrière mogelijkheden voor vrouwen worden in verschillende sectoren beperkt, omdat mannen doorstromen naar de leidinggevende functies. Nog steeds zijn vrouwen aangewezen op (of beperken zich tot) een zeer beperkt aantal beroepen.

Tussen 1975 en 1980 zijn vrouwen gemiddeld meer uren betaald gaan werken en mannen minder. De vrouwen verminderden daarentegen niet hun aantal uren huishoudelijke arbeid, terwijl mannen slechts een vijfde van de vrijgekomen tijd aan huishoudelijke arbeid besteedden. Per saldo is de ongelijkheid in het totaal aantal arbeidsuren tussen mannen en vrouwen daardoor gegroeid ten nadele van de vrouwen. Opmerkelijk is, dat de hoeveelheid betaalde arbeid van de man van geen enkele invloed is op de taakverdeling bij de huishoudelijke arbeid. Of de man werkt of niet, zijn betaald werkende vrouw besteedt twee tot driemaal zoveel tijd als hij aan het huishouden; de ongelijkheid is zelfs groter, wanneer de man niet werkt. De huisvrouw besteedt drie tot vijfmaal zoveel tijd als haar man aan huishoudelijke arbeid; minder naarmate haar man minder betaald werkt. De hoeveelheid tijd die mannen besteden aan huishoudelijke arbeid wordt niet beïnvloed door beroepsarbeid van de vrouw of door andere factoren waarvan men mag verwachten, dat zij de behoefte aan zijn inspanning groter maken. Alleen de aanwezigheid van jonge kinderen beïnvloedt wel zijn, maar vooral ook haar bijdragen aan de huishoudelijke arbeid⁴⁶.

Er bestaat een opmerkelijke discrepantie tussen de algemene opinies inzake emancipatie en de realisering ervan. Kennelijk is het veel eenvoudiger om in te stemmen met de leer dan om het leven daarnaar in te richten. De opinies zouden daarom kunnen worden aangeduid als vrij-

⁴⁴ SCP, op. cit., blz. 382.

⁴⁵ Ibid., blz. 381.

⁴⁶ W. Knulst en L. Schoonderwoerd, op. cit.

blijvend. De verschuiving van de opinies, wanneer de vraagstelling concreter wordt, wijst daarop. Het verschil tussen houding en gedrag evenzeer. Daarnaast is er nog een tweede oorzaak voor de discrepantie aan te geven. De wenselijkheden zijn in de praktische situatie ten dele niet of slechts tegen hoge kosten realiseerbaar. Het in de praktijk brengen van de gelijkheidsvoornemens is slechts weggelegd voor hen, die werk en huishouding op elkaar kunnen afstemmen. Kinderopvang vormt van die afstemming een bijna noodzakelijk onderdeel, maar wordt in brede kring afgewezen en is nauwelijks beschikbaar.

Men zou kunnen concluderen, dat de roldoorbreking voor vrouwen een andere inhoud heeft dan voor mannen. Vrouwen hebben er in de loop van de laatste decennia kostwinnende taken bijgekregen, zonder dat daar een groter aandeel van de mannen in de huishoudelijke arbeid tegenover stond. Wel zijn de huishoudelijke taken van vrouwen in absolute zin verminderd als gevolg van een lager aantal geboorten en een produktiviteitsstijging door huishoudelijke apparaten.

De mannen hebben een deel van hun kostwinnende taken afgestaan - zij werken minder uren - maar besteden die extra vrije tijd nauwelijks aan het huishouden. Bij werkloosheid of echtscheiding dragen zij hun kostwinnende rol over aan overheid en ex-echtgenote, zonder zich veel om de zorg voor hun kinderen te bekommeren. In dit licht is het dan ook nauwelijks verbazend, dat een groeiend deel van de huisvrouwen (ca. 60%) niet op een baan (erbij) zit te wachten, al vindt dit uiteraard ook zijn oorzaak in de hoge werkloosheid en de geringe netto opbrengst van arbeid van gehuwde vrouwen⁴⁷.

2.5 Relatievorm en relatie-inhoud

In de vorige paragraaf is ingegaan op de culturele ontwikkelingen met betrekking tot leefverbanden op een vrij algemeen niveau. Daarbij bleek, dat de veranderingen op het geaggregeerde niveau minder groot zijn dan soms wordt vermoed. Er is sprake van een toegenomen tolerantie voor afwijkend gedrag, maar het afwijkende gedrag zelf is niet algemeen. Ten aanzien van de rolpatronen bleek, dat weliswaar een duidelijke wijziging van opinies heeft plaatsgevonden, maar dat aan deze opinies niet door ieder een bijpassend gedrag wordt toegevoegd. Roldoorbreking wordt wenselijk geacht, maar niet in de praktijk gebracht.

In de algemeenheid van deze uitspraken gaan bijzondere gevallen schuil. In deze paragraaf zal daarom aandacht besteed worden aan verschillende relatiemodellen van leefvormen en de ontwikkeling daarin. Tevens zal aandacht worden besteed aan de samenhang tussen de uiterlijke vorm (wel of geen huwelijk) en het aangehangen relatiemodel.

Een belangrijk aspect van de modellen van leefvormen is de onderlinge machtsverhouding van de partners. De relatie wordt in sterke mate daardoor bepaald. In twee proefschriften van Meyer en Komter wordt ingegaan op het belang van de machtsoptiek in de verhoudingen tussen mannen en vrouwen. Meyer beschrijft hoe aan het begin van het proces van machtsverschuiving het accent ligt op het verwerven van macht binnen de bestaande werkelijkheidsdefinities. De minder machtige groep spant zich in om 'haar deel van de buit' te krijgen. Na verloop van tijd wordt de aldus verkregen macht ook gebruikt om de waarden, normen en werkelijkheidsdefinities te veranderen⁴⁸.

Komter toont aan, dat de gelijkheid tussen mannen en vrouwen nog lang niet gerealiseerd is. Zij heeft daarbij vooral oog voor de gekleurde werkelijkheidsdefinitie. Zij gaat uit van een machtsconcept, waarin macht niet noodzakelijk tot uitdrukking komt in openlijk gedrag of

⁴⁷ SCP, op. cit., blz. 381.

⁴⁸ J.L. Meyer, *Sekse als organisatieprincipe*; Universiteit van Amsterdam, 1983.

beslissingen, maar ook als macht om zaken op de agenda te plaatsen of er vanaf te houden, de macht om problemen wel of niet als problemen te erkennen. De machtsuitoefening hoeft niet bewust en manifest te zijn; vaak is men zich juist nauwelijks van de nagestreefde belangen bewust en is de definitie van de werkelijkheid zo algemeen geaccepteerd, dat ook de minder machtige zich niet van een conflict bewust is⁴⁹. De macht van de vanzelfsprekendheid bepaalt, dat over alternatieven pas gedacht en gediscussieerd kan worden als de vanzelfsprekendheid van een opvatting als een opinie in plaats van als een natuurwet is onderkend. Zo is het vanzelfsprekend, dat er bezwaren kunnen bestaan tegen de beroepsarbeid van gehuwde mannen met kinderen, zeker wanneer deze naar een crèche zouden moeten. Verder, dat de gemeenschap de eerstverantwoordelijke is voor de verzorging van jonge kinderen.

De verschuiving van de machtsbalans ten gunste van vrouwen verandert het patroon van geaccepteerde waarden en normen. Dingen die voorheen vanzelfsprekend waren, worden door de geringere machtsverschillen minder vanzelfsprekend. Dingen die voorheen onaanvaardbaar waren, worden aanvaardbaar, maar daarmee nog niet voorgeschreven.

De genoemde veranderingen laten relaties niet onberoerd. Er komt een grotere nadruk op gelijkheid, gelijkwaardigheid en individuele ontplooiing te liggen. Verschillende auteurs zien deze veranderingen over het hoofd. Zij vereenzelvigen individualisering bijvoorbeeld met een bewuste keuze voor alleen wonen of gaan af op de uiterlijke vorm van het samenwonen of huwen en constateren vervolgens dat er weinig veranderd is⁵⁰. Vaak hebben de geschetste perspectieven betrekking op een beperkte periode, waarin vanzelfsprekend slechts beperkte veranderingen te verwachten zijn.

De meest geuite verwachtingen zijn, dat

- a. andere samenlevingsvormen (die niet bedreigend zijn voor huwelijk en gezin) toenemende betekenis krijgen;
- b. de gezinsgrootte nog verder afneemt;
- c. de rol- en taakverdeling tussen man en vrouw flexibeler wordt⁵¹.

Langeveld voorziet, evenals anderen, een overgang van de bevelshuishouding naar de onderhandelingshuishouding. Zij voegt daaraan toe, dat deze veranderingen zich langzaam voltrekken. Binnen een tijdshorizon van tien à twintig jaar verwacht zij, zeker voor de ouderen, beperkte veranderingen. Snel en langzaam zijn in dit verband ruime begrippen. De veranderingen die Langeveld als langzaam aanduidt, kunnen, gemeten naar veranderingsprocessen in het verleden, ook als snel worden aangemerkt. Verder verwacht Langeveld een ontwikkeling naar serie-monogamie, waarbij zij gehuwden en ongehuwd samenwonenden als één categorie beschouwt. De ontwikkelingen worden door haar niet als wezenlijke veranderingen gezien⁵². De vraag blijft uiteraard wat wel als wezenlijk kenmerk van een huwelijk kan worden gezien. Wanneer elementen als duurzaamheid en blijvende verplichtingen van de partners jegens elkaar komen te vervallen (echtscheiding), gaat het om niet geringe veranderingen ten opzichte van het oude huwelijksideaal.

Het is verleidelijk om de perspectieven, die in vrij algemene bewoordingen gegeven worden, te zien als een min of meer homogeen toekomstbeeld. In deze visies zouden we op weg zijn naar nieuwe leefwijzen, waarbij verschillende fasen doorlopen worden. Verschillende indivi-

⁴⁹ A.E. Komter, *De macht van de vanzelfsprekendheid in relaties tussen vrouwen en mannen*; dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, 1985, blz. 36 e.v.

⁵⁰ Bijvoorbeeld P. van der Hoek, 'Hoezo individualisering?'; *Intermediair*, 21e jaargang, nr. 22, 31 mei 1985.

B. Buunk, 'Het taaie huwelijk'; *Intermediair*, 20e jaargang, nr. 46, 16 november 1984.

⁵¹ W.H. Douma, 'Huwelijk en gezin: toekomstperspectieven en alternatieven'; in: C. Weeda (red.), *Huwelijk, gezin en samenleving*; van Gorcum, Assen, 1981, blz. 106.

⁵² H.M. Langeveld, op. cit.

duen kunnen dan verschillende fasen vertegenwoordigen, maar de uiteindelijke ontwikkelingsrichting ligt vast. Weeda heeft de individualisering en zijn invloed op het huwelijk min of meer consequent doorgetrokken in een fasenmodel. Volgens dit model zouden we ons door de tijd van minder naar meer geïndividualiseerde leefvormen begeven. Dit (nogal speculatieve) model ziet er als volgt uit⁵³.

- a. Voor de industriële revolutie leefden veelal verschillende generaties samen. Arbeid en huishouden liepen dooreen. De gezagsstructuur was patriarchaal.
- b. Vanaf de industriële revolutie maakt het kerngezin zich van de familie los. Veelal werken beide huwelijkspartners in de fabriek. Het gezag ligt geheel bij de man. De huwelijkseenheid is heilig en onverbreekelijk.
- c. Het gezin maakt zich verder los van de sociale omgeving. De gezinsprivacy gaat een rol spelen. De relatie tussen de huwelijkspartners wordt meer een kameraadschappelijke dan een economische. Het is niet langer gewoon dat beide partners buitenshuis werken. Vrouwen wijden zich geheel aan huishouden en moederschap. De nauwe emotionele betrokkenheid op elkaar leidt er mede toe, dat het strikte gezag van de man afbrokkelt. Geleidelijk aan krijgen vrouwen inspraak en uiteindelijk in veel gevallen een bijna gelijkwaardige inbreng in beslissingen. Wat zich hier ontwikkelt is een kameraadschapshuwelijk, waarin weliswaar de rolverdeling van kostwinnen en huishouden dominant is, maar waarin tevens plaats is voor afwijkingen in de vorm van beroepsarbeid van de gehuwde vrouw. De huwelijkband is nog steeds heilig, maar niet meer onverbreekelijk. Er ontstaat naast afkeuring ook begrip voor mislukte huwelijken. De huwelijksvorm, zoals die uit deze ontwikkeling naar voren komt, lijkt op het ogenblik de meest voorkomende te zijn.
- d. Vanaf de zestiger jaren ontstaan gezinnen, waar de paar-eenheid weliswaar nog erg belangrijk is, maar waarin tevens beide partners op zoek gaan naar een persoonlijke zelfontplooiing binnen die relatie. Zelfontplooiing op zich wordt een belangrijke waarde.
- e. Langzaam aan wordt zelfontplooiing een waarde die belangrijker is dan de onderlinge relatie. Partners ontwikkelen eigen activiteiten in de vrije tijd, houden er eigen vrienden op na en soms erotische contacten buiten de relatie. De band is er niet meer heilig en onverbreekelijk. Er wordt niet meer steeds gehuwd. Wanneer de relatie de eigen ontplooiing in de weg gaat staan, kan dit reden zijn de relatie te verbreken. De taken van kostwinnen en huishouden worden meer gelijk verdeeld.
- f. De openheid, die in het vorige type ontstond groeit door. Individuen willen zich niet langer in een paarrelatie opsluiten. Beide partners hebben relaties naar buiten de twee-relatie. De twee-relatie is nog wel de belangrijkste, maar dit is relatief ten opzichte van andere. Er wordt nog wel gestreefd naar duurzaamheid, maar niet voor het leven. Daarom is het van groot belang dat beide partners ook zelfstandig kunnen functioneren. Economische afhankelijkheid wordt derhalve vermeden. Beide partners streven naar eigen werk en inkomen. Ook de huishoudelijke arbeid wordt gelijk verdeeld.
- g. Ten slotte wordt aan het leven als paar geen bijzondere waarde meer toegekend. Het individu is de eenheid geworden waar het om draait. Dit individu kan alleen leven of bijvoorbeeld in een woongemeenschap. Hij of zij gaat wisselende emotionele en seksuele relaties aan. Persoonlijke ontplooiing is nu de belangrijkste waarde geworden.

In de ogen van Weeda bevinden we ons in hoofdzaak in fase c. De typen d en e zijn al in ruime mate zichtbaar, terwijl van type f de eerste

⁵³ C. Weeda, *Idealbeelden rond leefvormen*; Van Loghum Slaterus, Deventer, 1982.

verschijningsvormen optreden. Het laatste type situeert Weeda na de eeuwwisseling. Op het genoemde model is op twee hoofdpunten kritiek mogelijk. In de eerste plaats is het een doortrekken van de trend tot individualisering, zonder dat duidelijk is, waarom de werkelijkheid zich zo rechtlijnig zou ontwikkelen. In de tweede plaats is de ontwikkeling in de eerste fasen een andere dan die bij de latere fasen. In de vroege fasen ligt de nadruk op de gezinsindividualisering en de afscheiding van de privésfeer van de publieke sfeer. Door de romantisering van het huwelijk raken de partners niet minder, maar juist meer op elkaar betrokken. In de latere fasen ligt daarentegen de nadruk op de meer individuele ontplooiing. De verschuiving in oriëntatiepunt van 'samen zich ontplooiën in een gezinseenheid' naar 'zich zelf ontplooiën vanuit kameraadschappelijkheid' is een zeer wezenlijke die eveneens onvoldoende gemotiveerd is.

Langeveld noemt met name het gebrek aan economische onafhankelijkheid; dat de verdere ontwikkeling langs het fasenmodel in de weg zal staan. Daarnaast is, althans in de laatste fasen, een emotionele onafhankelijkheid noodzakelijk, die op dit moment niet in zicht is en die ook niet door duidelijk aanwijsbare groepen gewenst wordt. De populariteit van de tweerelatie en de negatieve evaluatie van het alleenstaan wijzen hierop, evenals de gesignaleerde trend naar romantisering.

Tegenover de speculaties van Weeda kunnen andere speculaties geplaatst worden, die veeleer een herleving van het gezin voorspellen. Stalpers meent dat het gezin van man, vrouw en kinderen een ruime, zij het niet exclusieve, toekomst heeft. Hij baseert deze veronderstelling op onder meer het terugverlangen naar oude, degelijke opvoedingssituaties, waarin de aanwezigheid van vader én moeder als optimaal wordt gezien. Verder wijst hij op het grote aantal minder geslaagde huwelijken, waarin toch opvallend weinig echtscheiding wordt overwogen. Hij veronderstelt daarom, dat er meer reserve ten aanzien van echtscheiding zou ontstaan. Zowel de statistiek, als de door Stalpers aangevoerde redenering wijzen echter eerder op een toenemende acceptatie van echtscheiding. Stalpers baseert zijn stelling, dat het gezin een ruime toekomst heeft, verder op de persoonlijke toekomstverwachtingen van jongeren, waarin het gezin met kinderen een belangrijke plaats inneemt. Hij meent, dat Nederlanders minder progressief zijn dan ze doen of willen doen voorkomen (zie ook 2.4.3) ⁵⁴.

Wel meent Stalpers, dat het gezin er anders, meer egalitair uit zal zien. Zowel man als vrouw zullen in deeltijd werken en samen de huishoudelijke taken delen, hetgeen 'de vrouw kans (geeft) zich in beroep en maatschappelijke activiteit te ontwikkelen en toch tijd te nemen voor het baren van kinderen, voor huishouding, opvoeding en vrije tijd' ⁵⁵. Paradoxaal genoeg draagt hij de aarzeling van vrouwen om te huwen aan als factor die het huwelijk een nieuwe inhoud zal geven. Aan andere leefvormen kent Stalpers een marginale plaats toe. Ze zullen volgens hem meer geaccepteerd worden naarmate ze minder nadeel aan anderen bezorgen; maar een gelijkwaardige aanvaarding is niet zonder meer gegeven.

Zowel Weeda als Stalpers veronderstellen een noodzakelijke ontwikkeling. Andere onderzoekers volgen veeleer een descriptief model.

Straver deed onderzoek onder samenwonende paren (zowel homo- als heteroseksueel) en ontwikkelde op basis daarvan een aantal typen van relatievormen. Zijn onderzoek was weliswaar diepgravend, maar de onderzoekspopulatie was klein en pretendeerde geen representativiteit. Vanuit zijn onderzoeksmateriaal onderscheidt hij *vijf functies*, waarmee de

⁵⁴ J.A. Stalpers, 'De toekomst van het gezin - cultuurpsychologisch bezien'; in: G.A. Kooy e.a. *De toekomst van het Westerse gezin*, Noordhollandse Uitgeversmaatschappij, Amsterdam, 1985, blz. 143-174. smaat

⁵⁵ Ibid., blz. 168.

verscheidenheid aan samenlevingsvormen beschreven kan worden ⁵⁶. Elke functie verwijst naar een deelaspect van een relatie, waarover tussen de partners bepaalde afspraken kunnen worden gemaakt.

Interpersoonlijke behoeftenbevrediging (affectie) is een eerste functie. Men moet besluiten wat men van elkaar mag verwachten, in hoeverre de affectie exclusief is en niet aan derden toekomt, in hoeverre seksualiteit exclusief is. De tweede functie is het onderdak. Zal men wel of niet bij elkaar wonen? Zijn er privé-ruimten als men wel samenwoont? Hiervan onderscheiden is de zorg voor het huishouden. Wie moet wat doen? Op welke wijze worden de kosten van het huishouden verdeeld? De vierde functie is de zorg voor het inkomen. Zal de een de ander onderhouden of andersom? Zal men afhankelijk van de situatie verantwoordelijkheid voor elkaar dragen? Of zal elk voor zich zorgen? Ten slotte is er de zorg voor kinderen. Zullen ze deel uitmaken van de relatie? Wie zal ervoor zorgen?

Hoewel in principe alle combinaties van functies mogelijk zijn constateert Straver een zekere samenhang, een grondgedachte van waaruit de keuze bij elk van de functies gemaakt wordt. Sommige combinaties van functies zijn dus waarschijnlijker dan andere. Twee hoofdgroepen van twee-relaties kunnen worden onderscheiden, namelijk de '*samen delers*' en de '*samen zelfstandigen*'. Binnen deze groepen kunnen weer subgroepen worden onderscheiden. De grondgedachte van waaruit de verschillende keuzen gemaakt worden is die voor wederzijdse verantwoordelijkheid dan wel wederzijdse zelfstandigheid. In economisch opzicht komen de verschillen dan ook het duidelijkst naar buiten.

De '*samen delers*' aanvaarden een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid voor elkaar en beschouwen zich als een eenheid. Straver onderscheidt verschillende nuancerings. In de eerste subgroep is de eenheid het grootst en doen partners zoveel mogelijk samen. Daarom bestaat er geen behoefte aan eigen privacy. Beide partners hebben vaak een baan, niet vanwege de economische zelfstandigheid, maar veeleer om samen in hun levensonderhoud te voorzien. In een volgende subgroep zijn er op één of meer van de vijf genoemde functies zelfstandigheidstendities. Partners hebben bijvoorbeeld eigen vrienden. Een 'slippertje' betekent niet bij voorbaat het einde van een relatie enzovoort. De zelfstandigheid is echter beperkt. In de onderzoeksgroep leek zelfstandigheid op sociaal maatschappelijk gebied vooraf te gaan aan economische zelfstandigheid, al hoeft dit niet per definitie het geval te zijn. Vandaar dat samendelers met sociale en economische zelfstandigheidstendities een aparte subgroep vormen. Hoewel in deze laatste groep wel een streven bestaat naar economische zelfstandigheid, zal men wanneer dat nodig is als vanzelfsprekend verantwoordelijkheid voor elkaar dragen. De samendelers worden door de overheid in moeilijkheden gebracht, doordat zij, wanneer ze niet kunnen of willen huwen, niet volledig vorm kunnen geven aan hun onderlinge verantwoordelijkheid. Alle extra's die voor gehuwden bestaan gaan hun neus voorbij (partnerpensioen, AWW, successierechten, medeverzekering in het ziekenfonds enz.).

De '*samen zelfstandigen*' wijzen verantwoordelijkheid voor elkaar af. Men wil elkaar niet onderhouden. Omdat de overheid leden van een huishouden vaak geen zelfstandige uitkeringsrechten toekent, bijvoorbeeld bij langdurige werkloosheid, leven er binnen de groep samen zelfstandigen ambivalenties. Sommigen besluiten als reactie hierop dan maar wel 'samen te delen', anderen doen dit alleen onder wat zij zien als onterechte druk van de overheid, die een werkloze huisgenoot zonder enig inkomen laat. In de ogen van deze groep maakt de overheid zich schuldig aan machtsmisbruik. Zij zien zich, nadat zij in hun relatie enkele functies hebben opgenomen, gedwongen hun relatie ook met de on-

⁵⁶ C.J. Straver, 'Leefvormen, basisintenties en enige consequenties'; in: C.J. Straver, A.M. van der Heiden, W.C.J. Robert: *Twee relaties, anders dan het huwelijk?*; Samson, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1980.

derhoudsfunctie uit te breiden. Een deel van de samen zelfstandigen wil de echter voor deze druk niet zwichten en verbindt, onder pressie, hieraan de consequentie dat dan ook de functie van het samenwonen maar geschrapt moet worden. De samen zelfstandigen kunnen meer in moeilijkheden komen dan de samen-delers. Waar het voor samendelers gaat om aanspraken van geringere omvang of kwaliteit op sociale zekerheid dan met de inhoud van hun relatie overeenkomt (bijv. bijstand i.p.v. AWW), kan het voor samen zelfstandigen om een totaal ontbreken van rechten gaan ⁵⁷.

De typen 'samedelers' en 'samen zelfstandigen' vertonen enige gelijkenis met de typen die Van der Avort beschrijft als het 'burgerlijke model' en het 'partnerschapsmodel'. Van der Avort ging uit van twee ideaaltypen, namelijk het burgerlijke en het moderne ideaaltype ⁵⁸. Hij onderzocht in welke mate deze ideaaltypen in zijn populatie van gehuwden en ongehuwd samenwonenden (alleen heteroseksueel) konden worden teruggevonden. Ook zijn onderzoekspopulatie was beperkt en pretendeerde geen representativiteit. De grondgedachte van het *burgerlijke ideaaltype* is het paar als 'wij-gemeenschap', als de versmelting van twee mensen tot een paar. Het burgerlijk ideaaltype werd niet volledig in het empirisch materiaal teruggevonden, maar een benadering ervan bleek duidelijk aanwijsbaar. Hij vond in het *burgerlijk model* een sterke oriëntatie op complementariteit van de partners. De partners hebben weliswaar verschillende rollen en zijn daardoor objectief ongelijk. Maar door de sterke nadruk op de eenheid en wederzijdse verantwoordelijkheid wordt subjectief juist een hoge mate van gelijkheid (gelijkwaardigheid) ervaren. De individualiteit is in dit model nauwelijks relevant, waardoor objectieve ongelijkheden tussen de individuen aan betekenis verliezen. Het burgerlijk model kwam naar voren als betrekkelijk vormvast, zodat in de relatie weinig sprake was van onderhandeling. Gezinsvorming en kinderen als betrekkelijke vanzelfsprekendheden behoren eveneens tot het burgerlijk model.

Onder meer op het gebied van de duurzaamheid week het burgerlijke model af van het ideaaltype. Weliswaar is duurzaamheid in de relatie een waarde op zich zelf, maar echtscheiding als uiterste middel is aanvaardbaar. Ook op andere terreinen zijn de burgerlijke waarden minder restrictief dan in het ideaaltype: absolute normen zijn wenselijkheden geworden en exclusieve waarden preferenties ⁵⁹.

Het tweede ideaaltype van Van der Avort is het *moderne, individualistische ideaaltype*. De grondgedachte in dit ideaaltype is een hoge mate van zelfstandigheid van de partners, economisch en emotioneel. De relatie is voor de partners niet het enig bepalende voor de persoonlijke identiteit. De betrokkenheid bij de relatie is gelimiteerd, niet alleen omdat niet alle aspecten van de persoonlijkheid tot de relatie behoren, maar ook omdat de betrokkenheid gebaseerd is op de wederzijdse bevrediging. Heeft men elkaar onvoldoende te bieden, dan is het verbreken van de relatie legitiem. Duurzaamheid geldt dan ook niet als waarde op zich zelf. Als hoofdkenmerken van dit moderne ideaaltype gelden een hoge mate van openheid naar buiten en een voortdurend onderhandelingsproces vanuit principieel gelijkwaardige posities over de inhoud en vorm van de onderlinge afspraken.

Het in het empirische materiaal aangetroffen *partnerschapsmodel* verschilt op belangrijke punten van het moderne ideaaltype. Met name blijkt kameraadschap duidelijk naast individualiteit tot de basisoriëntatie te behoren. De onderlinge betrokkenheid is groter dan men op grond van het ideaaltype zou verwachten. De combinatie van kameraadschapelijkheid en individualiteit is in een aantal opzichten conflicterend.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad d.d. 9 januari 1987 inzake onderhoudsplicht van samenwonenden.

⁵⁸ A.J.P.M. van der Avort, op. cit.

⁵⁹ Ibid., blz. 211.

Maar de notie bestaat dat de kameraadschappelijkheid de individuele ontplooiing stimuleert en dat de kwaliteit van de relatie gebaat is bij ieders eigen ontplooiing. De oriëntatie op kameraadschappelijkheid betekent verder, dat duurzaamheid meer gewaardeerd wordt dan in het ideaaltype. Alvorens uit elkaar te gaan, wordt eerst geprobeerd tot overeenstemming of compromissen te komen.

Evenals bij Straver is in het onderzoek van Van der Avort de economische zelfstandigheid bij het partnerschapstype zichtbaar. Beroepsarbeid van beide partners wordt zonder meer onmisbaar geacht. De hoofdmotieven hiervoor zijn de maatschappelijke participatie, de zelfontplooiing en het gevoel van eigenwaarde en ten slotte een zekere mate van financiële zelfstandigheid. Het ideaalbeeld is een gelijke verdeling van alle taken, maar dat ideaal wordt zelden bereikt. In het onderling economisch verkeer tussen de partners bestaan vele varianten. Terugkerend kenmerk is echter steeds dat elk voor zich zelf kan beschikken over een bepaalde som geld, terwijl een deel van de uitgaven gemeenschappelijk wordt gedaan. Waar economische afhankelijkheid feitelijk bestaat, wordt door structurele regelingen (bijv. het automatisch periodiek overmaken van geld) geprobeerd toch het ideaal van onafhankelijkheid te benaderen.

Het overgrote deel van de ongehuwd samenwonenden moest worden gerangschikt bij het partnerschapmodel, terwijl de gehuwden zich ofwel oriënteerden op het burgerlijk model, ofwel onderling strijdige oriëntaties hadden. Bij de paren met een gemengde oriëntatie kwam vaak een dubbele last van huishouden en werk bij vrouwen voor, die bij de paren met homogene oriëntaties veel minder optrad. De gemengde oriëntatie leverde nogal wat latente en soms manifeste conflicten op, die soms de stabiliteit van de relatie bedreigden.

De sterke samenhang tussen relatievorm en relatie-inhoud laat zich niet verklaren door de antwoorden op algemene vragen naar de normatieve voorkeur voor een bepaalde vorm. Samenwonenden geven veelal aan dat het niet zoveel uitmaakt om wel of niet te huwen, terwijl de gehuwden vaak wel een duidelijke voorkeur aangeven⁶⁰. Op tal van meer specifieke punten worden echter duidelijke verschillen tussen huwen en samenwonen gesignaleerd. Samenwonenden volgens het partnerschapmodel neigen ertoe de vormvastheid van het huwelijksmodel te zien als bedreiging voor hun individuele ontplooiingsmogelijkheden. De afhankelijkheid van de ander zou erdoor worden vergroot. Gehuwden zien dit door hun andere oriëntatie meestal niet als bezwaarlijk. Zij ontplooiën zich immers via de ander. Gehuwden volgens het burgerlijke model zijn geneigd het samenwonen als weliswaar acceptabel, maar toch te vrijblijvend te zien. Het maken van voorbehouden in de relatie is in hun ogen een teken van zwakte van de relatie. In de beeldvorming komen duidelijke verschillen tussen huwen en samenwonen naar voren, die in grote lijnen passen bij de betreffende basisoriëntaties.

Het verband tussen relatievorm en relatie-inhoud werd ook aangetroffen door Wiersma in haar vergelijkend onderzoek naar Nederlandse en Amerikaanse gehuwden en samenwonenden⁶¹. Amerikaanse samenwonenden toonden een geringere graad van saamhorigheid dan Nederlandse. Op een aantal punten waren er aanzienlijke verschillen. In de Verenigde Staten gold het samenwonen meer dan hier als een proeffase voor een huwelijk. We beperken ons hier tot de Nederlandse resultaten. De onderlinge betrokkenheid was in haar onderzoek zowel bij gehuwden als bij samenwonenden hoog, maar bij gehuwden duidelijk hoger. Duidelijk was het verschil in de frequentie, waarmee gehuwden en samenwonenden overwogen om uit elkaar te gaan. Ook de breekpunten in de relatie la-

⁶⁰ Ibid., blz. 63.

Zie ook: CBS, *Onderzoek gezinsvorming 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

⁶¹ G.E. Wiersma, *Cohabitation, an alternative to marriage? A cross-national study*; Martinus Nijhoff, Boston, Den Haag, Dordrecht, Lancaster, 1983.

gen duidelijk verschillend. Voor gehuwden zou seksuele ontrouw vaker een breekpunt in de relatie vormen, terwijl bij samenwonenden een gebrek aan wederzijds vertrouwen of een onevenwichtige machtsbalans veel vaker een breekpunt zou zijn. Ook op financieel terrein vond Wiersma duidelijke verschillen. Weliswaar hield slechts 6% van de samenwonenden de financiën volledig gescheiden, maar gezien de aard van een huishouden hoeft dit niet te verbazen (... 'wil je een klontje boter ruilen tegen een plakje kaas?' ...). Van de gehuwden had 86% gemeenschappelijke financiën, tegen 42% van de samenwonenden. Evenals in het onderzoek van Van der Avort deden samenwonenden in meerderheid een deel van de uitgaven persoonlijk en een deel gemeenschappelijk. Dit strookt met de basisintentie van onafhankelijkheid, omdat de gemeenschappelijke uitgaven waarschijnlijk het gemeenschappelijk nut betreffen (gedeelde kosten van het huishouden) en de privé-uitgaven het persoonlijk nut. Een vijfde van de samenwonenden voelde zich niet prettig bij het uitgeven van geld dat door de ander verdiend was. Bij gehuwden gold dit slechts voor 2%.

De hierboven aangehaalde onderzoeken van Van der Avort en Wiersma wijzen op een duidelijke samenhang tussen de relatievorm (het gehuwd zijn of samenwonen) en de relatie-inhoud (de basisoriëntaties). De onderzoeken zijn echter beperkt en niet representatief. Het kan zijn, dat bijvoorbeeld de leeftijd een doorkruisende rol heeft gespeeld, wanneer de jongeren zowel samenwonend waren als op zelfstandigheid waren georiënteerd. Theoretisch ligt dan echter de causale keten leeftijd-basisoriëntatie-leefvorm het meest voor de hand. De relatievorm blijft daarmee een goede indicator voor de relatie-inhoud. Door de WRR is een onderzoek met een beperkte vraagstelling uitgevoerd onder een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder. Enkele resultaten daarvan zijn vermeld in tabel 2.14.

Tabel 2.14 Opinions over de onderhoudsplicht bij ongehuwd samenwonenden, naar leef-situatie van de respondent. Gemiddelde score (1 = sterk mee eens; -1 = sterk oneens)

	totaal	gehuwden	alleen- staanden	eenouder- gezinnen	ongehuwd samenwonenden	
Als mensen samen door het leven willen gaan, dan						
- hoeft dat niet te betekenen dat ze elkaar willen onderhouden. Als ze dat willen moeten ze hun zelfstandige uitkeringsrechten behouden	-0.01	-0.07	0.11	0.09	0.27	N = 618
- moeten ze daar ook de financiële consequenties van dragen. Geen zelfstandige uitkeringsrechten maar als gezin	0.35	0.41	0.25	0.33	0.01	N = 625
Samenwonen is niet hetzelfde als gehuwd zijn. Daarom is het niet eerlijk samenwonenden als gehuwden te behandelen	-0.11	-0.11	-0.17	-0.15	0.03	N = 615
Het is niet eerlijk om samenwonenden te onderscheiden van gehuwden met een gezinsuitkering	0.31	0.36	0.21	0.24	0.17	N = 622

Bron: WRR.

Deze opinies vormen een ondersteuning voor de resultaten van Van der Avort. Er kan uit worden afgelezen dat vooral gehuwden zelfstandigheidstendities onder samenwonenden negatief evalueren, mogelijk als gebrek aan betrokkenheid, mogelijk als blijk van opportunisme. De hoge score bij item 2 (ook de financiële consequenties dragen) suggereert

dat vooral het laatste een rol kan spelen. Vanuit hun eigen opvatting omtrent hoe een relatie behoort te zijn is deze stellingname begrijpelijk. Ongehuwd samenwonenden staan niet onverdeeld positief ten opzichte van de onderlinge economische onafhankelijkheid, maar evalueren deze duidelijk positiever dan gehuwden. Vanuit het door Van der Avort gevonden relatiemodel, kameraadschap naast individualiteit, is deze opinie eveneens begrijpelijk. Noch bij deze vraagstelling, noch bij de andere onderzoeken kwamen duidelijke verschillen tussen mannen en vrouwen naar voren.

In de antwoorden van respondenten met betrekking tot het in uitkeringsrechten honoreren van zelfstandigheidstendenties komt duidelijk de ambivalentie tussen de individualiteit en eigen keuzen enerzijds en het op huishoudens gebaseerde draagkrachtbeginsel anderzijds tot uiting. Het SCP constateert tussen 1981 en 1983 een toenemende oriëntatie op het gezinsinkomen, waarbij een hogere belasting en een lagere uitkering wenselijk wordt gevonden in huishoudens met meer dan één inkomen. Daarna vermindert de oriëntatie op het gezinsinkomen weer, maar dit kan ten dele veroorzaakt worden door de vraagstelling die refereert aan de situatie van het moment ⁶².

Uit een analyse van het woningbehoefteonderzoek (1981) blijkt, dat van de gehuwde vrouwen 30% een baan heeft. Van de ongehuwd samenwonende vrouwen werkt echter circa 75%. Dit verschil wordt mede veroorzaakt door de lagere leeftijd van de laatste groep. Tekenend voor de tendens naar onafhankelijkheid is, dat de arbeidsmarktparticipatie van ongehuwd samenwonende vrouwen in tegenstelling tot die van gehuwde vrouwen *niet samenhangt* met het inkomen van de samenwonende partner c.q. echtgenoot. Ook de werkloosheid heeft bij hen geen significant effect en bij gehuwde vrouwen wel. Gehuwde vrouwen werken minder buitenshuis naarmate de loonvoet van hun echtgenoot hoger is en laten zich eerder door werkloosheid ontmoedigen. Beide effecten wijzen naar een sterkere oriëntatie op afhankelijkheid bij gehuwden. In beide groepen vrouwen wordt de arbeidsmarktparticipatie negatief beïnvloed door de aanwezigheid van met name jonge kinderen (0 t/m 5 jaar). Bij gehuwde vrouwen is deze invloed echter een veelvoud van die bij de ongehuwd samenwonende vrouwen ⁶³. Bij ongehuwd samenwonenden (25-44 jaar) is de arbeid bovendien gelijkverdeeld over de partners dan bij gehuwden van dezelfde leeftijd. Bij 28% van de samenwonenden hebben beide partners een netto inkomen van f 1500,- of meer. Daar komt 19% bij met beiden een inkomen beneden f 1500,-. Voor gehuwden liggen deze cijfers op 5% respectievelijk 1% ⁶⁴.

Hoewel er duidelijke verschillen aanwijsbaar zijn kan niet gesteld worden, dat alle gehuwden of alle samenwonenden zich op een bepaalde wijze gedragen. De verschillen zijn in alle gevallen gradueel en soms vallen gehuwden of samenwonenden dan ook in het 'verkeerde' relatiemodel. Niet zelden gaat een samenwoonrelatie over in een huwelijk, vooral wanneer zich kinderen aandienen ⁶⁵. Tabel 2.15 geeft aan, dat de helft van de samenwonende vrouwen denkt te zullen trouwen, maar minder naarmate men ouder is en veel minder bij gescheiden vrouwen. Bij het ouder worden treedt kennelijk een selectieproces op.

In het onderzoek van Wiersma behoorde slechts 12% van de samenwoners tot de principiële weigeraars. Voor bijna de helft van de samenwonenden is een huwelijk waarschijnlijk (waarvan de helft wegens even-

⁶² SCP, op. cit., blz. 382.

⁶³ J.J. Siegers, *Arbeidsaanbod en kindertal, een micro-economische analyse*; dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, 1985.

⁶⁴ N. Keilman en A. Kuijsten, 'Grote verschillen tussen eenoudergezinnen en ongehuwd samenwonenden'; *Rooilijn*, december 1985, blz. 302-311.

⁶⁵ Wiersma, op. cit.

CBS, Onderzoek gezinsvorming 1982, op. cit.

Tabel 2.15 Trouwplannen van samenwonende vrouwen

Ongehuwde leeftijd op 31-12-'82	Denkt te zullen trouwen	Denkt niet te zullen trouwen	Weet niet
18-22 jaar	66	22	13
23-27 jaar	49	39	12
28-37 jaar	43	44	13
gescheiden	33	52	15
Totaal	51	36	13

Bron: CBS, *Onderzoek Gezinsvorming 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 26.

tuele kinderen). De conclusie van Langeveld, dat huwelijken en samenwoningen dezelfde verscheidenheid zouden vertonen, laat zich door het aangehaalde materiaal echter niet rechtvaardigen⁶⁶. Wel is het zo, dat ook gehuwden zelfstandigheidstendenties vertonen, maar in mindere mate dan samenwonenden. Zo bleek bijvoorbeeld in een (niet representatief) onderzoek in de Verenigde Staten, dat gehuwden vaker afwijkende dan huwelijksconforme afspraken maakten⁶⁷. Hoewel het hier ging om hoger opgeleiden, geeft het aan, dat de vormvastheid van het huwelijk vermindert. Ook in dit onderzoek komt het verband tussen relatievorm en relatie-inhoud naar voren in die zin, dat de onderlinge afspraken van samenwonenden nog meer afweken van het huwelijksmodel dan die van gehuwden. Nederlands onderzoek onder jongeren wijst in dezelfde richting. Jongeren die voornemens waren te huwen zonder eerst samen te wonen hadden conformistische houdingen ten aanzien van onder andere de taakverdeling in het huishouden en de exclusiviteit van de relatie. Zij die willen samenwonen zonder te huwen hebben ook op de andere gebieden non-conformistische houdingen, terwijl zij die het huwelijk uitstellen en eerst willen samenwonen een tussenpositie innemen⁶⁸.

Samenvattend kan men stellen, dat het onwaarschijnlijk moet worden geacht, dat de homogeniteit, die sommigen in het verleden veronderstellen, zal terugkeren. Het gezinsmodel is weliswaar dominant geweest, maar nooit exclusief. Het zal in de toekomst een duidelijke plaats behouden, naast andere leefvormen. De oriëntaties van partners in tweerelaties zullen uiteenlopen van grote saamhorigheid tot grote zelfstandigheid. Op dit moment is een duidelijke samenhang zichtbaar tussen de gekozen relatievorm en de oriëntaties van de partners. Daarbij geldt echter niet, dat uit de relatievorm met zekerheid de basisoriëntatie kan worden afgeleid.

2.6 Invloeden op de relatie-inhoud en de leefsituatie

In de vorige paragrafen kan de indruk ontstaan zijn dat de leefsituatie (alleenstaan, huwen, samenwonen) en de relatie-inhoud als gevolg van individuele preferenties ontstaan. Dit is slechts zeer ten dele het geval. Aangegeven werd, dat ongeveer 40% van de alleenstaanden verweduwen zijn, voor wie het alleen komen staan geen keuze was, en voor wie het voortduren van het alleenstaan slechts in zeer beperkte mate een eigen keuze is. Voor gescheiden mensen (12% van de alleenstaanden) geldt, dat zij weliswaar in veel gevallen het alleenstaan verkozen hebben boven die ene relatie, maar dat wil nog niet zeggen dat zij het alleenstaan als leefvorm verkieslijk vinden. Niet zelden zullen gescheiden

⁶⁶ H.M. Langeveld, op. cit., blz. 145.

⁶⁷ L.J. Weitzmann e.a., 'Contracten voor intieme relaties'; in: C.D. Saal en C.J. Straver (red.); *Samenleven in meervoud, juridische en sociologische aspecten van het samenwonen zonder huwelijk*; Samsom, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1981, blz. 87-138.

⁶⁸ J.J. Latten, 'Over trouwen en samenwonen onder jongeren'; *Bevolking en gezin*, 1983, 1, blz. 5-26.

personen opnieuw gaan samenwonen of huwen. Niettemin bestaan hier-
tegen bij deze groep, mogelijk als gevolg van slechte ervaringen, de no-
dige reserves. Uit tabel 2.16 blijkt dat 79% van de gescheiden alleen-
staande vrouwen voorlopig alleen wil blijven. Van de samenwonende ge-
scheiden vrouwen denkt de helft niet meer te huwen, terwijl slechts een
derde een huwelijk nog wel waarschijnlijk acht (zie tabel 2.15). Overi-
gens moeten de onderzoeksresultaten in de genoemde tabellen met voor-
zichtigheid geïnterpreteerd worden. De vraagstelling kan gekleurd zijn
door het woord 'voorlopig' ⁶⁹.

Tabel 2.16 Relatieplannen van vrouwen zonder vriend

Ongehuwden- leeftijd op 31-12-'82	Wil voor- lopig alleen blijven	Wil (nieuwe) relatie	Waarvan: Wil trouwen zonder samen- wonen	Wil samen- wonen en later mis- schien trouwen	Wil samen- wonen zonder trouwen
18-22 jaar	53	47	15	26	3
23-27 jaar	53	45	14	23	2
28-37 jaar	65	35	8	15	5
gescheiden	79	21	4	7	6
Totaal	59	41	13	21	3

Bron: CBS, *Onderzoek Gezinsvorming 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 28.

Ook voor de grootste groep alleenstaanden, de nooitgehuwden (47%) geldt, dat de houding ten opzichte van de eigen leefsituatie ambivalent is. Van de vrouwen zonder vriend ziet minder dan de helft uit naar een (nieuwe) relatie. De cijfers moeten wederom met reserve geïnterpreteerd worden, omdat het denkbaar is, dat het antwoord tevens een maat is voor de acceptatie van de huidige situatie. Naarmate de leeftijd van deze vrouwen hoger is, geven zij er meer de voorkeur aan voorlopig alleen te blijven.

Uit het bovenstaande kan globaal worden afgeleid, dat ruim een derde van de alleenstaanden haar of zijn situatie als positief te verkiezen evalueert. Hoe positief is moeilijk vast te stellen, omdat enerzijds het ideaalbeeld van het alleenstaan wordt afgewogen tegen het ideaalbeeld van het samenwonen en anderzijds de reële situatie tegen de reële kansen die zich voordoen; of, om het ingewikkelder te maken, het is eveneens mogelijk dat een ideaalbeeld wordt afgewogen tegen de reëel bestaande situatie. Uit de stijging van het aantal alleenstaanden kan dus niet zonder meer worden geconcludeerd, dat het alleenstaan populairder wordt. Toch lijkt het erop, dat de positieve evaluatie van het alleenstaan toeneemt; echter niet in die mate, dat het alleenstaan als de leefvorm van de toekomst kan worden getypeerd.

De keuze tussen huwelijk of samenwonen lijkt wat vrijer te liggen. Van de alleenstaande vrouwen die een nieuwe relatie wensen opteert de meerderheid voor een periode van samenwonen voorafgaand aan een huwelijk. Een minderheid geeft de voorkeur aan een huwelijk zonder samenwonen en voor een nog kleinere minderheid geldt samenwonen als blijvend alternatief. Deze voornemens behoeven niet noodzakelijk gereaa-

⁶⁹ Het leefsituatie-onderzoek vond in 1983 het alleenblijven voor slechts 4% van de ondervraagden (18-24 jarige vrouwen) als toekomstplan, tegenover 83% opterend voor een huwelijk, waarvan ruim de helft na samenwonen. Hetzelfde onderzoek meldt 10% (i.p.v. 3% in tabel 2.16) als kiezend voor uitsluitend samenwonen. Dit laatste komt weer overeen met de 12% principiële weigeraars van Wiersma (par. 2.5). J.J. Latten, 'Trends in kenmerken van jonge vrouwen met een partner'; CBS, *Sociaal-cultureel kwartaalbericht*, 1984, nr. 3, blz. 10-15.

liseerd te worden. Vooral bij jongeren kan het verschil tussen voornemens en realiteit groot zijn. Hun voornemens staan vaak nog onder invloed van de (meer traditionele) normen van hun ouders, die bij de groei naar volwassenheid aan gewicht verliezen. Al eerder werd gewezen op de sterke samenhang tussen de keuze voor huwen en het krijgen van kinderen, althans wanneer samenwonen een optie is. Tabel 2.17 geeft enige informatie over de redenen van wel en niet-samenwonenden om te trouwen. De vanzelfsprekendheid van een huwelijk scoort daarbij hoog, vooral onder de niet samenwonenden.

Tabel 2.17 Ongehuwde vrouwen met vriend naar de belangrijkste reden om te trouwen in plaats van te gaan (blijven) samenwonen en naar relatievorm

	Voor/vanwege ouders, familie, omgeving	Huisvestings- en/of financiële redenen	Wil gewoon gaan trouwen, vindt trouwen vanzelfsprekend, ziet niets in samenwonen	Trouwen geeft meer zekerheid, trouwen is duurzamer	Voor/vanwege de kinderen, er is een kind op komst	Overige redenen/reden onbekend
	in % van het totaal					
Woont niet samen met vriend	14	2	55	18	2	9
Woont samen met vriend	1	11	18	10	54	7
Totaal	9	6	40	15	23	8

Bron: CBS, *Onderzoek gezinsvorming 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 28.

Dit wijst erop, dat traditie nog steeds een sterke rol speelt bij de keuze tussen huwen en samenwonen. De zekerheid die een huwelijk zou bieden blijkt eveneens een belangrijk motief, terwijl druk vanuit de omgeving een bijna even belangrijk derde motief is. Voor de niet-samenwonenden komt deze druk vooral van de ouders en familie, terwijl voor de wel-samenwonenden deze druk vooral komt van instanties, waaronder de overheid. Van een eigen keuze lijkt bij deze motieven slechts in beperkte mate sprake, zeker niet van een rationele keuze. Opvoedings- en socialisatieprocessen spelen een belangrijke rol. De keuze tussen huwen en samenwonen is echter rationeler dan vroeger. De sterke samenhang tussen huwen en kinderen krijgen wijst hierop. Ook het samenvallen van een opleving van de huwelijksfrequentie met de tweeverdienerswet wijst in deze richting.

De keuze tussen huwen en samenwonen lijkt zich vooral voor te doen als een keuze in een bepaalde levensfase. Op het moment dat kinderen worden geboren werkt de maatschappelijke structuur zeer sterk in de richting van een huwelijk volgens het burgerlijk model. Deze druk ligt niet zozeer in de rechtspositie van het kind (echte en onechte kinderen zijn recentelijk in veel opzichten gelijkgesteld), maar vooral in de mogelijkheden om kinderen daadwerkelijk te verzorgen. Kinderen bij niet-gehuwd samenwonenden zijn zeldzaam, hoewel niet afwezig. Het feit, dat vrouwen massaal de arbeidsmarkt verlaten en hun zelfstandigheid opgeven om kinderen te verzorgen wijst erop dat de combinatie van (economische) zelfstandigheid en kinderverzorging een bijna onmogelijke is en dat kinderverzorging (zowel door mannen als vrouwen) vooral als vrouwentaak wordt gezien.

Als gevolg van overheidsregelingen ontstaat een sterke druk in de richting van het zich terugtrekken van de arbeidsmarkt van gehuwde vrouwen met kinderen. Enerzijds bestaat een groot tekort aan voorzieningen (weinig kinderopvang, kort verlof rond de bevalling, ouderschapsverlof wellicht mogelijk, maar in beperkte mate en onbetaald enz.), anderzijds zijn de tegemoetkomingen van de overheid ten behoeve van kinderen ver beneden een kostendekkend niveau. Wanneer echter de moeder zelf als huisvrouw-verzorgster wil optreden zijn er wel voorzieningen van over-

heid en pensioenfondsen ten behoeve van een afhankelijke partner aanwezig⁷⁰. De keuze voor een huwelijk met specialistische rollen (huisvrouw-kostwinner) is in een dergelijke maatschappelijke omgeving, gegeven de keuze voor kinderen, nauwelijks vrij te noemen. Ook Langeveld wijst op het belang van de maatschappelijke structuur voor de individuele keuzen. Bij verschrallende keuzemogelijkheden kan het individu zijn wensen opgeven, maar als de dispositie sterk genoeg is, zal hij eerder trachten de situatie naar zijn hand te zetten. Vooral wanneer de waardering van bepaalde nieuwe vormen neutraal is, kan de structuur volgens haar een bevorderende c.q. remmende werking hebben⁷¹.

Verskillende zaken wijzen erop, dat de minder burgerlijke en meer moderne relatiekenmerken de weg zouden kunnen volgen van een afdalend cultuurgoed⁷². Latten constateert, dat tussen 1979 en 1983 enerzijds jonge gehuwde vrouwen een meer selecte groep zijn geworden met een traditionele instelling (ze werken in 1983 bijv. vaker dan in 1979 niet buitenshuis), anderzijds, dat samenwonende jonge vrouwen juist een minder selecte groep gingen vormen, vooral qua sociaal-economisch milieu van de vader en godsdienstige achtergrond⁷³. Alle aangehaalde studies komen tot de slotsom, dat het samenwonen en het meer moderne partnerschapsmodel vaker worden aangetroffen bij de stedelijke, hoger opgeleide, hogere en middenklasse: de 'trendsetters'. Van der Avort trof in zijn onderzoeksgroep nauwelijks samenwonenden aan uit een lager sociaal milieu, maar daarentegen veel uit een hoog sociaal milieu. Gehuwden waren oververtegenwoordigd in het midden en lagere sociaal milieu. De samenhang wordt nog duidelijker, wanneer niet de relatievorm, maar het relatiemodel wordt afgezet tegen het sociaal milieu⁷⁴.

Het opleidingsniveau van samenwonende vrouwen ligt duidelijk hoger dan dat van gehuwde. Hetzelfde verband geldt ten aanzien van hun partners, maar in mindere mate. Ongehuwd samenwonen komt verder in de randstad beduidend vaker voor dan in de rest van het land. In de grote steden met meer dan 100.000 inwoners woont 42% van het totaal aantal ongehuwd samenwonenden; van de gehuwden slechts 17%⁷⁵.

Wanneer het ongehuwd samenwonen en het daarbij behorend relatiemodel inderdaad moet worden beschouwd als een afdalend cultuurgoed, is het duidelijk dat het verspreidingsproces nog niet voltooid is. Voorspellingen over maatschappelijke trends zijn met veel onzekerheid omgeven. Weliswaar beginnen veel trends bij de hoger opgeleide, stedelijke elite, maar veel van de vernieuwingen die daar tot stand komen kunnen ook als voorbijgaand modeverschijnsel getypeerd worden, of worden alleen in sterk gewijzigde of verwaterde vorm gemeengoed. Het is denkbaar, dat een goede opleiding en een gewaarborgde maatschappelijke positie juist voorwaarden zijn om in de nieuwe relatiemodellen te kunnen functioneren. In dat geval mag geen grotere verspreiding worden verwacht voordat het onderwijsniveau en de maatschappelijke positie van vooral vrouwen verbeterd zijn.

Er is een duidelijk verband tussen religie en relatievorm. Samenwonende vrouwen hebben in alle leeftijdsgroepen meer dan tweemaal zo

⁷⁰ R.M.A. Jansweijer, 'De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen'; *Economische Statistische Berichten*, 14 mei 1986, 71e jaargang, nr. 3555, blz. 485-489.

⁷¹ H.M. Langeveld, referaat studiedag 'De toekomst van het westers gezin', Sociaal Wetenschappelijke Raad, Amsterdam, 22 november 1985.

⁷² Zie o.a. W.H. Douma, op. cit., blz. 121.

G.J. van de Giessen en J.J. Latten, 'Wie trouwt er nog tegenwoordig?'; *CBS-select 3*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985, blz. 27-37.

C.D. Saal en C.J. Straver (red.), op. cit., blz. 15 e.v.

P. Willems en C. Vanderhoeft, 'Samenwonen, huwen en scheiden'; *Bevolking en Gezin*, 1985, nr. 3, blz. 271-310.

⁷³ J.J. Latten, op. cit., 1984, blz. 11.

⁷⁴ A.J.P.M. van der Avort, op. cit., blz. 235 e.v.

⁷⁵ C.B.S., *Maandstatistiek bevolking*; 1985, nr. 3, blz. 50.

vaak als gehuwden geen godsdienst. Wanneer zij wel een godsdienst hebben ligt de frequentie van hun kerkbezoek veel lager dan bij gehuwden. In de politieke oriëntatie komt hetzelfde tot uiting in de geringe aanhang van het CDA onder samenwonende vrouwen. De andere politieke partijen onderscheiden zich op dit punt veel minder, met uitzondering van de klein-linkse partijen, waarin samenwonenden sterk oververtegenwoordigd zijn ⁷⁶. De samenhang tussen relatievorm en religie is uiteraard voor de hand liggend gezien de nadruk die vanuit het christelijk geloof wordt gelegd op de waarde van het huwelijk als instituut. Een voortzetting van het proces van secularisering werkt in dit verband een verminderde waardering van het huwelijk als relatievorm in de hand.

Ook in het verwachte kindertal onderscheiden ongehuwd samenwonende vrouwen zich van gehuwde. De laatsten verwachten gedurende hun leven 40% meer kinderen te krijgen dan samenwonende vrouwen ⁷⁷. Zowel vanuit de samenhang met religie als vanuit de samenhang tussen het huwelijk en het burgerlijke relatiemodel, waarin gezin en kinderen een centrale plaats innemen, is dit verklaarbaar.

In samenhang met de voorafgaande variabelen, hangt ook de leeftijd samen met de relatievorm en het gekozen model. Jongeren kiezen vaker voor meer moderne relatiemodellen en hebben tegelijkertijd vaker geen religie enzovoort. Toch kan deze samenhang met de leeftijd de voornoemde correlaties niet verklaren. Bij een constant houden van de leeftijd blijven de verschillen bestaan. Ze zijn daarbij kleiner in de lagere en groter in de hogere leeftijdsgroepen.

Naarmate het onderwijsniveau van met name vrouwen stijgt, naarmate hun kansen op de arbeidsmarkt zich positief ontwikkelen en naarmate het seculariseringsproces zich voortzet, mag verwacht worden dat meer mensen in de eerste instantie van een huwelijk zullen afzien en hun relatie een minder traditionele en meer moderne inhoud zullen geven. De alternatieve leefvormen, waar in de zeventiger jaren mee werd geëxperimenteerd door een elite, worden op bescheiden wijze door de massa overgenomen. Die gaat daarbij weliswaar minder ver dan de voorhoede, maar door de omvang van de groep waarop de veranderingen betrekking hebben, kan het maatschappelijk belang van de veranderingen groter zijn dan dat van de (grotere) veranderingen bij de voorhoede.

De veranderingen komen niet zonder grote weerstanden ertegen tot stand. Langeveld behoudt de meer wezenlijke veranderingen voor aan de leeftijdsgroep die nu tussen de 0 en 16 jaar is. Bij de iets oudere leeftijdsgroep (16 tot 35 jaar) ziet zij de veranderingen beperkt tot de vrouwen met hoge opleidingen en goede arbeidsmarktkansen. Een deel van hen zal volgens haar kiezen voor het onderhandelingsmodel. De vrouwen met weinig opleiding hebben volgens haar echter weinig andere keuze dan zekerheid te zoeken in een huwelijk. Met name voor deze laatste deelgroep voorziet zij problematische situaties. De bewustwording van hun positie in het huwelijk zal leiden tot aspiraties, waarmee noch zijzelf, noch haar omgeving uit de voeten kunnen ⁷⁸.

Deze vrouwen realiseren zich te laat, dat zij met hun 'keuze' voor de zekerheid van een burgerlijk huwelijksmodel, mogelijkheden hebben afgesloten. Zij hebben enerzijds onvoldoende opleiding en arbeidservaring om voor zichzelf te kunnen zorgen, terwijl anderzijds voor een derde van hen het huwelijk toch niet die zekerheid biedt die ze verwacht hadden. Hun hulpeloosheid wordt nog vergroot doordat ze vaak verantwoordelijk zijn voor een of meer opgroeiende kinderen. Van het neerdalend cultuurgoed nemen zij bepaalde nieuwe waarden over: meer gelijkheid, verlangen naar zelfontplooiing en dergelijke. Deze nieuwe waarden zouden moeten leiden tot een heronderhandeling over het relatiecontract.

⁷⁶ Ibid., blz. 48-49.

⁷⁷ Ibid., blz. 50.

⁷⁸ H.M. Langeveld, op. cit., 1985, blz. 75 e.v.

Deze heronderhandeling komt echter moeizaam tot stand als gevolg van ingesleten rolpatronen en daardoor opgeroepen schuldgevoelens. Bovendien zijn de mannen vaak onwillig de veranderingen te accepteren. Niettemin verschuift toch de machtsbalans tussen de seksen. In de verzorgingsstaat hebben mannen een concurrent gekregen in hun rol als kostwinner. Ze zijn niet langer onmisbaar, zodat hun relatieve machtspositie zwakker wordt. Vrouwen worden hierdoor weliswaar minder afhankelijk van die ene man, maar hun hulpeloosheid vermindert er nauwelijks door.

Wouters en Van Stolk beschrijven de tweestrijd, waarin vrouwen, wier huwelijk minder geslaagd was, verkeren⁷⁹. Enerzijds hebben ze wel aspiraties ontleend aan de zich vernieuwende maatschappelijke waarden. Anderzijds zijn die nieuwe waarden nog niet geïnternaliseerd. Dit leidt tot een voortdurend conflict tussen het in de opvoeding gecreëerde zelfbeeld en het zich nieuw ontwikkelende zelfbeeld. Vanuit hun traditie zien deze vrouwen zich nog overwegend in het model van wat Wouters en Van Stolk noemen 'harmonieuze ongelijkheid', terwijl zij hun nieuwe waarden van gelijkheid daarin maar moeizaam kunnen verwerken. Deze tweestrijd is er volgens de auteurs de oorzaak van dat alle door hen onderzochte vrouwen pas na een zeer langdurig en vaak gewelddadig proces een opvanghuis verkozen boven hun huwelijk en dat velen van hen na verloop van korte tijd die onbevredigende huwelijkssituatie opnieuw opzochten.

Het is vooral in het burgerlijk huwelijkmodel dat zich deze spanningen voordoen, omdat de oriëntatieverschuiving van traditioneel naar modern bij beide partners niet gelijk verloopt. In het vormvaste huwelijk waren onderhandelingen overbodig; nu worden ze noodzakelijk terwijl met het erbij behorende gedragsrepertoire weinig ervaring bestaat. In de modernere relatiemodellen bestaan eveneens spanningen, maar ze zijn meer geaccepteerd en beter hanteerbaar. Veel van de zekerheid is aan het huwelijk als instituut ontvallen, doordat echtscheiding zowel mogelijk als aanvaardbaar is geworden. Zekerheid wordt dan ook slechts door een minderheid als motief voor een huwelijk boven samenwonen genoemd. Compensatie voor de onzekerheid zou gevonden moeten worden in een zekere mate van zelfstandigheid. Zowel het gebrek aan opleiding als aan zelfvertrouwen verhinderen dit. Men raakt beklemd tussen aspiraties en onvermogen.

De verschuivingen in de machtsbalans tussen mannen en vrouwen zijn niet alleen in het voordeel van vrouwen. Weliswaar verwerven ze een grotere mate van onafhankelijkheid, maar in het bovenstaande bleek, dat daarmee ook een zekere mate van bescherming wordt afgebroken. Vrouwen met geringere kansen op zelfstandigheid worden hierdoor zwaarder getroffen dan vrouwen met een goede opleiding en een sterke maatschappelijke positie. Voor mannen betekenen de veranderingen een grotere vrijheid. Hun kostwinnersrol wordt aanmerkelijk verlicht door de mogelijkheid van echtscheiding en de beperkingen die aan alimentatie worden opgelegd. Nog steeds wordt de meerderheid van de echtscheidingen echter door vrouwen geïnitieerd, maar dit betekent alleen, dat zij hun nieuwe positie als gescheiden vrouw prefereren boven hun kennelijk slechtere positie als echtgenote. Ook binnen de relatie wordt de positie van de man vrijer, wanneer de vrouw een deel van de kostwinnende taken overneemt. Eerder bleek, dat mannen daar weinig huishoudelijke taken tegenoverstellen. Door het werk gewoon achterwege te laten, laten zij de primaire verantwoordelijkheid ervoor bij de vrouw liggen. Mannen verliezen bij de nieuwe ontwikkelingen een deel van hun macht in die zin dat ze minder hun wil kunnen opleggen. Ze winnen echter aan vrijheid omdat ze ook minder verantwoordelijkheid dragen.

⁷⁹ B. van Stolk en C. Wouters, *Vrouwen in tweestrijd tussen thuis en tehuis*; Van Loghum Slaterus, Amsterdam, 1983.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de aard van een leefvorm in sterke mate bepaald wordt door maatschappelijke factoren en door toe-
valligheden. Het alleenstaan is voor ongeveer een derde een min of meer
bewuste keuze. Het aangehangen relatiemodel staat onder invloed van
opleiding, religie, urbanisatiegraad, leeftijd en de keuze voor kinderen.
Dit neemt echter niet weg, dat het aangehangen relatiemodel voor de be-
trokkenen een zelfstandig gegeven kan zijn. Aan de modernere relatie-
modellen tegenover de traditionelere zijn voor zowel mannen als vrou-
wen voor- en nadelen verbonden. Wat overweegt, hangt af van individu-
ele gevallen.

2.7 De veranderende positie van huisvrouwen en kinderen

Een laatste ontwikkeling die in verband moet worden gebracht met de
individualisering in leefverbanden is het dalende geboortecijfer. Voor
de bevolkingsexplosie na de Tweede Wereldoorlog zijn een aantal facto-
ren als oorzaak aan te geven. Allereerst kan in de eerste jaren sprake
zijn geweest van een zeker inhaaleffect ten opzichte van de oorlogsjaren.
Het verbod op voorbehoedmiddelen en de sterke druk van met name de
katholieke kerk hebben vermoedelijk op langere termijn een veel grotere
rol gespeeld. De situatie van de jaren vijftig wordt door sommigen zelfs
als terreur beschreven⁸⁰. De gehuwde vrouw werd met zachte of hardere
hand tot huisvrouw gemaakt. De niet-werkende huisvrouw werd gezien
als een sociale verworvenheid, de sociale zekerheidswetten werden geheel
en al gebaseerd op het kostwinner/huisvrouw-model en als dat niet vol-
doende was, dan was betaalde arbeid van de gehuwde vrouw gewoon
verboden⁸¹.

In de jaren zestig keerde echter het tij. De pil kwam op de markt en
raakte in snel tempo geaccepteerd. De invloed van de kerken nam even-
redig snel af. De gespannen situatie op de arbeidsmarkt hielp vrouwen
zich te bevrijden van de ongeplande en vaak ongewenste zwangerschap-
pen. Nu ze op de arbeidsmarkt nodig waren, werd het moederschap
plotseling minder belangrijk. Daarbij kwam, dat demografen een zwart
toekomstbeeld begonnen te schetsen van een overbevolkt Nederland. De
demografen bezegelden daarmee de al eerder voltrokken omslag naar
een anti-natalistische stemming. In tien jaar tijd halveerde het geboor-
tecijfer. Het kinderrijke gezin was uit de mode. Het 2-kind-gezin werd
norm. In de jaren zeventig en tachtig is de daling van het geboortecij-
fer vertraagd, maar heeft zich niettemin verder voortgezet.

Vanaf het midden van de jaren zeventig ontstonden voor vrouwen ten
gevolge van de stijgende werkloosheid toenemende belemmeringen om
betaald te werken. Dit kan van invloed geweest zijn op de matiging van
het tempo, waarin het geboortecijfer terugliep. Pas sinds enkele jaren
gaan er stemmen op, die de daling van het geboortecijfer verontrustend
beginnen te noemen. De voorspellingen van het CBS over een vergrijzen-
de bevolking spelen hierin mede een rol. De bevolking blijft echter nog
groeien, onder andere omdat tegenover de geringe aanwas een nog gerin-
gere sterfte staat. De omvangrijke generatie van de geboortengolf be-
paalt voorlopig nog het beeld. Aan de anti-natalistische stemming is nog
geen einde gekomen.

Aan de invloed van het dalende geboortecijfer op de wijze van sa-
menleven in leefverbanden kunnen twee aspecten worden onderscheiden.
De vrijheid van vrouwen wordt erdoor vergroot. Daarnaast worden kin-
deren van een noodlot tot een vrije keuze. Aan deze aspecten wordt ach-
tereenvolgens aandacht besteed.

⁸⁰ H. Sniijders-Borst. 'Wetje belAZer'; *Nederlands Juristenblad*, 8 februari 1986, afl. 6, blz. 187-189.

P.H. van Praag, tijdens studiedag 'De toekomst van het Westerse gezin', Sociaal Wetenschappelijke Raad, Amsterdam, 22 november 1985.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld het verplicht ontslag van de gehuwde ambtenares.

Doordat het aantal kinderen in een gezin sterk terugloopt, vermindert de last van verzorging en opvoeding, althans in kwantitatief opzicht. Daar staat tegenover, dat aan zowel opvoeding als huishoudelijke verzorging hogere eisen worden gesteld. Juist de vermindering van het kindertal maakt het mogelijk kinderen veel intensiever te begeleiden, terwijl ze vroeger meer zichzelf en elkaar opvoedden. Ook de houding tegenover kinderen is veranderd. Strenge discipline en duidelijke geboden hebben plaats gemaakt voor lossere omgangsvormen. Praten en onderhandelen met kinderen nemen meer tijd en energie in beslag. Zo kan het gebeuren, dat 'ouders van nu' het met twee kinderen even druk hebben als hun moeders met acht kinderen.

Door de vermindering van het aantal kinderen zijn echter de perioden, waarin ze een grote belasting vormen, aanmerkelijk bekort. Bij twee opeenvolgende kinderen duurt de 'luiierfase' in totaal hooguit 5 jaar en de totale opvoedingsperiode niet langer dan circa 20 jaar. De vorige generaties kenden daarentegen een luiierfase die de gehele vruchtbare huwelijkleeftijd voortduurde (circa 15 à 25 jaar) en een totale opvoedingsperiode die nog 15 jaar langer was. De mogelijkheden voor eigen ontplooiing waren voor die generatie beperkt. Wanneer de kinderen volwassen waren, waren de ouders bejaard. Bij het gezin met één of twee kinderen bestaat slechts een korte periode van grote onvrijheid en een lange periode tussen de voltooide opvoeding en de AOW-leeftijd. In die lege-nest-fase blijft huisvrouwen slechts de taak over hun kostwinner te verzorgen. Vaak hebben ze wel de tijd om zich maatschappelijk te ontplooien, maar ontbreekt het hen aan opleiding, ervaring en zelfvertrouwen om kans te maken op het vinden van werk. Met dit vooruitzicht probeert een groeiende minderheid ook tijdens de opvoedingsperiode tenminste in deeltijd te blijven werken. De verminderde last van de opvoeding heeft dus de bewegingsvrijheid en de (economische) zelfstandigheid van vrouwen bevorderd.

Als tweede aspect werd genoemd, dat kinderen van een noodlot tot een vrije keuze werden. Vrij is in dit opzicht een betrekkelijk begrip. De keuze is niet vrij van beïnvloeding. Echter, de anti-natalistische stemming heeft ertoe bijgedragen, dat kinderloosheid al vanaf het begin van de jaren zeventig geaccepteerd was door de meerderheid van de bevolking. In 1983 kon 85% van de ondervraagden bewuste kinderloosheid bij een echtpaar billijken (zie par. 2.4). Aan de opvatting dat voor kinderen gekozen wordt zijn een tweetal consequenties verbonden.

Allereerst zijn er gevolgen voor de verantwoordelijkheid voor de kinderen. Deze heeft altijd al vrijwel volledig bij de ouders gelegen. Vooral onder invloed van de katholieke kerk, die grote gezinnen een warm hart toedroeg, is een deel van de financiële verantwoordelijkheid buiten het gezin terechtgekomen, aanvankelijk in de vorm van een werknemersverzekering, later in de vorm van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). De kinderbijslag had tot doel de lasten te verlichten al vanaf het begin van de jaren zeventig. Het ging daarbij alleen om de materiële lasten, zoals kleding en voeding. De verzorging was immers gratis doordat de moeder tot gesubsidieerde huisvrouw was gemaakt. Gaandeweg begon echter het idee te ontstaan dat wie voor kinderen koos, daar ook maar voor moest zorgen. De omvang van de kinderbijslag werd geleidelijk teruggebracht. Kinderen werden van een last tot een 'privé-consumptiegoed'. Zij behoren tot de welvaart van de ouders, zelfs op het niveau van het sociaal minimum. Er is immers buiten de kinderbijslag, die slechts beoogt bij te dragen in de materiële kosten, geen verschil tussen de sociale minima van echtparen met of zonder kinderen ⁸².

Een tweede gevolg van de opvatting, dat voor kinderen gekozen wordt is, dat ouders voor- en nadelen tegen elkaar kunnen gaan afwegen. De

⁸² Plaats, functie en inhoud van de Algemene Bijstandswet, Tweede Kamer, 1984-1985, 18942, nr. 4, blz. 15.

voor- en nadelen zijn zeer divers van aard, hetgeen de afweging complex maakt. Er is echter een trend van vermindering van voordelen en vergroting van nadelen.

In het immateriële vlak zijn zowel de voordelen als de nadelen in gewicht vermoedelijk toegenomen. Als voordelen gelden de waarde die door de betrokkenen wordt toegekend aan het (goed) opvoeden van kinderen en het plezier dat daaraan wordt ontleend. Als nadelen gelden de frustraties, omdat het kind niet dat doet, wat de ouder verwacht of gehoopt had. Dit laatste zal in de afweging bij de keuze echter nauwelijks betrokken worden. Daarin speelt wel de bewegingsvrijheid van de ouders een rol. Niphuis-Nell analyseerde de motivaties van (toekomstige) ouders voor het wel of niet krijgen van (meer) kinderen. Als de belangrijkste dissatisfactie met betrekking tot kinderen vond zij het verlies van vrijheid en de gebondenheid aan huis. Vanwege de toenemende nadruk op de eigen ontplooiingsmogelijkheden voorziet zij een hiermee steeds moeilijker verenigbaarheid van kinderen ⁸³.

In het materiële vlak zijn de verschuivingen van voor- en nadelen veel duidelijker aanwijsbaar. We gaan hier verder in op de verschuivingen in het materiële vlak, niet zozeer omdat andere overwegingen bij de keuze voor kinderen minder belangrijk zouden zijn - ze zijn integendeel waarschijnlijk belangrijker - maar omdat de andere overwegingen zich moeilijker in kaart laten brengen.

Kinderen komen in toenemende mate direct voor rekening van de ouders, terwijl daar afnemende opbrengsten tegenover staan. Vroeger was er nog een periode, waarin thuiswonende kinderen geld inbrachten of meewerkten in het bedrijf. Tegenwoordig is het niet meer gebruikelijk dat kinderen hun inkomen thuis afdragen (op een beperkt zakgeld na), maar veeleer dat ze een vaak symbolisch bedrag voor kost en inwoning afdragen. Ook met het oog op de ouderdom zijn de verhoudingen veranderd. Vroeger was men veelal aangewezen op steun van de kinderen. De AOW heeft ouders echter zelfstandig gemaakt en er zijn zelfs aanwijzingen, dat het saldo van de wederzijdse hulp eerder in de richting van de kinderen stroomt (bijv. kinderopvang) dan omgekeerd.

De kosten die ouders voor kinderen maken, zijn aanzienlijk gestegen. De uitgaven groeien mee met de welvaartstoename. De uitgaven voor kleding, voeding enzovoort vormen echter een steeds kleiner deel van de totale kosten, waarin ook de verzorging een rol gaat spelen. Juist de keuzevrijheid verhoogt de verzorgingskosten, omdat werk en kinderen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Als werk en kinderen daarentegen worden gecombineerd, hebben de verzorgingskosten de vorm van uitbestede arbeid. Ook de loonvoet, de situatie op de arbeidsmarkt en het opleidingsniveau van vooral de moeder bepalen de verzorgingskosten. In de afgelopen jaren zijn meer vrouwen gaan werken; zij hebben een deel van de opleidingsachterstand ingelopen. Daartegenover zijn ook de kansen op werkloosheid toegenomen. Bij de kans op werkloosheid moet ook de mate van bescherming in de sociale zekerheid worden geteld. Voor gehuwde vrouwen is deze bescherming toegenomen, doordat zij niet langer zijn uitgesloten van de WWV. Per saldo is echter de bescherming, zeker na de stelselherziening, eerder afgenomen, omdat voor alle werknemers de uitkering werd verlaagd en omdat in veel gevallen de uitkeringsduur werd bekort. De kosten van kinderen die voor rekening van de ouders komen, met inbegrip van de verzorgingskosten, kunnen, afhankelijk van de concrete situatie en de berekeningswijze, uiteenlopen van ruim f 4.000 tot 50.000 of meer per kind per jaar. Een laag geschat gemiddelde komt daarbij op f 7500 per kind per jaar ⁸⁴. Dat betekent, dat een gezin met twee kinderen hiervoor jaarlijks ruim f 15.000 uittrekt, een bedrag waarvoor ze drie buitenlandse vakanties

⁸³ M. Niphuis-Nell, 'Ouderschapsmotivatie'; in: C. Weeda (red.), op. cit., blz. 55-72.

⁸⁴ R.M.A. Jansweijer, op. cit.

hadden kunnen organiseren, een middenklasse-auto houden en als ze zuinig zijn zouden ze zelfs nog geld overhouden voor een nieuwe video. Het valt moeilijk vol te houden, dat bij dergelijke bedragen geld geen rol speelt.

De afweging tussen wel of geen kinderen is in toenemende mate een afweging tussen relatieve armoede en relatieve rijkdom. Juist het afnemende geboortecijfer maakt de verschillen in welvaart tussen mensen met en zonder kinderen extra zichtbaar. Het gewicht ervan in het totale complex van afwegingen rond het wel of niet verwekken van kinderen neemt daardoor toe. Dit zal ertoe bijdragen, dat (bij gelijkblijvende overige omstandigheden) het geboortecijfer geleidelijk verder zal teruglopen en dat vrouwen in toenemende mate economisch zelfstandig zullen worden. Hun positie verandert van afhankelijke, verzorgende huisvrouw naar een zelfstandige, werkende vrouw.

Hoe sterk het effect van de economische afwegingen op de vruchtbaarheid zal zijn, is moeilijk te zeggen. Bij de keuze voor kinderen zijn niet-rationele factoren, zoals gezegd, minstens zo belangrijk. Zij laten zich echter moeilijker in kaart brengen. Bovendien is het de vraag of de zichtbare verschillen in welvaart ook daadwerkelijk gezien worden. Zelfs zorgvuldige onderzoekers bestuderen de welvaartsverschillen tussen huishoudens met kinderen onderling en vergeten ze te vergelijken met de welvaart van huishoudens zonder kinderen ⁸⁵.

2.8 Samenvatting en conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was na te gaan of een proces van individualisering met betrekking tot leefverbanden plaatsvindt en zo ja, hoe het proces eruit ziet.

De eerste vraag kan worden beantwoord met 'ja, maar...'. Een proces van individualisering is in de voorgaande paragrafen duidelijk gebleken, maar er is geen sprake van een omwenteling of een algemeen verschijnsel. Sommige zaken die soms als individualisering worden getypeerd, blijken bij nader inzien een andere inhoud te hebben.

Individualisering gaat samen met een toenemende individuele bestaanszekerheid. Ongeveer 70% van de volwassenen beschikt over een eigen inkomen. Vrijwel iedere volwassene beschikt over een potentieel eigen inkomen in de vorm van bijstand na een echtscheiding. Vrouwen lopen geleidelijk hun achterstand in op mannen wat betreft betaalde arbeid. Mannen en vrouwen komen daardoor binnen een leefverband vrijer tegenover elkaar te staan. Daarmee is nog niet gezegd, dat deze toegenomen vrijheid bewust werd nagestreefd.

Van de toegenomen vrijheid wordt echter wel gebruik gemaakt. Een deel van het proces van huishoudensverdunding kan hieraan worden toegeschreven. Er wordt minder gehuwd (maar meer samengewoond) en er wordt meer gescheiden. Het proces van huishoudensverdunding als geheel heeft echter vooral andere oorzaken. Een belangrijke rol daarin speelt de teruglopende vruchtbaarheid en de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking. Bijna de helft van het aantal alleenstaanden is verweduwd; bij hen kan geen sprake zijn van een duidelijke keuze voor het alleenstaan. Gescheiden personen nemen een tussenpositie in. Zij verkiezen het waarschijnlijk niet om als alleenstaande te leven, maar verkozen wel die status boven dat ene huwelijk. De groep, voor wie het alleenstaan een min of meer bewuste keuze is, groeit echter wel. Individualisering mag niet worden opgevat als de wens om als alleenstaande te leven. In die zin opgevat is nauwelijks van individualisering sprake, omdat tegenover het dalend aantal huwelijken en toenemend aantal samenwoningen staat. Veeleer is sprake van een proces van pluriformering.

⁸⁵ A.A.M.W. van Gessel-Dabekaussen, 'Aspecten van de welvaartssituatie van gezinnen met kinderen, 1981'; *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, 1984, nr. 8, blz. 45-56.

Dominante leefvormen nemen geleidelijk in aantal af, marginale leefvormen nemen in aantal toe.

Toch kan het proces van huishoudensverduunning niet los worden gezien van het proces van individualisering. Het teruglopen van het geboortecijfer kan ten dele verklaard worden uit de wens van vrouwen om zich ook buiten het moederschap te ontplooien. In de opkomende leefvormen wordt minder verantwoordelijkheid voor elkaar gedragen. Er worden in mindere mate kinderen in geboren en partners staan vrijer tegenover elkaar. Het huwelijk is niet langer een onverbreekelijke band; dit geldt a fortiori voor de duurzaamheid van andere leefvormen.

Er is geen sprake van individualisering als algemeen verschijnsel. Weliswaar is er een toegenomen tolerantie voor afwijkende leefpatronen, maar deze tolerantie betekent nog geen vergaande verspreiding ervan. De emancipatie van de vrouw is nog lang niet voltooid. Op verbaal niveau opteert een meerderheid van de bevolking voor een gelijkere verdeling van taken over mannen en vrouwen, maar in de praktijk komt daar weinig van. De emancipatie gaat bij vrouwen sneller dan bij mannen. Vrouwen nemen taken over van mannen, maar omgekeerd gebeurt dat nauwelijks. Het verschil in taakbelasting tussen mannen en vrouwen, althans in bestede uren, neemt daardoor toe.

Gemeten als gemiddelde trend is er geen sprake van indrukwekkende veranderingen in de laatste tien jaar, althans niet in het tempo van de veranderingen tussen 1965 en 1975. De culturele verandering is in wat rustiger vaarwater gekomen. Als men de veranderingen tussen 1965 en 1975 typeert als grote veranderingen bij kleine groepen, dan kan het afgelopen decennium getypeerd worden als een tijd van kleine veranderingen bij grote groepen.

Bij deelgroepen zijn de veranderingen duidelijker waarneembaar. Ongehuwd samenwonenden hebben gemiddeld andere opvattingen over hun relatie dan gehuwden. Het is waarschijnlijk niet zo, dat hun betrokkenheid op elkaar geringer is dan bij gehuwden, maar wel dat deze een andere inhoud heeft. Bij gehuwden staat de betrokkenheid op elkaar meer in het teken van functioneren als eenheid en opkomen voor elkaar; bij ongehuwd samenwonenden meer in het teken van belangstelling voor elkaar en elkaar stimuleren bij de eigen ontplooiing. De verschillen zijn daarbij graadueel. Ook bij gehuwden komen zelfstandigheidstendenties voor, maar deze gaan minder ver dan bij ongehuwd samenwonenden, van wie een deel uitdrukkelijk geen wederzijdse verantwoordelijkheid voor elkaar op zich neemt. Bij gehuwden komt dit niet voor.

Het ongehuwd samenwonen kan ten dele gezien worden als een voorbereiding op een huwelijk. Men verkiest in deze overgangsfase een grotere mate van individuele vrijheid en legt met name geen besluiten voor de langere termijn vast. Een kind is vaak aanleiding om de samenwoning in een huwelijk om te zetten. Als voorbereiding op een huwelijk is samenwonen algemeen aanvaard en door een grote minderheid in praktijk gebracht. Het dragen van verantwoordelijkheid voor kinderen impliceert meestal het dragen van verantwoordelijkheid voor elkaar; op een andere wijze is het nauwelijks mogelijk kinderen groot te brengen.

Toch kan ongehuwd samenwonen niet alleen worden opgevat als een periode in de levenscyclus, die de verloving heeft vervangen. Daarvoor onderscheiden ongehuwd samenwonenden zich teveel van gehuwden. Zij opteren bijvoorbeeld voor aanzienlijk minder kinderen dan gehuwden. Ongehuwd samenwonende vrouwen kiezen, ook bij de aanwezigheid van kinderen, vaker voor beroepsarbeid om hun maatschappelijke positie en hun zelfstandigheid te bewaren. Ook wat betreft sociaal-economische positie onderscheiden ongehuwd samenwonenden zich van gehuwden. Zij zijn beter opgeleid en hebben daardoor betere kansen hun zelfstandigheid vorm te geven. De verschillen tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden nemen toe met de leeftijd. Dat is begrijpelijk, omdat de groep voor wie het samenwonen een overgangsfase betreft bij de hogere leeftijdsgroep verdwijnt.

Bij de samenwonenden ten opzichte van de gehuwden is een duidelijke trend naar individualisering gaande. De groei van het aantal samenwonenden in de laatste jaren zou kunnen wijzen op een proces van individualisering. Het feit, dat het ongehuwd samenwonen is begonnen bij een maatschappelijke groep, die vaak trends bepaalt, kan aanleiding zijn te veronderstellen dat hier sprake is van een afdalend cultuurgoed. Het ongehuwd samenwonen als tijdelijk verschijnsel kan immers niet meer als elitair worden aangeduid. Niet alle trends van de stedelijke, goed opgeleide elite dalen echter af naar de bevolking als geheel. Vaak wordt in het diffusieproces bovendien de inhoud van de trend gewijzigd en verward. Er is een duidelijke samenhang tussen het samenwonen en het vermogen om zelfstandig te functioneren. De individualisering bij samenwonenden kan daarom ook juist als elitair worden aangeduid. Het is zeer wel mogelijk, dat het samenwonen op basis van zelfstandigheid en voor langere duur is voorbehouden aan een deelgroep, bij wie de individualisering ver is voortgeschreden. Bij het diffusieproces krijgt het ongehuwd samenwonen dan mogelijk meer het karakter van een tijdelijke overgangsfase, waarbij de nadruk meer ligt op het kennismaken en het nog niet aangaan van verbintenissen dan op het bewaren of vergroten van de individualiteit. In beide gevallen is een zekere vrijblijvendheid, zij het vanuit verschillende optiek, een duidelijk kenmerk van het ongehuwd samenwonen.

Individualisering kan worden aangeduid als een trend in de ontwikkeling met betrekking tot leefverbanden, maar niet als de enig bepalende trend. De bepalende trend is er veeleer een van diversiteit; dezelfde diversiteit, die in het vorige hoofdstuk in de visies ten aanzien van de bredere culturele ontwikkeling naar voren kwam. Daarbij is het niet zo, dat de diversiteit vooral ontstaat door toevoeging van nieuwe leefvormen. Weduwen, eenoudergezinnen, concubinaten en alleenstaanden zijn van alle tijden. Wel treden verschuivingen op. Eenoudergezinnen ontstaan bijvoorbeeld vaker door echtscheiding tegen vroeger door verweduwing. De leefvormen die voorheen een ongewenste, zedeloze of zielige afwijking waren treden uit de marge als volwaardige alternatieven. Daarnaast is een grotere diversiteit ontstaan in de inhoud die aan een relatie wordt gegeven door de betrokkenen. De vormvastheid vermindert. Ten slotte is een individu gedurende zijn of haar leven meer dan vroeger op weg van de ene leefvorm naar de volgende.

Enkele bevindingen van dit hoofdstuk, die in het vervolg van deze studie van bijzonder belang zijn, worden hieronder puntsgewijs samengevat.

- Twee-relaties nemen in de toekomst een blijvende, maar niet exclusieve plaats in.
- Binnen twee-relaties (ongehuwd en gehuwd) bestaat een variëteit van zelfstandigheids- en saamhorigheidstendenties.
- Binnen twee-relaties (ongehuwd en gehuwd) bestaat een variëteit in oriëntaties op de duurzaamheid van de relatie.
- Binnen een beperkt aantal twee-relaties worden kinderen verzorgd.
- In toenemende mate worden kinderen buiten een twee-relatie verzorgd.

3. VISIES OP INDIVIDUALISERING EN MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN

Het voorgaande hoofdstuk leidde onder meer tot de conclusie, dat een blijvende pluriformiteit ten aanzien van leefverbanden in de toekomst te verwachten is. Groepen die tot nu toe een marginaal bestaan leidden (bijv. gescheiden mensen; concubinaten) treden uit de marge. Meer mensen maken in de loop van hun leven deel uit van verschillende leefvormen. De vraag is nu, hoe de overheid hierop moet inspelen. Naast de feitelijke ontwikkeling is daarvoor ook de gewenste ontwikkeling van belang. In de inleiding werden reeds drie gezichtspunten beschreven die de maatschappelijke ontwikkeling zagen als respectievelijk een trend naar desintegratie, als een trend naar bevrijding en als een trend naar toenevende beschaving. Deze gezichtspunten kleuren de stellingnamen over individualisering met betrekking tot leefverbanden. De politieke discussie spitst zich hierbij toe op de vraag hoe, en in hoeverre de overheid rekening dient te houden met bestaande leefvormen. De juridische individualisering vormt in de discussie over het overheidsbeleid logischerwijs het belangrijkste onderwerp. De stellingnamen hierover komen echter veelal voort uit de visie op de culturele ontwikkeling.

Individualisering in juridische zin wordt gewenst of ongewenst geacht. In het laatste geval is discussie over het hoe niet relevant. Het gaat er dan alleen om hoe een eventueel bestaande ontwikkeling kan worden afgeremd of omgebogen. In het eerste geval moet wel worden bezien op welke wijze, en tegen welke prijs de juridische individualisering vorm moet krijgen. In de prioriteitenafweging zijn vooral de gevolgen voor de mate van collectivisering en voor de inkomensverdeling van belang.

Op deze wijze ontstaan drie visies, namelijk de ongewenste individualisering; de gewenste, maar dure individualisering; en de gewenste, maar lastige individualisering. Deze visies zullen in het vervolg van deze paragraaf verder worden uitgewerkt. Vanzelfsprekend zijn het niet de enig mogelijke visies, maar de hoofdstroom van de politieke discussie beweegt zich wel binnen de elementen van de drie visies. Zowel individuen als partijen zullen elementen uit de visies herkennen en afwijzen, maar doorgaans nemen ze een positie in tussen de hier te beschrijven visies. Vanzelfsprekend is die positie niet willekeurig. De zorg over de maatschappelijke integratie leeft vooral, maar niet alleen, bij christendemocraten. De zorg over de omvang van de collectieve lasten leeft vooral, maar niet alleen, bij de liberalen. De zorg over de inkomensverdeling leeft vooral, maar weer niet alleen, bij socialisten.

De visies geven de dilemma's aan, waarvoor de overheid zich bij haar beleid geplaatst ziet. Zij vormen ook een weerslag van bestaande opinies over individualisering. Vanuit de visies en vanuit de in het voorgaande hoofdstuk beschreven ontwikkeling kunnen mogelijke ontwikkelingen in de toekomst worden aangeduid. Gezien de onzekerheid kan van een voorspelling geen sprake zijn.

3.1 Drie visies op individualisering

3.1.1 *De ongewenste individualisering*

De afwijzing van individualisering komt veelal voort uit diep gewortelde waarden met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de mens voor de wereld en voor zijn medemensen. Bij de christendemocraten is dit een expliciet gedachtengoed¹. Mensen zijn niet onafhankelijk van elkaar, maar worden pas mens door hun onderlinge verbondenheid en af-

hankelijkheid. De nadruk op het individualisme van de zestiger en zeventiger jaren is in deze visie met afkeuring bezien. Het uiteenvallen van betekenisvolle sociale verbanden, zoals kerken, heeft de mens losgeslagen van belangrijke integratiekaders. In plaats daarvan is volgens deze visie een 'Ik-cultuur' ontstaan, waarin onafhankelijkheid als het hoogste goed telt, en waarin rechten belangrijker zijn dan plichten. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid, dat mensen niet langer zelf verantwoordelijkheid dragen, maar een beroep doen op de overheid. Met de opbouw van de verzorgingsstaat heeft de overheid de verantwoordelijkheid van de burgers afgenomen en zo het ontstaan van de 'Ik-cultuur' en het consumentisme bevorderd. De in de inleiding geschetste visie op het consumentisme past vrijwel naadloos met de afwijzing van individualisering in deze visie. De door velen nagestreefde onafhankelijkheid is in deze visie een pseudo-onafhankelijkheid. Men heeft herkenbare verbanden vervangen door een anonieme overheid. De zorg voor elkaar is daardoor duur geworden, want veel wat voorheen in onderling verkeer werd geregeld is overgedragen aan de verzorgingsstaat. De kwaliteit van de zorg is achteruitgegaan, want de professionele zorg is weliswaar in materiële zin goed, maar het ontbreekt aan liefde en betrokkenheid: het is een zorg zonder hart. De zorg hoort in deze visie veeleer thuis in kleine maatschappelijke verbanden. Daar vormt de onderlinge zorg een deel van betekenisvolle relaties ².

Aan de overheid wordt in deze visie slechts een beperkte plaats toegekend. Alleen waar echte nood is, die niet door verantwoordelijke organisaties of individuen gelenigd kan worden, moet de overheid optreden als schild voor de zwakkeren. Voor het overige moet de overheid stimuleren tot het dragen van verantwoordelijkheid en randvoorwaarden scheppen om deze verantwoordelijkheid mogelijk te maken. Er is een voortdurende spanning tussen de wenselijkheid van het bijsturen van maatschappelijke ontwikkelingen en het overnemen van verantwoordelijkheden. Zo nodig moet de overheid de burgers of de maatschappelijke organisaties op hun verantwoordelijkheid wijzen. Wanneer de overheid daarbij al teveel regels zou stellen, zou zij echter de verantwoordelijkheid overnemen, die juist gedecentraliseerd veel beter tot zijn recht kan komen. In de verzorgingsstaat is het evenwicht tussen de verantwoordelijke burger en de overheid verbroken. De trend naar zelfontplooiing is ten koste gegaan van de verantwoordelijkheid voor anderen en voor de samenleving. In de christen-democratische visie is deze gedachtengang terug te vinden in de uitgangspunten van complementariteit en subsidiariteit. Maar ook in liberale kring hoedt men zich voor een te veel pretenderende overheid. In het laatste geval ligt de nadruk echter meer op de individuele verantwoordelijkheid ³. Individueel kan hier echter zowel op het individuele huishouden, als op het individuele individu slaan ⁴.

De hoeksteen in de maatschappij wordt in deze visie gevormd door het gezin, of voor de moderneren, door het leefverband. Binnen het gezin dragen mensen verantwoordelijkheid voor elkaar in wederzijdse afhankelijkheid. Voor de christen-democraten heeft het huwelijk weliswaar een bijzondere betekenis, maar 'dat betekent niet, dat de overheid, als hoedster van de publieke gerechtigheid, bepaalde samenlevingsvormen boven andere (of boven alleenstaanden) zou mogen begunstigen. Andere basisleefgemeenschappen dan het gezin, die evenzeer duurzaam zijn en waarin de partners verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, behoeven rechtsbescherming van overheidswege. Zij behoren met het gezin vergelijkbare rechten en plichten te krijgen' ⁵. Het gezin wordt dus expli-

¹ CDA, *Program van uitgangspunten van het christen-democratisch appèl*; 's-Gravenhage, art. 22-24.

² CDA, *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij, aantekeningen over de christen-democratische inzet in de jaren '80*; 's-Gravenhage, september 1983.

³ Teldersstichting, *Naar maatschappelijke zelfredzaamheid, een liberale visie op emancipatie*; geschrift 48.

⁴ VNO, *Onderneming*, Commentaar beleidsplan emancipatie, 17-2-1984, 29-6-1984.

⁵ CDA, *Program van uitgangspunten*, op. cit., blz. 18.

ciet als uitgangspunt genomen, zij het, dat tegelijkertijd keuzevrijheid bepleit wordt. Het gaat daarbij echter om keuzevrijheid binnen de randvoorwaarde van onderlinge verantwoordelijkheid⁶. Er is een duidelijke voorkeur voor een traditionele rolverdeling, juist in verband met de zorg voor kinderen; maar deze rolverdeling kan niet verplichtend worden opgelegd. Binnen de christelijk getinte partijen bestaan nogal wat nuanceverschillen in de nadruk op keuzevrijheid. Het uitgangspunt wordt echter algemeen onderschreven.

Voor de meer traditioneel ingestelden geldt een duidelijke normering van de onderlinge verhoudingen binnen het gezin. Aan de vrouw en de man worden op basis van hun geslacht specifieke kwaliteiten toegekend, welke hen bij uitstek geschikt maken voor specifieke functies. Dit dient als scheppingsgegeven te worden aanvaard⁷. Niettemin is het niet de taak van de overheid om een traditionele configuratie op te leggen. De eigen keuzevrijheid voor het gezin wordt hier hoger gewaardeerd. Wel moet de overheid haar beleid richten op het traditionele gezin, omdat dit de meest natuurlijke en gewenste samenlevingsvorm is⁸. De overheid moet niet streven naar gelijkheid van mannen en vrouwen. Dit kan slechts leiden tot verkrampd gedrag van mensen die niet hun natuurlijke aard volgen.

Volgens de middenstroom in de christen-democratie ligt de nadruk vooral op de keuzevrijheid van het gezin of leefverband om de verantwoordelijkheid op eigen wijze in te vullen. Weliswaar gaat daarbij de voorkeur uit naar een traditionele rolverdeling, maar het moet evenzeer mogelijk zijn de rollen te wisselen of samen verantwoordelijkheid te dragen voor zowel het inkomen van het gezin als het verrichten van de onbetaalde arbeid en het vrijwilligerswerk. De overheid treedt niet sturend, maar stimulerend op. Zij moet het gezinnen mogelijk maken om bijvoorbeeld hun verantwoordelijkheid te dragen voor kinderen. Zij moet het evenzeer mogelijk maken voor de vrouw om thuis te blijven als om de arbeidsmarkt op te gaan. Het laatste mag echter beslist niet aangemoedigd worden. Binnen gezin en vrijwilligerswerk liggen immers betekenisvolle taken, die niet verwaarloosd mogen worden. Juist de zorg voor kinderen kan alleen dan optimaal tot zijn recht komen, wanneer de moeder full-time voor hen kan zorgen. Het aanmoedigen van beroepsarbeid van gehuwde vrouwen zou ten koste gaan van de kinderen. De overheid moet ervoor waken, dat andere leefvormen of rolverdelingen niet zodanig aantrekkelijk zouden worden, dat mensen ze zouden kunnen gaan prefereren boven het huwelijksmodel. Daarmee zou het huwelijk immers ondermijnd worden⁹. Bovendien is de arbeidsmarkt toch al overvol, zodat het stimuleren van beroepsarbeid van vrouwen slechts kan leiden tot problemen bij het verdelen van schaarse arbeid en inkomen¹⁰.

Daarnaast zijn er in christen-democratische kringen echter ook geluiden te horen, die de keuzevrijheid van met name vrouwen meer benadrukken. Het CDA vrouwenberaad ziet individualiseren 'als het in beeld

⁶ Handelingen Tweede Kamer, 1985-1986, 45e UCV van de Vaste Commissie voor het Emancipatiebeleid: 3 februari 1986: Kraaijeveld-Wouters (CDA), blz. 5-6. B. de Vries (CDA), 'De kostwinner de deur uit?'; *Christen-democratische verkenningen*, 1983, nr. 2, blz. 98-105.

⁷ Groen van Prinsterer Stichting, *Gedwongen gelijk te zijn? Emancipatie en overheidsbeleid*; De Vuurbaak, Groningen, 1985. L.G.A. Bremmer-Lindeboom, A. Kamer, E. van Middelkoop e.a., *Vrouw en man - een plaatsbepaling; vrouwenemancipatie en christelijk geloof*; De Vuurbaak, Groningen, 1983.

⁸ Handelingen, op. cit.: Leerling (RPF), blz. 21-22; Schutte (GPV), blz. 24-25.

⁹ B. de Vries, op. cit., blz. 103, 104.

G.Chr. Kok, 'Huwelijk, gezin en andere samenlevingsvormen'; *Christen-democratische verkenningen*, 1985, nr. 10, blz. 467-472.

C.P.A. Bakker, 'Samenlevingsvormen en de fiscus'; *Christen-democratische verkenningen*, 1985, nr. 4, blz. 151-161.

¹⁰ B. de Vries, op. cit., blz. 103.

komen van de mens in de vrouw als persoon en niet alleen als moeder en huisvrouw' ¹¹. Er wordt hier nadrukkelijk afstand genomen van de associatie die in het CDA gebruikelijk is tussen zelfstandigheid en onafhankelijkheid enerzijds en egoïsme anderzijds ¹². Zelfstandigheid wordt hier wel degelijk wenselijk geacht, maar deze zelfstandigheid behoort niet ten koste te gaan van het gezin. De gezinsverantwoordelijkheid en de eigen individuele ontplooiing staan naast elkaar. Vanuit deze overwegingen wordt een actief beleid bepleit in de richting van economische zelfstandigheid van vrouwen ¹³.

Binnen de visies, waarin de gewenstheid van individualisering sterk ter discussie staat, bestaat overeenstemming over de keuzevrijheid wat betreft leefvormen en rolverdelingen en over de gewenstheid van gelijkberechtiging van mannen en vrouwen. De uitwerking van deze uitgangspunten loopt uiteen. Enerzijds van een sterke voorkeur voor het traditionele model van afhankelijkheid tot een gematigde voorkeur voor zelfstandigheid en anderzijds van een voorkeur voor gelijkwaardige, maar ongelijke posities (zij het niet door de overheid afgedwongen) tot een voorkeur voor meer individuele maatschappelijke deelname.

Naast, of liever, in verband met het uitgangspunt van verantwoordelijkheid, is er een tweede hoofdreden voor de afwijzing van individualisering, namelijk de zorg over de inkomensverdeling. Bij een verdergaande individualisering zou de situatie ontstaan, waarin in het ene gezin twee inkomens binnenkomen, terwijl elders een kostwinner werkloos is. Het gezin of de leefvorm wordt in deze visie gezien als een ondeelbare eenheid. De overheid moet de leefvorm dan ook als eenheid tegemoet treden. Waar behoeften in het spel zijn tellen de behoeften van de leefeenheid als geheel; waar draagkracht in het spel is tellen de inkomens van alle leden van de leefeenheid ¹⁴. Individualisering binnen de leefeenheid is zowel ongewenst als onbestaanbaar. Het kan partners slechts van elkaar vervreemden en uit elkaar drijven. Individualisering als juridisch beginsel kan de individualisering als maatschappelijk verschijnsel slechts bevorderen en is eveneens ongewenst ¹⁵. Een onderscheid is daarmee overbodig.

De overheid dient in haar beleid rekening te houden met de rolverdeling tussen de partners. Om die reden is bijvoorbeeld de uitbreiding van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) naar een verzekering voor weduwnaars gewenst. Nadat de leefvorm als ondeelbaar geheel tot uitgangspunt van beleid is gekozen, kan men niet anders dan vorm geven aan het uitgangspunt van keuzevrijheid en neutraliteit via het samentellen van alle inkomens in een leefeenheid. Dit samentellen wordt bepleit in regels met betrekking tot belasting en regels met het karakter van een volksverzekering of een sociale voorziening. De loondervingsverzekeringen worden hiervan echter binnen deze visie meestal uitgezonderd ¹⁶.

Bij sommige christen-democraten bestaat een sterke voorkeur voor het splitsingsstelsel in de inkomstenbelasting. Daarbij worden eerst de inkomens van een huishouden samengeteld, hetgeen consistent is met de visie op het huishouden als eenheid, en vervolgens hoofdelijk herverdeeld en

¹¹ H. ten Hagen-Pot, 'Ontwikkeling en toekomstperspectief van het 'gezins'-denken binnen het CDA vrouwenberaad'; *Het gezin*, Nederlandse Vrouwenraad, inforeeks nr. 8, december 1984, blz. 3-8.

¹² CDA, Program van uitgangspunten, op. cit., blz. 19.

¹³ H. ten Hagen-Pot, 'Emancipatie van de mens, ook van de vrouw'; 'Wat individualisering wél is'; 'Individualiseren en (on)afhankelijkheid'; *Christen-democratische verkenningen*, respectievelijk 1986, nr. 5, blz. 206-214; 1982, nr. 4, blz. 174-175; 1983, nr. 4, blz. 207-208.

L.G. Winsemius-Korfker, 'Reactie op 'de omgekeerde wereld op zijn kop''; *Christen-democratische verkenningen*, 1984, nr. 10, blz. 523-525.

¹⁴ CDA, Program van uitgangspunten, op. cit., art. 41.

¹⁵ *Ibid.*, blz. 19.

¹⁶ B. de Vries, op. cit., blz. 104-105.

belast. Het laatste is niet consistent met de visie op het huishouden als eenheid, maar is te zien als een symbolische tegemoetkoming aan andersdenkenden. Voorgesteld wordt een splitsingsstelsel met een delingsfactor van 1.8. Dat wil zeggen dat elk van de partners belasting betaalt over het gezamenlijk inkomen, gedeeld door 1.8. Op deze wijze wordt beoogd rekening te houden met de schaalvoordelen van een gezin ten opzichte van een alleenstaande. Met de onbetaalde produktie van de huisvrouw wordt expliciet geen rekening gehouden. Voor zover deze onbetaalde produktie echter ten goede komt aan kinderen kan er via een forfaitaire aftrek wel rekening mee worden gehouden¹⁷. Ook een splitsingsstelsel met deelfactor 2 wordt wel bepleit. Hierbij wordt zowel geen rekening gehouden met de onbetaalde produktie als met de schaalvoordelen ten opzichte van alleenstaanden¹⁸.

3.1.2 De gewenste, maar dure individualisering

Individualisering wordt in deze visie op zich zelf wel gewenst geacht, maar er wordt nogal opgezien tegen een overheidstaak op dit gebied. De connotatie van atomisering, die in de voorgaande visie onverbreeklijk aan individualisering verbonden was, ontbreekt hier. Vrijheid en gelijkheid van individuen geldt als belangrijkste doel; juridische individualisering geldt als middel hiertoe. De arbeidsplicht voor gehuwde vrouwen, waartegen in christen-democratische kringen grote bezwaren bestaan, wordt in deze visie veeleer gezien als een logisch uitvloeisel van maatschappelijke ontwikkelingen: er wordt van vrouwen geen wezenlijk ander gedrag verwacht dan van mannen¹⁹.

In deze visie wordt veeleer uitgegaan van het individu dan van de leef-eenheid. Weliswaar kan rekening worden gehouden met de besparende werking van een gemeenschappelijk huishouden, maar de overheid mag geen zorgplicht veronderstellen, waar die niet via een huwelijk is vastgelegd²⁰.

Evenals in de vorige visie zijn verantwoordelijkheid en keuzevrijheid centrale uitgangspunten. De verantwoordelijkheid en keuzevrijheid zijn hier echter individueel. Pas na de verantwoordelijkheid voor zich zelf komt die voor anderen²¹. Het wordt van belang geacht, dat zoveel mogelijk mensen op eigen kracht kunnen leven. Dat doen ze niet in een geïsoleerde, autarkische situatie, maar in evenwichtige ruilverhoudingen. Eenzijdige afhankelijkheid, van overheid of huisgenoot, moet vermeden worden. De pasmunt in de maatschappelijke verhoudingen is dan ook niet de liefde, maar de prestatie. De emotionele aspecten van een relatie worden los gezien van de zakelijke.

De zelfredzaamheid van individuen geldt zowel op geestelijk als op economisch en op politiek-sociaal terrein. Een geestelijke zelfontplooiing is onmisbaar voor een zelfstandig functioneren. Economische zelfstandigheid is nodig om met name in op affectie gebaseerde intermenselijke relaties de noodzakelijke keuzevrijheid te bewaren. De overheid mag niet raken aan de wijze waarop mensen hun onderlinge betrekkingen vormgeven. Verantwoordelijkheid voor elkaar is daarin niet vanzelfsprekend. De sociaal-politieke zelfredzaamheid betreft de individuele deelname in maatschappelijke en politieke verbanden²².

¹⁷ Wetenschappelijk instituut van het CDA, *Herziening belastingwetgeving*, 's-Gravenhage, juni 1981.

¹⁸ C.P.A. Bakker, op. cit., blz. 157.

¹⁹ Handelingen, op. cit.: L. Groenman (D'66), blz. 10.

²⁰ Notitie leefvormen, Tweede Kamer 1985-1986, 19262, nr. 5 (verslag van mondeling overleg): Linschoten (VVD), blz. 6-7.

²¹ L. Groenman (D'66), 'Individualisering betekent emancipatie, maar ook individuele verantwoordelijkheid'; *NRC-Handelsblad*, 13 juli 1985.

²² Teldersstichting, op. cit., blz. 54-57.

De zelfredzaamheid is mede van belang om de overheid te ontlasten. Van de overheid moet niet teveel verwacht worden wat betreft het herverdelen van werk en inkomen en het opleggen van solidariteit. Het is veeleer aan de organisaties van werkgevers en werknemers om in onderling overleg tot afspraken te komen over de verdeling van werk en inkomen. De overheid dient zich te beperken tot het hooguit stimuleren van deeltijdwerk²³. Het is aan de mondige burger zelf om voorzieningen te treffen in de vorm van verzekeringen. Evenredigheid en profijt zijn bij deze regelingen belangrijke uitgangspunten. De overheid kan en mag echter niet berusten in ongelijkheid van rechten en plichten.

In deze visie wordt veel verwacht van de mondige burger zelf. Hij of zij moet zelf kiezen hoe te leven. De overheid moet die keuzevrijheid via randvoorwaarden waarborgen. Het gaat dan om flexibilisering van arbeidstijden, voorzieningen voor kinderopvang en dergelijke²⁴. De gelijke verdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid is nastrevenswaardig, maar een ongelijke verdeling moet evenzeer mogelijk zijn, mits men maar zelf de gevolgen ervan wil dragen²⁵. Bij het individuele recht op arbeid hoort een individueel recht op inkomensvervangende uitkeringen, ook waar het langdurige werkloosheid betreft²⁶.

De overheid kan en mag echter niet vooruitlopen op de maatschappelijke situatie. De arbeidsmarkt is nog verre van geëmancipeerd. Er is een scheiding in mannen- en vrouwenberoepen en de beroepsdeelnemers van vrouwen is nog laag. Individualisering op dit moment wordt daarom elitair genoemd²⁷. Dat moet weliswaar veranderen, maar niet op last van de overheid. Het verzelfstandigen van uitkeringsrechten van langdurig werklozen bij de bestaande situatie op de arbeidsmarkt wordt in deze visie vooral nog als ongewenst gezien. Bij de beperkte arbeidsdeelname van vrouwen zouden hiermee grote bedragen gemoeid zijn. De sociale zekerheid zou ten dele het karakter van een arbeidsloos inkomen krijgen. Het opheffen van de achterstand van vrouwen is belangrijk, maar moet vooral vorm krijgen door zogenaamd flankerend beleid.

Het is echter niet alleen de prijs van de collectieve uitgaven, die deze visie van een verzelfstandiging van uitkeringsrechten weerhoudt. In de gegeven maatschappelijke situatie kan van veel vrouwen niet gevraagd worden voor zich zelf te zorgen. Het moet daarom voorlopig mogelijk zijn om als partner van een kostwinner afhankelijk te blijven. Daarom mag geen dwang worden uitgeoefend op gehuwde vrouwen om zich op de arbeidsmarkt te begeven. Van de generatie die na 1990 18 jaar wordt kan dit wel worden verwacht²⁸.

De in deze visie voorgestane individuele mondigheid strekt zich niet uit tot de minderjarige kinderen. De verzorging van kinderen wordt gezien als een verantwoordelijkheid die primair bij de ouders thuis hoort. Minder dan christen-democraten zijn aanhangers van deze visie bereid tot het scheppen van faciliteiten om de kinderverzorging thuis mogelijk te maken. Er wordt vanuit gegaan, dat mondige burgers zelf kunnen uitmaken wanneer ze in staat zijn de zorg voor een kind op zich te kunnen nemen. De overheid neemt deze zorg niet over, ook niet wanneer vrouwen vanwege hun zelfredzaamheid de arbeidsmarkt op moeten. De rol

²³ E. Nijpels (VVD), 'Een liberaal programma voor de toekomst'; *Liberaal Reveil*, 1986, nr. 1, blz. 3-6.

VNO, *Onderneming*; Commentaar, op. cit., 17-2-1984.

²⁴ J.H. Krijnen, 'Emancipatie van het individu; de liberale trend'; *Liberaal Reveil*, 1986, nr. 1, blz. 37-40.

²⁵ Handelingen, op. cit.: Rempt-Halmans de Jongh (VVD), blz. 15.

²⁶ Handelingen, op. cit.: L. Groenman (D'66), blz. 10.

E. Nijpels, op. cit., blz. 5.

²⁷ Teldersstichting, *Grenzen aan de sociale zekerheid*, geschrift 52, 's-Gravenhage, 1984, blz. 52.

Handelingen, op. cit.: Rempt-Halmans de Jongh (VVD), blz. 14;

Evenhuis-van Essen (CDA), blz. 2.

²⁸ Handelingen, op. cit.: Rempt-Halmans de Jongh (VVD), blz. 15.

van de overheid beperkt zich tot kinderbijslag en andere randvoorwaarden²⁹.

In de hier geschetste visie bestaat niet zoveel behoefte aan collectieve solidariteit³⁰. Het is vooral de taak van de overheid om minima te waarborgen. Evenals in de vorige visie treedt de overheid op als schild voor de zwakkeren. Met de minimale behoeften moet rekening worden gehouden, met draagkracht echter in veel mindere mate. Vooralsnog bestaat er in deze visie daarom geen bezwaar tegen differentiatie van uitkeringen op minimumniveau naar de leefsituatie. Wanneer het rekening houden met draagkracht gepaard gaat met verwijzingen naar de privésfeer is dit ongewenst. Voor de overheid is het individu belangrijk, ongeacht burgerlijke staat of leefverband. Verwijzingen naar de leefsituatie kunnen slechts de vrijheid en privacy van de burger aantasten en de uitvoerbaarheidsproblemen van regelingen vergroten. Zoals gezegd kunnen op deze gulden regel voor de korte termijn echter uitzonderingen gelden. Onderkend wordt, dat de gewenste situatie op de korte termijn niet consistent is met de visie op gelijkberechtiging. De taak om de gelijkberechtiging te realiseren wordt echter voor de overheid te zwaar geacht. De overheid moet volstaan met een volgend beleid en slechts stimuleren waar dit met weinig kosten en regels gepaard kan gaan.

3.1.3 De lastige individualisering

Evenals in de voorgaande visie wordt individualisering hier gewenst geacht. De motieven ervoor zijn een nuance verschoven. Waar eerder de individuele vrijheid een centrale plaats innam, wordt in deze visie meer een standpunt ingenomen over de gewenste ontwikkeling naar emancipatie en individualisering. Er wordt expliciet gestreefd naar individuele inkomensvorming; deze inkomens moeten bij voorkeur uit arbeid afkomstig zijn³¹. Aan beroepsarbeid wordt in deze visie een hoge waarde toegekend. Niet alleen verwerft men er zijn of haar inkomen mee, ook vormt de beroepsarbeid de band tussen het individu en de gemeenschap. Door middel van arbeid kan men zich verdienstelijk maken en een gerespecteerde plaats in de gemeenschap verwerven. Door middel van arbeid kan men zich ontplooien. Van de overheid worden initiatieven of in elk geval een goed voorbeeld verwacht met betrekking tot het herverdelen van arbeid door arbeidsduurverkortung en deeltijdwerk.

In het streven naar emancipatie wordt keuzevrijheid niet altijd voldoende gevonden. Sommigen opteren voor een bescheiden vorm van positieve discriminatie van vrouwen³². Anderen staan uitgebreidere hervormingen voor in de richting van individualisering bij belasting en sociale zekerheid. Een formele keuzevrijheid levert in hun ogen slechts een schijnvrijheid op, gezien de huidige maatschappelijke omstandigheden³³. In de bestaande situatie zijn vrouwen immers sterk gesocialiseerd voor onbetaalde bezigheden. Er is een duidelijke stimulans nodig om zelfstandig te worden, te meer omdat niet alleen de innerlijke barrières overwonnen moeten worden, maar ook allerlei uiterlijke barrières: reacties vanuit de sociale omgeving, problemen met de combinatie van onbetaald en betaald werk, kinderopvangproblemen enzovoort.

²⁹ Ibid.

J.H. Krijnen, op. cit., blz. 40.

³⁰ R. Hansma, 'Alleenstaan in de sociale zekerheid'; *Liberaal Reveil*, 1984, nr. 2, blz. 28-39.

³¹ J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*, 1984.

D.J. Wolfson, 'Socialistische inkomenspolitiek'; *Socialisme en democratie*, 1984, nr. 4, blz. 119-128.

³² D.J. Wolfson, op. cit., blz. 121.

³³ Handelingen, op. cit.: Eshuis (CPN), blz. 18-19; Van Es (PSP), blz. 23.

Hoewel het handhaven van de band tussen arbeid en inkomen vrij algemeen ondersteund wordt, bestaat er een niet te verwaarlozen groep, die in twijfel trekt of emancipatie en verzelfstandiging via een inkomen uit arbeid tot stand moeten komen. Binnen de PvdA bestaat een 'werkgroep voor basisinkomen'. De PPR is een nadrukkelijk voorstander van een basisinkomen, dat op een zodanig niveau moet liggen, dat men er zelfstandig van kan leven³⁴. Binnen de vrouwenbeweging bestaat een voorkeur voor emancipatie via arbeidsparticipatie, maar deze voorkeur staat ter discussie³⁵. Enerzijds wordt in dit verband gewezen op de vele andere zinvolle vormen van tijdsbesteding dan beroepsarbeid. Anderzijds bestaat de vrees, dat een sterke ontwikkeling naar beroepsarbeid voor vrouwen zonder een bijbehorend flankerend beleid (o.a. kinderopvang, scholing) zal leiden tot een verslechtering van de maatschappelijke positie van vrouwen.

Van de overheid wordt in deze visie een sturend en stimulerend beleid verwacht. Zij vormt de maatschappij naar de idealen van gelijkheid en gerechtigheid. Hoewel het geloof in de maakbaarheid van de samenleving in het afgelopen decennium ook bij socialisten soms diep geschokt is, blijven de verwachtingen duidelijk hoger gespannen dan in de voorgaande visies. De overheid mag niet volstaan met het creëren van gelijke kansen. Ook de mate van gelijkheid die als eindresultaat ontstaat is relevant. Van de overheid wordt dan ook een actief herverdelend beleid verwacht, zowel wat betreft het recht op arbeid als wat betreft inkomen. De behoeften tellen zwaar als criterium, zij het dat de prestatie daartegenover niet uit het oog verloren wordt.

Hoewel redenerend vanuit een collectivistisch uitgangspunt, wordt aan (althans juridische) individualisering een warm hart toegedragen. Door middel hiervan kan immers een grotere gelijkheid tussen mannen en vrouwen bewerkstelligd worden. De economische zelfstandigheid van iedereen geldt als te bereiken einddoel. Juist omdat er zulke grote problemen zijn moet de overheid zorgvuldig en geleidelijk optreden. Economische zelfstandigheid mag verwacht worden van de nu opgroeiende generatie. Aan hen kunnen redelijkerwijs eisen worden gesteld³⁶. Voor het overige moet de overheid ruime aandacht besteden aan het zogenaamd flankerend beleid. Zij moet voorzieningen scheppen om de kansachterstand van vrouwen, bijvoorbeeld op het gebied van opleidingen op te heffen; zij moet voorzieningen scheppen voor kinderopvang; zij moet belemmeringen wegnemen (bijv. wet gelijke behandeling) en discriminatie tegengaan. Het evenwicht tussen het beschermen van de oudere generatie en het niet ontmoedigen van de jongeren is in deze visie delicaat en moeilijk.

De meeste problemen ontstaan binnen deze visie door de gespannen verhouding tussen individualisering en solidariteit. In de visie van de ongewenste individualisering kwam deze spanning al naar voren. Het vormde daar een extra argument om individualisering af te wijzen. Deze afwijzing was consistent met de overige onderdelen in die visie. Bij de visie hier treden echter de gevolgen van de gebrekkige definitie van solidariteit, zoals in de inleiding gesignaleerd, volledig aan het licht. Grote problemen ontstaan, doordat men zich voor het *gelijkheidsbeginsel* oriënteert op het *individu*, terwijl men zich voor het *draagkrachtbeginsel* pleegt te oriënteren op het *huishouden*. Zo kan de situatie ontstaan dat bij de optie van de gelijke verdeling opponenten opstaan, die stellen dat hiermee het principe van de draagkracht geweld wordt aangedaan, terwijl omgekeerd bij een oriëntatie op de draagkracht van huishoudens de gelijkheid van individuen geweld wordt aangedaan. Omdat de gelijkheid

³⁴ Handelingen, op. cit.: Beckers-de Bruijn (PPR), blz. 20.

³⁵ R. Holtmaat, 'Individualisering van de sociale zekerheid'; *Nemesis*, 1984, nr. 2, blz. 62-69.

³⁶ Handelingen, op. cit.: Dales (PvdA), blz. 27-29.
Notitie leefvormen, op. cit.: Buurmeijer (PvdA), blz. 2.

behoort tot de doelstellingen van de lange termijn ligt in de socialistische praktijk de nadruk op het op huishoudens gebaseerde draagkrachtbeginsel. Tussen socialisten en christen-democraten kan zo een onverwachte eensgezindheid ontstaan ³⁷.

Sommigen geven er echter de voorkeur aan het gelijkheidsbeginsel zwaarder te laten wegen. Aldus redenerend bepleiten ze een individueel bestaansminimum op het niveau van een alleenstaande ³⁸. Anderen menen echter dat een dergelijk niveau niet economisch haalbaar is. Een lager niveau zou in hun ogen het alleenwonen tot een voor de minima onbereikbare luxe maken, terwijl het huidige niveau in geval van samenwonen tot een modale koopkracht zou leiden voor het betreffende huishouden.

De inconsistentie in uitgangspunten is niet geheel onoplosbaar. Vanuit deze visie kan bepleit worden om zich bij het gelijkheidsbeginsel te oriënteren op individuen, zoals zij draagkracht ontleenen aan de leefeenheid waarvan zij deel uitmaken. Er ontstaat dan een zelfstandig recht op inkomen, maar de hoogte ervan is afhankelijk van de individuele behoefte. Schaalvoordelen door de gekozen leefvorm maken daarvan deel uit ³⁹. Volgens sommigen behoren ook de inkomens van andere leden van het huishouden in beschouwing genomen te worden, maar daarmee is men bijna terug bij af ⁴⁰. Anderen zijn van mening, dat ook bij het in beschouwing nemen van alleen de schaalvoordelen van bepaalde leefvormen de overheid een ongewenste belemmerende invloed uitoefent op de maatschappelijke participatie van vrouwen. Vooral in socialistische kring is de individualisering een lastige twistappel.

In de socialistische visie bestaat een duidelijke voorkeur voor inkomensafhankelijke regelingen, zowel om allerhande goederen en diensten ook voor de laagstbetaalden beschikbaar te maken als om een herverdeling van welvaart te bewerkstelligen. Bij de inkomensafhankelijke regelingen oriënteert men zich vooral op het gezinsinkomen. De wens van de christen-democraten, om alle leefverbanden op de huwelijksleest te schoeien wordt door de socialisten echter niet gedeeld. Men legt in dit opzicht meer voorzichtigheid aan de dag. Toch blijft de inconsistentie van uitgangspunten wringen. Zo werd bijvoorbeeld de tweeverdienerswet met steun van de PvdA aangenomen ondanks de verwachte ontmoedigende werking op de beroepsarbeid van gehuwde en samenwonende vrouwen. De Rooie Vrouwen pleiten binnen de PvdA al langere tijd vergeefs voor een stelsel van tax-credits in plaats van aftrekposten, waarmee de ontmoedigende werking kan worden verminderd.

Ook de spanning tussen de beroepsarbeid voor vrouwen en de zorg voor jonge kinderen wordt in deze visie onderkend. Oplossingen worden in deze visie gezocht in de herverdeling van onbetaalde arbeid en kinderopvang. De aanzetten hiertoe blijven echter beperkt, zodat het risico van een dubbele taakbelasting voor vrouwen aanwezig blijft ⁴¹.

3.2 Dilemma's voor de overheid

De visies in de voorgaande paragrafen zijn niet homogeen. Binnen elke visie worden steeds verschillende nuances onderscheiden, soms zelfs tegengestelde standpunten. Wie aandachtig de voetnoten heeft gevolgd,

³⁷ Ter Veld (PvdA), bij de behandeling van de AOW-wijziging, stelt dat PvdA en CDA op het gebied van inkomensbeleid uitstekend kunnen samenwerken.
Zie ook Notitie leefvormen, op. cit.: Buurmeijer (PvdA), blz. 2.

³⁸ Zie noot 33.

³⁹ Notitie leefvormen, op. cit.: Linschoten (VVD), blz. 6-7.

⁴⁰ Ibid.: Buurmeijer (PvdA), blz. 2.

Handelingen, op. cit.: Dales (PvdA), blz. 28.

⁴¹ J. Huisman, 'Vrouwen, kinderen en de zorgeloze overheid'; *Intermediair*, jaargang 22, nr. 35, 29 augustus 1986.

H. d'Ancona, 'Opvoeding als collectieve verantwoordelijkheid'; *Socialisme en democratie*, 1986, nr. 3, blz. 78-80/86.

heeft gemerkt, dat de geschetste visies weliswaar niet ondubbelzinnig, maar toch in sterke mate het denken weergeven binnen de hoofdstromen van de Nederlandse politiek. Maar ook springt naar voren, dat er binnen die hoofdstromen nog wel wat meningsverschillen bestaan. De visies beogen nadrukkelijk geen politieke partijen (of groepen van partijen) te portretteren. Daarvoor zijn de standpunten binnen de partijen te divers. Uit de verwijzingen kan echter worden opgemaakt wie vooral met bepaalde gedachtengangen en argumenten naar voren treden; daaruit blijkt echter geenszins, dat de betreffende groeperingen ook een monopolie hierop zouden hebben.

De visies beogen *wel* een inventarisatie te bieden van opinies over individualisering. Aan de hand van deze opinies worden de vragen duidelijk, waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Deze vragen spelen een rol bij het in de toekomst te voeren beleid. Ter wille van de lezer worden ze hier samengevat.

- Hoe wordt tegen de maatschappelijke structuur aangekeken? Als een verzameling van zelfredzame *individuen* of als een verzameling van *huishoudens* die als een organische eenheid optreden?
- Welke *rol* kan en moet de *overheid* spelen? Dat wil zeggen moet de overheid zich terughoudend opstellen of ontwikkelingen bespoedigen of afremmen. Hoe ver kunnen de pretenties van de overheid gaan wat betreft de maakbaarheid van de samenleving?
- Wat is de verhouding tussen respectievelijk *solidariteit* binnen huishoudens, solidariteit tussen huishoudens en solidariteit tussen individuen? Welke taak heeft de overheid met betrekking tot deze solidariteit?

De drie hierboven genoemde vragen zijn de meest fundamentele. Zij geven aan hoe verschillend gedacht kan worden over de uitgangspunten. In de beleidsrealiteit zijn het vooral de pragmatische en financieel-economische elementen die een rol spelen. Ook in deze studie beperken we ons tot die vragen, die het meest direct betrekking hebben op de individualisering in juridische en beleidstechnische zin. Gegeven het feit, dat over de verschillen in visie geen overeenstemming wordt bereikt, weegt de vertaling van de vragen naar meer pragmatische dilemma's des te zwaarder:

- Moet de overheid het individu, het huishouden of het huwelijk tot uitgangspunt nemen? Dat wil zeggen worden oplossingen voor leefvormen gezocht vanuit een individuele benadering of worden oplossingen voor individuen gezocht vanuit relatiemodellen.
- Welke waarde wordt gehecht aan keuzevrijheid van burgers en vooral, hoe moet keuzevrijheid in de praktijk worden vertaald?
- Wat zijn de gevolgen van meer of minder individualisering voor de collectieve lasten?
- Wat zijn de gevolgen van meer of minder individualisering voor de inkomensverdeling? Gaat het hierbij om de inkomens van huishoudens of om die van individuen? Hoever gaat de solidariteit en alweer, wat is in de praktijk de betekenis van solidariteit?
- Wordt meer waarde gehecht aan gelijkheid van mannen en vrouwen of gaat de voorkeur uit naar gelijkwaardigheid in ongelijke posities?
- Wordt de opvoeding van kinderen gezien als een taak, waarvoor huishoudens (v/m) behoren te worden vrijgesteld, als een privé-verantwoordelijkheid voor burgers zelf of als een collectieve verantwoordelijkheid?
- Moet de overheid in haar regelgeving rekening houden met schaalvoordelen als gevolg van de leefsituatie, met zorg binnen de leefvorm of met geen van beide? In welke regelingen moet dit op welke wijze?

We zullen moeten afzien van een beantwoording van de eerste vragen. Er is immers geen eenstemmig antwoord op. De overheid kan vermoedelijk geen visie formuleren die door ieder in gelijke mate gedeeld wordt.

Daarmee dreigen ook de meer pragmatisch geformuleerde dilemma's onoplosbaar te worden. Niettemin is een pragmatische overeenstemming waarschijnlijker dan een principiële.

De vragen dienen als leidraad bij het ontwerpen van modellen voor beleid in hoofdstuk 5. Het is daarvoor echter ook van belang eerst de bestaande regelgeving te inventariseren vanuit de optiek van individualisering. Dat gebeurt in hoofdstuk 4.

Alvorens over te gaan tot het beleidsgerichte deel van deze studie, wordt eerst het beschrijvende gedeelte afgesloten met enkele mogelijke ontwikkelingslijnen naar de toekomst.

3.3 Mogelijke ontwikkelingen

Mogelijke ontwikkelingen kunnen worden afgeleid uit de visies van de hoofdstromen van de Nederlandse politiek, in combinatie met de beschreven maatschappelijke ontwikkelingen.

In de visie van de ongewenste individualisering wordt een trend naar individualisering waargenomen; een trend naar een 'Ik-cultuur' die moet worden omgebogen. De verwachting is derhalve, dat deze trend zich bij ongewijzigd beleid zal voortzetten. In deze visie wordt de individualisering partieel belicht. Individualisering wordt sterk geassocieerd met egoïsme en gebrek aan verantwoordelijkheid.

De beide andere visies schetsen de individualisering als een te bereiken ideaal in de toekomst. De ene visie is hierover optimistisch, omdat men slechts de autonome maatschappelijke ontwikkelingen hoeft af te wachten. Ook deze belichting is partieel. Belangrijk is vooral de individualisering in de zin van individuele keuzevrijheid. De juridische individualisering is een middel daartoe. Wanneer in vrijheid gekozen wordt voor afhankelijkheid van een partner is dat even goed als wanneer gekozen wordt voor zelfstandigheid, mits het individu de gevolgen van de betreffende keuze zelf draagt. De afwachtende houding kan dus ook als neutraliteit gezien worden.

Ook de andere visie (de lastige individualisering) is beperkt. De standpunten staan sterk in het teken van gelijkheid en van het belang van beroepsarbeid. Deze visie is niet zo optimistisch over autonome ontwikkelingen. Men vindt immers overheidsingrijpen noodzakelijk om de gewenste ontwikkelingen tot stand te brengen of te bespoedigen. De juridische individualisering is in deze visie vooral nodig vanuit het oogpunt van gelijkheid en rechtvaardigheid. Men is ervan overtuigd dat de individualisering door de minder machtige partij, i.c. de vrouwen (tenminste onbewust) verlangd wordt, maar dat de verlangens bij gebrek aan macht en organisatie niet op eigen kracht gerealiseerd kunnen worden.

Alle drie de visies wijzen op de toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen en op het inlopen van de onderwijsachterstand van vrouwen. Deze emancipatie wordt hetzij geïnterpreteerd als een gelijkere, vrijer gekozen taakverdeling binnen het gezin als eenheid, hetzij als een toenemende individuele zelfredzaamheid. Enerzijds wordt het gewenst geacht, dat vrouwen zelfstandigheid verwerven (3.1.2 en 3.1.3); anderzijds wordt deze zelfstandigheid gezien als een bedreiging voor een eerlijke inkomensverdeling (tussen huishoudens) (3.1.1 en 3.1.3). Wanneer het laatste een rol speelt, wordt de beroepsarbeid van vrouwen hetzij onnodig c.q. ongewenst gevonden, hetzij in de eerste instantie van belang wegens de maatschappelijke participatie en niet zozeer wegens de zelfredzaamheid. Twee van de drie visies (3.1.2 en 3.1.3) waarderen de beroepsarbeid van vrouwen positief. De derde visie staat er neutraal, soms afwijzend tegenover. Daarmee lijkt het niet waarschijnlijk, dat vrouwen bij hun beroepsarbeid belemmerd zullen worden, al is de conjunctuur soms sterker dan de principes.

Een heel andere vraag is, of die arbeid voor vrouwen ook lonend zal zijn. Er bestaat een sterke neiging de 'neutrale houding' te interpreteren als het in bescherming nemen van alleenverdieners. Als een tweede inko-

men in een huishouden al te lonend zou zijn, zouden vrouwen zich gedwongen kunnen voelen te gaan werken. Verder bestaat vanuit de zorg voor de inkomensverdeling (van huishoudens) de neiging om een tweede inkomen sterk af te romen. Alleen de tweede visie verzet zich hiertegen. De zelfredzaamheid is in de eerste visie van geen belang en in de laatste visie een secundair belang. Ook de tweede visie hecht eerder belang aan de keuzevrijheid dan aan de zelfredzaamheid, als men maar zelf de gevolgen van de keuze aanvaardt. Alle discussies over een arbeidsloos inkomen ten spijt, lijken vrouwen daarmee voorlopig veroordeeld tot inkomensloze arbeid, waarmee de ontkoppeling van arbeid en inkomen alsnog gestalte krijgt. De groei van hun arbeidsdeelname kan hierdoor worden belemmerd. Ook wanneer ze betaald werken worden partners slechts in beperkte mate economisch onafhankelijk, ook al omdat veel arbeid van gehuwde vrouwen in deeltijd en tijdelijk werk gebeurt.

De verwachte culturele ontwikkeling wijst vooral op een trend naar meer individuele keuzevrijheid ten aanzien van leefverbanden. Deze keuzevrijheid staat bij de drie hoofdstromen hoog in het vaandel. Het draagvlak voor economische individualisering is echter beperkt. De visies tonen eerder een voorkeur voor het tegendeel. Hier ligt een duidelijke tegenstrijdigheid. Het afwijzen van economische individualisering betekent immers impliciet het afwijzen van zelfstandigheidstendenties in relaties en dus het aantasten van de keuzevrijheid. Deze tegenstrijdigheid maakt de toekomst moeilijk voorspelbaar.

Het is mogelijk, dat de individualisering zich voortzet in de aard van de onderlinge betrokkenheid in relaties. Gesignaleerd werd, dat het grootste deel van de paren het burgerlijk model aanhangt, waarin de nadruk ligt op de gezinseenheid. Dit burgerlijk model bleek echter al minder burgerlijk dan het burgerlijk ideaaltype. Een kleiner deel van de paren blijkt een modern partnerschapsmodel aan te hangen, waarin veel meer ruimte is voor individualiteit. Dit partnerschapsmodel zou zich verder kunnen verspreiden.

Mede gezien de nadruk, die in de politieke hoofdstromen wordt gelegd op keuzevrijheid, is het te verwachten dat de toekomst er een zal zijn van pluriformiteit. Minder dan in het verleden zal één bepaalde leefvorm het beeld bepalen. De verscheidenheid zal de *huishoudensvorm* betreffen: gehuwden, samenwonenden, alleenstaanden, alleenstaande ouders enzovoort. Daarnaast zal de *inhoud van relatievormen* pluriform zijn, waarbij de onderlinge betrokkenheid en zelfstandigheid zal variëren. Ten slotte zullen *levenscycli* pluriform zijn, in de zin dat de leefvorm steeds meer een tijdelijk en variabel gegeven zal zijn.

Er zijn geen tekenen, die erop wijzen, dat er een toenemende voorkeur voor alleenwonen zou bestaan. Weliswaar groeit het aantal alleenstaanden, maar voor een belangrijk deel komt dit doordat relaties worden beëindigd door dood of echtscheiding. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat het aantal alleenstaanden en alleenstaande ouders anderzover groeit, omdat de op zich gewenste relatie niet meer aan de verwachtingen voldeed, dan wel omdat nog geen relatie tot stand kwam die de toets der kritiek kon doorstaan. Relaties op zich worden in brede kring gewenst gevonden, zozeer zelfs, dat er hogere eisen aan worden gesteld. Het is derhalve niet plausibel, dat de individualisering zich zal ontwikkelen als een atomisering. Deze vrees moet ongegrond worden geacht.

De kans op echtscheiding zal waarschijnlijk blijven stijgen. Er werken hier echter krachten in beide richtingen, waarvan het saldo niet bij voorbaat vaststaat. Echtscheiding wordt in toenemende mate geaccepteerd als oplossing voor een problematisch huwelijk. De acceptatie bij aanhangers van meer moderne relatiemodellen, waarin veel waarde wordt gehecht aan zelfstandigheid, is daarbij groter dan bij aanhangers van traditionele relatiemodellen. Voor de laatsten is duurzaamheid van een relatie een doel op zich; voor de eersten niet. Naarmate individuen zelfstandiger staan in een relatie valt te verwachten, dat zij een echtscheiding als min-

der problematisch en minder traumatisch zullen zien dan wanneer zij volledig op elkaar en niet op de buitenwereld georiënteerd zijn.

Tegenover de toenemende acceptatie van echtscheiding staat een afnemende acceptatie van de maatschappelijke kosten ervan. In een tijd van bezuiniging ligt hierop extra nadruk. Velen vinden het niet aanvaardbaar, dat de kosten van levensonderhoud na een echtscheiding via de bijstand bij de gemeenschap terechtkomen. De verantwoordelijkheid voor elkaar zou na een scheiding volgens hen niet ophouden. Zij zijn geneigd echtscheiding te zien als een privéprobleem. Anderen zien het eerder als een maatschappelijk probleem: de behoefte van gescheiden vrouwen is volgens hen ontstaan door een maatschappelijke structuur, die juist gebaseerd is op de afhankelijkheid van vrouwen.

Een terugdringen van de gevolgen van echtscheiding naar de privésfeer zou de op zich meer geaccepteerde echtscheiding minder haalbaar kunnen maken. In hoofdstuk 2 kwam evenwel aan de orde, dat overheidsregelingen hier slechts een beperkte invloed hebben. Het zou zo kunnen zijn, dat met het vooruitzicht van een bemoeilijkte echtscheiding, huwelijken in toenemende mate achterwege blijven. Daardoor zouden zowel het huwelijkscijfer als het echtscheidingscijfer dalen. In de praktijk zijn de overwegingen bij een huwelijk echter vooral niet-rationeel, evenals bij een echtscheiding.

Niet in de laatste plaats hangt het aantal echtscheidingen samen met het aantal gesloten huwelijken. Wanneer er minder gehuwd wordt, zal er ook minder gescheiden worden. Een selectieproces van betere huwelijken kan dit effect nog vergroten. De selectiehypothese is echter nogal speculatief. Volgens een Belgisch onderzoek zou voorhuwelijkse samenwoning de echtscheidingskans juist sterk verhogen. Een lagere echtscheidingskans resulteert volgens dit onderzoek vooral uit een hogere huwelijksleeftijd⁴². Een hogere huwelijksleeftijd kan echter mede een gevolg zijn van een voorafgaande periode van samenwonen.

Een lagere huwelijkskans zal vooral ontstaan doordat samenwonen in plaats van een huwelijk voorkomt. De echtscheidingskans wordt daarmee vervangen door de (vermoedelijk grotere) kans op het verbreken van een samenwoonrelatie.

Het geboortecijfer zal onder invloed van de individualisering waarschijnlijk blijven dalen. Gezien de onvoorspelbaarheid in het verleden kan hierover weinig met zekerheid worden gezegd. Kinderen worden tot nu toe vooral binnen het huwelijk geboren. Het aantal buitenechtelijke kinderen groeit weliswaar, maar voorlopig gaat het om kleine aantallen. Het verschil in oriëntatie op de relatie-inhoud is hier een belangrijke verklarende variabele. Naarmate het traditionele model aan kwantitatief gewicht verliest, neemt ook het aantal huishoudens met kinderen af. In de minder traditionele leefvormen ligt een grotere nadruk op zelfontplooiing en zelfstandigheid. Kinderen vormen hiervoor, althans in de huidige situatie, een belemmering. Gezien het verwachte afnemende aantal huwelijken, zou een toenemende huwelijksvruchtbaarheid nodig zijn om het geboortecijfer op peil te houden. Dit zou betekenen, dat het vier-kindgezin op ruime schaal opnieuw ingang zou moeten vinden, hetgeen weliswaar mogelijk, maar niet waarschijnlijk is.

Ook gezien de materiële offers die ouders zich voor kinderen getroosten, moet worden betwijfeld of een stabiele of stijgende vruchtbaarheid tot de mogelijkheden behoort. Elk van de politieke hoofdstromen rekent met een sterke verantwoordelijkheid van de ouders voor hun kinderen. Een collectieve verantwoordelijkheid is daarmee niet in zicht. De bestaande belemmeringen voor het krijgen of hebben van kinderen zullen daarom vermoedelijk niet of slechts voor een klein deel worden weg-

⁴² P. Willems en C. Vanderhoeft, 'Samenwonen, huwen en scheiden'; *Bevolking en Gezin*, 1985, nr. 3, blz. 271-310.

genomen. De belemmeringen worden bij een laag geboortecijfer en een pluriforme samenleving daarentegen extra zichtbaar, omdat de contrasten in welvaart tussen gezinnen met en zonder kinderen bij een uiteenlopend kindertal groter zijn. De acceptatie van kinderloosheid vergroot de invloed van de belemmerende factoren. Ook de stijgende opleiding en de toenemende maatschappelijke participatie van vrouwen vormt een belemmerende factor bij de beslissing voor een kind.

De eerder gesignaleerde pluriformiteit zal ook tot uiting komen bij de aanvaardheid en frequentie van echtscheiding en bij de nataliteit. Vooral de pluriformiteit zal de overheid voor problemen plaatsen. Het is immers betrekkelijk gemakkelijk om een beleid te voeren dat is afgestemd op één uniforme leefwijze. Het gezinsbeleid van de jaren vijftig en zestig getuigt daarvan. Ook een beleid dat alleen op zelfstandige individuen is afgestemd levert weinig problemen. Juist de veelvormigheid accentueert de dilemma's en problemen die bij de beleidsvoering ontstaan.

4. INDIVIDUALISERING EN HET HUIDIGE BELEID

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heeft het accent sterk gelegen op de individualisering als cultureel verschijnsel met betrekking tot leefverbanden. De belangrijkste conclusie daarvan was, dat de overheid moet rekenen met een blijvende pluriformiteit. In dit hoofdstuk zal bezien worden in hoeverre de bestaande regelgeving beantwoordt aan deze pluriformiteit.

Daartoe wordt eerst een inventarisatie gemaakt van de mate, waarin regelingen geïndividualiseerd zijn in juridische zin. Bezien zal worden hoe in de belangrijkste regelingen rekening wordt gehouden met afhankelijke personen (partners en kinderen). In eerste instantie gaat het hierbij om een beschrijving van de regelingen vanuit het gezichtspunt van (juridische) individualisering. Aan de motivatie van de regelgeving zoals die in paragraaf 4.2 t/m 4.4 aan de orde komt wordt geen aandacht besteed. Daarmee is niet gezegd dat deze motivatie niet zou bestaan of ongeldig is. Het doel van dit hoofdstuk is echter de achterliggende filosofie bloot te leggen, die aan de regelgeving ten grondslag ligt. De gedetailleerde beschrijving van de regelgeving wordt daarom in paragraaf 4.2.4 en in paragraaf 4.5 en 4.6 in een ruimer, verklarend kader geplaatst.

De belangrijkste groep van regelingen wordt gevormd door de sociale zekerheid, onderverdeeld in werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en voorzieningen (par. 4.2). De tweede groep van regelingen betreft de inkomstenbelasting (par. 4.3). Daarna rest nog een heterogene groep van inkomensafhankelijke regelingen, pensioenen enzovoort (par. 4.4). Deze paragrafen worden afgesloten met een paragraaf, waarin een (summiere) schatting wordt gemaakt van de omvang van de bedragen, die met deze regelingen gemoeid zijn. Uit deze omvang kunnen enkele tussentijdse conclusies worden getrokken (par. 4.5).

De meeste regelingen, waarin rekening wordt gehouden met afhankelijke personen beogen een individualisering in beleidstechnische zin. Zij beogen rekening te houden met het individuele geval en willen veelal een zo rechtvaardig mogelijke inkomensverdeling tot stand brengen tussen verschillende huishoudens. De individuele verdeling binnen een huishouden wordt daarbij als een privézaak gezien.

Deze individualisering in beleidstechnische zin kan zowel worden bezien vanuit het oogpunt van doeltreffendheid als van doelmatigheid. Met het oog op de doeltreffendheid is het van belang na te gaan of de differentiaties, die in verschillende regelingen worden aangebracht ook daadwerkelijk leiden tot het beoogde effect van een rechtvaardige welvaartsverdeling. De differentiatie van sociale minima is een telkens terugkerend element in verschillende regelingen. Daarom wordt deze differentiatie in paragraaf 4.6 op doeltreffendheid getoetst. Daarmee is alleen een illustratie gegeven. Toetsing van de doeltreffendheid zou eigenlijk ook op andere terreinen moeten geschieden (bijv. inkomstenbelasting, inkomensafhankelijke prijzen). De criteria voor de doeltreffendheid zijn echter beperkt, waardoor een toetsing niet op alle terreinen tot even duidelijke conclusies leidt.

De betreffende regelingen moeten echter ook doelmatig zijn. Dat wil zeggen dat het uiteindelijke resultaat in een redelijke verhouding staat tot de gemaakte kosten in de ruimste zin van het woord. Met de beleidstechnische individualisering kunnen hoge uitvoeringskosten gemoeid zijn, schending van de privésfeer en gebrekkige rechtshandhaving. Aan de uitvoerbaarheid en doorzichtigheid wordt aandacht besteed in paragraaf 4.7. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

4.2 Sociale zekerheid

4.2.1 De werknemersverzekeringen

De werknemersverzekeringen kennen een vrij vergaande mate van juridische individualisering. De equivalentie tussen de bijdragen in de vorm van premies en de verstrekkingen in de vorm van uitkeringen vormt het belangrijkste uitgangspunt. De systematiek wordt (tot en met 1986) verboden in de minimumdagloonbepalingen, welke alleen gelden voor kostwinners. Tot voor kort werden alle gehuwde mannen en sommige vrouwen als kostwinner aangemerkt. Het direct naar sekse discriminerende criterium is in 1983 vervangen door een *seks-neutraal geformuleerd* criterium, dat zowel op mannen als op vrouwen van toepassing is. In de *praktijk* is het nieuwe criterium (dat vanaf 1987 naar de toeslagenwet (TW) verhuist) in de regel wel op mannen van toepassing en niet op vrouwen, zodat van een indirect onderscheid in de zin van de zogenaamde derde EG-richtlijn nog steeds sprake is ¹.

Naast de verzekeringen geldt tot 1 januari 1987 de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV). Tot voor kort waren gehuwde vrouwen in de meeste gevallen van uitkering uitgesloten. Als gevolg van de derde EG-richtlijn is hierin verandering gekomen. Sindsdien zijn de uitkeringsrechten van mannen en vrouwen gelijk, althans in formele zin. Na het aflopen van de WWV-termijn kan worden teruggevallen op de ABW, welke niet is geïndividualiseerd. Vooruitlopend op de stelselherziening zijn de uitkeringstermijnen van de WWV voor de verschillende leeftijdsgroepen aangepast ². Ouderen, die bij het aflopen van hun normale WWV-uitkering 50 jaar of ouder zijn, komen tot 1 januari 1987 in aanmerking voor een verlengde uitkering op het niveau van het sociaal minimum van een alleenstaande. Deze uitkering kan conform de minimumdagloonbepaling van de WWV naar boven worden aangepast. De partnerinkomenstoets betreft hier dus slechts het traject van de gezinstoeslag uit de TW. Voor jongeren is de uitkeringsduur van de WWV bekort tot een half jaar voor jongeren beneden 23 jaar, één jaar voor jongeren van 23 t/m 29 jaar en 1½ jaar voor jongeren van 30 t/m 34 jaar. Bij een langer arbeidsverleden kan deze termijn met een half jaar worden verlengd. Voor de overige leeftijdsgroep geldt (tot en met 1986) de oude uitkeringstermijn van twee jaar.

De oude werkloosheidswetten worden vanaf 1987 opgenomen in de Nieuwe Werkloosheidswet (NWW). Deze is geheel en al op het equivalentiebeginsel gebaseerd en dus volstrekt geïndividualiseerd. Het geldende sociaal minimum wordt gegarandeerd door de TW welke in de sfeer van de voorzieningen ligt. De verlengde WWV voor ouderen, gaat daarbij over in de wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW). De IOAW kent een op de ABW gelijkende middelentoets, echter zonder toets op vermogen. Tussen het aflopen van de uitkeringstermijn van de NWW en de ABW is een vervolguitkering opgenomen van vooralsnog één jaar, waarin een individuele uitkering wordt verstrekt ter hoogte van het sociaal minimum van een alleenstaande.

In het nieuwe stelsel krijgt de uitkeringsgerechtigde op twee plaatsen te maken met een partnerinkomenstoets. Het eerst wordt hij of zij geconfronteerd met de gezinstoeslag. Deze zal gelden voor een groter deel van de uitkeringsgerechtigden dan de voorziening in de vorm van minimumdaglonen. Het uitkeringsniveau is in de afgelopen periode reeds verlaagd van 80% respectievelijk 75% naar 70% van het laatst verdiende

¹ Richtlijn van 19 december 1978 (79/7 EEG), betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.

² Rijksbegroting voor het jaar 1986, Tweede Kamer, 1985-1986, 19200, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 42-59.

loon. Door de verkorting van de uitkeringsduur en door het lagere aanvangsniveau komt de uitkering eerder op een niveau, waarop gezinstoeslagen van toepassing zijn. Zo krijgt een 35-jarige werkloze, die 1.5 maal het minimumloon verdiende een uitkering die, afhankelijk van het arbeidsverleden van de laatste vijf jaar, 1 tot 1½ jaar duurt. Daarna begint de vervolguitkering op het niveau van het sociaal minimum van een alleenstaande. Vanaf dat moment krijgt deze werkloze te maken met de gezinstoeslag, dat wil zeggen 1 tot 1½ jaar eerder dan in de oude situatie ³.

Na het aflopen van de termijn van de NWW en van de vervolguitkering krijgt de uitkeringsgerechtigde te maken met de uitgebreide inkomensstoets van de ABW. Voor personen jonger dan 33 jaar is dit altijd eerder dan in de oude regeling; voor personen van 38 jaar en ouder kan dit later zijn dan in de oude regeling mits de volledige periode van de afgelopen vijf jaar als arbeidsverleden kan worden aangemerkt. De lengte van de vervolguitkering wordt door de regering gezien als een eerste stap naar een verdere verzelfstandiging van uitkeringsrechten. Een verlenging wordt echter vooralsnog niet in het vooruitzicht gesteld.

Met betrekking tot de individualisering doet zich het paradoxale gegeven voor, dat met de veranderingen van de afgelopen periode en van de NWW juist die leeftijdsgroep sterker met niet-geïndividualiseerde regeling te doen krijgt, die blijkens hoofdstuk 2 meer geneigd is tot een economische verzelfstandiging. Juist jongeren en vrouwen zullen vaak niet kunnen voldoen aan de criteria van de verlengde uitkering en reeds na zes maanden zijn aangewezen op de ABW. De ouderen, die relatief vaker opteren voor een meer traditionele rolopvatting, zien daarentegen een meer geïndividualiseerd systeem ⁴. Hierdoor kan twijfel ontstaan over de mate, waarin de officieel beleden beleidsdoelen, zoals emancipatie en economische verzelfstandiging, bij de praktische beleidsuitwerking serieus genomen worden.

Binnen de werknemersverzekeringen neemt de Ziektewet (ZW) wat betreft minimumdaglonen een uitzonderingspositie in. In de ZW voor de stelselherziening was het minimumdagloon bij kortdurend verzuim op alle werknemers van toepassing. Na de stelselherziening wordt de minimumdagloonbescherming na zes weken overgenomen door de TW. In de eerste periode ligt deze verplichting bij de werkgever.

Ook de ziekenfondswet (ZFW) vormt een uitzondering op het equivalentiebeginsel, dat de werknemersverzekeringen in het algemeen kenmerkt. De ZFW kent een gratis medeverzekering van gezinsleden, dat wil zeggen de gehuwde echtgenoot (v/m) en kinderen. Voor gehuwden geldt dus een uitgebreider voorzieningenpakket dan voor ongehuwd samenwonenden en alleenstaanden. De gratis medeverzekering van ongehuwd samenwonende partners wordt overigens wel overwogen. De ZFW is dus bij uitstek niet-geïndividualiseerd.

4.2.2 De volksverzekeringen

De volksverzekeringen zijn in het algemeen minder geïndividualiseerd in juridische zin dan de werknemersverzekeringen.

Tot voor kort waren gehuwde vrouwen uitgesloten van de AOW. Als niet-werkenden betaalden ze in het algemeen ook geen premie. Wanneer ze wel werkten, was hun echtgenoot voor hen premieplichtig. In 1984 werd de premiebetaling geïndividualiseerd. Gehuwde vrouwen betalen, indien zij inkomen hebben, sindsdien zelf hun AOW premie, waardoor hun echtgenoot minder kans heeft te profiteren van de maximumpremiëgrens. Sinds 1985 is de systematiek van de AOW gewijzigd. Zowel ge-

³ Verzekering van werknemers tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid (werkloosheidswet), Tweede Kamer, 1985-1986, 19261, nr. 96, artikel 42.

⁴ G.M.J. Veldkamp, 'De opportuniteit van de zogenoemde 'Stelselherziening''; *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1986, blz. 96-102.

huwde vrouwen als gehuwde mannen hebben recht op 50% van de voormalige uitkeringsnorm van gehuwde mannen. De norm van niet-gehuwden is gebleven op 70%. Voor kostwinners geldt een toeslag tot maximaal de voormalige gehuwdenorm. Aanvankelijk wordt het kostwinnerschap alleen getoetst aan de leeftijd van de echtgenote; na enkele jaren zal ook het inkomen van de echtgenote getoetst worden, zodat de paradoxale situatie zich voordoet, dat de AOW-uitkering onafhankelijk is van het eigen inkomen, maar afhankelijk van dat van de echtgenote. Ten opzichte van de uitgangssituatie is de nieuwe regeling meer geïndividualiseerd in juridische zin. Door de invoering van kostwinnerstoelagen en door het handhaven van verschillende uitkeringsnormen voor gehuwden en niet-gehuwden is de verzelfstandiging materieel gezien niet omvangrijk. Per 1 januari 1987 worden samenwonende niet-gehuwden als gehuwd behandeld⁵. Deze groep krijgt daardoor te doen met een minder geïndividualiseerd systeem dan voorheen. Zoals bleek uit hoofdstuk 2 bestaan daarentegen onder niet-gehuwden meer zelfstandigheidstendenties dan onder gehuwden.

De AWW kent slechts weduwen en wezen als gerechtigden. De premie wordt geheven als bij de AOW. De AWW maakt zowel onderscheid naar geslacht als naar burgerlijke staat: slechts gehuwde vrouwen komen voor uitkering in aanmerking. De verzekering is per definitie niet geïndividualiseerd, omdat hij voorziet in de gevolgen van een niet-geïndividualiseerde inkomenssituatie, waarin de echtgenote als afhankelijke partij figureert. Bij een nieuw huwelijk verliest de weduwe haar rechten.

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) vormt het eerste traject van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De wet kende tot en met 1986 drie uitkeringsgrondslagen. De algemene grondslag geldt voor iedereen. De midden- en hoge grondslag gelden voor gehuwde kostwinners, afhankelijk van de hoogte van het neveninkomen van de echtgenote (v/m) en van het eigen overige inkomen. De inkomstenstoets van de AAW is dus beperkt tot het bedrag dat overeenkomt met de gezinstoeslag. Bij onder meer samenloop van twee AAW-uitkeringen treedt echter een anti-cumulatiebepaling in werking. Het niet geïndividualiseerde deel van de uitkering begint dan bij de helft van de hoge grondslag. Na de stelselherziening blijft bij de AAW alleen de algemene grondslag bestaan. De minimumbescherming wordt overgenomen door de TW.

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) regelt onder meer de kosten van langdurige verpleging en de ambulante geestelijke gezondheidszorg. Van de verzekerde kan een eigen bijdrage worden gevraagd van maximaal f 1350,- per maand in 1985. Bijdrageplichtig zijn ongehuwden en gehuwde mannen van 18 jaar en ouder, de laatsten alleen mits ook de echtgenote ten laste van de AWBZ wordt verpleegd. Doordat het maximumbedrag van de eigen bijdrage betrekkelijk hoog ligt, kunnen velen een beroep doen op de reductieregeling. Deze kent aan gehuwden een hoger vrijgelaten inkomen toe dan aan ongehuwden. Het verstrekkingenpakket van de AWBZ is individueel, de eigen bijdragen zijn daarentegen afhankelijk van geslacht en burgerlijke staat, met uitzondering van de veel lagere inkomensonafhankelijke bijdragen. De premie wordt betaald door de werkgever, tenzij belasting per aanslag wordt betaald.

Ook de AKW gaat niet uit van individualisering in juridische zin. Allereerst komt dit tot uiting in het feit, dat de kinderbijslag, ook bij volwassen kinderen, niet aan de betrokkene zelf, maar aan de verzorgende ouder wordt uitgekeerd. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de gezinssituatie, namelijk van de rangorde van het kind. Voorts beoogt de AKW niet te voorzien in de kosten van levensonderhoud, zelfs niet wanneer deze beperkt worden tot de minimale kosten van alleen de ma-

⁵ Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, Tweede Kamer, 1985-1986, 19258.

teriële consumptie. Uitgangspunt bij de AKW is, dat voor de verzorgers een eigen verantwoordelijkheid bestaat, dat wil zeggen dat het kind gezien wordt als materieel afhankelijk van de verzorgers.

4.2.3 De sociale voorzieningen

Aansluitend op de sociale verzekeringen zijn er de sociale voorzieningen. Hiervan kwamen de WWV, de TW en de IOAW eerder aan de orde.

De algemene bijstandswet vormt in dit kader de belangrijkste regeling. Van individualisering in juridische zin is hier geen sprake. De uitkering voorziet in het sociaal minimum van het betreffende huishouden. Zowel de inkomsten van de gerechtigde als die van de partner worden (behoudens vrijlatingen) op de uitkering in mindering gebracht. Dit geldt echter niet voor de inkomsten uit kinderbijslag en huursubsidie. De ABW voorziet in verschillende soorten minima:

- echtparen, echtparen met kinderen en 'economische eenheden' ontvangen 100% van het netto minimumloon van een alleenverdiener;
- alleenstaande ouders ontvangen 90% hiervan;
- alleenwonende alleenstaanden ontvangen 70%;
- woningdelers ontvangen 60% van het netto minimumloon;
- jongere alleenstaanden ontvangen uitkeringen die gerelateerd zijn aan het minimum jeugdloon.

In de ABW zijn derhalve zowel de leefsituatie als het inkomen van anderen van belang voor het gehele uitkeringstraject. De inkomens van thuiswonende kinderen vormen hierop een uitzondering. Deze kunnen er slechts toe leiden, dat de betrokkene in de categorie woningdeler valt in plaats van in de categorie alleenstaande of alleenstaande ouder.

De inkomstenstoets van de ABW is niet altijd beperkt tot leden van het huishouden. Het voornemen de bevoegdheid van de gemeente om verleende bijstand te verhalen op de alimentatieplichtige ex-echtgenoot om te zetten in een verplichting tot verhaal op de draagkrachtige ex-echtgenoot is in de Eerste Kamer voorlopig afgewezen; het kabinet heeft echter het voornemen met een gewijzigd ontwerp terug te komen ⁶. Het afgewezen wetsontwerp doorkruiste de civielrechtelijke betrekkingen tussen ex-echtgenoten en vergrootte de onderlinge afhankelijkheid ⁷.

4.2.4 De positie van de afhankelijke partner

De positie van de afhankelijke partner in de verschillende regelingen is vrijwel steeds een afgeleide positie. De rechten op uitkering ontstaan bijvoorbeeld door werkloosheid van de kostwinner. De uitkering wordt aan de kostwinner toegekend (m.u.v. de AWW en AKW). De verschillende regelingen hebben als gemeenschappelijk effect, dat ze de deelneming aan betaalde arbeid van vrouwen ontmoedigen. Ze vormen daardoor een belemmering in het verwerven van economische zelfstandigheid. Aan de rechthebbende voor een uitkering worden doorgaans eisen gesteld: men moet bijvoorbeeld premie betaald hebben en zich beschikbaar houden voor de arbeidsmarkt. Deze eisen worden echter niet gesteld aan de afhankelijke partner: de minimumdaglonen gelden ongeacht haar beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt; de verzekeringen AOW, AWW, AWBZ en ZFW alsmede de voorzieningen zijn beschikbaar ongeacht premiebetaling. Zodra een gehuwde vrouw of partner in een huishouden zich op de arbeidsmarkt vertoont, vermindert zij daarmee de omvang van de

⁶ Wijziging van bepalingen in de Algemene Bijstandswet die betrekking hebben op het verhaal van kosten van bijstand, Tweede Kamer, 1985-1986, 18813.

Staatscourant; 7 oktober 1986, nr. 193, blz. 3.

⁷ C.E. Passchier, 'Het nieuwe verhaalsrecht in de Algemene Bijstandswet: juridisch aanvechtbaar, emancipatoir ongewenst'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, november 1985, blz. 724-739.

aanspraken op sociale zekerheid van haar echtgenoot c.q. partner. Deze vermindering van aanspraken kan in de verschillende regelingen als gevolg van vrijlatingen een grillig en onvoorspelbaar verloop hebben. Bij de oude AAW varieerde de heffing op het eerst verdiende inkomen tussen de 0% en meer dan 100%. De grilligheid van het uitkeringsverloop komt tot uiting in het feit, dat een extra verdiende gulden van de afhankelijke partner kon leiden tot een bruto vermindering van de uitkering van de kostwinner van f 360,- per maand⁸. De toeslagenwet is in dit opzicht minder grillig.

Bij een gezinstoeslag met een beperkte vrijlating van inkomen staat men voor een dilemma. Bij een continue schaal wordt het inkomen van de partner steeds voor een belangrijk deel in mindering gebracht op de uitkering van de kostwinner. De ABW hanteert dit systeem. Bij een gelaagde schaal (oude AAW) wordt bij het overschrijden van een grens een deel van de toeslag ingetrokken. Een continue schaal is lastig in de uitvoering, omdat elke wijziging van het partnerinkomen gevolgen heeft voor de uitkering van de kostwinner. Een gelaagde schaal mist deze nadelen, maar leidt tot bovengenoemde schokeffecten. De toeslagenwet hanteert een tijdelijke continue (d.w.z. niet-gelaagde) vrijlating (maximaal 15% van het minimumloon gedurende twee jaar)⁹.

De eerdergenoemde derde EG-richtlijn beperkt de mogelijkheid van kostwinnerstoeslagen, zoals die in veel van de bovengenoemde regelingen voorkomen. Omtrent de interpretatie van de richtlijn bestaan meningsverschillen. Het betreft de vraag welke wetten en welke toeslagen onder de richtlijn vallen.

De werking van de EG-richtlijn betreft regelingen met betrekking tot onder meer ouderdom en inkomensderving. De ABW wordt daarom gezien als twijfelgeval. Er vallen verschillende rijksgroepsregelingen onder. De rijksgroepsregelingen werkloze werknemers en zelfstandigen richten zich direct op de beroepsbevolking en vallen daarom volgens velen onder de werking van de richtlijn¹⁰. Voor andere groepsregelingen is dit minder voor de hand liggend.

De tweede vraag geldt de aard van de toeslagen die zijn toegestaan of verboden. De richtlijn verbiedt zowel directe als indirecte discriminatie. Volgens sommigen worden in beperkte mate toeslagen door de richtlijn toegestaan, namelijk voor de echtgenoot en voor ten laste komende personen. Echter niet voor de 'ten laste komende echtgenoot', zodat een inkomenstoets niet is toegestaan. Voorts wordt in de richtlijn gesproken over tijdelijke toeslagen als overgangsregeling¹¹. Anderen menen daarentegen, dat de richtlijn 'functionele toeslagen' toestaat. De functie van het onderscheid zou dan moeten zijn het verzekeren van het sociaal minimum van een huishouden. Dit betekent echter tevens, dat elk onderscheid bij een garantie die het sociaal minimum te boven gaat wel onder de bepalingen van deze richtlijn valt. Met andere woorden de richtlijn zou in deze interpretatie juist een inkomenstoets voorschrijven¹².

⁸ Overgang van de hoge naar de middengrondslag bij volledige arbeidsongeschiktheid exclusief vakantietoeslag.

⁹ Toeslagenwet, Tweede Kamer, 1985-1986, 19257, nr. 37, artikel 7.

¹⁰ - College ABW, 'Advies inzake de invloed van de 3e EG-richtlijn over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de Algemene Bijstandswet en de verzelfstandiging van rechten', 10 mei 1985.

- Wijziging van de ABW met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden, Tweede Kamer, 1985-1986, nr. 19259, nr. 3, blz. 5.

- Emancipatieraad, 'Interimadvies naar aanleiding van adviesaanvraag dd. 25 mei 1983'; bijlage bij: *Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*; advies nr. 84/17, 's-Gravenhage, 1984.

¹¹ R. Holtmaat, 'De ontwikkeling van minimumdagloonbepalingen naar een algemene gezinstoeslagenwet'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, oktober 1983, blz. 602-614.

¹² W.J.P.M. Fase, 'Naar verdere onzekerheid, een nabeschouwing'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1984, blz. 379-386.

Het kabinet is van mening dat de toeslagenwet onder de werking van de derde EG-richtlijn valt en dat de toeslagenwet het vermoeden van indirecte discriminatie kan wekken. De toeslagenwet vindt echter rechtvaardiging in het doel van de toeslag, namelijk het garanderen van ten hoogste een sociaal minimum¹³. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit, dat het sociaal minimum van de toeslagenwet als gevolg van een mildere middelentoets een hoger niveau kan hebben dan het sociaal minimum van de ABW. De middelentoets van de TW kan bijvoorbeeld omzeild worden via een uitkering ineens bij werkloosheid in plaats van een aanvullende uitkering¹⁴.

De meerderheid van de sociale zekerheidswetten gaat uit van een individuele uitkering, waarop in bepaalde gevallen een toeslag wordt gegeven op basis van de behoeften (het relevante sociale minimum). De uitwerking van dit uitgangspunt is niet altijd hetzelfde. Er bestaat een grote diversiteit van rechten en plichten, waarbij de toeslagen merendeels aan gehuwden toekomen, terwijl niet-gehuwden niet worden gespaard voor een zorgplicht. De toeslagenwet en de vernieuwing van de ABW beogen hierin een grotere eenheid te scheppen. Zij die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren worden daarbij gelijkgesteld aan gehuwden. Weliswaar komt in de nieuwe situatie een beter evenwicht tot stand tussen rechten (toeslagen) en plichten (zorgplicht), maar de groep aan wie het huwelijksmodel met de bijbehorende rolverdeling wordt opgelegd wordt uitgebreid, doordat uit het criterium voor partnerschap het 'als waren zij gehuwd' wordt geschrapt.

De ABW is met betrekking tot onderhoudsverplichtingen niet altijd consequent. De onderhoudsverplichtingen zoals gehuwden die door hun huwelijk aangaan gelden niet voor samenwonende partners. Niettemin wordt hen het huwelijksmodel opgelegd. Er worden dus de facto verplichtingen opgelegd die de jure niet bestaan. Ook het omgekeerde gebeurt. De ABW negeert bijvoorbeeld de wettelijk bestaande onderhoudsverplichting tussen familieleden, met uitzondering van die van ouders naar minderjarige kinderen. Het bestaan van een civielrechtelijke onderhoudsverplichting kan zelfs gelden als argument om de facto niet onderhoudsplichtig te hoeven zijn. Door middel van een familieband kan worden aangetoond dat men niet leeft 'als gehuwd'. Daartegenover kan het ontbreken van een civielrechtelijke onderhoudsverplichting het de betrokkenen onmogelijk maken van de de facto onderhoudsverplichting gevrijwaard te blijven¹⁵. De vernieuwing van de ABW biedt in dit opzicht geen verbetering. Weliswaar is de relatie uit het criterium voor partnerschap verdwenen, maar in plaats daarvan komt een uitzonderingsbepaling voor samenwonende familieleden.

4.3 Inkomstenbelasting

Tot 1973 werd het inkomen van de vrouw steeds bij haar echtgenoot belast. Wel waren sinds de zestiger jaren enkele aftrekposten gecreëerd, die de uitdrukking vormden van het geringere vermogen tot onbetaalde produktie van de buitenshuis werkende vrouw. Vanaf 1973 werd de gehuwde vrouw voor inkomsten uit tegenwoordige arbeid zelfstandig belast. De onderhoudsverplichting kwam tot uitdrukking in een hoge belastingvrije voet voor de gehuwde man en een lage voor de gehuwde vrouw. Hun draagkracht verminderde respectievelijk vermeerderde doordat de eerste de laatste financieel onderhield¹⁶. Het kostwinnersbeginsel vormde derhalve het expliciete uitgangspunt van de belastingheffing.

¹³ Toeslagenwet, Tweede Kamer, 1985-1986, 19257, nr. 3, blz. 17.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het initiatief van Philips volgens *De Volkskrant*, 1 oktober 1986.

¹⁵ Notitie Leefvormen, Tweede Kamer, 1985-1986, 19262, nr. 2, blz. 21.

¹⁶ Nota 'Op weg naar gelijke fiscale behandeling van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten van vormen van samenleven en samenwonen', Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15835, nr. 1-2.

Vanaf 1984 is in deze situatie opnieuw verandering gekomen. Het geslachtsgebonden kostwinnersbeginsel is als expliciet uitgangspunt verdwenen. De mogelijkheden tot rolwisseling werden uitgebreid. De ongelijkheid van mannen en vrouwen werd *in formele zin* opgeheven, maar leeft voort in de alleenverdienertoeslag, die in de plaats trad van de belastingvrije voet van de gehuwde man. *De facto* bleef de ongelijkheid echter bestaan. De formele gelijkstelling van mannen en vrouwen had tevens een vermindering van de mate van individualisering tot gevolg. Anders dan voorheen werd het inkomen van de partner bepalend voor de belastingaangifte. De gedeeltelijke verzelfstandiging van de gehuwde vrouw sinds 1973, namelijk voor het inkomen uit of in verband met arbeid, werd dus ten dele teruggedraaid. Ongehuwd samenwonenden, die voorheen wel individueel behandeld werden, zien eveneens hun belastingaangifte afhankelijk worden van de partner.

Vanaf 1985 zijn nog enkele bijstellingen doorgevoerd. De aanvankelijke schokeffecten, waardoor het feitelijke marginale tarief op het partnerinkomen tot boven de 100% kon stijgen, werden verzacht door een systeem van voetoverheveling. Daarbij zijn beperkte vrijlatingen van kracht, zodat niet het volledige marginale tarief van de meest verdienende partner rust op het eerst verdiende inkomen van de minst verdienende partner. Tevens is het vanaf 1985 mogelijk dat ook ongehuwd samenwonenden een verzoek indienen tot het samenvoegen van bij gehuwden niet-individuele inkomensbestanddelen, zoals hypotheekrente en buitengewone lasten.

De huidige situatie is als volgt. Een algemene lage belastingvrije voet geldt voor iedereen (f 7168,-). Daarboven gelden in 1985:

- a. de alleenstaandetoeslag voor hen, die 27 jaar of ouder zijn en duurzaam voor zich zelf een huishouding voeren (f 3584,-);
- b. de alleenverdienertoeslag voor gehuwden en voor ongehuwd samenwonenden (met leeftijdsbeperking) met een partner zonder inkomen (f 7168,-);
- c. de alleenstaande-oudertoeslag voor alleenstaande ouders met recht op kinderbijslag (f 5735,-);
- d. de aanvullende alleenstaande oudertoeslag voor alleenstaande ouders die ook beroepsarbeid verrichten (max. f 4333,-);
- e. de aanvullende arbeidstoeslag voor hen die in de algemene tariefgroep vallen, beroepsarbeid verrichten en kinderen jonger dan 12 jaar tot hun huishouden rekenen (f 768,-);
- f. de arbeidstoeslag voor wie inkomen uit arbeid verwerft (f 397,-).

De toeslagen e en f, alsmede de algemene voet komen voor voetoverheveling in aanmerking.

De toeslagen worden toegekend op basis van draagkrachtvermindering als gevolg van de persoonlijke leefsituatie. Deze draagkrachtvermindering kan ontstaan door schaalvoor- en nadelen als gevolg van de huishoudensvorm (a, c en d) en door zorgverplichtingen (b, c, d en e).

In tegenstelling tot wat de formele gelijkstelling van mannen en vrouwen zou kunnen doen vermoeden, werkt het belastingstelsel niet individueel en niet neutraal. De niet-individuele werking volgt onmiddellijk uit de systematiek van de toeslageregelingen, die immers steeds zijn afgestemd op anderen in de omgeving van de belastingplichtige (m.u.v. f).

De niet-neutraliteit volgt uit het feit, dat de nieuwe systematiek een directe voortzetting is van het oude, op het kostwinnersbeginsel gebaseerde systeem, met dien verstande, dat het gehuwden nu is toegestaan de voormalige belastingvrije voet van de gehuwde man te delen en dat ongehuwd samenwonenden worden behandeld als gehuwden. Doordat de alleenverdienerstoeslag gelijk is aan de algemene belastingvrije voet, vervalt zelfs de gedeeltelijke verdiscontering van het geringere vermogen tot onbetaalde produktie van de werkende gehuwde vrouw. De alleenstaandetoeslag wordt niet alleen gegund aan alleenwonenden, maar ook bijvoorbeeld aan bejaarden die bij hun kinderen inwonen, aan bejaarden in bejaardentehuizen, aan kostgangers enzovoort. Met andere woorden: in

de praktijk zijn niet de schaalvoordelen van de leefsituatie bepalend, maar veeleer de aard van de relatie, zodat onder de algemene tariefgroep eigenlijk alleen gehuwden en daarmee gelijkgestelde partners vallen die de voormalige kostwinnersvoet delen.

De alleenverdienertoeslag is gebaseerd op de opvatting, dat een alleenverdiener een verminderde draagkracht zou hebben. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de onbetaalde en belastingvrije produktie van de huisvrouw. Tijdbestedingsonderzoek wijst uit dat de niet-verdienende huisvrouw gemiddeld evenveel arbeidsuren maakt als haar kostwinner¹⁷. De term alleenverdiener is dus misplaatst. Beiden verdienen in een onderlinge taakverdeling. Vanuit het oogpunt van zorgplicht is de alleenverdienertoeslag dus ongepast; de zorg is immers onderdeel van een onderlinge ruil van geld en diensten, in economische zin vergelijkbaar met de ruilverhouding met een huishoudster. De alleenverdienerstoeslag laat zich alleen verklaren wanneer men de belasting ziet als de gezamenlijke belasting van een huishouden als geheel en niet als de belasting van de individuele belastingplichtige.

Aan het bovenstaande kan nog worden toegevoegd, dat een kostwinnershuishouden als geheel aanzienlijke schaalvoordelen heeft boven een huishouden waar ieder voor zich betaalde arbeid verricht. Enerzijds komt dit door de schaalvoordelen ten gevolge van de specialisatie. De volledige inzetbaarheid voor beroepsarbeid komt de carrièreperspectieven ten goede; de volledige inzetbaarheid voor het huishouden heeft vooral wanneer er kinderen te verzorgen zijn een sterk besparende werking. Anderzijds komt dit door de fiscale bevoordeling van de onbetaalde arbeid. Gemiddeld kan tenminste 15 uur per week van de arbeid van de niet-verdienende partner worden gerekend als persoonlijke dienstverlening aan de kostwinner. Wie dezelfde dienstverlening voor het minimumloon¹⁸ wil laten verrichten, betaalt jaarlijks ruim f 4000,- aan belasting en premies extra en verliest bij gebrek aan huisvrouw de alleenverdienertoeslag (netto ca. f 2000,-)¹⁹. De belastingvrijstelling van de rest van de onbetaalde arbeid komt hier nog bij. Een huisvrouw moet dan ook eerder als een *baat* dan als een last worden aangemerkt. Het feit, dat het niet ongebruikelijk is levensverzekeringen af te sluiten voor zowel man als vrouw, wijst erop, dat een huisvrouw ook in de dagelijkse praktijk als *baat* gezien wordt. In dezelfde richting wijzen echtscheidingsvonnissen met betrekking tot compensatie voor gemiste carrièrekansen ten behoeve van de loopbaan van de echtgenoot.

Nieuw op dit gebied zijn de voorstellen van de Commissie-Oort²⁰. De belangrijkste bevinding van deze commissie is, dat het bestaande stelsel van inkomstenbelasting en premieheffing in de praktijk voor de overgrote meerderheid van de bevolking werkt als een proportionele, niet als een progressieve heffing. Door beide heffingen te koppelen kan voor meer dan 85% van de bevolking een eenvoudige, proportionele heffing gelden, die de keuze tussen splitsingsstelsel of tax-credits tot een overbodige maakt. Zowel het splitsingsstelsel als de tax-credits zijn immers slechts van belang bij een progressieve heffing, zoals die slechts voor 15% van de belastingplichtigen geldt.

¹⁷ W. Knulst en L. Schoonderwoerd, *Waar blijft de tijd*, SCP, Sociale en culturele studies-4, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

¹⁸ Men kan zich afvragen of het minimumloon hier niet een wat lage loonvoet is. Veel taken van een huisvrouw zijn complexer dan die van een huishoudster. Een huisvrouw met een academische opleiding is een luxe op zich zelf. Voor de samenleving is zij een omvangrijke desinvestering.

¹⁹ R.M.A. Jansweijer, 'De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen'; *Economisch Statistische Berichten*, 14 mei 1986, jaargang 71, nr. 3555, blz. 485-489. P.S.A. Renaud en J.J. Siegers: 'Welvaartsverschillen tussen echtparen met één verdienster en echtparen met twee verdiensters'; *Beleid en maatschappij*, maart 1984, nr. 3, blz. 66-70.

²⁰ Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (Commissie-Oort), *Zicht op eenvoud*; mei 1986; Distributiecentrum Overheidspublicaties.

Toch zijn ook de voorstellen van de Commissie-Oort niet neutraal ten aanzien van leefvormen. De niet-neutraliteit komt voort uit de volledige overdraagbaarheid van de belastingvrije voet van de partner in de voorstellen. Daardoor blijft het huishouden, en niet het individu als beleids-eenheid gelden. De verwaarlozing van de onbetaalde produktie, die bij het splitsingsstelsel sterk in het voordeel van gehuwden met een traditionele rolverdeling uitwerkt, wordt in de voorstellen nog sterker, onder andere doordat de arbeidstoelagen vervallen.

De tariefverlichting in verband met kinderen is eveneens ongelijkmatig verdeeld²¹. Een alleenstaande ouder kan zijn belastingvrije voet meer dan verdubbelen wegens de extra kosten van kinderopvang. Voor anderen is slechts een verhoging van 10% mogelijk. Wie met jonge kinderen dertig uur per week werkt ziet zich als alleenstaande ouder geconfronteerd met jaarlijks circa 1500 oppasuren. Twee samenwonende ouders kunnen dit aantal wellicht reduceren tot circa 10 uur per week per persoon of circa 500 uur per jaar. Zwart onderbetaald bedraagt de werkelijke draagkrachtvermindering circa f 2500,--. Over wit uitbetaalde oppas wordt vanzelfsprekend niet gepraat. Volgens het rekenvoorbeeld is voor een alleenstaande ouder ongeveer de helft van de (zwarte) oppaskosten aftrekbaar; voor samenwonende in deeltijd werkende ouders minder dan een derde deel.

De niet-neutraliteit van het belastingstelsel blijkt uit het feit, dat het fiscaal zeer aantrekkelijk is om een niet-verdienende huisvrouw te hebben, met name wanneer er kinderen te verzorgen zijn. In het laatste geval kunnen de fiscale voordelen gecombineerd worden met het vermijden van kosten. Evenals het stelsel van sociale zekerheid vormt de belasting een belemmering voor de vrouw om beroepsmatig te werken²². Door arbeid te gaan verrichten brengt zij haar echtgenoot in een zwaardere belastinggroep. Bovendien stelt zij zich zelf voor extra onkosten, omdat de arbeid die zij voorheen onbetaald verrichtte nu door een betaalde vervanger moet worden gedaan. Het kan daarbij gaan om een werkster (v), maar ook om in produkten opgenomen arbeid (kleding, maaltijden enz.). Waar de arbeid van de huisvrouw *onbelast* blijft, is die van de werkende vrouw *dubbel belast*: een keer wanneer zij haar eigen inkomen verwerft (en dit tegen een hoog marginaal tarief (tot 90%) als tweeverdiener) en een keer wanneer zij het bruto inkomen van haar vervanger betaalt uit het resterende netto-deel.

4.4 Overige regelingen

De meeste inkomensafhankelijke regelingen zijn niet geïndividualiseerd in juridische zin. De belangrijkste regelingen zijn in dit verband de studiefinanciering, de huursubsidie en premiekoopregelingen met betrekking tot de eigen woning en de pensioenvoorzieningen. Daarnaast zijn in verband met individualisering nog die regelingen van belang, die beogen de combinatie van opvoeding en betaalde arbeid mogelijk te maken.

De oude studiefinanciering bestond uit de kinderbijslag, een beurs en een renteloos voorschot. Zowel de studiebeurs als de renteloze lening waren afhankelijk van het inkomen van de student en van diens ouders. Het stelsel van studiefinanciering is in 1986 ingrijpend gewijzigd²³. In het nieuwe stelsel wordt de kinderbijslag opgenomen in het stelsel, dat bestaat uit een basisbeurs, een rentedragende lening en een aanvullende beurs. De reeds bestaande afhankelijkheid van de ouders wordt verminderd door het toekennen van een basisbeurs, ongeacht het ouderlijk in-

²¹ Zie ook: H. Snijders-Borst, 'Het draagkrachtbeginsel in de loon- en inkomstenbelasting', *Economisch Statistische Berichten*, 24 augustus 1983, blz. 750-755.

²² Zie bijvoorbeeld: Werkgemeenschap Kindercentra in Nederland, *De derde fase wet tweeverdieners; gevolgen voor de georganiseerde kinderopvang*, Oosterbeek, februari 1985.

²³ Wet op de studiefinanciering, Tweede Kamer, 1985-1986, 19125, nr. 80.

komen. Deze basisbeurs is hoger dan de oude kinderbijslag, welke bovendien niet aan de studerende zelf, maar aan diens ouders werd toegekend. De afhankelijkheid van het ouderlijk inkomen blijft niettemin bestaan, doordat de aanvullende beurs en de rentedragende lening wel afhankelijk zijn van het ouderlijk inkomen. Juist bij de laagste inkomensgroepen, waar de effecten van studiefinanciering, AKW en ABW cumuleren, wordt de afhankelijkheid van de ouders vergroot. Ook de afhankelijke partner van de student kan voor rekening van diens ouders komen. De ouderlijke bijdrage is gekoppeld aan de tariefgroepindeling voor de inkomstenbelasting, waardoor voor een alleenverdiener een hogere bijdragevrije voet geldt. Door de samentelling van de in aanmerking te nemen inkomens van de gehuwde of ongehuwd samenwonende ouders rust het volledige marginale tarief van de meest verdienende ouder op het eerste inkomen van de minst verdienende ouder²⁴. De al hoge heffing als gevolg van de tweeverdienerswet kan hierdoor met maximaal 26 procentpunt stijgen. Een stimulans tot het verrichten van betaalde arbeid gaat hier niet van uit.

Een nieuw element is de positie van de (on)gehuwd samenwonende student. De afhankelijkheid van de partner geldt zowel voor de basisbeurs als voor de lening en aanvullende beurs. Vanaf een inkomen van f 950,- per maand wordt 75% van het inkomen van de partner in mindering gebracht op de studiebeurs. Juist bij studerenden, bij wie het samenwonen vaak een tijdelijke en vrijblijvende kwestie is, wordt in het nieuwe financieringsstelsel de eigen zelfstandigheid dus aangetast. In de definitie van samenwonen valt de wet terug op de oude formulering van de ABW ('als waren zij gehuwd').

Zowel bij de huursubsidie als bij de premie A en B subsidies worden de inkomens van gehuwd en ongehuwd samenwonenden samengeteld, ongeacht de eigendom van de woning. Bij de huursubsidie tellen alle inkomens binnen een huishouden; bij de premieregelingen zijn de inkomens van kinderen uitgezonderd. De huursubsidie kent huisgenoten (niet-partners) een vrijlating toe van maximaal f 7000,-²⁵. Ook door deze regelingen wordt de onderlinge afhankelijkheid vergroot. Er gaat een ontmoedigende werking van uit op de arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw. De extra marginale druk als gevolg van de huursubsidie loopt tot 27% van het bruto inkomen. Als gevolg van de samentelling van inkomens worden aan alleenverdieners hogere subsidies toegekend dan aan anderen.

De bovengeschetste problematiek doet zich in meerdere of mindere mate voor bij de meeste van de inkomensafhankelijke regelingen. Voorbeelden zijn: eigen bijdragen gezinszorg, kinderdagverblijven enzovoort.

Naast de inkomensafhankelijke regelingen zijn er andere voorzieningen, die van belang zijn met betrekking tot individualisering.

In de pensioensfeer wordt vaak rekening gehouden met de nagelaten betrekkingen van de verzekerde. De meeste pensioenfondsen beperken zich hierbij tot de gehuwde man. Een gehuwde man heeft hierdoor vaak een omvangrijker pensioenpakket dan een ongehuwde of een gehuwde vrouw. Daar staat tegenover dat in de meest gebruikelijke eindloonregeling bij de uitbetaling van het pensioen rekening wordt gehouden met de uitbetaalde AOW in de vorm van inbouw of franchise. Bij de gehuwde man hoeft het pensioenfonds minder bij het AOW-pensioen bij te passen dan bij een ongehuwde om hetzelfde eindbedrag te bereiken. Bij de gehuwde vrouw werd en wordt ook na de AOW-herziening van 1985 uitge-

²⁴ Ibid., nr. 1, artikel 22 lid 5 geeft een eenvoudige omschrijving van het uiteindelijke artikel 21 lid 5 (nr. 80), waarin het woord samentellen is vermeden.

²⁵ Circulaires aan de colleges van B en W van het ministerie van VROM, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (MG 85-41, 23 december 1985 en MG 85-08, 4 april 1985).

gaan van de fictie dat zij de ongehuwden-AOW ontvangt. Voor het pensioenrecht wordt haar AOW sinds 1985 door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) aan haar echtgenoot toegerekend zodat de pensioensituatie in de praktijk ongewijzigd bleef ²⁶.

De problemen bij de pensioenregelingen zijn complex en, mede door het grote aantal verschillende regelingen, onoverzichtelijk. In de meeste gevallen zijn pensioenregelingen in sterke mate geënt op het kostwinnersmodel, waarin in een gezin één AOW-inkomen en één pensioeninkomen voorkomt. De gedeeltelijke individualisering van de AOW stelt de pensioenfondsen voor problemen, omdat de AOW nu ten dele individueel wordt toegekend. De inkomensafhankelijke AOW-toeslag maakt de uitvoering van eindloonregelingen aanzienlijk gecompliceerder. De grotere onderlinge afhankelijkheid van ongehuwd samenwonenden als gevolg van de voorgenomen AOW-wijziging leidt tevens tot een grotere onderlinge afhankelijkheid op pensioengebied ²⁷. Zelfstandige beroepsarbeid van gehuwde vrouwen wordt door de pensioenregelingen ontmoedigd, omdat vrouwen met hun werk doorgaans geringere pensioenaanspraken opbouwen dan mannen. Enerzijds komt dit door de ficties met betrekking tot de ontvangen AOW, anderzijds doordat vrouwen vaak tussentijds hun beroeps carrière onderbreken en 'slaper' worden. Een aantal pensioenfondsen maakt onderscheid naar sekse en burgerlijke staat, veelal ten nadele van vrouwen. Deeltijdwerkers worden soms van deelname uitgesloten, soms gedwongen tot veel hogere besparingen dan voltijdwerkers. Het pensioen kan daardoor oplopen tot 90% van het eindloon ²⁸.

In de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn eveneens tal van niet geïndividualiseerde elementen. De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren kunnen als voorbeeld dienen. De gehuwde ambtenaar heeft een groot aantal voorrechten ten behoeve van zijn afhankelijke partner ten opzichte van de ongehuwde. De voorrechten lopen uiteen van verlofdagen wegens familie-omstandigheden tot verhuis- en verplaatsingsvergoedingen alsmede medeverzekering voor ziektekosten of premietegemoetkoming. Een ambtelijke werkgroep heeft voorgesteld de voorzieningen, welke zijn voorbehouden aan de gehuwde ambtenaar, ook toe te kennen aan de ongehuwd samenwonenden ²⁹. Het bereik van de niet-geïndividualiseerde regelingen zou daarmee worden uitgebreid. De bedoelde regelingen hebben vooral tot effect, dat ongelijke arbeidsvoorwaarden ontstaan voor gehuwden, ongehuwd samenwonenden en alleenstaanden.

Van belang in verband met individualisering is ten slotte de mogelijkheid om door middel van arbeid in het eigen levensonderhoud te voorzien. Op dit gebied zijn in het afgelopen decennium belangrijke verbeteringen gemaakt in de vorm van de Wet gelijk loon en de Wet gelijke behandeling. Als gevolg van het feit dat de verzorging van kinderen door zowel mannen als vrouwen nog overwegend als een vrouwenzaak wordt gezien en door het feit dat kinderverzorging en beroepsarbeid moeilijk combineerbaar zijn, kunnen veel vrouwen hun recht op arbeid in de praktijk niet realiseren. Zij blijven of worden afhankelijk van een kostwinner.

De voorzieningen voor kinderopvang zijn dan ook van belang in verband met individualisering. De 'harde kern' van het tekort aan kinderopvang zou bestaan uit circa 24.000 kinderen beneden de 12 jaar ³⁰. Dit

²⁶ M. Bruyn-Hundt, 'Wijziging pensioenfilosofie onontkoombaar'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1985, blz. 790-801.

²⁷ Emancipatieraad, *Advies wijziging Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds Wet*; 's-Gravenhage 1985.

²⁸ Emancipatieraad, *De positie van vrouwen in 29 aanvullende pensioenregelingen*; (I. de Veer en D. Oppedijk), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

²⁹ Werkgroep Ambtelijk Beraad Alternatieve Samenlevingsvormen (WABAS II), *Niet-huwelijkse relatievormen en de rechtspositie van het overheids personeel, deel I t/m III*; 's-Gravenhage, 1980-1982.

³⁰ Emancipatieraad, *Kinderopvang*; Adviesnr. 84/19, september 1984, blz. 11.

aantal wordt echter vrij algemeen als een onderschatting van de werkelijke behoefte gezien. De regelingen voor ouderschapsverlof zijn beperkt. Internationaal vergeleken zijn de voorzieningen minimaal. Wel stelt de regering de mogelijkheid voor van een onbetaald verlof gedurende maximaal zes maanden. Gedurende deze tijd kan de werknemer volgens het voorstel de werktijd reduceren tot 20 uur per week. De regering beoogt daarmee een minimumvoorziening te creëren³¹. Vastgesteld moet worden, dat dit minimum bij ontbreken van andere opvangvoorzieningen te allen tijde ontoereikend zal zijn.

De overheidsbemoediging met de kinderopvang gaat niet ver. Het voorgenomen onbetaald verlof wordt geheel door de werknemer zelf bekostigd. De subsidie voor kinderopvang telt in 1986 een begroting van f 58 mln, waarvan f 15 mln aan (tijdelijke) experimenten. De nadruk ligt eerder op de peuterspeelzalen dan op de kinderdagverblijven. De circa 3400 peuterspeelzalen hebben andere functies dan het mogelijk maken van het combineren van werk en ouderschap. De openingstijden zijn daartoe ontoereikend. Hun functie is veeleer het verlichten van het isolement van moeders en het vroegtijdig signaleren van problemen bij kinderen. De peuterspeelzalen vormen een relatief goedkope voorziening. Ongeveer de helft van de begroting bestaat uit ouderlijke bijdragen. De circa 200 kinderdagverblijven bieden wel de mogelijkheid tot combinatie van ouderschap en betaalde arbeid. Naar deze relatief dure voorziening ging in 1981 44% van de subsidie voor kinderopvang. Circa 16% van de begroting bestaat uit ouderbijdragen.

Het realiseren van het recht op arbeid vereist ook op andere terreinen een 'flankerend beleid'. Het beleidsplan emancipatie legt vooral de nadruk op het werkgelegenheidsbeleid, het arbeidsvoorzieningenbeleid en het arbeidsvoorwaardenbeleid. Door middel van arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid moet de nodige werkgelegenheid worden herverdeeld. Arbeidsbureaus gaan meer aandacht besteden aan de problematiek van herintredende gehuwde vrouwen³². Verder zal aandacht worden besteed aan volwasseneneducatie.

De meeste voornemens uit het beleidsplan beperken zich tot 'het onderzoeken van mogelijkheden' en 'streven naar'³³. Ze zijn ten dele in strijd met de voornemens op het gebied van sociale zekerheid. De centrale doelstelling van individuele zelfstandigheid vindt tot nu toe slechts uitwerking in het voornemen om de niet-individuele ABW-uitkering op verzoek in twee gelijke delen betaalbaar te stellen³⁴. De voorgenomen nieuwe werkloosheidswet vergroot veeleer de onderlinge afhankelijkheid. Hierdoor kan de indruk ontstaan, dat *aan de doelstellingen van emancipatie en verzelfstandiging vooral lippendienst wordt bewezen*.

4.5 Omvang van de geldstromen en tussentijdse conclusie

Uit de voorgaande paragrafen zal de indruk zijn ontstaan, dat de afhankelijke partner een prominente plaats inneemt in de sociale zekerheid, de belasting en tal van andere regelingen. Het aantal regels heeft echter niet maatgevend te zijn voor de bedragen die ermee zijn gemoeid. In individuele gevallen kunnen deze bedragen groot zijn, bijvoorbeeld wanneer als gevolg van de leefsituatie een recht op uitkering volledig vervalt. Daarmee is nog weinig gezegd over de totale omvang van de bedragen die met de bedoelde regelingen gemoeid zijn.

³¹ Combinatie ouderschap-betaalde arbeid, Tweede Kamer, 1985-1986, 19368, nr. 2, blz. 24.

³² Beleidsplan emancipatie, Tweede Kamer, 1984-1985, 19052, nr. 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Concept-nota (her-)intredende vrouwen*; juli 1986.

³³ Groenman (D'66) noemt het 'een beleidsplan zonder handen en voeten met geen houvast naar de toekomst'. Handelingen van de Tweede Kamer, 45e UCV van de vaste commissie voor het Emancipatiebeleid, 3 februari 1986, blz. 11.

³⁴ Beleidsplan emancipatie, op. cit., blz. 12, blz. 34.

Er zijn veel meer regelingen die rekenen met het bestaan van afhankelijke partners dan regelingen die rekenen met afhankelijke kinderen. Tabel 4.1 laat zien, dat ook de bedragen die gemoeid zijn met de regelingen voor partners groter zijn dan die voor kinderen.

Tabel 4.1 Geldstromen in de fiscale en sociale zekerheidsfeer van regelingen voor afhankelijke partners en voor kinderen (mrd gulden per jaar)

- tariefverlichting loonbelasting en premies volksverzekering	5.4	0.275
- AOW	1.4	-
- AWW	2.4	0.205
- AWBZ	p.m.	p.m.
- AKW	-	5
- ABW	0.7	0.5
- gezinstoeslag werknemersverzekering	0.8	-
- pensioen	5.8	0.2
- ziekenfonds	1.6	p.m.
totaal	18.1	6.2
totaal per hoofd	f 7500	f 1800
- belasting- en premievrijstelling onbetaalde arbeid	10	-
- belasting en premie ouderlijke bijdrage aan verzorging van kinderen	-	-5
netto totaal	28.1	1.2
netto totaal per hoofd	f 12000	f 340

Bron: WRR.

De cijfers van tabel 4.1 geven niet meer dan een indicatie van de omvang van de geldstromen, omdat soms moeilijk is uit te maken, welk deel van de geldstroom aan wie moet worden toegerekend. Een deel van de bedragen (bijv. de pensioenfondsen) valt buiten de directe overheidsfeer. De overheid oefent hierop echter wel invloed uit, zowel door reglementering als door een voorbeeld te stellen. Ten slotte valt een deel van de eerdergenoemde regelingen buiten de tabel, omdat de daadwerkelijke omvang daarvan moeilijk te kwantificeren is.

Op de totaalbedragen zijn een tweetal correcties aangebracht. Bij afhankelijke partners gaat het om de omstandigheid, dat naast de fiscale tegemoetkoming voor alleenverdieners ook nog de onbetaalde productie van de afhankelijke partner onbelast en vrij van premieheffing is. Daarbij is alleen gerekend met de onbetaalde arbeid die als dienstverlening aan de kostwinner kan worden aangemerkt, dus niet die ten behoeve van zichzelf of eventuele kinderen. Een niet-kostwinner zal voor dezelfde dienstverlening naar restaurant en wasserette moeten, waarbij wel belasting en premies moeten worden betaald.

De correctie bij kinderen geldt de omstandigheid, dat de kinderbijslag slechts een deel van de uitgaven voor voeding, kleding enzovoort dekt. Het resterende deel moeten de verzorgers bijpassen. Dat geld moeten ze bruto verdienen. Wanneer ze geen kinderen zouden verzorgen, konden ze die inspanning achterwege laten zonder welvaartsverlies. Met hun belasting en premiebetaling over het betreffende inkomensdeel betalen ze ongeveer de hele kinderbijslag aan de overheid terug³⁵.

Uit de tabel blijkt, dat met de niet-geïndividualiseerde regelingen betrekkelijk grote bedragen gemoeid zijn. Voor afhankelijke partners worden veel grotere bedragen uitgetrokken dan voor kinderen. Na de genoemde correcties wordt dit verschil nog groter. Gemeten naar de omvang van de overdrachten naar afhankelijke partners en gezien de betrekkelijk geringe eisen die worden gesteld om voor deze overdrachten in

³⁵ R.M.A. Jansweijer, op. cit., 1986.

aanmerking te komen (zich terugtrekken van de arbeidsmarkt, een verdienende partner hebben; soms zelfs alleen gehuwde vrouw zijn) mag worden gesteld, dat voor deze categorie het basisinkomen vrijwel een feit is. Zonder de in tabel 4.1 aangebrachte correcties bedraagt dit 'basisinkomen' circa f 7.500,-- per jaar. Aan de term basisinkomen worden in de politieke en wetenschappelijke discussie vaak verschillende betekenissen toegeschreven. Elk basisinkomen is daardoor onvergelijkbaar met andere. Het gedeeltelijk basisinkomen, zoals door de WRR voorgesteld, beoogde bijvoorbeeld juist de deelname op de arbeidsmarkt niet te ontmoedigen. Voorts kunnen niet alle hier genoemde overdrachten tegen het voorgestelde gedeeltelijk basisinkomen worden weggestreep³⁶.

De in tabel 4.1 vermelde geldstromen zijn nogal divers van karakter. Gedeeltelijk betreft het collectieve voorzieningen (bijv. de verzekeringen). Een ander deel zijn semi-collectieve voorzieningen (bijv. pensioenen). Daarnaast zijn er de belastinguitgaven (bijv. tariefverlichting), die *formeel* niet tot de collectieve sector behoren, omdat het geld niet eerst door de overheid wordt geïnd. In de *praktijk* behoren zij er echter wel toe, omdat zij een uitzondering vormen op de algemene belastingtarieven, waardoor de algemene tarieven hoger uitvallen dan zonder die uitzondering nodig zou zijn. Deze overweging geldt eveneens voor de correcties in tabel 4.1. Het onderscheid in collectief en niet-collectief is niet alleen academisch. Op het moment dat veranderingen in de geldstromen worden aangebracht, kan dit betekenen, dat 'informele' collectieve geldstromen daarvoor eerst formeel moeten worden gemaakt, waardoor de collectieve sector in guldens gemeten kan toenemen met alle gevolgen van dien. Het anders aanwenden van de tariefverlichting voor alleenverdieners vereist bijvoorbeeld dat alleenverdieners eerst via het normale tarief worden belast. Het onderscheid is dus van belang (en alleen dan) als er wijzigingen worden beoogd (zie hoofdstuk 5).

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid, dat vrijwel de gehele verzorging van afhankelijke partners, althans op minimumniveau, collectief of semi-collectief wordt gedragen. De verzorging loopt echter geheel *via* de kostwinner. De afhankelijke partner kan op een enkele uitzondering na (de ABW kan bijv. op verzoek gesplitst worden uitgekeerd) geen eigen rechten doen gelden en zeker geen rechten die onafhankelijk zijn van haar kostwinner (m/v).

De verzorging van afhankelijke kinderen is daarentegen vrijwel een privé-aangelegenheid. Wanneer de gemaakte correctie in aanmerking wordt genomen, neemt de collectieve en semi-collectieve sector slechts enkele honderden guldens per kind per jaar voor zijn rekening. Aan de materiële component van de zorg voor kinderen moet nog een verzorgingscomponent worden toegevoegd. De overheid besteedt vooral geld aan onderwijs, maar ook aan jeugdhulpverlening en zelfs een gering bedrag aan kinderopvang. De verzorgers besteden daartegenover tijd en carrièremogelijkheden aan de verzorging van hun kinderen. Per saldo doet toevoeging van de componenten onderwijs en verzorging weinig af aan het privé-karakter van de verzorging van kinderen³⁷.

Het zijn vooral de werkende vrouwen die in meer dan evenredige mate aan de collectieve zorg voor huisvrouwen bijdragen. Op haar (tweede) inkomen ligt de hoogste heffing, waartegenover een minimaal gebruik van overheidszorg staat. Het is wellicht een wat cynische vergelijking, dat in Frankrijk een derde deel van de netto opbrengst van sociale premies van werkende vrouwen (premies minus uitkeringen) voldoende zou zijn om volledige kinderopvang voor hen te realiseren³⁸.

³⁶ WRR, *Waarborgen voor zekerheid*, Rapport aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

³⁷ R.M.A. Jansweijer, op. cit., 1986.

³⁸ R. Cuvillier, 'The housewife: an unjustified financial burden on the community'; *Journal of Social Policy*, januari 1977, blz. 1-26.

De opvatting, dat de voorzieningen voor afhankelijke partners een goedkope vorm van overheidszorg zouden zijn, lijkt bij deze beschouwing betrekkelijk kortzichtig. Allereerst blijkt de zorg niet goedkoop, maar wel goeddeels verborgen. In de tweede plaats ligt aan deze opvatting impliciet de veronderstelling ten grondslag, dat partners door de overheid verzorgd zouden moeten worden, terwijl van anderen wel een eigen verantwoordelijkheid wordt gevraagd. De redenering, dat partners verzorgd moeten worden omdat zij op hun beurt kinderen verzorgen heeft in het verleden wel gegolden, maar is de laatste decennia meer en meer ongeldig geworden, omdat lang niet alle afhankelijke partners kinderen verzorgen en lang niet alle kinderen over een door de overheid verzorgde verzorger beschikken.

Samenvattend kan worden gesteld dat de afhankelijke partner bijna alom tegenwoordig is in de overheidsregelingen met betrekking tot huishoudens. Doordat de tegemoetkomingen aan kostwinners voor afhankelijke partners verminderen bij zelfstandige beroepsarbeid, heeft deze beroepsarbeid een negatieve invloed op het inkomen van de kostwinner. Deze ontmoedigende werking (in de zin van de marginele heffing) heeft vooral betrekking op relatief lage partnerinkomens. Boven een bepaald niveau zijn de meeste kortingen uitgewerkt. De omvang van de ontmoedigende werking op de arbeidsparticipatie van vrouwen laat zich moeilijk schatten. Een econometrische analyse schat de daling van de arbeidsparticipatie ten gevolge van de tweeverdienerswet op circa 8000 vrouwen³⁹. Op het eerste gezicht is dit een bescheiden effect. Het betreft hier echter ook een bescheiden deel van de regelgeving, namelijk de voor gehuwde werkende vrouwen veelal ongunstige tweeverdienersregeling tegenover de eveneens ongunstige oudere regeling. Buiten beschouwing blijven voorts andere terreinen van overheidsbeleid. Verwacht moet worden, dat het werkelijke ontmoedigings-effect een veelvoud is van het genoemde getal.

De marginale druk op het inkomen van een herintredende vrouw kan bij een eigen inkomen van f 1000 - f 9000 oplopen tot 90%. De huursubsidie en de eigen bijdrage in de studiefinanciering spelen daarbij, naast belasting en premies, een grote rol (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Marginale druk op het inkomen van een herintredende vrouw met partner (in % van bruto inkomen)

Inkomen partner	Inkomen vrouw	1 Marg. druk belasting en premies	2 Marg. druk individuele huursubsidie	3 Marg. druk studie- financiering	4 Marg. druk toeslagen- wet	1+2	1+3	1+4	1+2+3
minimum loon	0-1000	19 a)	16 c)	5 c)	4 c)	35	24	23	40
	1000-5000	37 b)	27	9	7	64	46	44	73
	5000-9000	42	27	8	7	69	50	49	77
modaal	0-1000	22 a)	16 c)	10 c)	4 c)	38	32	26	48
	1000-5000	49 b)	27	17	7	76	66	61	93
	5000-9000	48	0	17	13	48	65	61	65
2xmodaal	0-1000	24	0	16 c)	0	24	40	24	40
	1000-5000	66	0	26 d)	0	66	92	66	91
	5000-9000	65	0	25 d)	0	65	90	65	90

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Concept-nota (her-)intredende vrouwen*, 's-Gravenhage, juli 1986, blz. 37.

- a) Vanaf bruto inkomen vrouw 850 gulden, gaat de partner meer belasting betalen, en begint dus de impliciete belastingdruk: in tabel staat de gemiddelde druk over 0-1000 gulden.
 b) Op het traject 1000-5000 gulden, komt de partner in een hogere belastingschijf; hier is de gemiddelde druk over 1000-5000 gegeven.
 c) Maatstaf voor individuele huursubsidie, studiefinanciering en toeslagenwet is het gezamenlijk belastbaar inkomen: dit stijgt vanaf bruto inkomen van de vrouw van circa 400 gulden. Vanaf dit inkomen geldt marginale druk inkomensprijzen: hier is de gemiddelde druk over 0-1000 gegeven.
 d) Alleen bij meer dan één kind ouder dan 18 jaar.

³⁹ J.M. Bekkering, Y.K. Grift en J.J. Siegers, *Belasting- en premieheffing en de arbeidsmarktparticipatie door gehuwde vrouwen; een econometrische analyse*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 1986.

Zeker wanneer er kinderen te verzorgen zijn, kan de netto-opbrengst van de arbeid van de partner negatief zijn. Naast de kortingen op het inkomen van de kostwinner komen immers nog de voorzieningen voor kinderopvang en eventuele huishoudelijke hulp, die vrijwel geheel uit het netto-inkomen van de werkende partner bekostigd moeten worden. Het geheel van regelingen is erop toegesneden dat, zeker wanneer er kinderen te verzorgen zijn, gekozen wordt voor de rolverdeling van kostwinner en afhankelijke partner. In dat geval wordt immers de partner via een arbeidsloos inkomen (dat toekomt aan de kostwinner) vrijgesteld voor huishoudelijke arbeid en kinderverzorging. Echter, ook wanneer de afhankelijke partner geen kinderen verzorgt, kan zij rekenen op hetzelfde 'basisinkomen'. De bestaande regelingen zijn daarom niet neutraal in hun uitwerking. *Het traditionele leefmodel wordt op zodanige wijze in bescherming genomen, dat andere leefmodellen (soms sterk) worden ontmoedigd.*

4.6 De hoogte van de sociale minima

Het niveau van de sociale minima kan op twee manieren worden bekeken. Men kan de sociale minima bezien tegen de achtergrond van het gemiddelde welvaartsniveau van een maatschappij, maar men kan ook de welvaartsniveaus van de verschillende minima (huishoudens c.q. personen) onderling vergelijken. De eerste benaderingswijze is in het algemeen de belangrijkste, maar in verband met individualisering is de tweede benaderingswijze belangrijker.

De meest voor de hand liggende methoden om de hoogte van de sociale minima vast te stellen, kennen elk hun beperkingen. Noch uit de feitelijke uitgavenpatronen, noch uit de (gemiddelde) subjectieve waardering van het eigen inkomen kan worden afgeleid, dat een bepaald inkomen toereikend is. Het feitelijk besteedbare inkomen bepaalt immers in hoge mate zowel het bestedingspatroon als de waardering van een aanvaardbaar minimum⁴⁰. Ook bij de samenstelling van minimumpakketten van uitgaven blijft de vraag open welke uitgaven noodzakelijk zijn te achten. Het sociaal minimum is dan ook geen vast gegeven, maar gerelateerd aan het gemiddelde welvaartsniveau. Het wordt langs politieke weg vastgesteld en is daarmee geen onderwerp van wetenschappelijke discussie⁴¹. In verband met individualisering is de hoogte van de sociale minima van beperkt belang. Ervan uitgaande, dat het sociaal minimum voor de verschillende huishoudensvormen een gelijk welvaartsniveau garandeert, raakt een lager of hoger sociaal minimum ieder in gelijke mate. Wel is het aannemelijk, dat een laag vastgesteld sociaal minimum de bewegingsvrijheid beperkt, waardoor men in meerdere mate is aangewezen op informele uitwisseling van goederen en diensten. Een laag sociaal minimum verhoogt dus de onderlinge afhankelijkheid.

De tweede benaderingswijze, de onderlinge vergelijking van de welvaartsniveaus van de verschillende sociale minima, is van meer belang voor deze studie. De meting van de welvaartsniveaus is echter opnieuw problematisch, omdat de aan een bepaalde besteding ontleende welvaart afhankelijk wordt geacht van de betreffende leefvorm. Opmerkelijk is, dat de normverhoudingen van de sociale minima in de ABW geen onderwerp van bestaande budgetstudies zijn⁴². Deze omissie kan twee oorzaken hebben. Er kan een hoge mate van consensus bestaan over de juistheid van de bestaande normverhoudingen, waardoor nader onderzoek

⁴⁰ H.A.M. van der Drift-Van Nies en C. Rottländer-Meijer, *Inventarisatie van budgetonderzoek*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, COSZ-reeks, 's-Gravenhage, 1984.

⁴¹ Verlening van een uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1984 aan personen die alleen dan wel te zamen met een of meer anderen over niet meer dan een minimuminkomen beschikken, Tweede Kamer, 1984-1985, 18506, nr. 20, blz. 5.

⁴² H.A.M. van der Drift-Van Nies en C. Rottländer-Meijer, op. cit., blz. 50.

ernaar overbodig wordt geacht. Maar ook kan de gebrekkige onderzoekbaarheid een rol spelen. De onderzoekbaarheid wordt belemmerd door de normatieve afweging die nodig is bij de vergelijking van welvaartsniveaus en behoeften van verschillende samenstelling. Het laatste onderstreept het politieke karakter van de normverhouding, waarop eveneens door de regering wordt gewezen⁴³. Niettemin baseert de regering de normverhouding tussen althans gezinnen en alleenstaanden op budgetberekeningen van het CPB⁴⁴. Bedoelde berekeningen werden gemaakt in de jaren zestig naar aanleiding van de normverhoudingen in de AOW. Gezien het normatieve karakter ervan en gezien de culturele veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden, moeten deze studies als tamelijk gedateerd worden beschouwd. Een internationale vergelijking van de differentiaties in het sociaal minimum laat de betrekkelijke willekeurigheid ervan zien. Het minimumniveau van een alleenstaande loopt uiteen van 50% (Frankrijk) tot 72% (België) van dat van een gehuwde⁴⁵. Het Nederlandse niveau van 70% behoort tot de hogere niveaus. De feitelijke differentiaties in de sociale minima, waar aan de verhouding 100:70 inmiddels de waarden 50, 60 en 90% zijn toegevoegd, suggereren daarentegen een hoge mate van exactheid in de kennis over de welvaartsniveaus van verschillende individuen.

Bij de onderlinge vergelijking van de bestaande sociale minima zal aan twee zaken aandacht worden besteed. Het eerste toetsingspunt is de innerlijke consistentie van de normverhouding. Met de normverhouding wordt immers beoogd gelijke welvaartsniveaus te garanderen voor een variëteit aan leefvormen, rekening houdend met de schaalvoordelen in de betreffende leefvormen. Verondersteld mag daarom worden, dat gelijke leefvormen in verschillende regelingen op gelijke minimumnormen mogen rekenen en dat de extra behoeften, die worden toegerekend aan een extra persoon in een huishouden bij vergelijking van de verschillende huishoudens niet te zeer uiteenlopen.

Met de normverhoudingen zijn echter ook andere beleidsdoelstellingen verbonden, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen het sociaal minimum en het wettelijk minimumloon, en de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen. De afweging tussen de doelstelling van de gelijke welvaartsniveaus en andere beleidsdoelstellingen kan tot gevolg hebben, dat de interne consistentie onvolledig is. Hierdoor ontstaat echter mede zicht op het tweede toetsingspunt, de normatieve afwegingen, die aan de normverhouding ten grondslag liggen.

De normverhoudingen in de sociale minima zijn samengevat in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Uitkeringsniveaus naar leefvorm en regeling

Leefvorm	Uitkering (% van het netto minimumloon)	Regeling
Gehuwden	100 (samen 100)	ABW/AAW/AOW
Eenoudergezin	100	AAW/AWW
	90	ABW
Alleenstaanden	70	ABW/AAW/AOW/AWW
Woningdelers	70	AAW/AOW/AWW
	60	ABW
Partners	70	AAW/AOW/AWW
	60	ABW (m-m en v-v relaties)
	50 (samen 100)	ABW (m-v relaties)

Bron: Notitie Leefvormen, Tweede Kamer, 1985-1986, 19262, nr. 2, blz. 5.

⁴³ Tweede Kamer, 18506, op. cit., blz. 6.

⁴⁴ Notitie Leefvormen, Tweede Kamer, 1985-1986, 19262, nr. 4, blz. 25.

⁴⁵ H. Emanuel en P.H.J. Vrancken, 'Waarborgen voor zekerheid, een kritische beschouwing'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1986, blz. 404-413.

Uit de tabel blijkt, dat aan het criterium van de interne consistentie niet volledig is voldaan. Voor eenoudergezinnen bestaat zowel een norm van 90% als van 100%. Voor woningdelers bestaan de normen 60% en 70%. Voor partners bestaan de normen 50%, 60% en 70%. De genoemde verschillen ontstaan vooral uit de gebrekkige onderlinge afstemming van de verschillende regelingen. De toeslagenwet beoogt de verschillen als hierboven weg te nemen. De dubbele norm voor woningdelers zal daarbij echter blijven bestaan. De uniforme normen voor eenoudergezinnen en partners worden gesteld op 90% respectievelijk 50%⁴⁶.

Het criterium van de interne consistentie stelt echter meer eisen. Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen het vastgestelde normbedrag en de behoeften van het betreffende huishouden. Een duidelijke inconsistentie komt naar voren uit de vergelijking van de minimumnorm van een eenoudergezin plus de aanvullende kinderbijslag met die van een volledig gezin, eveneens plus kinderbijslag. Onder meer uit de verhouding tussen de normbedragen van echtparen met en zonder kinderen (de kinderbijslag) kan worden afgeleid, dat aan kinderen een beperkte behoefte wordt toegekend. In de eerdergenoemde vergelijking ligt daarentegen de inkomensnorm van één volwassene met drie kinderen hoger dan die van twee volwassenen met twee kinderen. Ook hier wordt gesproken van een systeemfout, waarvoor het voornemen bestaat deze op te heffen⁴⁷.

De interne consistentie vereist een redelijke verhouding tussen uitkeringen en behoeften in die zin, dat de marginale behoeften die aan een persoon worden toegekend min of meer geleidelijk afnemen als het aantal personen in de leefvorm toeneemt.

Als gedachtenexperiment kunnen aan de verschillende leefvormen een kind of een volwassene worden toegevoegd. De leefvorm gaat daardoor over in een andere, waarbij ook de totale uitkeringsnorm verandert. Tabel 4.4 geeft een overzicht van deze veranderingen. Daarbij is uitgegaan van de situatie, zoals die is na invoering van de toeslagenwet. Voorbij gegaan is aan de verdeling van de uitkeringsnorm over de leden van het huishouden.

Tabel 4.4 Toename van normbedragen (% van het netto minimumloon) door het toevoegen van één kind c.q. volwassene aan een huishouden

	Kind	Volwassene
Gehuwd (+ kinderen)	AKW	60
Eenoudergezin	AKW	10-60
Alleenstaand	20 + AKW	30-50
Woningdelers	30 + AKW	40-60
Partners	AKW	60

Bron: WRR.

In de meeste gevallen wordt met een extra kind in een huishouden geen rekening gehouden, behoudens de kinderbijslag. De kinderbijslagwet beoogt echter niet te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Er moet dus sprake zijn van verschillende welvaartsminima voor huishoudens met en zonder kinderen. Het welvaartsverschil wordt gemotiveerd door de eigen verantwoordelijkheid die ouders voor hun kinderen dragen. Ook op het minimumniveau worden ouders geacht de niet door de kinderbijslag gedekte kosten te kunnen dragen. Een zekere spanning tussen de uitgangspunten van de AKW en de ABW wordt daarbij onderkend⁴⁸. De kinderbijslag bij één à twee kinderen dekt circa

⁴⁶ Toeslagenwet, Tweede Kamer, 1985-1986, 19257.

⁴⁷ Ibid., nr. 3, blz. 12.

⁴⁸ Plaats, functie en inhoud van de Algemene Bijstandswet, Tweede Kamer, 1984-1985, 18942, nr. 4, blz. 15.

40 à 60% van de consumptieve uitgaven voor kinderen op minimumniveau. De uitgaven die voor rekening van de ouders blijven, bedragen in het gunstigste geval circa f 120,- per maand (1 kind van 0-5 jaar) en in het meer voorkomende, ongunstigste geval circa f 250,- per maand (2 kinderen van 6-11 resp. 12-17 jaar). In het laatste geval daalt de welvaart van de ouders beneden de 85% van het netto minimumloon, een verschil dat zeker niet verwaarloosbaar is bij de bestaande differentiaties in uitkeringsnormen. Het College Algemene Bijstandswet rekent met een gemiddelde koopkrachtachterstand van 15% van echtparen met kinderen op echtparen zonder kinderen. Het college tekent daarbij aan, dat het verschil door echtparen met kinderen moet worden bezuinigd op het vrij besteedbare deel van het inkomen. Op woonlasten (29% van het budget) kan bij een teruglopende koopkracht immers nauwelijks worden bezuinigd. Het college acht het verschil in koopkracht, zeker bij een teruglopende koopkracht, onaanvaardbaar ⁴⁹.

Een woningdeler en een alleenstaande worden door toevoeging van een extra kind een eenoudergezin. Naast de kinderbijslag neemt het uitkeringsinkomen toe met f 300,- à f 450,- per maand. Deze toename is hoog in vergelijking met de kinderbijslag (f 70,- à f 120,-), waarmee gehuwden een kind moeten bekostigen.

Ook een extra volwassene in een huishouden levert uiteenlopende verschillen op in uitkeringsnormen. Een volwassene bij een echtpaar, partners of woningdelers wordt aangemerkt als woningdeler en is het best af met 60% van de gehuwdennorm. Bij alleenstaanden en woningdelers neemt de totale uitkeringsnorm toe met 30 tot 60% van de gehuwdennorm, afhankelijk van de vraag of in de nieuwe configuratie partners kunnen worden aangewezen. De betrekkelijke voorsprong die een alleenstaande ouder had op een volledig gezin toont zich hier als een relatief slechte positie met 10% van de gehuwdennorm als extra voor de extra volwassene. Wanneer de nieuwe configuratie zich echter als een van de woningdelers laat aanmerken, bedraagt de uitkeringstoename 60% van de gehuwdennorm.

De Vette berekent bij een uniforme omvang van de vaste lasten een besteedbaar bedrag per persoon voor voeding, kleding en deelname aan het maatschappelijk verkeer dat uiteenloopt van f 273,- tot f 493,- per maand. Differentiatie naar vaste lasten maakt de verschillen groter ⁵⁰.

Het bovenstaande gedachtenexperiment nodigt niet uit tot de conclusie, dat sprake is van een intern consistente differentiatie van uitkeringsnormen. Dat betekent echter niet, dat de verschillen ongemotiveerd zijn. Een eerste belangrijk deel van de verschillen laat zich verklaren vanuit de positie van kinderen in het sociaal minimum. De relatieve achterstand bij volledige gezinnen wordt bij eenoudergezinnen niet meer acceptabel geacht en (over)gecompenseerd in de uitkeringsnorm. Ook het lage extra bedrag voor de tweede ouder in een eenoudergezin laat zich ten dele hierdoor verklaren.

Een tweede deel van het verschil in uitkeringsnormen wordt gemotiveerd door de te behalen schaalvoordelen in een huishouden met meerdere volwassenen. Deze schaalvoordelen zijn te verdelen in twee componenten, namelijk de schaalvoordelen in de vaste lasten (huur en energie) en de schaalvoordelen door partnerschap. De eerste component verklaart een verschil van 10% van de gehuwdennorm, de tweede nog eens 10%.

De schaalvoordelen door partnerschap laten zich moeilijk benoemen. Noch in kleding, noch in de voeding zijn belangrijke schaalvoordelen aanwijsbaar. Ook de post vervoer laat geen schaalvoordelen toe, daar een auto meestal niet tot het minimumpakket behoort. Mogelijk moet

⁴⁹ College Algemene Bijstandswet, *Advies inzake het Echte-minimabeleid*; 's-Gravenhage, 14 september 1984.

⁵⁰ G.P.A. de Vette, 'Hoogte bijstand wel rechtvaardig?'; *Sociaal Bestek*, 1983, nr. 11, blz. 256-257.

aan partners een verminderde behoefte tot deelname aan het maatschappelijk verkeer worden toegeschreven. De schaalvoordelen moeten vooral worden *toegerekend* aan de (veronderstelde) (seksuele) relatie, getuige de verhouding tussen wel- en niet-bloedverwanten⁵¹. De regering stelt, dat partners meer uitgaven kunnen delen dan alleen de woonlasten, *zonder* deze uitgaven te benoemen. Zij tekent daarbij aan, dat ook samenwonende alleenstaanden dezelfde schaalvoordelen kunnen behalen, maar dat dit voor hen niet normatief mag worden gesteld⁵². Voor partners mag dit wel normatief worden gesteld. Aan de veronderstelde schaalvoordelen van partners is bovendien een wederzijdse zorgplicht verbonden, welke niet geldt voor samenwonende alleenstaanden.

Men zou dus kunnen concluderen, dat niet zozeer een verschil in schaalvoordelen als wel een (verondersteld) verschil in *leefstijl* verklarend is voor de verschillende uitkeringsnormen voor partners en voor samenwonende alleenstaanden. Partners behalen daarbij voordeel uit de onbetaalde huishoudelijke produktie van de huishoudende partner en ontleen nut aan de uitgaven van de andere partner. Een leefstijl, die niet aan samenwonende alleenstaanden mag worden opgelegd, mag wel worden opgelegd aan partners. Overigens is het verschil tussen 'samenwonende alleenstaanden' en partners onduidelijk geworden, nu het criterium 'als waren zij gehuwd' voor de laatsten gaat vervallen.

De schaalvoordelen in vaste lasten van huur en energie, waarmee zowel partners als woningdelers zich onderscheiden van alleenstaanden gaan voorbij aan de verschillen in huur en stookkosten voor een woning die geschikt is voor één persoon of voor meer personen. Daarmee lijkt aan alleenstaanden meer wooncomfort te worden geboden dan aan anderen, die dezelfde woning delen. Het verschil in uitkeringsnorm hangt echter samen met de normbedragen uit de individuele huursubsidie. Deze gaat uit van een gelijke passend geachte huur voor gezinnen en voor alleenstaanden⁵³. De individuele huursubsidie negeert dus eveneens de huurverschillen tussen gezinnen en alleenstaanden. De regering stelt dat, omdat de huursubsidie de inkomens van bewoners samentelt en uitgaat van de normhuur voor een gezin bij samenwonende alleenstaanden, er voor samenwonende alleenstaanden toch een schaalvoordeel ontstaat van f 77,- à f 116,- per maand per persoon⁵⁴. Het samentellen van inkomens veronderstelt echter een wederzijdse zorgplicht, welke is voorbehouden aan partners. De ratio van de aparte categorie samenwonende alleenstaanden is immers dat elk voor zich geringere woonkosten heeft, doordat zij een woning op zakelijke basis gemeenschappelijk bewonen. Het zou daarom veeleer voor de hand liggen om samenwonende alleenstaanden bij de individuele huursubsidie te beschouwen als alleenstaanden met elk de helft van de huur. De individuele huursubsidie voorziet ook in deze mogelijkheid⁵⁵. In dat geval geldt echter voor elk van hen dezelfde passend geachte huur als die van een gezin, waarmee hun schaalvoordelen verdwenen zijn. Ook de veronderstelde schaalvoordelen in de vaste lasten kunnen dus ten dele worden toegeschreven aan een verschil in leefstijl, waarbij het samentellen van inkomens voor woningdelers passend wordt geacht, en waarbij aan alleenstaanden een even grote uitgave voor huur (en dus een even ruime of comfortabele woning) wordt toegerekend als aan een gezin.

⁵¹ Wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwde, Tweede Kamer, 1985-1986, 19259, nr. 14, Artikel 5a.

⁵² Notitie Leefvormen, op. cit., nr. 1-2; nr. 4, blz. 25.
Toeslagenwet, op. cit.

De positie van de alleenstaande in de inkomenssfeer, Tweede Kamer, 1984-1985, 18991, nr. 1-3.

⁵³ Uitvoering van de Algemene Bijstandswet, Tweede Kamer, 1983-1984, 18123, nr. 15, blz. 1.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Zie Beschikking individuele huursubsidie art. 3; *Staatscourant*, 14 april 1986, nr. 71.

De twee tot nu toe aangehaalde verklaringsgronden voor de verschillen in uitkeringsnormen verklaren samen niet alle verschillen. Er blijft een verschil bestaan, omdat de in het gedachtenexperiment toegevoegde volwassene nu eens als een zelfstandig huishouden en dan weer als deel van het bestaande huishouden wordt gezien. Zo gemakkelijk als wordt aangenomen, dat de eerste twee leden van een huishouden hun inkomsten en uitgaven (moeten) delen, zo gemakkelijk wordt aangenomen dat de derde dit niet doet. De derde volwassene in een huishouden kan daardoor rekenen op een hoger verschil in de totale uitkering (60%) dan de tweede volwassene (30% tot 50%), ongeacht de feitelijke situatie. Een vierde volwassene loopt daarentegen weer het risico aan de derde te worden gekoppeld.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de interne consistentie van de verschillen in uitkeringsnormen voor de verschillende huishoudens gebrekkig is. Aan de doelstelling, om in alle gevallen een min of meer gelijke welvaart te garanderen, wordt daardoor niet voldaan. De welvaartsverschillen laten zich als gevolg van een gebrekkige onderzoekbaarheid niet meten. Tabel 4.4 geeft echter aan, dat ze relatief groot kunnen zijn. Daarmee verliest de argumentatie voor een differentiatie van uitkeringsnormen, althans voor de huidige differentiatie, veel van zijn waarde. De inconsistentie moet worden toegeschreven aan het feit, dat de lasten van kinderen meestal verwaarloosd worden, maar soms (over)gecompenseerd. Verder aan het feit, dat verschillende normen ten aanzien van de leefstijl worden toegepast voor verschillende huishoudensvormen, waarbij de *feitelijke* schaalvoordelen gebrekkig worden weerspiegeld in de bij de uitkeringsnorm *veronderstelde* schaalvoordelen. Een aantal onderzoekers gaat bij welvaartsvergelijkingen dan ook niet uit van de bestaande bijstandsnormen, maar probeert hier correcties op aan te brengen⁵⁶.

In deze paragraaf is niet de vraag aan de orde geweest, hoe de uitkeringsdifferentiaties zich verhouden tot andere factoren die de welvaart beïnvloeden. Deze factoren zijn zeer divers. De welvaartssituatie wordt beïnvloed door legale bijverdiensten, waarvan wisselende gedeelten worden vrijgelaten, maar ook door informele bijverdiensten. De laatste leveren een grote welvaartsspreiding op; de kansen lopen voor verschillende individuen uiteen. Niet in de laatste plaats beïnvloeden eigen vaardigheden de welvaart (doe het zelf-werk, maar ook budgetteren en een doelmatig gebruik maken van voorzieningen) en toevallige omstandigheden (bijv. woonkosten). De spreiding in welvaart als gevolg van deze overige factoren is niet eenvoudig meetbaar, maar ten opzichte van de hier besproken differentiaties zeker niet verwaarloosbaar.

4.7 Uitvoerbaarheid en doorzichtigheid

De paragrafen 4.2 t/m 4.4 hebben een grote diversiteit van regelingen laten zien, waarin rekening wordt gehouden met afhankelijke partners. Het wijzen op de gebrekkige uitvoerbaarheid en doorzichtigheid is dan ook vrijwel het intrappen van een open deur. Toch zal hier aan enkele aspecten aandacht worden besteed, juist met het oog op individualisering.

De veelheid van regelingen maakt deze regelingen ondoorzichtig. Met name geldt dit, omdat elke regeling, al naar gelang de mode van de dag bij het tot stand komen ervan, een eigen systematiek hanteert voor het in aanmerking nemen van afhankelijke partners. Zo is bijvoorbeeld de

⁵⁶ L. Boer, M.L. Maan-Faber en H.S. Merens-Riedstra, *Bestaansonzekerheid in Nederland*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, COSZ-reeks, nr. 7, 's-Gravenhage, 1985.

C.J. Wiebrens, *Inkomen en rondkomen. De financiële positie van huishoudens in Nederland*; SCP, Sociale en Culturele studies nr. 2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

systematiek van de eigen bijdragen in de AWBZ en in de studiefinanciering totaal verschillend. De toeslagen in de AAW en in de WW en WWV waren eveneens onvergelijkbaar. De TW onderscheidt zich van de ABW. Op pensioengebied bestaat op zich zelf een scala van regelingen.

De doorzichtigheid wordt eveneens verminderd, doordat de verschillende regelingen ook nog verschillende definities hanteren. De meest centrale definitie is die van de afhankelijke partner. Soms kan dat alleen een gehuwde zijn (ZFW, AWBZ). Soms komen ook duurzaam samenwonenden hiervoor in aanmerking. Voor de ABW is men na drie maanden reeds duurzaam samenwonend. De inkomensbelasting hanteert een termijn van zes maanden. Bij de huursubsidie geldt een termijn van een jaar. In het successierecht geldt ten slotte een periode van vijf jaar. Ook in andere opzichten loopt de wijze waarop de partner wordt gedefinieerd uiteen. De nieuwe regeling voor de studiefinanciering hanteert het oude criterium van de ABW (samenleven als waren zij gehuwd). De nieuwe ABW en de Toeslagenwet daarentegen hanteren slechts het criterium van de gemeenschappelijke huishouding. De aard van de relatie blijft hier buiten beschouwing. Daarmee wordt weer dichter aangesloten bij de criteria van de inkomstenbelasting, waar de aard van de relatie eveneens buiten beeld blijft. De ABW en de Toeslagenwet maken echter uitzonderingen voor samenwonende verwanten, welke weer niet gelden in de inkomstenbelasting, behoudens hulpbehoevende familieleden. Verschillende regelingen maken onderscheid tussen partners, huisgenoten en 'anderen, niet zijnde partner of huisgenoot'.

Veel regelingen werken voorts met een gedeeltelijke vrijlating van het partnerinkomen. Zowel het vrijgelaten bedrag als de heffing op het overige inkomen variëren zeer sterk, ook binnen een regeling naar de status van de betreffende inkomensgenieter. Daarbij komt, dat er geen hiërarchie van vrijlatingen is vastgesteld: de bedragen zijn niet afgestemd op het netto inkomen dat resteert na andere regelingen, maar op het bruto inkomen, het belastbaar inkomen, het netto inkomen na belasting en premies of nog andere inkomensbegrippen. De vrijlatingen en eigen bijdragen kunnen door cumulatie een volstrekt willekeurig karakter krijgen. En daarvoor bestaan dan soms weer bijstandachtige hardheidsclausules.

De veelheid van regelingen en de verscheidenheid van definities maken het stelsel ondoorzichtig. Vaak moet worden afgewacht wat het resultaat zal zijn van bepaalde veranderingen in de leefsituatie. Met name de inkomstenbelasting biedt tal van keuzemogelijkheden, waarvan de consequenties onduidelijk zijn. Mobach publiceert met enige regelmaat over deze problemen⁵⁷. Hij signaleert daarbij dat de wetgever nogal gemakkelijk over uitvoeringsproblemen heen stapt als er maar een computerprogramma kan worden geschreven dat de betreffende regeling kan uitrekenen. Het criterium van uitvoerbaarheid wordt daarmee bijna gereduceerd tot het criterium van ondubbelzinnigheid binnen een regeling. De uitvoerbaarheid wordt dan nog slechts bepaald door de hoeveelheid in te voeren informatie en de moeite waarmee deze kan worden verkregen en gecontroleerd.

Een ander probleem is, dat de werkelijkheid zich gebrekkig laat inpassen in de verscheidenheid van definities. De oude ABW-definitie voor samenwonen geldt het 'samenleven als waren zij gehuwd'. Deze definitie brengt grote problemen met zich mee, omdat er een relatie met een bepaalde aard moet worden aangetoond. De nieuwe ABW-definitie gaat daarentegen voorbij aan de aard van de relatie en kent slechts het criterium van een duurzame gemeenschappelijke huishouding. De aandacht verschuift daarbij van het bed naar de keuken. Probleem is echter, dat

⁵⁷ H. Mobach, rubriek belastingen, zie onder andere *De Volkskrant*, 27 januari 1986, 10 april 1986, 26 mei 1986.

de maatschappelijke legitimering van de definitie zich veel meer richt op de aard van de relatie (het bed) dan op de feitelijke huishoudensvorm (de keuken). Levelt-Overmars signaleerde deze problemen naar aanleiding van de tweeverdienerswet⁵⁸. Het ligt voor de hand, dat de problemen in de ABW groter zullen zijn, omdat de inkomensconsequenties veel ingrijpender zijn. Men zou kunnen stellen, dat de definities van de wetgever een poging doen om alledaagse normen met betrekking tot leefverbanden, bijvoorbeeld over zorgplicht, om te zetten in abstracte begrippen (zie bijv. draagkracht, schaalvoordelen), waarover gemakkelijker consensus kan worden bereikt. Een ieder kan ze vervolgens op eigen wijze in concrete normen terugvertalen. Levelt stelt dan ook, dat de definitie van een gemeenschappelijke huishouding op meerdere gedachten hinkt. Deze tweeslachtigheid kan ook in de nieuwe ABW-definitie van samenwonen worden teruggevonden. Enerzijds gaat de definitie voorbij aan de aard van de relatie en is slechts de gemeenschappelijke huishouding relevant. Anderzijds maakt de definitie een uitzondering voor samenwonende bloedverwanten in eerste en tweede graad, waardoor via een achterdeur de aard van de relatie weer wel een rol speelt.

De definitie van de 'samenwonende alleenstaande' is eveneens onduidelijk. Hij onderscheidt zich van de samenwoner doordat weliswaar in één woning gewoond wordt met anderen, maar geen gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd. Het begrip gemeenschappelijke huishouding blijft hier enigszins in het vage. Doorgaans zullen er eigen voorzieningen zijn voor koken en wassen, maar dit is niet noodzakelijk. De indeling van de woonruimte of een commerciële relatie (kostgangers, onderhuur) kunnen eveneens bepalend zijn. De poging van de wetgever om af te gaan op de feitelijke situatie in plaats van op de formele situatie moet ten dele falen. Het onderscheid tussen een commerciële en een niet-commerciële relatie is vooral formeel: het bestaan van een (onder)huurcontract. Daarbij moet worden aangetekend, dat, althans in de ABW, een commerciële relatie tussen bloedverwanten niet wordt erkend. De woningdelersregeling kent bloedverwanten (inwonende kinderen) als voornaamste doelgroep. Vanuit het uitvoeringsoogpunt bestaat er daarom volgens de regering geen aanleiding deze regeling te wijzigen⁵⁹.

Ook allerlei andere regelingen kennen tal van onduidelijkheden, die even zovele keuzemomenten voor de burger bieden. Bij gescheiden wonende ouders kunnen beide ouders (als het kind zelfstandig woont) zich als 'verzorgende ouder' melden voor de kinderbijslag. Voor de andere ouder bestaan vervangende voorzieningen in de vorm van aftrek buitengewone lasten. Het wel of niet ontvangen van kinderbijslag kan voorts bepalend zijn voor de tariefgroepindeling. De wijze van presentatie van de vrij ongedefinieerde feitelijke situatie aan de Raad van Arbeid en de fiscus heeft voor de betrokkenen veelal onvoorziene financiële gevolgen.

Een ander voorbeeld betreft de meewerkende partner. Een gehuwde heeft hier de keus uit a) het betalen van een aftrekbare vergoeding, met als nevengevolg de inschaling als tweeverdiener en b) het niet betalen van een vergoeding en alleenverdiener blijven. Samenwonenden hebben daarnaast nog de optie van een loondienstverband. Ook hier zijn de gevolgen moeilijk te voorzien. Het tweeverdiener worden kan aantrekkelijk zijn, vanwege de arbeidstoelage en de aanvullende arbeidstoelage. Het kan ook een nadeel zijn, wanneer het tot gevolg heeft dat de loonbelasting geen eindheffing meer is. Ook de werkgeverspremies volksverzekeringen kunnen voor de betrokkene een schadepost opleveren: zij zijn verschuldigd over de betaalde vergoeding, maar werken niet altijd door in de aftrekpost.

⁵⁸ W.M. Levelt-Overmars, 'Van huwelijk tot samenwoonverband'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1984, blz. 336-356.

⁵⁹ Begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, 1985-1986, 19200, hoofdstuk XV, nr. 69.

De onduidelijkheid van de vele regelingen en de gebrekkige legitimering ervan nodigen uit tot eigen interpretaties aan de hand van het eigen rechtsgevoel en de eigen portemonnee. Het begrip fraude laat zich hierbij moeilijk afgrenzen. Levelt signaleert, dat een investering in een extra was- en kookegelegenheid lonend kan zijn, omdat men zich daarmee in de categorie alleenstaand plaatst. Een huurcontract is overigens minder ingrijpend⁶⁰. Een andere mogelijkheid schuilt in een al of niet gefinancierd extra woonadres.

De problemen betreffen hierbij vooral de al dan niet alleenstaande ouders. De categorisering als alleenstaande ouder en alleenstaande (of eveneens alleenstaande ouder) steekt in vrijwel alle regelingen scherp af tegen die als volledig gezin. Dit geldt in sterke mate in de ABW (een uitkeringsnorm van 90 resp. 50% per persoon), maar ook in de inkomstenbelasting (tweeverdiener c.q. alleenstaande ouder). Al eerder werd gesignaleerd, dat de sterke compensatie voor het draagkrachtverlies c.q. de behoeftevergroting ten gevolge van kinderen bij alleenstaande ouders hier als hoofdoorzaak optreedt. Deze compensatie staat in duidelijk contrast tot het ontbreken ervan bij volledige gezinnen (ABW) of het nagenoeg ontbreken ervan (inkomstenbelasting).

Ook zonder kinderen kan het verschil in categorisering (alleenstaand, eventueel woningdeler of partner) belangrijke gevolgen hebben. De definiëring als partner brengt niet alleen een normverschil van 10 of 20% van het minimumloon met zich mee ten opzichte van woningdelers en alleenstaanden, maar ook de wederzijdse zorgplicht. Wanneer de andere (vermeende) partner voldoende inkomen verwerft kan dit tot gevolg hebben dat het recht op uitkering volledig vervalt. Alleenstaande ouders zijn hierbij in de meest kwetsbare positie. Zij hebben niet minder dan 90% van het minimumloon te verliezen. Het gebrekkige, en in de praktijk vloeiende onderscheid naar de leefvorm heeft dus vrij grote en schoksgewijs optredende consequenties voor de betrokkenen in hun verhouding tot de overheid.

De controle van de overheid op de juistheid van de door de burger verstrekte gegevens is moeilijk. Een grote vereenvoudiging is bereikt door de criteria te beperken tot de aard van het huishouden en de aard van de relatie buiten beschouwing te laten⁶¹. De aard van de relatie kan immers slechts na een vrij sterke inbreuk op de privacy worden blootgelegd. De eerder aangehaalde tweeslachtigheid van de definiëring van partnerschap kan er echter aanleiding toe geven, dat in de uitvoeringspraktijk toch subjectieve beoordelingen mede een rol gaan spelen, al was het alleen, omdat de *juridische* (zie bijv. de nieuwe ABW-definitie: op hetzelfde adres en niet bloedverwant) en de *alledaagse definiëring* van het begrip partner elkaar duidelijk niet meer dekken. Ook echter bij het vaststellen van de aard van de huishouding kan de privé-sfeer in meerdere of mindere mate geschonden worden.

Een laatste probleem met betrekking tot de uitvoering wordt gevormd door het feit, dat de categorisering door de overheid als partner, woningdeler, alleenstaande enzovoort geen rechtsverhouding tussen de betrokkenen schept. Zo biedt de betiteling als afhankelijke partner geen rechtstitel voor levensonderhoud tegenover de (vermeende) partner. Veel regelingen zijn afhankelijk van het eigen inkomen van beide partners. Naar de overheid toe is onduidelijk wie van beiden de ander kan vertegenwoordigen en hoe deze over de gevraagde informatie moet beschikken. Er is immers geen rechtsverhouding ontstaan. Deze problemen zullen vooral een rol spelen in die gevallen, waarin onenigheid bestaat tussen de betrokkenen onderling of tussen betrokkenen en overheid over de wijze van categoriseren.

⁶⁰ W.M. Levelt-Overmars, op. cit., 1984.

⁶¹ Zie: Notitie Leefvormen, op. cit.

4.8 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is nagegaan in welke mate de bestaande regelingen aansluiten bij de tendens naar pluriformiteit, zoals die in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen. Gebleken is, dat tal van voorzieningen rekening houden met het bestaan van een afhankelijke partner. Zowel in de inkomstenbelasting als in de sociale zekerheid wordt gerekend met het onderscheid tussen alleenstaanden en personen die een gemeenschappelijke huishouding voeren. De bijstandswet gaat in zijn differentiatie het verst, door tussen de alleenstaande en de partner een tussencategorie in te voeren, de woningdeler.

De differentiaties zijn gebaseerd op de *veronderstelde* schaalvoordelen bij de verschillende typen huishoudens en op de onderlinge zorgverplichtingen. Schaalvoordelen en zorgverplichtingen worden daarbij wel als onderscheiden begrippen gehanteerd, maar in de differentiaties zijn ze onlosmakelijk verbonden.

Op het eerste gezicht sluiten de differentiaties nauw aan bij de pluriforme werkelijkheid. Nadere analyse maakt echter duidelijk, dat deze aansluiting gebrekkig is. Een eerste oorzaak hiervoor is reeds gegeven, namelijk het door elkaar lopen van schaalvoordelen en zorgverplichtingen. Belangrijker is echter, dat de partner in de regelingen een vooraanstaande plaats wordt toegekend, terwijl met de aanwezigheid van kinderen niet of nauwelijks rekening wordt gehouden. Dit levert geen problemen op, wanneer de afhankelijke partner optreedt als verzorger voor de kinderen, omdat in dat geval de voorrechten van de partner wegvallen tegen de veel minder prominente positie van de kinderen. In veel andere gevallen levert dit echter wel problemen op. De tegemoetkomingen voor de partner hebben immers duidelijke trekken van een 'arbeidsloos' inkomen, zij het dat dit inkomen in de meeste gevallen aan de kostwinner toevalt. Aan het 'arbeidsloos' inkomen is geen maatschappelijke taakstelling verbonden. Voor zover er arbeid verricht wordt, is dit primair arbeid ten behoeve van het eigen huishouden. Dit arbeidsloos inkomen vond oorspronkelijk zijn legitimatie in de taak die aan vrouwen was toebedeeld met betrekking tot de zorg voor kinderen. In hoofdstuk 2 is gebleken, dat in een toenemend aantal gezinnen geen kinderen (meer) voorkomen. De taak van de verzorging vervalt daarmee. Bij alleenstaanden groeit daarentegen het aantal te verzorgen kinderen, zonder dat ze daarvoor op een afhankelijke partner kunnen terugvallen.

De regelingen ten behoeve van partners blijken in sterke mate te zijn toegesneden op de situatie, waarin sprake is van een onderlinge afhankelijkheid en waarin voorts gekozen wordt voor een rolverdeling van kostwinnen enerzijds en huishouden en opvoeden anderzijds. Belangrijke vorderingen zijn gemaakt in die zin, dat de rolverdeling niet langer noodzakelijk seksegebonden is. De rolverdeling op zich blijft echter bestaan als vrijwel onontkoombaar.

De regelingen zijn in veel mindere mate toegesneden op andere leefvormen. In huishoudens met een kostwinner en een afhankelijke partner, zonder kinderen hebben de partnertoeslagen de gedaante van een arbeidsloos inkomen, dat wordt verspeeld bij deelname op de arbeidsmarkt. Arbeid van de partner wordt hierdoor in sterke mate ontmoedigd. Huishoudens, die op basis van wederzijdse zelfstandigheid kinderen opvoeden missen daarentegen de tegemoetkomingen voor de afhankelijke partner, terwijl anderzijds de opvoeding als een privéprobleem wordt gezien.

Alleenstaanden nemen in de meeste regelingen een min of meer consistente positie in, in die zin dat aan hen een grotere behoefte dan wel een geringere draagkracht wordt toegekend. De uitwerking hiervan in concrete gevallen kan echter soms problematisch zijn.

Alleenstaande ouders vormen in de meeste regelingen een uitzonderingspositie. Hun grotere behoefte en geringere draagkracht worden relatief gezien ten opzichte van volledige gezinnen in sterke mate door de overheid erkend.

De overige leefvormen, de restcategorie uit hoofdstuk 2, laten zich in veel mindere mate in de verschillende regelingen inpassen. Veelal zullen de betrokkenen als alleenstaande of woningdeler door het officiële leven gaan.

In paragraaf 4.6 is gezien of de differentiatie in de sociale minima beantwoordde aan de waarneembare of veronderstelbare schaalvoordelen, waarnaar vaak verwezen wordt. Van zorgverplichtingen is in deze paragraaf afgezien, omdat deze op de totale minimumbehoefte van een huishouden geen invloed hebben. Gebleken is, dat de differentiaties gebrekkig zijn afgestemd op de genoemde schaalvoordelen. Als oorzaak hiervoor is te geven het feit, dat de differentiaties in sterke mate zijn toegesneden op het traditionele gezinsverband. Hierin kan alleen de kostwinner werkloos zijn. Zowel zijn bruto als zijn netto besteedbaar inkomen zijn afgestemd op het mede verzorgen van de afhankelijke partner. De laatste vindt haar (v/m) taak in het gezin in het verzorgen van kinderen.

De toetsing van paragraaf 4.6 betrof slechts een deelterrein. Andere terreinen (inkomstenbelasting, overige verzekeringen en voorzieningen) vertonen echter globaal dezelfde kenmerken, zij het minder in het oog springend.

Ten slotte is in paragraaf 4.7 gebleken, dat de bestaande regelingen met betrekking tot partners dubbelzinnig en weinig overzichtelijk zijn. De uitvoering wordt echter vooral bemoeilijkt, doordat de veelvormige werkelijkheid zich slechts gebrekkig in de voorgevormde definities laat inpassen. Er is daardoor veel ruimte voor verschillen van mening tussen burger en uitvoerende instantie.

De aansluiting van de bestaande regelingen op de pluriforme werkelijkheid is gebrekkig. Dit ondanks de vele verfijningen en differentiaties die ook nog recentelijk zijn aangebracht. Verbeteringen die zijn aangebracht blijken in andere opzichten vaak verslechtingen. De gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden is bijvoorbeeld een verbetering in die zin, dat niet-gehuwden voorheen betrekkelijk willekeurig nu eens als alleenstaand, dan weer als gehuwd werden behandeld. Het is echter een verslechting in die zin, dat alle relaties (en ook niet-relaties) nu op de huwelijksleest worden gelegd, hetgeen weinig recht doet aan de gesignaleerde pluriformiteit. De tweeverdienerswet is een verbetering in die zin, dat de seksegebonden taakverdeling als norm is vervallen. Het is echter een verslechting in die zin, dat het principe van de individuele belastingplicht is losgelaten en in die zin, dat ook hier niet-gehuwden naar het huwelijksmodel worden ingedeeld.

Elke overheidsmaatregel heeft zowel gewenste en voorziene effecten als ongewenste en onvoorziene. De samenhang tussen ongewenst en onvoorziene berust op de wet van Murphy. Naarmate een overheidsmaatregel betrekking heeft op een complexer geheel, bijvoorbeeld van reeds bestaande regelingen, neemt het gewicht van de onvoorziene effecten toe. Het is mogelijk, dat de grens, waarbij de onvoorziene effecten groter worden dan de voorziene effecten, benaderd wordt of al overschreden is. Vooral ad hoc beleid richt in dit opzicht veel schade aan.

Samenvattend kan worden gesteld, dat van de bestaande regelingen met betrekking tot leefverbanden een (gewild of ongewild) normerende werking uitgaat in de richting van een traditionele rolverdeling. Deze normerende werking is vooral sterk, wanneer er ook kinderen verzorgd moeten worden. Weliswaar kunnen de rollen ook worden omgekeerd, maar gezien de huidige situatie (bijv. kansen op de arbeidsmarkt) moet het onwaarschijnlijk worden geacht dat dit op grote schaal zal gebeuren. Bovendien is de tendens er eerder een naar grotere gelijkheid tussen de partners dan naar een even grote, maar omgekeerde ongelijkheid.

Voor wie naar een grotere gelijkheid streeft, ligt binnen de huidige regelgeving veeleer de weg naar echtscheiding of LAT-relatie open. De positie als alleenstaande of als alleenstaande ouder biedt daarbij een ver-

vangning voor de afhankelijkheid respectievelijk het gebrek aan tegemoetkomingen voor kinderen via de afhankelijke partner.

Enkele punten die voor het vervolg van bijzonder belang zijn worden hieronder opgesomd.

- Er is een duidelijke tegenstelling tussen de visies (hoofdstuk 3) die stellen, dat de zorg voor kinderen een primaire verantwoordelijkheid is voor de ouders en de praktijk, die deze verzorging garandeert via regelingen voor partners en alleenstaande ouders.
- De consistentie van bestaande regelingen is gebrekkig en mede daardoor is de regelgeving moeilijk uitvoerbaar.
- De gebrekkige consistentie zal in de toekomst meer aan het licht treden, doordat burgers in toenemende mate op de grenzen van de categorieën vallen en achtereenvolgens met verschillende regelingen kennismaken. Kleine veranderingen in de reële situatie kunnen leiden tot disproportionele veranderingen in rechten en plichten.

5. BELEIDSMODELLEN

5.1 Inleiding

In de eerste hoofdstukken is erop gewezen dat gerekend moet worden met een blijvende pluriformiteit wat betreft leefvormen. Naast de traditionele leefwijze, die gekenmerkt wordt door een onderlinge rolverdeling en een onderlinge afhankelijkheid, ontstaan nieuwe leefwijzen, waarin aan de individuele ontplooiing en aan de individuele zelfstandigheid een hogere waarde wordt toegekend. Het aantal verschillende huishoudens neemt toe, omdat die huishoudensvormen, die vroeger in de marge bleven, een duidelijker plaats innemen. Daarbij kan worden gevoegd, dat een persoon gedurende zijn of haar leven van meer verschillende leefvormen deel uitmaakt dan vroeger. Het verschil tussen verschillende leefvormen is er vaak een van intentie. Van buitenaf zijn de verschillen weliswaar zichtbaar, maar niet toetsbaar. In de leefvorm zelf kunnen ze van wezenlijke betekenis zijn.

In hoofdstuk 4 is gebleken, dat het bestaande overheidsbeleid slechts gebrekkig aansluit bij deze pluriformiteit. De bestaande regelgeving bleek in sterke mate te zijn toegesneden op de situatie, waarin in een leefvorm kinderen voorkomen, voor wie een van de ouders, bij voorkeur de vrouw, als verzorger thuis blijft, terwijl de ander de kost verdient. De laatste wordt daarbij geholpen door allerhande toeslagen in belasting, sociale zekerheid en pensioenregelingen. Weliswaar wordt met tal van andere huishoudensvormen apart rekening gehouden, maar dit gebeurt op een vaak inconsistente en gebrekkige wijze. Het bestaande stelsel van regelingen is daardoor in veel opzichten ondoeltreffend en, door de opgeroepen problemen, ondoelmatig.

In hoofdstuk 3 is al een voorschot genomen op de oplossingsrichtingen voor de hier beschreven problemen. Daarbij bleek, dat verschillende politieke stromingen uiteenlopende oplossingen aandragen. Het is echter niet zo, dat de opvattingen duidelijk naar partijen verdeeld zijn. De verschillende stromingen worden deels met dezelfde dilemma's geconfronteerd. Binnen de stromingen kunnen de oplossingen ervan uiteenlopen.

Het belangrijkste keuzemoment, dat in hoofdstuk 3 naar voren kwam betreft de vraag of de overheid zich moet richten op huishoudens of op individuen. Naar aanleiding van hoofdstuk 4 kan hieraan een tweede keuze worden toegevoegd, namelijk de keuze of wel of juist niet met afhankelijke kinderen rekening moet worden gehouden, anders dan via de afhankelijke partner. Opmerkelijk is, dat deze laatste keuze binnen de politieke stromingen nauwelijks onderwerp van discussie is. Er bestaat daarentegen een vrij grote eensgezindheid over het standpunt dat zorg voor kinderen primair een zorg van de ouders is. De analyse in hoofdstuk 4 heeft echter laten zien, dat de zorg voor kinderen op indirecte wijze, namelijk via de afhankelijke partner, wel degelijk onderwerp van overheidsbeleid is. Individualisering en zorg voor kinderen bleken onderwerpen die nauw met elkaar verweven zijn.

De zorg voor kinderen is in het overheidsbeleid wat op de achtergrond geraakt als gevolg van de vrij algemeen levende angst voor een overbevolkt Nederland, al lijkt daarin enige verandering te komen. Zowel wat betreft vruchtbaarheid als wat betreft de relatieve welvaartspositie van (gezinnen met) kinderen zijn er signalen die erop wijzen dat een heroriëntatie nodig is¹. Omdat tot nu toe weinig expliciet is rekening gehouden met de zorg voor kinderen, wordt in paragraaf 5.2 eerst een verkenning gemaakt van de beleidsinstrumenten die hiervoor gebruikt kun-

nen worden. Deze beleidsinstrumenten kunnen in de te behandelen beleidsmodellen worden gebruikt.

De beleidsmodellen in dit hoofdstuk zijn allereerst gegroepeerd langs de eerste keuze, huishouden of individu. De keuze voor het uitgangspunt is bepalend voor het verdere beleid. De eerste twee te behandelen modellen kiezen min of meer consequent voor het individu respectievelijk het huishouden als uitgangspunt. In het ene geval worden de 'normale' regelingen afgestemd op het huishouden en worden de rechten en plichten van het individu daarvan afgeleid. In het andere geval worden de 'normale' regelingen afgestemd op het individu en verschijnt het huishouden als afgeleide. Daarbij zal blijken, dat beide uitgangspunten slechts kunnen worden gehandhaafd ten koste van een gebrek aan aansluiting bij de bestaande maatschappelijke situatie.

Om twee redenen worden de modellen hier toch, zij het summier, uitgewerkt. In de eerste plaats lijkt een keuze van een uitgangspunt op het eerste gezicht onvermijdelijk omdat beide uitgangspunten elkaar lijken uit te sluiten, in elk geval per beleidsterrein. De modellen zijn daarmee de meest voor de hand liggende. De tweede reden is belangrijker. De uitwerking laat zien welke de sterke en zwakke punten zijn van beide modellen. Daardoor wordt het ook mogelijk te zien hoe in het derde model de sterke punten kunnen worden behouden en de zwakke punten vermeden.

Het derde beleidsmodel laat de keuze van het uitgangspunt (individu of huishouden) aan de burger zelf over, waardoor de regelgeving beter op de individuele situatie (in beleidstechnische zin) kan worden afgestemd.

Naast de gesignaleerde verdeeldheid over de uitgangspunten is er ook sprake van een zekere overeenstemming. Het individuele karakter van de sociale verzekeringen vanuit het equivalentiebeginsel is niet omstreden. De werknemersverzekeringen vallen daarom buiten het terrein van dit hoofdstuk. Toch treden ook hier soms meningsverschillen op. Bij pensioenen legt de een meer de nadruk op het voorzieningskarakter (zie bijv. nabestaandenpensioen), de ander op het verzekeringskarakter (zie de, zij het soms gebrekkige equivalentie tussen premie en uitkering), weer anderen op het spaarkarakter. Volgens de Hoge Raad kan bij echtscheiding het pensioen tot de te verdelen boedel behoren². De pensioenen komen daarom wel aan de orde. Voor het overige spelen de discussies met betrekking tot individualisering zich vooral af rondom de sociale voorzieningen en de volksverzekeringen, met andere woorden rondom de kwestie van het sociaal minimum.

Bij de te beschrijven beleidsmodellen zal het gaan om de vraag welke consequenties aan relaties en leefvormen moeten worden verbonden. Een relatie heeft daarbij meerdere betekenissen. In de eerste plaats is een relatie een affectieve, soms sacrale band tussen mensen. Daarnaast is het echter ook een contract tussen twee (of meer) personen. Als zodanig is het huwelijk een van de vele contracten die men kan afsluiten. Het privaatrecht biedt hier ruime individuele keuzemogelijkheden naast het huwelijk. Het huwelijk is echter meer. In de derde plaats kan een relatie betekenis hebben in de verhouding tussen individu en overheid. Meestal zal het hierbij gaan om algemene regelingen met een solidariteitskarakter. In de vierde plaats kan de relatie betekenis hebben voor de verhouding met anderen (zie bijv. huurbescherming, ziekenfonds). Vooral in het laatste geval is het risico van rechtsongelijkheid niet denkbeeldig. Zo

¹ G.A.B. Frinking, 'De ambivalentie van het bevolkingsbeleid in Nederland'; *Christendemocratische Verkenningen*, 1986, nr. 3.

S.H. Preston: 'Children and the Elderly in the United States'; *Scientific American*, December 1984, Vol. 251 nr. 6, blz. 36-41.

² Wetenschappelijk Bureau D'66, *Naar een geëmancipeerd en geïndividualiseerd pensioenstelsel*; 's-Gravenhage, 1986, blz. 22-23.

hebben particuliere verzekeraars andere opvattingen over individualisering en solidariteit dan de ziekenfondsen. Hetzelfde geldt voor pensioenfondsen onderling.

Bij de individualisering als cultureel proces gaat het vooral om de veranderende inhoud die aan de affectieve relatie wordt gegeven. Bij individualisering in juridische zin gaat het om het derde en vierde aspect van de relatie.

5.2 Instrumenten met betrekking tot de verzorging van kinderen

Aan de verzorging van met name jonge kinderen wordt in de huidige regelgeving weinig aandacht besteed. De regelgeving is in dit opzicht impliciet: de overheidszorg voor de afhankelijke partner komt in veel gevallen indirect ten goede aan kinderen (zie hfdst. 4). Gegeven een verantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg voor kinderen (direct of indirect) kunnen naar de toekomst toe twee wegen worden bewandeld.

De huidige beleidslijn kan worden voortgezet wanneer gekozen wordt voor een minder geïndividualiseerd systeem. Dat wil zeggen, dat ten behoeve van afhankelijke partners voorzieningen blijven bestaan, die het hen toestaan zich terug te trekken in het huishouden. Van huishoudens als geheel wordt een zekere mate van arbeidsparticipatie verwacht, maar niet van elk van de leden afzonderlijk. De keerzijde van de voorzieningen voor afhankelijke partners is dan ook, dat deze afhankelijkheid een onvrijwillig karakter kan krijgen, wanneer de andere partner reeds 'voldoende' op de arbeidsmarkt aanwezig is.

Via de afhankelijke partner is de zorg voor de meeste kinderen gegaandeerd. Voor kinderen zonder verzorgende ouder zijn echter aparte voorzieningen noodzakelijk, zoals een verhoogde eenouderuitkering, een lichter belastingtarief en dergelijke. Kenmerk bij deze beleidslijn is, dat de verzorging van kinderen via een ouder is geregeld. De tegemoetkomingen zijn niet rechtstreeks afgestemd op de kinderen, gaan ook niet naar de verzorgende ouder, maar steeds naar de kostwinner³. Een nevengevolg hiervan is, dat de voorzieningen ook niet steeds ten behoeve van kinderverzorging worden aangewend. Enerzijds zijn er kinderloze ouders, die wel profiteren van de partnervoorzieningen. Anderzijds bestaan in veel gevallen geen toereikende alternatieven voor de partnervoorzieningen om de zorg voor kinderen vorm te geven.

De partnervoorziening lijkt relatief goedkoop. De verzorging van kinderen blijft ermee buiten de monetaire sector. De partnervoorzieningen nemen bovendien voor een belangrijk deel de gedaante aan van belastinguitgaven, zodat zij voor dat deel niet zichtbaar zijn als onderdeel van de collectieve sector.

Daarnaast zijn de partnervoorzieningen goedkoop door hun onvrijwillig karakter. De overheid hoeft slechts het bestaansminimum van een huishouden te garanderen en niet dat van elk van de individuen binnen een huishouden. Bij de overgang van de WWV naar de RWW valt 17% van de gerechtigden af wegens de partnerinkomenstoets⁴. Bij een grote arbeidsdeelname van vrouwen in de toekomst zal dit aandeel verder stijgen. Op dit ogenblik meldt zich waarschijnlijk een veel groter aantal vrouwen überhaupt niet als werkloos vanwege de partnerinkomenstoets.

De voorzieningen voor de afhankelijke partner voorzien weliswaar in de grootste behoefte van kinderen, de behoefte aan zorg, maar niet in de materiële behoeften zoals kleding en voeding. De AKW is hiervoor ontoereikend, omdat daarin wordt uitgegaan van een eigen verantwoordelijkheid van de ouders, die op minimumniveau niet goed gedragen kan worden. Zowel het college algemene bijstandswet als de Sociaal Econo-

³ Uitzondering is de kinderbijslag. In vergelijking met andere overdrachten is de kinderbijslag van beperkte omvang.

⁴ J.E. van Veen en G. Wiggers, 'Effect van de middelentoets op de doorstroming van WWV naar RWW'; *Sociaal Bestek*, 1986 nr. 17, blz. 433-435.

mische Raad (SER) (vrijwel in unanimititeit) zijn van mening, dat juist gezinnen met kinderen hierdoor in een relatief moeilijke positie zijn⁵. De SER heeft in meerderheid geadviseerd de normverhoudingen in de minimumuitkeringen in dit opzicht bij te stellen (m.u.v. de AOW en AWW).

Het deel van de SER, dat zich uitspreekt voor een nadere differentiatie van de normen voor verschillende sociale minima, heeft deze differentiatie niet verder uitgewerkt. Voorgesteld wordt slechts de inkomenspositie van een volledig gezin met twee kinderen als uitgangspunt voor een minimumnorm van 100% te nemen. Dit voorstel is ingegeven door de overweging, dat het minimumloon in oorsprong beoogde te voorzien in de minimale behoeften van een volledig gezin met twee kinderen. Met name de vraag of ook alleenstaanden in de nieuwe differentiatie betrokken moeten worden laat de SER onbeantwoord. Bij het handhaven van de alleenstaandennorm op 70% kan de afstand tussen een alleenstaande en samenwonenden zonder kinderen wel erg klein worden. De marginale uitkeringstoename voor de extra volwassene zou dalen van de huidige 30% naar bijvoorbeeld 15%. De afhankelijkheid van partners zou daarmee nog sterker worden benadrukt. Wanneer daarentegen de alleenstaandennorm wel in de differentiatie wordt betrokken, kan een onaanvaardbare verlaging van het absolute niveau resulteren. Bovendien ontstaan in dit geval aparte alleenstaandennormen in de AOW en AWW en in de overige voorzieningen op minimumniveau.

In het licht van de analyse van hoofdstuk 4, en overigens ook op basis van de analyse van de SER, ligt het voor de hand alleenstaanden in de nieuwe normdifferentiatie te betrekken.

Een ander deel van de SER adviseert evenwel om de moeilijke positie van huishoudens met kinderen te verbeteren via de AKW, mede omdat het verschil in welvaart tussen huishoudens met en huishoudens zonder kinderen niet beperkt is tot de huishoudens op het sociaal minimum. Over de AKW is een SER-advies in voorbereiding. Dit standpunt brengt ons op de tweede te bewandelen weg.

Door een verhoging van de AKW kan deze op het niveau van het sociaal minimum meer kostendekkend worden gemaakt. De eigen verantwoordelijkheid van de ouders beperkt zich in dat geval tot die kosten, die het niveau van een minimale verzorging te boven gaan.

De AKW voorziet echter alleen in de materiële kosten. Het huidige overheidsbeleid met betrekking tot kinderen voorziet daarentegen ook in een verzorgingscomponent in de vorm van partnervoorzieningen en toeslagen voor alleenstaande ouders. De aparte norm voor alleenstaande ouders bleek in hoofdstuk 4 een belangrijke bron van inconsistentie. Van aparte normen kan worden afgezien, wanneer in de zorg voor kinderen wordt voorzien op een meer directe wijze; niet via het vrijstellen van een potentiële verzorger, maar via een op de kinderen zelf afgestemde voorziening. Deze voorziening kan vorm krijgen in een *verzorgingstoeslag*. Deze treedt in plaats van de partnervoorzieningen. Het toekenningscriterium 'afhankelijke partner zijn' wordt dus vervangen door 'verantwoordelijkheid voor kinderen dragen'. De verzorgingstoeslag wordt uitbetaald aan de ouder bij wie het kind verblijft of aan beide ouders in gelijke delen. Zij kunnen deze toeslag benutten om één van hen vrij te stellen van beroepsarbeid, maar ook om op andere wijzen in de verzorging van kinderen te voorzien.

De verzorgingstoeslag kan lager zijn naarmate het kind ouder is. Tot circa vierjarige leeftijd wordt beroepsarbeid van beide ouders vrij algemeen als moeilijk en/of ongewenst ervaren. De verzorgingstoeslag zal in

⁵ SER, *Advies sociale uitkeringen op minimumniveau*; Publikatie nr. 12, 's-Gravenhage, 1986, blz. 64-73.
College Algemene Bijstandswet, *Advies inzake het echte-minimabeleid*; 's-Gravenhage, 1984.

deze inkomensachterstand op tweeverdieners zonder kinderen moeten voorzien. Vanaf het vierde jaar nemen de mogelijkheden voor beroepsarbeid van beide ouders echter snel toe. In het kader van een minimumvoorziening past in dit geval een dalende verzorgingstoeslag.

Vanzelfsprekend leent de mogelijkheid van een verzorgingstoeslag voor kinderen zich voor een groot aantal nuanceringen. Naar keuze kan meer of minder gewicht worden toegekend aan de ouderlijke verantwoordelijkheid, zoals die dient als uitgangspunt voor de huidige AKW. De verzorgingstoeslag kan gedifferentieerd worden naar de te behalen schaalvoordelen door de gelijktijdige verzorging van meerdere kinderen. Deze schaalvoordelen zijn immers aanzienlijk, waardoor een evenwichtige afstemming van een volledig individuele uitkering op de behoeften bemermd wordt.

De verzorgingstoeslag voor kinderen bevat een dubbeltelling. Het is zeer wel mogelijk, dat een verzorgende ouder tegelijkertijd werkloos is. Als zodanig kan een werkloosheidsuitkering in zijn of haar levensonderhoud voorzien, maar dat doet ook de verzorgingstoeslag. Het ligt daarom voor de hand om in dit geval de verzorgingstoeslag op de uitkering in te houden. Dit is een administratief eenvoudige ingreep. Bij een geïndividualiseerd stelsel (waarop de verzorgingstoeslag min of meer is afgestemd) past evenwel alleen de inhouding van het eigen aandeel van de aan beide ouders in gelijke delen betaalde toeslag. Door bij alleenstaande ouders eenzelfde bedrag in te houden, wordt rekening gehouden met de relatief moeilijker omstandigheden waarin de laatsten verkeren. Men kan echter ook van oordeel zijn, dat het passend is, dat een werkloze ouder volledig de kinderverzorging op zich neemt, hetgeen inhouding van beide aandelen van de verzorgingstoeslag zou rechtvaardigen. Het laatste is echter niet eenvoudig uitvoerbaar, omdat hierbij alle problemen met betrekking tot samenwonen en afhankelijkheid opnieuw worden binnengehaald.

De verzorgingstoeslag staat neutraal tegenover de gekozen leefvorm. Het is immers evenzeer mogelijk te leven volgens een traditionele leefwijze, waarbij de vrouw (of man) thuis blijft om kinderen te verzorgen als volgens andere leefwijzen, waarbij beide ouders zorg dragen voor hun eigen levensonderhoud en samen hun kinderen verzorgen of waarbij partners afzien van het krijgen van kinderen. In het eerste geval biedt de verzorgingstoeslag de huishoudende partner de mogelijkheid om, met steun van de overheid, af te zien van beroepsarbeid zonder te grote financiële offers. De verzorgingstoeslag treedt in dit geval in plaats van de overheidsvoorzieningen voor alleenverdieners. In het tweede geval biedt dezelfde verzorgingstoeslag de ouders de mogelijkheid om vervangende voorzieningen te treffen voor de verzorging van kinderen. Hetzelfde geldt voor alleenstaande ouders. Ook in dit geval treedt de verzorgingstoeslag in de plaats van bestaande voorzieningen (o.m. alleenstaande oudertoeslag; aanvullende arbeidstoeslag). In het derde geval is een extra voorziening overbodig. *De sterk ontmoedigende werking van de huidige regelgeving op de arbeidsdeelname van met name gehuwde vrouwen wordt met een verzorgingstoeslag ondervangen, zonder dat er een plicht tot arbeidsdeelname ontstaat.*

De verzorgingstoeslag kan duurder uitvallen dan de partnervoorzieningen, maar noodzakelijk is dit niet. In de uitkeringssfeer treedt de verzorgingstoeslag in plaats van partnertoeslagen en hogere uitkeringen voor alleenstaande ouders. Wanneer de nadruk komt te liggen op een toeslag, waarmee de kinderverzorging kan worden uitbesteed, wordt een belangrijk deel van de kinderverzorging opgenomen in de monetaire sector. De toeslag is dan betrekkelijk hoog, want afgestemd op een bruto beloning van de verzorger. Er kan ook worden gekozen voor een toeslag die is afgestemd op een netto beloning onder gelijktijdige vrijstelling van belastingplicht (plus premies enz.) over inkomen uit de verzorging van kinderen. Daarmee wordt aangesloten bij de feitelijke situatie, waarin kin-

derverzorging (door huisvrouw of oppas) plaatsvindt in de informele sector. Ten slotte kunnen de verzorgingstoelagen ook (ten dele) worden ingericht als belastinguitgaven. Dan groeit de omvang van de collectieve sector niet. Wel valt bij elke keuze de besparing weg, die ontstaat doordat iemand onvrijwillig afhankelijke partner kan worden.

De verhoging van de kinderbijslag en de eventuele verzorgingstoelag kunnen problemen met zich meebrengen voor de hoogte van de sociale minima. Enerzijds was het netto-minimumloon van oorsprong mede bedoeld als een voldoende inkomen voor een gehuwde kostwinner met twee kinderen. Een gelijktijdige verlaging van de gehuwdennorm met een verhoging van de combinatie van verzorgingstoelag en kinderbijslag zou daarom op zijn plaats zijn. Om de normverhoudingen van de verschillende sociale minima niet schever te maken, zou deze verlaging ook moeten gelden voor alleenstaanden en woningdelers. De opbrengst van deze verlaging zou kunnen worden gebruikt om de operatie budgettair neutraal uit te voeren. Anderzijds is het netto-minimumloon in de loop der tijd steeds meer gaan functioneren als een bestaansminimum voor twee volwassenen, juist omdat het aantal huishoudens zonder kinderen relatief toenam. Evenzeer geldt de algemene aanvaardbaarheid van de andere minimumuitkeringen. Blijkens de analyse in hoofdstuk 4 moet de bestaande verhouding van 100:70 gezien worden als de verhouding tussen een (bejaard) echtpaar en een (bejaarde) alleenstaande, zonder kinderen. Dit, en de gegroeide praktijk van kinderbijslag voor de eerste twee kinderen naast de minimumuitkering ondergraaft het oorspronkelijke uitgangspunt dat het minimumloon zou voorzien in de behoeften van een gezin met twee kinderen.

Bij het uitwerken van de beleidsmodellen zal hierna een selectief gebruik gemaakt worden van de in deze paragraaf geschetste beleidsinstrumenten, in overeenstemming met de algehele lijn van het betreffende model.

5.3 Een op het individu gebaseerd beleidsmodel

Een verdergaande juridische individualisering ligt vooral in de lijn van de visie uit de inleiding, die de nadruk legt op de afnemende machtsverschillen en op de toenemende onderlinge afhankelijkheid via steeds partiëlere relaties. Gewezen werd op de in deze visie logische ontwikkeling van onderlinge afhankelijkheden naar meer op verzekeringen gelijkende banden. De individualisering is hier alleen als *juridische individualisering* opgevat. Een hogere mate van juridische individualisering zegt weinig over verschijnselen zoals atomisering of huishoudensverduunning. Het betekent slechts, dat de overheid minder consequenties verbindt aan de afhankelijkheidsrelaties tussen individuen.

5.3.1 *Het model*

De meest vergaande vorm van juridische individualisering maakt een einde aan alle onderscheidingen die in hoofdstuk 4 aan de orde zijn geweest. De overheid houdt zich slechts bezig met individuen, waarvoor individuele rechten en plichten gelden. De sociale zekerheid kan zich in dit model beperken tot een individueel bestaansminimum en een individuele verzekering. Op fiscaal gebied volstaat een uniforme belastingvrije som. Relaties verliezen hun publiekrechtelijk karakter. Aan relaties noch aan huishoudensvormen worden door de overheid noch door anderen consequenties toegekend. Een relatie heeft in dit model een *privé*karakter. Deze meest vergaande vorm van juridische individualisering impliceert dan ook de afschaffing van het huwelijk als statelijk rechtsinstituut⁶. Daar-

⁶ D. Verleg, H. van Maarseveen en S. Korthuis, 'Het huwelijk de rechtsorde uit'; *Nederlands Juristenblad*, 18 augustus 1984, Af. 28, blz. 857-861.

mee wordt niet bedoeld dat het huwelijk zelf of het gezinsleven zouden worden afgeschaft, maar slechts dat de overheid zich onthoudt van het verbinden van rechtsgevolgen aan de huwelijkse staat. Het huwelijk wordt daarmee gereduceerd tot een sociaal-religieus instituut, waarvan een privaatrechtelijke contractverhouding een onderdeel kan zijn. Het kerkelijk huwelijk kan derhalve zijn plaats behouden zonder het burgerlijk huwelijk. Voor zover er rechtsgevolgen aan het huwelijk verbonden worden, gelden deze slechts de overeenkomst, zoals deze door de huwen- den wordt afgesloten. Voor een dergelijke overeenkomst bestaan tal van privaatrechtelijke mogelijkheden.

Al zou het huwelijk niet langer de hoeksteen van de samenleving vormen, het vormt in elk geval een hoeksteen van het Nederlandse recht. Afschaffing van het huwelijk heeft gevolgen voor het erf- en afstammingsrecht, het naamrecht, het arbeids-, sociaal voorzieningen-, pensioen- en belastingrecht, het nationaliteits- en vreemdelingenrecht en nog veel andere rechtsterreinen. Dit beleidsmodel grijpt daarmee nogal diep in in de bestaande situatie.

Het is niet mogelijk, dat het recht relaties volledig negeert. De bestaande tendens om ook rechtsgevolgen te verbinden aan niet-huwelijkse relaties is hiermee ook in tegenspraak. De wetgever zal derhalve op veel deeltherreinen alternatieven moeten aandragen voor het bestaande huwelijksrecht. Op veel gebieden liggen alternatieven min of meer voor de hand. Pensioenvoorzieningen en weduwen- en wezenvoorzieningen kunnen gestalte krijgen in de privaatrechtelijke sfeer in de vorm van (vrijwillige) verzekeringen. Bij het afstammingsrecht is de moeder steeds bekend en kan het vaderschap door middel van erkenning worden geregeld. Het naam- en nationaliteitsrecht zouden kunnen uitgaan van keuze-opties voor de moeder en de erkenner van het kind. Het niet erkennen van relaties door de overheid noodzaakt de betrokkenen voorts hun erfenis testamentair te regelen.

Veel van deze problemen (de opsomming is niet limitatief) bestaan op dit moment reeds ten aanzien van niet-huwelijkse relaties. Zij spelen zich echter af in de marge. Bovendien staat voor een belangrijk deel van de niet-gehuwden het huwelijk open, wanneer zij deze problemen willen oplossen.

Het belangrijkste probleem, waarvoor deze beleids optie zich gesteld ziet is het vaststellen van het uniforme individuele sociale minimum. Deze norm zal zich bevinden tussen de 50% en 70% van het minimumloon (gehuwde resp. alleenstaande). Een vaststelling op 50% van het minimumloon brengt veel alleenstaanden in problemen. Het betekent voor hen een inkomensachteruitgang van bijna 30%. Betwijfeld moet worden of een dergelijke aanpassing zelfs op langere termijn aanvaardbaar zou zijn. Een niveau van 70% daarentegen zou eveneens belangrijke verschuivingen in het inkomensgebouw met zich brengen. Het verschil tussen de minimum uitkering van een tweepersoonshuishouden en het modale loon van een alleenverdiener zou er nagenoeg door worden geslecht. In hoofdstuk 4 is echter gebleken, dat alleenstaanden in een relatief gunstige positie verkeren ten opzichte van gehuwden. Deze gunstige positie laat zich slechts in beperkte mate terugvoeren op aanwijsbare schaalvoordelen. In een meer pluriforme maatschappij verliest vooral het element van de relatie met betrekking tot de schaalvoordelen aan geldingskracht. Internationaal bezien bleek de alleenstaandennorm ten opzichte van de gehuwdenorm betrekkelijk hoog. Voor de hand ligt dan ook een uniforme norm tussen de bestaande normen in van bijvoorbeeld 60% (de huidige woningdelersnorm). Ook dit betekent voor alleenstaanden een inkomensachteruitgang die slechts geleidelijk kan worden doorgevoerd.

De inkomensverschuivingen ten nadele van alleenstaanden worden echter verzacht, doordat tegenover de verhoging van het totale normbedrag van een (gehuwd) paar staat, dat speciale tegemoetkomingen voor gehuwden komen te vervallen. Het niveau hiervan ligt in dezelfde orde-

grootte als het te garanderen individuele bestaansminimum. Het individuele bestaansminimum bij meerpersoonshuishoudens komt dus niet bij, maar in plaats van ander inkomen. Dit neemt echter niet weg, dat in individuele gevallen de verschuivingen betrekkelijk groot kunnen zijn. Zo gelden de belastinguitgaven voor alleenverdieners wegens de nettokoppeling niet voor het sociaal minimum en hebben de pensioenvoorzieningen pas effect op hogere leeftijd. Deze uitgaven vormen samen een belangrijk deel van de (semi-)collectieve uitgaven voor partners. Een beperkte tegemoetkoming voor alleenstaanden wordt gevonden in een verlaging van hun ziekenfondspremie, waardoor zij thans dezelfde premie betalen als een gezin met kinderen⁷. Voorts zou een gelijke behandeling van alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens voor huursubsidie (en andere inkomensafhankelijke regelingen), waarbij de meerpersoonshuishoudens individueel worden beoordeeld naar het inkomen en aandeel in de huur van elk van de leden, uitpakken in het voordeel van alleenstaanden.

De nieuwe uniforme norm voor het bestaansminimum van deze optie zou een grote afstand scheppen tussen het sociaal minimum en het minimumloon. Dat ligt voor de hand, omdat het minimumloon van oorsprong mede bedoeld was te voorzien in de minimumbehoeften van een gehuwde kostwinner met twee kinderen. De zo ontstane ruimte aan de onderkant van het loongebouw biedt mogelijkheden voor verkorting van de arbeidstijd bij een gelijktijdige vermindering van loon (deeltijdwerk). Deze verkorting van de arbeidstijd is noodzakelijk om de individuele deelname op de arbeidsmarkt mogelijk te maken die inherent is aan dit model. Alleen herverdeling van arbeid kan voorzien in voldoende arbeidsplaatsen.

Het individuele sociale minimum impliceert een individuele beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Het sociaal minimum is in dit model immers geen basisinkomen. De alleenverdiener kan hierdoor in een achtergestelde positie raken, omdat de tegemoetkomingen voor afhankelijke partners vervallen. Dit is met name bezwaarlijk, wanneer het alleenverdierschap een direct gevolg is van de verzorging van kinderen. In geval van werkloosheid van de partner bestaat daarentegen recht op het individuele sociale minimum.

De achterstandspositie van de alleenverdiener met kinderen kan worden gecompenseerd door middel van een verzorgingstoeslag voor kinderen (zie par. 5.2). Binnen het model van meer individualisering kan de verzorgingstoeslag zelfs worden uitgebouwd tot een eigen *sociaal minimum voor kinderen*, analoog aan de AOW⁸. Daarmee is niet gezegd, dat voor hen dezelfde regels zullen gelden als voor volwassenen. Aan kinderen worden andere eisen gesteld: meestal zullen ze niet zelfstandig beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Tussen het niet mogen werken wegens de leerplichtige leeftijd en het niet hoeven werken vanwege een recht op leren, ligt een ruim overgangsgebied.

De behoeften van kinderen zijn anders dan die van volwassenen. Het sociaal minimum voor kinderen voorziet in een materiële component en in een verzorgingscomponent. Bij jonge kinderen overheerst de laatste, bij oudere de eerste component. Het niveau van het sociaal minimum voor kinderen zal daardoor logischerwijs U-vormig zijn. De hoogte van een sociaal minimum voor kinderen is vooral een kwestie van politieke afweging. De gemiddelde hoogte van een minimumvoorziening ligt in de orde van f 7500,- per kind per jaar⁹.

⁷ H. Mobach, rubriek belastingen; *De Volkskrant*, 9 juni 1986.

⁸ Zie ook: A. Ehrenfest, 'De ouderverzekering'; *Hollands Maandblad*, september 1972, 14e jaargang, nr. 298, blz. 13-18; november 1973, 15e jaargang, nr. 312, blz. 16-17. WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*; Rapport aan de Regering nr. 21, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁹ R. Jansweijer, 'De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen'; *Economisch Statistische Berichten*, 14 mei 1986, 71e jaargang, nr. 3555, blz. 485-489.

Per saldo worden in dit beleidsmodel geen ingrijpende inkomensverschuivingen beoogd. Weliswaar kunnen op individueel niveau grote veranderingen ontstaan (het wegvallen van kostwinnersvoorzieningen; het ontstaan van eigen inkomen), op huishoudensniveau vallen deze veranderingen goeddeels tegen elkaar weg. Daardoor ontstaat een grotere gelijkheid van individuele inkomens, zonder dat aan de inkomensverdeling tussen huishoudens veel verandert. Toch zijn er op huishoudensniveau enkele categorieën die met verschuivingen te maken krijgen.

Alleenstaanden zijn relatief slechter af, omdat geen rekening meer wordt gehouden met schaalvoordelen.

Huishoudens zonder kinderen, die kiezen voor alleenverdienschap, zijn relatief slechter af, omdat het niet willen werken van de partner in dit geval voor eigen rekening blijft.

Huishoudens met kinderen en met twee verdieners zijn relatief beter af, omdat zij net als traditioneel gehuwden, ondersteuning genieten bij de verzorging van hun kinderen.

5.3.2 Plus- en minpunten

Het tot nu toe geschetste model gaat geheel en al uit van het individu. Eventuele lotsverbondenheid wordt beschouwd als een strikte privé-aangelegenheid, waarvoor individuele oplossingen kunnen en moeten worden gevonden. Een relatie op basis van financiële afhankelijkheid wordt zonder overheidstegemoetkomingen een voor velen onhaalbare luxe. Alleen de beter gesitueerden kunnen zich een huisvrouw permitteren als deze geen taak heeft als verzorger van kinderen. De aldus feitelijke arbeidsplicht voor afhankelijke partners (als werkloze hebben ze recht op een individueel bestaansminimum) zal niet voor iedereen aanvaardbaar zijn. Aan de afhankelijke positie van vooral vrouwen komt een einde. De machtsverschillen tussen mannen en vrouwen worden daardoor geringer.

De horizontale afhankelijkheden tussen gezinsleden worden vervangen door een individuele zelfstandigheid, welke echter op zijn beurt weer kan steunen op een afhankelijkheid van de overheid. Daar staat evenwel tegenover, dat ook in het huidige bestel de horizontale afhankelijkheidsrelaties in belangrijke mate op de overheid steunen.

Een belangrijk voordeel van het tot nu toe geschetste beleidsmodel ligt in de eenvoud ervan. Het aantal regels kan aanzienlijk verminderen. Het is niet langer nodig vast te stellen of huishoudens gedeeld worden en wat de relatie tussen partners is. Deze relatie heeft immers alleen nog privé-betekenis. Tal van problemen, die voortkomen uit privékeuzen kunnen en moeten ook privé worden opgelost. De overheid wordt hierdoor ontlast; de burger verkrijgt een grotere autonomie en keuzevrijheid.

Een volledig geïndividualiseerd stelsel van regelgeving geeft een institutionele vorm aan de solidariteit tussen individuen. Door het individuele bestaansminimum is het inkomen van een huishouden meer dan nu afgestemd op het aantal personen in dat huishouden. De huidige scheve verhouding tussen de tweeverdiener zonder kinderen en de alleenverdiener met kinderen wordt daardoor enigszins rechtgetrokken. Desondanks zal de individualisering ambivalent worden bekeken door hen die zich afvragen wat 'de vrouw van de burgemeester' met een eigen inkomen moet. De onzorgvuldige definiëring van solidariteit doet zich hier wederom gelden.

Een laatste voordeel is, dat een volledig geïndividualiseerd stelsel met een eigen sociaal minimum voor kinderen voorziet in de gegroeide en groeiende kosten van kinderverzorging. De sterk vergrote zichtbaarheid van deze kosten als gevolg van de welvaartsverschillen tussen tweeverdieners zonder en alleenverdieners met kinderen zou zonder passende compensatie in de toekomst kunnen bijdragen tot een nog verdere daling van het toch al lage geboortecijfer.

Vanzelfsprekend zijn aan een volledige individualisering ook problemen verbonden.

Het uitgangspunt van volledige individualisering is, althans op dit moment, niet afgestemd op de nog dominante relatievorm van afhankelijkheid. De terugdringing van afhankelijkheidsrelaties naar de privésfeer zal voor velen moeilijk aanvaardbaar zijn, ook al zijn er ruime mogelijkheden om privé aan deze afhankelijkheid vorm te geven. Het beleidsmodel stuurt burgers in de richting van samenwonen op basis van zelfstandigheid. Op deze wijze kunnen immers bepaalde schaalvoordelen worden gerealiseerd, maar er wordt ook een prijs voor betaald in de vorm van minder eigen leefruimte. Juist de individuele zelfstandigheid draagt bij tot meer maatschappelijke integratie. Doordat de overheid rekent met zelfstandige individuen, worden ze gestimuleerd om zich via informele ruilrelaties te verzekeren van eventuele verzorging, diensten en van schaalvoordelen.

De solidariteit (zowel tussen individuen als huishoudens) is onvolledig, doordat geen rekening wordt gehouden met de schaalvoordelen die als gevolg van de leefsituatie zouden kunnen ontstaan. Deze schaalvoordelen zijn echter belangrijk kleiner dan de welvaartsverschillen als gevolg van de verzorging van kinderen, waarmee dit beleidsmodel, in tegenstelling tot de huidige regelgeving, wel rekening houdt.

Dit probleem kan worden verzacht door de individualisering wat minder strikt door te voeren. Het huidige stelsel van regelgeving onderscheidt op analytisch niveau tussen behoefte- en draagkrachtverschillen uit hoofde van zorgplicht en die ten gevolge van schaalvoordelen. In de praktijk blijken beide echter door elkaar te lopen. Het onderscheid kan worden doorgetrokken naar de praktijk. De individualisering gaat dan zo ver, dat geen rekening wordt gehouden met inkomsten van anderen binnen de leefeenheid. Inkomsten zijn binnen dit beleidsmodel immers volledig individueel. Dat neemt echter niet weg, dat wel rekening kan worden gehouden met de individueel genoten schaalvoordelen uit de leefwijze.

De weg naar een volledig geïndividualiseerde regelgeving is gecompliceerd. Er zijn zeer veel regelingen die gewijzigd moeten worden, waarbij de gevolgen niet altijd goed voorspelbaar zijn. Tijdens het proces van verandering zal een voortdurend evenwicht moeten worden behouden tussen de afbraak van de bescherming van de afhankelijke partner en de creatie van eigen rechten. Een complicerende factor daarbij is, dat een evenwicht op macro-niveau op micro-niveau zeer onevenwichtig kan zijn. Omdat veel regelingen specifieke doelgroepen hebben, wordt met het afschaffen van één beschermende regeling een bepaalde subgroep relatief zwaar getroffen, terwijl andere er weinig van merken. De enige uitzondering op deze regel is de fiscale alleenverdienerstoeslag, die een globaal karakter heeft.

Een tweede complicerende factor bij het proces van invoering wordt gevormd door die afhankelijke partners, die geen kinderen meer verzorgen, maar die door hun gekozen leefwijze hun arbeidsmogelijkheden sterk hebben beperkt. Zij hebben vaak hun leven ingericht met het vooruitzicht om als afhankelijke partner (v) nooit meer op de arbeidsmarkt deel te nemen. Het betreft hier in de eerste plaats een overgangsprobleem. Van hen, die op dit ogenblik de arbeidsmarkt vaarwel zeggen, mag een meer bewuste keuze worden verwacht, waarvan men zelf de gevolgen draagt. Immers, een blijvend bevoorrechte positie van de afhankelijke partner zonder kinderen plaatst deze in een relatieve uitzonderingspositie tegenover de rest van de samenleving. Het zou neerkomen op een zeer vroegtijdige pensionering van gehuwde vrouwen. Deze uitzonderingspositie is een direct gevolg van de lege-nest-fase welke van recente oorsprong is en zijn oorzaak vooral vindt in het dalende kindertal.

Het laatste, maar zeker niet minste probleem van een volledige individualisering vormen de kostenaspecten. Het is niet de bedoeling, dat extra geldstromen worden gecreëerd. Veeleer gaat het om een vervanging

van de geldstroom naar kostwinners door een geldstroom naar individuen. In hoofdstuk 4 is gebleken, dat per saldo de geldstroom naar kostwinners ten behoeve van hun afhankelijke partners per hoofd ruimschoots het sociaal minimum biedt. Met andere woorden ook wanneer alle voorheen afhankelijke partners zich in dit beleidsmodel als werkloos zouden melden, dan wel een verzorgingstoelage ten behoeve van hun kind(eren) zouden ontvangen, zou afschaffing van deze geldstroom voldoende financieringsruimte moeten bieden. Aangetekend moet echter worden, dat een groot deel van de in hoofdstuk 4 genoemde geldstromen niet eenvoudig beschikbaar gemaakt kan worden. Het betreft hier vooral de belastingvrijstelling van de onbetaalde arbeid van huisvrouwen en de pensioenvoorzieningen, waarover de overheid beperkte zeggenschap heeft. Het expliciet beschikbaar maken van deze geldstromen heeft een sterke vergroting van de collectieve sector tot gevolg, met alle gevolgen van dien.

5.4 Een op het huishouden gebaseerd beleidsmodel

Een op het huishouden gebaseerd beleidsmodel is in lijn met de visie uit de inleiding, die uitgaat van een toenemend consumentistisch gedrag, dat moet worden bijgestuurd. Een maatschappelijke integratie kan volgens deze visie worden bewerkstelligd door een beroep te doen op burgers om binnen hun eigen leefomgeving verantwoordelijkheid te dragen. De overheid kan dit stimuleren door niet het individu, maar het huishouden waarvan het individu deel uitmaakt tot onderwerp van beleid te maken. Natuurlijk maken niet alle individuen deel uit van een groter huishouden. Het oordeel of dit het geval is, is binnen dit beleidsmodel echter primair aan de overheid c.q. de uitvoerende instantie.

5.4.1 *Het model*

In dit beleidsmodel wordt het huishouden gezien als organische eenheid. *Hoe* binnen een huishouden de taken worden verdeeld wordt beschouwd als een privé-aangelegenheid; *dat* er taken te verdelen zijn echter niet. De individuele keuzevrijheid en de emancipatie van de vrouw worden daarmee ingeperkt.

Dit beleidsmodel wordt in belangrijke mate gemotiveerd vanuit het besef, dat de maatschappij ten gevolge van het individualiseringsproces dreigt te desintegreren. Het door sommigen gesignaleerde verband tussen individualisering en desintegratie wordt daarbij in dit model omkeerbaar geacht: door een vergroting van de onderlinge afhankelijkheid tussen burgers zou de maatschappelijke integratie weer verbeterd worden.

In het vorige beleidsmodel had de lotsverbondenheid in een relatie alleen een privé-karakter. In dit model heeft de lotsverbondenheid vooral een *publiek karakter*. De lotsverbondenheid speelt een doorslaggevende rol in het maatschappelijke verkeer. De overheid treedt derhalve pas op, wanneer binnen een huishouden als geheel onvoldoende middelen van bestaan zijn.

Dit beleidsmodel staat niet ver weg van het thans gevolgde beleid. Om die reden kan volstaan worden met een beknopte schets. Mede in het licht van de geconstateerde inconsistenties uit hoofdstuk 4 moeten echter enkele wijzigingen worden aangebracht.

Een eerste belangrijke wijziging betreft de sekse-neutraliteit van de regelgeving. Aanduidingen in de zin van gehuwde vrouw enzovoort worden vervangen door termen die zowel neutraal zijn ten aanzien van sekse als ten aanzien van burgerlijke staat. Te denken valt daarbij aan termen zoals 'alleenverdiener' en 'afhankelijke partner'. Zowel weduwen- en wenzenvoorzieningen als partner pensioenvoorzieningen komen daarmee binnen het bereik van mannen respectievelijk niet-gehuwden. Ook op andere terreinen wordt het huwelijksmodel als uitgangspunt genomen. Ook niet-gehuwden kunnen alimentatieplichtig zijn, van elkaar erven of kin-

deren adopteren, wanneer zij een gemeenschappelijke huishouding voeren. Dit model komt echter in problemen bij de gelijkstelling van meerpersoonshuishoudens met gehuwden. Deze worden echter als beleidscategorie als minderheidsgroep voorlopig verwaarloosd.

De bestaande inconsistenties, zoals die in hoofdstuk 4 naar voren kwamen, kunnen op verschillende wijzen worden rechtgetrokken. Enerzijds kan gekozen worden voor een uniforme definitie van het huishouden en de afhankelijke partner, bijvoorbeeld op basis van de gemeenschappelijke huishouding. De uitzonderingsbepalingen met betrekking tot bloedverwanten vervallen in dat geval. Anderzijds kan gekozen worden voor een subjectieve definiëring in de zin van tweerelaties die zich gedragen als kostwinner en afhankelijke partner c.q. die zich als zodanig behoren te gedragen. In de beide laatste gevallen stelt men zich voor bijna onoplosbare uitvoeringsproblemen, terwijl in het eerste geval de formele definitie niet wordt gedekt door de maatschappelijk aanvaarde normen met betrekking tot onderhoudsverplichtingen.

De problemen worden verlicht door tussen de gehuwden en de alleenstaanden op meer plaatsen dan nu de woningdelerscategorie toe te voegen voor die huishoudens die wel schaalvoordelen hebben, maar overigens onvoldoende op een huwelijk lijken om ze daarmee gelijk te stellen. Daarmee worden de schaalvoordelen en de zorgplicht ook in de praktijk enigszins gescheiden.

Zowel woningdelers als partners hebben schaalvoordelen ten opzichte van alleenstaanden. Alleen de laatsten hebben echter een onderlinge zorgplicht. Zij worden op alle terreinen gelijkgesteld met gehuwden. Als hun draagkracht wordt steeds niet de individuele draagkracht gezien, maar de totale draagkracht van het huishouden waartoe ze behoren. Ook hun behoeften zijn de behoeften van hun huishouden. Het ligt voor de hand ervan uit te gaan, dat partners grotere schaalvoordelen genieten dan woningdelers. Wanneer de overheid de aard van de relatie tussen burgers kan vaststellen is er immers geen reden om aan te nemen dat zij niet tevens de leefstijl kan vaststellen. De leefstijl bleek in hoofdstuk 4 vooral bepalend voor de veronderstelde schaalvoordelen van partners ten opzichte van woningdelers.

De hier aangebrachte nuancering kan de pijn verlichten in die zin, dat minder hoeft te worden gewrongen om een bepaald huishouden in een categorie onder te brengen. De verfijning betekent echter ook, dat instrumenten nodig zijn om onderscheid aan te brengen tussen 'samenwoners als waren zij gehuwd', woningdelers en alleenstaanden. Daarbij wordt allereerst teruggevallen op het bevolkingsregister. Het bevolkingsregister neemt ten dele de plaats van het huwelijksregister over. Gezien de mogelijk vergaande consequenties zou dit echter kunnen betekenen dat hogere eisen moeten worden gesteld aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van dit bestand. De gegevens die aan het bevolkingsregister kunnen worden ontleend zijn echter onvoldoende, zodat de subjectiviteit in de definiëring blijft bestaan.

Het uitgangspunt van het huishouden als organische eenheid kan ook gevolgen hebben voor de inkomstenbelasting. In navolging van de sociale voorzieningen kan gekozen worden voor samentelling van inkomens of voor het splitsingsstelsel. In het laatste geval worden de samengetelde inkomens weer hoofdelijk herverdeeld alvorens ze te belasten, zodat althans op het eerste gezicht een zekere individuele behandeling behouden blijft.

Het is ter discussie, of de woningdelerscategorie ook bij de inkomstenbelasting een plaats behoort te krijgen. Enerzijds is dit consequent, omdat zo een scheiding wordt aangebracht tussen zorgverhoudingen en schaalvoordelen. Anderzijds wordt betoogd dat de door het delen van een woning te behalen schaalvoordelen niet voldoende relevant zijn voor een fiscale verdiscontering.

Het uitgangspunt van het huishouden als eenheid waarop de overheid zich richt, heeft bovendien gevolgen voor de wijze, waarop met de aan-

wezigheid van kinderen wordt rekening gehouden. De bestaande regelgeving bleek in dit opzicht niet systematisch, waardoor relatief grote welvaartsverschillen op het niveau van het sociaal minimum kunnen ontstaan. De meest aangewezen weg binnen dit model is die van een verdere differentiatie van normen naar het aantal kinderen in een huishouden (zie par. 5.2). Daarbij hoeft alleen rekening te worden gehouden met de materiële kosten van levensonderhoud. Binnen dit huishoudensmodel wordt er immers vanuitgegaan dat steeds tenminste een van de partners beschikbaar is om thuis voor de kinderen te zorgen, c.q. dat alleenstaande ouders in de meeste gevallen via een bijstandsuitkering worden vrijgesteld van de plicht om via werk in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Een complicerende factor bij deze differentiatie wordt gevormd door de vraag in welke mate kinderen behoren tot de organische eenheid van het huishouden. Enerzijds zijn zij volledig in dit huishouden opgenomen en ervan afhankelijk, hetgeen eenzelfde behandeling als partners zou rechtvaardigen. Anderzijds zijn zij op weg naar zelfstandigheid. In veel gevallen sparen zij voor het vormen van een eigen gezin. Een zekere mate van verzelfstandiging is echter moeilijk in te passen in de toch al gecompliceerde gedifferentieerde normen.

5.4.2 Plus- en minpunten

Het hier geschetste model heeft de relatie als uitgangspunt. Het is in sterke mate toegesneden op de thans dominante relatievorm van saamhorigheid en afhankelijkheid. Er bestaan echter bezwaren tegen de volledige gelijkstelling van ongehuwde partners met gehuwden.

Enerzijds komen deze bezwaren van hen, die aan het huwelijk een sacrale betekenis toekennen. Deze rechtvaardigt in hun ogen exclusieve rechten voor gehuwden. Deze exclusieve rechten hebben vooral betrekking op zaken zoals het ontstaan van verwantschap, erfrecht, adoptiemogelijkheden, naamrecht enzovoort. Anderzijds komen bezwaren van hen, die menen dat niet teveel moet worden uitgegaan van het bestaande huwelijksmodel. Daarmee wordt in hun ogen onvoldoende recht gedaan aan de bestaande pluriformiteit, ook al wordt het huwelijksmodel niet aan alle relaties opgelegd. Het huwelijksmodel impliceert volgens hen te zeer een ongelijkheid tussen de partners, waarvan vooral vrouwen slachtoffer kunnen worden.

Het is vooral vanuit de christen-democratische visie, dat veel waarde wordt gehecht aan de lotsverbondenheid en de publieke consequenties van een relatie. Daarnaast leeft in deze visie echter eveneens de waarde van de keuzevrijheid in die zin, dat de overheid de burgers geen kant en klaar model mag opleggen. Door de eenzijdige oriëntatie van deze optie op het huwelijksmodel dreigt deze keuzevrijheid in gevaar te komen, omdat niet de burger zelf, maar de overheid uitmaakt wie wel en wie niet met gehuwden worden gelijkgesteld.

De uitvoeringsproblemen bij dit beleidsmodel zijn betrekkelijk groot. Zowel voor de inkomstenbelasting als voor de sociale zekerheid moet de aard van zowel het huishouden als de relatie worden vastgesteld. Het vinden van ondubbelzinnige criteria voor met name de relatie bleek in hoofdstuk 4 niet mogelijk. Voor zover er objectieve criteria zijn (bijv. het bed delen), zijn ze niet toetsbaar. De overheid is daarmee in sterke mate afhankelijk van de wijze waarop burgers hun leefsituatie aan de uitvoeringsinstantie presenteren. De differentiaties spelen niet alleen een rol bij de sociale zekerheid en belastingen, maar ook in tal van andere regelingen. Als gevolg hiervan kunnen onvoorziene interacties optreden. Ten opzichte van een geïndividualiseerde situatie versterken sommige effecten elkaar, maar andere heffen elkaar juist op.

De inconsistenties, zoals die in hoofdstuk 4 aan het licht kwamen met betrekking tot de onderlinge verhoudingen van bijvoorbeeld uitkeringsnormen, kunnen binnen dit model niet bevredigend worden opgelost. Dit

wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de wijze waarop met de zorg voor kinderen wordt rekening gehouden. Een verdergaande differentiatie van normen biedt hier slechts beperkte oplossingen. De tweede bron van inconsistenties laat zich in het geheel niet oplossen. Door de sterke gerichtheid op het model van twee-relaties is er steeds een scherp contrast tussen de posities van de even en oneven leden van een huishouden. De categorisering als partner (potentieel elk even lid) c.q. woningdeler (per definitie elk oneven lid) heeft betrekkelijk grote consequenties voor de betrokkenen, maar kan daarnaast ook betrekkelijk willekeurig uitvallen.

Het beleidsmodel is in sterke mate toegesneden op de onderlinge zorg. Uitgangspunt is, dat één voltijdinkomen voldoende moet worden geacht voor een huishouden. Dit uitgangspunt is vooral voordelig wanneer een van de partners thuis blijft om kinderen te verzorgen. Te verwachten is daarom, dat huishoudens met kinderen overwegend voor deze rolverdeling zullen (moeten) opteren. Alleen op deze wijze levert de overheid immers een (indirecte) bijdrage in de kinderverzorging. Het model is dus niet neutraal, maar stimuleert het traditionele leefmodel. Voor 'samen zelfstandigen' brengt de zorgrelatie vooral plichten en geen rechten mee. Het recht van een van de partners om zich van de arbeidsmarkt terug te trekken is voor hen zonder waarde. Van de toeslagen voor de afhankelijke partner profiteren ze daardoor niet. Met de zorgplicht worden ze echter wel geconfronteerd. Te verwachten is daarom dat huishoudens zonder rolverdeling alle moeite zullen doen om het bestaan van een relatie voor de overheid te verbergen. Bij onzekerheid over het oordeel van de overheid zal men zelfs mogelijk het bestaan van een gemeenschappelijke huishouding verbergen.

Aan de visie op saamhorigheid, die aan dit beleidsmodel ten grondslag ligt, zijn ten slotte nog enkele risico's verbonden. De gedachte, dat een trend naar individualisering zou leiden tot maatschappelijke desintegratie wordt in dit beleidsmodel *omgekeerd*: een vermindering van de juridische individualisering zou de maatschappelijke integratie bevorderen. Het verband tussen individualisering (zowel in juridische als in meer algemeen culturele betekenis) en maatschappelijke integratie is echter betwistbaar en vooral de causale relatie ertussen en a fortiori de omgekeerde causale relatie. De behoeften aan zelfstandigheid en aan relaties sluiten elkaar niet uit. Er bestaat daarentegen wel een risico, dat het opdringen van relatiekenmerken (i.c. zorg voor elkaar) deze relaties kan aantasten. Het risico bestaat van een overbelasting van relaties. Juist door het beleid zo af te stemmen op afhankelijkheden, wordt het aangaan van dergelijke relaties moeilijker gemaakt. Vooral wanneer een trend naar individualisering een meer in het algemeen bestaande culturele trend is, zullen veel relaties deze belasting niet verdragen. De trend naar individualisering wordt dan eerder versterkt dan afgeremd ¹⁰.

5.5 Een vrijwillige registratie van relatievormen

5.5.1 *Uitgangspunten bij het beleidsmodel*

In de voorgaande paragrafen zijn de gevolgen verkend van zowel een beleid gericht op individualisering in juridische zin als van een beleid gericht op huishoudens. Beide beleidsmodellen bleken min of meer intern consistent tot stand te kunnen worden gebracht, maar beide sloten onvoldoende aan bij de bestaande maatschappelijke situatie.

Het eerste model had vooral als kenmerk, dat de relatie tussen mensen als een privézaak werd gezien, waarvoor elk zijn eigen oplossingen kan kiezen. Het tweede model zag de relatie tussen personen vooral als een publieke aangelegenheid, waarbij de overheid verstreckende gevolgen

¹⁰ G.J. Veerman 'Geregeld samenleven'; *Justitiële Verkenningen*, 12e jaargang, nr. 3, april 1986, blz. 288-322.

verbindt aan het feit dat mensen samenleven. Deze gevolgen waren nauw ontleend aan het huwelijksmodel.

Het eerste model kenmerkte zich vooral door keuzevrijheid. Wanneer daarbij echter geen rekening zou worden gehouden met de aanwezigheid van kinderen, bleek de vrijheid om te kiezen voor de leefsituatie van een gezin met kinderen, met name voor een traditionele rolverdeling daarbij, beperkt. Een verzorgingstoelage voor kinderen is dus een expliciet onderdeel van verdergaande individualisering.

Bij het tweede model werd de keuzevrijheid van samenwonenden bedreigd. Wanneer de overheid van mening is, dat hun huishouden vergelijkbaar is met een huwelijk, worden zij in alle opzichten als gehuwd behandeld. Zelfstandigheid is daarbij uitgesloten. Ook voor gehuwden geldt, dat er slechts één huwelijksmodel is, zonder eigen keuzemogelijkheden.

Het derde beleidsmodel wil elementen van het eerste en tweede te verbinden, te weten de keuzevrijheid van het eerste model en de publieke consequenties van een relatie uit het tweede. In dit beleidsmodel biedt de overheid verschillende keuzemogelijkheden aan voor diverse relatievormen. Ervan uitgaande, dat de overheid zich in een pluriforme maatschappij neutraal wil opstellen, geldt de opgave om te zorgen, dat bij elk van de keuzemogelijkheden zoveel mogelijk een evenwicht bestaat tussen de eraan verbonden rechten en plichten.

Bij het uit de marge treden van alternatieve leefvormen heeft aanvankelijk sterk de nadruk gelegen op de gelijkberechtiging ten opzichte van gehuwden. De indeling als alleenstaande of gehuwde was aanvankelijk betrekkelijk willekeurig. Sommige samenlevers oriënteerden zich op gehuwden en eisten dezelfde voorrechten. In een later stadium werd vooral van overheidszijde de nadruk gelegd op eveneens vergelijkbare verplichtingen. Hierdoor is een trend ontstaan om ongehuwd samenwonenden gewild of ongewild in te lijven bij de groep van gehuwden; een trend naar nieuwe eenvormigheid. Een individuele afweging van rechten en plichten is als gevolg van de niet herkenbaarheid van alternatieve leefvormen tot nu toe niet mogelijk.

Door middel van registratie kunnen relaties herkenbaar gemaakt worden. Voorkomen wordt daarmee, dat individuele burgers zich voor hun rechten oriënteren op gehuwden en voor hun verplichtingen op alleenstaanden of omgekeerd. Een individueel evenwicht (in beleidstechnische zin) tussen rechten en plichten is hiermee realiseerbaar. Voor de overheid biedt registratie een instrument om orde te scheppen in de betrekkelijke chaos van leefvormen, zonder dat hoeft te worden overgegaan tot het gehuwd dan wel alleenstaand verklaren van individuen in alternatieve leefvormen. De eerste twee modellen gingen in sterke mate uit van het individu respectievelijk de relatie. Door deze eenzijdigheid plaatsen beide modellen zich ten dele buiten de maatschappelijke werkelijkheid. Alleen door het eenzijdige uitgangspunt te verlaten kan recht gedaan worden aan de bestaande pluriformiteit.

Het CDA heeft een dergelijke poging gedaan in het rapport '1 + 1 = samen'¹¹. In dit rapport worden verschillende soorten relaties onderkend, waarmee de overheid rekening kan houden op voorwaarde, dat de betreffende personen hun relatie als zodanig laten registreren. Aan het element van keuzevrijheid is daarmee voldaan. Wie zich niet registreert blijft voor de overheid zonder relatie. Het rapport is echter mede gekleurd door de christen-democratische visie van waaruit het is geschreven. Het huwelijksmodel en de daaraan verbonden lotsverbondenheid staan daardoor erg centraal. Het rapport onderkent vijf soorten van leefvormen, te weten: gehuwden, samenlevers (homoseksuelen met een op het huwelijk gelijkende affectieve relatie), samenwoners (met een

¹¹ Wetenschappelijk instituut van het CDA, *1 + 1 = samen; publieke erkenning van lotsverbondenheid*; 's-Gravenhage, maart 1986.

meer economische lotsverbondenheid), voordeurdelers (zonder lotsverbondenheid) en alleenstaanden.

De lotsverbondenheid geldt in het rapport voor gehuwden, samenlevers en samenwoners. Op sociaal-economisch terrein worden deze volledig gelijkgesteld met gehuwden. Over de gelijkstelling op andere terreinen, zoals erfrecht, naamrecht, adoptierecht enzovoort zijn de opstellers verdeeld. Een deel van hen wil de samenlevers dezelfde rechten geven als gehuwden; een ander deel meent dat het huwelijk een speciale man-vrouw-relatie betreft, zodat samenlevers, net als samenwoners een aantal van de speciale rechten van gehuwden moeten missen. Omdat het huwelijk voor homoseksuelen niet mogelijk is, wordt de keuzevrijheid hier enigszins aangetast.

De benadering van het rapport doet niet volledig recht aan de pluriformiteit van leefvormen, zoals die in hetzelfde rapport wordt onderkend. Hoofdoorzaak hiervan is, dat een door de christen-democratische uitgangspunten gekleurde hiërarchie van relatiekenmerken wordt gehanteerd: zonder samenwonen is er geen relatie; zonder economische lotsverbondenheid is er geen affectieve relatie; zonder huwelijk is er geen volwaardige relatie. De rechten en plichten die te maken hebben met affectie zijn immers alleen toegankelijk via de economische lotsverbondenheid.

In deze studie zal een andere benadering gevolgd worden. Een van de motieven die door samenwonenden genoemd worden voor het afzien van een huwelijk betreft de totaliteit van het huwelijkspakket. Door het sluiten van een huwelijk worden alle aspecten van het huwelijksmodel tegelijkertijd van kracht. Tegen sommige daarvan kunnen overwegende bezwaren bestaan; tegen andere niet. Het gebrek aan keuzemogelijkheden wordt ervaren als een bedreiging van de vrijheid om als paar zelf vorm te geven aan de relatie. De bezwaren tegen de vormvastheid zijn niet alleen rationeel (bijv. m.b.t. de contractinhoud), maar ook niet-rationeel (bijv. m.b.t. de sacrale betekenis van het huwelijk). Wanneer de overheid de eigen keuzen van individuen wil respecteren is niet het aanbieden van een pseudo-huwelijk aan niet-gehuwden de aangewezen weg, maar veeleer het aanbieden van verschillende relatiemodellen aan *zowel gehuwden als ongehuwd samenwonenden*.

De relatiemodellen, zoals die hier beschreven worden sluiten aan bij de diversiteit van relatievormen die in hoofdstuk 2 werd aangetroffen.

Op sociaal-economisch gebied werden daar de 'samen delers' en de 'samen zelfstandigen' onderscheiden. De eerste groep wordt gekenmerkt door een sterke lotsverbondenheid die zij door de overheid erkend wil zien, de tweede groep wil, althans op economisch gebied, juist geen lotsverbondenheid. Binnen en tussen beide groepen werden nuanceringen aangetroffen. Daarnaast bleken er verschillen te bestaan naar de mate waarin waarde werd gehecht aan de duurzaamheid van de relatie. In het traditionele model vertegenwoordigt de duurzaamheid een hoge waarde. In dit model is de relatie als blijvend bedoeld, maar daarbij wordt onderkend, dat dit doel niet altijd en ten koste van alles kan worden bereikt. Wanneer het echt nodig is, moet de relatie verbroken kunnen worden. In het partnerschapmodel werd daarentegen aan de duurzaamheid een relatieve waarde toegekend. Een duurzame relatie werd waardevol gevonden, maar slechts als middel tot bevrediging van wederzijdse behoeften; niet als doel op zich zelf.

De te vormen relatiemodellen moeten zich derhalve richten op de mate van saamhorigheid. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de maatschappelijke pluriformiteit worden vier keuzemogelijkheden uitgewerkt, namelijk

- relatie op basis van duurzame saamhorigheid;
- relatie op basis van beperkte saamhorigheid;
- relatie op basis van zelfstandigheid;
- geen relatie: alleenstaanden en alleenstaande ouders.

De hier uitgewerkte keuzemogelijkheden voor relatievormen zijn niet geënt op het huwelijksmodel. Wel zijn ze zo gekozen, dat een huwelijk

binnen deze keuzemogelijkheden als gelijkwaardige keuze aan andere mogelijkheden kan worden gerealiseerd.

Het beleidsmodel van de vrijwillige registratie is hier op een pragmatische wijze uitgewerkt. De werkingssfeer is zoveel mogelijk beperkt tot de voor de overheid relevante aspecten. Door deze terughoudendheid van de overheid blijven voor de burger meer keuzemogelijkheden bewaard. Juist vanwege de sacrale en intieme betekenis van relatievormen is het van belang, dat de overheid zich hiertegenover bescheiden opstelt. Eensgezindheid over de praktische (bijv. sociaal-economische) gevolgen van relatievormen kan bovendien gemakkelijker worden bereikt dan eensgezindheid over de waardering die aan relatievormen moet worden toegekend.

Door de beperktheid van de uitwerking van de keuzemogelijkheden kan ieder zijn eigen levensbeschouwing eraan toevoegen alsmede eigen onderlinge afspraken tussen de partners. Tevens dwingt de keuzemogelijkheid voor het te registreren relatiemodel de partners vooraf te overwegen op welke wijze zij aan hun relatie willen vormgeven. Juist door de keuzemogelijkheid zal men minder dan voorheen achteraf ontdekken dat men in een bepaald relatiemodel is 'terechtgekomen'.

Het pragmatische uitgangspunt stelt eisen aan de evenwichtigheid van de rechten en plichten die aan de relatievorm verbonden worden. De vrijwillige registratie impliceert, dat de keuze voor een relatievorm geheel en al bij de burger ligt. Wie zich niet registreert blijft zonder relatie. Omdat de registratie van een relatiemodel los staat van het huwelijk, geldt dit ook voor gehuwden. Ook bij hen bestaat immers een zekere diversiteit in de wijze, waarop zij aan hun huwelijk inhoud geven. Het sacrale huwelijke staat dus los van de inhoud van het relatiecontract naar de overheid.

Een vrijwillige registratie sluit misbruik per definitie uit. De evenwichtigheid van rechten en plichten zorgt ervoor, dat geen keuze bevoordeeld wordt boven andere.

Vanzelfsprekend kan de evenwichtigheid slechts een globaal karakter hebben. Afhankelijk van toevallige omstandigheden kan de ene of de andere keuze-optie voordeliger uitwerken. Om een teveel aan opportunistisch gedrag te voorkomen moeten bepaalde drempels worden aangebracht voor het veranderen van de geregistreerde relatievorm. Deze drempels kunnen worden gezocht in termijnen, waarop wijziging van de registratie mogelijk is, in heffingen op de wijziging van de registratie van relaties of in een combinatie van heffingen en termijnen. Niet elke verandering van registratie zal dezelfde drempel behoeven. Een dilemma tussen keuzevrijheid en vermindering van te opportunistisch gedrag bestaat vooral bij het relatiemodel met consequenties in de toekomst. Bij het aangaan van een duurzame lotsverbondenheid hoeven niet alle rechten onmiddellijk van kracht te zijn (vgl. wachttijd AWW). Het beëindigen van een duurzame lotsverbondenheid geschiedt bij voorkeur via een formele scheiding en niet via een verandering van registratie. Omdat de overheid door de vele publieke consequenties van de relatie in het laatste geval praktisch gezien mede contractpartij is, is een wederzijdse instemming van de relatiepartners niet noodzakelijk een voldoende grond voor ontbinding van het contract. Een zeker opportunisme kan echter niet worden uitgesloten. Dit opportunisme is echter in de huidige regelingen eveneens mogelijk (vgl. AWW-rechten en een tweede huwelijk, huwelijk en successierecht enz.).

De voordelen van de pragmatische benadering zijn duidelijk. Door de beperktheid ontstaat een inzichtelijk geheel, waarin essentiële zaken zijn geregeld. Zaken, die burgers onderling kunnen regelen, worden ook aan hen zelf overgelaten. Daardoor ontstaat een grote mate van keuzevrijheid. Zaken die geen directe betrekking hebben met de afzonderlijke keuzemogelijkheden, blijven buiten beschouwing. Ze kunnen beter elders worden geregeld. Ten slotte blijft de overheid dankzij de vrijwillige registratie verschoond van een moeilijke controletaak. Slechts de registratie telt; niet de feitelijke situatie.

5.5.2 Enkele afgrenzingen van de werkingssfeer

Het genoemde uitgangspunt van de beperktheid behoeft enige nadere uitwerking. Vier afgrenzingen worden hier nader bekeken, namelijk een beperking tot de verhouding burger-overheid, een beperking tot de sociaal-economische aspecten, een beperking van te betrekken regelingen en ten slotte een beperking tot twee-relaties.

De keuzemogelijkheden regelen alleen de *verhouding tussen burger en overheid*; niet die tussen burgers onderling. In de inleiding bij dit hoofdstuk werden vier aspecten van een relatie onderkend, te weten de affectieve band en het zakelijk contract tussen personen; daarnaast het publiekrechtelijk aspect naar overheid en derden. Vanzelfsprekend bestaat er een samenhang tussen de verschillende aspecten. Het meest sprekend voorbeeld hiervan is de onderling overeengekomen zorgplicht en de hierop afgestemde verhouding met de overheid.

Ondanks de onderlinge samenhang wordt hier gekozen voor een gescheiden benadering om de volgende redenen. Integratie van de verschillende aspecten in voorgevormde relatiemodellen is niet goed mogelijk. Bij een beperkte keuzemogelijkheid tussen enkele modellen wordt de contractvrijheid van individuele burgers aangetast op een terrein waar zij zelf de enige belanghebbenden zijn. De contractvrijheid kan slechts worden gewaarborgd door het aanbieden van een grotere variëteit van keuzemodellen dan vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid wenselijk is. Een tweede punt van overweging geldt de analytische helderheid van de regelgeving. Wanneer de overheid zich neutraal opstelt, mag niet verwacht worden dat aan het ene of andere model eenzijdige voordelen worden verbonden. De scheiding van het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk aspect biedt te allen tijde een toetssteen voor deze evenwichtigheid. Er wordt mee voorkomen, dat privaatrechtelijke regelingen worden afgewogen tegen publiekrechtelijke regelingen.

Niettemin moet voorkomen worden, dat strijdigheid ontstaat tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke aspecten. Er moeten daarom enkele randvoorwaarden worden vervuld. Dit kan gebeuren door de keuze voor publiekrechtelijke relatiemodellen met een hoge graad van saamhorigheid te binden aan minimale voorwaarden in de privaatrechtelijke sfeer, waarin die lotsverbondenheid wordt vastgelegd.

De relatie als contract tussen personen blijft buiten beschouwing. Partners kunnen hier zelf regelen wat hun goeddunkt, zij het onder bepaalde voorwaarden. Ook binnen het huwelijk bestaat reeds keuzevrijheid via de mogelijkheid tot huwelijkse voorwaarden. Deze hebben echter overwegend een privé-karakter. De modellen die hieronder worden uitgewerkt zouden kunnen worden gezien als het verlenen van een publiekrechtelijk karakter aan de huwelijkse voorwaarden.

In de tweede plaats beperken de keuzemogelijkheden zich tot de *sociaal-economische aspecten*. Daarnaast zijn er tal van rechtsgebieden, waar op dit moment de (huwelijks)relatie medebepalend is. Het gaat hierbij echter steeds om rechten en plichten met een specifieke functie. Daarom wordt hier voor deze terreinen gekozen voor functionele benadering, waarbij gekeken wordt, welke functies bepaalde rechten en plichten hebben, en hoe zij kunnen worden toegepast op verschillende relatievormen¹².

Veel rechten en plichten hebben vooral een functie in een affectieve relatie. Te denken valt daarbij aan het recht de naam van de partner te voeren, het recht om samen kinderen te adopteren en op te voeden, het recht om voor een partner een verblijfstitel te verkrijgen enzovoort. In

¹² C.J. Straver, A.M. van der Heiden en W.C.J. Robert: *Twee-relaties, anders dan het huwelijk?*; Samsom, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1980. (Nabeschuwing I).

een tijd, waarin naast het huwelijk tal van andere relaties bestaan, en waarin kinderen opgroeien in niet-huwelijkse relaties en bij alleenstaande ouders zonder daar aanwijsbare schade van te ondervinden past een voorbehoud van tal van bijzondere rechten voor gehuwden niet langer. Dit geldt te meer, omdat het burgerlijk huwelijk niet noodzakelijk een affectieve relatie veronderstelt. Het burgerlijk wetboek meldt, dat de wet het huwelijk slechts beschouwt in zijn burgerlijke betrekkingen¹³. De plicht tot wederzijdse liefde is veeleer religieus-sociaal en behoort niet tot de burgerlijke verplichtingen. Een verstandshuwelijk is voor de wet gelijk aan een romantisch huwelijk.

Een functionele benadering betekent, dat per geval wordt bezien, welke eisen moeten worden gesteld en welke consequenties aan rechten worden verbonden. Volstaan wordt hier met enkele voorbeelden.

Het recht elkaars naam te voeren heeft voor de betrokkenen grote, voor de maatschappij slechts administratieve betekenis. Een aantekening in het bevolkingsregister na beider instemming is hier voldoende.

Het recht om samen te wonen heeft eveneens slechts voor de betrokkenen betekenis. In geval van woningtoewijzing moeten zij dit voornemen echter bekend maken.

Met betrekking tot adoptie en voogdij staat de vraag centraal of de betrokkene(n) in staat is (zijn) om een voldoende stabiele opvoedingssituatie te bieden. Zowel gehuwden als anderen zullen dit aannemelijk moeten maken.

Met het recht op een verblijfstitel moet zuinig worden omgesprongen. Eerder dan een bestaand huwelijk ligt het voor de hand een toekomstig samenwonen als voorwaarde te stellen. Het samenwonen is immers het doel van de verblijfstitel. Omdat het samenwonen moeilijk controleerbaar is, kan van zowel gehuwden als van niet-gehuwden gevraagd worden de affectieve relatie aannemelijk te maken. De problematiek met betrekking tot 'schijnhuwelijken' toont echter aan, dat de overheid zich hierbij op glad ijs begeeft. Het feitelijk gedrag van de overheid staat hier op gespannen voet met het eerder aangehaalde uitgangspunt. Gelet zou kunnen worden op zaken zoals de mate van lotsverbondenheid in het relatiemodel, de aanwezigheid van kinderen, de duurzaamheid van de relatie en dergelijke. Daarbij hoeft niet aan verschillende voorwaarden tegelijk voldaan te worden.

Overigens voorziet de bestaande regelgeving in veel gevallen al in een functionele benadering. Ook met niet-huwelijkse relaties wordt veelal rekening gehouden, zij het meestal niet op gelijke voet met gehuwde relaties¹⁴.

In de derde plaats heeft de registratie betrekking op een *beperkt aantal regelingen*. Er wordt van uitgegaan, dat regelingen met een verzekerings- of spaarkarakter gebaseerd zijn of worden op het equivalentiebeginsel. In grote lijnen betekent dit, dat de scheiding van het equivalentiebeginsel en het behoeftebeginsel uit de stelselherziening in dit model blijft bestaan.

De pensioenvoorzieningen vormen in dit opzicht een probleem apart. De opvatting, dat pensioen een vorm van uitgesteld loon is, wint veld ten opzichte van de verzorgingsgedachte. Een belangrijke reden hiervoor is, dat de minimumverzorging al is gegarandeerd door de AOW. Het pensioen vormt slechts een aanvullend inkomen. De verzekeringsgedachte zou hier volgens deze opvatting meer passen dan de verzorgingsgedachte. Daar komt bij, dat de meest gebruikelijke eindloonregeling overdrachten kent die vanuit het solidariteitsbeginsel niet goed legitimeerbaar zijn, zoals overdrachten van 'slapers' naar 'blijvers', van personen zonder duidelijke carrière naar personen met een (late) carrière en dergelij-

¹³ Burgerlijk Wetboek, boek 1, art. 30.

¹⁴ G.J. Veerman, op. cit., blz. 294 e.v.

ke. Ook deeltijdarbeid laat zich moeilijk in het eindloonsysteem inpassen. Voorts levert de afstemming tussen pensioen en AOW (franchise c.q. inbouw) problemen op met betrekking tot andere arbeidspatronen dan die in het traditionele kostwinnersgezin¹⁵.

Een alternatief voor het eindloonsysteem bestaat in de beschikbare premieregeling. Hierbij wordt bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd bekeken hoeveel premie is betaald en hoeveel pensioen hiermee kan worden gerealiseerd. Doordat de verzekeringsgedachte hier een expliciet uitgangspunt is, vinden geen overdrachten plaats op basis van solidariteit of anderszins. De beschikbare premieregeling leent zich daarvoor bij uitstek voor een individuele benadering. Aan de verzekerde zelf kan bijvoorbeeld de keus worden gelaten te kiezen voor een nabestaandenvoorziening of voor een voorziening die de relatief sterkere inkomensachteruitgang compenseert van alleenstaanden of tweeverdieners met hun relatief lagere AOW-grondslag ten opzichte van een alleenverdiener.

Aan de beschikbare premieregeling zijn ook nadelen verbonden. Een na-indexering van ingegane pensioenen wegens inflatieverlies of relatieve welvaartsachterstand is niet goed mogelijk. Het pensioenresultaat wordt daardoor onzeker. Eindloonsystemen bieden deze mogelijkheid wel. In de praktijk is echter binnen het eindloonsysteem de relatie tussen het AOW- en pensioeninkomen enerzijds en het eindloon anderzijds voor personen met een gebroken carrière, voor deeltijdwerkers en voor niet-kostwinners een vrij losse relatie. Ook het eindloonsysteem biedt dus een onzeker pensioenresultaat. Binnen het eindloonsysteem zijn meer individuele keuzemogelijkheden zoals bij de beschikbare premieregeling realiseerbaar. De onzekerheid van het pensioenresultaat kan daarmee worden verminderd. Van verschillende zijden wordt een 'cafetariasysteem' bepleit, eventueel te realiseren in meerdere lagen: een collectief AOW-pensioen, een collectieve aanvulling via een ondernemingspensioenregeling en een individuele aanvulling hierop naar eigen keuze¹⁶.

Bij de hieronder te beschrijven keuzemodellen wordt ervan uitgegaan, dat de pensioenvoorzieningen geleidelijk meer worden geïndividualiseerd. Pensioenfondsen kunnen pakketten aanbieden, die zijn toegesneden op de keuzemodellen. Naar de pensioeninstelling toe behoeft het relatiemodel echter geen bindende betekenis te hebben wanneer ervan wordt uitgegaan, dat de aan te bieden pakketten evenwichtig zijn, dat wil zeggen geen herverdelende werking hebben van de ene naar de andere leefvorm. De herverdelende werking wordt dan geconcentreerd in de collectieve voorziening die hiertoe het meest geëigend is, de AOW. Op deze wijze blijven de publieke consequenties van de relatie zoveel mogelijk beperkt tot het werkelijk publieke terrein, de overheidsvoorzieningen. De relatie heeft derhalve betekenis voor de sociale zekerheid, voor de belasting, en voor andere overheidsregelingen, maar niet voor pensioenfondsen en dergelijke. Het ziekenfonds neemt hierbij een tussenpositie in. Weliswaar is het ziekenfonds door de beperkte kring van verzekerden geen volledig collectieve verzekering, maar door de vergaande overheidsbemoeienis en de betrekkelijke uniformiteit van het verstrekkingenpakket van verschillende fondsen, is deze verzekering meer collectief dan pensioenregelingen.

Bij het construeren van keuzepakketten beperkt deze studie zich in de vierde plaats tot *twee-relaties*. Meerpersoonshuishoudens zullen ook in de toekomst een betrekkelijk marginale positie innemen. De beperking is vooral nadelig voor die meerpersoonshuishoudens, die een hoge mate van onderlinge zorg en afhankelijkheid verkiezen. Verwacht moet wor-

¹⁵ M. Bruyn-Hundt, 'Wijziging pensioenfilosofie onontkoombaar'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1985, blz. 790-801.

¹⁶ M.W.J. Hilbrand, 'Dwingt wettelijke AOW-splitsing tot ander pensioendenken?'; *Economisch Statistische Berichten*, 5 juni 1985, blz. 544-549.

den, dat deze een minderheid binnen een minderheid vormen. Voor twee-relaties komt de zorgrelatie echter wel binnen bereik, omdat deze niet noodzakelijk gekoppeld is aan een huwelijk. Onafhankelijk van de huwelijkse staat kan gekozen worden voor een van de modellen.

5.5.3 Keuzemogelijkheden voor relatievormen

In het onderstaande worden de keuzemogelijkheden nader beschreven. De beschrijving beperkt zich tot de sociaal-economische aspecten van de relatie die gevolgen hebben tegenover de overheid. Andere (privaatrechtelijke) aspecten kunnen de relatiepartners immers zelf regelen. Niet de relatie zelf wordt dus beschreven, maar slechts de combinatie van de erbij behorende rechten en plichten tegenover de overheid.

5.5.3.1 Relatie op basis van duurzame saamhorigheid

De relatie op basis van duurzame saamhorigheid sluit het meest aan bij het traditionele huwelijk. De partners aanvaarden een wederzijdse zorg voor elkaar, waarbij de overheid de door hen gekozen taakverdeling moet respecteren. De zorg voor elkaar moet door de overheid mogelijk worden gemaakt, zowel nu als in de toekomst. De partners geven te kennen zowel nu als in de toekomst als een eenheid gezien te willen worden. Hun onderlinge taakverdeling is een privézaak. Meestal zullen deze partners er de voorkeur aan geven om in een niet-symmetrische rolverdeling voor elkaar te zorgen. Dat betekent, dat het inkomen van de kostwinner (m/v) voldoende moet zijn om zijn gezin te verzorgen.

In een individueel belastingstelsel zou daarbij de belastingvrije voet van de partner verloren gaan en zou, althans bij een progressief tarief, het inkomen van de kostwinner onevenredig zwaar worden belast. Het splitsingsstelsel is bij uitstek toegesneden op deze keuzecategorie. Daarbij moet er echter rekening worden gehouden met het feit, dat de rolverdeling in betaalde en onbetaalde arbeid ook belangrijke voordelen biedt. Doordat een van de partners zich toelegt op de onbetaalde productie blijft haar (v/m) productie onbelast. Een minimum schatting voor de marktwaarde van deze dienstverlening aan de kostwinner bedraagt circa f 12.000,- per jaar¹⁷. Nu we het paar echter als een eenheid beschouwen, is een belasting over de door de kostwinner aan de huisvrouw toevertrouwde taak niet relevant. Vanuit het huishouden bezien zou de huishoudelijke arbeid dan dubbel belast worden. Voor de onbetaalde arbeid moet daarom een netto bedrag (ca. f 8000,-) genomen worden, dat in mindering wordt gebracht op de belastingvrije voet van de partners te zamen.

Verder moet overwogen worden, dat niet alle arbeid die hier onbetaald wordt verricht, elders wel via het monetaire circuit zal lopen. Ook het omgekeerde geldt: niet alle productie leent zich voor de huishoudelijke sector. De draagkracht van het huishouden vermindert hierdoor. Ten slotte zal de thuisblijvende partner zich in de regel op andere wijzen nuttig maken, hetzij door het verzorgen van kinderen, hetzij via vrijwilligerswerk. Een volledige verdiscontering van de waarde van haar onbetaalde dienstverlening in de belastingvrije som van de kostwinner leidt daarom tot onrechtvaardige resultaten. De belastingvrije som van het huishouden zal derhalve boven de algemene (individuele) belastingvrije som blijven, maar minder bedragen dan het dubbele hiervan. Het voordeel, dat uitgaat van de mogelijkheid tot voetoverheveling en tot een gemeenschappelijke belastingaanslag wordt hierdoor gecompenseerd.

Ook op het terrein van de sociale zekerheid zal de overheid rekening houden met de relatie. De minimumuitkering bij werkloosheid of

¹⁷ R. Jansweijer, op. cit., 1986. Het gaat hier alleen om persoonlijke diensten; niet om kinderverzorging enzovoort.

arbeidsongeschiktheid dient voldoende te zijn voor het huishouden, zonder dat hier een arbeidsplicht voor de partner tegenover staat. Deze minimumuitkering krijgt vorm in de toeslagenwet, die voorziet in een aanvulling van het individuele sociale minimum tot dat van een gezin. Het gezinsminimum ligt daarbij lager dan de som van de minima van twee alleenstaanden of samen zelfstandigen, omdat ook hier rekening wordt gehouden met de onbetaalde dienstverlening van de huishoudende partner.

De toeslag op het inkomen geldt ook voor de AOW, wanneer de partner nog niet de pensioengerechtigde leeftijd bereikt heeft. In tegenstelling tot de toeslagen uit de toeslagenwet is hij hier onafhankelijk van het inkomen van *beide* partners. Dat is nodig, omdat de eigen pensioenvoorziening anders in gevaar zou komen en omdat de overheid de gekozen taakverdeling respecteert en blijft respecteren.

De gratis medeverzekering in het ziekenfonds, zoals die thans voor gezinsleden geldt, zou passen binnen deze relatiekeuze. Daar staat tegenover, dat het ziekenfonds een werknemersverzekering is met een beperkte reikwijdte. Het rekening houden met de relatiekeuze is meer weggelegd voor regelingen met een algemeen geldend karakter. Beperking tot bijvoorbeeld ziekenfondsverzekerden zou tot gevolg hebben, dat sommigen wel en anderen niet van deze voordelen zouden profiteren. Deze bezwaren bestaan vanzelfsprekend niet bij een volksverzekering tegen ziektekosten. Een tussenoplossing kan worden gevonden in een medeverzekering tegen gereduceerd tarief.

Ook bij de inkomensafhankelijke regelingen wordt het huishouden als eenheid benaderd. Als draagkrachtmaatstaf geldt steeds het totale inkomen; bij het vrij te laten inkomen wordt steeds rekening gehouden met de omstandigheid, dat beide partners hiervan moeten leven.

Bij deze keuzemogelijkheid houdt de overheid niet apart rekening met de verzorging van kinderen. Dit laat onverlet, dat de overheid wel rekening kan houden met de materiële kosten van de opvoeding. Dit geschiedt echter via de AKW op een voor ieder gelijke wijze. Deze keuzemogelijkheid is in sterke mate geënt op een taakverdeling in kostwinnen en huishouden. Voor de verzorging van kinderen is daarom iemand beschikbaar. Haar beschikbaarheid (v/m) wordt mede mogelijk gemaakt door het milde belastingtarief en door de vrijstelling van de gebruikelijke plicht tot beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

Een belangrijk onderdeel in deze relatievorm is de duurzaamheid. Ook na het beëindigen van de relatie, door dood of (echt)scheiding willen de partners verantwoordelijkheid voor elkaar dragen. De overheid helpt hen ook hierbij, maar niet voor niets. Enerzijds biedt de overheid de mogelijkheid tot een volksverzekering voor verweduwing (AWW). Deze geldt zowel voor de man als voor de vrouw. Als de kostwinner wegvalt, voorziet de uitkering in zijn weggefallen inkomen. Als de huishoudende partner wegvalt voorziet de verzekering in een aanvullende uitkering voor de verzorging van afhankelijke kinderen. Deze aanvulling is hoger dan de tegemoetkoming voor andere werkende alleenstaande ouders (zie 5.5.3.3 en 5.5.3.4), die zelf meer verantwoordelijk voor hun situatie kunnen worden gesteld. Voorts houdt de overheid rekening met de zorg voor elkaar na overlijden door een mild successietarief voor de partner, overeenkomstig het huidige tarief voor gehuwden.

Anderzijds staat tegenover deze faciliteiten de plicht om na het beëindigen van de relatie door dood of echtscheiding zelf al het mogelijke te doen om in het onderhoud van de ex-partner te blijven voorzien. De verplichting tot het betalen van alimentatie en de eigen verantwoordelijkheid voor een pensioenvoorziening voor de afhankelijke partner boven de AWW- en AOW-uitkering staan bij deze keuzemogelijkheid tegenover de faciliteiten die de overheid biedt met het oog op langdurige afhankelijkheid. De alimentatie krijgt daarmee een publiekrechtelijk karakter, en kan door de overheid worden vastgesteld. Wanneer het inkomen echter niet toereikend is voor het betalen van alimentatie, neemt de

overheid een deel van deze verplichting over in de vorm van aanvullende bijstand, zonder dat hier een arbeidsplicht tegenover staat. Er was immers gekozen voor een blijvende rolverdeling.

Het hier beschreven relatiemodel is geënt op een hoge graad van saamhorigheid. De overheid heeft echter verplichtingen tegenover elk van haar burgers. Voorkomen moet worden, dat de kostwinner wel profiteert van de overheidsvoorzieningen ten behoeve van de afhankelijke partner, maar onvoldoende vorm geeft aan de daadwerkelijke zorg. Voorwaarde voor registratie van een relatie van duurzame saamhorigheid is, naast vanzelfsprekend de instemming van beide betrokkenen, een contract, waarin de wederzijdse zorg op minimaal niveau tenminste is vastgesteld (vgl. art. 81 BW), zowel tijdens als na beëindiging van de relatie.

5.5.3.2 Relatie op basis van beperkte saamhorigheid

De mogelijkheid van de beperkte saamhorigheid sluit eveneens aan bij het huwelijksmodel. De beperking betreft de duurzaamheid. Hoewel duurzaamheid wel kan gelden als doel van de relatie, onderkennen de partners, dat hieraan een eind kan komen. Op dat moment wensen zij ook een einde te maken aan de situatie van het samen delen. Zolang als de relatie echter duurt kiezen ze ervoor als eenheid op te treden. Ze aanvaarden wederzijdse zorg voor elkaar, waarbij de overheid de door hen gekozen taakverdeling moet respecteren. De zorg voor elkaar moet door de overheid worden mogelijk gemaakt.

De partners behouden in deze relatievorm een zekere vrijblijvendheid ten opzichte van elkaar. Zij geven er de voorkeur aan zonder verplichtingen uiteen te kunnen gaan. Alimentatie behoudt in dit model zijn burgerrechtelijk karakter. Betrokkenen kunnen alimentatie overeenkomen, maar hoeven dit niet. Het zou echter te ver voeren, wanneer de overheid deze verplichtingen zonder meer zou overnemen. Dit impliceert, dat een afhankelijke partner zich weliswaar met steun van de overheid van de arbeidsmarkt kan terugtrekken, maar dat een blijvend afscheid van de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend is. In bepaalde gevallen moet daarom op beide partners een beroep gedaan kunnen worden om zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt.

Evenals de vorige keuzemogelijkheid is deze keuze toegesneden op een relatie van onderlinge afhankelijkheid, althans in het heden. Het splitsingsstelsel in de inkomstenbelasting is daarom op gelijke wijze van toepassing. Evenzo geldt voor deze categorie de mogelijkheid van een inkomensvoorslag via de toeslagenwet en via de AOW. Omdat het hier echter gaat om minimumvoorzieningen en omdat beide partners het perspectief op deelname op de arbeidsmarkt nadrukkelijk behouden, geldt echter, dat de eis kan worden gesteld, dat beide partners zich beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt om voor een toeslag in aanmerking te komen, tenzij de omstandigheden dit niet toelaten. Te denken valt hierbij aan de situatie, waarin een van de partners optreedt als verzorger voor kinderen of bezig is een opleiding te volgen. De in principe voor elk van de partners geldende arbeidsplicht wordt dus met enige souplesse gehanteerd. In geen geval wordt verlangd dat beide partners tegelijkertijd beroepsarbeid verrichten.

Met het oog op de ziektekostenverzekering, de inkomensafhankelijke regelingen en de wijze waarop met de verzorging van kinderen wordt rekening gehouden verschilt deze keuze niet van het vorige model.

Een belangrijk verschil is er wel voor de onderlinge afhankelijkheid in de toekomst. De partners zijn vrij om af te zien van alimentatie, maar moeten dan wel in hun eigen levensonderhoud voorzien, voor zover als dat mogelijk is. Dat betekent, dat zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt. Alleen wanneer er zwaarwegende redenen zijn, zoals bijvoorbeeld het niet beschikbaar zijn van opvangmogelijkheden voor de kinderen tijdens de arbeidsuren, kan hiervan worden afgeweken. Betaal-

de opvang behoort hierbij expliciet tot de mogelijkheden. In deze situatie geldt dus een strenger gehandhaafde individuele arbeidsplicht. Er is geen verschil tussen de positie van alleenstaande ouders na een scheiding vanuit deze relatiekeuze en anderen, die altijd al alleenstaande ouder waren.

Voorts bestaat in deze relatiekeuze geen recht op AWW-uitkering na overlijden van de partner. Deze zorg voor elkaar in de toekomst hoort immers niet tot het keuzepakket. Ook de milde behandeling bij het successietarief is niet voor deze keuzecategorie weggelegd. Wel is het zo, dat de onderlinge economische band sterker is dan bij de hierna te behandelen relatie op basis van zelfstandigheid. Dit komt tot uiting in een tussenpositie met betrekking tot de successiebelasting.

Een en ander laat natuurlijk onverlet de eigen mogelijkheden om te voorzien in een weduwenverzekering in de particuliere sector. De modellen betreffen slechts de publiekrechtelijke aspecten. Men kan ze in de privésfeer verder aankleden.

De saamhorigheidsgraad in dit relatiemodel is kleiner dan in het vorige. De voorwaarden in de privaatrechtelijke sfeer kunnen dan ook beperkter zijn. Voorwaarde voor registratie van een relatie van beperkte saamhorigheid is slechts het overeenkomen van een wederzijdse zorg tijdens de duur van de relatie op tenminste het minimaal noodzakelijke niveau.

5.5.3.3 Relatie op basis zelfstandigheid

De keuzemogelijkheid van het samen zelfstandig zijn is nieuw. Het model sluit nog het meest aan bij de huidige categorie van woningdelers. De betrokkenen geven te kennen een relatie te hebben, maar zij verbinden hieraan geen financiële gevolgen. Ook deze keuze wordt door de overheid gerespecteerd. De keerzijde daarvan is, dat de overheid van hen een zelfstandig gedrag verwacht met betrekking tot het verwerven van inkomen.

Op het gebied van de inkomstenbelasting is de mogelijkheid van het splitsingsstelsel op deze groep niet van toepassing. De partners verwerven immers zelfstandig hun inkomen. Zij ontlene echter aan de rolverdeling, zoals die bij de vorige keuzen bestond geen voordelen. Dit komt tot uiting in een algemene belastingvrije voet die lager is dan de belastingvrije voet van de huishoudens in de vorige keuzemogelijkheden, maar hoger dan de helft van die voet. De zwaardere heffing, die het gevolg kan zijn van het niet genieten van de voordelen van het splitsingsstelsel en het niet profiteren van de belasting- en premievrije onbetaalde productie van een huishoudende partner, worden hierdoor gecompenseerd.

Op het gebied van de sociale zekerheid zal geen rekening worden gehouden met de relatie. Voor beide partners geldt de verplichting om beschikbaar te zijn voor beroepsarbeid, ook wanneer er kinderen te verzorgen zijn. Alleen om zwaarwegende redenen kan van deze regel worden afgeweken, bijvoorbeeld wegens het niet beschikbaar zijn van opvang tijdens de werkuren. Betaalde opvang behoort hierbij wederom expliciet tot de mogelijkheden.

Tegenover deze verplichtingen staan ook rechten. Geen van de partners zal afhankelijk zijn van de toeslagenwet. Beiden hebben een zelfstandig recht op uitkering bij (langdurige) werkloosheid, onafhankelijk van het inkomen van de ander. Bij het sociaal minimum kan rekening worden gehouden met de schaalvoordelen van een gedeelde huishouding, maar niet met schaalvoordelen ten gevolge van een (veronderstelde) rolverdeling. Het individuele uitkeringsniveau is daarom hoger dan de helft van de uitkering plus toeslag bij de vorige modellen, maar lager dan het uitkeringsniveau van een alleenstaande.

Omdat samen zelfstandigen evenals alleenstaande ouders niet kunnen profiteren van de overheidsvoorzieningen die bij de vorige keuzemogelijkheden golden voor de afhankelijke partner, is de zorg voor de kinde-

ren bij deze groep niet volledig gedekt door de kinderbijslag. Deze dekt immers alleen (een deel van) de materiële kosten van kinderen. Ter compensatie hiervan wordt een verzorgingstoeslag gegeven aan die ouders, die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging van kinderen, maar daar (bijv. wegens beroepsarbeid) geen volledige gelegenheid toe hebben. Ook de verzorgingstoeslag is individueel. De verzorgingstoeslag wordt gegeven aan beide ouders, maar wordt ingehouden bij een eventuele uitkering voor werkloosheid (zie par. 5.2). In dat geval kan de werkloze ouder immers zelf tijdelijk de verzorging op zich nemen.

De ouders kunnen de verzorgingstoeslag benutten om vervangende opvang voor de kinderen te organiseren. Wegens de gebrekkige controleerbaarheid van de verzorgingssector kan de verzorgingstoeslag worden afgestemd op het netto inkomen van de vervangende verzorger. De laatste kan worden vrijgesteld van het betalen van belasting en premies. De vrijstelling van belasting en premies zou ook kunnen gelden voor professionele kinderopvang. De lonen kunnen daarmee evenredig dalen en de subsidie kan worden vervangen door eigen bijdragen van de ouders, te financieren uit hun verzorgingstoeslag. Aldus behoudt de professionele kinderopvang een redelijke concurrentiepositie ten opzichte van de particuliere voorzieningen.

Vanzelfsprekend zijn ouders niet verplicht om van betaalde opvang gebruik te maken. Zij kunnen de verzorgingstoeslag ook benutten om een van de partners in de gelegenheid te stellen zich (tijdelijk) van de arbeidsmarkt terug te trekken.

De vaststelling van het bedrag van de verzorgingstoeslag vereist een politieke afweging. Enerzijds moet de toeslag in redelijke verhouding staan tot de te maken kosten. Deze verschillen van geval tot geval en zijn mede afhankelijk van het aantal te verzorgen kinderen en het aantal benodigde uren opvang. Niet in de laatste plaats zijn de kosten afhankelijk van de methode van opvang: een vervangende ouder dan wel een kinderdagverblijf. Uitgaande van een gemiddelde situatie van een volledig gezin met twee kinderen, waarin beide ouders 30 uur werken, waarvan 20 uur overlappend, bedraagt het aantal benodigde opvanguren voor jonge kinderen circa 500 per ouder per jaar. Anderzijds moet de verzorgingstoeslag in redelijke verhouding staan tot de tegemoetkomingen voor afhankelijke partners bij de andere keuzemogelijkheden. De afweging is hier zeer complex, omdat deze tegemoetkomingen verweven zijn in tal van regelingen, zoals de hogere belastingvrije voet, het splitsingsstelsel, de toeslagen op de uitkeringen van kostwinners, enzovoort. De verzorgingstoeslag concentreert zich in een relatief korte periode (ca. 4 jaar) van grote behoefte aan extra tegemoetkomingen en een wat langere periode van geringere behoefte. De partnertoeslagen hebben daarentegen een blijvende betekenis.

De inkomensafhankelijke regelingen zijn bij dit model individueel van toepassing. Er kan echter een onderlinge verwevenheid zijn ten aanzien van de regeling die van toepassing is, bijvoorbeeld bij de huursubsidie, studiefinanciering en dergelijke. Bij de huursubsidie kan aan meerdere bewoners elk een evenredig deel van de huur worden toegerekend, waarna de subsidie wordt afgestemd op het huuraandeel en het individuele inkomen. Bij de studiefinanciering kan als kostenmaatstaf de helft van de studiekosten gelden tegenover het individuele inkomen. Ook op andere terreinen zijn regelingen denkbaar, waarbij het veronderstelde nut hoofdelijk wordt omgeslagen en afgewogen tegen het persoonlijke inkomen.

Samen zelfstandigen zijn uiteraard ook zelfstandig in de toekomst. Van alimentatie of AWW-verzekering is geen sprake. De successiebelasting kan zwaarder zijn dan in de beide voorgaande categorieën, omdat hier in het geheel geen zorg voor elkaar wordt verondersteld.

Omdat dit relatiemodel uitgaat van een geringe mate van saamhorig-

heid, behoeven aan registratie geen voorwaarden in de privaatrechtelijke sfeer te worden verbonden.

5.5.3.4 Geen relatie: alleenstaanden en alleenstaande ouders

Alleenstaanden onderscheiden zich van samen zelfstandigen door het voeren van een zelfstandige huishouding. Als zodanig genieten zij niet de schaalvoordelen van de gemeenschappelijke huisvesting voor zover deze bestaan. Deze overweging kan een hogere belastingvrije voet en een hoger sociaal minimum rechtvaardigen.

Het uitgangspunt van de keuzevrijheid inzake de leefvorm brengt hier problemen met zich mee. In vrijwel alle gevallen zal de positie van alleenstaande te verkiezen zijn boven die van samen zelfstandige. Alleen op het punt van de successiebelasting zou men voor alleenstaanden een minder gunstig tarief kunnen rechtvaardigen. Dit nadeel zal in de praktijk niet opwegen tegen de voordelen van de lagere belastingaanslag en de hogere minimumgarantie.

Alleenstaande ouders kunnen weliswaar een dubbele verzorgings-toeslag claimen (nl. van beide ouders), maar zij zien zich met betrekking tot kinderopvang toch voor grotere problemen geplaatst. Daarbij komt, dat de eigen verantwoordelijkheid van de ouders, die uitgangspunt is bij de AKW, voor alleenstaande ouders zwaarder weegt. Dit argument geldt sterker, naarmate de kinderbijslag en de verzorgingstoeslag in een kleiner deel van de noodzakelijke minimale kosten voorzien.

Een keuze is hier onvermijdelijk. Enerzijds kan gekozen worden voor het uitgangspunt van de keuzevrijheid ten aanzien van de leefvorm. Het gevolg hiervan is, dat de categorieën samen zelfstandig en alleenstaand in elkaar worden geschoven. Te verwachten valt immers dat weinigen vrijwillig voor de categorie samen-zelfstandig zullen kiezen, wanneer ze zich ook als alleenstaand kunnen laten registreren.

Voor deze mogelijkheid pleit de eenvoud in de uitvoering. Er zijn minder keuze-categorieën en controle is vanwege de vrije keuze overbodig. Voorts kan men zich afvragen welke voor- en nadelen van de betrokkenen in het overheidsbeleid moeten worden verdisconteerd. De schaalvoordelen van het wonen bleken in hoofdstuk 4 moeilijk definieerbaar en afgrensbaar. Op veel andere terreinen worden onmiskenbare voor- en nadelen niet verdisconteerd in het overheidsbeleid. Voorbeelden zijn de hogere woonkosten in de Randstad, de vaak lagere voedselprijzen in agrarische gebieden, doe-het-zelfwerk of informele contacten hiervoor enzovoort.

Anderzijds kan het uitgangspunt van de keuzevrijheid worden losgelaten. Nadeel hiervan is, dat problemen met betrekking tot de uitvoering, die door de keuzevrijheid werden uitgebannen, terugkeren.

Als schaalvoordelen werden in hoofdstuk 4 onderkend de schaalvoordelen uit de woonsituatie en die uit de aard van de relatie. Elk stond daarbij voor 10 procentpunten in de uitkeringsnorm. De schaalvoordelen uit partnerschap bleken moeilijk aantoonbaar, tenzij men tegelijkertijd uitgaat van een specifieke levensstijl. Het uitgangspunt van de pluriformiteit, waaraan het opleggen of veronderstellen van een bepaalde levenswijze vreemd is, strookt niet goed met het verdisconteren van deze schaalvoordelen. Daarbij komt, dat het aantonen van partnerschap moeilijk is. Tot nu toe is men er niet in geslaagd hiervoor een ondubbelzinnige definitie te formuleren. Aangenomen moet worden, dat het verdisconteren van deze schaalvoordelen te zeer vreemd is aan dit beleidsmodel om hier een reëel alternatief te vormen. De toeslag wegens woonkosten biedt wel mogelijkheden al blijft het in verhouding tot de spreiding van de werkelijke kostenverschillen een beperkt instrument.

De toeslag gaat gepaard met uitvoeringstechnische problemen. Er moet een criterium worden gevonden om alleenstaanden en samen zelfstandigen te onderscheiden. Dit criterium kan worden gevonden in het bevolkingsregister. Bij het gemeenschappelijk bewonen van een wo-

ning worden de bewoners in dat geval aangemerkt als samen zelfstandig in plaats van alleenstaand.

Er zijn drie redenen om aan te nemen dat de uitvoeringsproblemen kunnen meevallen. Het criterium is ondubbelzinniger en beter toetsbaar dan het woud van thans gangbare criteria. Het is echter evenmin volledig fraudebestendig. De belangen die met het onderscheid zijn gemoeid zijn aanzienlijk kleiner dan in de huidige situatie, waarin de overgang van de categorie van alleenstaande (ouder) naar samenwonende de overgang is van de gunstigste naar de ongunstigste categorie. Bij de hier voorgestelde overgang blijft de zelfstandigheid en de extra zorg voor kinderen gerespecteerd, zij het op een lager niveau. Omdat de gevolgen van de overgang tussen de zelfstandige relatie en geen relatie voor de betrokkenen beperkt zijn, zal er in mindere mate bezwaar gemaakt worden tegen als onjuist ervaren beslissingen van de uitvoeringsinstantie. In de derde plaats geldt, dat de groep die voor toetsing in aanmerking komt, mogelijk kleiner is dan de huidige. Het gaat immers alleen om de afgrenzing van de groep alleenstaanden en niet langer om andere afgrenzingen (bijv. woningdelers versus partners). Het is echter nog onzeker in welke mate van de registratiemogelijkheid gebruik gemaakt zal worden.

Voor het beperken van de keuzevrijheid pleit vooral de gevoelde rechtvaardigheid van de vrije materiële keuze voor een bepaalde leefvorm. Juist door de economische voor- en nadelen te nivelleren, worden mensen vrij op basis van andere argumenten hun leefvorm te kiezen. Vooral de moeilijke positie van alleenstaande ouders pleit echter voor deze mogelijkheid. Hun nadelige positie is evident uit de mate waarin de voorzieningen voor kinderen niet kostendekkend zijn.

Terwille van de uitvoerbaarheid valt het te overwegen wel de alleenstaanden en de samen zelfstandigen tot een categorie samen te smelten, maar een uitzondering te maken voor de alleenstaande ouders (vgl. de voorstellen van de commissie-Oort). Vanzelfsprekend heeft in dat geval de uitzonderingspositie alleen betrekking op de verzorging van kinderen en niet langer op veronderstelde schaalnadelen ten opzichte van anderen door de woonsituatie.

5.6 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie beleidsmodellen aan de orde geweest. Het eerste model gaat uit van het individu; het tweede van het huishouden. Bij een verdergaande individualisering wordt de aan een relatie gekoppelde lotsverbondenheid terugverwezen naar het particuliere terrein. Bij een op huishoudens en relaties gericht beleid wordt daarentegen juist het publieke karakter van de lotsverbondenheid benadrukt.

Het individu-model legt een sterke nadruk op de vrije keuzen van de burger en de eraan verbonden eigen verantwoordelijkheid voor de gevolgen ervan. Dat heeft tot gevolg, dat bepaalde leefvormen duidelijk minder aantrekkelijk worden. Het hebben van een afhankelijke partner wordt evenzeer een luxe als het hebben van een huishoudster. Om het opvoeden van kinderen niet onmogelijk te maken is het noodzakelijk via aparte regelingen rekening te houden met de zorg van ouders voor kinderen. Deze overheidszorg voor kinderen lost de problemen voor alle leefvormen in gelijke mate op; maar er blijven problemen bestaan tijdens de zogenoemde 'lege nest fase', waarin de tegemoetkomingen voor de kindzorg vervallen, zonder dat er reële alternatieven bestaan om zelf in het eigen levensonderhoud te voorzien. Deze mogelijkheden kunnen door een langdurige afwezigheid van de arbeidsmarkt vrijwel nihil zijn.

Het individu-model begeeft zich het verst van de bestaande regelingen. Het model stelt zelfstandigheid en individuele verantwoordelijkheid als norm. Wie daarvan wil afwijken mag dat, maar moet zelf de gevolgen dragen. Op steun van de overheid kan niet worden gerekend. Het model sluit niet aan bij de bestaande maatschappelijke situatie, waarin afhan-

kelijkheid dominant is dan zelfstandigheid. Er gaat een sturende werking vanuit in de richting van samenwonen op basis van zelfstandigheid.

Het huishoudensmodel benadrukt de lotsverbondenheid. Het sluit niet aan bij de trend naar toenemende pluriformiteit, omdat er slechts in beperkte mate vrije keuzen mogelijk zijn. Het model stelt het huwelijk met zijn afhankelijkheid en wederzijdse zorg als norm. Wie daarvan wil afwijken moet maar alleenstaand blijven. Dit model sluit het meest aan bij de dominante leefvorm in de huidige situatie, maar sluit andere leefvormen, met uitzondering van het alleenstaan, vrijwel uit.

Het huishoudensmodel stelt afhankelijkheid als norm. Er gaat een sturende werking vanuit in de richting van samenwonen op basis van afhankelijkheid. Op deze wijze kan men immers gebruik maken van de overheidsvoorzieningen voor de afhankelijke partner. Voor zelfstandigheid is slechts ruimte als alleenstaande of via frauduleus gedrag. De relatie, eventueel zelfs het samenwonen moet ervoor aan het oog van de overheid onttrokken worden. De naleving van de tweeverdienerswet stemt in dit opzicht niet optimistisch.

Het huishoudensmodel sluit het meest aan bij het huidige stelsel van regels en het huidige beleid. De inconsistenties, zoals die in het vorige hoofdstuk werden geconstateerd, kunnen ermee worden verminderd, maar niet bevredigend worden opgelost. Met name geldt dit voor de zorg voor kinderen. Men zou dit model daarom met een woord kunnen karakteriseren als 'doormodderen'.

Zowel het individu-model als het huishoudensmodel sluiten onvoldoende aan bij de bestaande maatschappelijke situatie. Het individu-model schiet tekort bij de bescherming van meer traditionele leefvormen. Emancipatie van de vrouw, opgevat als participatie op de arbeidsmarkt, wordt met kracht bevorderd (sommigen zullen zeggen: afgedwongen). Het huishoudensmodel gaat daarentegen zo ver in zijn bescherming van traditionele leefvormen, dat een vrije ontwikkeling naar andere leefvormen en ook emancipatie van de vrouw sterk wordt belemmerd. Beide modellen voldoen in een maatschappelijke situatie van uniformiteit. In een pluriforme maatschappij functioneren ze slecht.

Een gebrek aan aansluiting bij de bestaande pluriformiteit en een ontbreken van respect voor de eigen keuzen kunnen zowel in het eerste als in het tweede model leiden tot een verminderde legitimiteit van de regelgeving. Dit kan aanleiding geven tot verzet in de vorm van een consumtistisch hedonistische instelling van opportunisten. Alleen op die wijze kan de burger immers iets van zijn eigen keuzen veilig stellen. Deze problemen kunnen bij een toenemende pluriformiteit en een toenemende mondigheid van de burger alleen groter worden. Het huishoudensmodel is voor een dergelijke opstelling van de burger het meest kwetsbaar.

Het derde model, dat van de vrijwillige registratie, combineert voordelen van de voorgaande modellen en vermijdt de nadelen ervan. Door een keuzepakket van relatiemodellen te bieden, vermijdt de overheid het stellen van een norm. Een relatie op basis van afhankelijkheid wordt evenzeer mogelijk gemaakt als een relatie op basis van zelfstandigheid. De burgers zelf hebben een optimale keuzevrijheid. Het registratiemodel komt daarmee bij uitstek tegemoet aan de gesignaleerde pluriformiteit. Terwijl het eerste model sterk georiënteerd was op (een mogelijke) toekomst en het tweede geënt op (een mogelijk voorbij) verleden, heeft het derde model in dit opzicht een minder tijdgebonden karakter. Indien de trend naar individualisering verder doorzet zal dit zichtbaar worden in een verschuiving van de populariteit van de verschillende relatievormen. Het omgekeerde geldt eveneens. De uitvoeringsproblemen zijn in het registratiemodel aanzienlijk kleiner dan bij het huishoudensmodel. De aard van relaties is immers via een vrijwillige registratie bekend. Er fungeren echter in de praktijk meerdere regelsystemen tegelijk, waardoor de uitvoering meer problemen opwerpt dan bij het individu-model. De parallelle regelsystemen zijn per saldo minder gecompliceerd dan de thans bestaande situatie, omdat ze de bestaande differentiaties vervangen en

omdat ze zich beter onderling laten afstemmen.

In elk van de drie modellen bestaat ruimte voor een aparte categorie van woningdelers. De overheid kan daarmee rekening houden met de schaalvoordelen van het samenwonen, zonder daarin de relatie te betrekken. De uitvoeringstechnische problemen worden daardoor vergroot. Bij het registratiemodel wordt zelfs het uitgangspunt van de keuzevrijheid er enigszins door aangetast.

Wanneer rekening wordt gehouden met de schaalvoordelen door gedeelde woonkosten, moet daarbij bedacht worden, dat er een samenhang bestaat tussen de prijs en de omvang van de woonruimte. Weliswaar is de samenhang niet volledig en bestaat er een ruime spreiding, maar binnen de categorieën van kleinere en grotere woningen bestaat eveneens een grote spreiding in woonkosten. Inkomensafhankelijke regelingen, bijvoorbeeld de huursubsidie, hebben de neiging de verschillen in (woon)kosten voor verschillende leefvormen te nivelleren, waardoor juist een differentiatie naar draagkracht elders noodzakelijk wordt gemaakt. Enerzijds worden alleenstaanden met hogere eigen bijdragen en lagere subsidies per persoon geconfronteerd vanwege hun hogere inkomen per persoon; anderzijds wordt hun sociaal minimum afgestemd op deze hogere kosten per persoon.

Elk van de drie modellen neemt op eigen wijze afscheid van het huwelijk. Het individu-model doet dit het meest nadrukkelijk, door het huwelijk als rechtsinstituut naar de achtergrond te schuiven. Het huishoudensmodel neemt afscheid van het huwelijk, door ook alle niet-gehuwden hetzelfde als gehuwden te behandelen. De regelingen van het huwelijk gelden weliswaar als uitgangspunt, maar de huwelijksvoltrekking wordt een formaliteit zonder gevolgen. De gevolgen ontstaan immers uit de leefsituatie en niet uit het huwelijk. Het registratiemodel neemt afscheid van het huwelijk doordat de nu aan het huwelijk verbonden rechtsgevolgen worden toegekend via een functionele benadering (adoptie enz.) of worden verdeeld over mogelijke relatievormen. Een huwelijk behoeft daarbij geen invloed te hebben op de gekozen registratievorm. Zowel gehuwden als niet-gehuwden kunnen kiezen voor saamhorigheid of voor zelfstandigheid.

In één opzicht nemen de twee laatste modellen geen afstand van het huwelijk. Beide onderkennen op het terrein van de saamhorigheid slechts twee-relaties. Onderlinge afhankelijkheid van meer dan twee personen zou het beeld aanzienlijk gecompliceerder maken.

Het registratiemodel is op een aantal belangrijke punten superieur aan beide andere modellen.

De overheid onthoudt zich van een normstelling met betrekking tot zelfstandigheid of afhankelijkheid. Er kan rekening worden gehouden met de diverse interpretaties van de betrokken personen. De regelgeving wordt geen smakeloos compromis van belangenafwegingen, waarin niemand zich volledig herkent. Juist door het aanbieden van verschillende relatiemodellen is het mogelijk elk model meer te profileren naar de oriëntaties van de betrokkenen. Wie een duurzame saamhorigheid wenst, kan kiezen voor een relatiecontract met verplichte alimentatie bij beëindiging van de relatie. Wie wel saamhorigheid wil, maar weinig voelt voor een langdurige alimentatie, kan vrijblijvender uiteengaan, maar hoeft daartegenover niet te rekenen op al te veel overheidssteun na het uit elkaar gaan. Ook wanneer er kinderen te verzorgen zijn zal hij of zij als een gewone werkende of werkzoekende worden beschouwd. Wel voorziet een verzorgingstoeslag in de verzorgingskosten in plaats van de partnertoeslag bij de saamhorigheidsrelaties. Wie zelfstandig wil blijven kan dit eveneens, maar onder dezelfde voorwaarden.

Doordat burgers zelf een keuze maken uit gelijkwaardige alternatieven, ontstaat er voor de overheid meer recht van spreken om dezelfde burgers aan hun keuzen te houden, ook op momenten waarop dat hen minder goed uitkomt.

Zowel burger als overheid hebben belang bij het registratiemodel. De burger, omdat hij hierdoor geen genoegen hoeft te nemen met een eenheidsworst van huwen of alleenwonen. De overheid heeft er belang bij omdat registratie orde schept in de bestaande chaos. Of burgers hun relatie ook zullen registreren is onzeker. Bij zich ontwikkelende relaties zal men veelal afzien van registratie, omdat men zich nog niet teveel wil binden. Voor de overheid blijft men zolang zonder relatie, of eventueel ingedeeld bij het relatiemodel op basis van zelfstandigheid. In de meeste gevallen zal dit een adequate indeling zijn. Wanneer een relatie zich echter naar een min of meer duidelijk patroon ontwikkelt, wordt de vraag van registratie wel actueel. Als het patroon een duidelijke rolverdeling impliceert, wordt registratie als relatie van saamhorigheid aantrekkelijk, zodat te verwachten valt, dat deze registratie vroeger of later tot stand komt; het nalaten ervan behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de burger, waarop hij of zij kan worden aangesproken. Dit geldt temeer, omdat registratie slechts beperkte rechtsgevolgen heeft. Het achterwege laten van een huwelijk kan met veelsoortige overwegingen worden beargumenteerd; het nalaten van registratie slechts met het argument van de niet gewenste rechtsgevolgen.

Met het registratiemodel kan het gebruik van de bijstandswet door gescheiden vrouwen worden verminderd. Dit gebruik is in de huidige situatie een rechtstreeks gevolg van de maatschappelijke situatie, waarin op cultureel niveau een trend zichtbaar is naar individuele ontplooiing en op structureel niveau een sterke druk tot afhankelijkheid van vrouwen. Een maatschappij die het kostwinnershuwelijk hoog heeft, mag niet mopperen over gescheiden vrouwen die niet voor zich zelf kunnen zorgen. Het registratiemodel vermindert de druk tot afhankelijkheid tot een vrijwillige keuze. Gescheiden vrouwen kunnen zo worden gehouden aan hun eigen keuzen, hetzij voor afhankelijkheid (alimentatie), hetzij voor zelfstandigheid (beroepsarbeid).

Door te kiezen voor een registratiemodel wordt een aantal belemmeringen voor emancipatie van de vrouw afgebroken. Een vrouw wordt niet langer per definitie als afhankelijk beschouwd. Ook hier geldt, dat de burger geen genoegen hoeft te nemen met een eenheidsworst. Wie zelfstandigheid en emancipatie via betaalde arbeid wil, wordt niet langer belemmerd. Wie dat niet wil, wordt niet onder druk gezet. Kinderen hoeven geen belemmering voor emancipatie te vormen. De overheid maakt de zorg voor kinderen immers zowel mogelijk binnen afhankelijkheidsrelaties (via partnervoorzieningen) als daarbuiten (via verzorgingstoelagen).

Het registratiemodel is minder tijdgebonden dan de beide andere modellen, omdat een breder scala van relatievormen mogelijk is. De culturele ontwikkelingen wijzen in de richting van een diversiteit van relatiemodellen tussen saamhorigheid en zelfstandigheid. Beide uitersten laten zich in het model onderbrengen.

De structuur van het registratiemodel maakt bovendien een consistent stelsel van regelgeving mogelijk, zonder de vele stoplappen in de huidige regelgeving. Zowel deze interne consistentie als het vervallen van een controlerende taak door de vrijwillige registratie, maken een uitvoerbaar stelsel mogelijk. Deze uitvoerbaarheid wordt niet bereikt via het betrekkelijke simplisme van het individu-model, maar behoeft evenmin vast te lopen in een onontwarbare jungle van definities en differentiaties.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie - Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie - Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (1979)*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector - Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid - Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon:
Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982

* Uitverkocht

- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37. L.G. Gerrrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaal, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)
- V46. G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55. Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56. C. de Klein, J. Collaris, Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57. R.M.A. Jansweijer; Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

* Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsgroei (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15. De komende vijftienvig jaar - Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid - Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats een toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27. Basisvorming in het onderwijs (1986)
28. De onvoltooide Europese integratie (1986)

▪ Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,
Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911
of in de boekhandel.

