

Mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck

'De huisvrouw als maatschappelijke desinvestering'

Bespreking van de voorstudie 'Private leefvormen, politieke gevolgen'¹



Veelal vallen studies over politiek relevante onderwerpen een – al dan niet genuanceerd – negatief of positief oordeel ten deel. Bij het rapport 'Private leefvormen, politieke gevolgen', dat betrekking heeft op de overheidsbemoeienis met samenlevingsvormen, is een gedifferentieerd oordeel op zijn plaats. Zowel wat betreft de benadering van de problematiek als de voorgestelde beleidsmodellen. Mevrouw Timmerman bespreekt de WRR-voorstudie van de hand van de heer R.M.A. Jansweijer, uitg. Staatsuitgeverij, Den Haag 1987.

Het rapport, gepubliceerd in de serie 'Voorstudies en achtergronden' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en in het hierna volgende aangeduid met de 'voorstudie', is veelomvattend. De daarin geschetste visies op culturele veranderingen die hebben plaatsgevonden, toegespitst op de verschillende waarderingen van de verzorgingsstaat en de politieke visies op het individualiseringsproces zullen met name voor de lezers die met deze thematiek slechts incidenteel en oppervlakkig kennis hebben kunnen maken verhelderend zijn, al kunnen bij sommige onderdelen vraagtekens worden geplaatst.² De schets van de politieke stromingen met hun mens- en maat-

schappijvisies biedt de lezer overigens tevens de gelegenheid om de schrijver van de voorstudie in dat geheel te plaatsen.

De auteur Jansweijer heeft gebruik kunnen maken van het eerder gepubliceerde rapport '1 + 1 = samen' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA³ en reageert daar ook op. Daarom zal in het hiernavolgende allereerst aandacht worden besteed aan de overeenkomsten tussen beide studies betreffende respectievelijk de analyse van de huidige situatie met betrekking tot leefvormen, de analyse van het overheidsbeleid dienaangaande en de beleidsvoorstellen. Vervolgens komen de verschillen tussen beide rapporten aan bod, waarna tenslotte kort wordt

Mevrouw mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck (1956) is stafmedewerkster bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

1. R.M.A. Jansweijer, *Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1987. Omdat deze studie is gepubliceerd in de serie 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR, berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten bij de auteur.
2. Zo gaat de stellingname dat de christen-democratie een duidelijke voorkeur heeft voor een traditionele rolverdeling (hoewel zij deze niet wil afdwingen) niet gepaard met een bronvermelding in het overigens rijkelijk gedocumenteerde rapport.
3. *1 + 1 = samen. publieke erkenning van lotsverbondenheid*, rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag maart 1986.

ingegaan op de registratiemodellen van de voorstudie.

Overeenkomsten van de voorstudie met '1 + 1 = samen'

1. *Analyse van de situatie met betrekking tot leefvormen.* Ten aanzien van dit onderdeel vertonen beide studies meerdere overeenkomsten. Met name de volgende twee constatering zijn van belang. Als eerste conclusie hebben beide rapporten gemeenschappelijk dat wat de huidige situatie en de naaste toekomst betreft niet gesproken kan worden van individualisering, maar eerder van pluriformiteit: een grote verscheidenheid van leefvormen, zowel wat betreft juridische vormgeving als leefstijl (rolverdeling en dergelijke) maakt deel uit van de maatschappelijke realiteit. Tweerelaties, noch het huwelijk, noch een traditionele rolverdeling kunnen bogen op exclusiviteit; alleenstaanden, eenoudergezinnen, ongehuwd samenwonenden en tweeverdieners hebben eenzelfde bestaansrecht verworven. Terecht stelt de auteur dat het individualiseringsproces niet kan worden afgemeten aan het aantal alleenstaanden of samenwonenden, noch aan het aantal mensen dat voor die leefvormen kiest. Gekeken moet worden naar de wijze waarop aan het leven en samenleven vorm en inhoud wordt gegeven. Overigens: zelfs al zouden de groepen alleenstaanden en ongehuwd samenwonenden als criterium voor individualisering dienen, dan biedt de voorstudie nuchtere en wellicht ook ont-nuchterende statistische gegevens.⁴

Een tweede overeenkomst tussen beide studies betreft de constatering dat de relatievorm (de juridische institutionalisering) niet noodzakelijkerwijs hoeft overeen te stemmen met de 'inhoud' (de intrinsieke waarde) van de relatie. Intenties van de partners ten aanzien van de duurzaamheid van de relatie, het ook financieel voor elkaar instaan en het voeren van een gemeenschappelijke financiële huishouding bijvoorbeeld kunnen dwars door de (juri-

sche) scheidslijn van huwelijkse en niet-huwelijkse relaties heenbreken.

2. *Analyse van het gevoerde overheidsbeleid.* In beide rapporten wordt geconstateerd, dat de overheid in de loop van de tijd ongehuwd samenwonenden veelal op één lijn is gaan stellen met gehuwden. Omdat zij daarbij materiële criteria hanteert (zoals het voeren van een gemeenschappelijke huishouding en de duurzaamheid van de relatie) verminderde de waarde van de formele, juridische criteria (zoals de huwelijkse status). Belangrijk is dat daardoor niet alleen de legitimiteit van de keuze van mensen voor een ongehuwd samenwonen is aangetast, maar de keuze zelf eveneens. Waar bijvoorbeeld in de Toeslagenwet en in de Algemene Bijstandswet geconstateerd wordt dat er sprake is van een gemeenschappelijke huishouding van de uitkeringsgerechtigden, wordt bij ongehuwd samenwonenden een onderhoudsplicht verondersteld en *de facto* opgelegd terwijl deze *de jure* ontbreekt. Omdat men niet gehuwd is, is men immers verschoond van de verplichting om in de kosten van elkaars levensonderhoud te voorzien.

Werden en worden ongehuwd samenwonenden van overheidswege behandeld als gehuwden, het omgekeerde is eveneens het geval: gehuwden die voor de wet getrouwd zijn ten einde ook door de overheid als levenseenheid behandeld te worden, worden geconfronteerd met een geïndividualiseerde regelgeving. Aan de legitimiteit van hun keuze wordt daarmee afbreuk gedaan. Het WI-rapport acht dit even bedreigend als de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden. De voorstudie legt echter op deze kant van de medaille minder nadruk.

Een tweede gemeenschappelijke con-

4. Ten tijde van het schrijven van de voorstudie waren de meest recente CBS-cijfers, wijzend op een stijging van het aantal huwelijken en een daling van het aantal echtscheidingen nog niet bekend. In de studie wordt nog van een prognose in tegengestelde zin uitgegaan.

statering ten aanzien van de analyse van het overheidsbeleid heeft betrekking op de controletaak van de overheid. Juist omdat men in de regelgeving niet meer de formele (juridische, objectief toepasbare) criteria hanteert maar gebruik maakt van materiële vergelijkingsmodellen, moet de overheid de 'inhoud' van relaties toetsen. Het meest bekend is helaas nog steeds het zogenaamde 'tandenborstels tellen' bij bijstandsvrouwen. Aldus ziet de overheid zichzelf genoodzaakt privacygrenzen te overschrijden, teneinde te kunnen vaststellen of er sprake is van een relatie die vergelijkbaar is met het huwelijk. In de gewijzigde Algemene Bijstandswet is weliswaar de aard van de relatie niet meer relevant, getuige de nieuwe definitie 'gemeenschappelijke huishouding', maar – zo wordt in de voorstudie terecht opgemerkt – anderzijds maakt de definitie een uitzondering voor samenwonende bloedverwanten in de eerste en tweede graad, zodat de aard van de relatie toch een rol speelt.

Daarmee zijn wij bij een derde gemeenschappelijke conclusie van beide rapporten: er is sprake van niet minder dan een chaotische regelgeving. De maatschappelijke realiteit heeft geen eigen waarde meer; de samenleving wordt geacht zich te voegen naar haar definiëring door de wetgever. Wordt men in de ene regeling als gehuwd aangemerkt, dan wil dat nog niet zeggen dat dat in andere regelingen evenzo het geval is. Verschillende definities van de betreffende persoon (partner, huisgenoot, levensgezel) en van de betreffende relatie (samenleven als waren zij gehuwd, het voeren van een gemeenschappelijke huishouding), verscheidene termijnen om de duurzaamheid van de relatie te kunnen vaststellen (bij de Algemene Bijstandswet bijvoorbeeld drie maanden, bij de inkomstenbelasting zes maanden, bij de huursubsidie een jaar en in het successierecht vijf jaar) en de eigen systematiek van elke regeling leveren een ondoorzichtige wetgeving op die de

rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in gevaar brengt.

3. *Wenselijk overheidsbeleid.* Ook ten aanzien van het type beleid dat noodzakelijk is om de gesignaleerde problemen het hoofd te bieden hebben de voorstudie en het WI-rapport belangrijke elementen gemeen. Wezenlijk is het uitgangspunt dat de overheid de keuzevrijheid van burgers dient te respecteren en zodoende tevens recht moet doen aan de maatschappelijke pluriformiteit. Van evenveel gewicht is de constatering dat de overheid registratiemogelijkheden voor de verschillende leefvormen dient te creëren, waarvan op basis van vrijwilligheid gebruik kan worden gemaakt. Indien samenwonende mensen zelf aan de overheid kenbaar maken of zij bijvoorbeeld duurzaam financieel voor elkaar willen opkomen, kan de overheid – zonder zich genoodzaakt te zien zelf een onderzoek dienaangaande in te stellen – het navenante pakket rechten en plichten van toepassing doen zijn, zoals dat thans bij het huwelijk het geval is. Een ander uitgangspunt in beide rapporten is, dat er een evenwicht dient te zijn tussen de rechten en de plichten die de betreffende samenwonenden krijgen. In tegenstelling tot de huidige situatie moet aldus zoveel mogelijk worden voorkomen dat men van twee walletjes eet door bijvoorbeeld als ongehuwd samenwonende rechten te claimen die ontleend worden zowel aan de rechtspositie van gehuwden als aan het ontbreken van de huwelijkse status.

Verschillen tussen de voorstudie en '1 + 1 = samen'

De voorstudie onderscheidt zich bij twee onderdelen fundamenteel van het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zij betreffen de beleidsterreinen die binnen de reikwijdte van de registratie vallen, en de visie op de onbetaalde arbeid in een samenlevingsvorm (huishoudelijk werk en verzorging van eventuele kinderen).

Voor de wet is een verstandshuwelijk gelijk aan een romantisch huwelijk.

1. *Reikwijdte van de registratie.* In de voorstudie beperkt de registratie zich tot financieel-economische aangelegenheden: de rechten en plichten van de geregistreerde relaties betreffen in het bijzonder de inkomstenbelasting, de sociale zekerheid en de heterogene groep van inkomensafhankelijke regelingen (pensioenen, studiefinanciering, huursubsidie en dergelijke). In het WI-rapport daarentegen heeft de registratie (evenals thans het burgerlijk huwelijk) ook implicaties voor beleidsterreinen zoals het erfrecht, adoptie, voogdij, het naamrecht, het toelatingsbeleid voor vreemdelingen. Naar de mening van de auteur Jansweijer zijn dit echter rechten en plichten die vooral een functie hebben in een affectieve relatie. Het zijn bijzondere rechten die niet langer meer mogen worden voorbehouden aan gehuwden, temeer niet 'omdat het burgerlijk huwelijk niet noodzakelijk een affectieve relatie veronderstelt. Het burgerlijk wetboek meldt, dat de wet het huwelijk slechts beschouwt in zijn burgerlijke betrekkingen. 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'.

Hoewel de schrijver met het laatstgestelde in ieder geval het gelijk aan zijn zijde heeft, kan zijn opvatting met de bijbeho-

rende motivering over de reikwijdte van de registratie onmogelijk als wetenschappelijk verantwoord worden gekwalificeerd. Korthedshalve zij (ook wat de rechtshistorische en culturele aspecten betreft) verwezen naar de desbetreffende handboeken voor rechtenstudenten. Zoals de overheid gevolgen in de financiële sfeer (belastingen, sociale zekerheid, onderhoudsplicht) verbindt aan dat waartoe partijen zich middels het burgerlijk huwelijk hebben verbonden, namelijk duurzame wederzijdse verantwoordelijkheid, zo handelt zij ook ten aanzien van bijvoorbeeld het erfrecht, adoptie, het naamrecht. Met de affectiviteit in de relatie heeft dit weinig te maken. De overheid beschouwt het huwelijk namelijk inderdaad in zijn burgerlijke betrekkingen, niet terwille van de affectieve maar wel vanwege de rechtsverhouding van de partners. Juist vanwege de taak van de overheid om recht te doen aan waarden zoals de gelijkwaardigheid van de partners, hun solidariteit zowel onderling als gezamenlijk ten opzichte van derden, is de overheid vanaf de invoering van het burgerlijk huwelijk regulerend opgetreden, ook op die gebieden waar niet c.q. niet louter sprake is van een financiële lotsverbondenheid die zich op de vergelijkbare publiekrechtelijke terreinen (sociale zekerheid, fiscaliteit) manifesteert.

De voorstudie bepleit echter op een aantal beleidsterreinen een 'functionele benadering'. Het rapport duidt met enkele voorbeelden aan wat wordt bedoeld. Zo stelt de schrijver: 'Het recht om samen te wonen heeft eveneens slechts voor de betrokkenen betekenis. In geval van woningtoewijzing moeten zij dit voornemen echter kenbaar maken'. Dit laatste is zo vanzelfsprekend dat niet duidelijk is waarom dit typerend zou zijn voor een functionele benadering. Belangrijker is echter dat ten aanzien van de eerste stelling het tegendeel juist is. Effectuering van het recht om samen te wonen heeft slechts zelden louter voor de betrokkenen betekenis. Bij het *huren* van een woning is bijvoorbeeld

de huurbescherming van belang. De huidige wetgeving maakt daarbij onderscheid tussen gehuwden en niet-huwelijkse relaties. Juist omdat de overheid bij een burgerlijk huwelijk kenbaar is gemaakt dat de echtgenoten een duurzame leefeenheid (willen) vormen, verkrijgen zij van rechtswege huurbescherming. Een óngehuwde partner kan via de kantonrechter evenals de echtgenoot huurbescherming krijgen, maar moet daartoe gedurende tenminste twee jaren in de woonruimte zijn of haar hoofdverblijf hebben en met de huurder een gemeenschappelijke huishouding hebben. In geval van *koop* van een woning zullen de kopers geconfronteerd worden met het eigendomsrecht. Verschil wordt daarbij gemaakt tussen gehuwden (en diegenen onder hen die onder huwelijkse voorwaarden zijn getrouwd) en zij die de huwelijkse status missen, juist ook weer omdat bij een huwelijk een duurzame leefeenheid wordt verondersteld. Ten aanzien van de *woningtoewijzing* tot slot dient de overheid uiteraard het woonrecht voor haar burgers te garanderen. Bij de woningtoewijzing gaat het dan ook niet om het recht om samen te wonen als zodanig, maar om de criteria die gehanteerd worden bij woningschaarste (zoals de inschrijvingsduur). Een van die criteria zou de duurzaamheid van de relatie kunnen betreffen, die bij gehuwden mag worden verondersteld (het WI-rapport werkt dit nader uit ten aanzien van andere leefvormen). Dat criterium kan onderwerp van discussie zijn, maar dan heeft die discussie niets te maken met 'het recht om samen te wonen' als zodanig.

Een ander voorbeeld in de voorstudie van een 'functionele benadering' betreft het recht op een verblijfstitel. Juist dit voorbeeld toont aan dat een beperking van de registratie tot uitsluitend financieel-economische terreinen slechts gevolgen kan hebben die strijdig zijn met de bestaansgrond van die registratie zelf. De auteur stelt dat niet zozeer een bestaand huwelijk maar een toekomstig samenwonen als

voorwaarde gesteld moet worden, omdat dat het doel is van de verblijfstitel. Echter: 'Omdat het samenwonen moeilijk controleerbaar is, kan van zowel gehuwden als van niet-gehuwden gevraagd worden de affectieve relatie aannemelijk te maken. (. . .) 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'. Juist omdat de relatie voor de overheid niet zichtbaar is ontstaan controleproblemen en tevens het gevaar van een gelijke behandeling van ongelijke gevallen (of omgekeerd), waardoor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kunnen worden aangetast. Dit waren echter nu net de redenen voor de auteur om de 'functionele' benadering in het huidige beleid aan de kaak te stellen en te pleiten voor formele registratiemogelijkheden. Juist het voorbeeld van het recht op een verblijfstitel toont met andere woorden de zwakheden en onrechtvaardigheden aan die inherent zijn aan het gebruik dat Jansweijer maakt van een functionele benadering. Terzijde: de stelling dat de 'affectieve' relatie aannemelijk gemaakt moet worden ligt in het verlengde van deze inconsistentie. Had de auteur niet juist – en terecht – betoogd dat voor de overheid een verstandshuwelijk gelijk is aan een romantisch huwelijk?

Geconcludeerd moet worden dat de stellingname, dat de registratiemodellen uitsluitend op de financieel-economische terreinen hun gelding zouden moeten hebben, wetenschappelijk onverantwoord is.

2. De onbetaalde arbeid. Het tweede onderdeel van de voorstudie dat fundamenteel verschilt met het WI-rapport '1+1=samen' en overigens met het christen-democratisch denken in het algemeen betreft de onbetaalde arbeid die in een huishouden wordt verricht.

In zijn analyse van het huidige overheidsbeleid constateert de auteur dat de

traditionele rolverdeling wordt gestimuleerd en de vrijheid om te kiezen voor een tweeverdienerschap wordt belemmerd. Deze vaststelling is gebaseerd op het feit dat wij inkomensafhankelijke regelingen kennen waarin tegemoetkomingen aan de kostwinner (alleenverdiener) verminderen of wegvallen als de partner eveneens betaalde arbeid gaat verrichten. Zo heeft de overgang van een traditioneel rollenpatroon naar een tweeverdienerschap repercussies voor de alleenverdienerstoelage in de fiscaliteit en de huursubsidie. Dit heeft naar de mening van de schrijver een ontmoedigende werking op de arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw.

Terzijde: deze conclusie is als zodanig niet onjuist maar wel onvolledig. Blijven wij dicht in de buurt van de schrijver en bezien wij de bevindingen van bijvoorbeeld de WRR-studie 'Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk'⁵, dan blijkt dat met betrekking tot het betaalde werk de lage scores van 'een eigen inkomen' en 'een zo hoog mogelijk inkomen' veroorzaakt worden door de lage waardering van vrouwen die meer belang hechten aan 'maatschappelijke betrokkenheid' en '(maatschappelijke) waardering'. Uit genoemde studie blijkt tevens dat noch mannen noch vrouwen het meeste belang hechten aan de financiële elementen van betaalde arbeid: met name immateriële aspecten (de sfeer, plezierige omgang met collega's, zinvol werk, ontplooiing van de eigen capaciteiten, contact met andere mensen via het werk) worden gewaardeerd. Tot slot: met betrekking tot de arbeid in huishouden en gezin heeft de 'financiële onafhankelijkheid ten opzichte van de partner' de laagste prioriteit: noch mannen noch vrouwen vinden dit naar verhouding belangrijk, terwijl het bij de vrouwen een minderheid is die financiële onafhankelijkheid wél belangrijk vindt.

Bij de conclusie van de auteur dat inkomensafhankelijke regelingen een belemmering zijn voor het (gaan) verrichten van betaalde arbeid door vrouwen beperken

we ons tot twee kanttekeningen. In de eerste plaats behoeft het weinig betoog dat een consequente hantering van deze gedachtengang de bestaansgrond van belangrijke – algemeen aanvaarde – overheidsmaatregelen ten behoeve van financieel zwakkeren aantast. Het feit bijvoorbeeld dat wij een ziekenfondsgrens kennen en het gegeven van de progressiviteit in ons belastingstelsel kunnen vrouwen weerhouden van participatie op de betaalde arbeidsmarkt. Beperkt men zijn blik tot het (overigens volstrekt legitieme) belang van deze vrouwen, dan zijn er twee mogelijkheden: of men wijzigt de solidariteitsmaatregelen van de overheid met als gevolg dat de financieel zwakkeren de dupe zijn, of men bevoordeelt de tweeverdieners ter voorkoming van ontmoediging van vrouwen die betaalde arbeid willen verrichten. Deze laatste mogelijkheid – waarvoor in de voorstudie wordt gekozen – creëert een overheid die voordeeltjes gunt aan de financieel draagkrachtigen. Maar betekende solidariteit niet dat juist die sterkeren op dienen te komen voor de zwakkeren?

De tweede kanttekening betreft de emancipatie van de vrouw. Het vermoeden dat in de voorstudie over leefvormen de veelzijdigheid van het emancipatieproces wordt verarmd tot een financieel-economische aangelegenheid, wordt zekerheid als wij het type redenering van de schrijver nader onder de loupe nemen. Als wij ons verplaatsen in zijn denken, dan moeten wij constateren dat het CDA in een forse intellectuele inzinking heeft verkeerd, toen het het in de emancipatieresolutie en in het vigerende verkiezingsprogramma 'Uitzicht' (hoofdstuk IV, art. 54) kennelijk noodzakelijk oordeelde te stellen: 'Gezinsverbanden en andere samenlevingsvormen waar in één partner betaalde arbeid verricht, mogen in het belastingsys-

5 E.W. van Luijk en R.J. de Bruijn, *Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1984. Deze serie is eveneens gepubliceerd in de serie 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR.

teem niet worden achtergesteld ten opzichte van de situatie waarin twee partners betaalde arbeid verrichten'.

Naar de mening van de auteur van de voorstudie is de situatie namelijk feitelijk het tegengestelde van die welke het juist geciteerde suggereert: de arbeid van de huisvrouw is onbelast, die van de 'werkende vrouw' (sic!) is dubbel belast. Haar inkomen uit betaalde arbeid wordt immers belast (en dit als tweeverdiener tegen een hoog marginaal tarief), terwijl de vrouw uit het resterende netto-deel nog eens het bruto-inkomen moet betalen voor degene die haar vervangt bij het onbetaalde werk (een werkster). Conclusie in de bewoordingen van de voorstudie: het is fiscaal zeer aantrekkelijk om een niet-verdienende huisvrouw te hebben, met name als er kinderen te verzorgen zijn. In het laatste geval kunnen immers de fiscale voordelen gecombineerd worden met het vermijden van kosten (bijvoorbeeld voor kinderopvang). Deze conclusie heeft in de voorstudie een algemene gelding. Immers daar waar in de huidige wetgeving een huishoudensmodel wordt gehanteerd en niet een strikt individuele benadering, wordt de keuzevrijheid van burgers met name voor een tweeverdienerschap beperkt. De schrijver voegt daaraan toe, dat – althans op minimumniveau – de verzorging van de afhankelijke partner collectief of semi-collectief wordt gedragen terwijl de verzorging van afhankelijke kinderen een privé-aangelegenheid is. De overheid laat zich weliswaar niet helemaal onbetuigd (kinderbijslag, onderwijs, jeugdhulpverlening etc.), maar 'de verzorgers besteden daartegenover tijd en carrièremogelijkheden aan de verzorging van hun kinderen'. Calculeert men nu factoren als de loonvoet, de situatie op de arbeidsmarkt en het opleidingsniveau van vooral de moeder in, dan kunnen de kosten van kinderen die voor rekening van de ouders komen, met inbegrip van de verzorgingskosten, uiteenlopen van ruim f 4000, – tot f 50.000, – of meer per kind per jaar. Een laag geschat

gemiddelde bedraagt naar de mening van de auteur f 7500, – per kind per jaar.

Streeft men neutraliteit van de overheid na, die een wérkelijke keuzevrijheid impliceert van de burgers voor een traditionele rolverdeling of een tweeverdienerschap, dan zal – aldus de schrijver – door een zogenaamde verzorgingstoeslag het gewenste evenwicht moeten worden bereikt. Deze verzorgingstoeslag dient niet alleen de verzorging van de kinderen te omvatten, ook de verzorging van de afhankelijke partner ten behoeve van de kostwinner dient in rekening te worden gebracht. Volgens de voorstudie betekent dit concreet dat f 12.000, – per jaar een 'minimale schatting voor de marktwaarde van deze dienstverlening aan de kostwinner' is. Als de overheid een huishoudensmodel blijft hanteren, kunnen de huidige toeslagen en voordelen voor de kostwinner worden beschouwd als verzorgingstoeslag. Tweeverdieners dient evenwel ook die toeslag te worden verstrekt. Verkrijgen zij deze immers niet, dan verkeren zij (vanwege de kosten voor een werkster, kinderopvang en dergelijke) in het nadeel tegenover diegenen die voor een traditioneel rollenpatroon opteren. En dat strookt niet met de neutraliteit die de overheid in acht moet nemen.

Het WI-rapport '1 + 1 = samen' bepleit eveneens een neutrale overheid: 'De overheid dient in haar beleid een onpartijdige houding in te nemen ten aanzien van de rolverdeling van de partners, ten aanzien van de vraag wie er een inkomen verdient en of men alleen- of tweeverdiener wil zijn'. Neutraliteit en onpartijdigheid zijn evenwel geen waarde vrije begrippen. Hun invulling en concretisering zijn niet alleen gegeven met goede vergelijkingen (de auteur slaat bijvoorbeeld geen acht op het feit dat tweeverdieners in de regel samen een hoger inkomen hebben dan alleenverdieners en dat daarmee hun draagkracht groter is); ook een visie op de taken en bevoegdheden van de overheid ten aanzien van de rolverdeling binnen

huishoudens speelt een rol. De schrijver kan wat dit betreft gevoegd worden bij diegenen die nog denken in termen van de verzorgingsstaat, door de overheid niet alleen verantwoordelijk te stellen voor het creëren van gelijke kansen, maar ook voor de mate van gelijkheid die als eindresultaat ontstaat. De onpartijdigheid van de overheid in christen-democratische zin leidt tot een andersoortige benadering dan die van de voorstudie, omdat wij de partner een (grotere) eigen verantwoordelijkheid toekennen. De primaire verantwoordelijkheid van ouders/verzorgers voor hun kinderen impliceert, dat zij zelf zorg dienen te dragen voor hun opvoeding en verzorging. Dragen de partners dit over aan anderen – en dit is hun goed recht – dan zullen zij de kosten voor die kinderopvang in beginsel zelf moeten dragen.⁶ In de voorstudie wordt – kennelijk met spijt – geconstateerd dat een collectieve verantwoordelijkheid voor de kinderen vanwege de standpunten van de grote partijen nog niet in zicht is. De overtuigingskracht van de gedachte achter de voorgestelde verzorgingstoelagen is – nog afgezien van de vraag naar de financierbaarheid en de wijze waarop de verzorgingstoelage moet worden berekend – zodanig, dat die constatering ook in de toekomst zal kunnen worden gedaan.

Datzelfde geldt voor de benadering ten aanzien van de partner van de alleenverdiener. De 'dienstverlening ten behoeve van de kostwinner' (circa f 12.000, – per jaar) en de verzorging van de kinderen (plus gemiste carrièrekansen etc.) worden geëconomiseerd en aldus volgens de voorstudie verrekend in de partnertoelagen die alleenverdieners op allerlei beleidsterreinen ten deel vallen. Het is uitermate bedroevend dat kennelijk ook bij voorstudies van de WRR anti-empirische denkbeelden ingang vinden. Door de werkzaamheden van de partner van de alleenverdiener te typeren als hierboven weergegeven, wordt deze gedegradeerd

tot een voor de kostwinner goedkope werknemer. De schrijver schroomt ook niet deze te beschouwen als begrotingspost: 'Een huisvrouw moet dan ook eerder als een baat dan als een last worden aangemerkt'. En: 'Een huisvrouw met een academische opleiding is een luxe op zichzelf. Voor de samenleving is zij een omvangrijke desinvestering'. De opvatting dat geëmancipeerde huisvrouwen niet vóór hun man werken maar mét hem ten behoeve van henzelf en hun gezin valt kennelijk buiten het denkpatroon van de auteur. Zolang men niet betaald werkt/wil werken moet men als maatschappelijke desinvestering worden beschouwd. Worden door deze enge financiële benadering niet alle onbetaalde arbeid in huishoudens en al het vrijwilligerswerk ondergewaardeerd? Belemmert bovendien deze redenering niet de emancipatie van de man, die hoognodig verlost moet worden van het – algemeen gangbare-idee dat slechts betaalde arbeid statusverhogend werkt en het 'huisvrouwenwerk' bij 'softies' hoort?

De verbazing van de schrijver over zijn analyse dat vrijwel de gehele verzorging van afhankelijke partners (althans op minimumniveau) collectief of semi-collectief wordt gedragen terwijl de verzorging van de afhankelijke kinderen vrijwel een privé-aangelegenheid is, kan gelet op het bovenstaande worden gedeeld. Niet echter vanwege de conclusie van die analyse, maar vanwege de analyse zelf. Gaan wij immers uit van de gelijkwaardigheid van partners in een relatie en niet van een eenzijdige dienstverlening van de één aan de ander, dan kunnen alleenverdieners-toelagen en soortgelijke maatregelen niet worden beschouwd als bevoordeling van alleenverdieners ten opzichte van tweeverdieners. Het zijn – welhaast integendeel – overheidsinstrumenten die óók

6 Mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, 'Het kind en het badwater', *Christen-Democratische Verkenningen*, februari 1987.

Onderwaardering van onbetaalde arbeid belemmert de emancipatie.

een traditioneel rollenpatroon mogelijk maken, en daarom zijn afgestemd op huishoudens en niet op individuen.

De registratiemodellen

In de voorstudie worden naast de alleenstaanden drie relatietypen onderscheiden.

1. Relaties op basis van duurzame saamhorigheid. Hierbij wordt uitgegaan van wederzijdse duurzame zorg. Dat betekent onder andere dat uitgegaan wordt van een economische eenheid: in de sociale zekerheid dient om die reden de minimumuitkering bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid voldoende te zijn voor het hele huishouden. Er is geen individuele arbeidsplicht maar keuzevrijheid van rolverdeling. In de fiscaliteit moet ten einde recht te doen aan de duurzame saamhorigheid een splitsingsstelsel worden ingevoerd.

Dit relatietype komt overeen met die registratiemodellen van het WI-rapport '1 + 1 = samen' die geënt zijn op duurzame wederzijdse verantwoordelijkheid. Zoals eerder al aangegeven is, wijkt de voorstudie in de uitwerking van dit model af van het WI-rapport betreffende de visie op de onbetaalde arbeid binnen het huishouden en het uitsluiten van beleidsterreinen als erfrecht, adoptie, voogdij, naam-

recht etc. van de werkings sfeer van de registratie. Feitelijk wordt in de voorstudie – en dit wordt ook met zoveel woorden vermeld – het burgerlijk huwelijk in zijn huidige karakter afgeschafte door de onderlinge solidariteit van de partners slechts op de financieel-economische terreinen te vertalen.

2. Relaties op basis van beperkte saamhorigheid. De beperking betreft de duurzaamheid van de relatie en is bedoeld voor diegenen die weliswaar als levens-eenheid willen worden behandeld, echter slechts zolang de relatie duurt. Dit betekent onder andere dat in het rechtspakket van deze partners de alimentatieplicht ontbreekt. De keerzijde van de medaille is, dat zij geen aanspraak kunnen maken op een weduwen- of weduwnaarspensioen, en dat vrijstelling van de arbeidsplicht voor de partner in mindere mate aanwezig is dan bij de eerstgenoemde relatietypen.

Een registratiemodel voor dit type relaties komt in '1 + 1 = samen' niet voor. De reden daarvan is gelegen in de omstandigheid dat het WI-rapport geen overheid voorstaat die haar gezag ontleent aan het motto: 'u vraagt, wij draaien'. In '1 + 1 = samen' is sprake van een overheid die niet zonder meer de wensen van de burgers tot de hare maakt noch aan de maatschappelijke realiteit voorbijgaat, maar op die samenleving genormeerd en normerend inspeelt.

Zo wil het CDA voorkómen dat de keuzevrijheid van rolverdeling een luxe-artikel voor welgestelden wordt. De keerzijde van de vrijwaring van de alimentatieplicht is echter volgens de voorstudie, dat – om voor een toeslag via de Toeslagenwet en de AOW in aanmerking te komen – beide partners beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt (tenzij er jonge kinderen zijn of een opleiding wordt gevolgd). Alleen op minimumniveau wordt derhalve de keuzevrijheid beperkt. De ook in de voorstudie voorgestane neutraliteit van de overheid ten aanzien van de keuzevrijheid van part-

ners wie de betaalde arbeid verricht, is met dit registratiemodel in strijd. Daar komt bij, dat na de formele verbreking van de relatie de solidariteit van de draagkrachtige ex-partner wordt ingeruild voor een anonieme afhankelijkheid van de overheid. Dat zou alleen dán te verdedigen zijn als die solidariteit tussen de partners onderling ook tijdens de relatie zou hebben ontbroken. Een volledige vrijwaring van een alimentatieplicht kent met andere woorden zijn verlengde slechts in het volledig ontbreken van een onderhoudsplicht van de partners (en daarmee een individuele arbeidsplicht). Het geforceerde zoeken in de voorstudie naar 'een beetje minder' arbeidsplicht ten opzichte van de relaties op basis van duurzame saamhorigheid, om maar aan de wensen van die op basis van beperkte saamhorigheid te kunnen voldoen, levert niet alleen een slechts voor rijken weggelegde keuzevrijheid van rolverdeling op, maar ook een overheid die haar burgers kennelijk niet op hun volwassenheid durft aan te spreken.

3. *Relaties op basis van zelfstandigheid.*

Het derde registratiemodel is bedoeld voor diegenen die wel samenwonen, maar financieel-economisch niet als eenheid behandeld willen worden. Dit brengt een rechtspakket met zich mee dat onder andere een individuele arbeidsplicht omvat (en dus geen alimentatieplicht), een zelfstandig uitkeringsrecht (onafhankelijk van het inkomen van de partner maar rekening houdend met de schaalvoordelen van de gedeelde huishouding) en een individuele belastingheffing (geen splitsingsstelsel derhalve).

Ook deze samenwonenden worden in '1 + 1 = samen' als aparte categorie onderkend en erkend. Evenals in de voorstudie worden zij door de overheid niet als economische eenheid (ook niet op minimumniveau) beschouwd, maar krijgen zij een individuele behandeling. Een groot verschil tussen beide studies – maar

daarover hadden wij het al eerder – is dat in de voorstudie een verzorgingstoeslag ten behoeve van kinderen wordt gecreëerd ter compensatie van de vrijstelling van de afhankelijke partner voor de verzorging van de kinderen in de andere relatietypen. Door de verzorgingstoeslag slechts te noemen bij de relaties op basis van zelfstandigheid en door de relaties op basis van (beperkte en duurzame) saamhorigheid te koppelen aan een traditionele rolverdeling, treedt een tegenstrijdigheid met het uitgangspunt dat aan de verscheidenheid in de samenleving optimaal recht moet worden gedaan, aan het licht. De pluriformiteit van leefvormen is namelijk nog groter dan de schrijver kennelijk veronderstelt c.q. dan zijn blik op de werkelijkheid toelaat. Er zijn immers zowel alleen- als tweeverdieners die een relatie op basis van saamhorigheid hebben. In de redenering van de voorstudie zou derhalve de verzorgingstoeslag ook aan déze tweeverdieners toegekend moeten worden. Kennelijk gebeurt dit niet, omdat relaties op basis van saamhorigheid alleen afgestemd zijn op wat genoemd wordt 'een asymmetrische rolverdeling' (het traditionele gezin of datzelfde gezin met omgewisselde rollen).

Ten aanzien van de alleenstaanden ten slotte is de redenering in de voorstudie gelijk aan die van het WI-rapport. Ten opzichte van mensen die samenwonen missen zij de schaalvoordelen (lagere kosten voor gas, water, licht etc.), reden waarom alleenstaanden aanspraak kunnen maken op bijvoorbeeld een hoger sociaal minimum dan een partner in een relatie op basis van zelfstandigheid. Het onderscheid tussen laatstgenoemde en een alleenstaande kan worden gevonden in het bevolkingsregister: is er sprake van een gemeenschappelijk wonen, dan wordt men geacht een relatie op basis van zelfstandigheid te hebben.

Conclusie

De voorstudie 'Private leefvormen, publie-

ke gevolgen' biedt oplossingen voor de huidige situatie die gekenmerkt wordt door een chaotische regelgeving, een overheidsbeleid dat ongehuwd samenwonenden behandelt als gehuwden en omgekeerd, met alle privacyschending, rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid vandien. Die oplossingen zijn geënt op wettelijke mogelijkheden voor registratie van de verschillende typen leefvormen, waaraan rechtsposities worden gekoppeld die een evenwicht tonen van rechten en plichten. De studie is met name dáárom alleszins lezenswaard, ook – en juist – voor politici!⁷

Juist vanwege bovenstaand probleemoplossend vermogen van de studie is het jammer dat vanwege de gelijkwaardigheid van de partners in een relatie de benadering van de partnertoeslagen en daarmee de voorstellen voor verzorgings- toeslagen moeten worden verworpen. Het is evenzeer te betreuren dat de wetenschappelijke kwaliteit van de voorstudie

danig te lijden heeft van eenzelfde verenging tot louter financieel-economische vertalingen van het leven en het samenleven, waardoor beleidsterreinen als erfrecht, adoptie etc. buiten de reikwijdte van de registratie vallen. Blijkens het voorwoord bij de studie van de voorzitter van de WRR, prof. dr. W. Albeda, heeft ook de Raad bij deze verenging de nodige twijfels. Vanwege onze genoemde bezwaren kunnen wij laatstgenoemde met instemming citeren: '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'.

7. Het kabinet heeft inmiddels de registratie-idee afgewezen, en handelt daarmee in strijd met het vigerende CDA-verkiezingsprogramma.

