

Vergaderjaar 1998–1999

26 206

Emancipatiebeleid 1999

Nr. 5

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 februari 1999

Bij het Algemeen Overleg Emancipatie van 2 december 1998 is nadere informatie gevraagd over **inkomensverschillen tussen vrouwen en mannen** zowel in relatie tot economische zelfstandigheid als tot gelijke beloning en functiewaardering (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 206, nr. 4). Als bijlage bij deze brief treft u aan het onderzoek «De Sociaal-Economische Emancipatie-Index; een vooronderzoek voor een monitor naar de sociaal-economische positie van vrouwen en mannen in Nederland». <sup>1</sup> Dit onderzoek is verricht in het kader van de voorbereidingen voor een algemene emancipatiemonitor, waarmee de ontwikkeling van het emancipatieproces in de breedte gevolgd zal gaan worden. Het terrein arbeid, zorg en inkomen is gekozen voor een vooronderzoek, omdat op dit terrein reeds relatief veel cijfers beschikbaar zijn. In het Jaarboek Emancipatie 1999 zal een eerste pilot van de in voorbereiding zijnde algemene emancipatiemonitor gepresenteerd worden.

### Inkomensverschillen tussen vrouwen en mannen

In de maatschappelijke discussie over inkomensverschillen tussen vrouwen en mannen kunnen twee benaderingen worden onderscheiden. De eerste benadering legt de nadruk op verschillen in het gemiddelde loon per uur. In deze benadering gaat het om de vraag door welke factoren de bestaande verschillen tussen mannen en vrouwen in beloning per uur worden veroorzaakt. Vanuit gelijke behandelingsperspectief staat hierbij de vraag centraal in hoeverre deze beloningsverschillen mogelijk veroorzaakt worden door ongelijke beloning van mannen en vrouwen voor arbeid van gelijke waarde. De tweede benadering legt de nadruk op verschillen in maandinkomens. In deze benadering staat het verschil in economische zelfstandigheid tussen vrouwen en mannen centraal. De verschillen in maandinkomens zijn het gevolg van de beloningsverschillen per uur en de deeltijdfactor, dat wil zeggen het feit dat vrouwen vaker in deeltijd werken.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voor een volledig beeld van de stand van zaken van de emancipatie in de inkomenssfeer is het noodzakelijk om beide benaderingen met elkaar te verbinden. In 1985 is in het Beleidsplan Emancipatie uitdrukkelijk de relatie tussen emancipatie en inkomensbeleid gelegd. Niet alleen zijn daarin de begrippen «economische zelfstandigheid» en de «1990-generatie» in het overheidsbeleid geïntroduceerd, maar is ook de relatie gelegd tussen enerzijds de verdeling van «arbeid en zorg», en anderzijds de verdeling van inkomen tussen vrouwen en mannen: «Door het bevorderen van herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen streeft het kabinet ernaar het relatieve aandeel van vrouwen in de primaire inkomensverwerving te vergroten.» (blz. 33)

Uit het Jaarboek Emancipatie 1998 blijkt dat in 1996 het aandeel van vrouwen in het totale inkomen van actieven ongeveer 25% bedroeg. Met andere woorden: terwijl vrouwen ongeveer de helft uitmaken van de bevolking tussen 15 en 65 jaar, verdienen zij bij elkaar dus een kwart. Het verschil tussen de helft van de bevolking en een kwart van het inkomen wordt verklaard uit de optelsom van een lagere arbeidsparticipatie in personen, de deeltijdfactor (dat wil zeggen een lagere arbeidsparticipatie in uren per week) en de gemiddeld lagere beloning per uur.

Emancipatie in de inkomenssfeer heeft altijd zowel het perspectief van economische zelfstandigheid als dat van gelijke behandeling in samenhang met elkaar nodig. Het is van belang om zicht te houden op alle factoren die verantwoordelijk zijn voor de inkomensverschillen. Alleen dan is het mogelijk om de juiste beleidsmaatregelen te formuleren.

### **De Sociaal-Economische Emancipatie Index: de stand van zaken van economische zelfstandigheid**

Het onderzoek richt zich op de vraag «hoe het staat» met de verdeling van arbeid, zorg en inkomen tussen vrouwen en mannen in Nederland. Bij de ontwikkeling van de Sociaal-Economische Emancipatie Index hebben de onderzoekers streefcijfers vastgesteld gebaseerd op doelstellingen die voor het beleid relevant zijn. De in de Sociaal-Economische Emancipatie Index (SEEI) gehanteerde doelstellingen kunnen worden opgevat als een vertaling van het Combinatiescenario. De doelstelling van een gelijke verdeling van arbeid, zorg en inkomen tussen vrouwen en mannen is in het onderzoek uitgewerkt op basis van de werknemer met zorgtaken, die in een 32-urige werkweek arbeid en zorg combineert. Omdat de inkomensverschillen tussen vrouwen en mannen vooral ontstaan in de levensfase dat veel vrouwen en mannen gezinsverantwoordelijkheid dragen, is op deze levensfase in het onderzoek de nadruk gelegd.

Voor de Sociaal-Economische Emancipatie Index zijn verschillende kengetallen op het gebied van arbeid, zorg en inkomen bij elkaar gebracht en is er een vergelijking gemaakt tussen 1987 en 1995. Vanwege onderlinge vergelijkbaarheid hebben de onderzoekers ervoor gekozen de kengetallen zoveel mogelijk uit één dataset te halen, het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek. Hierdoor is het mogelijk dat sommige kengetallen enigszins afwijken van CBS-gegevens; waar deze verschillen optreden, blijken deze gering te zijn.

Uit de Sociaal-Economische Emancipatie Index blijkt dat de verschillen tussen mannen en vrouwen in arbeid, zorg en inkomen, hoewel enigszins afgenomen, nog steeds aanzienlijk zijn. Inclusief de kleine deeltijdbanen blijkt dat de netto arbeidsdeelname van vrouwen tussen 1987 en 1995 is gestegen van 42% naar ruim 50%. Steeds meer vrouwen blijven na de geboorte van hun kind betaald werken. In 1987 was dat bij 32% het geval, in 1995 bijna 50%.

De netto arbeidsdeelname van «alle» vrouwen en «vrouwen met kinderen» verschilt dus niet meer; de arbeidsduur verschilt nog wel. In 1995 werkten vrouwelijke werknemers gemiddeld bijna 28 uur, en mannelijke werknemers 38 uur per week. Het aantal uren betaalde arbeid voor vrouwen met kinderen ligt een stuk lager: gemiddeld 21 uur per week. Voor mannen maakt het hebben van kinderen geen verschil voor het aantal uren dat zij werken. Dat blijft met of zonder kinderen gemiddeld 38 uur per week. Voor vrouwen is het aandeel in het totale arbeidsvolume gestegen van 27% in 1987 tot 32% in 1995.

Vrouwen blijken voorts voor hun functie vaker overgekwalificeerd te zijn dan mannen.

Vrouwen besteedden in 1995 gemiddeld zo'n drie en een half uur per dag aan het huishouden, mannen ongeveer een uur. In gezinnen met kinderen besteedden vrouwen gemiddeld drie uur per dag aan de zorg voor kinderen, mannen ongeveer anderhalf uur.

De verschillen tussen vrouwen en mannen komen behalve in de mate van zorgparticipatie vooral tot uiting in de mate van economische zelfstandigheid en het aandeel in het huishoudinkomen. Het begrip economische zelfstandigheid wordt doorgaans gedefinieerd als de beschikking hebben over een inkomen uit betaalde arbeid dat minimaal hoger is dan de bijstandsnorm voor een alleenstaande. Uit de Sociaal-Economische Emancipatie Index blijkt dat in 1995 20% van de vrouwen, die gehuwd of ongehuwd met een partner leeft en kinderen heeft jonger dan 12 jaar, economisch zelfstandig genoemd kan worden. Vrouwen in dezelfde leeftijdscategorie, maar die zonder kinderen met een partner wonen, zijn veel vaker economisch zelfstandig: 64%.

Deze inkomensgegevens zijn betrekkelijk nieuw, omdat de reguliere inkomensstatistiek zich bijna uitsluitend richt op huishoudinkomens, vanuit de economische overweging dat gehuwd of ongehuwd samenwonende partners welvaart ontlenuen aan elkaars inkomen. Een politieke overweging is echter dat de jonge generatie vrouwen en mannen geacht wordt economisch zelfstandig te zijn. De 1990-generatie (geboren na 1 januari 1972) bereikt in de komende jaren de levensfase waarin de meeste vrouwen en mannen kiezen voor gezinsvorming. In verband met de scheidslijn die de overheid heeft getrokken in de sociale zekerheid – de 1990-maatregel houdt in dat de 1990-generatie geen recht meer heeft op een kostwinnerstoelage in de Toeslagenwet, tenzij er kinderen jonger dan 12 jaar te verzorgen zijn – is de genoemde gegevensverzameling zowel voor het specifieke emancipatiebeleid, als voor het algemene inkomensbeleid van groot belang.

In de emancipatiemonitor zal de structurele gegevensverzameling over de individuele inkomensverwerving ontwikkeld worden. Deze cijfers zijn nu wel bij het CBS aanwezig, maar ze worden niet standaard bijgehouden en gepubliceerd.

Een tweede belangrijk resultaat van het SEEI-onderzoek is een verdere uitsplitsing van het gegeven dat vrouwen een kwart van het primaire inkomen verdienen. De vrouwen met kinderen tot 12 jaar verdienen in 1995 maar 14% van het huishoudinkomen. Vrouwen jonger dan 45 jaar die met een partner leven zonder kinderen verdienen in 1995 daarentegen bijna 40% van het huishoudinkomen. Het emancipatieproces van vrouwen is wat betreft de inkomenspositie dus nog niet voltooid.

Deze cijfers van de SEEI hebben betrekking op de generatie vrouwen die aan de «1990-generatie» vooraf gaat. De eerste vrouwen van de 1990-generatie (geboortecohort 1972) zijn nu 26 jaar. Gegeven de gemiddelde leeftijd van 29 jaar waarop vrouwen in Nederland hun eerste kind krijgen, is tussen nu en 2010 voor de meeste vrouwen van de

1990-generatie een cruciale periode aangebroken om de economische zelfstandigheid te bereiken en voor de overheid om dit te stimuleren.

### **De stand van zaken wat betreft beloning per uur**

In een brief van 4 juni 1998 (Soza-98-0451) heeft de vorige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het rapport «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven 1996» aan de kamer aangeboden. Dit rapport betreft een herhalingsonderzoek, uitgevoerd als onderdeel van het Arbeidsvoorwaardenonderzoek 1997 door de Arbeidsinspectie.

Uit het onderzoek blijkt dat het gemiddelde (bruto) uurloon van vrouwen van 23 jaar en ouder 24% lager is dan dat van mannen. De beloningsverschillen hangen samen met verschillen in functie- en persoonskenmerken tussen mannen en vrouwen. De verschillen in functiekenmerken heeft men afgeleid uit de verdeling van mannen en vrouwen over de verschillende economische sectoren, functiesoorten, functie-niveaus en voltijd/deeltijdfuncties. Zo zijn vrouwen oververtegenwoordigd in de gezondheidszorg en de horeca, zijn ze voornamelijk werkzaam in administratieve en verzorgende functies, zitten ze vaker in de lagere functie-niveau's en hebben ze zesmaal zo vaak als mannen een deeltijdfunctie. Daarnaast zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen in persoonskenmerken zoals leeftijd en opleiding. Relatief meer werkende vrouwen zijn jonger dan 40 jaar. Mannen hebben vaker een HBO- of wetenschappelijke opleiding gevolgd.

In het rapport worden drie leeftijdsklassen gehanteerd (15 tot 23 jaar, 23 tot 35 jaar en 35 jaar en ouder). De onderzoeksresultaten laten zien dat de verschillen tussen mannen en vrouwen naar o.m. functieniveau en opleidingsniveau toenemen met het hoger worden van de leeftijd. Dit geldt ook voor het beloningsverschil. Vrouwen tot 23 jaar verdienen gemiddeld 88% van wat mannen van diezelfde leeftijd verdienen. Dat percentage ligt voor vrouwen tussen de 23 en 35 op 87% en voor vrouwen van 35 jaar en ouder op 72%.

Ter verklaring van de geconstateerde beloningsverschillen is een regressie-analyse uitgevoerd. Uit de regressie-analyse komt naar voren, dat na correctie voor de verschillen in persoons- en functiekenmerken een beloningsverschil van 7% overblijft dat niet door deze kenmerken verklaard kan worden en toe te schrijven is aan het persoonskenmerk geslacht. Dit verschil kan mogelijk deels veroorzaakt zijn door seksdiscriminatie.

Bij deze onderzoeksresultaten dient het volgende opgemerkt te worden: Ten eerste kan niet uitgesloten worden dat ook in het verklaarde deel van het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen (17% van het totaal van 24%) enige seksdiscriminatie «verstopt» zit. Zo vormt het kenmerk «functiesoort» op zich geen objectief gerechtvaardigde factor voor een beloningsverschil, indien het arbeid van gelijke waarde betreft. Ook het feit dat vrouwen op lagere functie-niveaus werkzaam zijn dan mannen zou mogelijk voor een klein deel veroorzaakt kunnen worden door ongelijke behandeling in wervings- en selectieprocedures.

Ten tweede dient bedacht te worden dat ook nog andere, niet onderzochte factoren verantwoordelijk zouden kunnen zijn voor een deel van het beloningsverschil. Zo zou een mogelijke gedeeltelijke verklaring kunnen liggen in het feit dat vrouwen op grond van andere prioriteiten een keuze maken voor een betaalde baan. Niet is uitgesloten dat voor hen secundaire arbeidsvoorwaarden (in de vorm van verlof en de mogelijkheid tot deeltijdarbeid) en de reisafstand van woning tot werk bij deze keuze

zwaarder wegen dan de hoogte van het uurloon, terwijl mannen mogelijk juist de prioriteit bij dit laatste aspect leggen.

#### *Doorstroom van vrouwen*

Een opmerkelijke resultaat uit het rapport «De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven 1996» betreft het feit dat vrouwen die op hetzelfde functieniveau zitten als mannen, gemiddeld een hogere opleiding hebben genoten. Naar verhouding zijn er meer mannen dan vrouwen die met een laag opleidingsniveau op een midden(functie)niveau terechtkomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat naast kennis opgedaan door scholing ook kennis opgedaan door ervaring (arbeidsverleden) bepalend is voor het functieniveau dat een werknemer kan vervullen. Toch blijft de doorstroom van vrouwen naar hogere functies een punt van zorg. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat in de laagste twee functieschalen naar verhouding meer dan tweemaal zoveel vrouwen dan mannen voorkomen, terwijl in de twee hoogste schalen naar verhouding bijna drie keer zoveel mannen als vrouwen zitten.

Om een beter beeld te krijgen van de doorstroom van mannen en vrouwen in arbeidsorganisaties is er in de loop van 1998 een eerste meting door de Arbeidsinspectie verricht.

Deze meting laat zien dat vrouwen (iets) vaker dan mannen van functie of afdeling veranderen zonder dat daar een salarisverhoging tegenover staat. Wanneer mannen overgaan naar een andere functie of afdeling, dan gaat dat (iets) vaker samen met een hoger salaris. Wat verder opvalt is dat de mobiliteit bij vrouwen sterk afneemt na hun dertigste jaar. Bij mannen is ook een sterke daling waar te nemen, maar deze treedt pas op na hun veertigste jaar.

### **Beleid**

#### *Bevordering van economische zelfstandigheid*

Begin maart ontvangt u de Nota «Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» waarin de contouren van de Algemene Wet Arbeid en Zorg worden aangegeven. De Algemene Wet Arbeid en Zorg kan op meerdere manieren bijdragen aan een vergroting van de economische zelfstandigheid van vrouwen bij het waarborgen van de randvoorwaarden voor de zorg:

- Door de verbetering en ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg zullen vrouwen makkelijker, na de komst van kinderen, de keuze kunnen maken voor het blijven participeren op de arbeidsmarkt; dit kan een positieve invloed hebben op de participatiegraad van vrouwen in personen;
- Door de uitbreiding van de mogelijkheden tot verlof en deeltijdarbeid zullen mannen worden gestimuleerd om een deel van de zorg op zich te nemen, mede als complement van het feit dat vrouwen meer werken dan voorheen; dit kan leiden tot herverdeling van arbeid, zorg én inkomen binnen het huishouden.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat het nieuwe belastingstelsel betere resultaten moet gaan opleveren ten aanzien van emancipatie en economische zelfstandigheid, naast het bieden van voldoende tegemoetkoming aan de huidige categorie alleenverdieners. Dat vereist dat de nieuwe structuur het ook mogelijk maakt generieke faciliteiten voor mensen die geen betaalde arbeid verrichten met een verdienende partner om te zetten in specifieke faciliteiten voor mensen, die de zorg voor kinderen dragen. Meer in het algemeen zal worden nagedacht hoe de overgang van het kostwinnersmodel naar het combinatiemodel ondersteund kan worden door het herverkavelen van de middelen die in het

kostwinnersmodel het «zelf zorgen» mogelijk maken. Bijzondere aandacht zal hierbij de «1990-generatie» krijgen; in de emancipatie-monitor zal worden gevolgd hoe de economische zelfstandigheid zich bij de jonge generatie ontwikkelt.

Het bestaan van goede en betaalbare kinderopvang is ook in het kader van het bevorderen van economische zelfstandigheid van vrouwen van belang. De Wet basisvoorziening kinderopvang, die in het regeerakkoord is aangekondigd, moet de basis vormen voor een toereikend aanbod van kinderopvangplaatsen voor kinderen tot 12 jaar en voor experimenten met de opvang van kinderen tussen 12 en 16 jaar.

#### *Functiewaarderingsonderzoek*

Eind 1998 is een onderzoek van start gegaan op het gebied van functiewaardering. Een functiewaarderingsstelsel is een hulpmiddel om de verschillende soorten functies te rangordnen in volgorde van zwaarte ten opzichte van elkaar. Doel van het onderzoek is om een optimale en handzame methode te ontwikkelen om systemen van functiewaardering op seksneutraliteit te onderzoeken. De verschillende methoden die in de praktijk zijn ontwikkeld, waaronder die ontwikkeld door systeemhouders, worden in dit onderzoek betrokken. In dit kader is ook de methode die de Commissie gelijke behandeling heeft gehanteerd in de zaak over het functiewaarderingsstelsel in de gezondheidszorg (oordeel 98-55) van belang. Deze methode maakt dan ook onderdeel uit van het onderzoek. In de begeleidingscommissie van het onderzoek participeren sociale partners, systeemhouders en de Commissie gelijke behandeling. De verwachting is dat het onderzoek medio 1999 afgerond zal zijn. Vervolgens zullen de Eerste en Tweede Kamer, de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid van de onderzoeksresultaten op de hoogte worden gesteld.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. E. Verstand-Bogaert