

# De partnermiddelenloos als rem op de arbeidsparticipatie

A. Kersten, G.J.M. Jehoel-Gijsbers, L.A.H.M. Smit, J.J. Siegers en W. van Oorschot\*

**H**et rekening houden met het inkomen van de partner in sociale-zekerheidsregelingen kan een rem vormen op de arbeidsparticipatie van vrouwen. In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre de partnermiddelenloos daadwerkelijk dit effect heeft. Vooral bij vrouwen van wie de man een uitkering ontvangt waarvoor een partnermiddelenloos geldt, blijft de arbeidsparticipatie achter. Het is mogelijk dat de partnermiddelenloos op die manier bijdraagt aan het verscherpen van de maatschappelijke tweedeling tussen tweeverdieners en niet-participerende huishoudens.

In Nederland zijn lang niet alle inkomensregelingen (belastingen, subsidies, uitkeringen) volledig geïndividualiseerd. In plaats van naar het individuele inkomen wordt bij de uitvoering van deze regelingen vaak naar het totale huishoudinkomen gekeken. Hoewel de betreffende regelingen formeel sexe-neutraal zijn, drukken ze in de praktijk vaak vooral op het inkomen van de vrouw. Daardoor hebben ze een negatieve invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Bij hun beslissing om betaalde arbeid te zoeken houden vrouwen namelijk in het algemeen wel rekening met de gevolgen van dergelijke regelingen voor het huishoudinkomen, maar mannen in veel mindere mate of in het geheel niet. Men spreekt in dit verband van het 'secondary worker'-model<sup>1</sup>.

Er zijn drie soorten inkomensregelingen te onderscheiden, waarbij bovenstaande koppeling tussen het inkomen van man en vrouw wordt aangebracht. Ten eerste is dat de belasting- en premieheffing. Het bekendste voorbeeld waarbij een verband wordt gelegd tussen het inkomen van man en vrouw is de mogelijkheid tot overdracht van de belastingvrije voet (voetoverheveling). Ten tweede zijn dat de inkomensafhankelijke subsidies en retributies, zoals de huursubsidie, de subsidies voor een premiekoopwoning, de ouderbijdrage in de Wet op de studiefinanciering, de ouderbijdrage in de kinderopvang, enzovoort. Ten derde zijn dat de niet-geïndividualiseerde sociale-zekerheidsuitkeringen, zoals de Algemene Bijstandswet (ABW/RWW) en de Toeslagenwet (TW).

Van deze drie regelingen is het financiële effect van het rekening houden met het inkomen van de partner bij de sociale-zekerheidsuitkeringen het grootst. Terwijl het bij de overdracht van de belastingvrije voet om zo'n f 100 à f 150 netto per maand gaat, kan het bij de sociale-verzekeringssubsidies een verschil uitmaken van f 1.700 netto per maand. Het netto rendement van arbeidsparticipatie door de vrouw wordt in dergelijke gevallen wel erg laag.

Als de hoogte van een uitkering (mede) afhankelijk is van de totale inkomsten van het huishouden wordt in het sociale-verzekeringssjargon gesproken van een 'partnermiddelenloos' (PMT). Vrouwen hebben met een PMT te maken als de man recht kan doen gelden op een PMT-uitkering<sup>2</sup>. Als de PMT voor vrouwen daadwerkelijk een belemmering vormt om tot de arbeidsmarkt toe te treden, heeft dat als consequentie dat de non-participatie van de man de kans op non-participatie van de vrouw vergroot. Het inkomen dat de vrouw verdient, leidt dan immers tot vermindering van de uitkering van de man. Naarmate meer mensen in aanmerking komen voor een PMT-uitkering, zou op die manier het aantal huishoudens waarin beide partners geen betaalde arbeid verrichten, kunnen toenemen.

In dit artikel zal eerst kort worden ingegaan op de ontwikkeling van het aantal uitkeringen waarvoor een PMT geldt. Daarna wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de participatiegraad van vrouwen die wél en vrouwen die niet geconfronteerd worden met een PMT. Aan de hand daarvan zal beke-

\* A. Kersten en G.J.M. Jehoel-Gijsbers zijn verbonden aan het IVA te Tilburg; L.A.H.M. Smit en J.J. Siegers zijn verbonden aan het Economisch Instituut/CIAV van de Universiteit Utrecht; W. van Oorschot is verbonden aan de vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant. Dit artikel is gebaseerd op A. Kersten, G.J.M. Jehoel-Gijsbers, L.A.H.M. Smit, J.J. Siegers en W. van Oorschot, *Samen zonder werk? Niet-geïndividualiseerde sociale-zekerheidsuitkeringen en de arbeidsparticipatie van vrouwen*, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer, juli 1993.

1. Zie ook het artikel van H.A. Pott-Buter in dit themanummer.  
2. Met "recht kan doen gelden op een PMT-uitkering" wordt bedoeld dat de man recht heeft op een PMT-uitkering als alleen zijn eigen inkomsten in beschouwing worden genomen. Het is niet noodzakelijk dat de man een dergelijke uitkering heeft, aangezien de vrouw ook eigen inkomsten kan hebben.

**Tabel 1. Man/vrouw-paren, beide partners jonger dan 65 jaar, naar arbeidspositie, 1977-1989, in procenten**

	Beiden werken	Een van beiden werkt	Geen van beiden werkt
1977	25	68	8
1981	30	60	11
1985	31	53	16
1989	37	48	15

Bron: CBS: WBO 1977/78, WBO 1981, WBO 1985/1986, WBO 1989/90.

ken worden of de PMT van invloed is op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het artikel wordt afgesloten met een discussie.

### Steeds meer PMT's

Sinds 1977 zien we een duidelijke toename van het aantal vrouwen dat geconfronteerd wordt met een PMT. Tussen 1977 en 1989 is dit aantal bijna verdubbeld. Daarvoor zijn drie oorzaken. Ten eerste is het aantal uitkeringsregelingen met een PMT toegenomen. In 1977 was de ABW/RWW de enige regeling met zo'n toets. Thans bevatten, naast de ABW/RWW, ook de Toeslagenwet (TW) van 1987 en de IOAW/IOAZ (1987) een PMT<sup>3</sup>. Men wordt derhalve vaker geconfronteerd met een PMT in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Ten tweede is in 1987 het uitkeringspercentage in de verschillende werknemersverzekeringen verlaagd van 80 naar 70, waardoor men eerder op de TW is aangewezen. Ten derde is het aantal (langdurig) werklozen en arbeidsongeschikten na 1977 sterk toegenomen. Het gevolg hiervan is dat meer mensen een beroep zijn gaan doen op een uitkering met een PMT.

### Participatiegraad en PMT

Een mogelijk gevolg van de PMT is dat er een tweedeling ontstaat tussen enerzijds steeds meer huishoudens waarin beide partners betaalde arbeid verrichten en anderzijds steeds meer huishoudens waarin geen van beide partners betaalde arbeid verrichten.

**Tabel 2. Participatiegraad van vrouwen, naar arbeids- en uitkeringspositie van man, 1977-1989<sup>a</sup>**

	Man werkt geen recht PMT	Man werkt niet geen recht PMT	wel recht PMT
	1977	29	25
1981	35	28	28
1985	38	26	27
1989	43	30	29

a. Gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd vrouw en leeftijd jongste kind.

Bron: CBS: WBO 1977/78, WBO 1981, WBO 1985/1986, WBO 1989/90.

In tabel 1 zien we inderdaad een toename van zowel het aandeel tweeverdieners (van 25% naar 37% tussen 1977 en 1989) als het aandeel niet participerende huishoudens (van 8% naar 15%). De toename in het percentage niet participerende huishoudens lijkt te wijzen op een effect van de PMT. Hierbij moet echter aangetekend worden dat niet al deze huishoudens geconfronteerd worden met een PMT. Immers, niet alle werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bevatten een dergelijke toets.

Voor een goed zicht op de ontwikkeling in de participatiegraad van vrouwen die te maken hebben met een PMT, worden de man/vrouw-paren in drie groepen gesplitst, namelijk:

- paren waarbij de *man betaalde arbeid* verricht en om die reden *geen PMT-uitkering* heeft;
- paren waarbij de *man geen betaalde arbeid* verricht, maar toch *geen* recht kan doen gelden op een *PMT-uitkering*;
- paren waarbij de *man geen betaalde arbeid* verricht en *wel* recht kan doen gelden op een *PMT-uitkering*.

In tabel 2 hebben we voor deze drie groepen de ontwikkeling in de participatiegraad van de vrouwen gepresenteerd. Hierbij is gecorrigeerd voor verschillen tussen de groepen en tussen de jaren met betrekking tot zowel de leeftijd van de vrouw als de leeftijd van het jongste, thuiswonende kind. Dit zijn, naast de opleiding van de vrouw, kenmerken die sterk samenhangen met de arbeidsparticipatie van vrouwen<sup>4</sup>. Deze correcties zijn noodzakelijk omdat de drie groepen duidelijke verschillen vertonen met betrekking tot deze kenmerken.

Tabel 2 laat zien dat de (gecorrigeerde) participatiegraad van vrouwen waarvan de man betaalde arbeid verricht, tussen 1977 en 1989 gestegen is van 29 naar 43%. De ontwikkeling in de (gecorrigeerde) participatiegraad in de andere twee groepen blijft hier duidelijk bij achter. Het achterblijven van de participatiegraad in de groep waar de PMT in het geding is (zie de derde kolom van de tabel), zou verklaard kunnen worden door de PMT. Echter, in de groep waar de man geen betaalde arbeid verricht maar de

3. IOAW/Z staat voor Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers/Zelfstandigen. De TW is de opvolger van de in 1983 geïntroduceerde PMT in de verschillende werknemersverzekeringen. De bedoeling van deze wet is om WW-ers, WAO-ers en ZW-ers, waarvan het huishoudinkomen (exclusief toeslag) onder het sociaal minimum ligt, een inkomen op het sociaal minimum te garanderen. Vóór 1983 werd het minimum individueel gegarandeerd, dat wil zeggen dat werd aangevuld tot het sociaal minimum ongeacht de inkomsten van een eventuele partner. In dit artikel wordt verder geen aandacht geschonken aan de PMT die sinds 1987 in de Algemene Ouderdomswet (AOW) is opgenomen. In het in de auteursnoot genoemde rapport wordt hier wel op ingegaan.

4. Er is niet gecorrigeerd voor verschillen in opleiding, omdat voor 1977 geen opleidingsgegevens bekend zijn. Correcties voor opleiding zijn wel uitgevoerd voor de drie andere jaren. Nadat eenmaal voor de leeftijd van de vrouw en leeftijd van het jongste kind gecorrigeerd was, veranderde de participatiegraad vrijwel niet meer als ook nog voor opleiding werd gecorrigeerd.

PMT niet in het geding is (zie tweede kolom van de tabel), blijft de participatiegraad nauwelijks minder achter. Naast een eventuele invloed van de PMT lijkt ook het al dan niet werkzaam zijn van de man van invloed op de participatie van de vrouw.

### Afschaffing van de PMT

Met behulp van een arbeidsaanbodmodel zijn voor een viertal groepen simulaties uitgevoerd om het effect van afschaffing van de PMT op de participatiegraad van vrouwen te schatten<sup>5</sup>. Bij elk van de vier groepen is een PMT in het geding. Eén groep betreft een dwarsdoorsnede van vrouwen waarvan de man recht kan doen gelden op een PMT-uitkering (RWW of WAO+TW of WW+TW)<sup>6</sup>. Zowel vrouwen die al langere tijd te maken hebben met een PMT als vrouwen die daar pas sinds kort mee te maken hebben, behoren tot deze groep. De andere groepen worden gevormd door vrouwen, waarvan de man pas recentelijk recht kan doen gelden op een PMT-uitkering (wederom RWW of WAO+TW of WW+TW).

De afschaffing van de PMT is op twee manieren gesimuleerd. Ten eerste zijn simulaties verricht waarbij de PMT uit de uitkering wordt gehaald, dat wil zeggen dat het inkomen van de man aangevuld wordt tot het sociaal minimum voor een (echt)paar, ongeacht het inkomen van de vrouw. Ten tweede zijn simulaties verricht waarbij naast het verwijderen van de PMT uit de uitkering ook de uitkering verlaagd wordt, dat wil zeggen dat de TW-uitkering komt te vervallen en de RWW verlaagd wordt tot maximaal 70% van het sociaal minimum. De consequentie van deze laatste simulatie is dat als de vrouw geen eigen inkomsten heeft, het totale huishoudinkomen onder het sociaal minimum komt te liggen.

Uit het arbeidsaanbodmodel blijkt dat voor elk van de vier groepen geldt dat naarmate de materiële opbrengsten van de arbeidsparticipatie van de vrouw voor het huishouden kleiner zijn, de kans kleiner is dat zij participeert op de arbeidsmarkt. Niet in alle groepen echter troffen wij significante verbanden aan. Afschaffing van de PMT betekent dat de materiële opbrengsten voor het huishouden bij arbeidsparticipatie van de vrouw hoger (kunnen) worden. Uit de simulaties kan worden geconcludeerd dat de arbeidsparticipatie van vrouwen zal stijgen indien de PMT wordt afgeschaft. Dit geldt bij elk van de vier groepen en ongeacht of afschaffing van de PMT wel of niet gepaard gaat met afschaffing (TW) c.q. verlaging van de uitkering (RWW).

Deze resultaten zijn echter mede afhankelijk van de beperkingen die voortvloeien uit het gehanteerde model en de gehanteerde data. Over de sterkte van de geconstateerde stijging van de participatiegraad van vrouwen kan, gezien deze beperkingen, geen definitieve uitspraak worden gedaan.

### PMT en veranderingen in arbeidspositie

Bij het arbeidsaanbodmodel en de daaruit voortvloeiende simulaties is gebruik gemaakt van gegevens van één meetmoment (cross-sectioneel). Er worden derhalve geen daadwerkelijke veranderingen in de ar-

beidspositie van vrouwen waargenomen. Dat is wel gebeurd in een ander deel van het onderzoek, waarbij huishoudens die recentelijk te maken hebben gekregen met een PMT-uitkering drie jaar gevolgd zijn (longitudinaal). De centrale vraag hierbij is in welke mate de vrouw haar arbeidspositie heeft veranderd als gevolg van de overgang van de man naar een PMT-uitkering. Dit is voor drie verschillende PMT-uitkeringsgroepen bekeken, namelijk een RWW-groep, een WAO+TW-groep en een WW+TW-groep.

Kijken we naar de ontwikkeling van de participatiegraad van de vrouwen in de drie groepen, dan zien we bij elk van de drie groepen een stijging: op het eind van de drie jaar participeren in elk van de drie groepen meer vrouwen dan aan het begin. Vergeleken met de stijging van de algemene participatiegraad van vrouwen is de stijging niet onaanzienlijk. Op het eerste gezicht is er (op geaggregeerd niveau) geen invloed van de PMT op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Nu is de ontwikkeling in de participatiegraad het saldo van in- en uitstroom op de arbeidsmarkt. Beide facetten zijn nader onderzocht. Ten aanzien van het niveau van in- en uitstroom blijken er geen verschillen te bestaan tussen de drie groepen: in de onderzochte periode (gemiddeld tot één jaar ná het van kracht worden van de PMT) blijkt de PMT niet te leiden tot een verhoogde uitstroom en/of verlaagde instroom van vrouwen. Wel blijken er tussen de drie uitkeringsgroepen verschillen te bestaan naargelang de hoogte van het bedrag dat aan de PMT wordt onderworpen. Zowel bij de RWW- als de WAO-groep is de kans op uitstroom hoger en de kans op instroom lager, naarmate het bedrag dat aan de toets wordt onderworpen hoger is. In tegenstelling tot de bevindingen bij de RWW- en WAO-groep is geen effect van het middelengetoetst bedrag gevonden bij de WW-groep. Integendeel, naarmate dit bedrag bij de WW-groep hoger is, is de kans op uitstroom van de vrouw lager en de kans op instroom hoger. Het heeft er alle schijn van dat deze groep vrouwen vooralsnog niet of nauwelijks reageert op de PMT. Gezien het feit dat de man pas recentelijk in de WW terecht is gekomen, is het mogelijk dat de WW-periode slechts als tijdelijk beschouwd wordt en dat de PMT voor de vrouw nog geen aanleiding vormt om haar arbeidsmarktpositie te veranderen.

### Discussie

In dit artikel is op verschillende manieren gekeken naar de relatie tussen een PMT-uitkering van de man en de arbeidsparticipatie van de vrouw. Enerzijds

5. Indien beleidsmaatregelen genomen worden die betrekking hebben op de arbeids- en inkomensverdeling over personen in huishoudens, moet ervan uitgegaan worden dat die beleidsmaatregelen gedragsreacties kunnen oproepen. De analyse van gedragsreacties dient daarom onderdeel uit te maken van het analyseren van de gevolgen van veranderingen in de inkomenssfeer, zoals de afschaffing van de partnermiddelenstoets.

6. Ook hier wordt met "recht kan doen gelden" bedoeld dat de man gezien zijn eigen inkomen recht heeft op een PMT-uitkering.

zien we dat de participatiegraad van vrouwen die geconfronteerd worden met een PMT na 1977 is achtergebleven bij de algemene stijging van de participatiegraad van vrouwen. Anderzijds blijft de stijging in de participatiegraad van vrouwen, waarvan de vrouw recentelijk geconfronteerd is met een PMT-uitkering, niet achter bij de algemene stijging van de participatiegraad van vrouwen. Dit geldt voor alle drie onderzochte uitkeringsgroepen.

Blijkbaar is er een verschil tussen de effecten op korte en lange termijn. Op de korte termijn zien we (op macroniveau) geen daling van de participatiegraad. Dit hoeft niet te komen doordat een effect van de PMT ontbreekt, maar kan het gevolg zijn van verschillende factoren die het effect van een PMT-uitkering teniet kunnen doen<sup>7</sup>. Op de lange termijn kan het effect van deze factoren in sterkte afnemen: naarmate de uitkerings situatie van de man langer voortduurt, blijkt de participatiegraad van vrouwen die met een PMT geconfronteerd worden dan ook lager. Kijken we bij voorbeeld naar de participatiegraad van vrouwen in de verschillende groepen die geanalyseerd zijn dan komt een duidelijk verband naar voren met de uitkeringsduur. De participatiegraad van vrouwen waarvan de man de vorige maand is ingestroomd in de WW/TW bedraagt 45%. Bij vrouwen van mannen die uit de WW/TW stromen vanwege het bereiken van de maximale duur van de WW-uitkering is de participatiegraad daarentegen 32%. Kijken we naar de participatiegraad van vrouwen waarvan de man (gemiddeld) langere tijd recht heeft op een RWW-uitkering, dan bedraagt de participatiegraad 22%<sup>8</sup>. Bij WAO-ers zien we een zelfde beeld: de participatiegraad van vrouwen waarvan de man recentelijk in de WAO/TW ingestroomd is bedraagt 43%, terwijl de participatiegraad 29% bedraagt als de man (gemiddeld) langere tijd recht heeft op een WAO/TW-uitkering<sup>9</sup>.

Ondanks de toenemende participatiegraad van vrouwen zien we dat bij de vrouwen die geconfronteerd worden met een PMT-uitkering van de man de participatiegraad achterblijft (zie tabel 2). De vraag is nu in hoeverre de PMT verantwoordelijk gesteld kan worden voor het achterblijven van de participatiegraad van deze groep vrouwen en daarmee voor een toenemende tweedeling tussen tweeverdieners en niet participerende huishoudens. Het onderzoek heeft geen uitsluitsel kunnen geven over de mate van invloed van de PMT. Er zijn namelijk enkele alternatieve verklaringen voor de lagere participatiegraad van vrouwen die te maken hebben met een PMT-uitkering. Ten eerste is dat het al dan niet werkzaam zijn van de man. Tabel 2 laat zien dat de participatiegraad niet alleen achterblijft voor vrouwen met een PMT-uitkeringsgerechtigde man, maar dat dit geldt voor alle vrouwen waarvan de man geen betaalde arbeid verricht. Ten tweede kan sprake zijn van een selectieproces. Het zijn met name kansarme mannen die langere tijd in een PMT-uitkerings situatie verblijven. Aangezien er een verband bestaat tussen de kansen op de arbeidsmarkt van de man en die van de vrouw, hebben vrouwen met een PMT-uitkeringsgerechtigde man ook een lagere kans om te participeren<sup>10</sup>. Ten derde kan juist de man reageren op de

PMT-uitkering. Het recht dat niet participerende mannen kunnen doen gelden op een PMT-uitkering, wordt alleen geëffectueerd als de vrouw onvoldoende inkomsten heeft. Heeft de vrouw geen inkomsten, dan zijn de materiële opbrengsten van het verrichten van betaalde arbeid door de man vanwege de korting op of het wegvallen van de uitkering betrekkelijk gering. Heeft de vrouw wel voldoende inkomsten, dan ontvangt de man geen PMT-uitkering en vormt een dergelijke uitkering geen belemmering voor de man om betaalde arbeid te verrichten. Mannen zullen derhalve eerder geneigd zijn om te participeren als de vrouw ook participeert. Het gevolg hiervan is dat op de lange termijn met name die mannen in aanmerking blijven komen voor een PMT-uitkering waarvan de vrouw niet participeert<sup>11</sup>. In het onderzoek zijn aanwijzingen gevonden dat hier inderdaad sprake van is.

Nader onderzoek met een langere observatieperiode dan de in dit onderzoek gehanteerde drie jaar zal meer duidelijkheid moeten verschaffen over het relatieve gewicht van de verschillende alternatieve verklaringen. Het wordt dan tevens duidelijk in hoeverre invoering van volledige individualisering in het sociale-zekerheidsstelsel, en daarmee afschaffing van de PMT, kan leiden tot een afname van de geconstateerde tweedeling tussen enerzijds tweeverdieners en anderzijds niet participerende huishoudens.

**A. Kersten**

**G.J.M. Jehoel-Gijsbers**

**L.A.H.M. Smit**

**J.J. Siegers**

**W. van Oorschot**

7. In het in voetnoot 1 genoemde rapport wordt nader op deze factoren ingegaan. Bij de WAO gaat het met name om de (min of meer) definitieve achteruitgang van het huishoudinkomen. Bij de RWW om het effect van anticipatie (de daling van de participatiegraad heeft zich eerder al voltrokken) en bij de WW is de verwachte tijdelijkheid van de werkloosheidsituatie van de man een factor van betekenis.

8. De vermelde percentages hebben weliswaar betrekking op verschillende groepen vrouwen, maar de verschillen kunnen niet verklaard worden uit verschillen in opleiding en leeftijd.

9. Ook nu hebben de percentages betrekking op verschillende groepen vrouwen.

10. Zie onder andere: C.I.J.N. Henkens, G. Kraaijkamp en J.J. Siegers, Married couples and their labour market status. A study of the relationship between the labour market status of partners, *European Sociological Review*, mei 1993, blz. 67-78.

11. Millar spreekt in dit verband van het negatief beïnvloeden van elkaars participatie door de man en de vrouw. (J. Millar, Barriers to equal treatment and equal outcome: means testing and unemployment, in: *Equal treatment in social security*, Studies and Research nr. 27, International Social Security Association, Genève, 1988).