

# Rechtvaardigheid of individualisering

*Generiek beleid versterkt individualisering, maar wordt niet altijd rechtvaardig gevonden. Specifiek beleid kan nauwkeuriger herverdelen, maar gaat ten koste van de privacy.*

A.L. Bovenberg en B. Jacobs\*

Beleidsmakers zijn druk doende om voorstellen te analyseren in de sfeer van fiscaliteit en sociale zekerheid om zowel de armoedeval te bestrijden als ruimte te bieden voor individualisering, keuzevrijheid en emancipatie. Zo pakt het nieuwe belastingplan de armoedeval aan met een forse, generieke arbeidskorting voor iedereen. Vaak wordt geopperd om inkomensafhankelijke regelingen te vervangen door generieke regelingen<sup>1</sup>. Daarnaast wordt soms voorgesteld om regelingen die nu nog gebaseerd zijn op huishoudinkomen, zoals de meeste inkomensafhankelijke regelingen en de bijstand, te individualiseren. Een nog verdergaande stap is om de bijstand te vervangen door een individueel basisinkomen dat ook verstrekt wordt aan degenen die niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. In deze bijdrage betogen wij dat er fundamentele bezwaren kleven aan generiek beleid.

## Identificatie pechvogels

Gebrekkige informatie over draagkracht is de fundamentele oorzaak van het dilemma tussen armoedebestrijding en het voorkomen van de armoedeval. De over-

heid weet niet precies wie pechvogels en wie geluksvogels zijn, maar moet zich baseren op gebrekkige informatie over de verdiencapaciteit van mensen, zoals het inkomen. Het inkomen hangt met draagkracht samen, maar weer spiegelt het niet perfect. Zo kan men weinig verdienen omdat men er voor kiest weinig te werken. In plaats van de afhankelijkheid van het noodlot is men dan zelf verantwoordelijk voor een laag inkomen. Door het voor geluksvogels aantrekkelijk te maken zich voor te doen als pechvogels, tasten herverdelende regelingen het productieve vermogen aan.

De marginale druk speelt terecht een belangrijke rol in de discussie over de armoedeval omdat het de arbeidsparticipatie en de opbouw van menselijk kapitaal ontmoedigt. Daar staat tegenover dat armoedebestrijding onontkoombaar hoge marginale tarieven vereist. Immers, om een lage gemiddelde druk, dat wil zeggen een voldoende hoog netto inkomen, voor de laagste inkomens te realiseren, moet een hoog marginaal tarief ervoor zorgen dat de gemiddelde druk stijgt met het inkomen<sup>2</sup>. Hoge marginale tarieven zijn dus de keerzijde van de medaille van armoedebestrijding.

## Generiek beleid

De inzet op generiek beleid voor de midden- en hoge inkomens is te verdedigen omdat de noodzaak van grootscheepse inkomensnivellering binnen deze groepen vermindert. Ongelijke uitkomsten van het economisch proces zijn steeds meer het gevolg van bewuste keuzes en dus de eigen verantwoordelijkheid van mensen met diverse voorkeuren. Daar komt bij dat individuen tegenvallers steeds beter zelf kunnen opvangen via de kapitaal- en verzekeringsmarkten. Volgens het Centraal Planbureau en het Sociaal

en Cultureel Planbureau is er bij meer dan tachtig procent van de bevolking geen sprake meer van welke achterstand dan ook<sup>3</sup>.

Een ander argument voor generiek beleid is dat bestaande indicatoren voor armoede minder informatief worden, waardoor de kosten van herverdeling stijgen. Meer diversiteit in samenlevingsvormen en levensloop verminderen de samenhang tussen draagkracht en eenvoudige benaderingen daarvan, zoals het individuele inkomen. Zo hoeft een laag inkomen niet noodzakelijkerwijze te duiden op een gebrek aan menselijk kapitaal. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een student met een bijbaan of iemand die tijdelijk het arbeidsproces verlaat, terwijl de partner het geld binnenbrengt. Verder beschikken individuen over meer mogelijkheden om hun gedrag aan te passen aan herverdelende regelingen door een flexiblere arbeidsmarkt en een internationaliserende economie waarin (hooggeschoolde) arbeid en kapitaal mobieler worden. Een ander voordeel van generiek beleid is dat het de bureaucratie en de aanslag op privacy kan verminderen. Er wordt immers minder gebruik gemaakt van specifieke regelingen die veel informatie vereisen.

## Kansarme groepen

Alhoewel overheidsinterventies voor een grote middenklasse minder noodzakelijk zijn, blijft er een belangrijke publieke verantwoordelijkheid voor de groep achterblijvers, die zo'n vijftien procent

1. Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, 2000.
2. A.B. Atkinson, *Public economics in action. the basic income/flat tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
3. CPB/SCP, *Trends, dilemma's en beleid, essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000, blz. 25.

\* Bovenberg is hoogleraar algemene economie aan de KUB en verbonden aan Ocfab. Jacobs is verbonden aan de UvA/Scholar, de KUB, en het CPB.

van de bevolking vormen. Deze kansarmen beschikken over onvoldoende hulpbronnen en zitten vaak gevangen in de armoedeval. Voor de bestrijding van de armoedeval wordt generiek beleid ook vaak als oplossing aangeprezen. Generiek beleid ter bestrijding van de achterstanden van kansarme groepen kent echter een aantal fundamentele bezwaren.

Generiek beleid benut weinig informatie over de verdien capaciteit van mensen zodat regelingen minder goed worden toegespitst op de specifieke kenmerken van kwetsbare doelgroepen. De gebrekkiger informatie over draagkracht verslechtert de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Immers, onder generieke regelingen profiteren niet alleen de allerzwaksten maar ook een groter aantal gelukvogels van armoedebestrijding, zodat de regelingen per saldo duurder worden.

#### *Politieke risico's*

Bij inzet op meer generiek beleid is een hogere belastingdruk onontkoombaar om de zwaksten toch te kunnen blijven beschermen. De hogere belastingdruk ontmoedigt de arbeidsparticipatie. Deze 'linkse' oplossing van een hogere belastingdruk trekt bovendien een zware wissel op fiscale solidariteit van de meer gefortuinerden. Het politieke risico dreigt dan ook dat de sterksten niet meer solidair willen zijn met de zwaksten. Dat geldt zeker als blijkt dat een groot aantal mensen van de regelingen profiteert die niet tot de allerzwakste groepen behoren. Zo verwordt de 'linkse' oplossing al snel tot een 'rechtse' oplossing waarbij de armoedeval wordt bestreden door minder aan armoedebestrijding te doen.

Soms wordt daarentegen betoogd dat het politieke draagvlak voor het tegengaan van armoede alleen behouden kan worden door ook de middenklasse te laten profiteren van regelingen gericht op armoedebestrijding. Specifiek beleid gericht op kansarme groepen zou op onvoldoende

politieke steun kan rekenen: *benefits aimed at the poor result in poor benefits*. De vraag is echter of een grote, heterogene middenklasse zich nog in een collectief keurslijf laat persen dat niet inspeelt op individuele behoeften.

#### **Specifiek beleid gevraagd**

Alleen door additionele informatie te gebruiken en specifiek beleid te voeren kunnen zowel de doelmatigheid als de rechtvaardigheid worden gediend. Dan kan de armoedeval worden aangepakt zonder dat kwetsbare groepen het slachtoffer worden. Welke informatie kan, naast informatie over het individuele inkomen, worden benut om gericht te herverdelen?

#### *Ouderen*

De werkloosheid en lage arbeidsparticipatie zijn steeds meer geconcentreerd bij een harde kern van kwetsbare groepen zoals ouderen, WAO-ers, allochtonen en laaggeschoolden. Ouderen worden ontmoedigd te participeren door bovenwettelijke aanvullingen van de WW, WAO, pensioen en ziekte-wet, subsidies voor vervroegde uitredingsregelingen en een beperkte sollicitatieplicht. Het aandeel van oudere werklozen in het werklozenbestand neemt dan ook voortdurend toe. Deze groep kan effectiever worden bereikt door het voeren van specifiek beleid in de sfeer van de pensioenen en sociale zekerheid dan door generieke fiscale prikkels waarvan alle werknemers profiteren.

#### *Allochtonen en laaggeschoolden*

Ook voor laaggeschoolden en allochtonen bieden directere instrumenten dan fiscale prikkels meer soelaas voor het fundamenteel aanpakken van de armoedeval. Allochtonen en laaggeschoolden zitten gevangen in de armoedeval doordat ze het menselijk kapitaal ontberen om op de arbeidsmarkt in hun eigen onderhoud te voorzien. De koninklijke weg voor het wegwerken van de armoedeval is het vergroten van de

kansen van deze groepen op de arbeidsmarkt door meer nadruk te leggen op de vergaring en onderhoud van menselijk kapitaal. Het fiscale systeem kan het onvermogen van een onvoldoende activerende sociale zekerheid niet corrigeren. Daarvoor zijn verdergaande hervormingen in de bijstand en sociale zekerheid onontkoombaar.

Door het verder budgetteren van de bijstand kunnen gemeenten bijvoorbeeld geprikkeld worden om meer te doen voor het activeren van bijstandsgerechtigden, bijvoorbeeld door een andere vormgeving van gemeentelijke regelingen en de bijzondere bijstand. Gemeenten hebben met de bijzondere bijstand de fiscale prikkels om de afstand tussen werk en uitkering te vergroten om zeep geholpen. In plaats van fiscale kunstgrepen toe te passen is het beter de gemeenten met hun verantwoordelijkheid, ook die in financiële zin, te confronteren.

#### **Fiscale instrumenten**

Wat betreft de fiscale instrumenten kunnen hogere specifieke heffingskortingen worden ingezet voor bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld ouderen en huishoudens met kinderen. Het gaat om het vinden van eenvoudig te bepalen maar moeilijk te beïnvloeden kenmerken die goed gecorreleerd zijn met verdien capaciteit en behoeften<sup>4</sup>. Verder kan de arbeidskorting beter gericht worden op degenen die gevangen zitten in de zwaarste armoedevallen door deze korting af te bouwen met het inkomen. Via een dergelijke 'earned income tax credit' (eitc) wordt de marginale wig verschoven van de onderkant naar hogerop in het loongebouw. Hogere marginale tarieven voor de lagere middeninkomens zijn de onvermijdelijke prijs die betaald moet worden voor armoedebestrijding. De doel-

4. Zie ook J. Hartog, E.J.S. Plug en B.M.S. van Praag, Een droomtax op inspanning, *ESB*, 6 april 2001, blz. 308-311.

matigheidskosten daarvan zijn relatief groot als er veel mensen geconfronteerd worden met hogere marginale tarieven. Naarmate de inkomensverschillen groter worden en zich ook aan de onderkant relatief meer individuen bevinden, gaat echter ook hier het 'smoothing principle' op: beter twee kleinere verstoringen in het gehele loongebouw dan één grote verstoring aan de onderkant.

Naast het persoonlijk inkomen levert het huishoudinkomen belangrijke informatie over draagkracht. Samenwoners verlichten de druk op publieke herverdeling door elkaar binnen het huishouden te verzekeren. De sterkere arbeidsmarktpositie van vrouwen biedt daarvoor steeds meer mogelijkheden. Niet voor niets zijn de bijstand en de meeste inkomensafhankelijke regelingen gebaseerd op huishoud draagkracht.

#### *Arbeidskorting op huishoudniveau*

Men dient de sociale zekerheid en het belastingstelsel in samenhang te bezien. Daarom vereist een effectieve fiscale oplossing voor de armoedeval dat ook het belastingstelsel informatie benut over het huishoudinkomen door de arbeidskorting af te bouwen met het huishoudinkomen. Zo wordt de fiscale arbeidskorting gericht op degenen die, gezien hun lage huishoudinkomen, recht hebben op inkomensafhankelijke regelingen en de bijstand en daarom gevangen zitten in de zwaarste armoedeval. De besparingen in de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen zijn dan maximaal, omdat de prikkels om vanuit een uitkering aan het werk te gaan dan het sterkst worden vergroot. De arbeidskorting wordt zo een tweesnijdend zwaard: de

uitgelokte hogere arbeidsparticipatie genereert niet alleen hogere belastingopbrengsten maar resulteert ook in budgettaire besparingen op de inkomensafhankelijke regelingen en de bijstand.

#### **Emancipatie**

Sommigen vrezen negatieve consequenties van regelingen die gebaseerd zijn op het huishoudinkomen voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Partners van kostwinners die een beroep kunnen doen op inkomensafhankelijke regelingen – die zijn gebaseerd op huishoudinkomen – worden immers geconfronteerd met hogere marginale tarieven. Dit is echter een vrij beperkte groep waarvoor het, gezien de relatief geringe verdien capaciteit binnen het huishouden, ook zonder fiscale overwegingen onaantrekkelijk is om te participeren. Alleen forse generieke fiscale subsidies zouden deze groep prikkelen om toe te treden tot de arbeidsmarkt waardoor van een tweesnijdend zwaard geen sprake is. Voor de meeste partners voor wie arbeidsparticipatie een serieuze optie is, doet de kostwinner nauwelijks een beroep op de inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is dan zo'n dertig procent, zodat er geen sprake is van een forse armoedeval<sup>5</sup>.

Ook is een relativering op zijn plaats bij het belang dat vaak wordt gehecht aan fiscale prikkels bij het verklaren van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De Jonge en De Kam concluderen dat de marginale belastingdruk de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen niet kan verklaren. Het CPB deelt deze opvatting en meent dat andere factoren een belangrijke rol spelen: de conjunctuur, een flexibele arbeidsmarkt, de verruimde mogelijkheden voor kinderopvang, de structuur van de werkgelegenheid, het kindertal en het opleidingsniveau van vrouwen<sup>6</sup>.

Met generiek beleid voor specifieke doelstellingen dreigt ook hier rechtvaardigheid geofferd te wor-

den voor grotere doelmatigheid. Stimulering van de arbeidsparticipatie via generieke fiscale prikkels resulteert immers in grotere inkomensverschillen tussen enerzijds huishoudens met twee verdiens en anderzijds huishoudens met minder dan twee verdiens. De inkomensongelijkheid tussen deze groepen is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Verdergaande inkomensongelijkheid zet kansarme groepen die gevangen zitten in de armoedeval verder op achterstand omdat deze groepen grotendeels bestaan uit (vaak éénpersoons-)huishoudens met één potentiële verdiener. Fiscale prikkels ter bevordering van de emancipatie staan op gespannen voet met de bestrijding van de armoedeval. Het fiscale stelsel is dus opnieuw een ongericht instrument voor het realiseren van specifieke doelstellingen. Voor stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen is meer specifiek beleid nodig. Verbeteringen in met name de kinderopvang, bijvoorbeeld door betere marktwerking, en het flexibel kunnen combineren van zorg en werk zetten dan ook meer zoden aan de dijk<sup>7</sup>.

#### **Conclusies**

De afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid is onontkoombaar en spruit voort uit een gebrek aan informatie over wie zwakke en sterke schouders hebben. Generiek beleid vergroot de informatieproblemen die ten grondslag liggen aan het dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid en dreigt daarmee armoedebestrijding te offeren voor grotere doelmatigheid en privacy. De oplossing voor de armoedeval moet gezocht worden in specifiek beleid gericht op het doelmatig verzamelen van informatie over de achterblijvers. Alleen zo kan de armoedeval worden bestreden zonder de solidariteit met kansarme groepen op te offeren.

**Lans Bovenberg en Bas Jacobs**

5. Zie berekeningen van P. de Jonge en C.A. de Kam, *Wieg, wig en werk*, ESB, 20 oktober 2000, blz. 840-842.

6. Zie CPB, *Macro-economische verkenning 2001*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000, blz. 160-162.

7. Zie ook M.E.J. Schuit en S. Dobbelaars, *Meer marktwerking in de kinderopvang*, ESB, 2 juni 2000, blz. 452-455.