

Een Welvaartseconomische Analyse van Leefvormafhankelijke Belastingen^{*}

Bas Jacobs^{**}

1. Inleiding

De Nederlandse overheid discrimineert in de belastingen en sociale regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners), verschillende huishoudsamenstellingen (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden) en verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang).

De oorzaak voor de complexiteit van het stelsel is gelegen in het feit dat de verschillen tussen individuen meerdimensionaal van karakter geworden zijn. In een traditionele samenleving met voornamelijk kostwinnershuishoudens is een eendimensionale focus op het huishoudinkomen in de belastingen en sociale zekerheid wellicht nog een redelijke weerspiegeling van intrinsieke verschillen tussen huishoudens. Maar in recente decennia is de heterogeniteit tussen huishoudens explosief toegenomen. Het gerealiseerde arbeidsinkomen is maar een van die verschillen. Vrouwen zijn massaal de arbeidsmarkt opgegaan waardoor huishoudens substantieel zijn gaan verschillen in hun arbeidsverdeling tussen formele arbeid en huishoudproductie. De verschillen tussen huishoudens in het aantal gewerkte uren van zowel vrouwen als mannen nemen toe. Daarnaast is het krijgen van kinderen veel meer een bewuste keuze geworden. Opleidingsniveaus zijn sterk gestegen waardoor het krijgen van kinderen wordt uit- of afgesteld. Individuen hebben meerdere relaties gedurende waardoor ze vaak meerdere periodes in hun leven samenwonen of alleenstaand zijn. De overheid heeft geprobeerd op al deze veranderingen in te spelen met een steeds complexer wordend stelsel van belastingen en sociale zekerheidsregelingen.

In recente jaren is een debat ontstaan of de huidige arrangementen nog wel rechtvaardig zijn. Dit essay poogt op basis van de welvaarts- en optimale belastingtheorie helderheid te verschaffen over welke verschillen tussen huishoudens wel of juist geen aanleiding zouden moeten zijn om tot herverdeling van inkomen tussen verschillende huishoudtypes over te gaan. De maatschappelijke discussie spitst zich veelal toe op de inkomenseffecten van bepaalde regelingen. Maar deze focus miskent dat inkomensgelijkheid niet het einddoel, maar hooguit een middel kan zijn om welvaartsgelijkheid (in brede zin) realiseren. Daarnaast wordt in de maatschappelijke discussie onvoldoende rekening gehouden met verschillende gedragsreacties die altijd gepaard gaan met het herverdelen van inkomen. De centrale vraag van deze bijdrage is daarom in hoeverre verschillende regelingen onderbouwd kunnen worden op basis van zowel rechtvaardigheids- als doelmatigheidsargumenten.

Bij voorbaat moet gemeld worden dat dit essay moet worden gelezen als een analytische exercitie om de discussie over leefvormspecifieke belastingen in een

^{*} Essay ten behoeve van rondetafelgesprek Vaste Commissie voor Financiën, Tweede Kamer, 9 februari 2011.

^{**} Prof.dr. B. Jacobs. Hoogleraar Economie en Overheidsfinanciën. Vakgroep Algemene Economie, Faculteit der Economische Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam. Adres: Postbus 1738, 3000 DR, Rotterdam. Telefoon: 010 – 408 52 15. Fax: 010 – 408 9161. E-mail: bjacobs@ese.eur.nl. [Http://www.xs4all.nl/~jacobs73](http://www.xs4all.nl/~jacobs73).

breder welvaartstheoretisch raamwerk te plaatsen. Ik ben geen expert op het gebied van alle institutionele details omtrent de leefvormspecifieke regelingen in de sociale zekerheid, belastingen en toeslagen.

De opzet van dit essay is als volgt. Sectie 2 legt de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid uit. Sectie 3 staat stil bij de vraag of belastingen en sociale regelingen op huishoudinkomen of individueel inkomen gebaseerd moeten worden. Sectie 4 analyseert herverdeling tussen éénverdieners en tweeverdieners. Sectie 5 bespreekt herverdeling van huishoudens zonder naar huishoudens met kinderen. Sectie 6 gaat over herverdeling tussen alleenstaanden en samenwonenden. Sectie 7 sluit af met een samenvatting en beleidsrelevante conclusies.

2. Herverdeling en de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid

Vertrekpunt van dit essay is de welvaartstheorie. Het doel van het economisch beleid is om de maatschappelijke welvaart zo hoog mogelijk te maken. De maatschappelijke welvaart is gebaseerd op de individuele welvaartsbeleving van alle individuen in de samenleving. Individuen ontlene welvaart aan alle voor hen relevante schaarse goederen, zoals consumptie en vrije tijd, maar ook het nut ontleend aan zorgtaken en het hebben van een partner of kinderen. Het welvaartsbegrip is dus breed; het omvat meer dan alleen geld. De welvaartsanalyse is ten principale individualistisch van aard. (Dat impliceert overigens niet dat daarmee ook alle overheidsregelingen geïndividualiseerd dienen te worden.) De overheid kan een voorkeur voor welvaartsgelijkheid tot uitdrukking brengen door een groter gewicht toe te kennen aan individuen met een lagere welvaart dan aan individuen met een hogere welvaart.

De primaire bron van ongelijkheid is dat individuen verschillen in hun verdien capaciteit: hun vermogen om inkomen te vergaren via formeel werk, maar ook in hun voorkeuren om in een bepaalde huishoudvorm te leven. In beginsel ga ik in het hiernavolgende ervan uit dat verdien capaciteit de bron van welvaartsongelijkheid is. Later sta ik uitvoerig stil bij verschillende voorkeuren voor samenlevingsvormen die eveneens in verschillen in welvaart resulteren. De verdien capaciteit van individuen kan verschillen door verschillen in aanleg, opleiding, ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. De belangrijkste taak van het stelsel van belastingen en sociale zekerheid is het verkleinen van de verschillen in inkomen door verschillen in verdien capaciteit van individuen.

Het loon per gewerkt uur is een goede benadering van de verdien capaciteit van een individu. Het verdientalent bepaalt het potentiële arbeidsinkomen: het inkomen dat op de markt kan worden verdiend als alle beschikbare tijd aan formele arbeid zou worden besteed. Door deze verschillen in verdien capaciteit ontstaan welvaartsverschillen. Bij dezelfde opgeofferde vrije tijd, dus bij dezelfde arbeidsinzet, zal het individu met een hogere verdien capaciteit een hogere materiële welvaart realiseren. Het ligt daarom in de rede om inkomen her te verdelen van hoge naar lage inkomensgroepen om zo te corrigeren voor het verschil in verdien capaciteit – gegeven dat deze individuen in andere opzichten gelijk zijn. Herverdeling van inkomen moet in beginsel zoveel mogelijk worden gebaseerd op basis van dit verdientalent (cf. Tinbergen (1970)'s talentenbelasting). Maar in de praktijk is een belasting op verdien capaciteit niet goed vorm te geven omdat de overheid het verdientalent (en dus het potentiële inkomen) niet kan waarnemen (Mirrlees, 1971).

Het gerealiseerde arbeidsinkomen is de belangrijkste maatstaf waarop inkomensherverdeling via de belastingen, toeslagen en uitkeringen plaats vindt. Echter, herverdeling van gerealiseerd arbeidsinkomen zorgt niet alleen voor inkomensherverdeling van mensen met een hoge naar lage verdiencapaciteit, maar ook van inkomensherverdeling van mensen die veel werken naar mensen die weinig werken. Het onvermijdelijke gevolg is dat er minder formele arbeid wordt aangeboden dan maatschappelijk gezien wenselijk is en er welvaartsverliezen ontstaan. Jacobs (2008) schat dat die welvaartsverliezen zo'n 50 cent zijn voor de laatste euro die wordt herverdeeld en gemiddeld zo'n 10-15 over per herverdeelde euro. Als de herverdeling binnen het belastingstelsel optimaal wordt georganiseerd, dan moeten de marginale kosten van herverdeling gelijk zijn aan de marginale opbrengsten van herverdeling. Die opbrengst bestaat uit een kleinere welvaartsongelijkheid. De inschatting van die opbrengsten is een politieke afweging. Economen kunnen niet voorschrijven (en horen dat ook niet te doen) hoeveel er moet worden herverdeeld.

3. Individueel of huishoudinkomen?

Moet de overheid het individuele of het huishoudinkomen als grondslag nemen voor inkomensherverdeling? De overheid zelf hinkt op verschillende gedachten. In de volksverzekeringen (AOW, Anw, AWBZ, Zvw en Bijstand) en de toeslagen (zorg, huur) baseert de overheid zich op het huishoudinkomen als belangrijkste inkomensmaatstaf om herverdeling op te baseren. Echter, bij de werknemersverzekeringen (WW en WIA) baseert de overheid zich op het individuele inkomen, evenals in het belastingstelsel. Economisch gezien maakt het niet uit of iets 'belasting', 'toeslag' of 'uitkering' wordt genoemd. Het gaat uiteindelijk om de economische betekenis van alle institutionele arrangementen op de beschikbare inkomens van individuen en de expliciete of impliciete marginale tarieven die hiermee gepaard gaan en die vervolgens het economisch gedrag bepalen.

Individuen leven samen in diverse samenlevingsverbanden waarin herverdeling *tussen* deze individuen plaats vindt die welvaartsrelevant is. Deze herverdeling kan in materiële zin (bijvoorbeeld inkomen) maar ook in immateriële zin plaatsvinden (bijvoorbeeld zorg). Idealiter zou de overheid een volledig geïndividualiseerd belasting- en uitkeringstelsel kunnen vormgeven zolang ze kan corrigeren voor de overdrachten tussen individuen binnen het huishouden. Bijvoorbeeld, 'de vrouw van de tandarts' zou – gezien hoge overdrachten van haar echtgenoot – op weinig inkomensondersteuning moeten kunnen rekenen in een geïndividualiseerd belastingstelsel; haar welvaart is groter dan de vrouw van een kostwinner met een minimuminkomen en dus minder overdrachten van haar partner ontvangt. Voorwaarde voor een goed werkend individueel belastingstelsel is daarom dat de inkomensoverdrachten tussen leden van ieder huishouden als een bron van inkomen kunnen worden vastgesteld. De overheid kan deze overdrachten binnen huishoudens echter niet (goed) verifiëren, ook al omdat veel van deze overdrachten informeel zijn. In dat geval rest de overheid niets anders dan het huishoudinkomen, naast het individuele inkomen, als maat voor behoeftigheid van de individuen binnen het

huishouden te nemen.¹ Herverdeling dient dan te geschieden op basis van zowel het individuele als het huishoudinkomen.

Echter, herverdeling van inkomen zorgt altijd voor minder prikkels om arbeid aan te bieden of meer uren te werken. De overheid moet dan de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid maken. Hoeveel verstoring in de arbeidsmarkt wordt getolereerd hangt af van de politieke waardering van inkomensherverdeling. Een linkse overheid is bereid om meer doelmatigheid op te offeren voor rechtvaardigheid dan een rechtse overheid.

Het verkleinen van de inkomensverschillen tussen individuen die grote netto overdrachten ontvangen van hun partner en de individuen die kleine netto overdrachten ontvangen van hun partner, vereist dat de belastingheffing deels wordt gebaseerd op huishoudinkomen. Echter, huishoudelementen in de regelingen waarop herverdeling wordt gebaseerd hebben tot gevolg dat de marginale druk hoger is als het huishoudinkomen toeneemt. Immers, naarmate een van de partners meer gaat verdienen, wordt de inkomensondersteuning op basis van het huishoudinkomen afgebouwd. De minst verdienende partner, meestal vrouwen, hebben daar het meeste last van aangezien hun arbeidsaanbod veel (!) sterker reageert op financiële prikkels dan dat van mannen, zie ook Blundell en MaCurdy (1999) en Meghir en Phillips (2010).

Alleen het volledig individualiseren van de belastingen, toeslagen en uitkeringen kan voorkomen dat marginale druk binnen het huishouden stijgt bij een inkomensstijging. Daardoor zijn er minder verstoringen in de arbeidsmarkt, omdat de minst verdienende partner (maar ook de meest verdienende partner) meer gaat werken. Echter, in dat geval worden ook veel regelingen uitgekeerd aan individuen, die gezien de overdrachten van hun partner, geen inkomensondersteuning van de overheid nodig hebben. Bij gelijkblijvende belastingopbrengsten wordt dan noodzakelijkerwijs minder ondersteuning gegeven aan individuen die juist weinig ondersteuning van hun partner krijgen. De onvermijdelijke consequentie van individualisering van de belastingen is daarom dat de herverdelende kracht van het belastingstelsel wordt ondergraven en er met meer inkomensongelijkheid genoeg moet worden genomen. Er bestaat een fundamenteel conflict tussen verdelende rechtvaardigheid en individualisering (Bovenberg en Jacobs, 2001).

Het is in het algemeen nooit welvaartsoptimaal om een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel te hebben of een belastingstelsel dat volledig is gebaseerd op huishoudinkomen zolang meerverdienende partners inkomen overdragen naar minder verdienende partners.

Een optimaal herverdelend belastingstelsel – dat gericht is op het herverdelen van inkomen van huishoudens met een hoge verdien capaciteit naar huishoudens met een lage verdien capaciteit – kent in het algemeen een niet-lineaire tariefstructuur (Mirrlees, 1971). De feitelijke effectieve marginale druk voor *werkenden* is in Nederland ruwweg vlak voor grote delen van de inkomensverdeling als rekening wordt gehouden met alle fiscale kortingen en toeslagen (Gielen et al., 2009), zie ook

¹ Als we mogen aannemen dat de leden van huishoudens altruïstisch zijn dan zal binnen het huishouden het grensnut van inkomen voor alle leden van het huishouden gelijk worden. Dit is het geval bij het ‘unitary’ model dat meestal wordt geanalyseerd in de economie.

figuur 1. Bij de zeer lage inkomensgroepen kan de marginale belastingdruk dalen door de infasering van de arbeidskorting, terwijl die in de richting van de hoge inkomensgroepen weer stijgt door de oplopende tariefstructuur in de inkomstenbelasting. Deze vormgeving van het belasting- en uitkeringstelsel kan conflicteren met een efficiënte allocatie van formele en informele arbeid binnen het huishouden.

Door sommigen wordt de oploep van marginale tarieven bij hogere inkomensgroepen als onwenselijk ervaren. Oplopende marginale tarieven geven prikkels om de arbeidstijd zo gelijk mogelijk te verdelen tussen partners in een huishouden. Ook diverse faciliteiten voor tweeverdieners doen dat via de arbeids- en combinatiekortingen. Deze verstoring zou kunnen impliceren dat eerste verdieners (lees: mannen) inefficiënt veel huishoudproductie/zorg doen terwijl tweede verdieners (lees: vrouwen) inefficiënt weinig huishoudproductie/zorg doen, aangezien eerste verdieners in het algemeen meer verdienen dan tweede verdieners en daardoor in de hogere belastingschijven vallen. Dit argument veronderstelt kennelijk dat eerste verdieners (lees: mannen) maatschappelijk inefficiënt veel huishoudproductie doen en tweede verdieners (lees: vrouwen) inefficiënt weinig. Het is denkbaar dat om niet-economische (emancipatie-)redenen enige correctie in de scheve verdeling van huishoudtaken tussen mannen en vrouwen gewenst kan zijn. Maar zelfs als een progressieve tariefstructuur inefficiënties in de verdeling huishoudtaken zou veroorzaken, dan nog is dit welvaartsoptimaal vanuit het perspectief van efficiënte herverdeling.

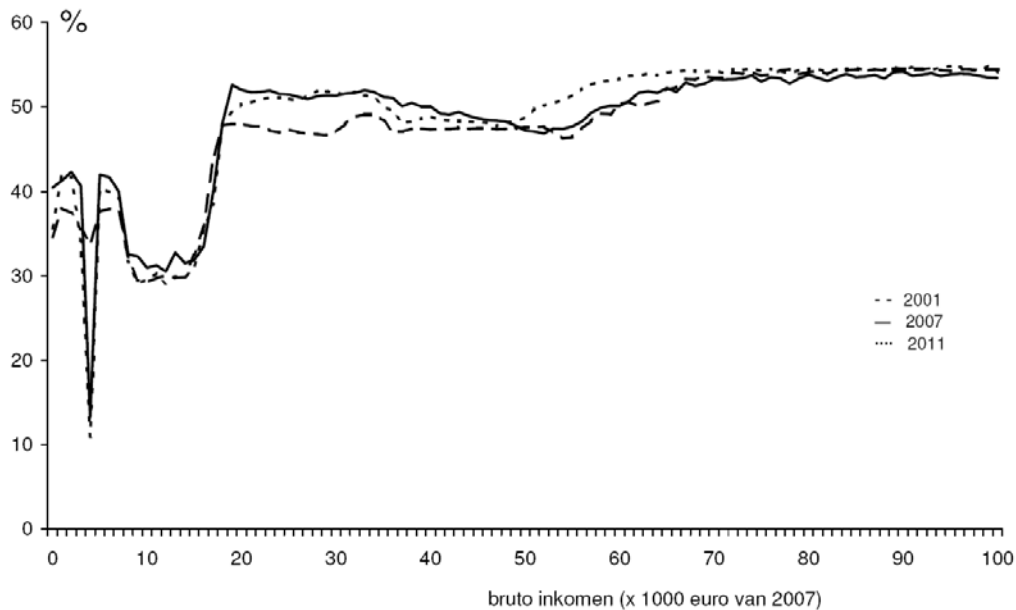
De overheid verstoort het arbeidsaanbod via de belastingheffing teneinde herverdeling van hoge naar lage inkomens tot stand te brengen. Vrouwen hebben een (veel) hogere arbeidsaanbodelasticiteit dan mannen. Het ramseyprincipe dicteert dat belastingen op elastische grondslagen lager zouden moeten zijn. De marginale belastingtarieven zouden dus lager voor vrouwen moeten zijn dan voor mannen. Zolang seksdiscriminatie in de belastingstructuur niet mogelijk is, zal de overheid een verstoring in de verdeling van huishoudtaken willen introduceren via een oplopende tariefstructuur zolang mannen de meest verdienende partner zijn. Op die manier kan de verstoring van het arbeidsaanbod van vrouwen binnen de beperken blijven. Dat is belangrijk om tegen de laagste maatschappelijke kosten inkomen van rijk naar arm her te verdelen (Boskin en Scheshinski, 1983).

Pleidooien voor een vlaktaks om deze verstoring op te heffen missen doel. Weliswaar wordt de allocatieverstoring binnen het huishouden opgeheven, maar de verstoring van de inkomstenbelasting in de arbeidsmarkt (veel) groter zolang de inkomensverhoudingen niet veranderen. Ten eerste worden vrouwen geconfronteerd met hogere marginale tarieven dan mannen aangezien het vlaktaks tarief (minimaal) een gemiddelde moet zijn van de huidige tarieven. De verstoring in het arbeidsaanbod van vrouwen wordt daarmee veel groter. De kleinere verstoring in het arbeidsaanbod van mannen kan dit niet compenseren aangezien mannen veel minder prijsgevoelig reageren op een tariefsverandering. Netto neemt de schade in de arbeidsmarkt toe (Jacobs, 2008).

Daarnaast is dat een vlaktaks een economisch veel minder efficiënt herverdelingsinstrument dan een niet-lineaire belasting. De overheid verliest namelijk mogelijkheden om de lage inkomensgroepen direct te bereiken zonder dat de hogere

inkomensgroepen daarvan profiteren. Daardoor zijn bij een vlaktaks veel hogere belastingtarieven nodig om dezelfde herverdeling te realiseren. Dezelfde herverdeling wordt dan met grotere maatschappelijke schade gerealiseerd. Als een vlaktaks wordt ingevoerd zonder een compensatie dan wordt de vermindering van de verstoring van taken binnen het huishouden bekocht met een veel grotere inkomensongelijkheid tussen rijke en arme huishoudens. Een vlaktaks moet daarom ten principale op economische gronden worden verworpen (Jacobs, 2008).

Figuur 5.4 Gemiddelde marginale druk naar brutoloon, 2001, 2007 en 2011



Bron: Gielen et al. (2009).

Ook bij een splitsingsstelsel in de belastingen wordt de allocatie van huishoud- en arbeidstaken niet langer verstoord aangezien beide partners met hetzelfde marginale tarief op formele arbeid worden geconfronteerd. Tegelijkertijd nemen ook hier de verstoringen in de arbeidsmarkt toe. Bij een splitsingsstelsel zal de inkomensongelijkheid gaan afnemen, aangezien de marginale druk voor de minst verdienende partner stijgt en van de meest verdienende partner daalt. Enerzijds zal daardoor meer inkomen worden herverdeeld van individuen met grote inkomensoverdrachten van partners naar individuen met kleine inkomensoverdrachten van partners. Anderzijds zullen de prikkels voor de minst verdienende partner om inkomen te vergaren afnemen, terwijl die voor de meest verdienende partner toenemen. Aangezien de minst verdienende partner gevoeliger reageert op een hoger marginaal tarief dan de meest verdienende partner, neemt de schade in de arbeidsmarkt ook door een splitsingsstelsel toe.

De conclusie is dan ook dat de overheid het belasting- en uitkeringsstelsel dient te baseren op zowel individueel en huishoudinkomen. Hoe sterk belastingheffing op individueel dan wel huishoudinkomen moet worden gebaseerd, hangt af van de schade in de arbeidsmarkt in het arbeidsaanbod van eerste en tweede verdiener, de verstoring van de tijdsallocatie binnen het huishouden, de waardering van inkomensherverdeling van arm naar rijk en de waardering van inkomensherverdeling

van individuen die hoge overdrachten ontvangen van partners naar individuen die lage overdrachten ontvangen van partners. De economische effecten zijn in beginsel te kwantificeren. Echter, de waardering van inkomensherverdeling is en blijft een politieke afweging.

4. Herverdeling van eenverdieners naar tweeverdieners?

In het huidige belastingstelsel vindt er herverdeling van inkomen plaats van eenverdienershuishoudens naar tweeverdienershuishoudens via de volledige heffingskorting voor de tweede verdiener, de arbeidskorting en eventueel de combinatiekorting (als er kinderen in het huishouden zijn). Als uitsluitend wordt gekeken naar het verdiende arbeidsinkomen binnen het huishouden kan deze richting van inkomen herverdelen als onrechtvaardig worden ervaren.

Een probleem in de maatschappelijke discussie is echter dat vrijwel nooit een breed welvaartsbegrip wordt gehanteerd waardoor vergelijkingen tussen één- en tweeverdieners mank kunnen gaan vanwege het negeren van de waarde van huishoudproductie/zorg en van genoten vrije tijd. Het huishouden met een lagere inzet van arbeidstijd geniet bij hetzelfde formele arbeidsinkomen een hogere welvaart omdat het een hoger inkomen in natura heeft uit vrije tijd en huishoudproductie. De vraag is dan of tweeverdieners inderdaad bevoordeeld worden ten opzichte van eenverdieners.

Ter illustratie, we beschouwen twee huishoudens met een man en een vrouw. Zowel man als vrouw hebben een potentieel arbeidsinkomen van 40.000 euro. Voor het gemak zien we af van belastingheffing – waarover hieronder meer. Beide huishoudens zijn dus in potentiële verdien capaciteit gelijk. Maar beide huishoudens maken verschillende keuzen ten aanzien van de arbeidsinzet. Laten we aannemen dat beide huishoudens naar beste idee ('optimaal') kiezen. Stel ook – om het punt te maken – dat beide huishoudens alleen maar de keuze hebben tussen full-time of helemaal niet werken.

In het eerste, 'traditionele' huishouden wordt besloten dat een van de partners niet gaat werken en zich toelegt op huishoudproductie. Dit huishouden heeft dan een formeel inkomen van 40.000 euro, maar ook een informeel inkomen, de waarde van de huishoudproductie en genoten vrije tijd, dat – als er optimaal wordt gekozen – in geld uitgedrukt minimaal 40.000 euro moet bedragen. Immers, als dat niet het geval zou zijn, dan zou de niet-werkende partner zijn gaan werken. Het totale inkomen, op de markt verdiend en in termen van huishoudproductie en meer vrije tijd bedraagt dan *minimaal* 80.000 euro. In het tweede, 'moderne' huishouden gaan beide partners full-time werken. De waarde van de huishoudproductie voor de tweede verdiener is dan kennelijk lager dan de waarde het inkomen uit werk. Het totale, formele plus informele, inkomen bedraagt 80.000 euro, want er wordt geen huishoudproductie gedaan en minder vrije tijd genoten dan in het traditionele huishouden.

Is er nu reden om inkomen her te verdelen van tweeverdieners naar eenverdieners? Het antwoord luidt in eerste instantie ontkennend. In het voorbeeld is het traditionele huishouden beter af – in brede welvaartstermen – dan het moderne huishouden. Herverdeling van tweeverdieners naar traditionele huishoudens is dan welvaartsverlagend. De reden is dat de verdien capaciteit van beide huishoudens niet

verschilt, alleen de bereidheid om formele arbeid aan te bieden. Die hangt uitsluitend af van de waardering van de opbrengsten van huishoudproductie ten opzichte van werken. Aangezien het traditionele huishouden 'efficiënter' is in huishoudproductie dan het moderne huishouden, is het traditionele huishouden beter af. Alleen herverdeling van 'traditionele' huishoudens naar 'moderne' huishoudens leidt dan tot grotere welvaarts gelijkheid. Met andere woorden, fiscale voordelen voor tweeverdienersgezinnen zijn dan maatschappelijk gewenst.

Bovenstaande voorbeeld nam aan dat huishoudens alleen verschilden in hun efficiëntie van huishoudproductie/vrije tijd. We kunnen het ook omdraaien: stel nu dat huishoudens een gelijke efficiëntie hebben in huishoudproductie/vrije tijd, maar verschillen in hun verdien capaciteit. (Equivalent is als de huishoudens verschillen in de (immateriële) kosten van formeel werk, bijvoorbeeld omdat dan zorg voor een ziek familielid wegvalt.) Stel dat de verdien capaciteit in het eerste huishouden voor de man 40.000 euro en vrouw 20.000 euro bedraagt, en in het tweede huishouden 40.000 euro voor beide partners.

Neem aan dat, indien de vrouw niet werkt, de waarde van huishoudproductie en vrije tijd in beide gevallen 30.000 euro bedraagt. In dat geval zien we in het eerste huishouden een traditioneel rollenpatroon ontstaan waarin alleen de man werkt en 40.000 euro verdient. De vrouw werkt niet want de waarde van huishoudproductie/vrije tijd is met 30.000 euro groter dan de waarde van formele arbeid van 20.000 euro. Het traditionele huishouden geniet een totaal (formeel plus informeel) inkomen van 70.000 euro. In het tweede huishouden zien we een modern rollenpatroon ontstaan waarin beide partners werken en 80.000 euro aan formeel inkomen genieten. Door de lagere totale verdien capaciteit is de totale welvaart in het traditionele huishouden lager dan in het moderne huishouden. In dat geval ligt herverdeling van inkomen van tweeverdieners naar éénverdieners wel in de rede. Ook dit is een logische uitkomst.

Het voorbeeld laat zien dat een eenzijdige focus op het genoten formele arbeidsinkomen tot verkeerde conclusies kan leiden. De vraag moet worden gesteld waarom huishoudens een verschillend arbeidsinkomen realiseren. Is dit omdat ze een andere voorkeur voor de verdeling van formele arbeidstijd hebben? Of is dit omdat er een andere verdien capaciteit in het huishouden aanwezig is? Dit zijn empirische vragen die zonder nader onderzoek niet zijn te beantwoorden. Het is niet zonder meer correct dat faciliteiten voor tweeverdieners altijd onrechtvaardig zijn. Goede argumenten bestaan om tweeverdieners te bevoordelen ten opzichte van eenverdieners om hen te compenseren voor de gemiste informele inkomsten uit huishoudproductie en vrije tijd. Anderzijds bestaan ook goede argumenten om tweeverdieners meer belasting te laten betalen dan eenverdieners als het zo is dat tweeverdienershuishoudens gemiddeld een hogere verdien capaciteit hebben dan eenverdienershuishoudens.

De zaak wordt gecompliceerder indien we belastingheffing introduceren. Formele arbeid wordt belast, terwijl huishoudproductie en vrije tijd onbelast zijn. Het gevolg is dat de huishoudens met de twee werkende partners er door belastingheffing op achteruit gaan ten opzichte van de huishoudens met alleen een kostwinner. Dat is het geval in beide voorbeelden. Huishoudens met twee werkenden brengen een groter deel van de belastingopbrengst op en zijn dus slechter af dan huishoudens met een

werkende partner. In het eerste voorbeeld waren de tweeverdieners al slechter af dan de eerste verdiener. Dat verschil wordt met de introductie van belastingheffing groter. In het tweede geval waren de tweeverdieners beter af dan de eenverdieners. In dat geval verkleint belastingheffing de verschillen. Dit is logisch; de enige reden om belasting op inkomen te heffen is dat we de verschillen in inkomen die het gevolg zijn van verschillen in verdien capaciteit willen verkleinen.

Als het zo is dat de huishoudens met hogere inkomens ook een gemiddeld hogere verdien capaciteit hebben, dan wil de overheid herverdelen van tweeverdieners naar eenverdieners. Het gevolg is dat de prikkels om een tweeverdienershuishouden te worden kleiner worden. De optimale participatiebelasting hangt van het inkomensverschil tussen twee en eenverdieners. Hoe groter het inkomensverschil tussen één- en tweeverdieners hoe meer de overheid de tweeverdieners wil belasten. Naarmate het huishoudinkomen stijgt, verliest de participatiebelasting aan herverdelende kracht. Het herverdelen van inkomen van twee naar éénverdieners verliest zijn waarde als de inkomensverschillen steeds kleiner worden, terwijl er wel schade is in de arbeidsmarkt. Het is daarom optimaal om dalende participatiebelastingen te hebben op tweede verdieners als het inkomen stijgt (Kleven et al., 2009).

In het algemeen is het daarnaast optimaal om de verstoringen in het arbeidsaanbod van de tweeverdiener te beperken door faciliteiten aan tweeverdieners aan te bieden, bijvoorbeeld door de (afbouw van) de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de combinatiekorting. Immers, tweeverdienershuishoudens bieden (per definitie) meer arbeid aan dan éénverdienershuishoudens. Door fiscale faciliteiten stijgen de prikkels om arbeid aan te bieden, maar wordt tegelijkertijd ook de herverdeling van tweeverdieners naar éénverdieners deels ongedaan gemaakt. In de huidige opzet van het belastingstelsel kan het zo zijn dat vanwege deze faciliteiten de belastingdruk op tweeverdienersgezinnen lager is dan op eenverdienersgezinnen met hetzelfde inkomen. Dat is volkomen arbitrair als alleen naar het huishoudinkomen wordt gekeken. Alleen een zeer hoge veronderstelde waarde van huishoudproductie in eenverdienershuishoudens zou deze verschillen met tweeverdienershuishoudens kunnen rechtvaardigen.

5. Herverdeling van voor huishoudens zonder naar huishoudens met kinderen?

Moeten huishoudens met kinderen worden ondersteund via de fiscus, of andere regelingen zoals die voor de kinderbijslag en kinderopvang? In Nederland krijgen huishoudens met kinderen forse voordelen ten opzichte van huishoudens zonder kinderen via de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Om te beoordelen of dit beleid rechtvaardig is, moet eerst weer een brede welvaartsanalyse worden gemaakt.

Stel, er zijn twee huishoudens, die in alle relevante kenmerken identiek zijn, zoals hun verdien capaciteit, de arbeidsverdeling binnen het huishouden en het aanbod van formele arbeid van beide partners. De huishoudens verschillen alleen in hun wens om kinderen te krijgen. Het ene huishouden besluit om kinderen te krijgen. Voor dit huishouden moet gelden dat de opbrengsten van kinderen in de vorm van een hoger levensgeluk groter zijn dan de kosten van het krijgen van kinderen (onvermijdelijke materiële kosten, maar ook de immateriële kosten, zoals verminderde sociale

contacten en de stress rond het spitsuur van het leven). Huishoudens die, bijvoorbeeld om religieuze redenen, bewust afzien van geboortebeperkende maatregelen, maken ook een keuze: hun *verwachte* opbrengsten van het krijgen van kinderen zijn hoger dan de verwachte kosten. Het andere huishouden daarentegen besluit om geen kinderen te nemen. Voor dit huishouden zijn de kosten van kinderen kennelijk groter dan de opbrengsten.

Het huishouden met kinderen heeft dus een hogere welvaart (gelijk aan opbrengsten minus de kosten van kinderen) ten opzichte van het huishouden zonder kinderen. Moet de wetgever dan discrimineren tussen deze twee huishoudens? Als ze inkomen herverdeelt van het huishouden *zonder* kinderen naar het huishouden *met* kinderen, herverdeelt de overheid inkomen in de verkeerde richting: van huishoudens die een lagere welvaart hebben naar huishoudens die een hogere welvaart hebben. Ondersteuning van huishoudens met kinderen ligt dan niet voor de hand. Echter, de veronderstelling dat de keuze om kinderen te krijgen volledig berust op een rationele afweging miskent waarschijnlijk (een deel van) de werkelijkheid. Daarom is het ook zinvol om de analyse te maken waarin mensen geen bewuste keuze maken om kinderen te krijgen.

Stel dat het lot bepaalt dat er in het ene huishouden kinderen worden geboren en in het andere huishouden niet. Dit kan een beschrijving van de werkelijkheid zijn voordat individuen toegang hadden tot geboortebeperkende maatregelen. Er zijn (hoge) kosten verbonden aan het opvoeden van kinderen in termen van tijd, geld en inzet. Daar staan ook opbrengsten tegenover in termen van een groter levensgeluk. Laten we aannemen dat de kosten van kinderen groter zijn dan de opbrengsten. In dat geval zijn de huishoudens met kinderen slechter af dan de huishoudens zonder kinderen en ligt herverdeling van huishoudens zonder kinderen naar huishoudens met kinderen in de rede. Echter, indien de huishoudens met kinderen beter af zouden zijn dan huishoudens zonder kinderen, komen we precies bij dezelfde conclusie uit als hierboven: het ondersteunen van huishoudens met kinderen impliceert herverdeling van inkomen in de verkeerde richting, namelijk van huishoudens die slechter af zijn naar huishoudens die beter af zijn in brede welvaartstermen.

Het kan ook zijn dat huishoudens met een lagere verdien capaciteit een grotere voorkeur hebben om meer kinderen te krijgen. In dat geval geeft de aanwezigheid van kinderen aanvullende informatie over de verdien capaciteit van huishoudens. Deze informatie zou moeten worden gebruikt om, in aanvulling op de inkomstenbelasting, inkomen her te verdelen. Het is inderdaad plausibel dat huishoudens met (meer) kinderen ook een lagere verdien capaciteit hebben. De grootste kostenpost van het opvoeden van kinderen is het gedeerde arbeidsinkomen in de tijd die niet kan worden besteed aan werk. Door de grote stijging van het opleidingspeil is het aantal kinderen per ouder gedurende de laatste decennia fors afgenomen. In dat geval zijn veel kinderen een indicatie voor een lage verdien capaciteit en moeten huishoudens met meer kinderen worden ondersteund. De prijs is wel dat zij ook financieel worden geprikkeld meer kinderen te nemen.

Daarnaast kunnen huishoudens met kinderen ook een grotere bereidheid hebben om formele arbeid te verrichten om de hogere kosten van kinderen op te vangen. Tegelijkertijd kan het formele arbeidsaanbod ook dalen omdat de waarde van huishoudproductie is gestegen. Vermoedelijk domineert het laatste effect aangezien

het gemiddelde arbeidsaanbod typisch daalt als huishoudens kinderen krijgen. In dat geval moet de overheid vanuit doelmatigheidsperspectief juist geen generieke maatregelen treffen om huishoudens met kinderen te ondersteunen. Dat leidt immers tot opbrengstderving als huishoudens meer kinderen krijgen. Een alternatief is dat de overheid huishoudens ondersteunt die kinderen krijgen en wel blijven werken, via bijvoorbeeld de kinderopvangsubsidies. Op die manier kan de overheid het arbeidsaanbod aanmoedigen om de effecten van kinderen op het formele arbeidsaanbod te beperken.

Het huidige niveau van de kinderopvangsubsidies is met gemiddeld zo'n 80 procent van de kosten naar alle waarschijnlijkheid te hoog. De afgelopen jaren hebben we een explosieve groei van de uitgaven aan kinderopvang kunnen constateren, die jaar na jaar de gestelde budgettaire kaders overschreed. Jongen (2010) concludeert dat de kinderopvangsubsidies met name hebben geleid tot een formalisering van de kinderopvang en maar in beperkte mate tot een stijging van het arbeidsaanbod van vrouwen. Dat is schadelijk voor de arbeidsmarkt aangezien de belastingdruk wel noodzakelijkerwijze hoger is geworden om al deze subsidies te financieren. De inkomensverschillen tussen huishoudens zonder en met kinderen zijn bovendien fors toegenomen, evenals de inkomensverschillen tussen huishoudens die niet en wel gebruik maken van kinderopvang, bijvoorbeeld tussen één- en tweeverdieners.

De kinderopvangsubsidies in haar huidige vormgeving hebben daarom averechtse effecten op zowel de doelmatigheid in de arbeidsmarkt als in de rechtvaardigheid van de inkomensverdeling. Bovendien lijken ze niet meer in staat het in internationaal opzicht lage aantal gewerkte uren van vrouwen te bevorderen. Het CPB (2007) concludeert dat verlaging van de kinderopvangsubsidies bij gelijktijdige verhoging van de combinatiekorting tot meer arbeidsaanbod leidt. De reden is dat de subsidies worden vervangen door een maatregel die meer complementair is met werk. Een alternatief zou kunnen zijn om kinderopvangsubsidies expliciet te koppelen aan het aantal gewerkte dagen of uren om zo de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren.

Er kunnen ook externe effecten zijn verbonden aan het hebben van kinderen (Sinn, 1997). Als overheidsvoorzieningen, zoals de AOW en de zorg, omslaggefinancierd zijn, dan genereren huishoudens met kinderen positieve externe effecten. Huishoudens zonder kinderen profiteren als ze oud zijn van de belastingen en premies die de dan werkende kinderen opbrengen om de zorg en AOW te betalen. Tegelijkertijd zijn er ook negatieve externe effecten verbonden aan het krijgen van kinderen. Huishoudens met kinderen profiteren van onderwijs, kinderbijslag, combinatiekortingen, kinderopvangvoorzieningen, enzovoorts, die worden meebetaald door de huishoudens zonder kinderen. Van der Horst et al. (2010) hebben becijferd dat de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn. Dat betekent dat net-geborenen meer profijt van de overheid trekken dan dat ze aan belastingen bijdragen aan de overheidsvoorzieningen. Dat heeft ook te maken met het feit dat de gasbaten niet meegroeien met het aantal Nederlanders. Dus als huishoudens meer kinderen krijgen zijn er wel meer uitgaven van de overheid, maar de gasbaten groeien niet rechtevenredig mee. Het netto externe effect van kinderen in de Nederlandse institutionele setting is dus negatief. Dit betekent dat het argument van externe effecten geen houvast biedt om huishoudens met kinderen extra te ondersteunen ten opzichte van huishoudens zonder kinderen.

Tot slot wil ik benadrukken dat het essentieel is dat er voldoende wordt geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van (jonge) kinderen (Heckman en Jacobs, 2011). Dat staat los van herverdeling tussen huishoudens of de effecten van onderwijsinvesteringen op het arbeidsmarktgedrag van ouders. Een deel van de kinderopvangsubsidies zou als een investering in menselijk kapitaal kunnen worden gekenmerkt. Feitelijk schiet een statische benadering van belastingen en sociale regelingen tekort om belangrijke levensloopeffecten van onderwijs in kaart te brengen. Daarnaast zou beargumenteerd kunnen worden dat het uiteindelijk gaat om de individuele welvaartsbeleving, dus ook de welvaartsbeleving van kinderen (over hun levensloop gemeten).

Onderwijsinvesteringen hebben een zeer hoog financieel rendement voor het individu en samenleving. Rendementen op onderwijsinvesteringen zijn hoger voor investeringen die op (zeer) jonge leeftijd worden gedaan. Alleen bij voldoende investeringen in onderwijs op jonge leeftijd is het lonend en zinvol om op latere leeftijd te blijven investeren in menselijk kapitaal. Sociaal-economische achterstanden ontstaan al op zeer jonge leeftijd door verwaarlozing van investeringen in menselijk kapitaal van kinderen. Deze achterstanden zijn op hogere leeftijd maar moeizaam of helemaal niet meer in te lopen.

Bovendien zorgt onderwijs ervoor dat individuen op latere leeftijd minder afhankelijk worden van sociale regelingen, uitkeringen en andere vormen van inkomensondersteuning. Als het door de armoedeval niet loont om te werken, loont het ook niet om te investeren in menselijk kapitaal; het rendement is nul als geen arbeid wordt aangeboden. De effectieve marginale tarieven op onderwijsinvesteringen zijn prohibitief hoog zolang de arbeidsproductiviteit van individuen onder het sociaal minimum blijft. De overheid dient daarom de kosten van onderwijsinvesteringen in met name het basis- en middelbaar onderwijs publiek te financieren om zo de arbeidsproductiviteit van jonge mensen boven het sociale minimum uit te tillen en te voorkomen dat deze individuen op latere leeftijd verstrikt raken in een web van sociale regelingen en niet meer aan het werk raken (Bovenberg en Jacobs, 2005). Feitelijk zijn onderwijsinvesteringen complementair met formeel arbeidsaanbod en moeten daarom worden gesubsidieerd.

6. Herverdeling van alleenstaanden naar samenwonenden?

Moet inkomen worden herverdeeld op basis van de vraag of individuen samenleven of alleenstaand blijven? Bij gelijke overige kenmerken (verdiencapaciteit, kinderen, arbeidsinzet per persoon) hebben samenwonenden schaalvoordelen in huishoudproductie (huishouden, zorg voor kinderen) daarnaast hebben ze schaalvoordelen in kosten van huisvesting en andere zaken en immateriële baten, zoals geborgenheid, gezelschap en een partner. Daar staat tegenover dat samenwonenden mogelijk ook meer (immateriële) kosten hebben, bijvoorbeeld door minder individuele vrijheid en privacy, zorgverplichtingen, coördinatiekwesaties binnen het huishouden, enzovoorts. Als twee individuen besluiten om te gaan samenwonen dan moeten de voordelen van het samenwonen opwegen tegen de kosten daarvan. Anders zouden ze liever alleenstaand blijven. Zolang individuen – die in overige kenmerken gelijk zijn – samenwonen, dan moet het dus zo zijn dat zij beter af zijn dan alleenstaanden. In dat geval ligt het in de rede om alleenstaanden extra te ondersteunen ten opzichte van samenwonenden. Alleenstaanden hebben kennelijk

(tijdelijk) een lagere 'productiviteit' in het aangaan van relaties en genieten dus een lagere welvaart -- in brede welvaartstermen. Zij kunnen daarvoor worden gecompenseerd.

De overheid komt tegemoet aan alleenstaanden door rekening te houden met schaalvoordelen binnen het huishouden via de zogenaamde equivalentieschalen waarop de algemene uitkeringen zijn gebaseerd voor bijvoorbeeld AOW en Bijstand. Ook bij de toeslagen wordt rekening gehouden met de huishoudsamenstelling. Echter, de belastingen en de sociale verzekeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn geïndividualiseerd. Dat geldt ook grotendeels voor het belastingstelsel, met uitzondering van de alleenstaande ouderkorting. Dat betekent dat met name werkende alleenstaanden een substantieel lagere welvaart genieten dan werkende samenwonenden, aangezien zijn via de sociale regelingen en belastingen niet worden gecompenseerd voor schaalnadelen binnen het huishouden.

Als alleenstaanden een lagere verdien capaciteit hebben dan van samenwonenden (gemiddeld) dan is het in beginsel welvaartsverhogend om alleenstaanden tegemoet te komen om zo effectiever inkomen her te verdelen van individuen met een hoog naar individuen met een lage verdien capaciteit. Empirisch is niet altijd duidelijk of dat het geval is. Veel jonge afgestudeerden zijn alleenstaand, terwijl ze geen lage verdien capaciteit hebben. Daarentegen hebben vermoedelijk veel wat oudere alleenstaanden een lage verdien capaciteit. Wellicht zijn ze alleenstaand gebleven juist omdat ze lage verdien capaciteit hebben (gehad), waardoor ze minder aantrekkelijk waren (werden) als levenspartner.

Als alleenstaanden gemiddeld meer zouden werken dan individuen die samenwonen, dan is het wenselijk om alleenstaanden minder en samenwonenden meer te belasten. In dat geval nemen de kosten van verstoringe belastingheffing af en kan de overheid meer herverdelen van individuen met een hoge naar een lage verdien capaciteit. Het is plausibel dat alleenstaanden inderdaad gemiddeld veel meer (uren) werken dan samenwonenden.

Al met al zijn er sterke aanwijzingen dat vanuit rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen alleenstaanden veel meer belastingvoordelen zouden moeten krijgen dan samenwonenden.

7. Conclusies en beleidsaanbevelingen

De Nederlandse overheid discrimineert in de belastingen en sociale regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners), verschillende huishoudsamenstellingen (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden) en verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang). Is dit huidige stelsel optimaal en zijn hervormingen denkbaar die tot een verhoging van de welvaart kunnen leiden? Op basis van dit essay kom ik tot de volgende drie economische principes op basis waarvan de overheid onderscheid dient te maken naar de leefvorm van huishoudens.

1. In beginsel organiseert de overheid inkomensherverdeling door middel van de inkomstenbelasting, toeslagen en uitkeringen die zijn gebaseerd op zowel individueel als huishoudinkomen.

De belangrijkste functie van de inkomstenbelasting, uitkeringen, toeslagen en fiscale kortingen is om inkomen her te verdelen van *individuen* met een hoge verdien capaciteit naar *individuen* met een lage verdien capaciteit. Echter, aangezien de overheid de overdrachten binnen huishoudens tussen individuele partners niet kan verifiëren, moet het huishoudinkomen een rol blijven spelen in de belastingheffing en sociale regelingen.

2. De overheid discrimineert tussen leefvormen als gekozen leefvormen leiden tot welvaartsongelijkheid die niet het gevolg is van verschillen in verdien capaciteit.

Het belastingstelsel zou kunnen corrigeren voor welvaartsongelijkheid die ontstaat door andere factoren dan verschillen in verdien capaciteit. Individuen verschillen in hun preferenties voor de formele/informele arbeidsverdeling binnen het huishouden, het krijgen van kinderen en de wens om samen te wonen. Alleenverdieners zijn beter af dan tweeverdieners – bij dezelfde potentiële verdien capaciteit – omdat voor hen de waarde van huishoudproductie en vrije tijd hoger is dan het formele arbeidsinkomen. Samenwonenden zijn beter af dan alleenstaanden – als alle overige kenmerken hetzelfde zijn – omdat de baten van samenwonen kennelijk groter zijn dan de kosten daarvan. Mensen met kinderen zijn – *ceteris paribus* – beter af dan mensen zonder kinderen als kinderen bewust worden genomen; anders hadden ze geen kinderen genomen. Deze ongelijkheden kunnen worden geadresseerd aan de hand van leefvormspecifieke belastingen, toeslagen en uitkeringsregelingen. Het kan zo zijn dat de overheid niet wenst te discrimineren tussen individuen met verschillende voorkeuren voor samenleefvormen, teneinde rechtsongelijkheid te voorkomen. In dat geval worden verschillen in persoonlijke voorkeuren niet langer als een relevant kenmerk gezien om herverdeling op te baseren. Overigens doet de huidige wetgever dit wel. Vandaar dat deze bijdrage uitvoerig heeft stilgestaan bij de welvaartsongelijkheid die kan ontstaan door verschillen in voorkeuren voor bepaalde leefvormen.

3. De overheid discrimineert tussen leefvormen als gekozen leefvormen samenhangen met de potentiële verdien capaciteit van het huishouden.

Als in een bepaalde leefvorm de potentiële verdien capaciteit van individuele leden in het huishouden lager is dan in een andere leefvorm, dan betekent dat deze leefvorm bevoordeeld moet worden teneinde herverdeling in de goede richting tot stand te brengen – zelfs indien de overheid verschillen in preferenties voor bepaalde samenleefvormen niet als een legitieme basis ziet voor herverdeling. Als bijvoorbeeld alleenstaanden een lagere verdien capaciteit hebben dan de gemiddelde verdien capaciteit van samenwonenden, dan moeten alleenstaanden extra ondersteuning krijgen. Als éénverdieners gemiddeld een lagere verdien capaciteit hebben dan tweeverdieners, dan moeten éénverdieners worden ondersteund door tweeverdieners. Als huishoudens met kinderen gemiddeld een lagere verdien capaciteit hebben dan huishoudens zonder kinderen, dan moeten huishoudens met kinderen worden ondersteund.

Echter, iedere bevoordeling van de ene leefvorm ten opzichte van een andere leefvorm roept altijd welvaartsrelevante gedragsreacties op, die overigens meestal en

ten onrechte worden genegeerd. Als alleenstaanden/eenverdieners/gezinnen met kinderen worden bevoordeeld, dan zullen individuen minder snel gaan samenwonen, zal de tweede verdiener minder prikkel hebben om inkomen te vergaderen en zullen gezinnen voor meer kinderen kiezen. De overheid dient daarom de uitruil te maken hoeveel discriminatie van verschillende leefvormen leidt tot enerzijds een gelijkere verdeling van welvaart en anderzijds hoeveel welvaartsverliezen ontstaan doordat individuen zich aanpassen aan de regelingen.

4. De overheid discrimineert tussen leefvormen als gekozen leefvormen samenhangen met het arbeidsmarktgedrag van het huishouden.

Als in bepaalde leefvormen gemiddeld meer wordt gewerkt dan in andere leefvormen, dan moeten die leefvormen worden *bevoordeeld* teneinde de verstoring van de inkomstenbelasting op het arbeidsmarktgedrag te beperken. Door arbeidsaanbod aan te moedigen, verkleint de overheid de verstoringen van belastingen op het arbeidsmarktgedrag, incasseert ze meer belastinginkomsten, die vervolgens meer inkomensherverdeling mogelijk maken. Als de verstoring van belastingheffing in de arbeidsmarkt kan worden beperkt, kan uiteindelijk met minder welvaartsverlies dezelfde herverdeling worden georganiseerd, of met hetzelfde welvaartsverlies meer herverdeling. Het is daarom in het algemeen wenselijk om samenlevingsvormen waarin meer formele arbeid wordt aangeboden tegemoet te komen. In huishoudens met tweeverdieners wordt bijvoorbeeld gemiddeld meer gewerkt per persoon dan in een éénverdienershuishouden. Faciliteiten voor tweeverdieners stimuleren het arbeidsaanbod en verminderen de verstoring in de arbeidsmarkt. Ook oplopende tarieven in het belastingstelsel helpen om de arbeidsmarktverstoringen te beperken, omdat de tweede verdiener veel gevoeliger reageren op belastingen dan de eerste verdiener. Mensen zonder kinderen werken meer dan mensen met kinderen. Het verminderen van de ondersteuning voor kinderen stimuleert dan het arbeidsaanbod. Alleenstaanden werken meer dan samenwonenden. Ondersteuning van alleenstaanden maakt samenwonen minder aantrekkelijk waardoor het arbeidsaanbod stijgt.

Het onvermijdelijke gevolg van maatregelen die de arbeidsparticipatie stimuleren is dat de inkomensverschillen groter worden. Immers, individuen met een hogere verdien capaciteit hebben sterkere prikkels om meer formele arbeid aan te bieden. Daardoor profiteren deze individuen het meest van maatregelen die de arbeidsparticipatie bevorderen. Toch kan deze toename van de inkomensongelijkheid maatschappelijk gewenst zijn, als daarmee de economische kosten van het gebruik van het progressieve belastingstelsel dalen. In samenhang met het belastingstelsel kan er dan meer inkomen worden herverdeeld via heffingskortingen, toeslagen en uitkeringen. Maatregelen mogen dus niet alleen sec op hun inkomenseffecten worden beoordeeld, maar moeten in samenhang worden gezien met de inkomstenbelasting, toeslagen en uitkeringen.

Het is duidelijk dat discriminatie van leefvormen in het algemeen maatschappelijk wenselijk is zolang verschillende leefvormen iets zeggen over de verdien capaciteit van de individuen in het huishouden en zolang de verschillende leefvormen iets

zeggen over hoeveel er door individuen wordt gewerkt.² In het algemeen is het dus *nooit* optimaal een volledig leefvormneutraal sociaal- en belastingstelsel te hebben. Dat is alleen het geval in de ‘knife-edge case’ als in alle leefvormen altijd dezelfde bereidheid bestaat om arbeid te verrichten en de verdiencapaciteiten van individuen op geen enkele manier samenhangen met de door hun gekozen leefvorm. Beide aannames zijn empirisch niet te onderbouwen.

Ik kom daarom tot slot tot de volgende beleidsconclusies.

- Het stelsel van belastingen, uitkeringen en toeslagen moet zowel gebaseerd zijn op individueel als huishoudinkomen.
- Een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel is onwenselijk omdat het teveel middelen herverdeelt naar individuen die door hoge overdrachten van hun partner geen ondersteuning nodig hebben.
- Een stelsel volledig gebaseerd op huishoudinkomen is onwenselijk omdat daarmee de belastingdruk teveel wordt verschoven naar de minst verdienende partner en de schade in de arbeidsmarkt teveel toeneemt.
- Een vlaktaks of een splitsingsstelsel zijn onwenselijk om de verstoring in huishoudproductie weg te nemen, aangezien beide instrumenten de verstoring in het arbeidsaanbod van met name de minst verdienende partner verergeren. Bovendien leidt een vlaktaks tot meer schade in de arbeidsmarkt om dezelfde herverdeling tot stand te brengen.
- Tweeverdieners zouden kunnen worden bevoordeeld ten opzichte van eenverdieners om hen te compenseren voor de gemiste informele inkomsten uit huishoudproductie en vrije tijd, maar ook om het arbeidsaanbod te stimuleren aangezien tweeverdieners gemiddeld meer werken (en meer belasting betalen).
- Tweeverdieners zouden meer belasting moeten betalen dan eenverdieners als tweeverdienershuishoudens gemiddeld een hogere verdiencapaciteit hebben dan eenverdienershuishoudens. Dit verschil in belasting moet echter kleiner worden als het inkomen stijgt.
- Ondersteuning van huishoudens met kinderen (via bijvoorbeeld de kinderbijslag of kindgebonden budgetten) leidt tot herverdeling in de verkeerde richting als kinderen bewuste keuzes zijn en/of gelukkiger maken. Bovendien vergroten deze regelingen de schade in de arbeidsmarkt als individuen besluiten minder te werken als ze kinderen krijgen.
- Ondersteuning van huishoudens met kinderen kan alleen worden gerechtvaardigd als kinderen ongelukkig maken, tot hoge (onverwachte) kosten leiden of als huishoudens met kinderen gemiddeld een lagere verdiencapaciteit hebben dan huishoudens zonder kinderen.
- De kinderopvangsubsidies zijn te genereus, want ze herverdelen in de verkeerde richting, stimuleren het arbeidsaanbod nauwelijks meer en leiden voornamelijk tot een formalisering van kinderopvang. Reductie van de kinderopvangsubsidies en terugsluis in de vorm van een hogere combinatiekorting verhoogt de arbeidsdeelname. Ook zouden kinderopvangsubsidies geconditioneerd kunnen worden op arbeidsinzet.
- Investerings in kinderen via onderwijs en andere vormen van scholing zijn essentieel om andere redenen dan inkomensherverdeling of de arbeidsparticipatie.

² Deze inzichten voeren terug op de wenselijkheid van indirecte instrumenten naast de optimale niet-lineaire inkomstenbelasting als verdiencapaciteit correleert met consumptiegedrag (Saez, 2002) of als arbeidsaanbod correleert met bepaalde goederen (Atkinson en Stiglitz, 1976).

- Alleenstaanden moeten worden bevoordeeld ten opzichte van samenwonenden als samenwonen gelukkiger maakt dan alleenstaand blijven. Ook hebben alleenstaanden schaalnadelen in het huishouden ten opzichte van samenwonenden. Daarnaast werken alleenstaanden gemiddeld meer dan samenwonenden. Meer herverdeling richting werkende alleenstaanden lijkt daarom welvaartsverhogend.

Referenties

- Blundell, Richard en Thomas MaCurdy (1999). "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches". In: Orley Ashenfelter en David Card (editors), *Handbook of Labor Economics – Volume 3*, Amsterdam: Elsevier, hst. 27, 1559-1695.
- Boskin, Michael J., en Eytan Sheshinski (1983). "Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples", *Journal of Public Economics*, 20 (3), 281-297.
- Bovenberg, A. L., en Bas Jacobs (2001), "Rechtvaardigheid of Individualisering", *Economisch Statistische Berichten*, 4310, 437-439.
- Bovenberg, A. Lans en Bas Jacobs (2005). "Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins", *Journal of Public Economics*, 89 (11-12), 2005-2035.
- CPB (2007), "Een Analyse van Maatregelen Gericht op de Arbeidsparticipatie van Vrouwen", CPB Notitie, 17 februari, Den Haag: CPB.
- Gielen, Miriam, Joke Goes, Marcel Lever, en Rocus Van Opstal (2009). "Ontwikkeling en Verdeling van de Marginale Druk 2001-2011", CPB Document 195, Den Haag: CPB.
- Heckman, James J. en Bas Jacobs (2011). "Policies to Create and Destroy Human Capital in Europe". In: Edmund Phelps en Hans-Werner Sinn (editors), *Perspectives on the Performance on the Continent's Economies*. MIT-Press, Cambridge-MA, te verschijnen.
- Horst, Albert van der, Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Ruud de Mooij, en Harry ter Rele (2010), *Vergrijzing Verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, Den Haag: CPB/Koninklijke de Swart.
- Jacobs, Bas (2008), *De Prijs van Gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Jongen, Egbert L.W (2010), "Child Care Subsidies Revisited", CPB Document 200, Den Haag: CPB.
- Kleven, Henrik J., Claus T. Kreiner, en Emmanuel Saez (2009). "The Optimal Income Taxation of Couples", *Econometrica*, 77 (2), 537-560.
- Meghir, Costas, en David Phillips (2010). "Labour Supply and Taxes". In: James A. Mirrlees, Stuart Adam, Timothy J. Besley, Richard Blundell, Steven Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth D. Myles, en James M. Poterba (editors), *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, hst. 3, 202-274.
- Mirrlees, James A. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38 (2), 175-208.
- Sinn, Hans-Werner (1997), "The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System", CESifo Working Paper No. 141, München: CESifo.
- Tinbergen, Jan (1970). "Belasting op Bekwaamheid", *Intermediair*, 30 (6), 1-3.