

Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie

Lex Borghans

Verhoging van de arbeidsparticipatie is al lange tijd een belangrijk element van het Nederlands beleid om de sociale voorzieningen in stand te kunnen houden. De participatie is aanzienlijk gestegen, maar draagt een verdere stijging nog steeds voldoende bij aan de bekostiging van de sociale voorzieningen? In deze bijdrage laat ik zien dat hier grote vraagtekens bij gezet kunnen worden. Ik ga hierbij vooral in op de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Afhankelijk van de omvang van cruciale gedragparameters is het zeer goed mogelijk dat de bestaande prikkels om te werken te groot zijn voor een optimale bijdrage aan de bekostiging van sociale voorzieningen. Wellicht kosten deze maatregelen meer dan ze opbrengen. Optimalisering van de belastingregels en subsidies met een heroverweging in welke mate arbeidsmarktrisico's verzekerd moeten worden, kan daarom een substantiële bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van de welvaartsstaat. Zicht op de genoemde gedragsparameters is hiervoor essentieel. Goede data en waar mogelijk experimenteel onderzoek zijn hierbij van grote waarde.

1 Inleiding

Al sinds lange tijd wordt in Nederland vergroting van de arbeidsparticipatie als een belangrijke beleidsdoelstelling gezien. Met slogans zoals “Werk, werk, werk” en “Iedereen is nodig” wordt de boodschap verkondigd dat meer mensen zouden moeten participeren in het arbeidsproces. De arbeidsparticipatie is de afgelopen tijd behoorlijk gestegen. De werkloosheid is aanzienlijk gedaald en ouderen en vrouwen zijn veel vaker aan het werk. Alleen het percentage mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is nog steeds vrij hoog.

Naarmate het succes van het participatiebeleid groter wordt, is het van belang om bij het verder verhogen van de arbeidsdeelname preciezer te

gaan navigeren. De reden hiervoor is eenvoudig. De eerste grote successen zijn waarschijnlijk geboekt bij mensen die relatief gemakkelijk tot werken te stimuleren waren. De groepen die nu niet participeren vergen waarschijnlijk hogere kosten of grotere prikkels. De vraag is dan of de kosten nog opwegen tegen de baten. Vooral als hierbij rekening wordt gehouden met de stimulansen die al beschikbaar zijn voor deze groepen en de toenemende deadweight losses. Als reeds veel subsidie wordt gegeven om mensen te stimuleren te gaan werken wordt de kans groter dat door aanvullende maatregelen de totale kosten groter worden dan de baten. En naarmate meer mensen werken gaat het geld van stimulerende maatregelen voor een groter deel naar degenen die al werken.

In deze bijdrage bespreek ik in hoeverre de kosten en baten van het participatiebeleid nog met elkaar in overeenstemming zijn. Allereerst bespreek ik op welke wijze arbeidsparticipatie voor de bekostiging van uitkeringen kan zorgen. Vervolgens zoom ik in op de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Aan de hand van enkele hypothetische situaties laat ik zien hoe de huidige belastingsystematiek en subsidieregels de participatiebeslissing van vrouwen beïnvloedt, maar ook welke rol het substitutiede drag van de man hierin speelt. Ten slotte bespreek ik de consequenties voor het arbeidsmarktbeleid en de rol die onderzoek hierin speelt.

2 Arbeidsparticipatie en uitkeringen

In de economische discussie over participatiebeleid ligt de nadruk vooral op het betaalbaar houden van sociale voorzieningen. Door de vergrijzing zullen er meer uitkeringsgerechtigden per werkende komen. In rapporten zoals dat van de Adviescommissie Arbeidsparticipatie (2008) worden twee belangrijke gevolgen onderscheiden. Ten eerste zal door de toename van het aantal uitkeringsgerechtigden het in stand houden van de bestaande voorzieningen aanzienlijk duurder worden. De belasting per werkende om dit op te brengen zal steeds hoger moeten worden. Ten tweede zullen er tekorten op de arbeidsmarkt ontstaan door de relatieve afname van het aantal werkenden. Vaak worden beide aspecten genoemd als een reden voor de overheid om de arbeidsparticipatie te stimuleren. De hogere kosten van sociale voorzieningen vragen echter primair om een verhoging van de belastingopbrengst en niet om een verhoging van de arbeidsparticipatie als zodanig. Stimuleren van arbeidsparticipatie kan daar een bijdrage aan leveren. Bij de groeiende tekorten op de arbeidsmarkt ligt het stimuleren van de arbeidsparticipatie niet voor de hand.¹ Schaarste zal er toe leiden dat de

¹ Zie ook Van Erp et al. (2009).

prijs van arbeid zal stijgen.² De tekorten zullen daarmee verdwijnen, maar de producten en diensten die worden geproduceerd worden wel duurder. Om de koopkracht van uitkeringsgerechtigden te handhaven zullen de kosten van de uitkeringen dus wellicht stijgen. Het probleem om de uitkeringen te bekostigen wordt dus groter, maar de oplopende lonen vormen juist een stimulans voor participatie en zijn niet het probleem dat moet worden opgelost. Publiek geld steken in het vergroten van de participatie om de prijs van arbeid laag te houden zou betekenen dat de overheid niet alleen de kosten van de publieke sector maar ook de kosten van bedrijven verlaagt. Het rechtstreeks verhogen van de salarissen in de publieke sector is dus een veel efficiënter beleid.

De keuzes die gemaakt kunnen worden om de sociale voorzieningen betaalbaar te houden kunnen geïllustreerd worden met een eenvoudig model. Hierin onderscheid ik werkenden (P), niet-participerenden met een uitkering (U) en niet-participerenden zonder uitkering (Z).³ Werkenden betalen belasting t over hun loon w om de uitkeringen te bekostigen:

Groep	Aantal	Inkomen
Werkenden	P	$(1-t)w$
Niet-participerenden met uitkering	U	$t w P/U$
Niet-participerenden zonder uitkering	Z	0

Uitgangspunt van dit model is dat de inkomsten en uitgaven voor sociale zekerheid aan elkaar gelijk zijn. Als P , U , w en t bekend zijn, is daarmee de uitkering van niet-participerenden vastgelegd. Als het aantal niet-participerenden met een uitkering toeneemt, daalt de verhouding P/U en zijn zonder extra maatregelen inkomsten en uitgaven dus niet meer in balans. Er zijn dan vier mogelijkheden. Ten eerste, zouden de uitkeringen verlaagd kunnen worden om het systeem weer in balans te krijgen. Ten tweede, zou de belasting verhoogd kunnen worden om daarmee de overdracht van werkenden naar niet-werkenden te vergroten. Een stijging van het loon – bijvoorbeeld door het vergroten van de productiviteit – heeft voor de uitkeringsgerechtigden een vergelijkbaar effect, maar vergroot ook de inkomsten van de werkenden. Als de uitkeringen zijn geïndexeerd met het loon van de werkenden, werkt dit dus niet. De vierde maatregel – die de meeste nadruk in de discussie krijgt – is het vergroten van het aantal participierenden P en eventueel het verkleinen van het aantal mensen met

² Borghans en Wieling (2001) en Dupuy en Borghans (2005) laten zien dat de Nederlandse arbeidsmarkt reageert op veranderende schaarsteverhoudingen.

³ Preciezer geformuleerd zou het model niet over personen maar over gewerkte uren moeten gaan, omdat mensen ook een deel van de tijd kunnen werken.

een uitkering U . De grens tussen deze maatregelen is overigens niet altijd heel duidelijk te trekken. De door de regering aangekondigde maatregel om de AOW pas in te laten gaan op 67-jarige leeftijd lijkt op het eerste gezicht een maatregel om het aantal participierenden te verhogen, maar is primair een forse reductie van de AOW-uitkering van zo'n 15%. Door sparen en lenen kunnen mensen immers de lasten van deze reductie verschuiven naar andere jaren dan alleen hun 66-ste en 67-ste levensjaar. Deze maatregel heeft dus alleen invloed op de arbeidsparticipatie via het inkomenseffect en voor mensen die niet de mogelijkheid van intertemporele substitutie hebben.

De overheid kan over het algemeen mensen niet dwingen te gaan werken, dus zijn er maatregelen nodig om niet-participierenden over de streep te trekken. Personen die over de streep kunnen worden getrokken kunnen verdeeld worden in twee groepen: Zij die willen maar niet kunnen, en zij die kunnen maar niet willen. Inge Groot behandelt in haar bijdrage in dit themanummer van TPEdigitaal de mogelijkheden met betrekking tot de eerste groep. In dit stuk zal ik vooral ingaan op de tweede groep, de mensen die vrijwillig in U of Z zitten, terwijl het maatschappelijk efficiënter zou zijn als ze zouden werken en er ook werk beschikbaar is. De afweging tussen werken of niet werken zou, in het economisch ideale geval, bepaald moeten worden door aan de ene kant de productiviteit en aan de andere kant de waarde van vrije tijd. Zowel de belastingen als de uitkeringen verstoren deze afweging. Op beide fronten moet de overheid een goede balans zien te vinden. Te hoge belastingen zullen ten koste gaan van de participatie en daarmee van de betaalbaarheid van het systeem. Lagere belastingen verlagen echter de opbrengst per werkende, waardoor ook te lage belastingen maatschappelijk inefficiënt kunnen zijn. Het gaat er hierbij uiteraard niet om, de overheidsinkomsten te maximaliseren. Wat op het spel staat zijn de maatschappelijke baten van de uitkeringen versus dus efficiëntiekosten van de belasting. Hoe belangrijker het door de politiek of maatschappij wordt gevonden om relatief hoge uitkeringen uit te betalen, hoe belangrijker het ook wordt om de opbrengsten uit de belastingen te verhogen ondanks hun verstorende invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt. Er zal dus altijd sprake zijn van een compromis. De allocatie op de arbeidsmarkt zal nooit perfect zijn, en het uitkeringsgeld is – door die verstorende werking – duur geld, waar voorzichtig mee moet worden omgesprongen.

3. Belasting en subsidies bij gehuwden

De optimale belasting kan tussen groepen verschillen (Ramsey 1927). Als de overheid de belastingopbrengst wil maximaliseren zou een hoge belastingvoet gehanteerd moeten worden voor groepen in de bevolking met een lage aanbodelasticiteit en zou een lagere belastingvoet gehanteerd moeten worden voor groepen met een hoge aanbodelasticiteit. Vanuit dat perspectief is het logisch dat het belastingstelsel voordelen biedt voor vrouwen (of eigenlijk de tweede verdiener in een relatie) en ouderen (zie ook Alesina, Ichino en Karanarounis 2007). Doordat gemiddeld genomen de waarde van vrije tijd voor deze groepen hoger is, en ze dus makkelijker overstappen van werk naar vrije tijd, is ook de aanbodelasticiteit van deze groepen het hoogst en zou de belastingvoet dus lager moeten zijn. Omgekeerd kan overigens ook beredeneerd worden dat uitkeringen voor groepen met een hoge waarde van vrije tijd minder belangrijk zijn, en zou naast een lagere belastingvoet ook een mindere genereuze uitkering vastgesteld kunnen worden.⁴ Er is echter een grens aan de mogelijkheden om met belastingvoordeel de arbeidsparticipatie te verhogen, om daarmee de belastingopbrengsten te stimuleren. In deze paragraaf kijk ik als voorbeeld naar de belasting en subsidies bij gehuwden.

De inkomstenbelasting in Nederland is progressief en wordt apart voor beide partners berekend. Voor 2008 geldt dat over inkomen onder 17.579 euro 34% belasting (en premies) wordt betaald. Vervolgens wordt over het inkomen tot 53.860 42% belasting (en premies) betaald en over de inkomsten die deze 53.860 te boven gaan wordt 52% belasting geheven. Op deze belasting worden afhankelijk van de omstandigheden een aantal kortingen in mindering gebracht. In de eerste plaats is er de algemene heffingskorting van 2.074 euro. Ook als een partner een inkomen heeft van minder dan 2.074 euro, wordt deze korting volledig betaald en is er dus sprake van een subsidie. Dat is de zogenaamde aanrechtsubsidie die vanaf 2009 geleidelijk wordt afgebouwd. Mensen die werken krijgen een arbeidskorting van 1,758% van de eerste 8.587 euro inkomen, en een percentage variërend tussen de 14,874 en 19,723% van het inkomen tussen de 8.587 en 18.976 euro. Dit percentage hangt af van de leeftijd. Werkenden met kinderen onder de 12 krijgen een combinatiekorting van 112 euro en de laagstverdienende werkende partner met een kind onder de 12 krijgt een aanvullende combinatiekorting van 746 euro. Voor alleenstaande ouders is er de alleenstaande-ouderkorting van 746 en de aanvullende alleenstaande-ouderkorting van 1.459 als deze alleenstaande ouder werkt. Ook bestaat er

⁴ Borghans (2009) laat zien dat er aanzienlijke verschillen zijn in de hoogte van de uitkering waarbij mensen indifferent zijn tussen baanbehoud en baanverlies.

een ouderschapsverlofkorting, maar in dit artikel wordt er bij de berekeningen vanuit gegaan dat er geen ouderschapsverlof wordt opgenomen.

Als meer werken per saldo betekent dat er nauwelijks extra belastinggeld binnenkomt, is het beleid zijn doel voorbijgeschoten. Of dat zo is, is moeilijk te bepalen, maar er zijn duidelijke aanwijzingen dat we behoorlijk in de buurt zijn gekomen. Om dat te bekijken moeten de belastingregels onder de loep worden genomen zodat bekeken kan worden hoe deze regels uitwerken bij verschillende veronderstellingen over het gedrag.⁵

Figuur 1 geeft een beeld van de manier waarop in Nederland gezinnen met één of twee inkomens worden belast in vergelijking met alleenstaanden. Ik ga daarbij uit van een situatie waarin een man indien hij full-time werkt 40.000 euro per jaar verdient en een vrouw die full-time werkt 32.000 euro per jaar verdient.⁶ Deze bedragen komen redelijk in de buurt van de mediane inkomens in Nederland op full-time basis (volgens gegevens uit het DNB huishoudpanel 2007). Uiteraard maakt het belastingsysteem geen onderscheid tussen mannen en vrouwen en zouden we dus eigenlijk van de partner met het hoogste en het laagste verdienpotentieel moeten spreken, maar voor het gemak gebruik ik man en vrouw. In het DNB huishoudpanel 2007 heeft in één van de drie gevallen de vrouw overigens een hoger uurloon dan de man als beide partners werken. Verondersteld wordt dat het bruto uurloon niet afhangt van het aantal gewerkte uren.

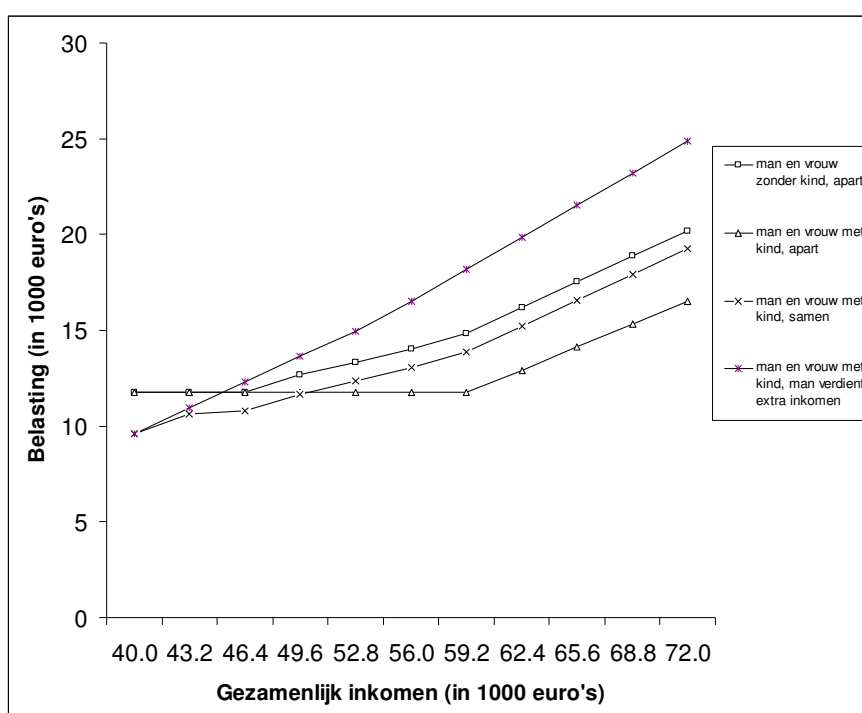
De eerste lijn in Figuur 1 geeft de totale belasting weer die een man en vrouw moeten betalen als ze niet samenwonen en geen kinderen hebben. De man werkt steeds full-time en verdient dus 40.000 euro, terwijl het inkomen van de vrouw varieert doordat ze in stappen van 4 uur tussen de 0 en 40 uur werkt. Bij een laag inkomen van de vrouw blijft de belasting gelijk, omdat de heffingskortingen van de vrouw groter zijn dan haar inkomen. Vervolgens wordt eerst 34% en daarna 42% van het inkomen als belasting geïnd. De tweede lijn laat zien hoeveel belasting deze man en vrouw samen moeten betalen als de vrouw een jong kind heeft. De combinatiekortingen, de alleenstaande-ouderkorting en de aanvullende alleenstaande-ouderkorting leiden tot een flinke reductie in de belastingen. De derde lijn geeft aan hoeveel belasting deze man en vrouw moeten betalen als ze wel samen zouden wonen. Alleen als de vrouw hoogstens 12 uur werkt is de belasting lager dan bij de gescheiden wonende man en vrouw, omdat de heffingskorting ook wordt uitgekeerd als deze groter is dan het

⁵ De bron voor deze berekeningen is het aangifteprogramma van de belastingdienst voor 2008. Verondersteld is steeds dat de betrokken personen geen andere bron van inkomen hebben en voor hen ook geen bijzondere omstandigheden van toepassing zijn. Ze hebben dus geen eigen huis, geen spaargeld, geen durfkapitaal en geen buitengewone uitgaven.

⁶ Lever (2008) geeft een beeld van de marginale belastingdruk voor een brede range van inkomens van zowel de meestverdienende als de minstverdienende partner.

inkomen. Dit verschil staat ook wel bekend als de aanrechtsubsidie. Dit is overigens een hypothetische vergelijking, want een alleenstaande vrouw zonder inkomen zal doorgaans een uitkering ontvangen. Als de vrouw wel werkt, betalen ze aanzienlijk meer dan de gescheiden wonende man en vrouw met kind, maar vanwege de (aanvullende) combinatiekorting iets minder dan de gescheiden wonende man en vrouw zonder kinderen. De eerste vier uur werk van deze vrouw zijn hoger belast het vierde tot het achtste uur doordat de arbeidskorting bij zeer kleine baantjes zeer laag is.

Figuur 1 Een vergelijking van de inkomstenbelasting voor een man en vrouw als zij al dan niet samenwonen en als het extra inkomen door de (reeds werkende) man of de vrouw wordt gegenereerd

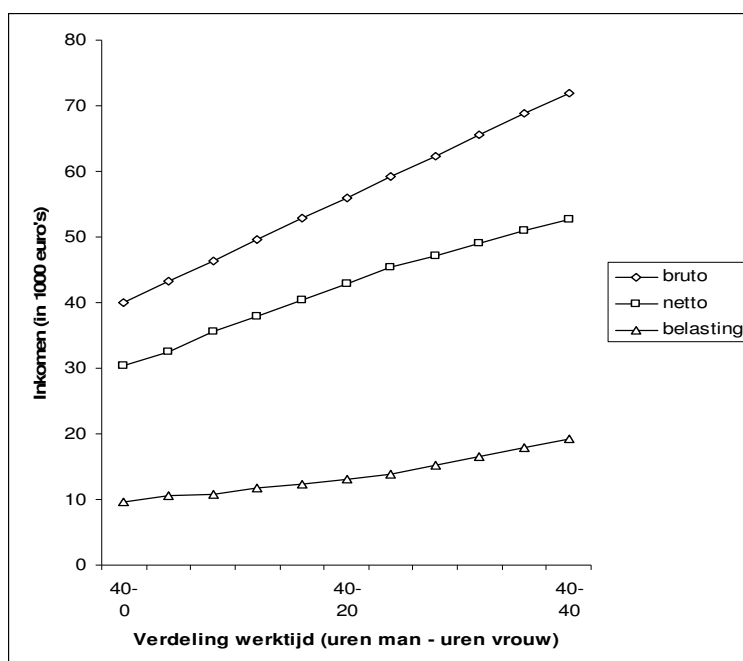


Een interessant verschil ontstaat als het inkomen van het gezin niet hoger wordt doordat de vrouw meer gaat werken maar doordat het inkomen van de man stijgt. Dit is de vierde lijn in het Figuur. Hierbij wordt steeds verondersteld dat de man alleen eenzelfde inkomen verdient als de man en vrouw samen in de eerdere berekeningen. Het inkomen van de man varieert dus van 40.000 tot 72.000 euro per jaar. De belastingen vallen nu fors hoger uit. De reden hiervoor is dat zijn extra inkomen direct voor 42% en

bij een voldoende hoog inkomen voor 52% wordt belast. In tegenstelling tot rente-inkomsten en de hypotheekrenteaftrek vindt er geen overheveling van inkomen van de man naar de vrouw plaats om zo van haar lagere belastingtarief te profiteren. Extra inkomen van de man wordt dus aanzienlijk meer belast dan extra inkomen van de vrouw. Het grote verschil tussen de belastingvoet voor de man en de vrouw wordt aanzienlijk kleiner als de vrouw meer dan 24 uur gaat werken. Kenmerkend voor het belastingsysteem is dan ook dat het is aanzienlijk voordeliger is als een tweede persoon gaat werken dan dat de eerste partner meer gaat verdienen en dat dit voordeel vooral groot is als deze tweede persoon hoogstens half-time werkt.

Figuren 2-6 laten zien welke implicaties de systematiek van de inkomstenbelasting heeft voor een echtpaar met kinderen die voor de keuze staan hoeveel uren beide zullen gaan werken. Het antwoord hierop hangt in de eerste plaats af van de vraag in hoeverre de man het aantal werkuren aanpast als zijn vrouw meer gaat werken.

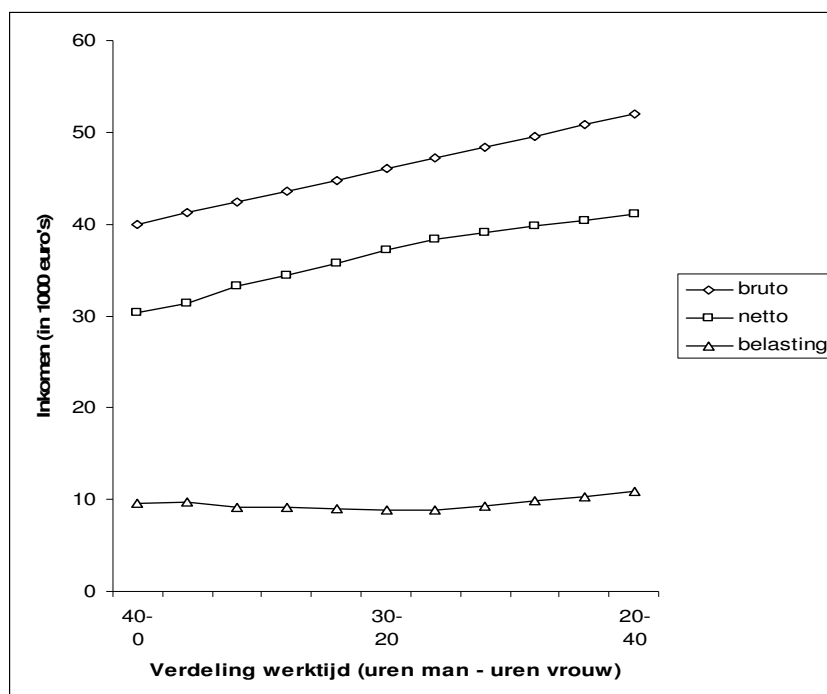
Figuur 2 Bruto-inkomen, netto-inkomen en belasting voor een gezin gerelateerd aan de werktijd van de vrouw waarbij de man 40 uur per week werkt



In Figuur 2 is verondersteld dat de man altijd 40 uur werkt, ongeacht de arbeidsdeelname van zijn vrouw. Het figuur laat zien hoe de inkomsten van het gezin stijgen als de vrouw meer uren gaat werken. Het bruto-

inkomen stijgt uiteraard lineair. De netto-inkomsten stijgen absoluut minder, maar de belastingen blijken bij de eerste 20 uren licht degressief te zijn. Als de vrouw niet werkt is het belastingpercentage 24,0%. Als zij 20 uur per week werkt is het belastingpercentage 23,3%. Daarna stijgt het belastingpercentage licht tot 26,7% bij een full-time baan. Als de hogere inkomsten door de man zouden zijn gegenereerd zouden deze percentages respectievelijk 29,5 en 34,5% zijn geweest. Vooral voor de eerste 20 uur die de vrouw werkt hoeft dus bijna geen extra belasting te worden betaald.

Figuur 3 Bruto-inkomen, netto-inkomen en belasting voor een gezin gerelateerd aan de werktijd van de vrouw waarbij de man een halve dag per week minder werkt voor iedere dag dat zijn vrouw werkt



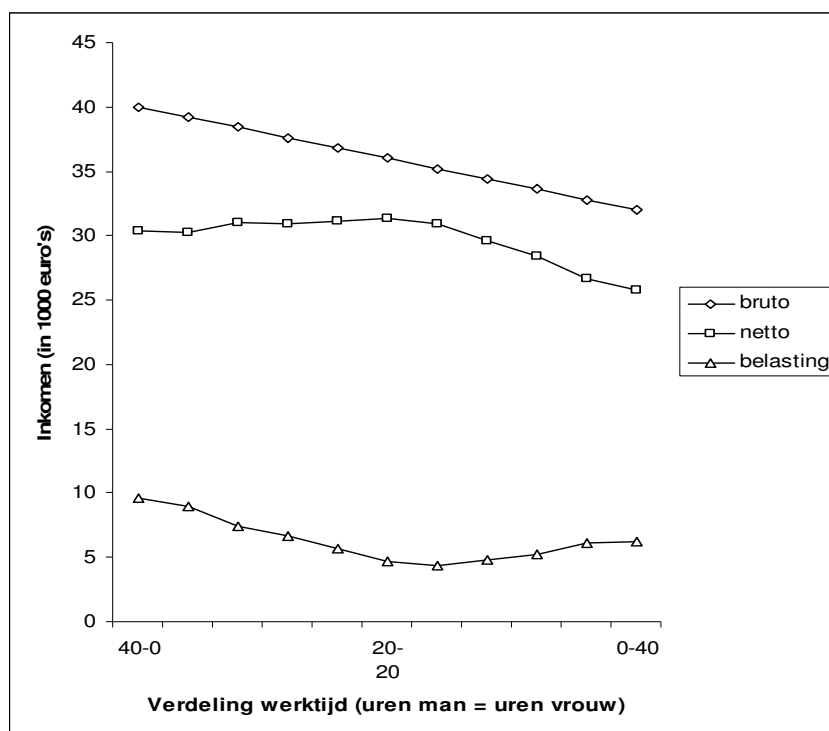
Een interessante verandering in dit patroon treedt op als dit echtpaar zou besluiten dat de man een halve dag werk inlevert voor iedere dag dat de vrouw meer gaat werken. Zo kunnen ze de zorgtaken in huis beter verdelen. Dit scenario lijkt een vrij realistische beschrijving te zijn van wat in veel gezinnen met jonge kinderen gebeurt. Steeds meer mannen lijken ook een zorgdag per week voor hun rekening te nemen. Nauwkeurige cijfers hierover zijn er niet, omdat de speelruimte voor meer of minder werken vaak gevonden wordt in regelingen voor ouderschapsverlof en arrange-

menten in de CAO à la carte. In de statistieken waar ik over beschik is de feitelijke werktijd van mannen daardoor moeilijk te achterhalen. Het gevolg is dat het inkomen in dit huis minder sterk stijgt als de vrouw meer gaat werken. Er is nu echter geen sprake meer van een relatieve maar van een absolute daling van de belastingen die worden betaald, ondanks de stijging van het gezinsinkomen. Als de vrouw niet werkt verdienen ze bruto 40.000 euro en betalen ze de eerder genoemde 24,0% belasting. Als de vrouw 20 uur werkt (en de man 30 uur) is het bruto-inkomen 46.000, waarover 19,2 % belasting moet worden betaald. Als de vrouw full-time werkt (en de man 20 uur per week) is het inkomen 52.000 euro en het belastingpercentage 20,9%. Voor zo ver de ouderschapsregeling nog gesubsidieerd zou worden zijn de voordelen van minder werken door de man voor het gezin nog groter dan uit de berekening blijkt.

Figuur 4 gaat nog een stap verder in de mate waarin de man en vrouw arbeid substitueren. In dit geval werken ze samen altijd 40 uur. Als de vrouw meer werkt, werkt de man minder. Een gevolg van een toename van het aantal gewerkte uren van de vrouw is dat het bruto-gezinsinkomen nu daalt. Het uurloon van de vrouw is immers lager dan dat van haar man. Als de vrouw niet meer dan 20 uur gaat werken is dit echter geen probleem voor het netto-inkomen. De belastingen betalen de kosten van de afgenomen bruto-inkomsten. Terwijl het bruto-inkomen daalt van 40.000 naar 36.000 stijgt het netto-inkomen van 30.500 naar 31.500 euro. Dit kost de schatkist dus 5.000 euro.

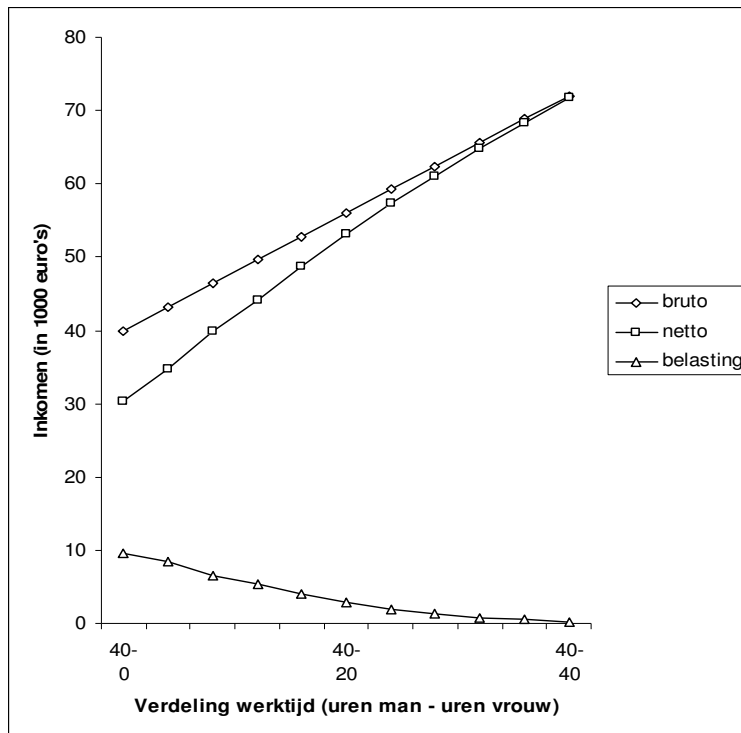
Het belastingvoordeel is niet de enige kostenpost die samenhangt met een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Ons systeem kent een aantal financiële voordelen voor mensen met kinderen die alleen beschikbaar zijn voor werkenden. Voorbeelden daarvan zijn het zwangerschapsverlof (ruwweg 25% van een jaarsalaris), ouderschapsverlof en de kinderopvangtoeslag. Dergelijk extra's kunnen de kosten-baten-afweging nog aanzienlijk veranderen. Of deze kosten betaald worden door de overheid of de werkgever maakt daarbij geen verschil. Per saldo gaat het om maatschappelijke kosten die ook als belasting hadden kunnen worden geïnd. De precieze omvang van deze kosten hangt sterk af van de omstandigheden en de manier van doorrekenen. Ter illustratie heb ik doorgerekend hoeveel er (volgens de regeling uit 2008) vergoed zou worden aan kinderopvangtoeslag. Ik ga hierbij uit van een gezin met twee jonge kinderen die nog niet naar school gaan. De ouders stemmen hun werktijden zo goed mogelijk op elkaar af, dus als de man 30 uur en de vrouw 20 uur werkt, hebben ze 10 uur kinderopvang per week nodig.

Figuur 4 Bruto-inkomen, netto-inkomen en belasting voor een gezin gerelateerd aan de werktijd van de vrouw waarbij de man een dag per week minder werkt voor iedere dag dat zijn vrouw werkt



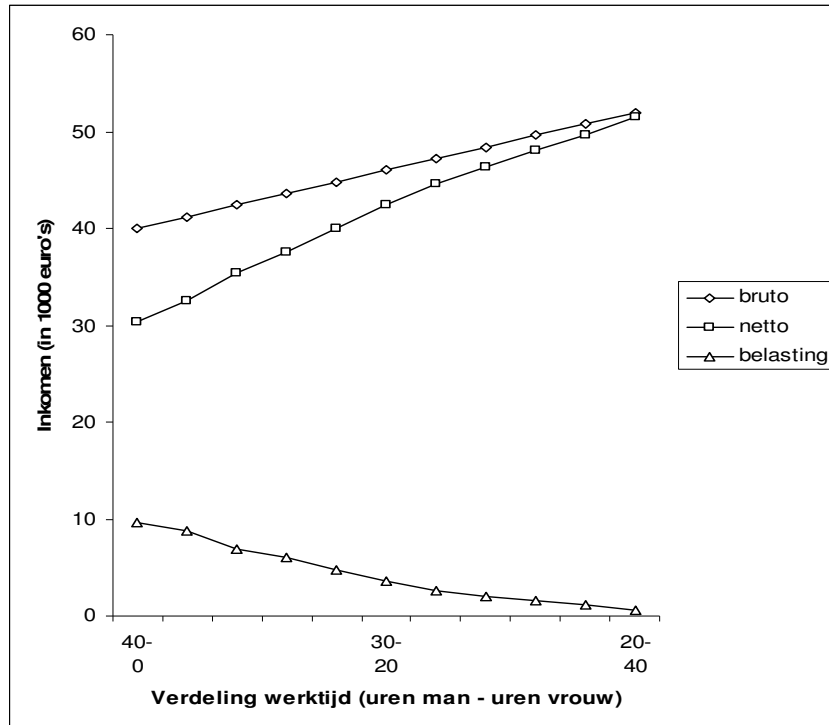
Figuur 5 laat zien welke gevolgen dit heeft voor het gezin waarbij de man full-time blijft werken als zijn vrouw meer uren per week gaat werken. De kinderopvangtoeslag is afgetrokken van de belastingen. Per saldo blijft er vrijwel geen belastingopbrengst meer over als de man en de vrouw beide 40 uur per week werken. Opnieuw is het verschil erg groot als de vrouw van 0 naar 20 uren gaat.

Figuur 5 Bruto-inkomen, netto-inkomen en belasting, inclusief kinderopvangtoeslag, voor een gezin gerelateerd aan de werktijd van de vrouw waarbij de man 40 uur per week werkt



Figuur 6 geeft dezelfde informatie voor het gezin waar de man zijn werktijd reduceert met de helft van de werktijd van zijn vrouw. Het beeld is vrijwel identiek. Voor het geval waarin de man de werktijd van zijn vrouw volledig compenseert hoeft geen grafiek te worden gemaakt. Hier is immers altijd iemand thuis en is geen kinderopvang nodig.

Figuur 6 Bruto-inkomen, netto-inkomen en belasting, inclusief kinderopvangtoeslag, voor een gezin gerelateerd aan de werktijd van de vrouw waarbij de man een halve dag per week minder werkt voor iedere dag dat zijn vrouw werkt



Dit is uiteraard geen pleidooi tegen de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het is wel een illustratie van de stelling dat stimuleren van de arbeidsparticipatie niet altijd bij hoeft te dragen aan het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Alternatieve argumenten zouden kunnen zijn dat de fiscale maatregelen niet alleen bedoeld zijn om meer belasting te innen, maar dat ze bijvoorbeeld ook bedoeld zijn om de emancipatie te bevorderen. Arbeidsdeelname van vrouwen zou hen bovendien minder kwetsbaar maken in het geval van een echtscheiding, zodat er minder bijstandsuitkeringen nodig zijn en deze maatregelen zouden helpen om een cultuuromslag te bewerkstelligen waarin mensen er aan gewend raken dat werken heel normaal is als men kleine kinderen heeft. Volgens het Ministerie van Sociale Zaken is herverdeling van werktijd tussen man en vrouw inderdaad een van de doelen van de fiscale regels. Op hun website stond vorig jaar de mededeling dat het gezinsinkomen niet achteruit hoeft te gaan als de

vrouw meer en de man minder gaat werken, ook al verdient de vrouw per uur minder. Momenteel legt de website van het Ministerie er vooral de nadruk op dat de belasting wel meevalt als een vrouw meer gaat werken. In het kader van deeltijdplus probeert men nu vooral vrouwen te bewegen om meer dan 20 uur per week te gaan werken. Fiscaal gezien is vooral een half-time baan zeer aantrekkelijk en is het dus de vraag in hoeverre grote groepen vrouwen te bewegen zijn hun werkweek substantieel uit te breiden. Aanvullende subsidies kunnen echter een andere uitwerking hebben. Deze alternatieve doelstellingen kunnen uiteraard volstrekt legitiem zijn. Voor de beoordeling van het beleid is het echter van belang om duidelijkheid te hebben over de doelstellingen en de kosten die hiermee gepaard gaan. In geval van het emancipatiemotief zouden berekeningen op basis van gegevens zoals in de figuren hierboven een beeld kunnen geven van de kosten van dergelijk emancipatiebeleid. In het geval het doel inderdaad is vrouwen minder kwetsbaar te maken en een cultuuromslag te bewerkstelligen, is het van belang om de effecten hiervan te berekenen om te kijken of de baten inderdaad opwegen tegen de kosten.

De huidige belastingsystematiek is sterk geïnspireerd door emancipatiedoelstellingen. De progressiviteit, samen met een individualistische systematiek leiden tot een groot voordeel voor gezinnen waarin mannen en vrouwen beide de helft van het inkomen inbrengen. Arbeidstoelagen hebben deze voordelen verder vergroot. Deze voordelen zijn vooral groot voor echtparen met een vergelijkbaar verdienpotentieel. Tabel 1 laat zien wat dit betekent voor het gemiddelde belastingpercentage van echtparen. In dit voorbeeld zijn er zowel mannen als vrouwen die op full-time basis respectievelijk 20-, 40- of 60-duizend euro kunnen verdienen. Voor elk mogelijk koppel wordt gekeken hoeveel procent belasting ze zouden moeten betalen als ze samen 40 uur werken en deze uren zo verdelen dat dit het hoogste netto inkomen oplevert. Uiteraard betalen gezinnen met een laag inkomen procentueel minder dan de rijke gezinnen, maar uit de tabel blijkt ook dat gezinnen waarbij man en vrouw eenzelfde inkomenspotentieel hebben een enorm belastingvoordeel krijgen. Dit heeft twee oorzaken. Door de progressiviteit van het belastingstelsel op individueel niveau is het gunstiger als man en vrouw ongeveer hetzelfde inkomen hebben dan als de ene partner veel en de andere partner weinig verdient. De tweede reden zijn de hierboven besproken belastingvoordelen voor arbeidsparticipatie van zowel man als vrouw. Dit is voor gelijkverdienende partners veel aantrekkelijker. Als de mannen en vrouwen hun arbeidstijd werkelijk gelijk zouden verdelen zouden de financiële consequenties nog groter zijn.

Tabel 1 Gemiddelde belasting betaald door een echtpaar dat 40 uur per week werkt en deze uren optimaal verdeeld over man en vrouw

	Potentieel inkomen mannen			
	Euro's	60.000	40.000	20.000
Potentieel in-	60.000	23,7% van 60.000	31,0% van 60.000	31,0% van 60.000
komen vrouw	40.000	31,0% van 60.000	14,6% van 40.000	24,2% van 40.000
	20.000	31,0% van 60.000	24,2% van 40.000	4,7% van 20.000

Het CPB liet onlangs in een studie zien dat ook voor ouderen met een laag salaris de subsidie voor participeren hoger is dan de opbrengst voor de overheid (De Mooij 2009). Berekenen van de kosten en baten van het belasting- en verzekeringsstelsel voor verschillende groepen mensen is overigens ingewikkelder dan in dergelijke berekeningen wordt gesuggereerd. Zo wordt geen rekening gehouden met BTW en zijn in de berekeningen hierboven de werkgeverspremies buiten beschouwing gelaten. Impliciete veronderstelling daarbij is dat de verwachte opbrengst van de verzekeringen waarvoor de werkgeverspremies worden afgedragen gelijk is aan de kosten. Dit is echter niet het geval. Ook hiervoor blijkt uit de data dat de groepen waarvan verwacht kan worden dat ze een hoge voorkeur voor vrije tijd hebben het meest profiteren van uitkeringen. In verhouding tot hun gemiddelde bruto salaris genieten vrouwen twee keer zoveel arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als mannen en ook onder ouderen tussen de 55 en 65 zijn de inkomsten uit uitkeringen relatief hoog. Een complicerende factor hierbij is dat voor veel regelingen werken een voorwaarde is om later een uitkering te kunnen krijgen. Dit betekent dat juist voor de personen met een hoge kans op een uitkering, de overstap van non-participatie zonder uitkering naar werk aantrekkelijker is dan voor anderen. Deze adverse selection kan de kosten van participatie van groepen met een hoge aanbodelasticiteit aanzienlijk hoger maken.

4 Mogelijkheden voor arbeidsmarktbeleid

In plaats van het ongericht verder stimuleren van arbeidsparticipatie is het van belang om parameters in het belastingstelsel en andere subsidies aan te passen om een optimale balans tussen participatie en opbrengsten te realiseren. Omzetten van een systeem dat probeert om bij mensen gedrag af te dwingen waar ze zelf geen voorkeur voor hebben in een systeem dat is aangepast aan het feitelijke keuzegedrag van mensen, kan een grote bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. De aanbodelasticiteit is hierbij een cruciale parameter maar ook moet rekening worden

gehouden met indirecte vormen van substitutie zoals de verdeling van werk tussen man en vrouw en de spreiding van arbeid over het leven.

Zo'n adequaat belastingsysteem zal onderscheid moeten maken tussen verschillende groepen op de arbeidsmarkt. In bepaalde gevallen kan een lagere belasting gunstig zijn om groepen met een hogere aanbodelasticiteit meer te laten participeren. In andere gevallen kan een overheveling van inkomen tussen partners gunstig zijn om te bevorderen dat de partner met het hoogste verdienpotentieel ook de grootste bijdrage aan het gezinsinkomen levert.

In de literatuur is er ook op gewezen dat verschillen in belastingtarieven voor verschillende groepen (hoogst- en laagst-verdienende partner, ouderen en jongeren) de efficiëntie kunnen verhogen (zie bijvoorbeeld Alesina, Ichino en Karabarbounis 2007). Ook is onderzocht of het beter is om het gezinsinkomen als geheel of de inkomens van beide partners apart te belasten. Boskin en Sheshinski (1983) en Apps en Rees (1999) trekken de conclusie dat vanwege verschillen in aanbodelasticiteit tussen de beide partners individuele belasting beter is. Piggott en Whalley (1996) pleiten juist voor gezamenlijke belasting omdat zo verstoring van de taakverdeling binnen het huishouden wordt vermeden. De conclusies in deze papers worden bepaald door de gekozen functionele specificatie. Verder vergelijken deze analyses alleen de twee extreme mogelijkheden, puur individuele belasting of puur gezamenlijke belasting, terwijl in de praktijk tussenvormen mogelijk zijn. Bovendien zijn de conclusies gebaseerd op de veronderstelling van een constante belastingvoet. De progressiviteit van het Nederlandse belastingsysteem is echter de belangrijkste oorzaak van de grote fiscale voordelen van het verdelen van werk binnen het gezin.

Net zoals het gunstig kan zijn om verschillen te accepteren in de belastingvoet voor verschillende groepen zo kan ook de vraag gesteld worden of iedereen dezelfde verzekeringen nodig heeft. Gezien de hoge kosten vanwege negatieve prikkels is het de vraag of het tweede inkomen in een gezin op dezelfde manier verzekerd moet worden tegen verlies van inkomen als het eerste inkomen. De kosten die worden uitgespaard kunnen benut worden om de belastingpremies voor dit tweede inkomen lager te maken. Zo is het ook de vraag hoe belangrijk inkomensverzekeringen zijn voor mensen die dicht tegen hun pensioen aan zitten. Als ouderen – bijvoorbeeld vanaf hun 60-ste – op actuarieel eerlijke wijze hun AOW en pensioen al in mogen gaan zetten, beschikken ze over een goed alternatief om hun inkomen te verzekeren dat geen negatieve prikkels kent. Het huidige voorstel om de AOW-leeftijd te verschuiven van 65 naar 67 houdt vooral een reductie in van de uitkering van ouderen. Alleen via het inkomenseffect kan dit invloed hebben op het participatiegedrag. Als ouderen vanaf hun 60-ste het recht zouden krijgen om hun AOW-rechten reeds op te ne-

men, maar in ruil daarvoor geen recht meer hebben op WW of arbeidsongeschiktheidsuitkering, zou de directe opbrengt voor de overheid al groter zijn dan de kostenbesparing die het gevolg is van de verschuiving in de AOW-leeftijd. De sterke prikkels om te blijven werken leveren de schatkist vervolgens nog extra inkomsten op zonder inkomensverlies voor de gemiddelde oudere. Bij een rente van 4% kan een 60-jarige die onverhoopt geen werk kan krijgen, vijf jaar langer ongeveer 70% verdienen van het AOW- en pensioeninkomen dat hij vanaf zijn 65-ste zou hebben gekregen.

Om een dergelijk systeem te optimaliseren is nauwkeurige kennis van de gedragsparameters nodig. Hoe nauwkeuriger deze parameters worden vastgesteld, des te hoger zijn de opbrengsten en des te gemakkelijker is het ook om de sociale verzekeringen betaalbaar te houden. Accurate data en goed onderzoek hebben dus een grote waarde en zijn dus een onderdeel van het arbeidsmarktbeleid. De data die in Nederland beschikbaar zijn om de arbeidsdeelname en het gebruik van voorzieningen en subsidies in de gezinscontext te analyseren zijn niet uitgebreid en nauwkeurig genoeg. Naast kwalitatief goede data is het echter vooral een gebrek aan exogene variatie dat nauwkeurig en betrouwbaar onderzoek belemmert. Onderzoekers zijn nu sterk afhankelijk van kleine toevalligheden in de regelgeving om gedragsparameters en effecten van beleid adequaat te kunnen schatten. Econometristen worden gevraagd om beleid te evalueren als dit al is geïmplementeerd. Dat beperkt enorm de mogelijkheden om de relevante parameters goed vast te kunnen stellen. De overheid verwacht weliswaar van de burgers dat zij een ‘leven lang leren’, maar is zelf nauwelijks geneigd om te leren van haar eigen beleid. Om arbeidsparticipatie optimaal en dus niet maximaal te bevorderen zou bij het ontwerp van het beleid reeds rekening gehouden moeten worden met het belang om de effecten ervan met voldoende precisie vast te kunnen stellen. Dat betekent vroegtijdige samenwerking tussen beleidsmakers en onderzoekers en ook de bereidheid om in de vormgeving van beleid rekening te houden met de belangen van het onderzoek. Voor het vaststellen van de optimale incentivestructuur in het belastingstelsel en bij gerelateerde subsidies zou een mogelijkheid zijn om afhankelijk van het persoonsnummer van mensen kleine verschillen in de belastingtarieven in te voeren. Daarmee zouden doorlopend de actuele waarden van de relevante elasticiteiten gemonitord kunnen worden, op basis waarvan het beleid bijgestuurd kan worden. Sommige mensen noemen zo’n aanpak onrechtvaardig, maar de variaties in tarieven die hiervoor nodig zijn, zijn veel kleiner dan vaak onbedoelde tariefsverschillen die in het huidige belastingstelsel zitten.

5 Conclusie

Arbeidsparticipatiebeleid vraagt meer dan ooit om zorgvuldige afwegingen. De tijd dat grote groepen niet deelnamen aan het arbeidsproces waarvan iedereen kon zien dat dit wel zou moeten gebeuren, ligt achter ons. We zijn daardoor in een situatie gekomen waarbij participatiebevordering als doel op zich contraproductief wordt. Om nog verdere winst te kunnen boeken zal het beleid preciezer moeten worden. Daartoe is allereerst nodig dat helderheid ontstaat over de doelen van het participatiebeleid: gaat het om het vergroten van het draagvlak van ons stelsel van sociale zekerheid of om emancipatiedoelstellingen? Alleen als duidelijk is wat de doelen zijn kan ook gewerkt worden aan het optimaliseren van het beleid. Vervolgens zouden de belastingtarieven en subsidies afgestemd kunnen worden op het optimaliseren van deze doelen. Belastingen moeten laag genoeg zijn om participatie te bevorderen, maar ook hoog genoeg zijn om voldoende belastingopbrengst te genereren. De optimale tarieven kunnen daarbij verschillen tussen groepen. Ook met betrekking tot de hoogte van de sociale verzekeringen kan onderscheid gemaakt worden tussen doelgroepen, omdat de waarde van vrije tijd en daarmee het risico van inkomensverlies sterk uiteen kan lopen. Een dergelijk beleid vraagt om precieze informatie over de relevante gedragsparameters. Onderzoek is daarom een wezenlijk onderdeel van het arbeidsmarktbeleid. Hiervan kan alleen geprofiteerd worden als geïnvesteerd wordt in goede data en bij de ontwikkeling van het beleid al rekening wordt gehouden met de toenemende noodzaak om relevante parameters adequaat te kunnen schatten.

Auteur

Prof. dr. Lex Borghans is hoogleraar Arbeidsmarkteconomie en sociaal beleid aan de Universiteit Maastricht.

E-mail:lex.borghans@maastrichtuniversity.nl

Literatuur

Advies Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, *Naar een toekomst die werkt*.

Alesina, A., A. Ichino en L. Karabarbounis, 2007, Gender Based Taxation and the Division of Family Chores. NBER Working Paper 13638.

Apps, P.F. en R Rees, 1999, Joint vs Individual Taxation in Models of Household Production. *Journal of Political Economy*, vol. 107(2): 393-403.

Borghans, L., 2009, Een markt voor werkloosheid, *Economisch Statistische Berichten*, verschijnt binnenkort.

- Borghans, L. en M. Wieling, 2001, Discrepancies Between Supply and Demand and Adjustment Processes in the Labour Market, *Labour*, vol. 15(1): 33-56.
- Boskin, M. en E. Sheshinski, 1983, The Optimal Tax Treatment of the Family, *Journal of Public Economics*, vol. 20(4): 281-97.
- Dupuy, A. en L. Borghans, 2005, Supply and Demand, Allocation and Wage Inequality: an International Comparison, *Applied Economics*, vol. 37(9): 1073-1088
- Erp, F. van, R. Euwals, E. Jongen en D. van Vuuren, 2009, Naar een toekomst met een hogere arbeidsparticipatie. *TPEdigitaal*, vol. 3(2): 6-20.
- Groot, I., 2009, Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan?. *TPEdigitaal*, vol. 3(2): 67-84.
- Lever, M., 2008, Hoeveel blijft er over van de laatst verdiende euro?, *CPB Nieuwsbrief*, vol. 2(3):. 2-3.
- Mooij, R. de, 2009, Ageing and the labor market for older workers in the Netherlands: options for reform, Paper gepresenteerd op de Netspar Annual Conference: Rethinking Retirement, April 2009.
- Piggott, J. en J. Whalley, 1996, The Tax Unit and Household Production, *Journal of Political Economy*, vol. 104(2): 398-418.
- Ramsey, F.P., 1927, A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal*, vol. 37: 47-61.