



Centraal Planbureau

Meer tweeverdieners

Belasting voor eenverdieners neemt toe

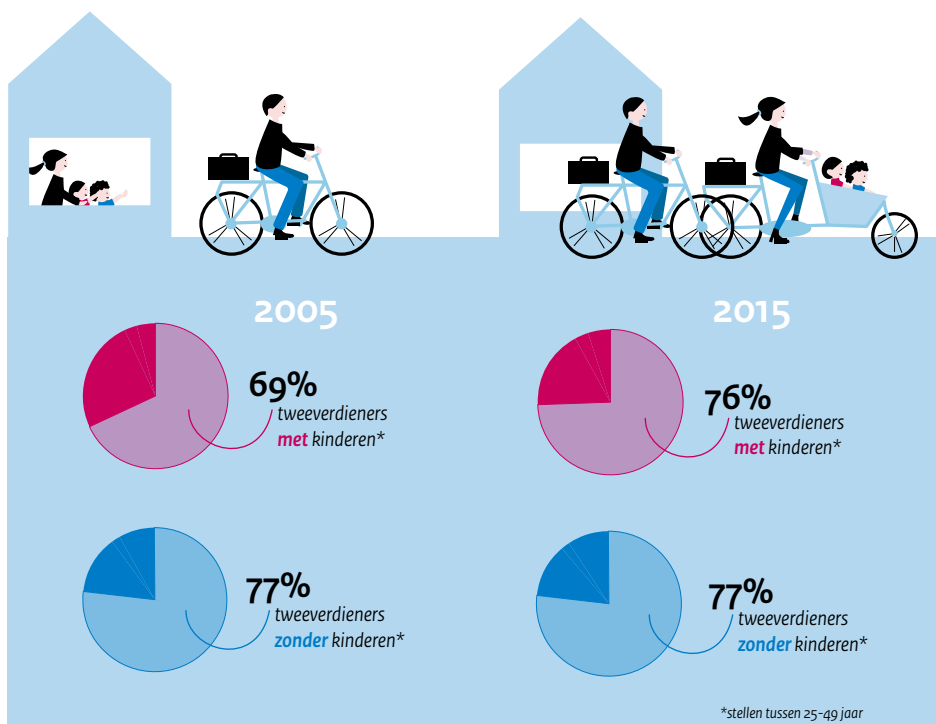
CPB Policy Brief | 2018/03

Eenverdieners onder druk

Egbert Jongen
Henk-Wim de Boer
Patrick Koot

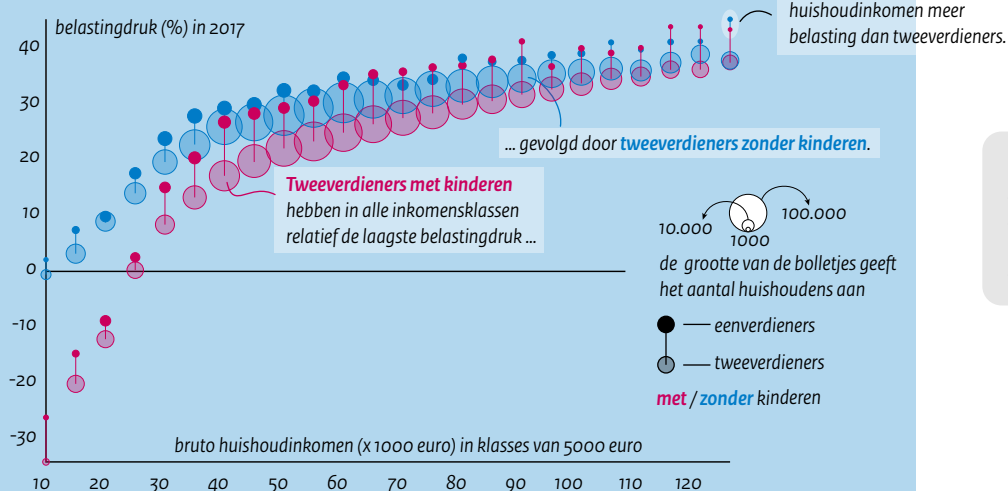


Eenverdieners onder druk



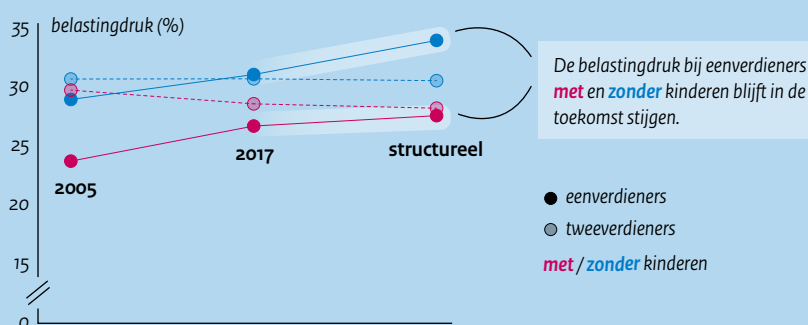
Het aandeel tweeverdieners met kinderen is sinds 2005 gestegen, mede dankzij het fiscale beleid. Het tweede inkomen is daarbij doorgaans additioneel: eerste verdieners zijn niet minder gaan werken. Tweeverdieners hebben daarom een hoger huishoudinkomen dan eenverdieners.

Eenverdieners betalen bij hetzelfde inkomen meer belasting ...



In 2017 betaalden eenverdieners bij hetzelfde huishoudinkomen meer belasting dan tweeverdieners. Dit geldt met name voor eenverdieners met kinderen.

... en hun belastingdruk blijft in de toekomst toenemen



De belastingdruk op eenverdieners zal in de toekomst verder toenemen, en de belastingdruk op tweeverdieners zal verder afnemen. De vraag is in hoeverre beleid tweeverdieners nog verder wil stimuleren.

Samenvatting

Het verschil in belastingdruk voor een- en tweeverdieners is sterk opgelopen. De vraag rijst of een verdere stijging wenselijk is met het oog op gelijkheid en doelmatigheid. Door voorgenomen beleidsmaatregelen loopt het verschil in belastingdruk voor een- en tweeverdieners in de toekomst verder op. De druk voor eenverdieners wordt dan hoger dan die voor tweeverdieners, wat opmerkelijk is, gegeven het lagere inkomen van eenverdieners. Het drukverschil tussen een- en tweeverdieners met jonge kinderen verkent inmiddels de grenzen van doelmatigheid.

Het afgelopen decennium stond het fiscale beleid in het teken van meer arbeidsparticipatie om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Ook kregen individualisering en de economische zelfstandigheid van vrouwen een sterker accent. Werken werd financieel aantrekkelijker door het verhogen van o.a. de arbeids- en combinatiekorting. Niet-werken werd minder aantrekkelijk door het inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Dit beleid heeft bijgedragen aan de toename van het aandeel tweeverdieners en het aandeel economisch zelfstandige vrouwen.

De keerzijde van de beleidswijzigingen is dat de verschillen tussen het besteedbaar inkomen van eenverdieners enerzijds en van tweeverdieners anderzijds zijn opgelopen: de druk voor eenverdieners is toegenomen, terwijl die voor tweeverdieners juist is afgenomen. Bij een gegeven huishoudinkomen is de druk voor tweeverdieners lager dan die voor eenverdieners. Gemiddeld over de huishoudinkomens is de druk voor beide groepen echter vergelijkbaar, omdat tweeverdieners doorgaans een hoger huishoudinkomen hebben. In de toekomst wordt de druk voor eenverdieners echter ook gemiddeld hoger dan voor tweeverdieners (als percentage van het inkomen, niet in euro's). Daarbij behoort Nederland internationaal gezien nu al tot de top wat betreft het verschil in druk tussen een- en tweeverdieners.

De beleidsvraag is hoe hoog de druk op eenverdieners moet worden ten opzichte van die op tweeverdieners. Eenverdieners hebben gemiddeld een lager huishoudinkomen dan tweeverdieners. Daar staan wel voordelen tegenover, zoals meer tijd voor informele zorg, maar de vraag is of die voordelen (nog) opwegen tegen de (toenemende) ongelijkheid in de besteedbare inkomens van een- en tweeverdieners. Bij stellen met kinderen van 0 tot en met 3 jaar oud lijkt het drukverschil tussen een- en tweeverdieners al ondoelmatig hoog, een drukverlaging voor eenverdieners leidt daar tot een Pareto-verbetering.

Er zijn diverse beleidsopties om het drukverschil tussen een- en tweeverdieners te beïnvloeden. Een verlaging van de combinatiekorting of de kinderopvangtoeslag verhoogt de druk voor tweeverdieners. Een verhoging van het kindgebonden budget of een overdraagbare algemene heffingskorting voor stellen met jonge kinderen verlaagt de druk voor eenverdieners. Deze beleidsopties leiden tot een afname in de ongelijkheid in de besteedbare inkomens van een- en tweeverdieners en hebben een beperkt effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze beleidsopties leiden echter wel tot een lagere arbeidsparticipatie en minder economische zelfstandigheid, vooral van vrouwen.

1 Inleiding

Het afgelopen decennium was het beleid gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie, mede vanwege de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing, en een gelijkere verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen.¹ De opeenvolgende kabinetten hebben werken financieel aantrekkelijker gemaakt, o.a. door het verhogen van de arbeidskorting, de combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag², en hebben niet-werken financieel minder aantrekkelijk gemaakt, o.a. door het inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (ook wel aangeduid als ‘aanrechtssubsidie’). Dit beleid is relatief effectief geweest in termen van arbeidsparticipatie, vooral die van vrouwen, de participatiekeuze is immers relatief gevoelig voor financiële prikkels.³ Bovendien heeft dit beleid bijgedragen aan een gelijkere verdeling van (formele) arbeid tussen mannen en vrouwen, omdat vooral moeders met jonge kinderen door het beleid zijn gaan werken.⁴

De keerzijde van dit beleid is dat de verschillen tussen het besteedbaar huishoudinkomen van eenverdieners enerzijds en tweeverdieners anderzijds zijn toegenomen. De belastingdruk voor tweeverdieners is afgenomen en de belastingdruk voor eenverdieners is toegenomen. In de toekomst zet deze trend zich voort, o.a. door een verdere inperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

Er is veel discussie over de belastingdruk voor een- en tweeverdieners (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012). Volgens sommigen betalen eenverdieners inmiddels teveel belasting en tweeverdieners te weinig. “Een eenverdiener betaalt tot zes keer meer belasting dan een tweeverdiener”, aldus Gert-Jan Segers van de ChristenUnie (Segers, 2016).⁵ Ook volgens sommige academici worden tweeverdieners teveel bevoordeeld ten opzicht van eenverdieners (Borghans, 2009, Stevens, 2017). Anderzijds zijn er ook partijen die de nadruk leggen op de economische zelfstandigheid van vrouwen, waarbij het inperken van de ‘aanrechtssubsidie’ past in een belastingstelsel dat meer gebaseerd is op het individuele inkomen dan op het gezinsinkomen (Dijkstra en Van Weyenberg, 2013).

Hoe zit het nu met die druk, wie betaalt het meest? Hoe is deze druk veranderd door de tijd en wat zit er nog in het vat voor de toekomst? Hoe verhoudt het verschil in druk tussen een- en tweeverdieners zich internationaal? En tot slot, hoe is de maatschappelijke waardering van een- en tweeverdieners aan het verschuiven, hoe valt dit te motiveren (of niet) en wat zijn beleidsopties om daar wat aan te veranderen? In deze Policy Brief formuleren we antwoorden op deze vragen.

¹ Zie Balkenende e.a. (2007), Rutte en Verhagen (2010), Rutte en Samson (2012) en Rutte e.a. (2017).

² Met een tussentijdse bezuiniging op de kinderopvangtoeslag, voornamelijk in 2012, zie Koot e.a. (2018) voor een overzicht van de budgettaire uitgaven aan de kinderopvangtoeslag en andere regelingen voor een- en/of tweeverdieners.

³ Zie Jongen e.a. (2015).

⁴ Zie Bettendorf e.a. (2015). Mannen zijn echter maar beperkt meer zorgtaken gaan doen (SCP en CBS, 2016).

⁵ Volgens de NRC is de laatste stelling “waar”, een eenverdiener betaalt tot zes keer meer belasting dan een tweeverdiener, zij het voor de specifieke huishoudens die de ChristenUnie vergelijkt (Stellinga, 2016).

2 Aandeel tweeverdieners toegenomen, mede dankzij het beleid

In deze Policy Brief staat de fiscale behandeling van een- en tweeverdieners centraal. We hanteren in de analyse de volgende definities voor een- en tweeverdieners:

- Eenverdieners: een huishouden bestaande uit een stel (al dan niet met kinderen) waarin één partner wel inkomen heeft (dat kan een looninkomen, een winstinkomen, of een uitkering zijn) en de andere partner niet.⁶
- Tweeverdieners: een huishouden bestaande uit een stel (al dan niet met kinderen) waarin beide partners inkomen hebben.

Aandeel tweeverdieners toegenomen

Binnen stellen met kinderen is het aandeel tweeverdieners toegenomen en het aandeel eenverdieners afgenomen (tabel 1). In 2005 was 69%⁷ van de stellen tussen 25 en 49 jaar met jonge kinderen tweeverdiener, in 2015 was dit gestegen naar 76%. Binnen stellen tussen 25 en 49 jaar zonder kinderen is het aandeel tweeverdieners tussen 2005 en 2015 constant gebleven.

Meer vrouwen met partner zijn economisch zelfstandig

Door de toename in het aandeel tweeverdieners is ook het aandeel van economisch zelfstandige vrouwen in stellen toegenomen (tabel 2).⁸ In 2005 was 48% van de vrouwen in stellen (20-64 jaar) met minderjarige kinderen economisch zelfstandig, in 2014 was dit aandeel gestegen naar 60%. Ook het aandeel economisch zelfstandige vrouwen in stellen met alleen meerderjarige kinderen of geen kinderen is toegenomen. Vrouwen in stellen zijn daarmee nog wel minder vaak economisch zelfstandig dan mannen in stellen.⁹ Een belangrijke verklaring daarvoor is dat vrouwen in Nederland relatief veel in deeltijd werken (SCP, 2018). Fiscaal beleid lijkt echter maar een beperkte rol te spelen bij de zogenaamde deeltijdfactor, zie het kader 'De deeltijdfactor en fiscaal beleid'.

Inkomens van een- en meestverdieners vergelijkbaar, inkomen tweede verdiener additioneel

De inkomensverdeling van een- en meestverdieners (de partner met het hoogste inkomen in een tweeverdienershuishouden), is vergelijkbaar (Koot e.a., 2018, figuur 2.2). Dit geldt zowel voor huishoudens met kinderen als voor huishoudens zonder kinderen. Het inkomen van de minstverdiener, de partner met het laagste inkomen in een tweeverdienershuishouden, is additioneel. Anders gezegd: vrouwen zijn over de tijd meer gaan werken, maar mannen niet minder (SCP en CBS, 2016).

⁶ Een alternatieve definitie van een- en tweeverdieners is respectievelijk i) een huishouden dat bestaat uit een stel waarin een van de partners loon- en/of winstinkomen heeft uit arbeid en de andere partner niet (eenverdieners), en ii) een stel waarbij beide partners loon- en/of winstinkomen hebben (tweeverdieners), zie Kösters en Moonen (2011).

⁷ Dit is de som van stellen waarin i) beide partners voltijds werken, ii) de man voltijds werkt en de vrouw in deeltijd en iii) beiden in deeltijd werken.

⁸ Een persoon wordt gedefinieerd als economisch zelfstandig als het individuele netto inkomen uit arbeid en eigen onderneming op of boven de netto bijstand van een alleenstaande komt (SCP en CBS, 2016, p. 159).

⁹ In 2014 verdiende in 20% van de stellen de vrouw meer dan de man (SCP en CBS, 2016, figuur 7.5).

Tabel 1 Werkpatroon samenwonende stellen (25-49 jaar): 2005 en 2015

	2005	2015
	procenten	
Stellen met minderjarige kinderen		
Beiden voltijds	6	10
Man voltijds, vrouw deeltijd	56	58
Beiden deeltijd	7	8
Man werkt, vrouw niet	25	18
Beiden werken niet	3	3
Anders	4	5
Stellen zonder minderjarige kinderen		
Beiden voltijds	36	35
Man voltijds, vrouw deeltijd	37	36
Beiden deeltijd	4	6
Man werkt, vrouw niet	13	12
Beiden werken niet	2	2
Anders	8	9
Bron: SCP en CBS (2016, tabel 5.1). Het betreft alleen samenwonende man-vrouw stellen.		

Tabel 2 Aandeel economisch zelfstandigen (20-64 jaar): 2005 en 2015

	Vrouwen 2005	2014	Mannen 2005	2014
	procenten			
Stellen met minderjarige kinderen	48	60	90	88
Stellen met alleen meerderjarige kinderen	39	51	80	82
Stellen zonder kinderen	47	53	73	75

Bron: SCP en CBS (2016, tabel 7.7). Een persoon wordt gedefinieerd als economisch zelfstandig als het individuele netto inkomen uit arbeid en eigen onderneming op of boven de netto bijstand van een alleenstaande uitkomt.

De deeltijdfactor en fiscaal beleid

Internationaal gezien is het aandeel van vrouwen dat werkt in Nederland inmiddels relatief hoog, maar in voltijdsequivalenten is het, en daarmee ook de economische zelfstandigheid van vrouwen, nog steeds relatief laag (SCP, 2018). Helaas, of gelukkig zo u wilt, heeft fiscaal beleid maar een beperkte invloed op de zogenaamde deeltijdfactor (CPB, 2015). Dit geldt ook voor vrouwen in samenwonende stellen, zij het dat zij nog wat meer reageren in 'uren-per-week' dan andere groepen op de arbeidsmarkt. Daarbij is vooral de belastingdruk gedaald voor tweeverdieners waarbij de tweede verdienster (meestal een vrouw) relatief veel verdient, zie paragraaf 4. Inderdaad is de zogenaamde marginale druk op tweede verdieners al relatief laag, vooral voor tweede verdieners met kinderen (Quist, 2015). Daarmee lijkt de rol van het fiscaal beleid bij het vergroten van de deeltijdfactor beperkt.

Het huishoudinkomen van tweeverdieners is daardoor hoger dan dat van eenverdieners. We vergelijken daarom hierna niet alleen een- en tweeverdieners met hetzelfde huishoudinkomen, maar ook het gemiddelde van een- en tweeverdieners.

Het beleid heeft bijgedragen aan de stijging van het aantal tweeverdieners

Het beleid heeft bijgedragen aan de stijging van het aandeel tweeverdieners en daarmee ook aan de economische zelfstandigheid van vrouwen in stellen. Enerzijds via 'wortels', zoals het verhogen van de arbeidskorting, de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting. Anderzijds via 'de stok', zoals het inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Bettendorf e.a. (2015) analyseren met quasi-experimentele methoden¹⁰ het effect van de intensiveringen in de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting over de periode 2005-2009 en concluderen dat dit een bijdrage heeft geleverd aan de stijging van het aantal werkende moeders (van ruim 3%). Modelmatige analyses met het MICSIM-model van het CPB geven ook aan dat het verhogen van de kinderopvangtoeslag, de combinatiekorting en de arbeidskorting (vooral aan de onderkant) leiden tot een toename van de arbeidsparticipatie (CPB, 2015).^{11, 12}

3 Gemiddelde druk vergelijkbaar, maar bij een gegeven inkomen hoger voor eenverdieners

De hoogte van de belastingdruk is afhankelijk van de definitie en het perspectief

Wie heeft nu de hoogste belastingdruk? Bij het beantwoorden van deze vraag is het belangrijk om niet alleen naar de belastingen te kijken maar ook naar de subsidies en de toeslagen. Verder is van belang welk perspectief wordt gekozen: kijken we bij een gegeven huishoudinkomen of kijken we naar het gemiddelde over de inkomens? Voor de draagkracht van huishoudens is het perspectief bij een gegeven huishoudinkomen meer relevant. Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het gemiddelde meer relevant.

De gehanteerde definitie houdt ook rekening met subsidies en toeslagen

We beginnen met de definitie van 'de druk'. In deze Policy Brief analyseren we de druk op huishoudniveau zoals die doorgaans wordt gebruikt door het CPB en de departementen: het verschil tussen het bruto huishoudinkomen en het (nominaal) beschikbaar inkomen als percentage van het bruto huishoudinkomen.¹³ Het kader 'Definitie van de druk' geeft aan wat er in die druk zit, belastingen verhogen daarbij de druk, subsidies en toeslagen verlagen de druk.

Bij een gegeven huishoudinkomen is de druk voor eenverdieners hoger

Eerst analyseren we de druk bij een gegeven huishoudinkomen. Bij een gegeven huishoudinkomen is de druk voor eenverdieners hoger dan voor tweeverdieners (figuur 1a), vooral bij stellen met jonge kinderen (figuur 1b). Bij een bruto huishoudinkomen van bijvoorbeeld 50 duizend euro is de druk voor eenverdieners met kinderen gemiddeld 5

¹⁰ Daarbij worden de uitkomsten voor een behandelgroep (in dit geval ouders met een jongste kind van 0-11 jaar oud) vergeleken met de uitkomsten voor een controlegroep (in dit geval ouders met een jongste kind van 12-17 jaar oud), zowel voor als na de beleidswijziging.

¹¹ De Boer (2016) laat, eveneens met een modelmatige analyse, zien dat het inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ook leidt tot een aanzienlijke stijging van de arbeidsparticipatie.

¹² Het stimuleren van de arbeidsparticipatie van (potentiële) tweede verdieners is een beleidstrend die al langer gaande is. Zo hebben bijvoorbeeld het individualiseren van het belastingstelsel (o.a. de Tweeverdienerswet van 1983) en het vervangen van de belastingvrije som door de algemene heffingskorting (bij de belastingherziening in 2001) werken financieel aantrekkelijker gemaakt voor tweede verdieners.

¹³ Bijvoorbeeld: een huishouden met een bruto huishoudinkomen van 50 duizend euro en een beschikbaar inkomen van 35 duizend euro kent een druk van 30%.

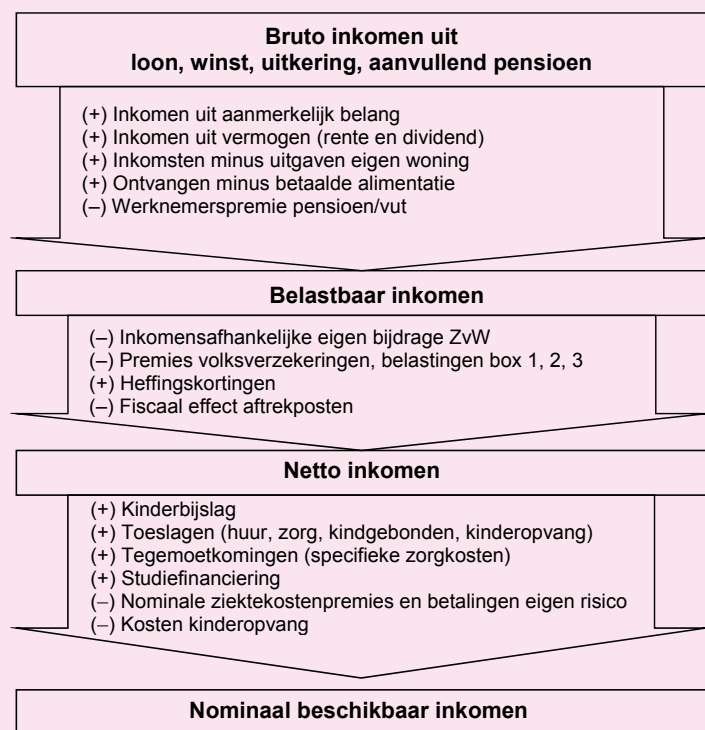
procentpunten hoger dan voor tweeverdieners (respectievelijk 31% en 26%). Koot e.a. (2018, figuur 4.4) geven een decompositie van de druk voor een- en tweeverdieners. Tweede verdieners zitten in een lager schijftarief en ontvangen de arbeidskorting. In het geval van jonge kinderen ontvangen zij ook de combinatiekorting. Hierdoor is de druk voor tweeverdieners lager dan voor eenverdieners bij een gegeven huishoudinkomen en hebben tweeverdieners een hogere draagkracht dan eenverdieners bij een gegeven huishoudinkomen.

Definitie van de druk

In deze Policy Brief wordt de volgende definitie voor de druk gehanteerd:

$$\text{Druk} = \frac{\text{bruto inkomen} - \text{nominaal beschikbaar inkomen}}{\text{bruto inkomen}}$$

Onderstaande figuur geeft aan wat er tussen het bruto (huishoud)inkomen en het nominaal beschikbaar inkomen zit.



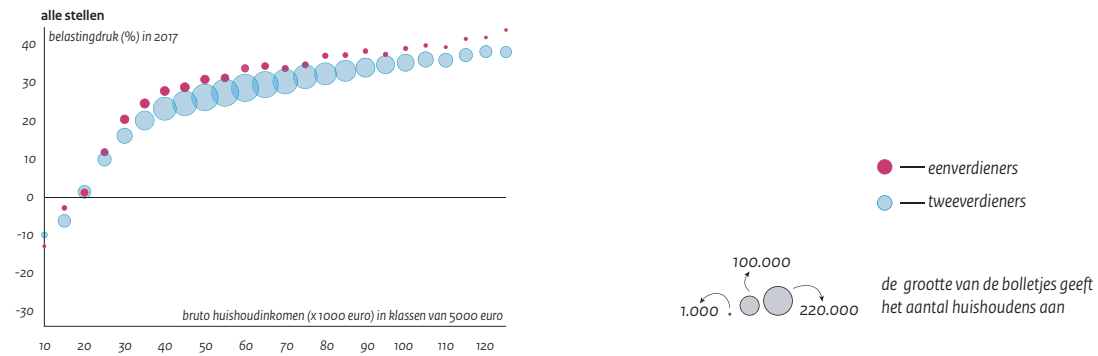
Onderdeel van de druk zijn de (nationale) belastingen die een huishouden aan de overheid betaalt, deze verhogen de druk, en subsidies en toeslagen die een huishouden ontvangt van de overheid, deze verlagen de druk. Bij de gehanteerde definitie van de druk zijn een paar kanttekeningen te plaatsen. De werknemerspremie voor pensioen wordt bijvoorbeeld volledig gerekend tot de druk, terwijl daar wel opbrengsten tegenover staan in de toekomst. Verder worden ook de kosten van de kinderopvang meegenomen, ook al wordt de rekening niet betaald aan de overheid. De conclusies van deze Policy Brief veranderen echter kwalitatief niet wanneer de druk anders wordt gedefinieerd, bijvoorbeeld exclusief de kosten van kinderopvang (Koot e.a., 2018, hoofdstuk 4).

Gemiddeld over de huishoudinkomens is de druk vergelijkbaar

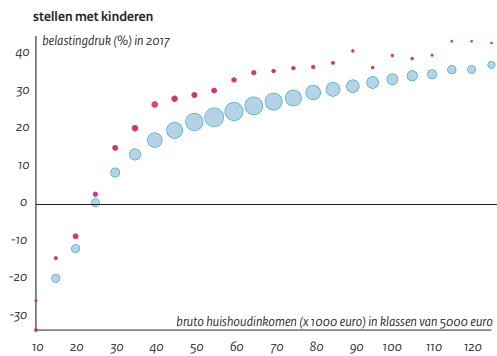
Vervolgens analyseren we het gewogen gemiddelde (gewogen met de dichtheidsverdeling van de huishoudinkomens) voor een- en tweeverdieners. Figuren 1a-1c laten zien dat de druk oploopt met inkomen.

Figuur 1 Belastingdruk een- en tweeverdieners: 2017

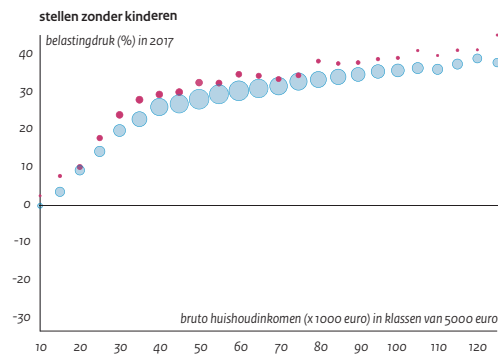
a) Naar inkomen, alle stellen



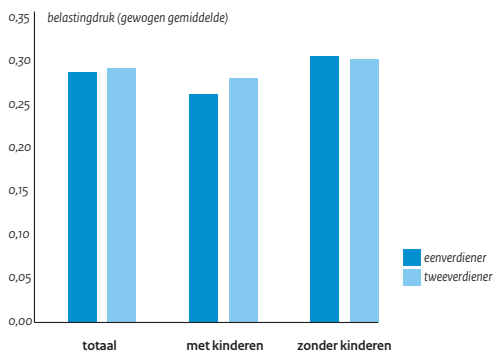
b) Naar inkomen, stellen met kinderen



c) Naar inkomen, stellen zonder kinderen



d) Gewogen gemiddelde



Tweeverdieners hebben gemiddeld meer inkomen dan eenverdieners, zie de dichtheidsverdelingen (de grootte van de bolletjes weerspiegelt de dichtheid) in figuur 1a-1c, en dit is vooral zo bij stellen met jonge kinderen. Het gewogen gemiddelde van de druk van eenverdieners is vergelijkbaar met dat van tweeverdieners (figuur 1d). Dit is uitgedrukt als percentage van het inkomen; in euro's betalen tweeverdieners gemiddeld meer belasting aan de overheid, vanwege hun hogere inkomen (zie Koot e.a., 2018, hoofdstuk 4).

4 Druk op eenverdieners neemt toe, druk op tweeverdieners af

De druk op eenverdieners is toegenomen

Het verschil in het gewogen gemiddelde van de druk tussen een- en tweeverdieners is over het afgelopen decennium wel afgenomen, vooral bij stellen met jonge kinderen (figuur 2a). Dit komt enerzijds door een stijging van de druk voor eenverdieners, vooral door het inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (figuur 2b). Anderzijds is de belastingdruk voor tweeverdieners juist afgenomen, vooral door het verhogen van de arbeidskorting en de combinatiekorting, en in mindere mate door de verhoging van de kinderopvangtoeslag.

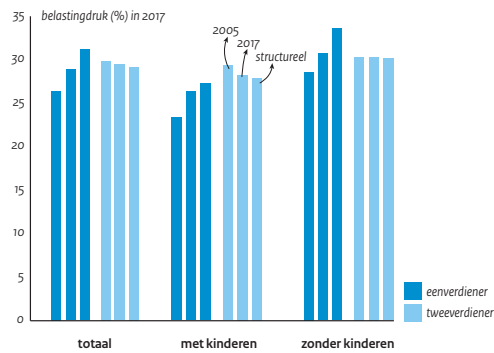
In de toekomst wordt de druk voor eenverdieners ook gemiddeld hoger

Naar de toekomst toe wordt dit beleid voortgezet, en neemt de druk op eenverdieners verder toe en op tweeverdieners verder af (figuur 2a). Structureel wordt dan ook het gewogen gemiddelde van de druk, als percentage van het inkomen, voor eenverdieners hoger dan dat voor tweeverdieners. In euro's is dit overigens niet het geval, vanwege het hogere inkomen van tweeverdieners (Koot e.a., 2018, hoofdstuk 4). Structureel is daarbij het gevolg van eerder voorgenomen beleid plus de aanvullende beleidswijzigingen uit het Regeerakkoord van Rutte-III. Vooral relevant voor de verdere stijging van de belastingdruk voor eenverdieners is de verdere inperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, zie de decompositie in figuur 2c, een beleidswijziging uit het Regeerakkoord van Rutte-II in 2012.¹⁴ De druk voor tweeverdieners neemt structureel per saldo nog licht af. Over de periode 2005-structureel daalt vooral de druk voor tweeverdieners waarbij het inkomenstaandeel van de tweede verdienster relatief groot is (figuur 1d). Vooral huishoudens met een tweede verdienster met een relatief hoog inkomen gaan er dus op vooruit door de beleidswijzigingen tussen 2005 en de structurele situatie.

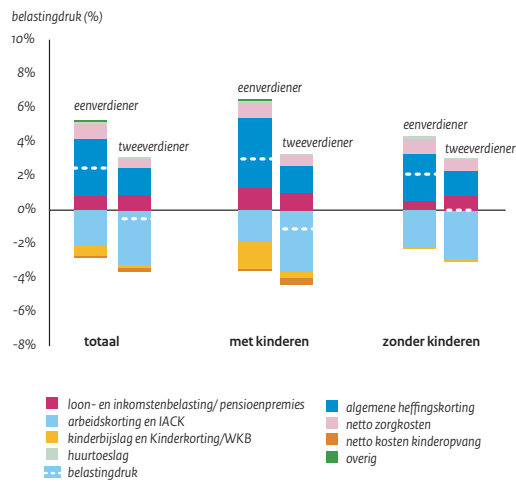
¹⁴ Voor een deel komt dit door een cohort effect, waarbij cohorten geboren voor 1963 nog volledig recht hebben op de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, en cohorten geboren in 1963 of later nog maar in beperkte mate.

Figuur 2 Belastingdruk een- en tweeverdieners over de tijd

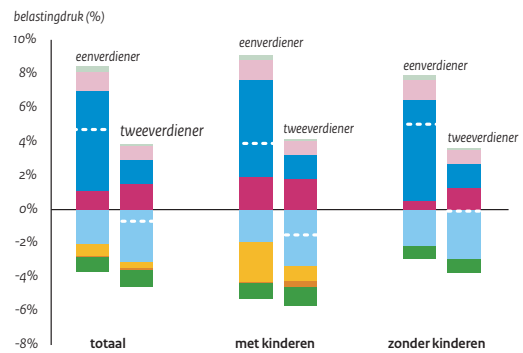
a) Gemiddelde druk in 2005, 2017 en structureel



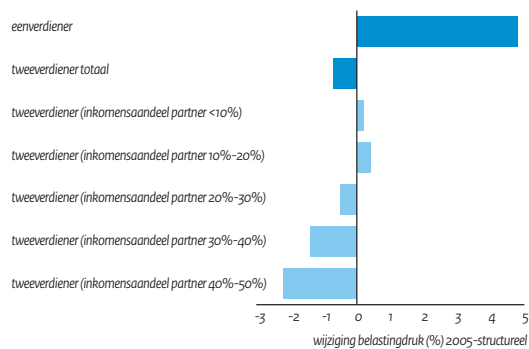
b) Decompositie wijziging 2005-2017



c) Decompositie wijziging 2005-structureel



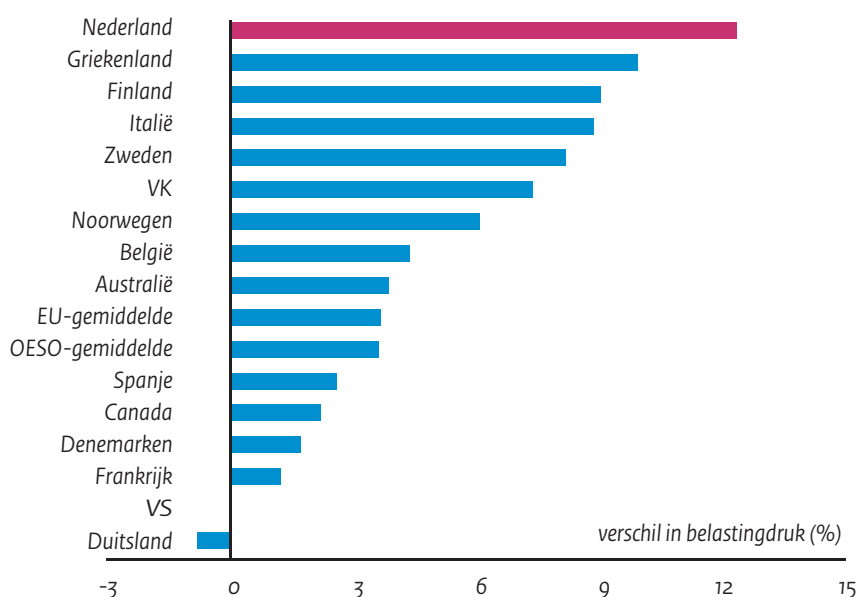
d) Wijziging gemiddelde druk naar inkomensaandeel partner in bruto huishoudinkomen 2005-structureel



5 Nederland internationaal koploper drukverschil een- en tweeverdieners

Internationaal gezien behoort Nederland al tot de top wat betreft het verschil in druk tussen een- en tweeverdieners. Figuur 3 geeft het drukverschil voor een 'voorbeeldhuishouden' met twee kinderen in verschillende landen in 2014. Daarbij wordt een eenverdiener met een bruto huishoudinkomen van 133% van modaal vergeleken met een tweeverdiener met eveneens een bruto huishoudinkomen van 133% van modaal (waarbij de meestverdiener 100% van modaal verdient en de minstverdiener 33% van modaal).

Figuur 3 Internationale vergelijking verschil druk een- en tweeverdieners met kinderen, bij hetzelfde huishoudinkomen (133% van modaal)



Bron: OESO (2014), bewerking CPB. De figuur gaat uit van een één- en tweeverdienershuishouden met twee kinderen met een huishoudinkomen van 133% van modaal. Binnen het tweeverdienershuishouden verdient de meestverdiener 100% van modaal en de minstverdiener 33% van modaal. In de berekeningen worden, anders dan in de eigen berekeningen in hoofdstukken 3 en 4, de kosten van kinderopvang en een eventuele tegemoetkoming daarin niet meegenomen. Verder betreft het voorbeeldhuishoudens, waar in hoofdstukken 3 en 4 gemiddelden worden uitgerekend voor een representatieve micro dataset.

Bij dit voorbeeldhuishouden is Nederland koploper wat betreft de belastingdruk voor eenverdieners ten opzichte van tweeverdieners, en ruim 8 procentpunten hoger dan het EU- en OESO-gemiddelde. Maar ook bij de andere voorbeeldhuishoudens die de OESO hanteert, is Nederland koploper, dan wel tweede (Koot e.a., 2018, hoofdstuk 5).

6 Maatschappelijke waardering eenverdieners afgenomen

Doelmatigheid kan een reden zijn om de druk op eenverdieners te verhogen en de druk op tweeverdieners te verlagen

Drukverschillen tussen een- en tweeverdieners beïnvloeden niet alleen de koopkracht van deze groepen maar ook de keuze om al dan niet te werken, en daarmee de doelmatigheid (efficiency) van de economie. Zelfs als een extra euro maatschappelijk meer waard is voor een eenverdiener dan voor een tweeverdiener, dan nog kan het optimaal zijn om de belasting op eenverdieners te verhogen en de belasting op tweeverdieners te verlagen wanneer dat leidt tot grote doelmatigheidswinsten door extra arbeidsparticipatie (Saez, 2002). Een hogere druk voor eenverdieners betekent dus niet meteen dat een extra euro voor eenverdieners minder wordt gewaardeerd dan een extra euro voor tweeverdieners.

Maatschappelijke waarde van een extra euro voor een- en tweeverdieners

Door te corrigeren voor de doelmatigheidseffecten van de drukverschillen tussen een- en tweeverdieners kunnen we de impliciete maatschappelijke waarde achterhalen van een extra euro voor een- en tweeverdieners. De waarde van een extra euro besteedbaar inkomen voor een bepaalde groep wordt ook wel het sociale welvaartsgewicht van die groep genoemd (Saez en Stantcheva, 2016). Doorgaans wordt aangenomen dat sociale welvaartsgewichten positief zijn (extra inkomen levert altijd extra 'nut' op) en dat ze lager zijn voor hogere inkomens (een extra euro is minder waard als je al veel euro's hebt).

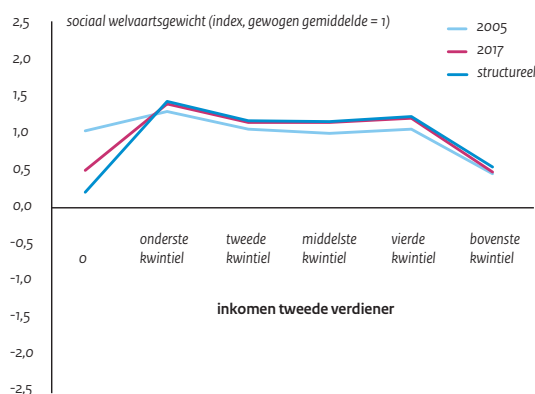
Om de sociale welvaartsgewichten van een- en tweeverdieners te bepalen gebruiken we de optimale-belastingtheorie (Mirrlees, 1971). Meer specifiek gebruiken we de inverse methode van optimale belastingen (Bourguignon en Spadaro, 2012). De 'standaard' optimale-belastingmethode beantwoordt de vraag: wat is het optimale belastingstelsel gegeven de sociale welvaartsgewichten? De inverse methode beantwoordt de vraag: wat zijn de sociale welvaartsgewichten waarbij een gegeven belastingstelsel optimaal is? In beide gevallen wordt rekening gehouden met de doelmatigheidseffecten.

Sociaal welvaartsgewicht eenverdieners gedaald, vooral voor eenverdieners met kinderen

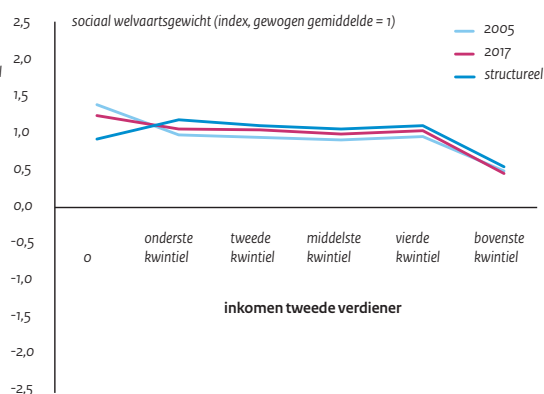
Met behulp van een empirisch model voor een- en tweeverdieners bepalen we in De Boer e.a. (2018) de impliciete sociale welvaartsgewichten voor een- en tweeverdieners in het verleden (2005), het 'heden' (2017) en de toekomst (het structurele belastingstelsel nadat de voorgenomen beleidswijzigingen zijn doorgevoerd). Dit doen wij apart voor stellen met en zonder (minderjarige) kinderen. Het doel van deze analyse is om te bepalen of doelmatigheidseffecten het drukverschil tussen een- en tweeverdieners kunnen rationaliseren. Meer specifiek: wanneer we corrigeren voor doelmatigheidseffecten, is het sociale welvaartsgewicht van eenverdieners (met een relatief laag huishoudinkomen) dan hoger dan dat van tweeverdieners (met een relatief hoog huishoudinkomen)? Uit de analyse blijkt dat dit niet (meer) het geval is. Dit bespreken we hieronder. Daarna behandelen we andere redenen die het drukverschil mogelijk kunnen rationaliseren.

Figuur 4 Impliciete sociale welvaartsgewichten belastingstelsel: 2005, 2017 en structureel

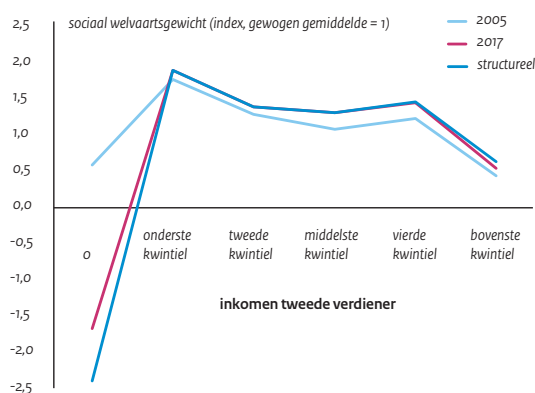
a) Met minderjarige kinderen



b) Zonder minderjarige kinderen



c) Met een jongste kind 0-3 jaar oud



Bron: De Boer e.a. (2018).

De uitkomsten van de analyse voor stellen met kinderen staan in figuur 4a en de uitkomsten voor stellen zonder kinderen staan in figuur 4b. De stellen zijn daarbij op de horizontale as gerangschikt naar het inkomen van de tweede verdiener. Bij 0 zitten de eenverdieners (inkomen 'tweede verdiener' is 0). Rechts daarvan zitten de tweeverdieners. Het huishoudinkomen van iedere groep verder naar rechts is steeds hoger, omdat het inkomen van de tweede verdiener steeds hoger is.¹⁵ Op de verticale as staat het impliciete sociale welvaartsgewicht per groep, daarbij is het gemiddelde in iedere periode genormaliseerd op 1.¹⁶ In 2005 kregen eenverdieners met kinderen (gemiddeld) nog een hoger gewicht dan tweeverdieners met kinderen. In 2017 kregen eenverdieners met kinderen echter een lager gewicht dan tweeverdieners en het gewicht voor eenverdieners zakt nog verder weg op de lange termijn. Binnen de groep stellen met kinderen daalt vooral het gewicht voor eenverdieners met een jongste kind tussen 0 en 3 jaar oud (figuur 4c). Het gewicht is zelfs negatief in 2017 en wordt nog negatiever op de lange termijn. Een negatief gewicht

¹⁵ In theorie is het mogelijk dat het huishoudinkomen lager is bij een hoger inkomen van de tweede verdiener, maar in de praktijk is dat niet het geval (zie De Boer e.a., 2018).

¹⁶ Met de gehanteerde methode is het niet mogelijk om de gewichten van een- en tweeverdieners ten opzichte van bijvoorbeeld alleenstaanden en alleenstaande ouders te bepalen. Het is alleen mogelijk om de gewichten binnen een bepaald huishoudtype te bepalen. Zie De Boer en Jongen (2017) voor een analyse van de sociale welvaartsgewichten van alleenstaande ouders over de tijd.

suggereert dat het drukverschil tussen een- en tweeverdieners met een jongste kind tussen 0 en 3 jaar oud inmiddels ondoelmatig hoog is. Een lagere druk voor eenverdieners levert dan (ceteris paribus) een Pareto-verbetering op, waarbij zij erop vooruit gaan en niemand erop achteruit gaat.¹⁷ Ook het gewicht van eenverdieners zonder kinderen neemt over de tijd af, maar de mutatie is minder groot dan voor eenverdieners met kinderen.

Zijn er dan andere redenen dan doelmatigheid die het lagere sociale welvaartsgewicht van eenverdieners kunnen verklaren? Die zijn er. Ten eerste, het verschil in besteedbaar inkomen tussen een- en tweeverdieners is wellicht geen goede maatstaf voor het verschil in welzijn. Wanneer eenverdieners 'vrije tijd' meer waarderen dan tweeverdieners, bijvoorbeeld omdat ze dan meer tijd hebben om voor hun kinderen te zorgen of mantelzorg te verlenen, dan onderschatten we het welzijn en daarmee het gewicht van eenverdieners.¹⁸ Ten tweede, het gehanteerde model is statisch. Het model negeert bijvoorbeeld de kans op scheiden, waarbij de tweede verdienster terugvalt in besteedbaar inkomen (en wellicht gebruik gaat maken van de bijstand), en mogelijke carrière-effecten van participatie voor moeders met jonge kinderen. Ten derde, bij het bepalen van de sociale welvaartsgewichten gaan we ervan uit dat het voor de bestedingen niet uitmaakt wie het inkomen verdient. Wanneer mannen en vrouwen in stellen het inkomen beperkt delen, dan kan dit een reden zijn waarom eenverdieners een relatief laag gewicht krijgen.¹⁹ Kunnen deze punten verklaren waarom eenverdieners een lager gewicht krijgen dan tweeverdieners? Helaas bestaat hier géén eenduidig antwoord op. Nog los van het feit dat we niet beschikken over een model dat met deze punten rekening houdt, hangt het antwoord mede af van bijvoorbeeld de subjectieve waardering van de zorg voor kinderen en voor ouders door familie.

7 Beleidsopties

Uit het voorgaande blijkt dat de druk op eenverdieners is toegenomen en de druk op tweeverdieners is afgenomen, vooral bij stellen met jonge kinderen. Het beleid zoekt de grenzen op van ongelijkheid en doelmatigheid. Welke alternatieve beleidsopties zijn er?

We behandelen beleidsopties die aangrijpen bij het drukverschil voor een- en tweeverdieners. De intensiveringen in de arbeidskorting, combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag hebben ook effect op alleenstaanden en alleenstaande ouders. Bij de groep alleenstaande ouders hebben deze intensiveringen er juist toe geleid dat werken financieel weer wat opleverde (waar dat voorheen niet of maar beperkt het geval was, De Boer en Jongen, 2017). Bij een eventuele beleidswijziging in de toekomst is het dus belangrijk om voor alleenstaanden en alleenstaande ouders werken financieel aantrekkelijk

¹⁷ Uit de theorie van de optimale belastingen weten we dat bij negatieve sociale welvaartsgewichten een zogenaamde Pareto verbetering mogelijk is (Lorenz en Sachs, 2016). Bij een Pareto verbetering gaat iemand erop vooruit zonder dat iemand anders erop achteruit gaat. In dit geval werkt dit als volgt. Door de belasting op eenverdieners met een jongste kind tussen 0 en 3 jaar te verlagen, gaan zowel zij erop vooruit als de staatskas. De staatskas gaat erop vooruit omdat een aantal tweede verdieners stopt met werken. Dit levert geld op omdat eenverdieners met een jongste kind tussen 0 en 3 jaar gemiddeld meer belasting betalen dan tweeverdieners met een jongste kind tussen 0 en 3 jaar (zie De Boer e.a., 2018).

¹⁸ Fleurbaey en Maniquet (2006) maken een vergelijkbaar punt in hun 'fair income tax' analyse.

¹⁹ Zie Alesina e.a. (2011).

te houden. Daarom beperken we ons tot beleidsmaatregelen die vooral effect hebben op een- en tweeverdieners.

Een beleidsmaker kan het gewicht van eenverdieners ten opzichte van tweeverdieners verhogen door de druk op eenverdieners te verlagen en/of op tweeverdieners te verhogen.

Dit kan bijvoorbeeld door:

- De kinderopvangtoeslag te verlagen voor stellen. Dit vraagt dan om een aparte tabel voor stellen en alleenstaande ouders. De druk op tweeverdieners neemt dan toe.²⁰
- De combinatiekorting te verlagen voor stellen. Dit vraagt dan om een aparte combinatiekorting voor stellen en alleenstaande ouders. Ook in dit geval neemt de druk op tweeverdieners toe.
- Het kindgebonden budget te verhogen. Dit verlaagt de druk van zowel eenverdieners als van tweeverdieners, maar vanwege hun relatief lage inkomen daalt hierdoor de druk van eenverdieners (met kinderen) meer dan van tweeverdieners (met kinderen).
- De afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (deels) ongedaan te maken, bijvoorbeeld voor stellen met jonge kinderen (daar moet dan wel weer een aparte regeling voor worden ingevoerd). Hierdoor daalt vooral de druk voor eenverdieners.

Deze beleidsopties leiden tot een afname in de ongelijkheid in de besteedbare inkomens van een- en tweeverdieners, en hebben (aan de marge - bij een kleine aanpassing) maar een beperkt effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze beleidsopties leiden echter wel tot minder arbeidsparticipatie, en daarmee ook tot minder economische zelfstandigheid, vooral van vrouwen.²¹

²⁰ De beleidsonzekerheid bij de kinderopvangtoeslag neemt dan wel weer toe. Ouders en medewerkers in de kinderopvang hebben in het verleden te maken gehad met grote wijzigingen in de kinderopvangtoeslag, zowel intensivering als ombuigingen.

²¹ Zie CPB (2015) en De Boer (2016).

Literatuur

Alesina, A., Ichino, A. en L. Karabarbounis, 2011, Gender-based taxation and the division of family chores, *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), pp. 1-40.

Balkenende, J., Bos, W. en A. Rouvoet, 2007, Samen werken, samen leven, Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, Den Haag.

Bettendorf, L., Folmer, K. en E. Jongen, 2015, Childcare subsidies and labour supply: Evidence from a large Dutch reform, *Labour Economics*, 36, pp. 112-123.

Boer, H.-W. de, 2016, For better or for worse: Tax reform in the Netherlands, *De Economist*, 164, pp. 125-157.

Boer, H.-W. de en E. Jongen, 2017, Optimal income taxation of lone parents in the Netherlands: Are we there yet?, CPB Discussion Paper 361, Den Haag.

Boer, H.-W. de, Jongen, E. en P. Koot, 2018, Optimal taxation of secondary earners in the Netherlands: Has equity lost ground?, CPB Discussion Paper 375, Den Haag.

Borghans, L., 2009, Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, *TPEdigitaal*, 3(2), pp. 34-52.

Bourguignon, F. en A. Spadaro, 2012, Tax-benefit revealed social preferences, *Journal of Economic Inequality*, 10, pp. 75-108.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2012, *Naar een activerender belastingstelsel: Interimrapport*, ministerie van Financiën, Den Haag.

CPB, 2015, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*, CPB, Den Haag.

Dijkstra, P. en S. van Weyenberg, 2013, Bouw aanrechtssubsidie versneld af, motie ingediend op 13 juni 2013.

Fleurbaey, M. en F. Mainquet, 2006, Fair income tax, *The Review of Economic Studies*, 73(1), pp. 55-83.

Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015/02, Den Haag.

Koot, P., H.-W. de Boer en E. Jongen, 2018, De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005 - Een intertemporele en internationale analyse van de belastingdruk voor paren in Nederland, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

- Kösters, L. en L. Moonen, 2011, Van eenverdiener naar tweeverdiener: de nieuwe norm? *Sociaaleconomische trends*, 1^e kwartaal, CBS, Den Haag.
- Lorenz, N. en D. Sachs, 2016, Identifying Laffer bounds: A sufficient statistics approach with an application to Germany, *Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), pp. 646-665.
- Mirrlees, J., 1971, An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- OESO, 2014, Neutrality of tax benefit systems, OESO, Parijs.
- OESO, 2016, Labor Force Statistics, OESO, Parijs.
- Rutte, M., Ollongren, K., Jonge, H. de en C. Schouten, 2017, Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 10 oktober 2017, Den Haag.
- Rutte, M. en D. Samson, 2012, Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD en PvdA, 29 oktober 2012, Den Haag.
- Rutte, M. en M. Verhagen, 2010, Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD en CDA, 30 september 2010, Den Haag.
- Saez, E., 2002, Optimal income transfer programs: Intensive versus extensive labor supply responses, *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), pp. 1039-1073.
- Saez, E. en S. Stantcheva, 2016, Generalized social marginal welfare weights for optimal tax theory, *American Economic Review*, 106(1), pp. 24-45.
- SCP, 2018, *Werken aan de start – Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*, SCP, Den Haag.
- SCP en CBS, 2016, *Emancipatiemonitor 2016*, SCP en CBS, Den Haag.
- Segers, G.-J., 2016, Toespraak op het partijcongres van de ChristenUnie, 25 november 2016, Nijkerk.
- Stellinga, M., 2016, NRC checkt: 'Eenverdiener betaalt tot zes keer meer belasting', 1 december 2016.
- Stevens, L., 2017, Waarom we de fiscus niet vertrouwen, interview in *Elsevier weekblad*, 8 juli 2017.
- Quist, A., 2015, Marginale druk en participatiebelasting per huishoudtype in 2015, CPB Achtergronddocument, Den Haag.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

Februari 2018

