

Basisuitkering en basisinkomen

De basisuitkering zou de voordelen van het basisinkomen (geen armoedeval) paren aan een betere financierbaarheid en strengere toetredings-eisen. Dat is echter dubieus. Het basisinkomen lijkt een beter idee.

In *ESB* van 4 augustus 1993 lanceert Duindam het idee alle uitkeringen te vervangen door een basisuitkering naar het model van de basisbeurs voor studenten. De armoedeval zou volgens hem verdwijnen en positieve inspanningen van uitkeringsontvangers worden bevorderd. Hij brengt deze suggestie omdat een basisinkomen volgens hem niet zou kunnen. In tegenstelling tot een basisinkomen verdwijnt een basisuitkering (geleidelijk) naarmate de bijverdiensten vanaf een zeker minimum oplopen.

Met dit verhaal zijn verscheidene dingen mis. Er zijn goede oplossingen voorhanden voor de (toetredings- en financierings-)problemen die volgens Duindam aan een basisinkomen kleven. Bovendien kloppen zijn conclusies over zijn eigen voorstel niet.

De basisuitkering

De prikkels komen er bij Duindam doordat de basisuitkering net als bij studenten ruim onder het sociale minimum wordt ingezet. Dat geldt al-

thans voor de meesten, want hij wil de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met liefst 30% verlagen, dus tot maximaal 49% van het laatstverdiende loon¹. De aardigheid is dat men bovenop die 49% eerst vrijelijk de helft mag bijverdienen (tot 73,5%), daarna met geleidelijke inlevering van de basisuitkering.

Die 49% lijkt onsympatiek tegenover lieden die niet kunnen bijverdienen en onder het bestaansminimum zakken. Niet iedereen is immers een jonge student, gezond van lijf en leden, die tijdelijke armoede goed verdraagt of dank zij vakkenvullen, ouders of leningen op de been kan blijven. Gelukkig ziet Duindam dat ook in. Hij repareert dit met een aanvulling tot het huidige sociale minimum voor wie dat nodig heeft.

Maar ja, het is hier het een of het ander, of prikkels of bestaanszekerheid, niet beide. Duindam ziet over het hoofd dat vanwege deze correctie in veel gevallen van de (eerste) bijverdiensten nu juist wel vol moet worden ingeleverd. Men verspeelt dan immers de aanvulling. De huidige bijverdienregelingen voor met name arbeidsongeschikten zijn heel wat beter dan dat! Alleen werklozen en arbeidsongeschikten die een hoog laatste loon hadden of een partner hebben die een redelijk inkomen verdient, krijgen in het voorstel van Duindam met een prikkel te maken, omdat zij niet voor die aanvulling in aanmerking komen, maar dan nog is het verschil met de huidige bijverdienregels weinig indrukwekkend.

Duindams 'basisuitkering' camoufleert derhalve een grote vermindering in bestaanszekerheid, waar niets wezenlijks tegenover staat. Gangbaarder is het gebruik van deze term als een basisuitkering op normale hoogte, die alle minimumuitkeringen integreert, en eventueel volledig individualiseert². In het laatste geval kost deze operatie echter net zoveel als een echt basisinkomen, en dat nu durft Duindam juist niet aan.

Ten slotte kan men zich afvragen of het wel zin heeft om financiële prikkels in te bouwen zolang er niets aan het tekortschieten van de vraag naar arbeid wordt gedaan.

Basisinkomen

Nu we vastgesteld hebben dat het voorstel van Duindam weinig aan de bestaande situatie toevoegt, is het

goed om nog eens te kijken naar de problemen die hij met het basisinkomen heeft. Omdat er in de literatuur veel varianten voorkomen, geef ik eerst een definitie³.

- De hoogte van het basisinkomen is gelijk aan die van het sociale minimum, het 'subsistentieniveau'. Dus niet 2 x 70% (te duur), ook niet 50% voor alleenstaanden (niet genoeg), maar 2 x 50% c.q. 1 x 70%. In principe hoort hier bij dat de kinderbijslag kostendekkend wordt⁴. De alleenstaandentoeslag zou bij eigen inkomen uit arbeid kunnen worden afgebouwd⁵.
- Iedereen ontvangt het basisinkomen, dus ook mensen die betaalde arbeid verrichten. Elke verdiende gulden netto loon mag men gewoon houden. Dit betekent dat er iets anders omlaag moet en dat zijn die netto lonen. De band tussen arbeid en inkomen wordt dus losser. Zolang het basisinkomen niet te hoog is, zal er van de extra inkomsten uit betaalde arbeid echter voldoende aantrekkingskracht uitgaan.
- Op het basisinkomen wordt niet gekort als men geen behoefte heeft om aan het reguliere arbeidscircuit deel te nemen. Dit hoeft niet te betekenen dat er tegenover een basisinkomen geen verplichtingen staan. Te denken valt aan een vorm van sociale dienstplicht.

In combinatie met het basisinkomen zou een systeem van, wellicht vrijwillige, additionele verzekeringen tegen loonderving kunnen blijven bestaan. In dat geval zou wel een controle-apparaat overeind moeten blijven, maar waarschijnlijk toch minder omvangrijk. Ook ten aanzien van het wettelijk minimumloon is er keuzevrijheid.

Met de bovenstaande definitie in de hand blijven er voor Duindam, en anderen, nog maar twee vragen over: de financiering en wat te doen met het oog op migratie. Het laatste probleem is eenvoudig op te lossen door, naar analogie van de huidige bijstandsregels, het recht op basisinkomen pas na een aantal jaren verblijf toe te kennen. In de tussentijd ontvangt men indien nodig een aanvulling op het (immers gedaalde) netto loon. Let op: illegale werknemers missen dus deze aanvulling.

Blijft het punt van de financiering. Bij de invoering van een basisinkomen gaat de collectieve-lastendruk

omhoog. Dat klinkt problematisch, maar niemand heeft mij nog kunnen uitleggen op wie zo'n geaggregeerd cijfer nu eigenlijk zo hard drukt. Een hogere collectieve-lastendruk betekent niet dat het nationaal inkomen omlaag gaat, of dat de private sector uit de markt wordt gedrukt.

Reëler is de individuele lastendruk, en dan vooral de marginale, die aan geeft wat men van een extra verdiende gulden mag houden. Maar daar wordt dank zij het basisinkomen juist een verbetering bereikt, door de armoedeval weg te nemen. Voor degenen die al werk hadden is het netto uurloon lager, maar inclusief basisinkomen is men bij een kortere werkweek toch beter af. Alleen mensen met lange werkweken leveren in. Een basisinkomen stimuleert dus herverdeling van arbeid.

Een andere zaak is de heffingsgrondslag waaruit het basisinkomen wordt gefinancierd. Als we onverstandig zijn dragen we premies voor de financiering van het basisinkomen af over het loon. Dit betekent niet dat de loonkosten voor de werkgever omhoog gaan: we hadden in ruil voor het basisinkomen al het netto loon verlaagd. Het gevolg is wel dat de wig, de verhouding tussen loonkosten en netto loon, enorm uit de hand loopt, en dit frustreert de werking van de arbeidsmarkt. Zo'n groot verschil tussen wat de een betaalt (en dus aan tegenprestatie nodig heeft) en de ander krijgt doet het functioneren van een markt geen goed⁶.

Beter werkt een neutrale heffing, bij voorbeeld op de toegevoegde

1. Duindam wil ook de bijstand met 30% verlagen, maar dit corrigeert hij verderop met een 'aanvulling', zodat we dit punt buiten beschouwing kunnen laten.

2. Beide voorstellen zijn van Groen Links, zie *Tijd voor zelfstandigheid*, 1992.

3. We volgen hier de recente discussie in de Vereniging Basisinkomen. Zie ook de discussienota *Basisinkomen - omdat het kan*, G. den Broeder en A. de Roo, 1991.

4. Gelijk de wens van de Nederlandse Gezinsraad, zie: A.L. den Broeder, *Algemeen Dagblad*, 14 juli 1993.

5. Aantrekkelijker is het creëren van een zodanige kostenstructuur dat een alleenstaandentoeslag en de bijbehorende controle helemaal niet nodig is. Thans betalen alleenwonenden voor allerlei zaken (vastrechten, kijkgeld, gemeentelijke heffingen enz.) hetzelfde als een volledig gezin. Dat moet anders kunnen.

6. In het model AMO-K speelt de wig een significante rol bij het verklaren van frictiewerkloosheid.

waarde. Dat is niet alleen gunstig voor de wig maar ook voor de prijs van arbeid als zodanig, met stimulerende gevolgen voor de vraag naar arbeid (substitutie), met name voor lager geschoolden⁷.

Ter financiering van het basisinkomen zou circa een derde van de netto toegevoegde waarde moeten worden afgedragen. Daar staat tegenover dat de loonsom met meer dan 40% daalt. Macro-economisch speelt dan iedereen quitte. Bij een uniform heffingspercentage zullen wel lastenverschuivingen optreden tussen bedrijfstakken, hetgeen overigens niet ongunstig hoeft te zijn. Desgewenst kan men natuurlijk ook het percentage per bedrijfstak laten verschillen. Doorrekening met het model AMO-K van een variant die enigszins in de richting komt van een basisinkomen, namelijk de introductie van een maandelijkse werkgelegenheidsbonus aan werkgevers, laat zien dat een positief effect op de werkgelegenheid in de orde van een kwart miljoen arbeidsjaren zeer wel voorstelbaar is⁸.

Conclusie

De basisuitkering van Duindam volgens het systeem van de basisbeurs, maar met aanvulling tot het subsistentieniveau indien nodig, zet geen zoden aan de dijk. De armoedeval wordt er niet mee opgelost. Dat is wel mogelijk met een echt basisinkomen, op voorwaarde dat ook mensen met loon uit arbeid dit ontvangen. Het vermeende financieringsprobleem van het basisinkomen berust op een illusie. Door de heffingsgrondslag juist te kiezen is het zelfs mogelijk de prijs van arbeid te verlagen, zodat de vraag naar arbeid wordt gestimuleerd.

Guido den Broeder

De auteur is wetenschappelijk directeur van Magnana Mu Publishing & Research.

7. G. den Broeder, *Alternatieve heffingsgrondslagen voor de sociale zekerheid. Micro-, meso- en macro-economische effecten*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, 1989.

8. Deze resultaten zijn terug te vinden in: G. den Broeder, *Homeostatische financiering van de sociale zekerheid*, Magnana Mu, 1992.

Het sociale-zekerheidstelsel is volop in beweging. Met name blijkt dat de balans tussen werken en bestaanszekerheid in grote mate verstoord is. Voor grote groepen mensen is het vrijwel onmogelijk geworden terug te keren op de arbeidsmarkt. Zo geldt met name voor de mensen in de bijstand, dat zij met de rug tegen de muur staan, omdat iedere beweging van die muur af niet door de maatschappij gewaardeerd wordt. Iedere gulden die zij bijverdienen, moeten ze ook weer inleveren, terwijl ze bij eventuele verlagingen van hun inkomens niets mogen bijverdienen om in hun bestaansbehoefte te voorzien. De hoogste marginale belastingtarieven komen dan ook niet voor bij de hoogste inkomens in Nederland, maar juist bij de laagste inkomens, waar tarieven in de buurt van de 100% geen uitzondering zijn.

Hoge marginale tarieven zijn funest voor de vorming van menselijk kapitaal. Ook voor werk voor langere duur komen veel mensen niet in aanmerking, omdat zij door de hoge gemiddelde wig te duur zijn geworden voor de werkgevers. Deze mensen mogen dan wel een uitkering krijgen, de financiële en maatschappelijke voordelen van een arbeidsplaats missen zij. Zij zijn het die door de vele afwentelingsmechanismen in de economie de meeste last van de hoge collectieve-lastendruk ondervinden. De basisuitkering is een middel om de balans tussen werken en bestaanszekerheid te herstellen.

Prikkels en bestaanszekerheid

De basisuitkering zorgt voor een bepaalde vorm van inkomenszekerheid, maar zal in vele gevallen niet voldoende zijn voor bestaanszekerheid. Daar dienen de aanvullende financiering en bijverdiensten voor te zorgen. De aanvullende financiering kan enerzijds gebruikt worden als een vangnet voor mensen die absoluut niet meer in staat zijn te werken, maar kan ook gebruikt worden om mensen te prikkelen weer aan het arbeidsproces deel te nemen. Zelfs combinaties zijn mogelijk.

Dit betekent niet alleen dat mensen een beloning krijgen, indien zij zichtbaar solliciteren, maar dat zij

ook beloond kunnen worden indien zij een baantje vinden, scholing volgen, vrijwilligerswerk doen, of in een andere vorm nuttige bijdragen leveren aan de samenleving. Immers, zoals Renooy, Van Geuns en Den Broeder terecht benadrukken, niet iedereen heeft uitzicht op werk of bijverdiensten. Alleen zij die absoluut niets willen, vallen terug op de basisuitkering.

Prikkels en bestaanszekerheid gaan dus in hoge mate samen. Zo kan een uitkeringsgerechtigde een 10% bonus krijgen, indien hij of zij een deeltijdbaan accepteert, terwijl de uitkeringsinstantie daar nog eens 10% bovenop kan leggen, indien deze uitkeringsgerechtigde scholing gaat volgen om voor een volledige baan in aanmerking te komen. Of hij deze baan ook daadwerkelijk krijgt is een heel ander verhaal en hangt inderdaad grotendeels samen met de macro-vraag naar arbeid.

Al met al ben ik het niet eens met Den Broeder, waar hij stelt dat prikkels en bestaanszekerheid niet samen kunnen gaan. Prikkels zijn juist een essentieel onderdeel van de bestaanszekerheid. Of een uitkeringsgerechtigde een deel van zijn aanvullende financiering moet inleveren, indien hij of zij bijverdient, staat niet vast, maar is ter beoordeling van de uitkeringsinstantie.

Reguliere arbeid en verdeling van de armoede

Ieder stelsel van sociale zekerheid kent vrij hoge marginale tarieven. In het huidige systeem zijn deze hoge marginale tarieven direct aan de onderkant voelbaar, terwijl ze bij de andere systemen in de hogere inkomensschalen worden gevoeld. Renooy en Van Geuns stellen daarom terecht dat de ontvanger van een basisuitkering er wel een paar nachties over zal slapen alvorens een reguliere baan te accepteren. Veel zal immers afhangen van de vraag hoeveel deze erop vooruit gaat, en dat kan van geval tot geval verschillen.

Dit neemt niet weg dat de basisuitkering de uitkeringsgerechtigde alle kans geeft om weer aan het werk te gaan (ook al is het geen reguliere baan) en zijn sociale isolement ('sociale wig') te ontvluchten. De snelle afbraak van zijn menselijk kapitaal wordt gestopt en hij of zij heeft weer alle kans om er iets van te maken.

Kansen die de uitkeringsgerechtigde nu vrijwel niet krijgt.

Zonder verbetering van de vraag naar arbeid kan het gevolg van een basisuitkeringssysteem inderdaad een verdeling van de armoede zijn, zoals Renooy en Van Geuns beweren. De welvaart van één persoon zou wel eens verdeeld kunnen worden over meerdere personen. Toch denk ik dat Renooy en Van Geuns hier iets te beperkt kijken naar de financiële kant van het verhaal. Budgettaire is er misschien sprake van een vestzak-broekzaksituatie, maar in termen van sociale baten is er sprake van het feit dat drie of vier inactieven actief zijn geworden, terwijl één actieve heeft moeten inleveren. Maatschappelijk naar alle waarschijnlijkheid toch een verbetering.

Uitvoering sociale zekerheid

Een maatschappelijk voordeel van het basisuitkeringssysteem is daarnaast dat de uitvoeringsinstanties nu directer geconfronteerd worden met die dingen waar zij eigenlijk voor bedoeld zijn: het reïntegreren van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt. Het is best mogelijk dat hiervoor meer mensen noodzakelijk zijn, maar in vergelijking met de huidige situatie is dit dan ook te verkopen. Het ambtenarenapparaat is dan effectief en efficiënt bezig en dat is het nu zeker niet.

Renooy en Van Geuns stellen terecht dat ook de uitvoering van de sociale zekerheid veranderingen zal moeten ondergaan. In een sociale-zekerheidstelsel dat gericht is op herintreding op de arbeidsmarkt, dient een grote rol weggelegd te zijn voor de arbeidsvoorziening.

Idealiter dient de arbeidsvoorziening zelfs hoofdverantwoordelijke te

worden voor de uitvoering van de sociale zekerheid, daarbij ondersteund door geneeskundige diensten, arbeidsdeskundigen, scholingsdeskundigen, woonruimte-zaken, controleurs, en de belastingdienst. Zo zou de belastingdienst de premie-inning en de uitbetaling van de uitkeringen kunnen verzorgen.

De arbeidsvoorziening zou voor de uitvoering vooraf een vast bedrag kunnen ontvangen, waarmee zij moet voldoen aan een aantal vereisten, in termen van bemiddelingen, scholingen, het op tijd uitbetalen van uitkeringen enz. Eventuele efficiëntiewinsten mag zij deels zelf houden, om bij voorbeeld te gebruiken voor extra beloningen voor het personeel. Op deze wijze kan efficiëntie en effectiviteit binnen de uitvoering van de sociale zekerheid worden geïntroduceerd, waarbij de privatiseringsvorm van externe verzelfstandiging een goede mogelijkheid is.

Basisinkomen

Tot slot nog enige woorden over het basisinkomen. Velen vragen zich met mij af, waarom het basisinkomen nog niet ingevoerd is, indien de voordelen van het basisinkomen zo groot zijn. Op korte termijn lijkt het basisinkomen inderdaad heel aardig en zijn de bevindingen van Den Broeder goed te verdedigen. Op lange termijn wordt het verhaal echter anders, omdat de gedragsveronderstellingen dan niet meer houdbaar zijn. Als het gaat over werk en inkomen is er immers sprake van een vrij overzichtelijke keuze en vertoont de burger een hoog mate van calculerend gedrag. De burger zal zijn gedrag aanpassen aan de nieuwe instituties op een zodanige wijze dat het hem het beste uitkomt. Dit betekent niet alleen een

toestroom naar de arbeidsmarkt, maar ook een uitstroom. Daarnaast moet ook met de toestroom uit het buitenland (EG) rekening worden gehouden. Op lange termijn krijgen zij immers het basisinkomen toch.

Daarnaast maakt het niet zoveel uit of het basisinkomen nu gefinancierd wordt uit de loonsom of uit de toegevoegde waarde, want door afwentelingsgedrag zal de collectieve last in beide varianten dezelfde blijven. De sectoren die extra belast worden op basis van toegevoegde waarde, zullen immers hun prijzen verhogen. Deze prijsverhogingen zullen meegenomen worden in de loononderhandelingen in de arbeidsintensieve sectoren, waardoor het uiteindelijk weer op het bordje komt van individuele werknemers (hogere marginale wig) en werkgevers (hogere arbeidskosten). Pas als er duidelijk zicht is op de lange termijn gedragsveranderingen als gevolg van een basisinkomen, kunnen we verder met het basisinkomen. Helaas zijn die er nog niet.

Wat we wel kunnen doen is de uitkeringsgerechtigden zelf in staat stellen om op eigen kracht hun situatie te verbeteren. Het basisuitkeringssysteem geeft hiertoe alle mogelijkheden. De praktijk zal verder moeten uitwijzen welke toekomst is weggelegd voor het basisuitkeringssysteem. Indien Wallage de bijverdienstenregelingen versoepelt en zijn toelagesysteem uitbreidt tot meerdere sociale verzekeringen en arbeidsdoeleinden, zijn we al een heel eind.

Simon Duindam

De auteur is verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen, Open Universiteit, Heerlen.