

De basisuitkering

Een systeem dat berust op een basisuitkering kan aan veel van de bezwaren van een basisinkomen tegemoet komen, terwijl tegelijkertijd prikkels ter bevordering van de arbeidsparticipatie kunnen worden ingebouwd.

Sinds het Centraal Planbureau in zijn studie *Nederland in drievoud* in het balanced growth-scenario het basisinkomen heeft laten ontwaken uit zijn sluimerende bestaan, wordt in Nederland weer openlijk gesproken over de invoering van het basisinkomen. Zalm ziet het basisinkomen als een van de kenmerkende elementen van de metamorfose die onze verzorgingsstaat dient te ondergaan¹.

Aan het basisinkomen zit onmiskenbaar een groot aantal voordelen verbonden. Het basisinkomen is individueel en het zorgt voor de afschafing van het wettelijk minimumloon, daar de minimumbehoefte-functie van het minimumloon wordt overgenomen door het basisinkomen. De uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid kunnen verdwijnen, omdat hun taak wordt overgenomen door de belastingdienst. Bovendien verdwijnt de armoedeval, daar iedere extra verdiende gulden bovenop het basisinkomen slechts tegen het marginale tarief van de loon- en inkomstenbelasting wordt afgeboekt van de uitkering en niet tegen het volle bedrag, zoals feitelijk nu het geval is in het huidige stelsel van sociale zekerheid.

Tegenover de voordelen van het basisinkomen staat het door velen onderkende probleem van de financiering. Iedere volwassen Nederlander heeft recht op een basisinkomen. Dit betekent dat alle huismannen en huisvrouwen ook in aanmerking komen voor een inkomen. "Ook als alle bestaande sociale uitkeringen, de studie-financiering, de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid en de belastingvrije voeten worden ingezet, kan geen basisinkomen/negatieve inkomstenbelasting worden gefinancierd dat gelijk is aan de huidige bijstand-uitkering voor een alleenstaande", stelt Zalm².

Verlaging van de overige collectieve lasten, of een verlaging van het basisinkomen naar een niveau dat lager zal zijn dan het niveau van de bijstand voor een alleenstaande, zouden dan eventueel wel voor een oplossing van het financieringsprobleem kunnen zorgen.

Doch ook met de daadwerkelijke voltooiing van het basisinkomen blijven er adders onder het gras zitten. Iedere volwassen Nederlander heeft recht op een basisinkomen. Helaas ligt Nederland niet in de Stille Oceaan, maar maakt het deel uit van een integrerend Europa met onder meer een vrij verkeer van mensen. Iedere European kan zich min of meer vrij in Nederland vestigen en zal daarvoor op enigerlei wijze ook in aanmerking komen voor een basisinkomen.

Hoewel de werkelijke zuigkracht van een basisinkomen op de overige Europeanen pas echt duidelijk wordt indien het basisinkomen wordt ingevoerd, is het niet denkbeeldig dat het basisinkomen onder de druk van de Europese eenwording uit elkaar spat.

Dit hoeft echter geen definitief einde van de ideeën van het basisinkomen te betekenen. Taak is wel de oneindige instroom naar het basisinkomen te beperken.

De basisuitkering

Het basisinkomen loopt op de klippen door de grote toestroom van nieuwe gerechtigden, zowel uit het binnenland als uit het buitenland. Om deze toestroom in te perken zal het noodzakelijk zijn toetredingscrite-

1. G. Zalm, De economische houdbaarheid van de verzorgingsstaat, *ESB*, 16 juni 1993, blz. 555-559.

2. Idem.

ria te ontwikkelen. Ten opzichte van de theoretische voordelen van het basisinkomen betekent dit een stapje terug, daar voor het basisinkomen met toetredingscriteria toch een uitvoeringsorganisatie nodig is.

Als norm voor de toetredingscriteria zouden de huidige toetredings-eisen ten aanzien van het stelsel van sociale zekerheid kunnen worden overgenomen. Daarmee wordt het idee van het basisinkomen omgezet in het idee van een basisuitkering zonder dat de overige voordelen van het basisinkomen daarmee hoeven te verdwijnen.

Prikkels

Het belangrijkste voordeel van een basisuitkering, als opvolger van het basisinkomen, komt voort uit het verdwijnen van de armoedeval. Werken wordt weer beloond. Of het nu gaat om de verdiensten uit een kranten-wijk, een paar dagen per jaar in de aspergeteelt, of om een paar uur per week achter de lopende band bij een bollenboer, het mag allemaal en de netto verdiensten mogen behouden blijven. Op deze wijze verdient een uitkeringsgerechtigde langzaam maar zeker zijn eigen uitkering terug, behoudt hij of zij contact met de arbeidsmarkt en verdwijnt het 'human capital' van de uitkeringsgerechtigde niet als sneeuw voor de zon. Kenmerk van de basisuitkering is dus het inspelen op positieve prikkels waardoor deelname aan de arbeidsmarkt weer aantrekkelijk wordt. Bovendien ontstaat op deze wijze een arbeidsmarkt voor korte aanstellingen, die door de huidige afstraffing van bijverdiensten vrijwel niet aanwezig is. Het ontbreekt aan aanbod en daardoor ook aan echte vraag naar korte deeltijdbanen.

Tot de prikkels behoort ook de hoogte van de basisuitkering. Uiteindelijk willen we toch bereiken dat een uitkeringsgerechtigde weer volledig op de arbeidsmarkt kan deelnemen. Dit betekent dat de basisuitkering een stuk lager dient te liggen dan de laagste lonen, al was het alleen maar ter wille van de rechtvaardigheid van iemand die met alleen een arbeidsinkomen minder verdient dan een uitkeringsgerechtigde met een deel basisuitkering en een deel arbeidsinkomen.

Een basisuitkering van bijvoorbeeld 70% van de huidige uitkering

kan betekenen dat de inkomsten van een uitkeringsgerechtigde onder het bestaansniveau terecht komt³. Tegenover deze koopkrachtdaling staan dan echter wel de dynamische voordelen van het zonder straf deelnemen aan het arbeidsproces.

De basisuitkering zal een individueel karakter moeten hebben, waarmee tegemoet gekomen kan worden aan de individuele keuzen van burgers, onder andere ten aanzien van de woonvorm.

Een negatieve kant van een lage basisuitkering is dat sommige mensen onder het bestaanminimum terecht komen en daar op korte termijn of nooit meer uit zullen komen, bij voorbeeld omdat deze mensen zwaar gehandicapt zijn. Voor zulke gevallen zal een beroep op de bijzondere bijstand, bijzondere WAO of bijzondere WW mogelijk moeten zijn.

Met behulp van deze aanvullende financiering kunnen ook bij de WW positieve prikkels worden ingebouwd. Een WW-uitkeringsgerechtigde kan op basis van het aantoonbaar solliciteren beloond worden voor zijn inspanningen. Wil zoiets echt werken, dan is het noodzaak uitkeringsgerechtigden een persoonlijke behandeling te geven. Dit is niet alleen goed voor de gehele arbeidsmarkt, maar vooral voor de werkloze zelf, omdat hij of zij graag zijn inspanningen wil laten zien om weer aan de slag te komen. De uitkeringsgerechtigde kan immers beloond worden voor zijn inspanningen.

De prikkels bij de basisuitkering zijn vooral gericht op het verrichten van positieve inspanningen. Hoewel bij de eventuele invoering van een basisuitkering de verlaging van de hoogte van de uitkering substantieel zal zijn ten opzichte van de huidige uitkeringshoogte, staat daar tegenover dat inspanningen altijd beloond worden en dit is in het huidige stelsel van sociale zekerheid zeker niet zo.

Kenmerkend is bovendien dat de huidige prikkels in de sociale zekerheid vooral straffend van karakter zijn en dat tegenover een eventuele straf geen duidelijke belonende kenmerken staan. De huidige verlaging van de bijstandsuitkeringen voor jongeren is een voorbeeld van deze praktijk. De opname in het Jeugdwerkgarantieplan die daar tegenover staat, kan niet echt een beloning worden genoemd, omdat opname in het JWG een min of meer dwingend ka-

rakter heeft. De marktwerking aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt wordt door de maatregelen ten aanzien van de bijstand niet verbeterd, terwijl door het JWG de vraagzijde van de arbeidsmarkt ook terzijde wordt gesteld. Bovendien wordt het 'human capital' van de uitkeringsgerechtigde eerder afgebroken dan opgebouwd met deze vorm van sociale dienstplicht.

De uitkeringsgerechtigde heeft in ons huidige systeem van sociale zekerheid bijna alleen maar kans om nog verder in het sociale moeras weg te zakken.

De basisuitkering in de praktijk

Ondanks het feit dat de basisuitkering in de sociale zekerheid nog niet ingevoerd is, kennen de studenten in Nederland hun variant van de basisuitkering reeds een aantal jaren. Hoewel de invoering van het basisbeursstelsel niet helemaal overroeping, zijn de meeste studenten inmiddels aardig tevreden met het huidige studiefinancieringssysteem.

Het studiefinancieringssysteem kent drie elementen die ook bij de basisuitkering terug te vinden zijn. Allereerst is er de basisbeurs, vergelijkbaar met de basisuitkering van 70%. Het tweede element wordt gevormd door de aanvullende financiering, die bij de studiefinanciering deels lening is, doch bij de basisuitkering geen leningscomponent bevat. Het derde element is de mogelijkheid bij te verdienen zonder dat op de beurs gekort wordt. In het studiefinancieringssysteem is de armoedeval niet direct aanwezig, omdat studenten 1500 gulden per kwartaal mogen bijverdienen zonder korting op de beurs. Bij de basisuitkering geldt hetzelfde principe.

Veel studenten hebben een bijbaantje, en niet alleen als student-assistent of in de horeca. Het aantal schoonmakers, landbouwers, vakkenvullers, kistentillers, enzovoort is onder de studentenpopulatie flink toegenomen.

Door de mogelijkheden om bij te verdienen hebben de studenten hun eigen arbeidsmarkt gecreëerd, waar de werkgevers en met name de ar-

3. De uitkeringen betreffen hier in eerste instantie de bijstand, de WAO, de WW en eventueel de VUT.

beidsbureaus ten volle zijn ingedoken.

De vergelijking tussen de basisbeurs en de basisuitkering geeft ook stof tot nadenken over in welke mate de positieve prikkels begrensd moeten worden. Moet de basisuitkering werken als de negatieve inkomstenbelasting, waarbij de basisuitkering langzaam maar zeker met het marginale tarief van de loon- en inkomstenbelasting wordt afgebouwd? Of moeten we meer denken aan het basisbeursidee, waarbij we tot een bepaalde hoogte (bij voorbeeld tot 50% van de basisuitkering) vrij mogen bijverdienen en dat daarboven de uitkering versneld wordt afgebouwd, bij voorbeeld door op iedere bruto verdiende gulden boven op de belastingheffing een korting van 15% te leggen.

Indien het verschil tussen de laagste lonen bij een volledige baan en de basisuitkering plus bijverdiensten te klein wordt, valt zeker iets te zeggen voor het systeem van de studiefinanciering. Wel is het natuurlijk zo dat in het laatste geval de administratieve last groter is dan in het geval van het systeem volgens de negatieve inkomstenbelasting.

Problemen

Indien we nogmaals een vergelijking maken tussen de basisbeurs en de basisuitkering, is het duidelijk dat de basisuitkering deugdelijke toetredingscriteria dient te hebben. Een vrije instroom van uitkeringsgerechtigden is funest voor de financiering van het systeem. Iets wat bij de basisbeurs helaas waarheid is gebleken. Vooral de lange termijn implicaties dienen onderkend te worden. Iedere vorm van 'free rider'-gedrag van de participanten aan de basisuitkering dient te worden uitgebannen.

Een groot praktisch probleem bij de uitvoering van de basisuitkering is de integratie van de inkomensafhankelijke subsidies in het systeem, zoals de huursubsidie. Een onvoldoende integratie van de inkomensafhankelijke subsidies kan er toe leiden dat de prikkels van de basisuitkering weer verdwijnen door de hoge marginale tarieven die deze subsidies met zich mee kunnen brengen. De armoedeval komt op deze wijze weer om de hoek kijken. De inkomensafhankelijke subsidies zullen op zo'n wijze in de basisuitkering moeten worden ingebouwd, dat de arbeidsprikkels in stand blijven. Dit kan ondermeer geschieden door met de afbouw van de subsidies pas te beginnen, indien het inkomen het niveau van het basisinkomen plus de bijverdiensten overschreden heeft. Een integrale aanpak van de uitkeringen en inkomensafhankelijke subsidies is dus uitermate belangrijk.

De toetredingscriteria dienen te worden getoetst door de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de aanvullende financiering en de verrekening van de bijverdiensten. In het verleden hebben de uitvoeringsinstanties niet geheel perfect gefunctioneerd. Daarom had het basisinkomen bij velen ook een sympathie, omdat het uitgedijde ambtenarenapparaat in de sociale zekerheid daardoor opgeheven kon worden.

Echter een uitvoeringsorganisatie, die geprivatiseerd is en onder voortdurende concurrentiedruk in relatie tot andere uitvoeringsorganisaties staat, hoeft niet opnieuw te verzamelen in bureaucratisme. Als daarbij ook nog eens een goede koppeling plaats vindt in gegevensbestanden met de belastingdienst, moeten de uitvoeringsinstanties van de basisuitkering goed kunnen functioneren. Over

de Informatiseringsbank valt de laatste tijd ook geen echte wanklank te horen.

Conclusies

De in dit artikel beschreven basisuitkering heeft zijn oorsprong in het idee van het basisinkomen. Daar het basisinkomen in een integrerend Europa ten onder kan gaan aan de vrije toestroom naar het systeem, is het noodzakelijk toetredingscriteria te bepalen, willen we de positieve kanten van het basisinkomen in stand houden. De basisuitkering kent drie elementen: de basisuitkering, de aanvullende financiering en de bijverdiensten. De systematiek van de basisuitkering komt overeen met het basisbeurssysteem uit de studiefinanciering en is vooral gericht op het bevorderen van de positieve inspanningen van uitkeringsgerechtigden. De armoedeval verdwijnt, waardoor uitkeringsgerechtigden niet alleen de kans krijgen iets van hun inspanningen terug te zien, de basisuitkering geeft ook alle mogelijkheden eigen 'human capital' in stand te houden en zij geeft uitkeringsgerechtigden ook weer de mogelijkheid om op eigen kracht een plaats te vinden op de arbeidsmarkt, vooral een psychologische winst. Het wordt tijd om alle in het moeras verdwijnende uitkeringsgerechtigden uit de blubber van hun bestaan te trekken. De basisuitkering geeft hun hiertoe alle mogelijkheden.

Simon Duindam

De auteur is verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen, Open Universiteit, Heerlen. Met dank aan Leo van Velthuizen en Eduard Ponds voor commentaar op eerdere versies.