

# De positieve effecten van een gedeeltelijk basisinkomen

J.J. Graafland\*

**M**et een basisinkomen wordt de sociale zekerheid een stuk eenvoudiger, en het voorkomt dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de armoedeval terecht komen. De kosten zijn echter hoog. Uit een kwantitatieve analyse met het MIMIC-model blijkt dat een volledig basisinkomen niet aantrekkelijk is: behoud van koopkracht voor niet-actieven gaat gepaard met zodanig hoge belastingen dat de werkgelegenheid sterk daalt. Bij een gedeeltelijk basisinkomen van f 450 per maand met aanvullende uitkeringen voor bepaalde categorieën niet-actieven neemt de werkgelegenheid echter wel toe.

Het basisinkomen is volop in discussie. Niet alleen bij de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën, maar ook bij de vakbeweging en de politieke partijen bestaat belangstelling voor dit middel om de problemen van de welvaartsstaat aan te pakken. Dit wordt ingegeven door de verschillende voordelen van een basisinkomen. In de eerste plaats wordt de armoedeval aan de onderkant van de arbeidsmarkt weggenomen. Terwijl een werkloosheidsuitkering een drempel vormt voor een baan in de formele economie, is het basisinkomen, omdat bijverdiensten niet langer op de uitkering gekort worden, juist een middel om banen te creëren die weinig produktiviteit vereisen. Dit zou met name de werkloosheid van laaggeschoolden kunnen verlagen. Een tweede voordeel is dat de vrije tijd aanzienlijk toeneemt: door het inkomenseffect van het basisinkomen kunnen veel mensen het zich nu veroorloven om korter te gaan werken en te genieten van vrije tijd of zich te wijden aan andere maatschappelijke activiteiten. Een derde voordeel van een basisinkomen is dat de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid verminderd worden, omdat er geen kans op uitkeringsfraude bestaat.

Ondanks deze indrukwekkende voordelen zijn er ook belangrijke nadelen verbonden aan het basisinkomen<sup>1</sup>. Een eerste bezwaar is dat de overheid, door iedereen evenveel te geven, veel mensen die geen basisinkomen nodig hebben overheidsgeld in handen drukt, terwijl mensen die het wel nodig hebben te weinig krijgen. De maatregel is daardoor zowel onnodig duur als ook erg ineffectief in het ledigen van sociale nood. Een tweede nadeel van een basisinkomen is dat het de prikkel voor jongeren om zich te scholen kan verzwakken, omdat het basisinkomen gefinancierd moet worden door een hogere belastingdruk. Een bijkomend nadeel van de hoge belastingdruk is dat de aantrekkelijkheid van belastingontdui-

king toeneemt. Een dergelijk gevaar zou wel eens groter kunnen zijn dan de uitkeringsfraude die nu bestaat.

Te zamen vormen deze argumenten tegen een basisinkomen reden genoeg om uiterst voorzichtig te zijn. Het probleem is dat het basisinkomen geen enkele uitzondering duldt. Indien bepaalde groepen toch weer worden uitgesloten of de consequenties daarvoor worden verzacht door aanvullende maatregelen, worden niet alleen de nadelen kleiner maar ook de voordelen, met name de besparing op de uitvoeringskosten en het voorkomen van de armoedeval.

## Drie vormen van basisinkomen

In dit artikel worden verschillende vormen van het basisinkomen aan een nadere analyse onderworpen met behulp van het toegepaste algemeen evenwichtsmodel van het CPB, MIMIC genaamd. Er worden drie varianten onderzocht. De eerste variant betreft een geïndividualiseerd basisinkomen van f 900,- per maand, waarbij de RWW/WW en WAO/AAW afgeschaft worden. De tweede variant die in dit artikel wordt onderzocht is een hoog basisinkomen van f 1350,- per maand. Dit is een variant die door sommigen wordt voorgesteld om het nadeel van te sterke negatieve inkomensconsequenties voor uitkeringsgerechtigden te ondervangen. De derde variant die wordt onderzocht, is een laag basisinkomen van f 450,- per maand, waarbij te sterke negatieve inkomenseffecten voor uitkeringsgerechtigden worden voorkomen door de WAO/AAW en de WW/RWW-regelingen niet volledig af te schaffen maar op een

\* De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau.  
1. Zie A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg, Het basisinkomen is een utopie, *ESB*, 1 februari 1995, blz. 100-104.

lager niveau te handhaven. Dit staat bekend als een partieel basisinkomen en lijkt per saldo de meest gunstige effecten op te leveren.

#### *Veronderstellingen*

Bij de eerste variant wordt uitgegaan van een geïndividualiseerd basisinkomen van f 900,- per maand (ongeveer 50% van het minimumloon). Alle werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden afgeschaft. Op grond van recente ervaringen met de vermindering van de WAO-uitkering is verondersteld dat het verlies aan WAO/AAW-uitkering met 75% herverzekerd wordt. Het verlies aan WW-uitkering is niet of nauwelijks herverzekerbaar, uitgegaan is van een herverzekering van slechts 10%. Verder wordt het minimumloon verlaagd met 50%. Deze verlaging is mogelijk doordat een werknemer naast zijn arbeidsinkomen ook het basisinkomen ontvangt. Een werknemer met het verlaagde minimumloon heeft dus even veel inkomen als bij het huidige minimumloon.

Ter financiering van het basisinkomen wordt een uniform inkomstenbelastingtarief van 58% geheven in plaats van het huidige getrapte IB-stelsel. Tevens wordt de belastingvrije som afgeschaft. Verder wordt verondersteld dat een deel van de financiering gerealiseerd kan worden door een besparing op de overheidsuitgaven van zes miljard gulden, als gevolg van een vermindering van de administratiekosten bij de sociale zekerheidsfondsen en de overheid. De bezuiniging op overheidsuitgaven betreft voor vijf miljard een vermindering van het aantal ambtenaren en semi-ambtenaren en voor een miljard een vermindering van de materiële overheidsuitgaven.

Deze variant sluit nauw aan bij eerdere berekeningen van het CPB<sup>2</sup>. Een nieuw element is dat de AOW-uitkering onveranderd wordt gelaten. Hierdoor gaan de bejaarden er niet in koopkracht op achteruit ten opzichte van de gemiddelde werknemer. Bij de eerdere berekeningen werd ook een korting op de AOW verondersteld waardoor de koopkracht van bejaarden met 12% daalde. Hierdoor ontstond een te positief beeld van de macro-economische effectiviteit van een basisinkomen.

De tweede variant die onderzocht wordt is op identieke wijze vorm gegeven als de eerste variant. Alleen wordt de hoogte van het basisinkomen nu op f 1350,- per maand gesteld. Het verlies aan WW- en WAO uitkering wordt wederom verondersteld voor 10% respectievelijk 75% herverzekerd te worden. Omdat de bejaarden bij een hoger basisinkomen meer profiteren dan de gemiddelde werknemer is nu wel enige korting op de AOW verondersteld (van 20%). De financiering loopt parallel met die in de eerste variant, met dit verschil dat voor een budget-neutrale financiering nu een uniform IB-tarief van 73% in plaats van 58% nodig is.

De derde variant die onder de loep genomen wordt is een partieel basisinkomen met de volgende kenmerken. In plaats van een basisinkomen van f 900 per maand wordt een basisinkomen van f 450 per maand toegekend. De RWW-uitkering wordt niet volledig afgeschaft maar met 40% gereduceerd. De inkomensstoets blijft daarbij bestaan. Ook het minimumloon wordt met 40% verminderd. De WW- en

WAO-uitkering worden 50% in plaats van 70% van het laatst verdiende loon. Omdat het inkomensverlies grotendeels wordt gecompenseerd door het basisinkomen is geen herverzekering verondersteld. Ten einde de koopkracht van bejaarden in lijn te houden met die van de gemiddelde werknemer wordt het AOW-uitkeringspercentage in deze variant met 10% punten verhoogd.

Ten financiering van het partieel basisinkomen wordt het tarief van de eerste schijf verhoogd van 38% naar 43%. Het tweede schijftarief blijft 50% en het derde schijftarief wordt verlaagd van 60% naar 55%. Het tarief van de eerste schijf wordt verhoogd omdat de laagste inkomensgroepen verhoudingsgewijs het meeste profiteren van de combinatie van een basisinkomen en afschaffing van de belastingvrije som. Om dezelfde reden wordt het tarief van de derde schijf van het IB-tarief verlaagd van 60% naar 55%. Bij een dergelijke tariefstelling heeft de maatregel minder gevolgen voor de inkomensverdeling dan bij een uniform belastingtarief zoals bij de eerste twee varianten. De belastingvrije-som wordt afgeschaft. Verondersteld wordt dat de besparing aan administratieve kosten de helft bedraagt van die bij een volledig basisinkomen, dus drie miljard gulden in plaats van zes miljard. De reden voor deze besparing is dat het aantal uitkeringsgerechtigden endo-geen sterk afneemt.

#### *Effecten van een basisinkomen van f 900*

Tabel 1 geeft de macro-economische effecten van deze drie vormen van basisinkomen. De resultaten van de eerste variant, zoals weergegeven in de eerste kolom van tabel 1, blijken minder gunstig te zijn dan de resultaten van de eerdere CPB-berekeningen. De reden is gelegen in het feit dat de AOW-uitkering nu op peil blijft. Hierdoor is de collectieve druk hoger, hetgeen negatief uitwerkt op het arbeidsaanbod dat al sterk daalt vanwege het basisinkomen. De sterke terugval in arbeidsaanbod leidt tot een stijging van het loon waardoor de concurrentiepositie verslechtert. Bijgevolg zien we een sterk productie- en werkgelegenheidsverlies optreden. Ook de koopkrachteffecten zijn ongunstig, zodat de particuliere consumptie een lichte daling laat zien.

De resultaten van deze variant weerspiegelen zowel de voordelen als de nadelen van een basisinkomen. Voordelen zijn de sterke daling van de werkloosheid, vooral bij laaggeschoolden, en een toename van vrije tijd. Het belangrijkste nadeel is dat de uitkeringsgerechtigden, met name de alleenstaanden, een bijzonder groot koopkrachtverlies lijden. Een ander nadeel is dat een hoge marginale belasting- en premiedruk resulteert. Inclusief de druk van werknemersverzekeringen bedraagt de marginale belasting- en premiedruk gemiddeld 68%, hetgeen een stijging van 8% punten impliceert. Dit betekent dat er

2. Zie N.E.M. de Jager, J.J. Graafland en G.M.M. Gelauff, *A negative income tax in a mini welfare state: a simulation with MIMIC*, Onderzoeksmemorandum 112, CPB, Den Haag, 1994 en N.E.M. de Jager, *Het basisinkomen: de utopie gekwantificeerd*, *ESB*, 4 mei 1994, blz. 416-419.

een reële kans op belastingfraude en vermindering van investeringen in human capital bestaat.

#### Effecten van een basisinkomen van f 1350

Deze nadelen worden nog aanzienlijk versterkt indien het basisinkomen op f 1350,- per maand wordt gesteld (kolom 2 in tabel 1). Weliswaar leidt een dergelijk hoog basisinkomen ertoe dat de koopkrachteleffecten voor de uitkeringsgerechtigden minder negatief zijn. Maar de prijs voor dit voordeel is erg hoog. Vanwege het hogere basisinkomen is een belastingtarief van 73% nodig om dit te financieren. Hiervoor wordt de marginale druk zeer hoog. Inclusief de premiedruk van de werknemersverzekeringen bedraagt deze nu 82,5%. Dit doet de prikkel tot het aanbieden van arbeid verder afnemen met als gevolg een forse stijging van de loonvoet. De consequenties voor de uitvoer, productie en werkgelegenheid zijn aanzienlijk. Ook leidt het hogere basisinkomen ertoe dat de maatregel minder effectief wordt in termen van werkloosheidsbestrijding. De reden is dat de stijging van de marginale druk ook het verschil tussen het netto basisinkomen en het looninkomen doet afnemen. Hierdoor daalt de replacement ratio minder sterk en is de daling van de lonen uit dien hoofde minder groot. Hierdoor is het niet mogelijk om volledige werkgelegenheid te realiseren. Ook is de kans groot dat een dergelijk hoog marginaal tarief belastingontduiking zal stimuleren met als mogelijke consequentie dat de overheid onvoldoende middelen zal kunnen verwerven om het hoge basisinkomen te financieren. Daarnaast zal ook de bereidheid tot scholingsinspanningen bij een dergelijk hoog marginaal tarief waarschijnlijk afnemen.

#### Effecten van een partieel basisinkomen

Tabel 2 laat op een gestileerde manier zien hoe een partieel basisinkomen op micro-economisch niveau uitwerkt voor een werknemer met een minimumloon en een RWW-gerechtigde. In het huidige stelsel houdt een werknemer met een bruto minimumloon van f 2600 per maand ongeveer f 1850 netto over. In het stelsel met een partieel basisinkomen is dit f 1270, vanwege het hogere belastingtarief en de afschaffing van de belastingvrije som. Daar komt echter bij dat de alleenverdiener een dubbel basisinkomen ontvangt (voor hemzelf en voor zijn partner). Per saldo gaat hij er daarom fors op vooruit. Het inkomen van de RWW-gerechtigde kostwinner gaat er echter per saldo op achteruit, omdat het basisinkomen onvoldoende is om de daling van de RWW-uitkering te compenseren. Bij een partieel basisinkomen wordt het verschil tussen het netto looninkomen van een werkende en netto RWW-inkomen aan de onderkant van de arbeidsmarkt beduidend groter. De replacement ratio daalt van 97,3% naar 75%. Bij de alleenstaande daalt de replacement ratio van 78,1% naar 58,7%.

In de derde kolom van tabel 1 staan de macro-economische effecten van deze variant. Een partieel basisinkomen blijkt evenals de eerste basisinkomen-variant tot een sterke reductie van de werkloosheid onder laaggeschoolden te leiden. De reden voor de sterke daling van de werkloosheid is gelegen in het

Tabel 1. Simulatieresultaten drie soorten basisinkomen<sup>a</sup>

Basisinkomen	f900,-	f1350,-	f450,-
RWW (in % van huidige RWW)	0%	0%	60%
WV/WAO (in % van laatste loon) <sup>b</sup>	0%	0%	50%
<b>Prijzen</b>			
	<i>procentuele veranderingen</i>		
Loonvoet	82	29,5	3,5
Productieprijs	11,7	27,3	1,0
Consumptieprijs	7,5	17,3	0,7
<b>Volumina</b>			
Particuliere consumptie	-1,5	-5,0	-0,3
Export	-5,2	-11,0	-0,4
Import	0,3	0,5	-0,2
Productie	-6,3	-13,7	-0,3
<b>absolue veranderingen</b>			
Werkgelegenheid (in dzd. arb. jaren)	-255	-632	96
Arbeidsaanbod (in dzd. personen)	-631	-1249	-74
Werkloosheid (in dzd. personen)	-281	-194	-211
Replacement ratio <sup>c</sup>	24,6	-6,5	-14,3
Gemiddelde collectieve druk <sup>d</sup>	0,3	9,5	-3,1
Marginale collectieve druk	8,3	23,0	0,5
<b>Netto roebel inkomen</b>			
<i>procentuele veranderingen</i>			
<b>Gecumuleerde verschillen, w.v. kostwinner</b>			
Werkend	-1,0	-6,8	1,6
WV uitkering	-35,8	-28,1	-10,3
RWW uitkering	3,3	19,0	-10,1
Arbeidsongeschikt	-9,2	-4,8	-5,7
<b>Alleenstaande</b>			
Werkend	-1,7	-10,4	1,0
WV uitkering	-54,3	-41,2	-19,4
RWW uitkering	-37,1	-14,4	-22,3
Arbeidsongeschikt	-19,6	-14,7	-15,1
Bejaarden	0,1	-6,7	0,8
<p>a. Gecumuleerde verschillen tussen de simulatie en de basisprojectie na 25 jaar.  b. Bij de eerste twee kolommen is uitgegaan van 73% herverzekering van het inkomensverlies bij de WAO. Bij de laatste kolom is uitgegaan van geen herverzekering. c. Verhouding tussen gemiddelde netto inkomen van werklozen en gemiddelde netto inkomen van werkenden.  d. Gedefinieerd als (collectieve druk-negatieve inkomensbelasting)/arbeidsinkomen.  e. Inclusief verandering in participatiegraad van de partner.</p>			

feit dat met een basisinkomen van f 450,- al een sterke daling van de replacement ratio plaatsvindt, zoals hierboven geïllustreerd werd. Dit maakt het mogelijk dat banen die in het huidige systeem onrendabel zijn omdat de beloning ervan beduidend onder het uitkeringsniveau ligt, nu wel potentieel interessant zijn. Bij voorbeeld, een baan die maandelijks netto f 1550,- (bruto f 2000) oplevert, is in het huidige systeem niet interessant voor een alleenverdiener, omdat zijn RWW-uitkering netto f 1800,- bedraagt. In het systeem met het partieel basisinkomen wel, omdat zo'n baan dan met een netto inkomen van f 940,-<sup>3</sup> nog altijd f 210,- meer oplevert dan de netto RWW-uitke-

3. Vanwege de afschaffing van de belastingvrije som en de stijging van de werknemersdruk naar 53% is het netto inkomen van een baan met een bruto inkomen van f 2000,- nu f 940,- per maand (in plaats van f 1550,- per maand).

Tabel 2. Micro-economische inkomenseffecten van een partieel basisinkomen

inkomen	Huidige stelsel <sup>a</sup>		Partieel basisinkomen <sup>b</sup>			
	bruto	netto	bruto	netto	basis	totaal
<b>Alleenverdiener</b>						
werkend, minimumloon	2600	1850	2600	1270	900	2170
RWW-uitkering	2600	1800	1560	730	900	1630
<b>Alleenstaande</b>						
werkend, minimumloon	2600	1600	2600	1270	450	1720
RWW-uitkering	2000	1250	1200	560	450	1010

a. Gestileerd met marginale druk van 50% (38% eerste schijf, 12% werknemersverzekering), belastingvrije som van f 500,- en arbeidskostenforfait van f 100,- per maand.

b. Gestileerd met marginale druk van 53% (43% eerste schijf, 10% werknemersverzekering).

ring van f 730,-. Omdat ook het minimumloon met 40% daalt, betekent dit dat een partieel basisinkomen zowel vanuit de vraag als vanuit het aanbod veel meer ruimte biedt om laagbetaalde banen te creëren.

De nadelen van een basisinkomen worden bij een partieel basisinkomen sterk verminderd. In de eerste plaats betekent de halvering van het basisinkomen dat er minder geld vloeit naar hogere inkomensgroepen. Dit wordt nog eens versterkt doordat het progressieve belastingstelsel deels in stand gehouden wordt. Als gevolg hiervan is de daling van het arbeidsaanbod veel minder groot, waardoor er in plaats van een loonstijging per saldo loonmatiging plaatsvindt. Hierdoor treedt er veel minder productieuitval op bij de exporterende bedrijven en kan de werkgelegenheid groeien.

Een tweede voordeel van een partieel basisinkomen is dat de bestaande uitkeringsregelingen minder drastisch gewijzigd worden. De inkomensconsequenties voor werklozen met een WW-uitkering zijn dan ook aanzienlijk minder negatief dan bij een volledig basisinkomen. Hetzelfde geldt voor alleenstaanden met een RWW-uitkering of WAO-uitkering. De enige uitzondering betreft de groep alleenverdieners met een RWW-uitkering. Bij een volledig basisinkomen, zoals berekend in de eerste variant, kan het koopkrachtverlies van de kostwinner worden opgevangen door een toename van het arbeidsaanbod van de partner, omdat voor het basisinkomen geen inkomensstoets meer geldt. Bij een partieel basisinkomen in combinatie met een niet-geïndividualiseerde RWW-uitkering bestaat deze mogelijkheid echter niet. Een dergelijk nadeel zou opgeheven kunnen worden door een partieel basisinkomen te combineren met een geïndividualiseerd RWW-stelsel. Individualisering van de RWW-uitkering heeft echter weer als nadeel dat er dan een grotere kans op oneigenlijk gebruik ontstaat, omdat het aantal potentiële uitkeringsgerechtigden toeneemt. Uit eerder onderzoek is gebleken dat indien meer dan één op de acht partners een geïndividualiseerde RWW-uitkering zou ontvangen zonder zich effectief op de arbeidsmarkt aan te willen bieden de macro-economische gevolgen van individualisering van de RWW-uitkering per saldo negatief zijn<sup>4</sup>.

Een derde voordeel van een partieel basisinkomen is dat de marginale druk nauwelijks toeneemt.

Hierdoor blijft de prikkel om zich te scholen volop aanwezig en hoeft geen vlucht naar de informele economie te worden gevreesd. In tegenstelling tot de eerste variant neemt de werkgelegenheid van hooggeschoolden niet af, zodat de vrees van Bovenberg en Van der Ploeg dat Nederland naar een kennisextensieve maatschappij afglijdt bij deze vormgeving niet bewaarheid zal worden<sup>5</sup>.

Een nadeel van een partieel basisinkomen is dat de charme van de eenvoud van een volledig basisinkomenstelsel, zoals berekend in de eerste twee varianten, verloren gaat. Om deze reden is ook verondersteld dat de besparing in uitvoeringskosten veel lager zal zijn dan bij een volledig basisinkomenstelsel.

## Slot

In dit artikel wordt onderzocht hoe een basisinkomen van f 900,- per maand uitwerkt indien de koopkracht van bejaarden op peil gehouden wordt. Een basisinkomen blijkt dan minder gunstige effecten te genereren dan berekend in eerdere publikaties van het CPB. Nadelige effecten van het basisinkomen, zoals een daling van het arbeidsaanbod en een stijging van de marginale belasting- en premiedruk, treden dan pregnanter op. Dergelijke problemen worden nog veel sterker bij een basisinkomen van f 1350,- per maand.

Als alternatief zijn de effecten onderzocht van een partieel basisinkomen, waarbij de bestaande werkloosheidsuitkeringen niet worden afgeschaft maar wel sterk gereduceerd. Het doel van het basisinkomen, werkloosheidsbestrijding onder laaggeschoolden, kan nu ook worden gerealiseerd. De reden is dat ook bij een partieel basisinkomen een forse daling van het minimumloon en werkloosheidsuitkeringen mogelijk is, waardoor een groot deel van de laaggeschoolden in aanmerking komt voor een baan. Het voordeel van een partieel basisinkomen is dat niet onnodig veel extra inkomensoverdrachten vloeien naar mensen die het niet strikt nodig hebben. Als gevolg hiervan treedt een veel geringere daling van het arbeidsaanbod op. Een ander voordeel is dat de maatregel de koopkracht van grote groepen uitkeringsgerechtigden minder aantast. Een derde voordeel is dat met deze beperktere opzet van het basisinkomen minder geld gemoeid is en geen stijging van de marginale belasting- en premiedruk optreedt. Hierom zullen mogelijke gevaren van een volledig basisinkomen, zoals belastingvlucht en vermindering van scholingsinspanningen, niet optreden. In vergelijking met een volledig basisinkomen neemt wel de eenvoud van het stelsel af en is daarom de besparing op uitvoeringskosten minder groot.

## J.J. Graafland

4. Zie hoofdstuk 11 in G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modeling Welfare State Reform*, North Holland, Amsterdam, 1994. 5. A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg, 1995, op.cit.