

## De uitvoerbaarheid en effectiviteit van de basisuitkering

*Onlangs werd in ESB een plan voor een basisuitkering geïntroduceerd. De basisuitkering beoogt de armoedeval te vermijden door bijverdiensten onbelast te laten. Maar zal dit in de praktijk wel een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie, en is de uitvoeringsorganisatie wel tegen de complicaties opgewassen?*

Al jaren woedt de discussie omtrent het basisinkomen. Eén van de grote problemen van een basisinkomen is de financiering. Met de invoering van een basisinkomen neemt de kring van gerechtigden op een uitkering enorm toe, zowel uit het binnenland (huisvrouwen bij voorbeeld), als uit de ons omringende landen. In zijn bijdrage in ESB van 4 augustus jl. ontvouwt Duindam een plan voor een basisuitkering waarbij dit probleem wordt omzeild, terwijl de voordelen van het basisinkomen worden behouden<sup>1</sup>. Het belangrijkste voordeel in dit verband is de mogelijkheid om bovenop de uitkering bij te verdienen zonder dat iedere cent direct ingeleverd hoeft te worden. Met andere woorden, de armoedeval verdwijnt.

Duindam presenteert in zijn artikel een basisuitkering. De essentie van die uitkering is dat alle bestaande uitkeringen verlaagd worden tot (bij voorbeeld) 70% van de huidige hoogte. Dus een WW-uitkering wordt bij Duindam in plaats van de huidige 70% van het laatst verdiende loon, 70% van 70%, dus 49% van het laatst verdiende loon. Dezelfde reductie vindt ook plaats op de ABW/RWW-, AOW- en VUT-uitkeringen.

Het spreekt voor zich dat voor velen het resterende bedrag, de basisuitkering, niet voldoende zal zijn om van te leven. Om in de daarvoor benodigde financiën te voorzien, bestaan in het stelsel van Duindam twee mogelijkheden. Ten eerste is het toegestaan om bij te gaan verdienen, zonder dat dit direct geheel op de uitkering gekort wordt. Aan de hoogte van die vrijgelaten verdiensten dient uiteraard wel een grens te zitten. In het voorstel van Duindam kan dat bij voorbeeld 50% van de basisuitkering zijn. Wanneer uitkeringsgerechtigden niet in staat zijn om te

werken, vindt additionele financiering plaats tot het huidige (oude) niveau van de uitkering. Ook werklozen die 'aantoonbaar solliciteren' kunnen worden 'beloofd' met een aanvullende financiering.

Kort gezegd komt het idee er dus op neer dat iedereen die in principe beschikbaar is voor arbeid, stevig gekort wordt op zijn uitkering en dit gekorte deel terug kan verdienen door zelf te gaan werken, door erg zijn best te doen met solliciteren, of door zich in de ogen van de uitvoeringsorganisatie anderszins goed te gedragen. Het systeem is een vooruitgang ten opzichte van het huidige vanwege 'prikkel' die gericht zijn op 'positieve inspanningen' van de uitkeringsgerechtigden.

### Effectiviteit aanvullende uitkering?

Op het verhaal van Duindam valt wel het een en ander af te dingen. Twijfels kunnen met name worden geuit bij de vermeende positieve effecten op de arbeidsparticipatie. Laten we eens kijken hoe Duindams stelsel in de praktijk gaat uitpakken.

Voor de meeste uitkeringsgerechtigden betekent een uitkering op het niveau van 70% van de huidige uitkering een maandelijks bedrag dat (ver) onder het bestaansminimum kan liggen. Voor die groep die niet op eigen kracht een arbeidsinkomen kan verwerven om dit aan te vullen, heeft Duindam de bijzondere bijstand, de bijzondere WW, de bijzondere WAO enz. bedacht. Die vult aan tot het huidige niveau.

Wie hebben nu recht op die bijzondere uitkeringen? Okee, zwaar gehandicapten, die staan buiten twijfel. Maar ook drugsverlaafden, ouders met zorgverplichting, mensen met

psychische problemen enz. Van het bestand van de sociale diensten van de grote gemeenten in Nederland maken deze groepen al gauw 50% uit. Bovendien gaat het ook nog eens om het overgrote deel van de huidige WAO-ers. Bij elkaar heb je het dan al snel over meer dan een miljoen mensen. Allemaal bijzondere bijstand dus.

Wanneer een uitkeringsgerechtigde wel in staat wordt geacht zich te kunnen aanbieden op de arbeidsmarkt, wordt hij beloond voor goed gedrag. Wie kan aantonen driftig te hebben gesolliciteerd, krijgt een aanvulling. Dit betekent dat de sterkere werkloze met redelijke perspectieven op de arbeidsmarkt wordt beloond, terwijl de kansloze, langdurig werkloze aangeemoedigd wordt tot ritueel gedrag. Want laten we wel wezen, in een situatie met veel meer (verborgen) werklozen dan (geregistreerde) vacatures, is solliciteren voor grote delen van het werklozenbestand niet meer dan een ritueel. De daar telkens op volgende afwijzing lijkt nu niet direct de positieve prikkel, die Duindam zo expliciet ziet uitgaan van zijn stelsel.

### Uitvoering?

Een bijkomend probleem is wie gaat controleren of iemand dermate ongeschikt is voor arbeid dat hij een aanvulling verdient, dan wel wie er voldoende zijn best heeft gedaan om dat zelfde douceurtje te ontvangen. Dat moet toch weer dat volgens Duindam 'uitgedijde ambtenarenapparaat' zijn. Immers, die controles dienen regelmatig plaats te vinden en wanneer we in ogenschouw nemen dat de afhandeling van een aanvraag voor bijzondere bijstand nu minstens twee uur kost, dan is het evident dat de totale tijdsinvestering in Duindams stelsel niet sterk zal teruglopen. Zelfs de door Duindam voorgestelde geprivatiseerde en sterk beconcurrerde uitvoeringsorganisatie lijkt daar niet tegen opgewassen.

Overigens blijft onduidelijk wat we ons daarbij moeten voorstellen. Duindam trekt de vergelijking met de volgens hem goed functionerende Informatiseringsbank. Maar de uitkering van basisbeurzen waarvoor de kring van rechthebbenden eenvoudig is vast te stellen, is wel wat anders dan het vaststellen van het recht op een

1. S. Duindam, De basisuitkering, ESB, 4 augustus 1993, blz. 711-714.

uitkering, zij het WW of WAO (zie rapport Buurmeijer) of ABW (rapport Van der Zwan). Zeker wanneer, zoals Duindam stelt, scherp gelet moet worden op de toetredingscriteria om profiteursgedrag te voorkomen.

### **Effect arbeidsparticipatie?**

Dan is er de derde groep, degenen met de lage basisuitkering die geprikkeld worden om zich te gaan aanbieden op de arbeidsmarkt. Een voorwaarde daarbij is wel dat zij niet veel meer mogen gaan verdienen dan het niveau van een 'volwaardige uitkering'. In dat geval is het immers mogelijk met een basisuitkering en een paar dagen goed door werken meer te verdienen dan iemand met een reguliere baan. Wat de bijverdiensten betreft moet het dus om kleine bedragen gaan, waarbij de vrij te verdienen 1500 gulden per kwartaal bij de basisbeurs een aardige indicatie lijkt.

Aan wat voor soort werk Duindam dan denkt geeft hij aan in zijn artikel: schoonmakers, landbouwers, vakkenvullers, kistentillers en dergelijke. Het gaat om wat vaak kleine baantjes genoemd wordt, die veelal worden uitgevoerd in het zwarte circuit of door scholieren en studenten. Je kunt je afvragen of dit nu werkelijk bijdraagt aan het behoud van menselijk kapitaal, zoals Duindam beweert. Eerder lijkt het een tweede (of derde) circuit te creëren waarin werklozen gedwongen worden het werk te moeten uitvoeren dat anderen laten liggen.

Een belangrijk neveneffect daarvan kan tevens een verdringing zijn van bestaande laag betaalde arbeid. Dat hangt er enigszins vanaf in hoeverre de arbeid van de uitkeringsgerechtigden voor de werkgever goedkoper zal zijn dan de arbeid van 'reguliere werknemers'. Het ligt voor de hand dat dit het geval is, immers Duindam stelt dat een van de voordelen van het basisinkomensysteem die behouden dienen te worden, het loslaten van het minimumloon is. In dat geval is het voor menig werkgever goedkoper om vier of vijf (basis-)uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen ter vervanging van één reguliere kracht. Wat maakt het immers uit wie de hamburgers uitserveert, de kassa bedient of de wc's schoonmaakt. Het systeem van Duindam knabbelt dus aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie neemt toe, de armoede wordt verdeeld.

Een vergelijkbare tendens werd ook zichtbaar uit de evaluatie van de Kaderregeling Arbeidsinpassing, recent uitgevoerd door het NEL<sup>2</sup>. Daaruit blijkt dat 70% van de banen waarvoor de KRA-subsidie is toegekend, ook zonder die gelden wel gevuld zouden zijn. Alleen dan niet per definitie met personen uit de KRA-doelgroep. Een (her-)verdeling van de werkloosheid derhalve.

### **Evaluatie**

Het voorstel van Duindam lijkt weinig doordacht en de term basisuitkering werkt versluierend. We praten immers niet zoals bij een basisbeurs of basisinkomen over een vast en gelijk bedrag voor iedereen. Het stelsel leidt in de voorgestelde vorm echter niet tot het behoud van menselijk kapitaal, zal weinig uitkeringsgerechtigden aan werk helpen en leidt bovendien tot een toename van de bureaucratie in de uitvoering. Voor werkelijke verbeteringen is meer nodig dan de, op het eerste oog simpele, ingreep van Duindam.

Czyzewski, lid van de directie van de GSD Rotterdam, pleitte op een studiedag in juni van dit jaar ook voor een vorm van basisuitkering<sup>3</sup>. Maar

hij koppelde daar drastische institutionele veranderingen aan vast, waarbij het samengaan van sociale dienst, arbeidsvoorziening en welzijnswerk centraal staat. Die organisatie dient naast een activerend arbeidsmarktbeleid, met name ook energie te stoppen in een activerend welzijnsbeleid. Dat laatste vanuit de wetenschap dat een groot deel van de langdurig werklozen anders wegglijdt in armoede en isolement. Aan hen zijn de 'positieve prikkels' die uitgaan van een lagere uitkering niet besteed.

### **Piet Renooy**

#### **Roeland van Geuns**

Piet Renooy en Roeland van Geuns maken deel uit van de directie van Regioplan, onderzoek, advies en informatie, Amsterdam.

---

2. De Kaderregeling Arbeidsplaatsen - reguliere arbeidsplaats (KRA-rap), voorziet in een eenmalige subsidie van vier- of zesduizend gulden en een vrijstelling van werkgeverspremies voor maximaal vier jaar bij in dienstneming van een langdurig werkloze voor ten minste twee jaar. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de werkloosheidsduur en etniciteit.

3. Na te lezen in P. Renooy en R. van Geuns, *Heroriëntering op de bijstand*, te verschijnen bij Vermande Uitgeverij, medio oktober.