

Het basisinkomen: de utopie gekwantificeerd

N.E.M. de Jager*

In dit artikel wordt nagegaan, met het model MIMIC, wat de gevolgen zijn van invoering van een negatieve inkomstenbelasting in combinatie met een gereduceerd stelsel van sociale zekerheid. Enerzijds levert dit een forse reductie van de werkloosheid op, omdat de bereidheid om een baan te accepteren groter wordt. Anderzijds daalt het arbeidsaanbod substantieel. Omdat deze daling de vermindering van de werkloosheid overtreft, neemt de werkgelegenheid per saldo af.

Het concept van een basisinkomen heeft door de eeuwen heen vele gedaanten en pleitbezorgers gekend. Zo stelde Thomas More bij voorbeeld al in 1517 dat ieder mens een minimum inkomen zou moeten ontvangen om in zijn eerste levensbehoeften te kunnen voorzien. Deze gedachte werd verder gestalte gegeven door de verlichte denker Thomas Paine die eind 18de eeuw het idee opperde dit gegarandeerde inkomen te financieren middels erfpachten.

In tegenstelling tot deze eerste gedachten die vooral stoelden op een filosofische en rechtvaardigheidsgrondslag, werden in de twintigste eeuw de voorstellen minder utopisch en meer economisch van aard. Vooral begin jaren zestig kwam de discussie in een stroomversnelling in de Verenigde Staten met de ideeën van Theobald, Tobin en Friedman. Deze laatste stelde een negatieve inkomstenbelasting (NIB) voor als middel om de bestaande armoede het hoofd te bieden. In de jaren zeventig vonden de ideeën van Friedman gehoor in Nederland. Hoewel de steun aanvankelijk uit sociaal-culturele hoek kwam, als uiting tegen het heersende arbeidsethos, zijn de voor- en tegenstanders later van uiteenlopend politiek allooi. Het idee wordt zelfs dermate serieus genomen dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1985 pleitte voor de invoering van een partiële negatieve inkomstenbelasting van 5.000 gulden per jaar. Met uitzondering van de minimum-loonregeling zou het bestaande sociale-zekerheidsstelsel behouden blijven. Toen dit voorstel echter door de regering en de Tweede Kamer werd afgewezen als zijnde te kostbaar en te risicovol, leek de discussie omtrent de invoering van een negatieve inkomstenbelasting in Nederland gesloten.

Echter, met het verschijnen van de lange-termijn-scenariostudie *Nederland in drievoud* van het Centraal Planbureau in de zomer van 1992 kwam de NIB weer volop in de belangstelling. In een van de drie hierin beschreven scenario's, het Balanced Growth scenario, wordt een geïndividualiseerde negatieve in-

komstenbelasting ingevoerd die het bestaande stelsel van sociale zekerheid grotendeels vervangt.

In deze bijdrage wordt nagegaan welke gevolgen de invoering van een negatieve inkomstenbelasting heeft voor de Nederlandse economie, wanneer tegelijkertijd het sociale zekerheidsstelsel sterk gereduceerd wordt. Gebruik wordt gemaakt van het toegepaste algemeen evenwichtsmodel MIMIC, dat speciaal is toegerust om institutionele veranderingen op het gebied van het belasting- en sociale zekerheidsstelsel te analyseren¹. Alvorens de simulatiesresultaten te bespreken, zal eerst kort worden ingegaan op de belangrijkste voor- en nadelen die mogelijk met de invoering van een negatieve inkomstenbelasting gepaard gaan.

Mogelijke voor- en nadelen

De onvoorwaardelijke toekenning van een basisinkomen of NIB wordt in geëngageerde literatuur ook wel gezien als de laatste stap in de ontwikkeling van de welvaartsstaat vanuit 'gunst' via 'geclausuleerd recht', afhankelijk van de bereidheid tot het verrichten van arbeid, tot 'ongeclausuleerd' of 'burgerrecht'. Pleidooien voor de invoering van een NIB vloeien bovendien vaak voort uit de opvatting dat alle soorten werk, betaald en onbetaald, principieel gelijk-

* De auteur is werkzaam op de afdeling Lange Termijn van het Centraal Planbureau. Dit artikel is gebaseerd op het recentelijk verschenen CPB Onderzoeksmemorandum *A negative income tax in a mini welfare state: a simulation with MIMIC* met als mede-auteurs J.J. Graafland en G.M.M. Gelauff. Met dank aan André Nibbelink voor hulp bij het draaien van de varianten.

1. MIMIC staat voor Micro Macro model to analyze the Institutional Context. Dit jaar zal de gedetailleerde beschrijving van het model in boekvorm beschikbaar komen. G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Reforming the welfare state*, Contributions to economic analysis, Elsevier Science Publishers B.V., te verschijnen.

waardig zijn. Voorstanders van een NIB wijzen er in dit verband op dat vrijwilligers- en huishoudelijk werk ook recht moeten geven op een inkomen².

Bij pleidooien voor een negatieve inkomstenbelasting wordt vaak het argument gehanteerd dat het de werking van de arbeidsmarkt zou kunnen verbeteren. Het officiële minimumloon zou namelijk verlaagd kunnen worden, wat voor werknemers met een lage produktiviteit de kans op een baan vergroot. De werkloosheid onder laaggeschoolden zou hierdoor flink kunnen dalen. Pleitbezorgers redeneren daarnaast dat de NIB de stimulans tot het verrichten van deeltijdwerk kan vergroten omdat het financieel minder noodzakelijk wordt om voltijds te werken. Ook dit zou het bestaande werkloosheidsprobleem kunnen verlichten³. Deze maatregelen worden verwacht vooral ten goede te komen aan de winstgevendheid en flexibiliteit in het midden- en kleinbedrijf. Een bijkomend voordeel is bovendien dat kleine zelfstandigen in de startfase en meest onzekere periode van hun bedrijfsvoering verzekerd zijn van inkomen⁴.

Een meer praktisch argument betreft de mogelijke verbetering van het sociale-zekerheidsstelsel. Omdat de NIB een groot deel van de bestaande uitkeringen overbodig maakt, wordt het stelsel niet alleen doorzichtiger, maar vereist het ook minder controle. De NIB wordt immers toegekend ongeacht inkomen, burgerlijke staat en bereidheid tot werken. Dit maakt het stelsel tevens een stuk minder fraudegevoelig.

Voorts wijzen veel pleitbezorgers op het feit dat de invoering van een NIB de economische zelfstandigheid van vrouwen vergroot. Vooral partners van RWW'ers, wiens arbeidsparticipatie in het huidige systeem wordt ontmoedigd omdat hun verdiensten geheel in mindering worden gebracht op de uitkering van de kostwinner, kunnen van de geïndividualiseerde NIB profiteren⁵.

Ten slotte verwachten voorstanders positieve consequenties voor de internationale concurrentiepositie als gevolg van loon- en prijsmatigingen. Wanneer een NIB wordt ingevoerd kunnen brutoloon en eventuele aanvullende uitkeringen lager zijn, hetgeen de arbeidskosten en de stijging van de collectieve lastendruk vermindert. Dit maakt de weg vrij voor prijsdalingen terwijl tevens een positieve impuls op de vraag naar arbeid kan worden verwacht, vooral in arbeidsintensieve ondernemingen⁶.

Het meest gebruikte argument tegen een negatieve inkomstenbelasting betreft de werking van de arbeidsmarkt. Tegenstanders redeneren dat wanneer de relatie tussen arbeid en inkomen wordt losgelaten, de prikkel om te werken, en dus het arbeidsaanbod, dermate vermindert dat de grondslag van het stelsel uitgehold wordt. Zo zou volgens sommigen de arbeidsparticipatie van vrouwen negatief beïnvloed worden. De negatieve inkomstenbelasting kan namelijk gaan fungeren als een 'huishoudloon' wat vrouwen doet afzien van participatie op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan het bestaande rolpatronen versterken. Daarenboven zal de financiering van het nieuwe stelsel een stijging van de marginale inkomstenbelastingstarieven vergen, wat de netto opbrengst van werken –

en dus het arbeidsaanbod van werkenden – doet verminderen. Bovendien zullen de stijgende marginale tarieven de aantrekkelijkheid tot het verrichten van 'zwart' werk vergroten. Ook zouden jongeren geduceerd kunnen worden wanneer een negatieve inkomstenbelasting wordt ingevoerd. Het maakt het volgen van een goede opleiding namelijk minder noodzakelijk, wat op langere termijn de maatschappelijke integratie van deze groep in de weg zal staan. Ten slotte wijzen tegenstanders op het feit dat de zoekintensiteit van werklozen naar een legale betaalde baan zal afnemen. Dit brengt het gevaar met zich mee dat een aanzienlijk deel van de laagbetaalde en onaantrekkelijke banen vacant zal blijven.

Het bovenstaande wijst uit dat in de bestaande literatuur vaak partiële en tegenstrijdige argumenten worden gehanteerd ter verdediging en bestrijding van de invoering van een NIB. Zo gebruiken voor- en tegenstanders beiden de economische zelfstandigheid van de vrouw als argument en is er verdeeldheid over het effect op de zoekintensiteit van werklozen. Deze tegenstrijdigheid vloeit vaak voort uit verschillende aannames over de hoogte van de NIB en bijkomende aanpassingen van het sociaal zekerheidsstelsel.

Het toegepaste algemeen evenwichtsmodel MIC biedt een geïntegreerd kader om de invoering van een NIB te analyseren. Het model bevat onder andere een gedetailleerde en zorgvuldig geparametriseerde beschrijving van het arbeidsaanbod en het zoekgedrag van werklozen. Daarnaast vormt het een sluitend geheel, zowel op macroniveau als op het gebied van de overheidsfinanciën.

Modelsimulatie van een NIB met een gereduceerd stelsel van sociale zekerheid

Veronderstellingen

In de exercitie is verondersteld dat iedereen, met uitzondering van kinderen en studenten, een onvoorwaardelijke NIB ontvangt ter waarde van 50% van het netto minimumloon. Tegelijkertijd worden drastische reducties aangebracht in het sociale-zekerheidsstelsel. Alle werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden afgeschaft. In het stelsel dat resulteert zijn dus al deze uitkeringsgerechtigden aangewezen op de NIB van 50% van het netto minimumloon. Werkenden daarentegen ontvangen de NIB bovenop hun loon. Zij worden daarbij wel geconfronteerd met de afschaffing van de belastingvrije voet.

2. Zie P. de Beer, De bezwaren tegen het basisinkomen gewogen, *Socialisme en Democratie*, 1987, blz. 50-58.

3. Werkplaats Basisinkomen, *De economische effecten van een basisinkomen*, Discussiepaper ten behoeve van de studiedag van de Werkplaats Basisinkomen en de Vakgroep Sociale Zekerheids Wetenschappen van de KUB, 16 juni 1989, Tilburg.

4. Zie B. Nooteboom, De economische voordelen van het basisinkomen; een basis voor het midden- en kleinbedrijf, *ESB*, 1987, blz. 149-152.

5. Dit komt neer op een impliciet marginaal inkomstenbelastingtarief van 100%.

6. L.J. Emmerij, *Basisinkomen hier en basisbehoefte daar*, Werkgroep PvdA voor basisinkomen, 1985.

Ter financiering van de NIB worden bovendien de drie huidige inkomstenbelastingsschijven vervangen door een uniform belastingtarief. Dit om een erg hoog marginaal tarief voor hoge inkomensgroepen te voorkomen en de nivellerende werking van de NIB te beperken. Het uniforme tarief wordt dusdanig gesteld dat budgetneutraliteit resulteert.

Bovenstaande wijzigingen worden verondersteld effect te hebben op de instroom in de WAO en het gedrag van sociale partners inzake herverzekering. Wat het beroep op de WAO betreft, wordt verondersteld dat een daling van de WAO-uitkering met 1% leidt tot een 2%-vermindering van het aantal WAO'ers. Bovendien wordt de arbeidsproductiviteit van degenen die door de uitkeringsdaling niet in de WAO komen half zo groot geacht als die van andere arbeidskrachten. Belangrijker zijn nog de veronderstellingen inzake herverzekering. Recente ervaringen met pogingen om tot vermindering van de WAO-uitkering te komen, wezen uit dat het uitkeringsverlies voor ongeveer 75% wordt herverzekerd door vakbonden en werkgeversorganisaties. De effectieve vermindering zal dus 25% van het oorspronkelijke uitkeringsverlies bedragen. Bij WW-uitkeringen blijkt de uiteindelijke vermindering groter omdat uitkeringsverliezen hier maar voor 10% worden herverzekerd. Om het belang van deze veronderstellingen te illustreren wordt, naast een simulatie waarin uitkeringsverliezen in de WAO voor 75% worden herverzekerd, ook een simulatie gepresenteerd waarin dit percentage 50 bedraagt. Aangevend zij dat de herverzekering in de simulaties een collectief karakter heeft en dat geen

rekening is gehouden met eventuele kwalitatieve effecten van dit nieuwe stelsel op de instroom in de WAO. Wanneer de herverzekering plaatsvindt in de private sector zou de instroom verder ingedamd kunnen worden en de effecten gunstiger kunnen zijn.

De simulatieresultaten

Zoals uit tabel 1 en 2 blijkt, zijn de lange-termijneffecten van deze drastische institutionele hervorming niet onverdeeld negatief of positief. Enerzijds heeft invoering van een NIB in deze vorm een substantiële daling van het arbeidsaanbod tot gevolg omdat het in het algemeen de noodzaak tot werken vermindert. Naast dit negatieve inkomenseffect daalt het arbeidsaanbod ook uit hoofde van het substitutie-effect. Een uur werken levert nu namelijk minder op vanwege het oplopen van de marginale druk. Een klein positief effect betreft echter de toename van het arbeidsaanbod van partners van RWW'ers, die nu zonder consequenties voor de uitkering van hun partner kunnen participeren. Bovendien vermindert de instroom in de WAO als gevolg van de – zij het door herverzekering beperkte – inkomensdaling. Per saldo daalt het arbeidsaanbod met 475.000 personen bij een herverzekeringspercentage van 75.

Hoewel het arbeidsaanbod aanzienlijk daalt, is de daling van de werkgelegenheid minder groot, wat een aanzienlijke daling van de werkloosheid mogelijk maakt. Dit kan verklaard worden uit het feit dat vervanging van het huidige stelsel door een lagere NIB leidt tot een enorme daling van de replacement ratio, gedefinieerd als de verhouding tussen de gemiddelde netto werkloosheidsuitkering en het gemiddelde netto loon. Deze daling treedt niet alleen op omdat de gemiddelde netto werkloosheidsuitkering daalt (tellereffect), maar ook omdat het gemiddelde netto loon stijgt (noemereffect). Het recht op de NIB blijft immers behouden wanneer men gaat werken. De sterke daling van de replacement ratio heeft tot gevolg dat werklozen harder op zoek gaan naar een baan en tevens eerder bereid zijn een (laagbetaalde) baan te accepteren. Bovendien verzwakt het de positie van vakbonden in loononderhandelingen. Dit alles werkt loonmatiging in de hand en verlaagt bovendien de kosten voor werkgevers om geschikte werknemers te vinden. Omdat in de initiële situatie met name laagopgeleiden een hoge replacement ratio hebben, zal de introductie van een NIB vooral de zoek- en acceptatiebereidheid van deze groep vergroten en een forse daling van hun loon tot gevolg hebben. In de eerste variant neemt de werkgelegenheid van deze groep daarom toe met 65.000 arbeidsjaren. De werkgelegenheid van hoogopgeleiden verslechtert daarentegen, omdat voor hen de replacement ratio in de initiële situatie al nauwelijks een belemmering vormt voor het zoeken naar een baan. Derhalve overheerst voor deze groep het negatieve arbeidsaanbodeffect, waardoor hun lonen toenemen en er substitutie van hoogopgeleide door laagopgeleide arbeid plaatsvindt.

Het uniforme inkomstenbelastingtarief dat nodig is om het nieuwe stelsel te financieren bedraagt in de eerste variant 53%-punten. De herverzekeringspremies zijn in dit tarief inbegrepen. Gemiddeld bete-

Tabel 1. Effecten van de invoering van een negatieve inkomstenbelasting in een sterk gereduceerd stelsel van sociale zekerheid

	75	50
Collectief herverzekeringspercentage	75	50
Uniform belastingtarief	53,0	51,5
Prijzen	procentuele veranderingen ^a	
Loonvoet	1,5	-2,7
wv. minimum plus niveau	-8,1	-12,1
Productieprijs	8,4	6,4
Volumina		
Private consumptie	1,8	2,2
Export	-3,5	-2,7
Import	-1,4	-1,6
Productie bedrijven	-5,7	-4,6
	absolute veranderingen ^a	
Werkgelegenheid bedrijven (in dzd. arbeidsjaren)	-131	-6
wv. minimum plus niveau	65	87
Arbeidsaanbod (in dzd. personen)	-475	-329
Ratio's		
Werkloosheidsvoet	-3,6	-3,7
wv. minimum plus niveau	-16,8	-16,9
Inactiviteitsratio	-4,7	-9,6
Replacement ratio ^b	-26,3	-26,4
Gemiddelde collectieve druk ^c	-7,5	-9,9
Marginale collectieve druk	2,9	1,4

a. Gecumuleerde verschillen tussen de simulatie en de basisprojectie na 25 jaar.

b. Verhouding tussen gemiddelde netto werkloosheidsuitkering van alle werklozen en gemiddeld netto loon van alle werkenden.

c. Gedefinieerd als (collectieve druk-negatieve inkomstenbelasting)/arbeidsinkomen.

kent dit een stijging van de marginale belasting- en premiedruk met bijna 3%-punten. De gemiddelde belasting- en premiedruk daalt echter met 7,5%-punt, wat wordt mogelijk gemaakt door het afnemen van de collectieve uitgaven. Naast de lagere inkomensoverdrachten, daalt namelijk ook het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit laatste komt tot uiting in de grote daling van de inactiviteitsratio, welke is gedefinieerd als de verhouding tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden.

Uit tabel 2 blijkt dat terwijl kostwinners en alleenstaanden die werken er netto op vooruit gaan, dit niet geldt voor werkloze kostwinners en alleenstaanden. Vooral WW'ers gaan er flink in inkomen op achter uit. Het inkomen van alleenstaande WAO'ers daalt ook, maar minder dan dat van alleenstaanden zonder werk. Dit is toe te schrijven aan het feit dat uitkeringsverliezen in de WAO voor 75% worden verzekerd, terwijl dit in de WW slechts voor 10% gebeurt. Kostwinners in de WAO zien hun netto inkomen zelfs licht stijgen omdat hun uitkeringsverlies wordt gecompenseerd door de NIB van hun partners.

Hoewel de particuliere consumptie stijgt, als gevolg van de koopkrachtsverbetering die op macroniveau optreedt, gaat dit gepaard met een aanzienlijke produktiedaling. De reden hiervan is dat door de substitutie van hooggeschoolde door laaggeschoolde arbeid de gemiddelde arbeidsproductiviteit daalt. De hogere afzetprijzen die dit tot gevolg heeft, verslechteren de internationale concurrentiepositie en doen de exporten afnemen. Aan de andere kant doet de railvoetverbetering, samen met de daling van de gemiddelde druk, de koopkracht en dus de particuliere consumptie toenemen.

Uit de tweede kolom van tabel 1 en 2 blijkt dat de economische effecten gunstiger uitvallen wanneer het herverzekeringspercentage in de WAO niet 75 maar 50 bedraagt. De inkomensverliezen voor WAO'ers zijn dan groter, de instroom in de WAO en dus de arbeidsaanboddaling kleiner en de loonmatiging groter. In dat geval is het negatieve effect op de werkgelegenheid te verwaarlozen. Een zelfde verbetering van de produktie treedt echter niet op vanwege de voornoemde arbeidsproductiviteitsdaling.

Conclusies

Samenvattend kan gesteld worden dat het vervangen van het overgrote deel van het huidige sociale-zekerheidsstelsel door een NIB van 50% van het netto minimumloon geen eenduidige economische effecten oplevert. Enerzijds zal het ruimte creëren voor een forse reductie in de werkloosheid (-3,6%-punten) omdat het de bereidheid van werklozen tot het accepteren van banen vergroot. Dit zet vooral de lonen van laagopgeleiden fors onder druk en resulteert onder de huidige herverzekeringpraktijk in een verbetering van de werkgelegenheid van deze groep met 65.000 arbeidsjaren. Daarnaast kan deze drastische institutionele hervorming tot verbeteringen in kwalitatieve zin leiden, zoals een doorzichtiger en minder fraudegevoelig sociale-zekerheidsstelsel.

Anderzijds daalt door de invoering van een NIB in deze vorm het arbeidsaanbod substantieel. Bij het

Tabel 2. Effecten van de negatieve inkomstenbelasting in een sterk gereduceerd stelsel op replacement ratio en netto reëel inkomen^a

Collectief herverzekeringspercentage	75	50
Replacement ratio^b		
procentuele veranderingen		
WW		
• alleenstaanden	-55,7	-55,5
• eenoudergezinnen	-53,7	-53,5
• kostwinners	-60,9	-60,7
• partners	-37,5	-37,9
RWW		
• alleenstaanden	-38,3	-37,9
• eenoudergezinnen	-53,7	-53,5
• kostwinners	-55,8	-55,6
• partners	0,0	0,0
Netto reëel inkomen		
procentuele veranderingen		
Kostwinners^c		
• werkend	29,1	30,0
• WW	-22,0	-21,3
• RWW	-8,2	-7,3
• WAO	30,4	21,1
Alleenstaanden		
• werkend	8,1	8,8
• WW	-50,9	-50,4
• RWW	-32,7	-31,9
• WAO	-12,4	-21,7

a. Gecumuleerde verschillen tussen de simulatie en de basisprojectie na 25 periodes.

b. Verhouding tussen gemiddelde netto werkloosheidsuitkering en gemiddeld netto loon.

c. Inclusief negatieve inkomstenbelasting toegekend aan de partners van kostwinners.

huidige herverzekeringspercentage van 75 zullen zich 475.000 mensen minder op de arbeidsmarkt aanbieden. Omdat deze daling de vermindering van de werkloosheid overtreft, neemt de werkgelegenheid op macroniveau af, en wel met 131.000 arbeidsjaren. Daarbij wordt de produktie extra negatief beïnvloed door de daling van de gemiddelde arbeidsproductiviteit als gevolg van de instroom van relatief improductieve arbeidskrachten in het productieproces. Echter, vanwege de macro koopkrachtsverbetering kan de consumptie toch toenemen. De negatieve effecten op arbeidsaanbod en economische groei nemen af wanneer uitkeringsverliezen voor een kleiner gedeelte worden verzekerd.

Ten slotte moeten de negatieve implicaties op sociaal-maatschappelijk terrein, die zullen ontstaan vanwege de sterke inkomensachteruitgang van uitkeringsgerechtigden, niet over het hoofd gezien worden. Vooral alleenstaanden worden gedupeerd omdat hun inkomensverlies niet gecompenseerd kan worden door de NIB van een partner. Omdat werkende alleenstaanden er in inkomen op vooruit zullen gaan, zal de inkomensverdeling voor deze groep schever worden. Anderzijds neemt als gevolg van de daling van de WW- en WAO-uitkering het beroep op deze uitkeringen af. Hierdoor zijn minder mensen dan tevoren afhankelijk van de lagere uitkering.

Nicole de Jager