

UITEENZETTING

Negatieve inkomstenbelasting is inefficiënt instrument

Voorstanders zien een negatieve inkomstenbelasting als vervanging voor het systeem van sociale zekerheid. Een dergelijke vorm van inkomensondersteuning is echter, net als een basisinkomen, lastig financieerbaar en kan bovendien leiden tot onbedoelde gedragseffecten. Er zijn betere en goedkopere alternatieven.

ALFRED KLEINKNECHT
Emeritus-hoogleraar
aan de Vrije Universiteit Amsterdam
en de Technische Universiteit Delft

De Vereniging Basisinkomen propageert in Nederland al vele jaren het idee van een onvoorwaardelijk basisinkomen. Meer recent heeft Rutger Bregman het idee opnieuw krachtig verwoord: geef iedere burger van Nederland een vast bedrag per maand, zonder inkomens- of vermogenstoets, en zonder enige tegenprestatie (zoals bijvoorbeeld sollicitatieplicht) (Bregman, 2013).

Indien men in 2016 voor alle Nederlanders vanaf achttien jaar een basisinkomen van 972 euro per maand – de bijstandsnorm voor alleenstaanden – had ingevoerd zou dit, na aftrek van besparingen op overheidsuitgaven, 107 miljard euro kosten, ongeveer 43 procent van de rijksbegroting (Kleinknecht et al., 2016).

Dit lijkt praktisch onuitvoerbaar, want de netto extra uitgaven van 107 miljard voor een basisinkomen kunnen onmogelijk door een verhoging van de belasting- en premiedruk met 43 procent worden opgebracht, alleen al vanwege de internationale belastingconcurrentie. Een alternatief zou zijn om 43 procent van de rijksbegroting weg te bezuinigen, wat een dermate forse versobering van de publieke dienstverlening zou betekenen dat burgers in opstand zouden kunnen komen. Vermoedelijk zal men in de beleidspraktijk voor een minder hoog basisinkomen kiezen; dit impliceert dat het sociaal minimum in Nederland wordt verlaagd. Deze optie maakt het basisinkomen interessant voor mensen die vinden dat de Nederlandse verzorgingsstaat te genereus is.

Recent kwam Rutger Bregman met een goedkoper concept: een negatieve inkomstenbelasting (NIB) (Bregman, 2017). Een NIB komt erop neer dat de Belastingdienst een compenserend bedrag uitkeert zodra geconstateerd is dat men een inkomen heeft dat zich beneden een bepaalde grens bevindt. Stijgt het inkomen, dan wordt het

NIB (stapsgewijs) afgebouwd. Helaas laat Bregman onbenoemd waar die grens (of de grenzen) liggen. Het blijft ook onduidelijk wie precies rechthebbend is: iedereen die in Nederland leeft of alleen mensen met de Nederlandse nationaliteit? Alle mensen of alleen mensen met een baan? Indien men voor het laatste kiest, kan zich het verschijnsel voordoen dat er ineens heel veel mensen een hele kleine deeltijdbaan nemen, teneinde van de NIB te profiteren.

Het voorstel van Bregman blijft op de genoemde punten te vaag om de financiële consequenties modelmatig door te kunnen rekenen. Het moge wel duidelijk zijn dat een NIB goedkoper uitpakt dan een basisinkomen, aangezien het slechts aan lagere, en eventueel ook aan middeninkomens betaald wordt. Wel zit hier ook een belangrijk nadeel aan ten opzichte van een onvoorwaardelijk basisinkomen: indien een laagverdiener meer gaat verdienen, dan werkt de afbouw van de NIB als een progressieve belasting, waardoor meer werken netto minder oplevert. Dit heeft lastig in te schatten consequenties voor de participatie van lagerbetaalden. Voor het overige gelden voor de NIB punten van kritiek die ook bij een basisinkomen zonder inkomstenstoets gelden. Deze komen hieronder aan de orde. Als conclusie schets ik een goedkoper en doelmatiger alternatief.

EEN ONE-SIZE-FITS-ALL-BENADERING

Een NIB komt dicht bij de huidige praktijk van de sociale bijstand, voor zover het recht op en de hoogte van de NIB afhankelijk zijn van iemands inkomen. Het wezenlijke verschil is de afwezigheid van verplichtingen jegens de gemeenschap, zoals een sollicitatieplicht. Een ander verschil is dat het huidige systeem allerlei soorten maatwerk voor specifieke probleemgroepen mogelijk maakt, terwijl men met de NIB bureaucratiekosten probeert te besparen door een *one-size-fits-all*-aanpak. Hier zit een zwakte van het concept.

Een overheid die een NIB of een basisinkomen uitkeert, gedraagt zich als een tuinman die in een hete zomer het schaarse gietwater met een grote sproeier gelijkmatig over de hele tuin uitgiet. Dit terwijl de moerasplanten veel meer water nodig hebben dan de cactussen. De NIB behandelt iedereen strikt gelijk, terwijl bijvoorbeeld chronisch zieken of alleenstaande ouders meer nodig hebben dan gezonde alleenstaanden.

VERLIEZERS VAN DE MODERNISERING

Voorstanders van een basisinkomen en een NIB verwijzen dikwijls naar de komst van een *Second Machine Age*: door technologische vooruitgang en automatisering dreigt er een permanente technologische werkloosheid. Een hoge technologische dynamiek zou zich onder andere moeten uiten in hoge groeivoeten van de arbeidsproductiviteit (ofwel: in groei van het bruto binnenlands product per arbeidsuur). In de praktijk zien we echter dat de afgelopen tien tot vijftien jaar de groeivoeten van de arbeidsproductiviteit in de VS, Japan en West-Europa juist sterk gedaald zijn (Kleinknecht, 2016). Dit geeft voeding aan techniekpessimisten. Zo argumenteert Gordon (2016) dat het technologische potentieel van IT in historisch perspectief nogal bescheiden is en dat de Amerikaanse IT-industrie over haar hoogtepunt heen is: Silicon Valley boekt afnemende meeropbrengsten.

Een negatieve inkomstenbelasting past goed bij een terugtrekkende overheid die het sociale minimum wil verlagen

Een aanvullende verklaring voor de trage diffusie van automatiseringstechnologie en de geringe productiviteitsgroei ligt in de negatieve effecten van de – door veel neoklassieke economen vurig bepleite – flexibilisering van arbeidsmarkten (Vergeer en Kleinknecht, 2014). Anders dan de aanhangers van een basisinkomen vrezen, komt er dus geen inferno op de arbeidsmarkt. Integendeel, de lage productiviteitsgroei is juist gunstig voor de banengroei.

Los van het vraagstuk van de technologische werkloosheid is het overigens onomstreden dat er op de arbeidsmarkt groepen zijn met een hardnekkig hoge werkloosheid. De vraag is echter of deze groepen geholpen zijn met het simpelweg verstrekken van geld. Het geld zou ook kunnen dienen voor het financieren van verslavingsgedrag, zoals drugs en computergames; gedragseconomen plaatsen niet voor niets kritische kanttekeningen bij de veronderstelling van rationeel keuzegedrag in de neoklassieke theorie: mensen maken veelal géén rationele keuzes. Ook aanhangers van een NIB of basisinkomen zouden zich hier iets van mogen aantrekken: iets minder liberaal vertrouwen in de zelfredzaamheid van mensen is wel zo realistisch.

Ten tweede mag het belang van betaald werk niet worden onderschat. Werk is bepalend voor iemands identiteit, zorgt voor sociaal contact, waardering en zelfrespect, en is daarmee een belangrijk middel voor sociale cohesie. Niet voor niets wordt er een beroep op werkgevers gedaan om aparte banen te creëren voor arbeidsongeschikten. Een NIB is in feite een louter financiële maatregel: men verstrekt een soort van ‘verrek-niet-premie’ en heeft vervolgens een moreel excuus om de handen van kansarmen af te trekken en hen definitief van werk uit te sluiten.

INDIVIDUELE AUTONOMIE

Bregman lijkt zich tot het concept van een NIB aange trokken te voelen door het idee dat dit de autonomie van het individu bevordert. Mensen zijn in een *samenleving* echter nooit autonoom: we blijven er altijd van afhankelijk dat anderen de treinen laten rijden, voor schoon drinkwater zorgen of de vuilnis ophalen. Dit soort dingen kan niet aan spontaan vrijwilligerswerk van ontvangers van een basisinkomen worden overgelaten. Bovendien staat tegenover iedere euro die als NIB wordt uitgekeerd een euro belastingheffing. Iedere uitkering is afhankelijk van politiek draagvlak en de bereidheid van mensen om belasting af te dragen. Een volgend kabinet kan de NIB zomaar verlagen of afschaffen.

DE ONDERHANDELINGSPOSITIE VAN ARBEID

Een NIB zal bij hogere inkomens geen gedragsreacties oproepen. Jongen et al. (2014) argumenteren dat de participatie van laaggeschoolden – en dan vooral van laaggeschoolde vrouwen – gevoelig is voor financiële prikkels. Zij verwachten dan ook dat na invoering van een NIB of basisinkomen vooral laaggeschoolde vrouwen zich gedeeltelijk uit de arbeidsmarkt zullen terugtrekken.

Een basisinkomen of een NIB kan dus onbedoeld een *aanrechtssubsidie* worden. Een extra nadeel van een NIB ten opzichte van een basisinkomen is bovendien dat het voor laaggeschoolden interessant wordt om strategisch gedrag te vertonen: ze kunnen bijvoorbeeld voor kleine deeltijdbanen kiezen, waar ze zo veel verdienen dat ze net niet op hun NIB gekort worden. Werken zij meer, dan werkt de stapsgewijze afbouw van de NIB net als een progressieve belastingheffing waardoor extra werkuren netto weinig opleveren.

De geringere participatie kan het arbeidsaanbod doen verkrappen, zodat laaggeschoolden meer onderhandelingsmacht krijgen. Deze verbetering heeft echter een hoge prijs, gezien de al genoemde immateriële waarde van werk en het functioneren van de NIB als aanrechtssubsidie; is het wel ethisch verantwoord om grote groepen mensen duurzaam van werk uit te sluiten? Bovendien nemen door minder participatie de belastinginkomsten van het Rijk af en moet het Rijk aan de non-participanten meer NIB uitkeren. Zo ontstaat er een dubbele druk op de overheidsfinanciën die de betaalbaarheid, en mogelijk het politiek draagvlak, van een NIB uitholt.

GEDRAGSEFFECTEN BIJ WERKGEVERS

Bij werkgevers kan na invoering van een NIB de morele druk verminderen om arbeidsplaatsen voor gehandicapten of andere probleemgroepen in te richten, want zij hebben immers een NIB. Bovendien is het bij cao-onderhandelingen gebruikelijk om over *nettosalarissen* te praten. Daardoor ontstaat na invoering van een NIB druk om laaggeschoolden beneden het minimumloon te betalen, aangezien het wettelijk kader van het minimumloon geen basis meer heeft indien het inkomen met een NIB toch wordt aangevuld tot een bestaansminimum.

Betaling beneden het minimumloon verbetert de concurrentiepositie van het bedrijf, terwijl de werknemer er weinig last van heeft, vanwege de compenserende uitkering. Dat komt erop neer dat slecht geleide bedrijven kunstmatig

in leven worden gehouden door subsidies uit de algemene belastingmiddelen. Dit is domweg slecht structuurbeleid.

BESPAREN OP BUREAUCRATIE

Een basisinkomen en een NIB hebben de charme van de administratieve eenvoud. Toch vallen de besparingen op bureaucratiekosten iets tegen. De totale overheadkosten van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel voor werk en inkomen bewegen zich in de orde van grootte van drie miljard euro per jaar (Cebeon, 2010). Als bij invoering van een NIB niet alle activiteiten om uitkeringsontvangers naar werk te begeleiden en niet alle bovenminimale uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden afgeschaft, is daar maar een klein deel van te besparen. Namelijk dat voor het inkomen deel van de algemene bijstand, dat voor de ANW en dat voor de AOW. Daar staan wel extra uitvoeringskosten voor de NIB tegenover. Volgens onze berekeningen (Kleinknecht et al., 2016) zouden deze kosten bij invoering van een basisinkomen met ruim een half miljard kunnen dalen. Bij een NIB zou deze besparing iets lager kunnen uitvallen, aangezien de overheid een inkomensstoets moet uitvoeren.

Tegenover de besparing op bureaucratie staat dat de one-size-fits-all-benadering tot substantiële extra uitgaven leidt, mede omdat het NIB ook aan mensen wordt verstrekt die het niet nodig hebben. Zo leven er in Nederland 1,6 miljoen mensen tussen de 15 en 65 jaar die niet werken, niet solliciteren en ook geen opleiding volgen. Vermoedelijk leven zij van inkomsten van familieleden of van vermogen. Stel dat men aan deze groep volgens de bijstandsnorm een NIB van 972 euro per maand zou uitkeren, dan zou dat de belastingbetaler 18,7 miljard euro per jaar kosten, terwijl deze mensen niet eens om een uitkering hebben gevraagd. Het uitkeren van belastinggeld aan mensen die dit niet nodig hebben, ondersteunt beeldvorming omtrent spilzuchtige en ondoelmatige overheden, en ondergraaft bovendien de belastingmoraal.

Ten slotte is het niet uit te sluiten dat na invoering van een NIB zal blijken dat er schrijnende gevallen zijn, zoals alleenstaande ouders of chronisch zieken, voor wie de NIB te laag is. Dit vraagt dan weer om maatwerk-oplossingen die ten koste gaan van de charme van de eenvoud.

GOEDKOPER EN DOELMATIGER ALTERNATIEF

Als men bang is dat er mensen als gevolg van automatisering uitzichtloos in de bijstand terecht komen, zijn er gerichtere oplossingen dan het rondstrooien van (veel) geld via een basisinkomen of een NIB mogelijk. Zo zou men uitkeringsgerechtigden het recht kunnen geven om een baan tegen het minimumloon te claimen bij gemeente, provincie of Rijksoverheid (Mitchell en Muysken, 2010; Klosse en Muysken, 2011). We spreken dan over ‘basisbanen’, ofwel over de overheid als *employer of last resort*. Anders dan bij de Melkert-

banen wordt er voor basisbanen strikt het minimumloon aangehouden. Daardoor houden mensen een prikkel om werk in de marktsector te blijven zoeken, waar de caolonen meestal hoger liggen. Ook worden er, anders dan bij de Melkertbanen, geen eisen gesteld aan de uitstroom naar regulier werk. Dit laatste lijkt rechtvaardig, aangezien deze banen door de zwakste sollicitanten worden bezet.

Aangezien de overheid toch al de sociale uitkering, van ongeveer 11.670 euro per jaar, kwijt is, zijn de extra kosten van een ophoging naar het minimumloon te overzien: afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden kost dit meestal iets minder dan 8.000 euro per persoon per jaar extra. Stel dat iemand die in de bijstand niet productief was, in een basisbaan een toegevoegde waarde van 8.000 euro per jaar weet te produceren, dan verdienen deze meerkosten zich al terug. Stijgt de productiviteit boven de 8.000 per jaar, dan is er sprake van maatschappelijke winst. Daar komt bij dat iemand met een baan weer maatschappelijk meetelt, een bijdrage aan de kwaliteit van de publieke sector levert, en verlost is uit de regelgeving rond de bijstand.

Stel dat 300.000 van onze uitkeringsgerechtigden van de aangeboden optie gebruik zouden maken, dan kost hun ophoging van bijstand naar minimumloon 2,4 miljard euro per jaar. Tel daar eenzelfde bedrag aan overheadkosten bij op, dan kost dit nog altijd minder dan één procent van ons nationaal inkomen. Dit is begrotingstechnisch best te doen, mits men het politiek wil.

LITERATUUR

- Bregman, R. (2013) *Waarom we iedereen gratis geld moeten geven*. Artikel te vinden op www.decorrespondent.nl, 14 oktober.
- Bregman, R. (2017) *Zo maken we het basisinkomen werkelijkheid*. Artikel te vinden op www.decorrespondent.nl, 15 november.
- Cebeon (2010) *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV*. Eindrapport, 503010-004.
- Gordon, R.J. (2016) *The rise and fall of American growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker (2014) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. CPB Policy Brief, 2015/02.
- Kleinknecht, A. (2016) *Weinig innovatie, veel banen!*. ESB, 101(4742), 662.
- Kleinknecht, A., J. Kok, B. Ligteringen et al. (2016) *Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?* *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), 360–376.
- Klosse, S. en J. Muysken (2011) *Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden*. Artikel te vinden op www.mejudice.nl, 4 november.
- Mitchell, W. en J. Muysken (2010) *Full employment abandoned: shifting sands and policy failures*. *International Journal of Public Policy*, 5(4), 295–313.
- Vergeer, R. en A. Kleinknecht (2014) *Do labour market reforms reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960–2004)*. *International Labour Review*, 153(3), 365–393.

In het kort

- ▶ Een negatieve inkomstenbelasting komt neer op ongericht gebruik van schaars belastinggeld.
- ▶ Het instrument kan onbedoeld een ‘aanrechtsubsidie’ of een subsidie aan zwakke ondernemers worden.
- ▶ Basisbanen vormen een gerichtere oplossing voor structurele werkloosheid, die minder geld kost.