

Trekken aan een dood paard?

Aan het basisinkomen kleven verschillende bezwaren. Maar er zijn ook voordelen aan verbonden. Moet het idee definitief worden afgewezen of blijft het voor de lange termijn een interessante optie?

G. Zalm schrijft in zijn bijdrage aan het ESB-themanummer over de verzorgingsstaat: "Het meest negatieve kenmerk van de huidige situatie is het massieve beroep op de sociale-zekerheidsregelingen". Deze conclusie wordt algemeen gedeeld. Het heeft daarom velen bevreemd dat het Centraal Planbureau invoering van het basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting als realistische economische optie aan de orde stelt. In zo'n stelsel wordt het 'massieve' beroep op de sociale zekerheid namelijk verbreed tot een algemeen gebruik. Iedere volwassene Nederlander krijgt immers een uitkering.

Hoewel Zalm niet definitief kiest voor het basisinkomen, ziet hij invoering ervan wel als een begaanbare weg. Eerder noemde hij het zelfs "vanuit een puur economische visie een voortreffelijk scenario"¹. Hij heeft daarmee als directeur van het CPB een discussie nieuw leven ingeblazen die in de jaren tachtig definitief leek te zijn afgesloten.

Vorm basisinkomen

Zalm constateert terecht dat er geen wezenlijk verschil is tussen een basisinkomen of een negatieve inkomstenbelasting. De negatieve inkomstenbelasting is slechts een versluierde, ingewikkelde variant van het basisinkomen, die als uitkeerbare tax-credit wordt verstrekt door de fiscus. Zowel het basisinkomen als de negatieve inkomstenbelasting zijn uitkeringen die de overheid aan iedereen verstrekt, ongeacht inkomen, vermogen, leefvorm of werksituatie. In feite gaat het dus om een soort AOW voor iedereen tussen de 18 en 65 jaar.

Voordelen?

De idee van het basisinkomen is opnieuw in de belangstelling gekomen als gevolg van de recente onthullingen over het massale misbruik van de sociale zekerheid. Zalm schrijft in dit verband twee grote voordelen toe aan het basisinkomen. Het eerste is dat de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid vrijwel verdwijnen. Alle andere uitkeringen (behalve de AOW) worden namelijk afgeschaft. Fraudebestrijding is niet meer nodig, want het basisinkomen is geïndividualiseerd en bijverdiensten zijn toegestaan. Het tweede voordeel van het basisinkomen zou zijn dat de armoedeval verdwijnt. Als iemand tegen een laag loon een baantje accepteert, wordt er immers niet op het basisinkomen gekort.

Bij deze vermeende voordelen passen enkele kanttekeningen. Ten eerste is het de vraag of het basisinkomen het misbruik- en fraudeprobleem kan uitbannen. De enorme kosten garanderen dat de marginale lastendruk op arbeid zeer fors blijft. De prikkel tot zwart werken blijft dus bestaan en zal mogelijk zelfs toenemen. Het basisinkomen verschaft de zwartwerker immers een legale bron van inkomsten, waarmee hij zich ten opzichte van de fiscus kan verantwoorden.

Een meer fundamenteel bezwaar is dat het basisinkomen in wezen een capitulatie voor het misbruik betekent. Omdat de controle zo moeilijk is, wordt gekozen voor een systeem waarin helemaal niet meer wordt gecontroleerd. Maar is er reden voor dit defaultisme?

Het misbruik van de sociale zekerheid kan worden vergeleken met win-

keldiefstal. Winkeldiefstal komt ook veel voor en valt moeilijk te bestrijden. Je kunt niet elke winkelbezoeker bij de uitgang fouilleren. Maar er is nog geen winkelier op het idee gekomen om zijn goederen dan maar gratis uit te delen. Dan is er weliswaar geen winkeldiefstal meer, maar gaat de winkelier failliet.

Het is nog maar kort geleden dat het taboe rond het misbruik is verdwenen. De bestrijding ervan staat nog in de kinderschoenen. Waarom zouden we nu al de handdoek in de ring gooien?

Hetzelfde geldt voor het bestrijden van de armoedeval. Het is pas sinds kort bon ton om te beweren dat er een duidelijk financieel verschil tussen uitkering en werken moet zijn. Waarom zetten we niet eerst alles op alles om de financiële prikkels te versterken?

Economische haalbaarheid

Ook aan de economische haalbaarheid van het basisinkomen zitten vele haken en ogen. Ten eerste zijn er de internationale aspecten. Ik heb niet de indruk dat economische beleidsmakers elders in de wereld serieus overwegen het arbeidsloos inkomen in te voeren, integendeel. Als Nederland als enige het basisinkomen invoert, zal dit de concurrentiepositie schaden en een aanzuigende werking hebben op de immigratie.

Daarnaast geeft Zalm zelf aan dat invoering van het basisinkomen op het niveau van de huidige bijstand onbetaalbaar is. Ruwweg 6 miljoen werkenden en 1,5 miljoen vrouwen moeten immers van een uitkering worden voorzien. Alleen een basisinkomen dat een schijntje is van het gemiddeld besteedbaar inkomen zal enigszins betaalbaar zijn. Bij invoering ineens zou het waarschijnlijk gaan om zo'n zeshonderd gulden per maand.

Deze nadelen kunnen volgens Zalm worden ondervangen door een geleidelijk invoeringstraject, het zogenaamde ingroei-model. De koopkracht van de huidige bijstand wordt bevroren en het basisinkomen wordt zeer geleidelijk verhoogd tot uiteindelijk het bijstandniveau wordt bereikt. Dit alles moet worden gefinancierd uit de economische groei.

1. *de Volkskrant*, 20 juni 1992.

Dit groeimodel heeft echter als groot nadeel dat gedurende een zeer lange periode twee systemen van sociale zekerheid naast elkaar zullen bestaan: het huidige en het basisinkomen. In die tijd zullen we van het basisinkomen alleen de nadelen genieten (de kosten van een uitkering voor iedereen), want de uitvoeringskosten en fraudeproblemen van de huidige sociale zekerheid blijven gewoon bestaan.

Tevens is de vraag waar het CPB het geld vandaan zal halen om in de komende 25 jaar en de opdracht van de bijstand te handhaven en het basisinkomen in te voeren. De laatste derien jaar zijn we er niet in geslaagd zelfs maar de koopkracht van de uitkeringen te handhaven. De onstuimige volumegroei van de sociale zekerheid maakte een koopkrachtdaling van meer dan 10% onafwendbaar.

Maatschappelijke haalbaarheid

Het gaat hier niet alleen om de cijfers, maar ook om bezwaren van principiële, morele aard. Het basisinkomen neemt radicaal afstand van het beginsel dat mensen in hun eigen onderhoud dienen te voorzien. Ondanks alle misbruik, berust onze sociale zekerheid nog steeds op het principe dat alleen zij die echt niet kunnen werken een beroep mogen doen op de solidariteit van de gemeenschap. Het basisinkomen zet dit beginsel overboord. Het houdt geen rekening met de bijdrage die mensen kunnen leveren of geleverd hebben aan de maatschappij. Het basisinkomen betekent de doodsteek voor de solidariteitsverbanden waarvan elke maatschappij afhankelijk is.

Zalm geeft toe dat invoering van het basisinkomen "het risico met zich meebrengt van sociale spanningen en politieke onhaalbaarheid". Ik zou verder willen gaan: er wordt hier aan een dood paard getrokken. Laten we onze energie dus niet verspillen aan een grootse en meeslepende operatie die een draconische achteruitgang betekent voor de kwetsbaren en een caedau in de schoot werpt van vrijwillige inactieven.

Hans Hoogervorst

De auteur is beleidsmedewerker financieel-economische zaken van de Tweede-Kamerfractie van de VVD.

De bijdrage van Hoogervorst bestaat uit een reeks van bezwaren tegen een systeem van negatieve inkomstenbelasting respectievelijk een basisinkomen. Een aantal van die bezwaren (de relatieve achteruitgang van het sociaal minimum, de financieringsproblematiek annex de marginale druk, het lange overgangstraject) zijn in mijn artikel waarop Hoogervorst reageert, terug te vinden. Om misverstanden te vermijden: ik was en ben niet van mening dat het vervangen van het huidige sociale-zekerheidsstelsel door een systeem van negatieve inkomstenbelasting de enige echte oplossing is voor de problemen rond welvaartsstaat en arbeidsmarkt. In mijn artikel heb ik gesteld dat het onverstandig en onnodig is om nu een definitieve keus te maken en heb ik bepleit over een breed front verbeteringen te realiseren: het functioneren van de arbeidsmarkt (inclusief loonvorming), financiële prikkels, de uitvoeringsorganisatie en het arbeidsmarktbeleid. Voor de langere termijn zouden wel zoveel mogelijk opties moeten worden opengehouden. Hoogervorst lijkt een systeem van negatieve inkomstenbelasting/basisinkomen nu al definitief te verwerpen. Alvorens aan te geven onder welke omstandigheden een systeem van negatieve inkomstenbelasting een belangrijke optie is, een reactie op enkele concrete bezwaren.

Misbruik/fraude/winkeldiefstal

Dat het massieve beroep op de sociale-zekerheidsregelingen het meest negatieve kenmerk van de huidige situatie is wordt door Hoogervorst onderschreven. Doordat hij vervolgens sterk het accent legt op misbruik en fraude en de vergelijking met winkeldiefstal maakt, blijft het kernprobleem van het huidige stelsel onbesproken. Er zijn 2 à 2,5 miljoen personen in de werkzame leeftijd die in plaats van inkomen te verwerven via werk, een uitkering ontvangen (AAW, WAO, WW, ZW, ABW, AWW, VUT). Ook bij sombere inschattingen over fraude en misbruik maakt het overgrote deel ervan legaal aanspraak op die uitkering, zowel naar eigen overtuiging als naar de overtuiging van de uitvoeringsorganisatie. Dat bij het aanvragen van een uitkering en bij

het blijven in een uitkeringsregeling, financiële afwegingen ook een rol spelen, doet aan de legaliteit ervan niet af. Als men de juiste informatie verschaft, de voorschriften volgt en naar het oordeel van de uitvoeringsorganisatie aan de criteria voldoet, is de uitkering legaal en kan men niet spreken van misbruik en fraude. Met misbruik- en fraudebestrijding alleen zal het huidige stelsel waarschijnlijk niet houdbaar blijken.

Paradox van het arbeidsethos

Als principieel/moreel bezwaar tegen de negatieve inkomstenbelasting voert Hoogervorst aan dat het radicaal afstand neemt van het beginsel dat mensen in hun eigen onderhoud dienen te voorzien. Hier is sprake van een paradox. Het huidige stelsel is inderdaad gebaseerd op de fictie van een sterk arbeidsethos, waarin iedereen niets liever doet dan werken, ook als men er financieel niets wijzer van wordt. Het stelsel heeft in de praktijk geleid tot massale inactiviteit en een uitholling van het arbeidsethos. Een zelfde paradox doet zich voor bij de Bijstand waar het systeem dat het gezin als fundering kiest, ertoe leidt dat alleenstaan gestimuleerd wordt. De economische politiek dient er een realistisch mensbeeld op na te houden en niet overheerst te worden door gewissen mensbeelden. Hoewel Hoogervorst de versterking van financiële prikkels noemt, gaat hij daar verder niet erg op in. Als er één manier is om het arbeidsethos te ondergraven is het het volledig wegbelasten van inspanningen. In het betoog van Hoogervorst ontbreekt enige reactie op de constatering dat degenen die in een uitkeringsregeling zitten, veelal te maken hebben met een 100% marginaal tarief over een lang traject, omdat het inkomen uit werken volledig in mindering wordt gebracht op de uitkering. In de bijstand geldt dat ook voor hun eventuele partners.

Als men het fiscale en sociale stelsel (en alternatieven daarvoor) beoordeelt op z'n invloed op de arbeidsparticipatie is het zinniger om te kijken naar de werkelijke effecten dan naar de eraan ten grondslag liggende morele dogma's: "aan de vruchten kent men de boom". Het is voor die beoordeling nuttig om twee groepen te onderscheiden: degenen die thans in een uitkeringsregeling zit-

ten en degenen die anderszins in hun levensonderhoud voorzien. Vervanging van het huidige sociale-zekerheidsstelsel door een systeem van negatieve inkomstenbelasting (NIB) heeft een gunstige invloed op de participatie van huidige uitkeringsgerechtigden. Doordat ze het impliciete marginale tarief van 100% kwijtraken is er sprake van een positief substitutie-effect (het loont om te gaan werken) en als de NIB lager is dan de huidige uitkering is er ook een positief inkomenseffect (er is meer noodzaak om te gaan werken). Bij degenen die thans niet uitkeringsgerechtigd zijn is het effect omgekeerd. Introductie van een NIB zal via het inkomenseffect de participatie afremmen (het hoeft niet meer zonnig) en als de NIB noopt tot een hoger marginaal tarief werkt ook het substitutie-effect negatief uit (het loont minder). Voor de totale werkgelegenheidseffecten zijn er twee cruciale variabelen:

- a. de uitgangssituatie wat betreft de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal niet-uitkeringsgerechtigden in de actieve leeftijd;
- b. de hoogte van de NIB ten opzichte van de gemiddelde uitkering in de uitgangssituatie.

Naarmate a hoger is en b lager zal het totale werkgelegenheidseffect (in uren) gunstiger zijn.

Financiering

In *Nederland in drievoud* is becijferd dat de geleidelijke introductie van een systeem van negatieve inkomstenbelasting (op het niveau van de koopkracht van de alleenstaande-uitkering in de Bijstand van 1990) ter vervanging van het huidige sociale-zekerheidsstelsel, financierbaar is. De marginale wig zou daarbij zelfs kunnen dalen van 55 à 60% in 1990 tot 44 à 47% in 2015. Dit dan wel in samenhang met een dynamische internationale ontwikkeling en andere stevige hervormingen (de collectieve sector beperkt zich tot kerntaken) die te zamen leiden tot een groei van het bbp van 3,25% per jaar. Als de internationale ontwikkeling minder gunstig is en/of het nationale beleid minder groeibevorderend, zal dit resultaat niet worden bereikt. De keus is dan tussen een geringere verlaging van de marginale wig of een lager reëel niveau van de NIB. De onhaal-

baarheid kan mijns inziens niet worden geïllustreerd door, zoals Hoogervorst doet, te verwijzen naar de koopkrachtdalingen die in het verleden zijn opgetreden bij het huidige stelsel. Het is ook niet erg overtuigend als Hoogervorst het idee zowel afwijst vanwege "de enorme kosten" als vanwege "de draconische achteruitgang voor de kwetsbaren". Als het eerste argument actueel is geldt dat niet voor het tweede en omgekeerd.

Immigratie/concurrentiepositie

Over de invloed van de sociale zekerheid op immigratie is weinig bekend. Of een sobere negatieve inkomstenbelasting een grotere zuigkracht op immigratie uitoefent dan het huidige stelsel van sociale zekerheid valt in ieder geval te betwisten. Dat zelfde geldt voor het vermeende negatieve effect op de concurrentiepositie.

NIB als nederlagenstrategie

Men kan het openhouden van de optie van de negatieve inkomstenbelasting zien als een nederlagenstrategie (met dank aan Wolfson). In deze gedachtengang heeft men primair voorkeur voor de benadering van Schuyt (zie *ESB* van 16 juni) die er kort gezegd op neer komt: behoorlijke uitkeringen maar alleen voor degenen die het echt nodig hebben. Dit ideaalbeeld wordt breed onderschreven en het European Renaissance-scenario van het CPB heeft daar belangrijke kenmerken van. Het kan echter blijken dat we daar niet toe in staat zijn. Wie is 'echt' ziek, wie 'echt' arbeidsongeschikt, wie is 'echt' onvrijwillig werkloos, wie is 'echt' alleenstaand, wie doet 'echt' z'n best om een baan te krijgen en wie niet? Kunnen we dat in de toekomst beter beoordelen dan nu? Wordt de scherper oordelen- de en sterker in de privacy ingrijpende uitvoering geaccepteerd door de burgers en door de rechters? Kan de 'beslissingsambtenaar' scherper oordelen dan nu, en zo ja, is hij ertoe te brengen dat hij het algemeen belang van een scherpere beoordeling stelt boven het eigen belang van conflict-minimalisatie? Hoewel er op het vlak van de uitvoeringsorganisatie ongetwijfeld veel verbeteringen mogelijk zijn, is het antwoord op die vragen niet vanzelfsprekend 'ja natuurlijk'¹. Als het ideaalbeeld van Schuyt niet uitvoerbaar blijkt zal een systeem van

negatieve inkomstenbelasting de voorkeur verdienen boven een onhanteerbaar bureaucratisch stelsel met elementen van willekeur, sterke financiële ontmoedigingsverschijnselen en explosieve trekken. Dit is een benadering die de optie van de negatieve inkomstenbelasting niet als ideaalbeeld wil openhouden, maar als wellicht onvermijdelijk en onder erkenning van de sociale bezwaren.

NIB als positieve strategie

Men kan de vervanging van het huidige stelsel door een systeem van negatieve inkomstenbelasting ook nastreven als een positieve strategie. Dit kan het geval zijn indien men een sterke waardering heeft voor privacy, niet houdt van paternalistisch overheidsbeleid, de bemoeienis van de overheid met leefvormen en individueel gedrag wil minimaliseren en de rol van de overheid op inkomens- terrein wil inperken tot een bescheiden algemene basisvoorziening en het verder wil overlaten aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de private (verzekerings-)markt.

Slot

Het is verstandig dat in geen van de thans bekende concept-verkiezingsprogramma's wordt voorgesteld om in de komende kabinetsperiode een systeem van negatieve inkomstenbelasting in te voeren ter vervanging van het huidige sociale-zekerheidsstelsel. Voorlopig dient een intensieve aanpak van het werkgelegenheids- en inactiviteitsvraagstuk langs een veelheid van wegen voorop te staan. Wat dat betreft is er denk ik geen verschil van mening. Het nu al definitief afwijzen van de optie van de NIB voor de langere termijn acht ik onverstandig.

Gerrit Zalm

De auteur is directeur van het Centraal Planbureau.

1. Wat er allemaal niet deugt bij de werknemersverzekeringen is door de commissie-Buurmeijer goed beschreven en de voorstellen voor de toekomst zijn in veel opzichten verstrekkend. Het probleempje dat de medische stand van mening is dat niet of nauwelijks is vast te stellen of iemand ziek is of niet ziek is (zie blz. 92 van dat rapport), is bij mijn weten nog niet opgelost. Toch worden meer dan 1 miljoen uitkeringen op basis van dat medische oordeel verstrekt.