

Van bodemvoorziening naar basisinkomen?

De algehele uitbreiding van ons stelsel van sociale zekerheid heeft van verschillende zijden geleid tot pleidooien voor een basisinkomen. De auteur stelt in onderstaande bijdrage echter dat de invoering van een volstrekt geïndividualiseerd basisinkomen niet wenselijk is. Invoering van het basisinkomen zou slechts leiden tot een toeneming van de budgettaire tekorten, een beperking van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, een additionele belemmering voor de economische verzelfstandiging van de vrouw en brengt ook een vereenvoudiging in de uitvoering van de sociale zekerheid niet dichterbij.

PROF. DRS. J.B.M. PIERIK*

W. Drees was minister van Sociale Zaken van 24 juni 1945 tot 7 augustus 1948. Met ingang van 1 oktober 1947 werd de Noodwet Ouderdomsvoorziening, beter bekend als de Noodwet-Drees ingevoerd. De Noodwet-Drees was een voorziening die uit de algemene middelen werd bekostigd en in beginsel een uitkering verstreekte aan alle ingezetenen vanaf 65 jaar, indien men onvoldoende middelen van bestaan had. Deze wet heeft gefunctioneerd tot 1 januari 1957, toen de Algemene Ouderdomswet (AOW) in werking trad. De AOW was door het parlement gelooft door Suurhoff, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in het vierde kabinet-Drees. De AOW was de eerste volksverzekering waarop alle ingezetenen vanaf 65 jaar aanspraak konden doen gelden, ongeacht de aanwezigheid van ander inkomen of vermogen. Het karakter van de AOW werd in de memorie van toelichting¹ omschreven als een bodemvoorziening die op zich geen minimumlevensonderhoud waarborgde, doch een basis vormde waarop aanvullende pensioenen konden worden gebouwd.

Toen de opbouw van de aanvullende pensioenen achterbleef bij de verwachtingen ontstond in de jaren zestig de politieke aandring om de AOW-uitkering te verhogen tot een sociaal minimum. Als sociaal minimum voor een echtpaar werd aangemerkt het wettelijke minimumloon. Geleidelijk aan werden de AOW-uitkeringen op nettobasis opgetrokken tot dit niveau. In 1973 werd de feitelijke gelijkheid van de AOW-uitkering voor een echtpaar aan het netto minimumloon gerealiseerd. Voorts werden in de Algemene Bijstandswet (ABW) normbedragen vastgelegd voor een echtpaar en alleenstaanden. In 1980 werden deze verhoudingen in de Wet aanpassingsmechanismen nader geregeld.

De laatste jaren wordt van verschillende zijden² de invoering van een basisinkomen bepleit. Als belangrijkste argument wordt hierbij gehanteerd dat zowel de volume- als de nominale ontwikkelingen in de sociale zekerheid een scheiding tussen de behoeftesfeer en de loonsfeer noodzakelijk maken. Voorts vragen de tendenties tot individualisering van het sociale stelsel alsook knelpunten op de arbeidsmarkt om adequate oplossingen. Ten slotte zou langs

de weg van een basisinkomen het stelsel vergaand kunnen worden vereenvoudigd. In deze bijdrage zal het financiële kader worden geschetst waarbinnen de haalbaarheid van een basisinkomen kan worden beoordeeld.

De huidige inkomenssituatie in Nederland

Nederland telde in 1988 ca. 14,8 miljoen ingezetenen, waarvan er ruim 11 miljoen 18 jaar of ouder waren. Naar inkomenscategorie kan men deze populatie onderscheiden in werknemers (incl. zieken), zelfstandigen, uitkeringsgerechtigden (incl. VUT) en personen zonder inkomen. Deze laatste categorie bevat voornamelijk gehuwde of ongehuwde partners in samenlevingsverbanden alsmede studenten en omvat ca. 2,5 miljoen personen (zie tabel 1).

Er waren in 1988 3,8 miljoen uitkeringstrekkers, waarbij het aantal zieken nog buiten beschouwing is gelaten. Van het hierop betrekking hebbende bedrag aan uitkeringen van ruim f 60 miljard had slechts 9% betrekking op inkomensbestanddelen die boven het sociale minimum liggen. Verwacht mag worden dat in de komende decennia dit percentage aanzienlijk zal dalen vooral als gevolg van het toenemende aandeel van de ouderdomsuitkeringen, maar ook onder invloed van de structurele werking van de stelselherziening

* De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt collega's voor hun waardevolle opmerkingen, in het bijzonder drs. J.C. de Graaf die tevens behulpzaam was bij de kwantificeringen.

1. Kamerstukken II, 1954-1955, 4009, nr. 3, blz. 30.

2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1985), *Waarborgen voor zekerheid: een nieuw stelsel voor sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Rapport nr. 26, Den Haag; J.M. Dekkers en B. Nooteboom, *Het gedeeltelijk basisinkomen*, SMO-reeks, 1988; Voedingsbond FNV, *Basisinkomen kent geen grenzen*, bijdrage aan een Europese discussie over invoering van basisinkomen, Utrecht, 1989.

Tabel 1. Ingezetenen Nederland vanaf 18 jaar, naar inkommen 1988

Categorie	Aantal (x 1000 pers.)	Gem. bruto ink. (x f 1000)	Totaal ink. (x f mrd.)
Werknemers ^a	4.470	43,7	195,5
Zelfstandigen	610	24,5	15,0
Uitkeringsgerecht. ^b	3.760	16,3	61,3
Studenten	600	7,0	4,2
Personen zonder ink.	1.840	-	-
Totaal	11.280	24,5	276,0

a. Inclusief ZW.

b. Inclusief VUT.

Bronnen: CBS, CPB, en ministerie SZW.

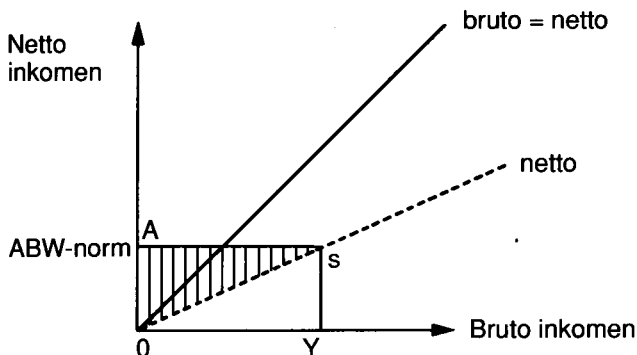
(verdiscontering). Aldus tendeert het sociale stelsel, althans in kwantitatieve zin, naar een wat men wel noemt 'ministel'sel'. Daarin vormt de ABW het sluitstuk ofwel het vangnet waarin al diegenen terecht komen die buiten hun schuld onvoldoende middelen van bestaan hebben. Voor een goed begrip van het vervolg van het betoog is het van belang de werking van de ABW nader te beschouwen.

De Algemene Bijstandswet (ABW)

De ABW geeft recht op aanvulling van het inkomen tot het relevante bestaansminimum (norm). Hierbij wordt een middelentoets toegepast naar eigen inkomsten en die van de partner, alsmede een vermogenstoets. Er worden vier normen onderscheiden, uitgedrukt in procenten van het netto minimumloon (ML). Alleenverdieners hebben recht op 100% ML, alleenstaande ouders op 90% ML, alleenstaanden op 70% ML en woningdelers op 60% ML. Voor alleenstaanden beneden 23 jaar gelden lagere bedragen. De werking van de ABW is in figuur 1 geïllustreerd.

De getrokken lijn geeft posities aan waarbij het bruto inkomen gelijk is aan het netto inkomen, indien er dus geen premies en belastingen zouden worden geheven. De onderbroken lijn geeft het feitelijke netto inkomen weer na premie- en belastingheffing. De ABW-norm (100, 90, 70 of 60% ML) bedraagt OA, zodat personen tot een bruto inkomen van Y voor aanvulling van hun netto inkomen in aanmerking komen, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De kosten van deze aanvulling komen overeen met het gearceerde oppervlak (OAS) en bedragen in 1988 ca. f 10 mrd (inclusief RWW). Het marginale tarief op het inkomenstraject OY bedraagt 100%, indien wordt afgezien van de zogenaamde vrijlatingsregeling.

Figuur 1. De Algemene Bijstandswet (ABW)



Benadrukt zij dat het recht op bijstand voorwaardelijk is, namelijk afhankelijk van leeftijd, van inkomens- en vermogenssituatie en van woon-leeftituatie. De kring van gerechtigden is dus in feite beperkt.

Wij kunnen constateren dat in het Nederlandse sociale stelsel, dat tendeert naar een ministel'sel, in feite reeds sprake is van een basisinkomen, maar dan voorwaardelijk en toegesneden op de leefeenheid.

Waarom een basisinkomen?

Nu, zoals we hebben gezien, het Nederlandse sociale stelsel tendeert naar een ministel'sel op basis van een tiental wettelijke regelingen, ligt de vraag voor de hand: waarom worden deze regelingen niet geheel of gedeeltelijk vervangen door één algemeen recht op ten minste een minimum inkomen, zonder daaraan nadere voorwaarden te verbinden. Een basisinkomen dus.

Ook vanuit arbeidsmarktoverwegingen wordt de invoering van een basisinkomen wel bepleit. Reeds in de jaren zestig, toen de politieke discussie werd gevoerd omtrent de gelijkstelling van de sociale-minimumuitkeringen aan het netto minimumloon (de zogenaamde netto-netto-koppeling), werd onderscheid gemaakt tussen enerzijds inkomen als minimale vergoeding voor een geleverde prestatie en anderzijds het minimaal noodzakelijke inkomen op grond van behoefte. Enjige afstand tussen beide inkomens werd wel bepleit maar uiteindelijk afgewezen. Recentelijk laat deze discussie weer op. Uit empirisch onderzoek³ komen aanwijzingen naar voren dat de produktiviteit van veel werknemers beneden het minimumloon ligt, met als gevolg uitstoot van arbeid. Mede hierdoor neemt het volume van de sociale zekerheid toe, waardoor via de premies een extra druk op de produktiekosten wordt gelegd. Dit volume zou voorts in ongunstige zin worden beïnvloed door de relatieve hoogte van het sociale minimum, dat de geneigdheid tot het zoeken of aanvaarden van werk niet zou bevorderen. Een vicieuze cirkel dus, die om een doorbraak vraagt. Deze doorbraak zou kunnen worden gerealiseerd door een scheiding aan te brengen tussen de loonsfeer en de behoeftesfeer. De behoeftesfeer zou kunnen worden afgedekt door introductie van een individueel basisinkomen dat lager is dan het individuele minimumloon. Ook de jaarlijkse aanpassing van dit basisinkomen zou onafhankelijk van maar wel in relatie tot de ontwikkeling in de loonsfeer dienen te geschieden. Ten slotte wordt een basisinkomen wel verdedigd om hiermede de individualisering van het sociale stelsel te bewerkstelligen. Daarmede zouden tal van problemen op het gebied van de verzelfstandiging van uitkeringsrechten en van de gelijkberechtiging van man en vrouw tot het verleden behoren.

Definitie basisinkomen

Wanneer men op de hoogte is van de feitelijke situatie in Nederland en men bepleit de invoering van een basisinkomen, dan doelt men kennelijk op de toekenning van een geïndividualiseerde aanspraak, zoals daarvan reeds sprake is in de werknemersverzekeringen. Het basisinkomen kan men op verschillende wijzen opvatten⁴. In deze bijdrage wordt het basisinkomen beschouwd als een geïndivi-

3. Zie onder meer CPB, *Werkdocument nr. 25*, Gevolgen verlaagde minimumloonkosten, een verkenning, Centraal Planbureau, Den Haag, september 1988.

4. Zie B. Nooteboom, Basisinkomen: betekenis, geschiedenis, motieven en argumenten, in: J.M. Dekkers en B. Nooteboom, *Het gedeeltelijk basisinkomen*, SMO-reeks, 1988.

dualiseerd recht op aanvulling van het inkomen van iedere Nederlandse ingezetene van 18 jaar en ouder tot ten minste een bepaald minimum. Geïndividualiseerd wil zeggen dat geen rekening wordt gehouden met woon- en leefsituatie, noch met het inkomen van de partner. Alleen de eigen inkomsten uit arbeid en vermogen worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van de aanvulling⁵. Er vindt geen toets op het vermogen zelf plaats en er is geen verplichting om zich beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt. Er is dus sprake van een onvoorwaardelijk recht voor ieder individu.

Naast de aanspraak op het basisinkomen is ook de hoogte ervan voor de totale kosten van belang. Op basis van de huidige bijstandsnorm voor alleenstaanden ligt het in eerste aanleg in de rede het basisinkomen te stellen op 70% van het netto minimumloon (0,7 ML). Ook de individuele AOW-uitkeringen worden op 0,7 ML gesteld. Aldus ontstaat een volstrekt geïndividualiseerd sociaal stelsel, waarin de ABW en allerlei toeslagen worden vervangen door een basisinkomen met uitsluitend een toets op eigen inkomsten⁶.

Omdat, zoals we verderop zullen zien, een dergelijke invulling van het basisinkomen een uiterst kostbare zaak is, is ook een variant bestudeerd met een basisinkomen van 0,5 ML waarbij ook in de AOW de uitkering aan alleenstaanden 0,5 ML bedraagt. Wederom is sprake van een volledig geïndividualiseerd stelsel van sociale zekerheid zonder ABW en zonder toeslagen.

De varianten

Naast de aanspraken op en de hoogte van de basisuitkering is ook de vormgeving ervan van invloed op de kosten. Omdat, zoals gezegd, de eigen inkomsten uit arbeid en vermogen in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de inkomensaanvulling, moet de uitvoerende instantie in staat zijn alle inkomensbestanddelen van een individu samen te voegen. Hoewel de gemeenten reeds soortgelijke activiteiten verrichten, komt gezien de massaliteit in feite alleen de belastingdienst in aanmerking voor de uitvoering. De minst ingrijpende wijziging kan gestalte krijgen doordat aan ieder individu van 18 jaar en ouder met een eigen inkomen beneden het niveau van het basisinkomen een aanvulling wordt gegeven tot dit niveau. In feite komt dit neer op individualisering van de ABW. Het marginale tarief tot aan het basisinkomen bedraagt 100%. De meerkosten ten opzichte van de huidige situatie (1988) kunnen worden onderscheiden in een volume- en een nominale component. De uitbreiding van het volume heeft betrekking op:

- bijna 2,5 miljoen personen zonder inkomen, overwegend partners en ook studenten;
- personen met een inkomen beneden het basisinkomen, die in de huidige situatie door de middelentoets zijn uitgesloten van de ABW of gekort worden op hun uitkering (IOAW).

De meerkosten of de besparingen die samenhangen met de nominale component hebben voornamelijk betrekking op:

- samenwonenden die in de 0,7 variant samen recht verkrijgen op 1,4 ML in plaats van 1,0 ML;
- alleenstaanden die in de 0,5 ML variant hun aanspraak verlaagd zien van 0,7 ML tot 0,5 ML.

Besparingen treden voorts op doordat de toeslagenwet en de voetoverhevelingsfaciliteit in de loon- en inkomstenbelasting kunnen worden afgeschaft. Er is immers sprake van een volledig geïndividualiseerd stelsel. Ook treden

Tabel 2. Netto kosten basisinkomen in miljarden gulden op basis van 1988

Basisinkomen in % netto ML:	0,7 ML	0,5 ML	0,3 ML
Volume oorzaken	37	25	14
Nominale aanspraken	8	-5	-
Vervallen toeslagen AOW/TW	-1	-1	-1
Vervallen voetoverheveling	-4	-4	-4
Totaal	40	15	9

minder uitgaven op bij de Wet studiefinanciering. Salderen we de meerkosten en de besparingen, dan blijkt de 0,7 ML variant een nadelig saldo op te leveren van netto f 40 miljard en de 0,5 ML variant van f 15 miljard (zie tabel 2). Benadrukt zij dat het hier om globale berekeningen gaat. Bovendien betreft het netto bedragen. Zouden we het basisinkomen in een bruto bedrag uitkeren en dus het premie- en belastingregime van toepassing verklaren, dan zijn de kosten bijna de helft hoger. Het behoeft nauwelijks betoog dat in een politiek klimaat waarin men tot beheersing van de collectieve uitgaven wenst te komen, dergelijke extra uitgaven voor sociale zekerheid niet aanvaardbaar zullen zijn. Kennelijk heeft ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dit ingezien toen hij enige jaren geleden met een voorstel kwam voor een gedeeltelijk basisinkomen ter hoogte van 0,3 ML⁷. In onze berekeningen bedragen de kosten hiervan f 9 miljard bij handhaving van het overige sociale stelsel doch met afschaffing van de toeslagen en de voetoverheveling. Hierbij is geen sprake van een volledige individualisering van het sociale stelsel.

Negatieve inkomstenbelasting

De zojuist gepresenteerde varianten van een basisinkomen hebben gemeen dat zij gepaard gaan met een marginaal tarief van 100% in de laagste inkomensregionen. Nu zijn de meeste politici en economen het er wel over eens dat marginale tarieven van 100% niet bevorderlijk zijn voor de geneigdheid van mensen om werk te zoeken of te aanvaarden. De gedachte is toen ontstaan om het basisinkomen te integreren in het stelsel van loon- en inkomstenbelasting, zodanig dat het starttarief geen 100% zou bedragen. Dit noemt men de negatieve inkomstenbelasting. Hierbij ontvangt de belastingplichtige een betaling van de fiscus indien zijn inkomen beneden een bepaald niveau daalt. Stijgt zijn inkomen boven dat niveau dan vindt positieve belastingheffing plaats. Het omslagpunt ('break-even point'), dat wil zeggen het inkomen waarbij negatieve heffing overgaat in positieve, wordt bepaald door het basisinkomen en het belastingtarief. Bij gegeven tarief zal het omslagpunt hoger liggen naarmate het basisinkomen hoger ligt. Vanzelfsprekend nemen dan ook de kosten toe, want tot een steeds hoger inkomensniveau vinden dan nog aanvullingen plaats uit de schatkist.

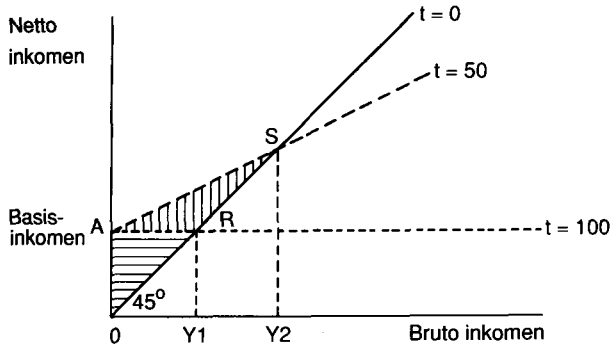
In figuur 2 is een systeem van negatieve inkomstenbelasting gestileerd weergegeven, uitgaande van een basisinkomen OA (0,7; 0,5 of 0,3 ML) en verschillende tarieven (t).

5. De WRR (zie noot 1) voorziet in het gedeeltelijke basisinkomen via een uitkering aan iedereen waartegenover het eigen inkomen wordt gekort.

6. De afschaffing van de 0,9 ML-norm voor alleenstaande ouders in de ABW zou via de AKW gecompenseerd kunnen worden.

7. De WRR geeft een andere technische invulling van deze variant waarbij de bruto collectieve uitgaven nog verder oplopen. Zie ook: Regeringsstandpunt, Tweede Kamer 1985-1986, 19 245, nrs. 1-2; voorts C.A. de Kam, Waarborgen voor zekerheid?, *ESB*, 3 juli 1985, blz. 661.

Figuur 2. Negatieve inkomstenbelasting



Indien er geen belastingheffing zou plaatsvinden ($t = 0$) dan is het netto inkomen gelijk aan het bruto inkomen. Zou iedereen minimaal en maximaal het basisinkomen ontvangen, dan bedraagt het marginale tarief 100%. Het break-even-inkomen bedraagt $Y1 = \frac{OA}{t}$. Alle inkomens lager dan $Y1$ ontvangen een aanvulling uit de schatkist van maximaal OA. De totale fiscale uitgaven bedragen OAR. Aannemende dat bij een marginaal tarief van 100% de bereidheid tot werken niet groot zal zijn, is ook een situatie weergegeven met één uniform tarief van 50%. Het break-even-inkomen neemt toe tot $Y2 = \frac{OA}{t}$ en de fiscale uitgaven stijgen met ARS.

Volledigheidshalve zijn dezelfde casusposities doorgekeurd als hiervoor. Ten einde drastische inkomensmutaties te voorkomen is in eerste aanleg zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de tarieven die vanaf 1990 zullen gelden, het zogenaamde Oort-tarief. Het starttarief van 35% zal dan ook in het negatieve traject van toepassing zijn. De uitkomsten staan vermeld in tabel 3.

Volledig volgens de verwachtingen blijken de kosten gigantisch te zijn; de belastingvrije voet wordt immers drastisch verhoogd. Zelfs bij een relatief laag basisinkomen van 0,3 ML is er nog sprake van een negatief saldo van f 38 miljard. Dit is in netto termen gemeten, de bruto bedragen zijn 25% hoger. De kosten kunnen weliswaar worden beperkt door de tarieven te verhogen. Hierdoor komen we weer in strijd met het streven in de meeste geïndustrialiseerde landen om de druk van premies en belastingen te verlagen en in ieder geval niet te verhogen. Tabel 4 geeft de kosten weer wanneer we alleen het tarief in de negatieve zone op 100% stellen, zoals dat thans materieel ook geldt in de ABW.

Hoe we het keren of wenden, zelfs in de variant met een basisinkomen van 0,3 ML bedragen de netto kosten nog f 7 miljard terwijl negatieve inkomenseffecten optreden voor vooral lagere inkomens. Dekking van deze uitgaven via tariefsverhoging betekent in de goedkoopste variant een tariefstijging met 3 à 4 punten.

Alternatieven

Zeer onlangs heeft de Voedingsbond FNV een plan gelanceerd⁸ voor een door de overheid te betalen basisinkomen aan iedere ingezetene van ongeveer f 1.400 per maand, gekoppeld aan een drastische arbeidstijdverkortening tot 25 uur per week.

Ongeacht de verdere technische vormgeving betekent dit een netto uitgavenverhoging voor de overheid van ten minste f 65 miljard, overeenkomend met een basisinkomen voor 2,5 miljoen personen boven 18 jaar die thans geen inkomens hebben. Dit komt globaal overeen met een 0,9 ML variant.

Nu zou men kunnen overwegen een basisinkomen geleidelijk en/of cohortsgewijs in te voeren. In beide gevallen zul-

Tabel 3. Netto kosten negatieve inkomstenbelasting in miljarden guldens op basis 1988, bij tarief 35-50-60

Basisinkomen in % netto ML	0,7 ML	0,5 ML	0,3 ML
Volumeorzaken	65	38	17
Nominale aanspraken	8	-5	-
Vervallen toeslagen AOW/TW	-1	-1	-1
Vervallen voetoverheveling	-	-	-
Saldo oude en nieuwe heffing	57	43	22
Totaal	129	75	38

Tabel 4. Netto kosten negatieve inkomstenbelasting in miljarden guldens op basis 1988, bij tarief 100-35-50-60

Basisinkomen in % netto ML -	0,7 ML	0,5 ML	0,3 ML
Volume oorzaken	37	25	14
Nominale aanspraken	8	-5	-
Vervallen toeslagen AOW/TW	-1	-1	-1
Vervallen voetoverheveling	-	-	-
Saldo oude en nieuwe heffing	15	4	-6
Totaal	59	23	7

len de hiervoor berekende structurele kosten uiteindelijk worden gerealiseerd. Bij een cohortsgewijze invoering ontstaan gedurende een zeer lange periode twee soorten burgers: zij die wel en zij die geen recht op een basisinkomen hebben, ook bij overigens gelijke omstandigheden. Voorts moeten voor één groep ingezetenen de toeslagen gehandhaafd blijven. Een geleidelijke invoering, door bij voorbeeld te beginnen met een zeer laag bedrag, maakt eveneens de toeslagen aanvankelijk niet overbodig, zodat er ook geen besparingen optreden. Zowel bij cohortsgewijze als bij geleidelijke invoering bestaat het gevaar dat men ergens onderweg blijft steken en dat een 'Unvollendete' resulteert.

Arbeidsmarkt en emancipatie

Hoe men het basisinkomen ook vorm zou willen geven, er treden in ieder geval extra lasten op voor de sociale zekerheid, samenhangend met de uitbreiding van het volume met ca. 2,5 miljoen personen. Deze groep bestaat overwegend uit vrouwelijke partners. Nu kan men stellen dat naarmate de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen toeneemt, de kosten van een basisinkomen zullen afnemen. Uit schattingen van het Centraal Planbureau⁹ blijkt dat de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen inderdaad zal toenemen van 40% nu naar 50% in 2010. De hiervoor berekende kosten van het basisinkomen zullen hierdoor slechts in beperkte mate afnemen¹⁰. De schattingen van het CPB zijn echter gemaakt zonder dat een basisinkomen is verondersteld. Het is op zijn minst twijfelachtig of het bestaan van een basisinkomen de bereidheid van gehuwde vrouwen om betaald werk te zoeken zal bevorderen gegeven het basistarief van 100%. Eerder moet het tegendeel worden gevreesd en daarmee zou de invoering van een basisinkomen haaks staan op een van de doelstellingen van het emancipatiebeleid, te weten de economische zelfstandiging van de vrouw. Nog onlangs heeft de voorzitter van de Emancipatieraad een basisinkomen afgewezen,

8. Zie noot 2; voorts de toelichting bij presentatie van brochure door G.Lubbi, *De Telegraaf*, 20 april 1989.

9. Centraal Planbureau, *Herziening trendmatig arbeidsaanbod*, Den Haag, 1987.

10. Met ongeveer een zesde deel.

want dat "...biedt vrouwen alsnog de mogelijkheid om thuis op de kinderen te blijven passen", zo stelde zij¹¹.

Niet alleen de arbeidsparticipatie van de vrouw zal mogelijk worden bedreigd door een basisinkomen, ook meer in het algemeen moet worden gevreesd dat de attitude ten opzichte van het verrichten van reguliere arbeid in ongunstige zin zal worden beïnvloed. Dit geldt vooral indien het basisinkomen relatief hoog is. Maar zelfs in het geval van een basisinkomen op het niveau van 0,3 ML is het niet ondenkbaar dat alleenverdieners zich gedeeltelijk zullen terugtrekken van de arbeidsmarkt nu hun partner ook een inkomen ontvangt. Experimenten in de Verenigde Staten met een negatieve inkomstenbelasting hebben aangetoond dat het arbeidsaanbod inderdaad afneemt, afhankelijk van de hoogte van het basisinkomen. Bij vrouwen was de afname groter dan bij mannen¹².

Richten we voorts onze blik op het begin van de volgende eeuw dan is volgens het CPB bij een redelijke economische groei enige spanning op de arbeidsmarkt niet uitgesloten. Ook in dit perspectief lijkt het niet raadzaam om de toegangsdrempel tot de arbeidsmarkt te verhogen. Daarbij is nog afgezien van de implicaties van een bevolkingsprognose van 8 à 8,5 miljoen inwoners aan het eind van de volgende eeuw, indien de huidige vruchtbaarheidsgraad gehandhaafd blijft¹³.

Internationale aspecten

Internationaal gezien behoort Nederland tot de koplopers wat betreft het aandeel van de sociale-zekerheidsuitgaven in het nationale inkomen¹⁴. Zoals uit het voorgaande duidelijk is geworden moet dit vooral worden toegeschreven aan het relatief hoge niveau van het sociale minimum. Er is geen land in de EG en in de wereld waar de afstand tussen het minimuminkomen en het gemiddelde inkomen zo gering is. Het netto ML bedraagt 72% van het netto gemiddelde inkomen. Maken we deze vergelijking op basis van gestandaardiseerde inkomens dan is dit verschil slechts 13%¹⁵. De werkloosheid in Nederland is internationaal gezien echter ook relatief hoog. Hoewel de kosten van de sociale zekerheid via premies en belasting reeds zijn geabsorbeerd in de produktiekosten lijkt het met het oog op de werkgelegenheid zeer ongewenst om deze produktiekosten te verhogen door een verruiming van de aanspraken op sociale zekerheid via introductie van een basisinkomen. Hierdoor zou Nederland zich nog verder verwijderen van datgene wat in andere landen gebruikelijk is.

Voorts moet worden gevreesd dat de invoering van een basisinkomen een aanzuigende werking zal hebben voor Nederland als vestigingsland. Dit geldt op de eerste plaats voor de zogenaamde gezinshereniging. In de huidige situatie worden de kosten van de gezinshereniging nog beperkt door de bijstandsnorm die toegesneden is op de leefeenheid. Een basisinkomen op strikt individuele basis zal sterk kostenverhogend werken. Ook zal ongetwijfeld zuigkracht worden uitgeoefend op buitenlandse werknemers om zich in Nederland te vestigen. Wanneer men er eenmaal in is geslaagd gedurende een genormeerde periode (12 maanden) in zijn bestaansonderhoud te voorzien (vestigingseis) is de toegang tot het basisinkomen vrij.

Vereenvoudiging en fraudegevoeligheid

De wens om te komen tot een basisinkomen wordt ook wel ingegeven door de veronderstelde administratieve vereenvoudiging die hierdoor zou kunnen worden gerealiseerd. Bezien we de hiervoor gepresenteerde alternatieven op hun

uitvoeringsaspecten, dan valt van vereenvoudiging niet veel te bespeuren. In alle varianten blijft het oude stelsel van wetten en regelingen overeind met uitzondering van de Toeslagenwet die wordt vervangen door het basisinkomen. Handhaving van het oude stelsel is zelfs gewenst omdat anders aanvullende ouderdoms- en invaliditeitspensioenen alsmede bovenwettelijke uitkeringen bij een starttarief van 100% geheel zouden worden wegbelast, waardoor de premiebetaling voor deze aanvullingen zinloos is geworden.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat uitvoering van een basisinkomen door de fiscus dient te geschieden omdat het basisinkomen wordt verrekend met eigen inkomsten uit arbeid en vermogen¹⁶. Dit heeft op zijn minst twee consequenties. Allereerst komt de fiscus dan in aanraking met individuele personen met wie thans geen of slechts via de werkgever contact bestaat, hetgeen een enorme uitbreiding van het werk van de belastingdienst betekent, terwijl daartegenover geen (0,3 ML variant) of nauwelijks een vergelijkbare taakverlichting via de ABW staat. Voorts zij bedacht dat de fiscus eerst na afloop van een fiscaal jaar over alle relevante gegevens beschikt, terwijl de behoefte aan het basisinkomen gedurende dat jaar optreedt. Het is dus onvermijdelijk dat met voorschotten zal moeten worden gewerkt, wat weer een terugvorderingsproblematiek oplevert. Deze problematiek wordt nog verzaard indien deeltijdarbeid en het werken bij verscheidene werkgevers in toenemende mate zullen plaats vinden. Alleen al hierdoor moet de fraudegevoeligheid van een basisinkomen aanzienlijk worden geacht. Immers, via verdiensten in het niet-officiële circuit kan men te zamen met het basisinkomen een totaal inkomen verwerven dat aanzienlijk boven het huidige samenlevings- en individuele minimum ligt.

Samenvatting en conclusies

De hoogte van de uitkering krachtens de AOW heeft zich sinds 1957 ontwikkeld van een bodemvoorziening tot een sociaal minimum. Ook personen zonder of met weinig inkomen hebben recht op aanvulling van hun inkomen tot dit sociaal minimum en wel krachtens de Algemene Bijstandswet. Dit recht is echter voorwaardelijk en de hoogte van de uitkering is afhankelijk van de leefsituatie. In deze beperkte zin kan men spreken van het bestaan van een basisinkomen in Nederland. Nagegaan is of uitbreiding van dit sociaal minimum tot een volstrekt geïndividualiseerd basisinkomen wenselijk is. Het antwoord hierop luidt ontkennend omdat, getoetst aan een aantal criteria, een basisinkomen uitsluitend nadelige effecten heeft. Zo zal een basisinkomen op een relatief laag niveau reeds grote budgettaire tekorten met zich meebrengen. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt beperkt. Mede in verband hiermede zal een basisinkomen de economische zelfstandigheid van de vrouw in de weg staan. Internationaal gezien zou Nederland een zuigkracht uitoefenen op buitenlanders om zich hier te vestigen. Ten slotte leidt een basisinkomen niet tot vereenvoudiging in de uitvoering van de sociale zekerheid.

J.B.M. Pierik

11. Speech van Mw. mr. E.J.J.E. van Leeuwen-Schut, tijdens de themadag Divos-Noord op 10 maart 1989.

12. J.J.M. Theeuwes, *Arbeid en belastingen*, Research memorandum 88.07, Rijksuniversiteit Leiden, juli 1988, blz. 19-20.

13. W. Brand, *Te weinig Nederlanders*, *Intermediair*, jg. 25, 13-31 maart 1989.

14. Zie *Financiële nota sociale zekerheid 1989*, Tweede Kamer 1988-1989, 20 805, nrs. 1-2, blz. 113.

15. Zie *nota Inkomensbeleid 1989*, Tweede Kamer 1988-1989, 20 808, nrs. 1 en 2, blz. 86.

16. De WFR (zie noot 2) voorziet uitvoering via de werkgever door saldering van basisinkomen met verschuldigde belasting. Vermogensinkomsten kunnen dan niet verrekend worden.