

A.U.B. geen onvoorwaardelijk maar een voorwaardelijk basisinkomen

De laatste tijd roeren voorstanders van een onvoorwaardelijk basisinkomen zich flink in de media en ook binnen GroenLinks. Als GL-econoom wil ik daar ernstig voor waarschuwen. Het is veel effectiever en ook rechtvaardiger de beleidsmaatregelen op de behoeftige groepen te richten dan om algemene voor ieder geldende maatregelen te gebruiken. Daarom *geen onvoorwaardelijk* maar een *voorwaardelijk basisinkomen*, dat voor ieder die wil werken een bestaansminimum garandeert.

De voorstanders van een onvoorwaardelijk basisinkomen bepleiten dat iedereen, onafhankelijk van zijn/haar inkomen, vermogen en levenssituatie, van staatswege een vast bedrag krijgt. Als belangrijkste argument hiervoor noemen zij dat door een basisinkomen er geen inkomensafhankelijke toeslagen meer nodig zijn en dus de 'armoedeval' (gaan werken loont nauwelijks) verdwijnt. De kosten van een basisinkomen zijn volgens de voorstanders met belastingverhogingen eenvoudig te verhalen.

Wij hebben vier belangrijke bezwaren hiertegen. Het is namelijk

- A. Niet sociaal
- B. Heel erg duur
- C. Niet effectief
- D. Louter een herverdelingsoperatie

A. Het is niet sociaal

Omdat door een onvoorwaardelijk basisinkomen het solidaire systeem van *de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten en de zwakste schouders krijgen de meeste ondersteuning* wordt vervangen door een stelsel waarin iedereen een zelfde ondersteuning krijgt. Met de twee belastingschijven van heden zijn we nog één stap af van een algehele vlaktax/vlaksubsidie. Het heeft ook een aantal ongewenste neveneffecten, vanwege het gedrag dat het bij verschillende partijen zal oproepen. Zo zal het de solidariteit en de belastingmoraal verder onder druk zetten. Immers waarom belasting betalen als de overheid

- subsidies geeft aan individuen die het niet nodig hebben, waarbij die mensen nog extra in het oog springen die uit eigen beweging van hun vermogen, of het inkomen van partner of ouders leven? en
- loonsubsidies geeft aan bedrijven als een deel van het inkomen door haar in de vorm van het basisinkomen wordt uitgekeerd en niet als loon hoeft te worden betaald?

Verder geeft een algemeen basisinkomen in theorie mensen de mogelijkheid af te zien van werken, wat op zijn beurt

- de 'laatst geëmancipeerde'¹ toetreders tot de arbeidsmarkt kan verleiden die markt weer de rug toe te keren, ten koste van hun emancipatie;
- de overheid legitimeert om zich verder terug te trekken van haar maatschappelijke taken en deze af te schuiven op mantelzorg en vrijwilligerswerk;

Bovendien zal het feit dat gehandicapte en laag productieve werknemers al een basis in het inkomen hebben, bedrijven legitimeren om een (moreel) beroep op het in dienst nemen van zulke werknemers te negeren.

In feite is het een afkoopregeling voor kansarmen, die hun maatschappelijke uitsluiting vergroot en een passiviteit stimuleert.

B. Het is heel erg duur

Omdat de meest behoeftigen er niet in koopkracht op achteruit mogen gaan, zodat het aan hen gegeven bedrag de basis gaat vormen. Dan moet voor een basisinkomen de minimumuitkering worden verhoogd met de inkomensafhankelijke toeslagen op minimumniveau (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget)². Dan komt het basisinkomen gauw op minimaal € 1400 per maand (€ 1025,55 + € 375,-). Waarschijnlijk nog hoger. Dat bedrag krijgen dan 13,5 mln. Nederlander ouder dan 18 jaar³, en kost dan bruto op jaarbasis € 227 mld. Daar staan op basis van cijfers van SZW, OCW en de belastingdienst besparingen van maximaal ca. € 80 mld. tegenover. Je hoeft dan immers bij een onvoorwaardelijk basisinkomen geen bijstand, AOW en ANW, toeslagen, sociale werkvoorziening en re-integratiekosten te betalen, terwijl sommigen ook

¹ Denk hier bij voorbeeld aan vrouwen uit bepaalde groepen, maar ook aan sommige gehandicapten e.a.

de huidige relevante kosten van de studiefinanciering nog willen intrekken. Ook vervalt het minimumdeel van de werknemersverzekeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. [de premies daarvoor worden in die berekening omgezet in belasting]. Ook kan een deel van de uitvoeringskosten vervallen.

Netto kosten onvoorwaardelijk basisinkomen (mld. €)

Bruto Kosten	227
Besparingen	80
w.v. AOW/ANW	40
Bijstand, TW, WSW	7
Minimumdeel WW, ZW/WAZO, AO wetten, Wajong	13
Re-integratie en deel uitvoeringskosten	4
Inkomensafhankelijke toeslagen	13
Relevante kosten studiefinanciering	3
Netto kosten	147

Bij de optimistische inschatting dat de arbeidsdeelname niet daalt, wordt het netto bedrag € 147 mld., zo'n 50% van de collectieve uitgaven. Logisch, als je iedereen geeft wat alleen de meest behoeftigen aan ondersteuning nodig hebben. Dat bedrag aan extra netto collectieve uitgaven is natuurlijk niet door extra belasting- en premie-inning en bezuinigingen verantwoord te realiseren. Het risico is dus levensgroot dat er gekort gaat worden op het basisinkomen, met alle gevolgen van dien.

Als het alleen aan bepaalde groepen wordt gegeven, heb je het over een *voorwaardelijk* basisinkomen, in feite de bijstand. Die kun je natuurlijk aanpassen en een basisinkomen noemen.

C. Het is niet effectief

Voor de problemen die men denkt er mee op te lossen. Daar zijn veel opmerkingen over te maken.

Zo is over het argument m.b.t. de **armoedeval** het volgende op te merken: Natuurlijk is het niet prettig als je door loonstijging zoveel aan inkomensafhankelijke toeslagen misloopt dat je er netto weinig op vooruitgaat. Maar gooi niet het kind met het badwater weg! Maak de overgangen van wel toeslag naar geen toeslag geleidelijker. Dat maakt de netto inkomensontwikkeling soepeler. Inkomensafhankelijke toeslagen zijn – in de huidige situatie van (te) hoge kosten voor zorg, huren en kinderopvang - een noodzakelijk middel voor inkomensbeleid. Met de stijging van het inkomen afnemende inkomensafhankelijke toeslagen aan de onderkant van het loongebouw zijn in feite analoog aan stijgende marginale belastingtarieven in de hogere regionen. Ze zijn te beschouwen als een soort op maat gemaakte en gerichte negatieve inkomstenbelasting. Het grote probleem bij de toeslagen is de uitvoering ervan, mede doordat de verfijningen zijn doorgeslagen. De uitvoering ervan is erg moeizaam geworden door het systeem van voorschotten en terugvorderingen⁴; bovendien wordt het beheerst door de hedendaagse fraudeobsessie⁵. Dit instrument van inkomenspolitiek moet nu zo snel mogelijk vereenvoudigd en verbeterd worden, bv door iets lagere voorschotten uit te keren en daarmee meer nabetalingen en minder terugvorderingen te genereren. Ook moet de uitvoerende instantie meer gerichte en persoonlijke hulp bij de aanvraag geven en niet meer de focus overdreven op mogelijke fraude richten. Zo'n aanpak moet ook bij de uitkering van de bijstand worden gebezigd. Structureel is een fundamentele aanpassing van de stelsels van belasting, sociale zekerheid en zorg natuurlijk de beste oplossing zijn. Dat kost tijd en moet daarom zo snel mogelijk ter hand worden genomen.

2 Cijfers en feiten 2018 van de belastingdienst geeft als totale uitgaven resp. aantallen gebruikers voor deze regelingen aan: zorgtoeslag €4,7 mld. en 4,5 mln.; huurtoeslag €3,6 mld. en 1,4 mln.; kindgebonden budget €1,9 mld. en 0,7 mln.; kinderopvangtoeslag €2,6 mld. en 0,6 mln. Zie <https://over-ons.belastingdienst.nl/>. Gemiddeld zijn de uitkeringen per huishouden dus resp. € 87, 214, 226 en 361 per maand. Genoemde €375 per maand per persoon is dus een lage schatting voor de allerarmsten. Nb Het aantal huishoudens is 7,9 mln.

3 Je kan AOW'ers niet uitsluiten. Zo'n 20% van de AOW'ers heeft nu een onvolledig AOW, met een gemiddeld kortingspercentage van 46%, omdat AOW rechten opbouwt voor ieder jaar na je 15^e dat je in Nederland woont. Dat raakt dus vooral immigranten. Zie beleidsinformatie SZW

4 Er wordt inmiddels op ambtelijk niveau aan gewerkt zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/11/aanbiedingsbrief-deelrapport-1-ibo-toeslagen>

5 Deze zie je ook bij de uitvoering van de bijstand en publicaties over het UWV.

Overigens zal er waarschijnlijk altijd enige vorm van inkomensafhankelijke ondersteuning nodig zijn; onder andere via de bijzondere bijstand.

Kortom, richt je direct op de problemen en de probleemgevallen, doe dat niet via een omweg door iedereen maar een toelage te geven.

Naast de armoedevalproblematiek denken de voorstanders ook dat er in de nabije toekomst door kunstmatige intelligentie en automatisering voor veel mensen **geen betaalde banen** meer zullen zijn, waarvoor een basisinkomen een oplossing biedt (a).

Bovendien denken zij dat algemeen basisinkomen mensen de mogelijkheid biedt af te zien van werken, waardoor.

- de **onderhandelingspositie** van de werknemer zou verbeteren omdat men dan werk kan weigeren, wat zal leiden tot loonstijgingen voor werkende armen (b); en
- er **meer tijd vrij** kan komen voor vrijwilligerswerk en mantelzorg, waarvoor het basisinkomen als 'loon' is te beschouwen (c)

Hierover is op te merken:

- a) Door de eeuwen heen werd bij technologische revoluties geroepen dat grote werkloosheid het gevolg zou zijn. Dat kwam nooit uit. Mensen kregen andere, soms **geheel nieuwe banen**. Dit proces zal doorgaan. Ook in de nabije toekomst. Denk bv. aan de kwartaire sector vanwege de vergrijzing, aan de IT-sector en aan de klimaatuitdagingen. Dat vereist om- en bijscholing, waarvoor ook de overheid een verantwoordelijkheid heeft. Overigens is – zoals o.m. uit OESO onderzoek blijkt – de groei van de arbeidsproductiviteit al lange tijd laag, en sinds 2005 extreem laag. Een productiviteitsrevolutie is op macroniveau ook geenszins te verwachten⁶.
- b) Als het basisinkomen gelijk is aan de minimum uitkering plus een toeslag zal dat bedrag nog aanzienlijk onder het modale inkomen liggen waardoor een significante terugtrekking van de arbeidsmarkt niet te verwachten is. En bijgevolg evenmin een grote loonstijging vanwege fors toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Zo maak je de werknemer niet krachtiger. Daarvoor moet je denken aan voorstellen zoals die door de *Commissie Regulering van Werk* (cie. Borstlap) zijn uitgewerkt; bijvoorbeeld terugdringen aantal contractvormen, tegengaan van driehoeksverhoudingen (payrolling ed.) en vergroten opeisbaarheid rechten van werkenden.
- c) Vrijwilligerswerk en mantelzorg zijn maatschappelijk belangrijke activiteiten. Behandel die dan ook als zodanig. Regel zorgverlof. En bedenk: zorg die professionaliteit vereist, kan beter gemeenschappelijk worden opgepakt, door de overheid. Dat betekent meer daarop gerichte banen in de collectieve zorgsector.

Ergo: het onvoorwaardelijk basisinkomen is geen adequaat beleidsinstrument voor de problemen die de voorstanders er mee denken op te lossen. Gebruik daarvoor gerichte instrumenten!

D. Het is louter een herverdeling

Er zijn geen macro-economische effecten, als – zoals in die berekeningen wordt verondersteld - het overheidssaldo en de arbeidsparticipatie nagenoeg onveranderd blijven. Dat impliceert dat de operatie alleen maar herverdelingseffecten kan realiseren. Desondanks wordt in presentaties over het onvoorwaardelijk basisinkomen vaak gedaan alsof bijna iedereen er in koopkracht op vooruit gaat. Dat kan niet. Het is louter een herverdelingsactie, die bovendien gauw een **koopkrachtdaling** tot gevolg heeft **voor de minder betaalden**, die nu gebruik maken van inkomensafhankelijke toeslagen. Zeker als er op het basisinkomen gekort gaat worden zullen de minima, of vooral degenen niet ver boven het minimum het eerste kind van de rekening worden.

Tot slot

Linksom of rechtsom zal bij een onvoorwaardelijk basisinkomen de belasting flink omhoog moeten. Bij progressieve tarieven leidt dat op de overgang naar een hogere schijf, tot een onevenredig achterblijven van het netto inkomen bij de bruto loonstijging. Deze problematiek wordt dus niet opgelost maar juist verhevigd.

⁶ Dat is ook in lijn met de economische wet van Baumol, die zegt dat als een economie rijper wordt het zwaartepunt verschuift van landbouw naar industrie, vervolgens naar tertiaire (commerciële) diensten, en ten slotte naar kwartaire (collectieve) diensten zoals openbaar bestuur, zorg en onderwijs. Daarmee hangt samen dat de stijging van de productiviteit meer neerslaat in kwaliteitsverbetering dan in arbeidsproductiviteitsverhoging. En ook een verdere polarisatie (vooral hoog versus laag opgeleid) op de arbeidsmarkt.

Bovenstaande berekeningen en overwegingen zullen t.z.t. ongetwijfeld ook naar voren komen bij doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB. Opnemings van een onvoorwaardelijk basisinkomen in het GL programma levert dan munitie op voor concurrenten, waar weinig weerwoord op te geven zal zijn.

Ook niet in afgezwakte vorm

De voorstanders denken inmiddels een uitweg gevonden te hebben door een significante verlaging van het bedrag van het basisinkomen; ze bepleiten nu een basisinkomen van circa de helft van het sociaal minimum (€ 600 per maand); daarbij blijven de bijstand en de andere sociale uitkeringen bestaan, zij het verlaagd met een bedrag van € 510, zodat ze geen zorgtoeslag (de maximale zorgtoeslag is overigens € 104 per maand) nodig hebben. De inkomensafhankelijke toeslagen (m.u.v. de huurtoeslag) en de inkomensafhankelijke aftrekposten worden afgeschaft.

Dit basisinkomen wordt aan allen tussen de 18 en 65 jaar gegeven. Alleen de 5% verdiemers van een topinkomen worden uitgesloten. De kosten en effecten zijn (nog) niet door het NIBUD of CPB berekend. Er zijn ook geen koopkrachteffecten weergegeven. Genoemde afschaffing van toeslagen en verlaging van sociale uitkeringen alsmede het grotendeels afschaffen van het begeleiden van mensen vanuit de bijstand naar betaald werk zijn de belangrijkste financieringsbronnen in dit plan. De voorstanders willen zo'n gedeeltelijk basisinkomen invoeren om te zien wat de effecten op de arbeidsmarkt zijn. Het zou ook een opstapje kunnen zijn naar een volledig onvoorwaardelijk basisinkomen.

Hierover is het volgende op te merken:

Ook hier komt het afschaffen van de inkomens- en kindertoeslagen in feite neer op een subsidie voor iedereen op de zorgkosten en het vervangen van het deel van de kinderbijslag dat inkomens- en kostenafhankelijk is door een algemene voor iedereen (ook kinderlozen) geldende verhoging van de kinderbijslag. Dus een bijdrage voor iedereen om de inkomensafhankelijke ondersteuning te elimineren! Daarmee wordt ook hier het stelsel van de *sterkste schouders dragen de zwaarste lasten en de zwakste schouders krijgen de meeste ondersteuning* deels afgeschaft en vervangen door iedereen eenzelfde ondersteuning te geven. Dat zal toch wel betaald moeten worden. Het is twijfelachtig of dat zo gemakkelijk gaat als wordt beweerd. Daarbij is het bovendien o.i. verderfelijker dat de bijdragen voor de ondersteuning naar werk worden verlaagd in plaats van verhoogd, wat dringend nodig is.

Het is en blijft een enorme herverdelingsoperatie, die niet beoordeeld kan worden zonder de koopkrachteffecten voor de verschillende groepen te zien. Het is volstrekt onmogelijk dat iedereen er op vooruit gaat. Er zullen dus groepen (flink) op achteruit gaan. Zelfs als de laagst betaalden volledig gecompenseerd worden, dan zullen sommigen die daar niet ver boven zitten er op achteruit gaan. Door het elimineren van aftrekposten zullen zij in de problemen komen. Dat zal weer correcties gaan eisen.

De AOW'ers worden uitgesloten. Dat is vreemd omdat een aantal van hen een forse korting daarop heeft, omdat ze niet continu vanaf hun 15e jaar in Nederland hebben gewoond. Dit raakt met name immigranten; voor hen blijft een bijstandaanvulling noodzakelijk.

Omdat wij bij het voldoende volledige basisinkomen – zoals hierboven betoogd – al niet verwachten dat het tot een aanzienlijke terugtrekking van de arbeidsmarkt zal leiden, doen wij dat ook niet bij dit afgezwakte alternatief. In die zin heeft dit alternatief dan ook geen meerwaarde ter voorbereiding van de invoering van een volledig onvoorwaardelijk basisinkomen. Daar komt bij dat in dit geval het hele stelsel in plaats van eenvoudiger juist gecompliceerder wordt. Dat zal de uitvoering weer extra belastingen en weer nieuw gebrei aan ICT-systemen vereisen. Het zijn geen fundamentele aanpassingen van stelsels van belasting en sociale zekerheid aan de inmiddels sterk veranderde samenleving.

Kortom voldoende zwaarwegende argumenten om een onvoorwaardelijk basisinkomen, ook in afgezwakte vorm, af te wijzen.

Los de problemen op met direct gerichte maatregelen. Niet iedereen maar een toelage te geven. Verbeter het huidige voorwaardelijke basisinkomen, de bijstand en het toeslagensysteem! Koppel bij de bijstand het vangnetaspect los van de participatiebevordering. Realiseer je dat de participatiebevordering een arbeidsintensieve begeleiding van gemeenten en UWV vereist. Bij inkomensafhankelijk beleid moet een inschatting gemaakt worden van het actuele inkomen. Als de uitkering standaard bv op 90% wordt gezet zullen er doorgaans meer nabetalings en minder terugvorderingen moeten plaatsvinden. Als daarbij bovendien de uitvoerende instantie

meer gerichte persoonlijke hulp bij de aanvraag gaat geven en niet meer een overdreven focus op mogelijke fraude hanteert zullen de belangrijkste problemen zijn opgelost.

Januari 2020
Jos Kok