

De fata morgana van een basisinkomen*

Raymond Gradus**

Historische schets

In de jaren zeventig deed het idee van het basisinkomen opgeld in kringen van libertijnse economen. De rol van de overheid was te groot geworden en er lagen vele niet-economische motieven ten grondslag aan het overheidsoptreden. Een belangrijke exponent daarvan was Nobelprijswinnaar Milton Friedman, die van mening was dat het overheidsoptreden alleen te rechtvaardigen valt op grond van efficiëntie- of rechtvaardigheidsargumenten. Relevant voor dit artikel is zijn opvatting over rechtvaardigheid. De samenleving heeft hier een verantwoordelijkheid en niet zozeer de overheid. Het ideale arrangement is private liefdadigheid. Omdat Friedman inzag dat dit niet haalbaar was, acht hij een basisinkomen voor iedereen de minst slechte vorm van overheidsinterventie (Friedman, 1962). Een basisinkomen werd dus beredeneerd vanuit een sterk geloof in de werking van het marktmechanisme en de minimale invloed die het basisinkomen daarop had.

In de jaren zeventig was vooral de Politieke Partij Radicale (PPR), die later opging in GroenLinks (GL), pleitbezorger van een basisinkomen. In 1977 werd het in het verkiezingsprogramma opgenomen. Toch was het in Nederland vooral de toenmalige D66-minister van Economische Zaken in het kabinet-Kok I, Hans Wijers, die het basisinkomen op de politieke agenda zette (in een interview met het *NRC Handelsblad* op 17 december 1994). Hij opteerde voor een negatieve inkomensbelasting (lager dan het minimumloon), waardoor werken weer zou gaan lonen¹ en de bureaucratische uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid konden worden opgeheven. Wijers' pleidooi ondervond echter weinig weerklank, ook omdat volgens velen de overheid zich in de eerste plaats moest richten op dringender problemen, zoals de torenhoge werkloosheid. De politieke discussie verstomde destijds en in het begin van deze eeuw waren er weinig pleidooien (ook niet binnen D66 en GL) voor een basisinkomen.

In Nederlandse christendemocratische kringen was nooit veel enthousiasme voor het basisinkomen. In geen van de rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over arbeidsmarkt en sociale zekerheid rond de eeuwwisseling werd het concept besproken. In het rapport van het Strategisch Beraad (1994) werd juist een lans gebroken voor een activerende sociale zekerheid. Wel publiceerde de *Konrad Adenauer Stiftung*, het wetenschappelijk bureau van de Duitse zusterpartij CDU, in 2007 een verkenning naar 'das Solidarische Bürgergeld' (Borchard, 2007). De Thüringse minister-president Dieter Althuis had in de zomer van 2006 voor-

* De auteur dankt Maarten Neuteboom, Rien Fraanje, Pieter Omtzigt en Pieter Jan Dijkman voor commentaar bij een eerdere versie.

** Prof. dr. Raymond Gradus is hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en ten tijde van schrijven van dit artikel directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. r.h.j.m.gradus@vu.nl

stellen gedaan voor een Duits basisinkomen, ook omdat na de (teleurstellende) verkiezingen in 2005 het sociale gezicht van de Duitse christendemocraten opgepoetst diende te worden. Toch was in de verkenning weinig elan te bespeuren voor een basisinkomen. Verschillende auteurs wezen op financieringsproblemen, maar fundamentele was de kritiek dat een basisinkomen haaks staat op het christen-sociale uitgangspunt van *wederkerigheid in solidariteit* of, in het Duits, *Der Verknüpfung von Fördern und Fordern*.

Onbetaalbaar of allerlei uitzonderingen

Na de financiële crisis in 2008-2009 heeft het pleidooi voor een basisinkomen in Nederland weer aan kracht gewonnen; Otjes en Lucardie (2015) spreken in een column voor het Montesquieu Instituut zelfs van een nieuwe golf. Wederom zijn het intellectuele kringen rondom GL die het debat aanzwengelen. In het zogenaamde Waterland-initiatief, met betrokkenheid van het Wetenschappelijk Instituut voor GL, wordt een lans gebroken voor het basisinkomen. Voor het grote publiek is toch vooral Rutger Bregman via *De Correspondent* en twee *Tegenlicht*-uitzendingen hét gezicht van deze nieuwe golf geworden. In zijn artikel in *De Correspondent* pleit hij voor een basisinkomen van 960 euro per maand voor iedere Nederlander (zie Bregman, 2013). Dit is de zogenoemde armoedegrens. Dit kost bijna 195 miljard euro per jaar – ruim 30 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Onzinnig is zijn argument dat dit veel geld kost, maar dat de overheid nu al 50 procent bbp voor haar rekening neemt. Hij vergeet er gemakshalve bij te vermelden dat dit inclusief uitgaven voor zorg, onderwijs, veiligheid en het ambtenarenapparaat is. Wil van een serieuze discussie sprake zijn, dan zal toch ten minste de financieringsvraag beantwoord moeten worden. Als we ter financiering uitkeringen, toeslagen en heffingskortingen optellen, dan levert dit een bedrag op van circa 115 miljard euro en kom je dus 70 miljard euro tekort. Als we rekening houden met arbeidsmarkteffecten, is dit tekort nog veel groter.² Zijn claim dat bijstandsgerechtigden gelukkiger worden bij een basisinkomen klinkt als een fata morgana als we ons realiseren dat de andere Nederlanders worden geconfronteerd met een belastingverhoging van ten minste 25 procent.

Iets beter uitgewerkte voorstellen voor een basisinkomen komen er van de econoom Robin Fransman (2014). Hij stelt voor dat iedere volwassene een belastingvrij basisinkomen gelijk aan de helft van de AOW voor een echtpaar krijgt (dit is ongeveer 760 euro per maand). Ook hoeft niet ieder kind een basisinkomen te krijgen: hij stelt voor dat kinderen (tot en met 20 jaar) de helft krijgen via de ouders van dat kind. Dit kost volgens hem 124 miljard euro (inclusief kinderopvang en bijzondere bijstand). Ter financiering worden alle uitkeringen, toeslagen/heffingskortingen, studiefinanciering en kinderbijslag (inclusief uitvoeringskosten) afgeschaft, wat 121 miljard euro zou opleveren. Zijn berekening zou aantonen 'dat een basisinkomen betaalbaar is'. Nu is op de berekening van Fransman wel het nodige aan te merken. Anders dan hij suggereert, komen we al gauw uit op een tekort van 30 miljard euro, maar hij geeft aan dat het hier een vingeroefening betreft.³

Raymond Gradus

Laten we toch uitgaan van zijn voorstellen en deze op de keeper beschouwen. Mijn inschatting is dat één basisinkomen van dit niveau niet zal volstaan. Of er zal een discussie ontstaan over de hoogte daarvan, of er zullen tal van uitzonderingen komen. Dit kan met twee voorbeelden geïllustreerd worden. In het voorstel van Fransman zullen anderhalf miljoen alleenstaande AOW'ers geconfronteerd worden met een verlaging van hun inkomen met 20 procent van het minimumloon. Voor veel AOW-gerechtigden die alleen zijn aangewezen op een AOW-uitkering of een beperkt aanvullend pensioen, is het uiteraard niet acceptabel dat men door de bodem van het bestaan zakt en zal een aanvullende uitkering van ten minste 20 procent minimumloon noodzakelijk zijn. Bijzondere bijstand⁴ daarvoor volstaat niet, omdat dit potje te beperkt is. Sterker nog, het is niet acceptabel omdat dit de discretionaire bevoegdheid wordt van gemeenten. Dus er zal gewoon een regeling komen en zo hoort het ook. Een tweede uitzondering op het schrappen van alle toeslagen wordt al door Fransman aangedragen, namelijk de kinderopvangtoeslag. Het schrappen daarvan heeft immers als consequentie dat werkende partners zich massaal van de arbeidsmarkt gaan afwenden, maar Fransman slaat door met het bepleiten van gratis kinderopvang. Eerdere doorrekeningen van verkiezingsprogramma's in 2006 tonen aan dat dit een forse aanzuigende werking zal hebben en veel partijen kozen dan ook eieren voor hun geld (Centraal Planbureau, 2006).⁵ Ergo: een basisinkomen gelijk aan de armoedegrens is onbetaalbaar en een basisinkomen lager dan de armoedegrens zal leiden tot allerlei uitzonderingen en bureaucratie.

Summum van statelijk denken

Volgens zowel Bregman als Fransman is de overheid nu alom aanwezig in nagenoeg alle huishoudens. Er is een controlemachine opgetuigd. Er moeten bewijsstukken worden aangevoerd, en om fraude te voorkomen wordt onze privacy aangeast en worden zelfs controles aan huis gehouden om tandenborstels te tellen. In een systeem met een basisinkomen zou dit niet meer nodig zijn.⁶ Toch klinkt mij om die reden het pleidooi voor een basisinkomen vals in de oren. Zoals hiervoor aangegeven, zal een betaalbaar basisinkomen tot allerlei uitzonderingen en nieuwe bureaucratie leiden en wordt de rol van de overheid alleen maar groter.

Een basisinkomen gaat immers voorbij aan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, de werkgevers en werknemers en individuen, die de basis vormt voor onze verzorgingsstaat (het zogenaamde cappuccinomodel). Met andere woorden: onze verzorgingsstaat kent drie pijlers. De eerste pijler, de bijstand, is de verantwoordelijkheid van de overheid. Bij de tweede pijler, zoals de Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), spelen werkgevers en werknemers een belangrijke rol. En in de derde pijler staat de individuele verantwoordelijkheid centraal. De laatste pijler heeft overigens een krachtige impuls gekregen doordat veel mensen er voor kiezen zzp'er te worden en dus verantwoordelijk worden voor hun eigen arrangementen. Ook is er onmiskenbaar een trend richting verstatelijking gaande en is de rol van de overheid ook in de tweede pijler steeds groter worden, maar het zou een enorme ver-

schraling betekenen als de rol van werkgevers en werknemers helemaal overboord wordt gegooid.

Dat een dergelijke dichotomie tussen staat en individu ten grondslag ligt aan het basisinkomen blijkt ook als we het meest uitgewerkte voorstel, dat van Fransman, nader beschouwen. Zo stelt hij voor om de beide werknemersverzekeringen WW en WIA af te schaffen en onder te brengen in het basisinkomen. Zou dit niet gebeuren, dan blijft immers een lappendeken aan regelingen bestaan en zou het financieringsgat groter worden, maar dit betekent wel een volledige verstatelijking van deze werknemersverzekeringen. En dit gaat voorbij aan het principe van goed werkgeverschap, dat ten grondslag ligt aan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. Zo zit in de WIA nadrukkelijk het principe dat goede werkgevers beloond worden. Wie zorgt dat zijn mensen niet arbeidsongeschikt worden – met andere woorden: wie een goede werkgever is – wordt daarvoor beloond. Ook moeten we dan afscheid nemen van loongerelateerde uitkeringen en het principe dat iemand die tijdelijk buiten zijn schuld werkloos is of die invalide geraakt is door een arbeidsongeval, een hogere uitkering verdient dan het sociale minimum.

Sociale zekerheid niet langer activerend

Ook wezenlijk is de kritiek dat een basisinkomen haaks staat op het uitgangspunt van een activerende sociale zekerheid. In het verleden zijn verschillende delen van de verzorgingsstaat activerend gemaakt. Gemeenten namen hun verantwoordelijkheid voor een gebudgetteerde bijstandswet. De instroom in de bijstand nam hierdoor zichtbaar af. Er kwam een arbeidsongeschiktheidsregeling die het principe van ‘wat mensen niet kunnen’ omdraaide naar ‘wat mensen wel kunnen’. In de nieuwe WIA worden mensen die participeren ondanks hun handicap dan ook extra beloond. Inmiddels is dit principe ook bij de jonggehandicapten in de nieuwe Participatiewet het uitgangspunt geworden. Een wet waarvan de inkt amper droog is. Op dit moment zou een dergelijke fundamentele wijziging van beleid niet te begrijpen zijn, maar crucialer is: het gaat ook voorbij aan het christen-sociale uitgangspunt van *wederkerigheid in solidariteit*. Wie participeert en inzetbaar is op de arbeidsmarkt, kortom: wie zijn talenten inzet, behoort daarvan de vruchten te plukken. En in de toekomst zullen we iedereen hard nodig hebben. Dat klinkt misschien utopisch in een tijd van een hoge werkloosheid. Maar het is minder ver weg dan we denken. Door de vergrijzing blijft de arbeidsmarkt nog tientallen jaren krap en moet het adagium zijn: iedereen doet mee, opdat wie echt niet kan, verzorgd wordt. In mijn ogen een beter uitgangspunt dan de fata morgana van een basisinkomen.

Ook lokale experimenten niet wenselijk

Inmiddels heeft een aantal gemeenten, zoals Groningen, Nijmegen, Wageningen en Tilburg, aangegeven te willen experimenteren met een vorm van een basisinkomen. Zij worden daarbij geïnspireerd door een manifest van De Helling (2015), het wetenschappelijk instituut van GL. In de gemeenteraden zijn het vaak leden

Raymond Gradus

van die partij die het voortouw nemen. Voorgesteld wordt om als opmaat voor een basisinkomen alle (sollicitatie)verplichtingen uit de bijstand te schrappen en iedere bijstandsgerechtigde te laten bijverdienen.

Nu is dit manifest wel ambigu over het vervolg. Enerzijds zou een basisinkomen iets fantastisch zijn, anderzijds geeft het aan dat een ongeconditioneerd basisinkomen nog ver weg is door te stellen dat er nog 'een aloude en allerminst opgeloste discussie van de dekking van een basisinkomen is'. Om die reden wil men het vooralsnog beperken tot de bijstand. Men kan zich afvragen, als het vervolg zo onhelder is, of men een dergelijk avontuur moet aangaan, maar ook hier zullen we het voorstel op de keeper beschouwen. Om te voorkomen dat het aantal bijstandsgerechtigden 'aanzienlijk' groeit, beperkt men het bijverdienen tot het minimumloon. Ook hieruit spreekt een zekere ambiguïteit, want waarom zou men deze 'zak met gratis geld' niet gewoon voorbij laten gaan. Maar hier legt men gelukkig wel enig realisme aan de dag. Dit geldt blijkbaar niet voor bijstandsgerechtigden; dat zijn allemaal idealisten en een forse bezuiniging op controleurs en ambtenaren is mogelijk. Wie gaat controleren of men meer bijverdient dan het minimumloon is niet helder, terwijl er een enorme prikkel ontstaat om zwart te werken als men eenmaal het minimumloon krijgt. Uiteraard is dit niet reëel en leidt dit voorstel dus tot nieuwe controles en bureaucratie.

Ook staat dit hele experiment haaks op de Participatiewet. Gemeenten hebben vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. In het sociaal akkoord hebben werkgevers toegezegd dat ze extra banen gaan creëren voor mensen met een arbeidsbeperking; het gaat uiteindelijk om 100.000 extra banen. Gemeenten zijn op dit moment bezig hierover afspraken te maken met lokale werkgevers. De discussie over een lokaal basisinkomen zal de focus weer verleggen van werk naar inkomen, doorkruist de afspraken met werkgevers en ontnemt gemeenten de mogelijkheid om de afspraken met werkgevers te effectueren. Natuurlijk is het beter om (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapten en bijstandsgerechtigden te verleiden om te gaan werken, maar het ontbreken van elke stok zal contraproductief werken.

Tot slot

Er kleven zowel praktische als principiële bezwaren aan een basisinkomen. Een analyse van recente voorstellen leert dat een acceptabel basisinkomen niet betaalbaar is en dat een lager niveau weer tot allerlei uitzonderingen en bureaucratie zal leiden. Maar belangrijker nog, het gaat voorbij aan het principe dat iedereen bijdraagt naar vermogen en staat haaks op het principe van de activerende sociale zekerheid. Bovendien wordt de rol van de overheid groter, terwijl het er juist om zou moeten gaan om het beslag van de overheid op samenleving en economie te verkleinen. Ook experimenten voor een zogenoemd lokaal basisinkomen in de vorm van een ongeconditioneerde bijstand zijn niet wenselijk.

Noten

1 Een negatieve inkomstenbelasting is een (progressieve) inkomstenbelasting waarbij mensen beneden een bepaald inkomensniveau overheidshulp krijgen in plaats van belastingen te betalen en daarmee alle andere overheidshulp, bijvoorbeeld in de vorm van toeslagen, vervangt.

2 Volgens het CPB daalt de arbeidsparticipatie met ruim 5 procent.

3 Het kale basisinkomen kost volgens hem 102 miljard euro. Uitgaande van 12,9 miljoen volwassenen en 3,9 miljoen kinderen komen we uit op 135 miljard euro. Dit veronderstelt overigens dat er geen weglek naar het buitenland plaatsvindt.

4 Voor alleenstaande chronisch zieken, gehandicapten en alleenstaande ouderen zonder aanvullend pensioen blijft in zijn voorstellen de bijzondere bijstand bestaan.

5 Een prijs van nul betekent immers dat vormen van informele opvang massaal vervangen zullen worden door formele opvang.

6 Om die reden combineert Fransman zijn voorstel voor een basisinkomen met een (sociale) vlaktaks. Dit zou christendemocraten, auteur inclus, die om die reden hebben aangedrongen op een sociale vlaktaks (zie onder meer Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009; Bovenberg & Gradus, 2011; Strategisch Beraad, 2012), als muziek in de oren moeten klinken. Immers, in een sociale vlaktaks geldt voor bijna iedereen hetzelfde belastingtarief, ook voor aftrekposten. De overheid laat na om via de belastingtarieven de keuzen in een gezin te beïnvloeden wie van beiden hoeveel uren werkt. In Gradus (2014) geef ik aan dat zijn vlaktaksvoorstellen juist de middeninkomens wel belasten en dat een combinatie met een basisinkomen niet logisch is.

7 Dit ook gegeven het feit dat de verschillen tussen een bijstandsuitkering en het minimumloon beperkt zijn.

Literatuur

- Borchard, M. (Ed.) (2007). *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen Einer Reformidee*. Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Bovenberg, A.L., & Gradus, R.H.J.M. (2011). Sociale vlaktaks als sluitstuk Boxensystematiek. *Economisch Statistische Berichten*, 96 (4608), 230-233.
- Bregman, R. (2013). Waarom we iedereen gratis geld moeten geven. *De Correspondent*, 14 oktober.
- Centraal Planbureau (2006). *Keuzes in Kaart 2008-2011: Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's* (bijzondere publicatie). Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Helling (2015). *Van bijstand naar basisinkomen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor GL. www.bureaudehelling.nl.
- Fransman, R. (2014). *Basisinkomen, het alternatief voor de rondpompmachine*. www.ftm.nl, geraadpleegd op 26 februari 2015.

Raymond Gradus

- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Gradus, R.H.J.M (2014). *De valse belofte van een basisinkomen*. www.economie.nl, geraadpleegd op 2 maart 2015.
- Otjes, S., & Lucardie, P. (2015). *Een hardnekkig idee. Hoe het basisinkomen uit het politieke debat verdween en weer terugkwam*. www.montesquieu-instituut.nl/, geraadpleegd op 16 april 2015.
- Strategisch Beraad CDA (1994). *Nieuwe wegen, vaste waarden*. Den Haag: CDA.
- Strategisch Beraad CDA (2012). *Kiezen en verbinden: Politieke visie vanuit het radicale midden*. Den Haag: CDA.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009). *Een sociale vlaktaks; naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.