

Basisinkomen en arbeidsaanbod

Samenvatting

Een jaar geleden presenteerde de WRR de contouren van een alternatief sociaal zekerheidsstelsel dat veel lijkt te beloven, onder andere: vermindering van de arbeidskosten, onder handhaving van de huidige bestaansminima, terwijl de armoedeval wordt teruggedrongen en de band tussen arbeidsinspanning en inkomensniveau behouden blijft. In het onderstaande wordt de WRR-variant op het basisinkomen beoordeeld aan de hand van zijn effecten op arbeidsaanbod en functioneren van de arbeidsmarkt. De conclusies zijn onder andere dat het gedeeltelijk basisinkomen het werken in deeltijd stimuleert; dat de armoedeval wordt beperkt; dat dank zij het geïndividualiseerde basisinkomen de bestaansminima voor alleenstaanden en gezinnen zonder toeslagen kunnen worden gegarandeerd; maar dat aanvullende toeslagen nodig blijven voor bij voorbeeld éénunderhuishoudingen; en dat de individualisering van de uitkeringen leidt tot contraire afhankelijkheden bij de belastingheffing.

1. Inleiding

Het aantal volwassen Nederlanders met een inkomen uit arbeid is de laatste decennia betrekkelijk constant gebleven – thans 4,5 miljoen personen. Het aantal volwassen personen zonder zelfstandig inkomen neemt af – thans nog 2 miljoen personen. Deze laatste groep bestaat voornamelijk uit gehuwde vrouwen zonder betaalde arbeid, die financieel afhankelijk zijn van het inkomen van hun partner: de alleenverdiener. Het aantal volwassen Nederlanders dat zijn kerninkomen verwerft via een beroep op de sociale zekerheid, groeit daarentegen gestaag – thans 3,5 miljoen personen. De vergrijzing van de Nederlandse bevolking zal dit beroep op de sociale zekerheid verder vergroten.

Tegelijkertijd zijn de prognoses over de groei van

M. Herweyer

Politicooloog. Hij is thans werkzaam als secretaris van het Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands (Rijksuniversiteit Groningen). Hij publiceerde over overheidspersoneelsbeleid, arbeidsongeschiktheidsverzekering en beleidsevaluatie. *Adres*: Oude Kijk in 't Jatstraat 26, 9712 EK Groningen, tel.: 050-635687/81.

de betaalde werkgelegenheid niet hoog gespannen. De werkloosheid die met deze stagnerende werkgelegenheid gepaard gaat, probeert men thans te bestrijden door herverdeling van de beschikbare banen. Het aangewezen middel is volgens velen een verkorting van de arbeidstijd van de werkenden gecombineerd met een bezetting van de vrijkomende arbeidsuren door uitkeringsgerechtigden en personen zonder inkomen. Echter, de arbeidstijdverkorting stagneert. Voor veel werkenden blijkt het inkomensoffer te groot. Men geeft de voorkeur aan handhaving van de koopkracht. Zonder een compenserende verhoging van het minimumuurloon dreigen laagstbetaalden bij een verkorting van de werkweek uit te komen op een arbeidsinkomen dat lager ligt dan het bestaansminimum voor een gezin. Een verhoging van het bruto-minimumuurloon wordt echter niet wenselijk geacht. Bij de huidige concurrentieverhoudingen zou een verhoging van het bruto-minimumuurloon leiden tot verlies van renderende werkgelegenheid aan het buitenland.

Volgens voorstanders betekent de invoering van het basisinkomen een krachtige stimulans voor de herverdeling van de beschikbare banen.¹ Het basisinkomen is een door de staat gegarandeerde netto-uitkering aan alle ingezetenen – zonder dat daar een arbeidsplicht tegenover staat. Dank zij het gegarandeerde basisinkomen zouden werkenden bij een eventuele verlaging van hun arbeidsinkomen – bij voorbeeld als gevolg van een lager uurloon, een kortere arbeidstijd of allebei – hun inkomen op peil kunnen houden. Voor uitkeringsgerechtigden zou het financieel aantrekkelijker worden een deeltijdbaai te aanvaarden. Immers, de inkomsten uit arbeid worden niet in mindering gebracht op het gegarandeerde basisinkomen. Voor personen zonder inkomen ten slotte betekent de invoering van het

basisinkomen dat men financieel onafhankelijk(er) wordt van het inkomen van de partner.² Men neemt aan dat deze financiële verzelfstandiging de arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw (vaak met een voorkeur voor deeltijdarbeid) bevordert. Zo geredeneerd, vergroot de invoering van het basisinkomen voor alle drie categorieën – werkenden, uitkeringsgerechtigden en huisvrouwen – de aantrekkingskracht van het werken in deeltijd. Langs deze weg zou het basisinkomen de herverdeling van de beschikbare werkgelegenheid stimuleren.

Wanneer de hoogte van het basisinkomen wordt gelijk gesteld aan dat van het minimumloon, kan de band tussen arbeidsinspanning en inkomen aan de onderkant van het loongebouw volledig worden verbroken. Radicale voorstanders van het basisinkomen zien hierin belangrijke, ideologische voordelen.³ Door deze gelijkstelling van het basisinkomen aan het minimumloon kan de dwang om betaalde arbeid te verrichten worden opgeheven. Voortaan kan dan een ieder in financiële vrijheid kiezen hoe men zijn tijd wenst te besteden: met betaalde arbeid, met onbeloonde arbeid met vrijwilligerswerk of, zonder arbeid. Deze doorbreking van het arbeidsethos zou de werknemer mondiger maken. Voor de werkgever zal het moeilijk worden om met succes arbeidsplaatsen aan te bieden met onaangenaam werk tegen een lage beloning. Bovendien zou deze ontkoppeling van arbeid en inkomen bijdragen aan de opheffing van het verschil in status tussen beloond werk(enden) en onbeloond werk(enden).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid kan deze voordelen van een basisinkomen op het niveau van het bestaansminimum *niet* onderschrijven. In tegendeel, de WRR ziet in deze koppeling een belangrijke aantasting van de allocatiefunctie van het loon op de arbeidsmarkt. Nederland is per slot van rekening een open markteconomie waarin een belangrijke plaats wordt toegekend aan het prijsmechanisme bij de afweging en coördinatie van economische beslissingen. Bij een sterke vermindering van de financiële prikkels kan het arbeidsaanbod te veel afnemen en wordt de mobiliteit op de arbeidsmarkt onvoldoende gestimuleerd. Dat laatste moet naar de mening van de WRR worden voorkomen. Hierdoor wordt immers het economisch draagvlak aangetast dat nodig is voor

de financiering van de tien miljoen basisinkomens voor Nederlanders van ouder dan 18 jaar.

Voor het overige blijkt de WRR echter buitengewoon gecharmeerd te zijn van de eigentijdse mix van voordelen die voorstanders van invoering van het basisinkomen ons voorspiegelen – te denken valt hier aan:

- verlaging arbeidskosten,
- bevordering deeltijdarbeid ('flexibilisering'),
- individualisering inkomens,
- terugdringing zwarte circuit, en
- uitbanning 'armoedeval'.

Het hoeft ons dus niet te verbazen dat de WRR bij zijn ontwerp van een duurzaam sociale-zekerheidsstelsel voor na het jaar 2000 in hoge mate steunt op het gedachtengoed van de voorstanders van het basisinkomen. In afwijking van dit gedachtengoed kiest de WRR echter voor ontkoppeling van basisinkomen en sociaal minimum. De WRR introduceert in plaats daarvan een geïndividualiseerd *gedeeltelijk basisinkomen* (gbi) ten bedrage van 450 gulden netto per maand.

Een aantal voor de hand liggende vragen zal ik in het onderstaande *niet* aan de orde stellen. Ik denk daarbij aan vragen als:

- zijn de plannen wel financierbaar,⁴
- is een en ander juridisch en uitvoeringstechnisch (denk aan: pensioen- en belastingwetgeving) wel uitvoerbaar,
- bestaat voor deze WRR-variant wel een politiek draagvlak, en
- zouden werkgevers en werknemers over deze plannen niet gelijk hun veto uitspreken?

Het onderstaande is derhalve slechts een partiële beschouwing over de WRR-variant op het basisinkomen. Ik beoordeel de WRR-voorstellen uitsluitend op hun mogelijk effect op arbeidsaanbod en functioneren van de arbeidsmarkt. Daarbij concentreer ik mij op arbeidsplaatsen met een marginaal rendement en op werknemers met een marginale verdien capaciteit. Juist aan de onderkant van het loongebouw zijn de arbeidsaanbodseffecten van sociale-zekerheidsstelsels het grootst. Bij de onderstaande rekenvoorbeelden ga ik uit van het sociale-zekerheidsstelsel zoals dat gold in de eerste helft van 1986 (i.e. voor de stelselherziening) en van bedragen zoals de WRR die hanteert. In paragraaf 2 schets ik allereerst de meest geduchte draak – 'de

armoedeval' – waarmee de WRR de strijd aanbindt. In paragraaf 3 bespreek ik pretenties en kenmerken van de WRR-variant op het basisinkomen. In de daarop volgende paragraaf beredeneer ik welke effecten invoering van het gedeeltelijk basisinkomen heeft op arbeidsaanbod en functioneren van de arbeidsmarkt. In paragraaf 5 sluit ik de beschouwing af met een partiële beoordeling.

2. De armoedeval

Het huidig stelsel van sociale zekerheid garandeert elke ingezetene een inkomen dat ten minste gelijk is aan het voor zijn of haar huishouding geldend bestaansminimum. Voor een gezin bedraagt dat bestaansminimum thans 1500 gulden netto per maand. Voor een volwassen alleenstaande bedraagt dat bestaansminimum thans 1050 gulden netto per maand. Bij een aantal uitkeringsgronden (werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid) wordt aan de uitkering de eis verbonden dat de uitkeringsontvanger bereid is passende arbeid te aanvaarden (o.a. sollicitatieplicht). Bij andere uitkeringsgronden (ouderdom, overlijden kostwinner) is er geen arbeidsplicht.

De Wet op het minimumloon garandeert elke ingezetene een minimale beloning voor een gegeven arbeidsinspanning. Bij een volle werktijd (een werkweek van 38 uur) bedraagt het loon minimaal 2000 gulden bruto per maand. Voor de werkgever zijn de minimale arbeidskosten (i.e. het bruto-minimumloon plus de werkgeverslasten) voor een volledige arbeidsplaats gelijk aan 2650 gulden per maand. Arbeidsplaatsen met een geringere toegevoegde waarde dan 2650 gulden per maand kunnen in Nederland niet op rendabele wijze binnen het formele circuit worden aangeboden. In vergelijking met omliggende landen zijn de minimale arbeidskosten in Nederland hoog. Het gevolg is dat in ons land arbeidsintensieve industrieën in sterkere mate zijn verdwenen dan in deze omringende landen.⁵ De gemiddelde produktiviteit van de overblijvende arbeidsplaatsen is daarentegen in Nederland hoog. De werkloosheid treft met name laag geschoolden. Arbeidsintensieve en laag geschoolde vormen van dienstverlening (onderhoudswerk, reparatiediensten, huishoudelijke hulp, enz.) verplaats(t)en zich naar het zwarte circuit.

Na aftrek van sociale premies en belasting resulteert een minimumloon van 2000 gulden bruto per maand voor een alleenverdiener in een arbeidsinkomen van 1500 gulden netto per maand. Rekening houdend met verschillen in belastingvrije voet is het inkomensresultaat voor een volwassen alleenstaande 1350 gulden netto per maand. De eerste conclusie is dat voor een alleenverdiener met marginale verdien capaciteit⁶ het netto arbeidsinkomen bij een volle werktijd thans precies gelijk is aan het bestaansminimum dat door het sociale-zekerheidsstelsel om niet wordt aangeboden. De financiële prikkel tot werkaanvaarding is derhalve afwezig.⁷ Voor het gehele traject van 0 tot 38 arbeidsuren per week is de armoedeval actueel.⁸

De tweede conclusie is dat voor een alleenstaande met marginale verdien capaciteit het arbeidsinkomen bij een volle werktijd thans 300 gulden netto per maand hoger ligt dan het bestaansminimum dat door de sociale zekerheid wordt aangeboden. Er is dus sprake van een financiële prikkel om betaalde arbeid te aanvaarden. Voor deze alleenstaande ligt het 'break-even-point' thans bij een werkweek van 28 uur. Dat betekent dat wanneer de alleenstaande met marginale verdien capaciteit een deeltijdbaan aanvaardt van minder dan 28 uur per week, ook hij verstrikt raakt in de armoedeval: 'de financiële tegenprestatie voor de (extra) arbeidsinspanning wordt volledig in mindering gebracht op het sociale-zekerheidsinkomen'. Het spreekt daarbij voor zich dat naarmate de individuele verdien capaciteit hoger is, 'het break-even-point' lager ligt: 'met een geringer aantal arbeidsuren per week kan een arbeidsinkomen worden gerealiseerd dat ten minste gelijk is aan het bestaansminimum'. De armoedeval is daarom voornamelijk actueel aan de onderkant van het loonebouw. Voor uitkeringsgerechtigden met een hogere opleiding of met gespecialiseerde vaardigheden daarentegen betekent de verwerving van een – vaak reeds om intrinsieke redenen gewenste⁹ – baan doorgaans een substantiële inkomensverbetering. Voor hen wordt de intrinsieke prikkel tot werkaanvaarding versterkt door financiële prikkels. Voor uitkeringsgerechtigden met een lagere opleiding of niet-gespecialiseerde vaardigheden is niet alleen de financiële prikkel tot werkaanvaarding geringer ('break-even-point' ligt hoger) maar ontbreekt in veel gevallen tevens de intrinsieke prikkel.

Bij personen zonder zelfstandig inkomen – met name huisvrouwen – gaat de toetreding tot het arbeidsproces soms wel maar soms ook niet gepaard met het optreden van de armoedeval. Dit hangt af van de inkomenspositie van de partner. Heeft deze partner een arbeidsinkomen dan is de financiële prikkel voor de gehuwde vrouw om een volle baan te aanvaarden relatief groot. Verdient deze partner bij voorbeeld zelf het minimumloon dan kan het netto-gezinsinkomen met 1100 gulden per maand worden vergroot, wanneer de gehuwde vrouw een volle baan aanvaardt tegen datzelfde minimumloon.¹⁰

Verwerft de partner zijn inkomen echter uit de bijstand dan is de armoedeval volledig van toepassing. Bij aanvaarding van een volle baan tegen het minimumloon worden de arbeidsinkomsten van de gehuwde vrouw volledig in mindering gebracht op de uitkering van haar partner. De financiële prikkel tot participatie in het reguliere arbeidsproces is voor gehuwde vrouwen met een uitkeringsgerechtigde partner (in de meeste gevallen) afwezig.¹¹

3. De WRR-variant op het basisinkomen

Met zijn ontwerp voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid tracht de WRR vier doelstellingen met elkaar te verenigen waarvan doorgaans werd aangenomen dat deze onderling strijdig zijn:¹²

- vermindering van de arbeidskosten,
- onder handhaving van de huidige bestaansminima,
- terwijl de armoedeval wordt teruggedrongen,
- maar de band tussen arbeidsinspanning en inkomensniveau behouden blijft.

De simultane verwezenlijking van deze vier doelstellingen zou tevens bijdragen aan: terugdringing van het zwarte circuit en aan flexibilisering van de arbeidsmarkt. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat een verlaging van de arbeidskosten thans niet moet worden gerealiseerd via verlaging van de koopkracht. De arbeidskosten zullen dus verminderd moeten worden via verlaging van de belasting- en premiedruk (verkleining loonwig). Een beperking van de sociale-zekerheidsuitgaven kan een dergelijke verlaging van de collectieve lasten mogelijk maken. Daarbij moet echter worden bedacht dat in de afgelopen kabinetsperiode reeds

ingrijpend werd bezuinigd op het stelsel van sociale zekerheid. Daarbij werd vooral bezuinigd op de bovenminimale uitkeringen (WAO, WW, WWV). Mede hierdoor werd in 1985 84% van alle uitkeringen gevormd door minimumuitkeringen.¹³ In dat jaar was met de financiering van het bovenminimale deel van deze uitkeringen nog maar 7% gemoeid van het uitgaventotaal.¹⁴ Bij een verdere beperking van de sociale-zekerheidsuitgaven komt men dus noodgedwongen voor de vraag te staan of men de huidige bestaansminima wil handhaven.¹⁵ Over het algemeen wordt handhaving van de huidige bestaansminima dus strijdig geacht met vermindering van de arbeidskosten.

Wanneer de premiedruk omlaag moet, maar de bestaansminima gehandhaafd moeten worden, terwijl er ook niet langer bezuinigd kan worden op de bovenminimale uitkeringen, is er in het conventionele denken over sociale zekerheid één oplossing waar al snel aan wordt gedacht, en dat is: versterking van het bijstandskarakter van de bestaansminima.¹⁶ Dit houdt in dat uitkeringen alleen terecht mogen komen bij personen die daar dringend en aantoonbaar behoefte aan hebben. Deze 'zuinigheid' wordt nagestreefd via de introductie van 'echte en onechte' minima, versterking van de toets op partner-inkomen en heractivering van primaire solidariteitskaders ('werkloze schoolverlaters komen bij voorbeeld weer volledig ten laste van het inkomen van hun ouders'). Het gevolg van dergelijke maatregelen is echter wel dat de armoedeval verder wordt opengetrokken.¹⁷ Deze armoedeval zou echter vermeden kunnen worden door de invoering van een basisinkomen. Maar het bezwaar daarvan was – behalve de kosten – dat de band tussen arbeidsinspanning en inkomensniveau verloren gaat.

Voor dit dilemma pretendeert het alternatieve sociale-zekerheidsstelsel van de WRR een oplossing te bieden. Het betreft hier ongetwijfeld een radicale breuk met het conventionele denken over sociale zekerheid. Het alternatieve stelsel van de WRR bestaat uit een samenstel van zeven maatregelen:

- het nieuwe stelsel is een 'ministelsel': het garandeert alleen uitkeringen tot op het bestaansminimum; de overheid verstrekt geen bovenminimale uitkeringen meer;
- het wettelijk minimumloon wordt afgeschaft:

aangezien het aantal inkomens per huishouden in de praktijk nogal blijkt te verschillen, is het wettelijk minimumloon geen doelmatig instrument meer voor het inkomensbeleid;

- ter verlichting van de arbeidskosten worden de directe belastingen en sociale premies over het arbeidsinkomen verlaagd; ter financiering van het gbi en ter compensatie van de weggefallen collectieve heffingen over het arbeidsinkomen worden de indirecte belastingen op consumptie (BTW, accijnzen) en de directe belastingen op kapitaalinkomen en vermogen fors verhoogd;

- aan elke ingezetene ouder dan 18 jaar wordt door de staat een gedeeltelijk basisinkomen uitgekeerd; de hoogte van het netto gbi is gelijk aan het verschil tussen het bestaansminimum van een alleenstaande en het bestaansminimum van een gezin; het bedraagt dus 450 gulden netto per maand per volwassene; het gbi wordt verstrekt zonder dat daar een arbeidsplicht tegenover staat;

- de arbeidskosten worden per werkende verlaagd met het (individueel) gebruteerde gbi (inclusief werkgeverslasten), zodat het nieuwe nettoloon plus het gbi gelijk blijft aan het oude nettoloon;

- de eerste 600 gulden die netto per maand met arbeid wordt verworven, wordt ongeacht het risico (ziekte, ontslag, ongeval) voor de volle 100% gedekt door een zogenaamde algemene inkomensdervingsverzekering (aiv); boven dit maximum biedt de aiv geen enkele dekking voor verloren gegane arbeidsinkomsten; in aanvulling op het netto gbi verzekert de aiv het individuele inkomen tot maximaal het bestaansminimum van een alleenstaande;

- de bijstand en de huidige bestaansminima blijven van kracht.

In zijn toelichting merkt de WRR op dat er aldus een zekere band blijft bestaan tussen arbeidsinspanning en inkomen. Immers, het gbi bedraagt minder dan de helft van het bestaansminimum van een alleenstaande. Het resterende deel zal in principe met produktieve arbeid moeten worden verworven. Wanneer het echter niet lukt een betaalde baan te vinden met tenminste een arbeidsopbrengst van 600 gulden netto in de maand, vult de bijstand het gbi en de eventuele arbeidsinkomsten aan tot het (individuele) bestaansminimum. Deze aanvulling uit de bijstand wordt echter net als nu onder-

worpen aan een middelentoets op het inkomen van de gehele huishouding en wordt afhankelijk gesteld van de bereidheid zich beschikbaar te stellen voor de reguliere arbeidsmarkt (sollicitatieplicht).

4. Effecten op arbeidsaanbod

Het eerste, belangrijke element in de WRR-variant op het basisinkomen wordt gevormd door de *verlaging van de arbeidskosten* met een bedrag ter grootte van het gebruteerde gbi. Bij de invoering van het gedeeltelijk basisinkomen kan het huidige minimumloon van 2000 gulden bruto per maand worden verlaagd tot 1335 gulden bruto per maand.¹⁸ Dit verlaagde brutoloon resulteert in een arbeidsinkomen van 900 gulden netto per maand. In combinatie met het gbi van 450 gulden netto per maand levert dit precies het huidige inkomen van een volwassen alleenstaande met minimale verdien capaciteit. Dank zij zijn gegarandeerde bodeminkomen hoeft deze werknemer nog maar 900 gulden netto per maand met arbeid te verdienen om zijn huidige koopkracht op peil te houden. Als gevolg van datzelfde gbi is het netto-uurloon echter met éénderde gedaald. Het resultaat is dat deze werknemer een volle werkweek van 38 uur moet blijven werken om zijn huidige bestedingspatroon te kunnen continueren. Er treedt echter een forse daling op van de beloning per arbeidsuur. In theorie leidt loondaling tot vermindering van de aangeboden hoeveelheid arbeidsuren en tot vergroting van de voorkeur voor vrije tijd ('substitutie-effect').¹⁹ In de praktijk blijven werknemers echter nogal eens op loondaling te reageren met een voorkeur om meer uren te werken (bij voorbeeld door overwerk). De achtergrond is dat men zijn oude bestedingspatroon wenst te handhaven ('inkomenseffect'). Bij de invoering van het gedeeltelijk basisinkomen treedt wel het substitutie-effect op maar niet het inkomenseffect. De inkomensdaling die het gevolg is van de loondaling, wordt immers opgevangen door het gbi. De werkenden zullen reageren met een vermindering van hun arbeidsaanbod: meer animo voor deeltijdbanen, meer voorstanders voor algemene arbeidstijdverkortung. Het proces van arbeidstijdverkortung wordt dus inderdaad gestimuleerd. Er is echter ook een schaduwzijde. De loondaling die de invoering van het gbi met zich brengt, is in procenten

uitgedrukt groter naarmate het oorspronkelijke arbeidsinkomen lager ligt. Op het niveau van het huidige wettelijk minimumloon is de procentuele loondaling het grootst, en bedraagt daar ongeveer 33,3%. De ontmoediging van het arbeidsaanbod is dus het sterkst aan de onderkant van het loongebouw. Het deniverende gevolg hiervan kan zijn dat de flexibilisering van het arbeidsaanbod vooral optreedt bij lager betaalde (en lager geschoolde) werknemers.

Een tweede belangrijk onderdeel van de WRR-variant op het basisinkomen wordt gevormd door de *afschaffing van het wettelijk minimumloon*. Deze terugtrek van de overheid uit de loonmarkt zal ongetwijfeld leiden tot daling van de laagste lonen. Er is immers onder de huidige verhoudingen een overaanbod van (geregistreerde en verborgen) werkzoekenden en een tekort aan banen. Het nieuwe 'minimum'loon zal onder invloed van deze marktverhoudingen lager uitkomen dan 1335 gulden bruto per maand – hetgeen overeen zou komen met het huidige wettelijk minimumloon van 2000 bruto per maand.²⁰ De WRR besteedt geen aandacht aan de vraag bij welk nieuw minimumloon een evenwicht wordt bereikt op de loonmarkt. Toch kan worden opgemerkt dat de institutionele ondergrens ligt bij 600 gulden netto (dat is 890 gulden bruto) per maand bij volle werktijd. Beneden deze interventieprijs zal men zijn arbeidskracht niet op de reguliere arbeidsmarkt aanbieden. Voor een aanvulling op het gbi zal men de voorkeur geven aan een beroep op de bijstand waar immers maximaal 600 gulden netto per maand kan worden uitgekeerd. Hoe het ook zij, het nieuwe minimumloon zal onder invloed van de marktverhoudingen uitkomen op een niveau dat lager ligt dan de genoemde 1335 gulden bruto per maand. Naarmate het minimumloon verder zakt kunnen meer activiteiten die thans een submarginale opbrengst opleveren, (weer) rendabel worden uitgeoefend binnen het formele circuit.

In de derde plaats beoogt de WRR met de invoering van het gedeeltelijk basisinkomen de *armoedeval terug te dringen*. Thans moet een volwassen alleenstaande met marginale verdien capaciteit een baan van ten minste 28 uur per week verwerven om een arbeidsinkomen te kunnen verdienen dat meer bedraagt dan 1050 gulden netto per maand. Wan-

neer deze persoon alleen banen kan vinden voor minder dan 28 uur per week, moet hij aanvullend een beroep doen op de bijstand teneinde het voor hem relevante bestaansminimum te bereiken. In dat geval raakt hij verstrikt in de armoedeval. Na de introductie van een netto gbi van 450 gulden per maand hoeft de volwassen alleenstaande nog maar 600 gulden netto per maand te verdienen om het relevante bestaansminimum te bereiken. Ook de alleenverdiener kan na de invoering van het gbi volstaan met een arbeidsinkomen van 600 gulden netto per maand. Bij dat arbeidsinkomen bereikt hij in combinatie met de som van zijn gbi en dat van zijn partner het bestaansminimum van een gezin. Aangezien na de invoering van het gbi het huidige minimumloon met 33,3% wordt verlaagd, is de arbeidsinspanning die een volwassen alleenstaande zich moet getroosten om 600 gulden netto te verdienen, groter dan op het eerste gezicht lijkt. Het nieuwe 'break-even-point' ligt bij een baan van ten minste 25 uur per week. Hoewel de opbrengst per arbeidsuur sterk is afgenomen, kan het relevante bestaansminimum met (iets) minder arbeidsuren worden bereikt dank zij het gbi aan de voet. Toch wordt de armoedeval voor de persoon die thans over een marginale verdien capaciteit beschikt slechts met drie arbeidsuren bekort.

Voor personen die thans een *submarginale* verdien capaciteit hebben, ligt het anders. De verlaging van het minimumloon beneden de grens van 1335 gulden bruto per maand kan tot gevolg hebben dat er ook voor hen renderende banen in het formele circuit beschikbaar komen. Wanneer het nieuwe minimumloon bij voorbeeld uitkomt op de ondergrens van 890 gulden bruto per maand²¹, betekent dit dat de volwassen alleenstaande met een (de nieuwe!) marginale verdien capaciteit bij een volle werkweek nog net een arbeidsinkomen verwerft van 600 gulden netto per maand. Voor deze marginale werknemer is de financiële prikkel tot werkzaamheid dus opnieuw nihil, want dat bedrag wordt ook om niet aangeboden door de aiv en de bijstand. Over het gehele traject van 0 tot 38 arbeidsuren per week is voor deze persoon de armoedeval actueel. De conclusie is dat het gedeeltelijk basisinkomen de armoedeval niet uitbant maar wel de groep submarginale werknemers (aanzienlijk?) beperkt.

In de vierde plaats meent de WRR met zijn variant op het basisinkomen een oplossing te hebben gevonden voor 'één van de meest hardnekkige problemen van het huidige stelsel', en dat is: 'de keuze tussen de *individualisering van de uitkeringen* of de toepassing van het behoeftebeginsel'. Zowel het gbi als de aiv worden volledig geïndividualiseerd verstrekt. Toch komt elke huishouding bij verlies van arbeidsinkomsten (bij voorbeeld ten gevolge van ontslagwerkloosheid) dank zij gbi én aiv uit op het relevante bestaansminimum. Deze uitkomst wordt bereikt zonder de zo gewraakte inkomens-toeslagen.²² Niet zonder reden prikt de WRR het gbi vast op de minimale extra kosten van levensonderhoud die optreden wanneer een bestaande huishouding wordt uitgebreid met één volwassene – en die worden gelijk gesteld aan het verschil tussen het bestaansminimum van een gezin en dat van een alleenstaande. De aiv vult het gbi bij loonderving aan tot maximaal het bestaansminimum van een alleenstaande. De huishouding van een alleenverdiener bereikt het relevante bestaansminimum door de som van twee keer gbi en één keer aiv. Tweeverdieners komen bij gelijktijdige loonderving uit op de som van twee keer gbi en twee keer aiv. Dat is dus meer dan het thans voor hen geldende bestaansminimum. Op grond van het equivalentieprincipe²³ en op grond van het streven naar gelijke behandeling²⁴ lijkt mij deze uitkomst echter te rechtvaardigen. Niet te rechtvaardigen is echter de uitkomst voor éénoudergezinnen. Bij loonderving ontvangt de kostwinnende ouder één gbi én één aiv, dat is 1050 gulden netto per maand – dat is 200 gulden minder dan het thans voor dit type huishouding geldende bestaansminimum. Het is opmerkelijk dat de WRR geen woord wijdt aan deze inkomensachteruitgang van het éénoudergezin. Wanneer deze problematiek echter zou worden onderwerpen met een *verhoogd* gbi – zoals de WRR voor enkele andere categorieën voorstelt – of een andere verkapte inkomens toeslag, wordt het geïndividualiseerde karakter van het gbi weer aangetast door het insluipen van behoeftecriteria. De WRR spreekt in zijn rapport ook niet over 'voordeurders'. Het kabinet-Lubbers meent echter dat het bestaansminimum van alleenstaanden die hun woning met anderen delen, 150 gulden per maand lager ligt dan dat van 'alleenwonende alleenstaanden'.

Op zich is het verheugend dat de WRR zich hier ruimhartig toont, maar het is slordig dat de WRR de huidige differentiatie in bestaansminima zonder verdere argumentatie reduceert tot een tweedeling: alleenstaanden versus gezinnen. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de bestaande pluriformiteit in typen huishoudingen.

Het gbi wordt toegekend aan alle ingezetenen, dus ook aan degenen die thans geen eigen inkomen ontvangen; het betreft hier voornamelijk huisvrouwen die thans financieel afhankelijk zijn van het inkomen van hun partner. Wanneer de inkomensverwervende partner een uitkering ontvangt, leidt de toekenning van een gbi aan zijn partner zonder inkomen tot een 'elegant' resultaat: aiv en gbi kunnen strikt individueel worden uitgekeerd en toch wordt het relevante bestaansminimum gegarandeerd. De problematiek wordt echter niet opgelost maar verschoven.²⁵ Wanneer de inkomensverwervende partner namelijk een arbeidsinkomen heeft, leidt de toekenning van een gbi aan zijn financieel afhankelijke partner ertoe dat de inkomenspositie van het alleenverdienershuishouden aanmerkelijk verbetert ten opzichte van de inkomenspositie van de alleenstaande werknemer. De WRR hanteert echter als randvoorwaarde dat de invoering van het gbi de bestaande netto-inkomensverdeling over huishoudens niet wezenlijk mag aantasten. Deze eventuele inkomenswinst van alleenverdienershuishoudens zou teniet gedaan kunnen worden door het schrappen van de huidige fiscale faciliteiten voor alleenverdieners – de WRR stelt dit zelf ook voor. Maar het schrappen van de alleenverdienerstoelage corrigeert voor de lagere en middeninkomens lang niet voldoende. Het gbi van de afhankelijke partner moet dus voor een belangrijk deel via een verhoogd belastingtarief op het arbeidsinkomen van de alleenverdiener worden wegbelast. Dit leidt tot een eenzijdige verzwaring van de belastingdruk voor alleenverdieners. Te zamen met de eerder besproken brutoloondaling leidt dit voor hen tot een zeer lage netto opbrengst bij het verrichten van reguliere arbeid. Hun voorkeur voor vrije tijd – of wellicht onbeloonde arbeid in de eigen huishouding – neemt daardoor toe. Deze extra daling van het netto uurloontarief van de alleenverdiener stimuleert bovendien het arbeidsaanbod van zijn thans nog financieel afhankelijke partner.²⁶

Het kabinet-Lubbers vond dit verzwaarde belastingtarief voor alleenverdieners een maatschappelijk ongewenste uitkomst.²⁷ Het kabinet voorzag minder wenselijk geachte gedragsreacties, zoals: verplaatsing van het arbeidsaanbod naar het zwarte circuit of ontwijking van het zwaardere belastingtarief door schijnverlating. De zo elegante individualisering van de uitkeringen leidt aldus tot ongewenste en contraire afhankelijkheden bij de belastingheffing op arbeidsinkomens.

De WRR-variant op het basisinkomen heeft meer belangrijke effecten op arbeidsaanbod en arbeidsmarkt dan hierboven werden besproken. Zo noemt de WRR ook zelf enige effecten. Ook in reacties van anderen op dit rapport werd zijdelings ingegaan op effecten van de WRR-plannen op arbeidsaanbod en arbeidsmarkt. Hieronder geef ik puntsgewijs een opsomming van de belangrijkste, in het voorgaande nog niet genoemde effecten op arbeidsaanbod en arbeidsmarkt:

- omdat het primair arbeidsinkomen van geringer belang wordt voor de netto-inkomenspositie van huishoudens, zal het loon zijn allocatiefunctie op de arbeidsmarkt minder goed kunnen vervullen. Knelpunten en schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt zullen daardoor minder gemakkelijk compenserende tegenkrachten oproepen;²⁸

- de vermindering van de collectieve lasten op de produktiefactor arbeid leidt tot een zeer omvangrijke stijging van de kostprijsverhogende belastingen en de vennootschapsbelasting. Per saldo ondergaat de collectieve lastendruk een belangrijke stijging. Naar verwachting wordt de omvang van het zwarte circuit hierdoor eerder vergroot dan verkleind;²⁹

- wanneer andere landen niet overgaan tot invoering van het gedeeltelijk basisinkomen wordt uitgaande grensarbeid van Nederlandse ingezetenen gestimuleerd en inkomende grensarbeid van buitenlanders afgeremd;³⁰

- het door de WRR voorgestelde 'mini-stelsel' bevat geen wettelijk verplichte inkomensdervingsverzekering voor bovenminimale arbeidsinkomens. Naar verwachting zullen in de meeste bedrijfstakken werkgevers en werknemers ertoe overgaan om bij cao semi-collectieve sociale zekerheidsregelingen af te sluiten die deze dekking wel bieden. Aldus ontstaat vanzelf de uit de pensioensfeer zo beruchte lappendeken. Naast de zoge-

naamde pensioenbreuk ontstaat er dan vanzelf een 'sociale zekerheidsbreuk'. Dit houdt in dat opgebouwde (bovenminimale) sociale zekerheidsaanspraken niet of onvoldoende meegenomen kunnen worden bij de overstap naar een baan waarvoor een andere cao geldt. Dit belemmert de mobiliteit op de arbeidsmarkt.³¹

5. Besluit

Ook wanneer men zich beperkt tot de effecten van de WRR-plannen op arbeidsaanbod en functioneren van de arbeidsmarkt valt het oordeel niet onverdeeld gunstig uit. De armoedeval wordt slechts in beperkte mate teruggedrongen – en zeker niet uitgebannen. De prikkel om deeltijdbanen te aanvaarden en mee te werken aan een algemene arbeidstijdverkorting is voor lager betaalde werknemers groter dan voor hoger betaalden. Dit deniverende effect lijkt mij ongewenst. Onduidelijk blijft of per saldo het zwarte circuit niet wordt vergroot. Tegenover de daling van het minimumloon en de arbeidskosten in het algemeen staan forse verhogingen van de kostprijsverhogende en andere belastingen. De individualisering van de uitkeringen wordt weliswaar op een elegante wijze bereikt, maar dit gaat gepaard met een zeker zo onelegante verhoging van het belastingtarief voor alleenverdieners. Tegenover de 'flexibilisering' van het arbeidsaanbod staat dat de allocatiefunctie van het loon op de arbeidsmarkt wordt aangetast en dat door 'sociale zekerheidsbreuken' de arbeidsmobiliteit wordt belemmerd.

Noten

* Ik ben Ben Koopman (vakgroep bestuurskunde, RUG) en Reinoud Doeschot (SBN, RUG) erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. Ed Lof, 'De PvdA en het basisinkomen', *Intermediair*, jrg. 22, nr. 6, 1986, p. 15-17; Voedingsbond FNV, *Met z'n allen roepen in de woestijn: een tussenrapport over het lossen maken van de band tussen arbeid en inkomens*, Utrecht 1980; Paul van Schilfgaarde, Paul de Graaf en Erik van der Hoeven (red.), *Basisinkomen; visie, illusie of strategie?*, Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66, Den Haag 1984.

2. Veel personen zonder inkomen laten zich – ontmoedigd door het geringe aantal vacatures – niet officieel registreren als baanzoekend. Dat hoeft ook niet, want men ontvangt geen uitkering. Daarnaast zijn er personen zonder inkomen

die naast het onbeloonde werk geen betaalde arbeid wensen. In principe versterkt de invoering van het basisinkomen de huidige voorkeur van deze laatste groep om geen betaalde arbeid te verrichten.

3. Zie: nrs. 1 t/m 4 van de *Aktiekrant van de Werkgroep PvdA voor basisinkomen*; september en november 1985; januari en februari 1986, Oosterhout.

4. Anderen zijn reeds uitvoerig ingegaan op de vraag hoe voor 10 miljoen Nederlanders een maandelijks basisinkomen van 450 gulden gefinancierd zou kunnen worden. Zie: J. Weitenberg, 'Over de grenzen van de verdelingsproblematiek', in: P.J. Eijgelshoven en L.J. van Gemerden (red.), *Inkomensverdeling en openbare financiën; opstellen voor Jan Pen*, Utrecht 1981, p. 300-307; C.A. de Kam en P.A. de Graaf, Een basisinkomen voor iedereen: een proef op de som, *ESB*, 24-02-1982, p. 200-206; C.A. de Kam, Waarborgen voor zekerheid?, *ESB*, 03-07-1985, p. 660-665; F.A.J. van den Bosch, Naar nieuwe waarborgen van sociale zekerheid, *ESB*, 18-09-1985, p. 916-926; *Relatie tussen arbeid en inkomen: regeringsstandpunt met betrekking tot 'Waarborgen voor Zekerheid'*, TK 19.245, nrs. 1-2, Den Haag 1985.

5. J. Weitenberg, 'Minimabeleid', *Openbare Uitgaven*, jrg. 16, nr. 4, 1985, p. 157-166.

6. Een persoon met een marginale verdien capaciteit is een persoon die nog net kan voldoen aan de functievereisten van een betaalde baan op het niveau van het dan geldende minimumloon; vergelijk: F.A.J. van den Bosch, Naar een jaargangenmodel van arbeid, *ESB*, 08-12-1982, p. 1300-1305. Ter vergroting van de leesbaarheid zijn bruto- en nettobedragen en aantallen arbeidsuren steeds afgerond naar ronde bedragen en gehele getallen.

7. Voor zover we hier althans gemakshalve afzien van de administratieve sanctie van de zogenaamde 'strafkorting'.

8. Voor zover we hier althans gemakshalve afzien van de zogenaamde 'vrijlatingsbepalingen'.

9. Vergelijk: A. ter Huurne, 'Opinies van werkloze jongeren over onbeloonde arbeid', in: M. Herweyer (red.), *De regionale toetsing van onbeloonde arbeid geregeld ...?*, Groningen 1985, pag. 13-21.

10. Hierbij houd ik rekening met de inkomensachteruitgang van de partner ten gevolge van de terugval naar tariefgroep I voor de loonbelasting.

11. De armoedeval voor 'bijstandsmoeders' is overigens zeker zo acuut. Hun bestaansminimum ligt op 1350 gulden netto per maand. Bij aanvaarding van een volle baan tegen het geldende minimumloon zou hun arbeidsinkomen thans uitkomen op 1450 gulden netto per maand. Deze 'inkomensverbetering' van 100 gulden netto per maand moet echter wel worden afgezet tegen de extra kosten van kinderopvang. Deze kosten bedragen per maand meestal een veelvoud van 100 gulden.

12. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid: een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Den Haag 1985.

13. Ministerie van Sociale Zaken, *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986*, TK 19.223, nrs. 1-2, Den Haag 1985, p. 28, tabel 3.3.

14. Idem, p. 34-36; en F.A.J. van den Bosch, 1985, t.a.p., p. 921, schema 4.

15. Vergelijk: Ministerie van Sociale Zaken, *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, TK 17.475, nr. 6, Den Haag 1983.

16. M. Herweyer, *Evaluaties van beleidsevaluatie en de arbeidsongeschiktheidsverzekering*, proefschrift, Kluwer, Deventer 1985, p. 61-63.

17. Idem, p. 63-64.

18. In navolging van de WRR (t.a.p., 1985, p. 62-63) wordt in dit sterk vereenvoudigde rekenvoorbeeld uitgegaan van een proportioneel tarief voor de inkomstenbelasting en sociale premies van 32,5% op het niveau van het bruto-minimumloon. Het bedrag waarmee het brutoloon wordt verlaagd, het gebruteerde gbi dus, bedraagt 665 gulden per maand. Verder wordt eveneens in navolging van de WRR (t.a.p., 1985, p. 64) aangenomen dat de gehele operatie niet leidt tot een stijging van het gemiddeld prijsniveau. De verhoging van de kostprijsverhogende en andere belastingen wordt gecompenseerd door de daling van heffingen op de productiefactor arbeid. Merk op dat de marginale opbrengst van een arbeidsplaats tegen het huidige minimumloon van 2000 gulden bruto gelijk is aan de marginale opbrengst van een arbeidsplaats waarvoor na de invoering van het gbi een brutoloon van 1335 gulden per maand wordt bedongen.

19. J.J. Siegers, *Arbeidsaanbod en kindertal: een micro-economische analyse*, proefschrift, Enschede 1985, p. 6-94.

20. Zie noot 18.

21. Er is in die situatie in feite sprake van een netto-netto koppeling van het minimumloon aan de maximale hoogte van de aiv-uitkering.

22. Vergelijk: J. Hartog, 'Gegist Bestek', in: F.G. van den Heuvel, e.a., *Sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen*, Den Haag 1984, p. 39-56.

23. M. Herweyer, *Evaluaties van beleidsevaluatie*, t.a.p., 1985, p. 59-60.

24. Idem, p. 108-109.

25. Vergelijk ook: C.A. de Kam, t.a.p., 1985, p. 662; en *Relatie tussen arbeid en inkomen*, t.a.p., 1985, p. 15.

26. J.J. Siegers, t.a.p., 1985, p. 204-256.

27. *Relatie tussen arbeid en inkomen*, t.a.p., 1985, p. 15.

28. Idem, p. 6-7.

29. Idem, p. 9-11.

30. Idem, p. 13.

31. WRR, t.a.p., 1985, p. 57.