



EEN ZORG MINDER OF MINDER ZORG

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

D66
1995
13

Een notitie over ontwikkelingen binnen de sociale economie, de gevolgen voor het stelsel van sociale zekerheid en de mogelijke voor- en nadelen van de invoering van een basisinkomen als alternatief. Deze notitie is geschreven door het Wetenschappelijk bureau van D66. Het is geen congresstuk zoals in het verleden gebruikelijk was, maar zal wel op het congres van 4-5 februari 1995 worden besproken. Het Opleidingscentrum heeft de tekst bewerkt. Lees voor een goed begrip eerst de blokjes met definities. Deze notitie geeft een weergave van de discussie tot nu toe en geeft dus geen pasklare antwoorden.

1 SOCIALE ECONOMIE: EEN ANDERE BENADERING

In 1992 verscheen de rapportage 'Arbeid, sociale zekerheid en inkomens' van de SWB-projectgroep onder voorzitterschap van Maarten Engwirda. Naast alle waardering voor dit werkstuk was er ook sprake van kritiek: de voorstellen in het rapport lieten de bestaande structuren van arbeid, inkomensverwerving en sociale zekerheid overwegend onaantast. Hierdoor konden de grote problemen van de huidige verzorgingsstaat – de geringe participatie en economische en sociale dynamiek – niet worden opgelost. Het zou in de rapportage om aanpassingen van het huidige bestel gaan, zonder de werking ervan werkelijk te wijzigen.

Bij de bespreking van de rapportage op het najaarscongres in 1992 kwamen voorstanders van een veel radicalere ingreep in de maatschappelijke structuur van arbeid, inkomens en sociale zekerheid – oftewel: de *sociale economie* – aan het woord. Sommigen bepleitten de invoering van een basisinkomen, anderen de ontwikkeling naar een ministelsel. Hun uitgangspunt was dat de economische, (arbeids-)politieke en culturele ontwikkelingen een discussie over een ander stelsel met een andere systematiek en logica noodzakelijk maken. Om de participatie te verhogen en de dynamiek in de samenleving

te vergroten zijn structurele veranderingen nodig, aldus de critici. Binnen een politieke partij mag hierover worden gediscussieerd, want in de politieke beleidsvorming is maar zelden de ruimte voor een zinvolle discussie over structuurveranderingen met betrekking tot de sociale economie. Over het algemeen blijft het gaan om het aandringen op loonmatiging, om meer controle op fraude en illegaal werk, om het verlagen van de loonkosten voor werkgevers door middel van belasting-technische foefjes en om het niet langer algemeen verbindend verklaren van CAO's. De discussie over het probleem van de structurele werkloosheid, de oorzaken en de sociale en economische gevolgen daarvan, blijft dan gevangen in een financieel keurslijf.

Het financieel beheer van de systemen staat nu in het beleid voorop. Dat is op zichzelf niet zo verwonderlijk. Voorzichtigheid is óók geboden want ingrepen in de structuur van de sociale economie hebben verregaande gevolgen voor individu en samenleving. De verzorgingsstaat is gegroeid vanuit een samenhang tussen maatschappij en economie, en daar kan niet zomaar aan voorbij worden gegaan. Toch is een diepgaandere en integrale discussie over het systeem wenselijk. De vraag is echter hoe een kritische analyse en discussie mogelijk is over het bouwwerk van de sociale economie, die recht doet aan hetgeen waarvoor dit gebouw en met name de verzorgingsstaat ooit is ontworpen en bedoeld. Welke zijn dan de uitgangspunten en welke richtingen moeten worden ingeslagen?

Wat opvalt aan de theoretische en kritische commentaren omtrent de verzorgingsstaat, is dat steeds wordt gesproken vanuit de behoefte aan een meer integrale benadering van de economische, de sociale en de politieke problematiek¹. In de benaderingen wordt steeds een samenhang gezocht tussen: *ontwikkelingen in de economie, ontwikkelingen in de sfeer van het particulier inkomen en ontwikkelingen in de arrangementen van de verzorgingsstaat.*



Vanuit een dergelijke integrale benadering wordt door de één gepleit voor een herintroductie van een strenge en selectieve toegangsmogelijkheid, alsmede fatsoenlijke uitkeringsnormen en niveaus binnen de bestaande regelingen, en door de ander voor een heroverweging van het systeem überhaupt. Dit laatste komt dan meestal neer op invoering van een ministelsel of van een basisinkomen.

Een belangrijke vraag voor de partij is uiteraard hoe deze benaderingen en voorstellen omtrent ministelsel en basisinkomen zich verhouden tot de kenmerken van het denken in D66, met name over de onderhavige sociaal-economische problematiek?

Als we uitgaan van de noodzaak van een meer integrale benadering van de problemen waarin de sociale economie verkeert, dan zal de partij eigen criteria moeten formuleren waaraan zij de ontwikkelingen en de voorstellen kan toetsen. Naast de voor de hand liggende economische grootheden, zoals concurrentiepositie, technologische innovatie van arbeid, arbeidskosten en lonen, financieringstekort en inflatie, lijken het vooral algemene politieke criteria te zijn. Deze zijn wel in de partij aanwezig, maar dienen nader te worden geconcretiseerd. Dit zijn achtereenvolgens *het rechtsstatelijk en democratisch gehalte, de norm van voldoende handelingsvrijheid en van noodzakelijke duurzaamheid*.

Deze criteria zouden moeten doorklinken in de discussie over de gewenste ontwikkelingen. Voor alle duidelijkheid volgt hier een korte typering van de criteria: Het rechtsstatelijk criterium moet vooral het evenwicht tussen rechten en plichten garanderen voor degenen voor wie de regelingen zijn bedoeld. Het democratisch gehalte moet kunnen worden afgemeten aan de mate van inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van het bestel. Hierbij zijn dus de principes van democratische openbaarheid en controleerbaarheid doorslaggevend. Het derde criterium, de voldoende mate van vrijheid, komt tot uitdrukking in het kenmerk dat de individuele eigen-verantwoordelijkheid onaangetast dient te blijven. En het principe van duurzaamheid geeft aan dat een en ander zodanig moet worden overeengekomen dat van meet af aan rekening is gehouden met de eisen die het

evenwichtig voortbestaan van de samenleving in ecologisch, cultureel en economisch opzicht hieraan stelt.

Deze criteria worden door D66 beschouwd als algemene, maar doorslaggevende kenmerken van het pluralistisch liberaal-democratische bestel dat haar voor ogen staat. Het gaat hierbij om het bewaren of het kiezen van het subtiële evenwicht dat in een democratische rechtsstaat behoort te bestaan tussen de belangen van het individu en die van publieke en collectieve verbanden of regelingen. Dit evenwicht is vooral dáár van belang waar wij als personen afhankelijk zijn van algemene, door derden of door de staat bepaalde voorwaarden voor ons materiële bestaan, zoals in het verband van de sociale economie het geval is.

Vanuit een meer integrale benadering van de problematiek van de sociale economie en de genoemde criteria zal de partij een keuze voor de toekomst moeten maken die het beste bij haar opvattingen en doelstellingen past.

Vooruitlopend op de tekst, kan hier reeds gezegd worden dat de keuze vooralsnog zal gaan tussen minder zorg en verzorging enerzijds in de gestalte van een ministelsel of van een versoberde verzorgingsstaat, of de invoering van een basisinkomen anderzijds waarmee alle ingezetenen van één fundamentele zorg lijken te worden bevrijd.

2 DE HUIDIGE STAAT VAN DE VERZORGINGSSTAAT

De Nederlandse verzorgingsstaat is vooral een produkt van de na-oorlogse politiek. Zij is gebaseerd op de toenmalige moraal. Deze kwam tot uiting in een sterk arbeidsethos, gezagsgetrouwheid, het ideaal van het modelgezin en op de politiek-economische doelstellingen, zoals die in de eerste twee decennia na de oorlog zijn geformuleerd.

Uitgaande van bovenstaande politiek-culturele idealen en van min of meer volledige werkgelegenheid, evenwichtige economische groei, stabiele prijzen (of een inflatie van enkele procenten), rechtvaardige inkomensverdeling en een evenwichtige betalingsbalans is een systeem gegroeid. Dit systeem wordt thans gekenmerkt door lankmoedigheid, bureaucratische traagheid en inefficiëntie, onoverzichtelijkheid, onstuurbaarheid en de-activering. De arrangementen van de verzorgingsstaat zijn in de loop der tijd ruimhartig opengesteld voor bijna elk lid van onze samenleving. In plaats van een tijdelijke rustplaats te bieden, zijn de regelingen uitgegroeid tot een bijkans permanente verblijfplaats voor groepen die elders in de samenleving overbodig of overtoollig werden verklaard, of niet meer konden meekomen. Zo bleek het systeem een immanente drang tot groei te hebben: op steeds méér maatschappelijke terreinen manifesteerde de overheid zich om collectieve regelingen te scheppen die in principe gebaseerd waren op het bieden van hulp aan een ieder die niet meer in staat was zichzelf te helpen. In de loop der tijd verwerd het samenstel aan regelingen tot een soort van basisvoorziening voor iedereen en zo worden zij thans ook beschouwd.

De principes waarop de systematiek van de huidige verzorgingsstaat is gebaseerd, zijn nog steeds de principes van het naoorlogse politiek-economische en morele denken. De regelingen die zijn ontworpen gaan uit van de maatschappelijke werkelijkheid van toentertijd. Cultuur, politiek en economie zijn echter sindsdien sterk veranderd.

2.1 Economische veranderingen

Het is niet langer mogelijk om in het beleid

uit te gaan van een nationale economie in de traditionele zin van het woord. We worden steeds harder met de neus op het feit gedrukt dat onze nationale economie deel uitmaakt van een economisch wereldsysteem. Dit houdt in dat in het economisch beleid rekening moet worden gehouden met de loon-prijsverhoudingen elders, niet alleen in Europa maar over de gehele wereld. We dienen rekening te houden met de technologische ontwikkeling in voorheen achtergebleven gebieden, zoals Vietnam en Taiwan. Kennis is geen monopolie meer van de hoog-industriële landen van het Westen, maar verspreidt zich snel en min of meer onbelemmerd over grote delen van de wereld. Nieuwe transport- en communicatietechnieken maken het mogelijk dat productie en distributie steeds verder uit elkaar kunnen worden getrokken. Hierdoor is wereldwijde economische macht en concurrentie een onontkoombaar feit geworden. Mede door de gevolgen van deze ontwikkelingen stuiten we op de grenzen van onze verzorgingsstaat. Om als staat de kosten op te kunnen brengen voor de verzorging van hen die niet (meer) voor zichzelf kunnen zorgen, moeten hoge premies en belastingen worden geheven. Deze heffingen worden vooral op arbeid geheven, uitgaande van een beperkte economische opvatting omtrent de totstandkoming van de toegevoegde waarde². De heffingen drukken op de loonkosten voor de werkgever, waardoor een groot verschil is ontstaan tussen de bruto-loonkosten en de netto-lonen. Dit verschil wordt ook wel aangeduid met de 'wig'. Voor een werkgever wordt een werknemer hierdoor pas winstgevend als zijn arbeidsproductiviteit boven de bruto-loonkosten uitstijgt.

Veel werknemers met een lage arbeidsproductiviteit zijn zo in de loop der jaren door de steeds hoger oplopende brutoloonkosten, uit het arbeidsproces gestoten. Echter, hun werkloosheid betekende een nieuwe last op de steeds smallere schouders van de verzorgingsstaat. Deze kon – gegeven de systematiek van financiering – alleen worden opgevangen door collectief de premies en de belastingen op arbeid te verhogen. Dit hield wederom een stijging van de brutoloonkosten en op deze wijze werden weer nieuwe groepen werknemers uit het arbeidsproces gestoten.

Zo is een vicieuze cirkel ontstaan waarbij steeds minder mensen (lees: werkenden) de lasten van steeds meer mensen (lees: niet-werkenden) moeten opbrengen. Dit wordt ook uitgedrukt in de (voor de 'baanlozen', ietwat badinerende) verhouding actieven versus inactieven. Op het moment bedraagt deze ongeveer 0,85, hetgeen wil zeggen dat er tegenover 100 werkenden 85 niet-werkenden staan. Die onevenredigheid probeert men vanuit de politiek met allerlei beleidsinstrumenten te beïnvloeden. De enige wijze waarop deze verhouding kan voortbestaan zonder tot grote crises te leiden, is de constante verhoging van de arbeidsproductiviteit. In de agrarische sector was dit verschijnsel al eerder waar te nemen, maar ook in de industriële sector produceren we steeds meer met steeds minder mensen. Automatisering en mechanisering hebben hier bijgedragen tot een immense verhoging van de arbeidsproductiviteit. Hierdoor is ook weer werkgelegenheid in de industrie verloren gegaan. Voorheen is dat wel opgevangen door toename aan werkgelegenheid in de dienstverlenende en de overheidssector. Maar aan deze verschuiving – of substitutie – is nu een einde gekomen, de werkloosheid loopt steeds hoger op. Een andere belangrijke economische ontwikkeling is de toenemende trend van flexibilisering van de arbeidscontracten. Ondernemingen trekken zich steeds meer terug op het uitvoeren van hun 'kernactiviteiten'. Het overige werk wordt uitbesteed aan kleine(re) toeleveranciers. Het voordeel voor de ondernemer is dat hij op deze manier de gevolgen van fluctuaties in de vraag en de afzet kan afwentelen op de kring van toeleveranciers. De onvoorspelbaarheid van de afzet in de toekomst en de kortere levenscyclus van producten maakt deze flexibilisering voor de ondernemer noodzakelijk. Echter, die situatie vertaalt zich voor de werknemers in een scheiding tussen twee soorten arbeiders: degenen die behoren tot het 'kernbedrijf' met een hoge mate van werkzekerheid en goede sociale voorzieningen, en degenen die in dienst zijn van de toeleverancier, met een lage werkzekerheid en geringe toegang tot de sociale voorzieningen. Het sociale zekerheidsstelsel is evenwel nog steeds gebaseerd op de aanname dat werknemers lange tijd bij dezelfde werkgever

of in ieder geval in dezelfde bedrijfssector werkzaam blijven. Voor de groeiende groep werknemers met flexibele contracten betekent dit dat zij vaak geen of onvoldoende rechten opbouwen voor een uitkering in geval van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Kortom, zij krijgen geen of geringere toegang tot de zogenaamde werknemersverzekeringen en zijn volledig aangewezen op de basisvoorzieningen van de volksverzekeringen (AAW, Bijstand, AOW). Het zijn vooral de nieuwkomers op de arbeidsmarkt, waaronder veel vrouwen, jongeren en allochtonen, die in dit geflexibiliseerde deel van de arbeidsmarkt terecht komen.

2.2 Politieke veranderingen

Niet alleen de economie, ook de politiek en de pretenties van de politieke partijen zijn veranderd. Het geloof in de eigen invloed op ontwikkelingen in de samenleving is tanende. Politici zijn zich steeds meer bewust van hun relatief onmachtige positie tegenover de culturele en economische ontwikkelingen. De grote blauwdrukken van weleer zijn beschaamd opgevouwen en weggeborgen. De toegenomen emancipatie en de eigen verantwoordelijkheid van burgers komen dan ook meer en meer centraal te staan in de politieke opvattingen. De overheid en de politiek zijn op de terugtocht: zij aanvaardden nog slechts de verantwoordelijkheid voor de zogenaamde kerntaken en de burger dient zich in het maatschappelijke verkeer in toenemende mate zelf te kunnen redden. Deze opstelling heeft onder meer te maken met het inzicht dat veel overheidsingrijpen niet het beoogde resultaat heeft gehad. In plaats dat de gedifferentieerde overheidsregelingen burgers een eindje op weg hielpen op het pad naar zelfstandigheid, bleek dat grote groepen burgers juist blijvend afhankelijk werden van overheidssteun.

*De grootschalige **overheidsbemoeienis** heeft tot verregaande bureaucratisering van de samenleving geleid, met alle negatieve gevolgen van dien: traagheid, inefficiëntie, ondoorzichtigheid en – soms – onmenselijkheid.*

In toenemende mate staan politici nu op het standpunt dat er meer ruimte moet worden geschapen voor het marktmechanisme als centraal coördinatiemechanisme in onze samenleving. Dit betekent dat de overheid zich terugtrekt uit bepaalde maatschappelijke terreinen. Deze worden daarmee opengesteld voor commerciële dienstverlening door particuliere instanties, in plaats van of naast de traditionele ambtelijke organisaties.

2.3 Culturele veranderingen

De samenleving is tevens in cultureel opzicht veranderd. De processen van ontzuiling en secularisering hebben de moraal van de burger in beweging gebracht. Er is een grotere pluriformiteit ontstaan aan levenswijzen en aan normen en waarden. Deze ontwikkelingen hebben tegen de achtergrond van het proces van individualisering de culturele werkelijkheid ingrijpend veranderd. Het modelgezin is niet langer de hoeksteen van de samenleving, het ideaal van de man als kostwinner en de vrouw thuis met de kinderen is achterhaald en vervangen door idealen van financiële en emotionele onafhankelijkheid en persoonlijke zelfstandigheid. Het verrichten van arbeid is ook meer en meer een 'bezigheid' geworden voor mensen, een manier om meer dan het gemiddeld noodzakelijke geld te verdienen en zelfstandigheid te verwerven. Dit in plaats van een levensvervulling, een plicht jegens de samenleving of een noodzaak 'van nature gegeven'.

De bindingen tussen verwanten en ook tussen lotgenoten zijn minder sterk dan voorheen (en bestaan soms nauwelijks meer). Dit betekent dat mensen niet meer kunnen terugvallen op hulp en zorg vanuit de eigen familie of van vrienden en kennissen in de buurt. De staatszorg heeft deze functie overgenomen en is de voornaamste steun en toeverlaat geworden voor het moderne individu in tijden van tegenspoed. Maar tussen de overheid en de burger is een relatie van wederzijds wantrouwen gegroeid. Zij treden elkaar calculerend tegemoet, uitgaande van de onbetrouwbaarheid van de ander en van een zo groot mogelijk gewin voor zichzelf. De overheid probeert door middel van toenemende bureaucratische controle het ontwijkings- en fraude-gedrag van de burger te temmen. De burger wendt

alle creativiteit aan om steeds weer nieuwe wegen te vinden waarmee men de controle en regulering kan ontlopen. Deze wedloop heeft de publieke moraal sterk aangetast. De verzorgingsstaat heeft aan moreel gezag ingeboet.

Mede hierdoor is het vertrouwen in de politiek ook dramatisch afgenomen (zie het laatste onderzoek van het SCP, negentig procent van de Nederlanders is van mening dat politici in verkiezingstijd meer beloven dan zij waar kunnen maken). Ook de bereidheid tot solidariteit vermindert sterk ten gevolge van het frauduleuze gedrag van de uitkeringsgerechtigden en de verbu-reaucratiseerde relatie waarin de solidariteit is vormgegeven.

Deze veranderingen in maatschappij, economie en politiek hebben geleid tot de schier onoplosbare paradoxen en ongerijmdheden in de huidige verzorgingsstaat, waarvan we in toenemende mate de nadelige gevolgen ondervinden.

2.4 Paradoxen en ongerijmdheden samengevat

De laatste jaren groeit het besef dat het zo niet langer kan. De verzorgingsstaat zal 'herijkt' moeten worden. De grote vraag is alleen: hoe ingrijpend zal deze herziening het karakter ervan veranderen?

Uit het voorgaande blijkt dat zich de paradoxale situatie voordoet dat allerlei vormen van arbeid niet meer worden verricht omdat de arbeidsproductiviteit hiervan te laag is om de bruto-loonkosten op te brengen, terwijl er aan de andere kant grote groepen mensen gedwongen werkloos aan de kant staan en afhankelijk zijn geworden van een uitkering. Kortom, er is een enorm '*participatie-probleem*' ontstaan. Deelname aan de arbeid is nog steeds de voorwaarde voor financiële zelfstandigheid. Er is onvoldoende werk voor iedereen waardoor veel mensen een beroep moeten doen voor financiële ondersteuning op de staat. Echter, doordat er zoveel mensen een beroep doen op de collectieve regelingen, gaan de collectieve lasten omhoog, stijgen de premies en belastingen, nemen de bruto-loonkosten

toe en gaat er wederom werkgelegenheid verloren.

Maar dit is niet de enige paradox die onze verzorgingsmaatschappij rijk is. Een andere ongerijmdheid is dat over een 'nationale' verzorgingsstaat wordt gesproken, die evenwel rust op een economische basis die afhankelijk is geworden van internationale economische ontwikkelingen. Het is de vraag in hoeverre nationale staten nog hun staatshuishouding kunnen afschermen voor internationale invloeden. In het licht van de wens tot Europese integratie komt deze vraag nog scherper naar voren.

Ten derde zijn veel regelingen in de sociale zekerheid gebaseerd op de verwachting dat mensen tijdelijk niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. Dit blijkt niet zo te zijn, sterker nog, het financieringssysteem van de verzorgingsstaat 'zorgt' zelf voor blijvende afhankelijkheid van de staat. Dit brengt met zich mee dat, om de groeiende groep inactieven van een inkomen te kunnen voorzien, de premies worden verhoogd. Hierdoor lopen de loonkosten onevenredig hoog op en zijn bepaalde vormen van arbeid met een lage arbeidsproductiviteit niet langer rendabel. De werkgelegenheid neemt af en de werklozen hebben een nog geringere kans op een baan.

De tijdelijkheid van de afhankelijkheid is dus in veel gevallen een illusie, maar dat is niet alleen te wijten aan de financieringsgrondslag. Ook de systematiek van de regelingen zelf houdt mensen gevangen in een afhankelijke, passieve situatie. Dit wordt ook wel aangeduid met de 'armoede-val'. Eenmaal in een uitkeringssituatie is men niet meer vrij om zelf geld te verdienen door middel van het verrichten van arbeid. Enerzijds is dat heel begrijpelijk omdat de uitkering anders (deels) onnodig zou zijn, maar anderzijds is het systeem nu zo rigide dat elke activiteit van een uitkeringsafhankelijke onmiddellijk wordt afgestraft met een korting op de uitkering. Daar komt bij dat men als uitkeringsgerechtigde tevens recht heeft op allerlei aanvullingen op het inkomen en vrijstellingen van onder andere gemeentelijke belastingen. Indien men aan het werk zou gaan, verliest men deze aanvullingen en kwijtscheldingen, waardoor men vaak op een zelfde of soms zelfs een lager bedrag uitkomt dan de uitkering bedroeg. Vandaar het woordje 'val': men zit als het ware opgesloten in de rigiditeit van

het systeem. Dit geldt temeer vanwege het feit dat mensen zonder werk ook minder sociale contacten leggen, die hen eventueel behulpzaam kunnen zijn bij het zoeken naar (ander) werk.

In de afgelopen jaren is ook veel misbruik gemaakt van de sociale voorzieningen. Onder andere vanwege bovenstaande armoede-val hebben veel uitkeringsgerechtigden jarenlang inkomsten verzwegen tegenover de uitvoerende en controlerende instanties.

*Daar komt bij dat het stelsel van sociale zekerheid is gebaseerd op **het gezin** als voornaamste samenlevingsvorm. De uitkeringshoogte is dus gestoeld op de mogelijkheid om daar als gezin – vader, moeder en twee kinderen – van rond te kunnen komen.*

Door de individualisering en de ontwikkeling van andere samenlevingsvormen is minstens ten dele een achterhaald principe geworden. Inmiddels heeft men getracht om deze individualiseringstrend in het stelsel te verwerken. In plaats van tot meer rechtmatigheid en overzichtelijkheid hebben deze aanpassingen juist tot een verder groeiende onoverzichtelijkheid en fraude geleid.

De 'lankmoedigheid' van het systeem werd ook om andere redenen uitgebuit. Bedrijven en ook individuele werknemers hebben jarenlang de WAO gebruikt als een riante afvloeiingsregeling in het geval van uittredend en overtoollig personeel. De WAO gaf immers langer recht op een uitkering die dicht bij het oude loon ligt dan de WW-regeling en men liep niet het gevaar in de bijstand terecht te komen waar een middelentoets wordt gehandhaafd. Met andere woorden, men hoefde niet op termijn het eigen vermogen aan te spreken, hetgeen in de bijstand wel het geval is.

Hier komt nog bij dat het huidige stelsel in hoge mate 'partneronvriendelijk' is. Door de ingewikkelde inkomstenstoetsen in verband met de toeslagenwet, wordt de partner van de geregistreerde kostwinner in feite tot inactiviteit gedwongen. Dit aangezien de inkomsten die hij/zij zich verwerft onmiddellijk worden ingehouden op de uitkering van de ander. Het werkt in elk geval zwart werken

en sjoemelen met het melden van de woonsituatie en de samenlevingsvorm in de hand.

Deze ongerijmdheden hebben geleid tot de financieringsproblemen die wij nu kennen, waarvoor de werkenden in Nederland, maar in feite iederéén, de rekening krijgen gepresenteerd. Door het rigide en bureaucratisch karakter van het systeem en door de halfhartigheid van burgers komt de morele legitimiteit in het geding. Er zijn steeds minder mogelijkheden om de échte behoeften van een behoorlijke uitkering te voorzien.

Een voorlopig laatste negatieve karakteristiek van de sociale zekerheid onder de verzorgingsstaat – die te maken heeft met het proberen te voorkomen van fraude en afwentelingsgedrag – is de gigantische bureaucratie die is ontstaan in de regelgeving en de uitvoering. Voor bijna elke situatie heeft men aparte wet- en regelgeving gemaakt. Elke regeling heeft weer zijn eigen uitvoeringsorganisatie en deze dient aan allerlei wettelijke bepalingen te voldoen. Dit heeft geleid tot een onoverzichtelijk en onbestuurbaar netwerk van wetten, regelingen en organisaties, waardoor controle op handhaving en uitvoering een onmogelijke zaak is geworden. Bovendien vormen controle en uitvoering geen gescheiden verantwoordelijkheden: niet alleen in de besturen van de bedrijfsverenigingen hebben leden van de werknemers- en werkgeversorganisaties zitting, maar ook in het controle-orgaan, de sociale verzekeringsraad. De commissie Buurmeijer heeft aangetoond hoezéér hier sprake is geweest van onduidelijke verantwoordelijkheden, belangenverstrengeling en gebrek aan onafhankelijke controle.

Het contact tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties is buitengewoon gering, hetgeen tot zeer vervelende ervaringen kan leiden voor cliënten die van de ene organisatie naar de andere worden gestuurd. Zij zijn ook allemaal sterk op de eigen uitvoering gericht, met name op de mate waarin men aan de wettelijke normen voldoet in plaats van op de cliënt. Ook hiervan gaat een de-activerende werking uit op de uitkeringsafhankelijke. Als je eenmaal tot de bureaucratische organisatie bent doorgedrongen, lijkt het alleen maar onverstandig om een wijziging in je

uitkeringssituatie te melden, of voor te stellen. Zoiets gaat onmiddellijk gepaard met een moeizame overgang naar een andere regeling en men moet vaak (te) lang wachten totdat zekerheid wordt verkregen over de nieuwe uitkering.

2.5 De huidige maatregelen: reddingsoperaties of toch weer lapwerk?

Op dit moment wordt door de politiek getracht om opnieuw greep te krijgen op het systeem. Men is tot het besef gekomen dat de huidige verhouding werkenden – niet-werkenden absoluut onhoudbaar is, vooral in verband met de financieringsgrondslag van de verzorgingsstaat en in het bijzonder van de sociale zekerheid (de heffingen op arbeid). Alle inspanningen zijn erop gericht om enerzijds meer mensen aan het werk te krijgen en anderzijds mensen te activeren weer aan het werk te gaan. Iedereen die werk vindt en daarmee voor zichzelf kan zorgen, is niet alleen een uitkering minder, maar tevens iemand die meebetaalt aan de sociale premies en belastingen.

*Hierbij spreekt men veelal van prijsbeleid en volumebeleid. Het **prijsbeleid** is erop gericht de kosten van de sociale zekerheid te verminderen door in te grijpen in de hoogte van de uitkeringen. **Volumebeleid** is gericht op het terugbrengen van het aantal mensen dat aanspraak maakt op een collectieve regeling.*

Als volumebeleid faalt, wordt prijsbeleid dus onvermijdelijk. Volumebeleid door verbetering van de uitvoering zal echter nog geen werk 'scheppen'. Van een verlaging of afschaffing van het minimumloon en van het verminderen van de brutoloonkosten wordt nu wel werkgelegenheidsgroei verwacht. Deze ingrepen zullen evenwel inhouden dat het uitkeringsniveau, dat immers is gekoppeld aan het minimumloon, naar beneden zal gaan. Op dat moment lopen prijsbeleid en volumebeleid dus in elkaar over.

In het huidige beleid worden de volgende maatregelen genomen om de

verzorgingsstaat oude stijl bij te stellen, maar toch nog overeind te houden, zo stelt men.

a) De uitvoering wordt herzien. Met als uitgangspunt '*Werk boven inkomen*', worden alle regelingen en uitvoeringsorganisaties onderzocht om te zien waar men een activerend beleid kan voeren. Iedere uitkeringsafhankelijke moet worden gestimuleerd om opnieuw deel te nemen aan de arbeid. De controle en de uitvoering moeten van elkaar worden gescheiden. De uitvoeringsorganisaties zullen worden verzelfstandigd en worden onderworpen aan een regime van '*output-financiering*'. De veelheid van uitvoeringsdiensten moet zoveel mogelijk worden teruggebracht naar één loket, waarbij men eerst alle mogelijkheden onderzoekt om een persoon opnieuw in te schakelen in het arbeidsproces, alvorens de betrokkene een uitkering overeenkomstig de regeling te verstrekken.

b) Vanuit de politiek wordt getracht de bruto-loonkosten te verlagen. Niet zozeer door middel van loonkostensubsidies zoals dat wel in het verleden is geprobeerd, maar door middel van *verlaging van de premies en bepaalde belastingen*. Ook het verlagen c.q. afschaffen van het minimumloon zou hierbij een rol kunnen gaan spelen. Daarnaast staat de algemeen verbindend verklaring van de CAO's voor niet aangesloten werknemers in een bedrijfstak ter discussie.

c) Er is een algemene tendens zichtbaar in het beleid om de criteria voor toegang tot de sociale voorzieningen – en met name de werknemersverzekeringen zoals WAO, WW, ziektewet, etc. – te verscherpen. Het gaat hierbij om uitkeringen die gebaseerd zijn op het laatstverdiende loon. Over het algemeen zijn hervormingen nu gericht op het *afbouwen van de hoogte en de duur van de werknemersverzekering*, zodat men sneller terugvalt op een basisuitkering zoals de bijstand. De gedachte dat burgers zich zelfstandig kunnen bijverzekeren tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid wint meer en meer terrein.

d) De *controle op fraude* wordt verscherpt. De bestanden van de sociale diensten, de belastingdienst en het bevolkingsregister kunnen worden gekoppeld. Bovendien is een beperkte legitimatieplicht ingevoerd, hetgeen

inhoudt dat werknemers vanaf 1 juni 1994 verplicht zijn om zich op de werkplek in geval van controle te kunnen identificeren. Op deze manier zijn meer gevallen van fraude en illegale arbeid op te sporen.

e) Afsluitend komt de *middelentoets* in discussie. Een middelentoets houdt in dat men, alvorens een uitkering te verstrekken, eerst bekijkt of de betrokken over eigen middelen beschikt om in het levensonderhoud te voorzien (bijvoorbeeld, eigen vermogen heeft). Deze tendens is onder meer zichtbaar in de plannen om de AOW-ers met een hoog pensioen extra te belasten om de AOW betaalbaar te houden. (Zie ook de discussie over de mogelijke terugkeer van de middelentoets in de studiefinanciering.) De rechtvaardiging van deze beleidsvoorstellen wordt gezocht door te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid en (de noodzaak) voor de burger om zichzelf te kunnen redden.

2.6 Evaluatie, de mogelijke posities

Er zijn twee vragen die ten aanzien van de veranderingen in het beleid gesteld dienen te worden. De eerste ligt voor de hand:

Zal dit beleid voldoende zijn om het systeem te kunnen handhaven, zowel in financieel als in moreel opzicht?

Het opmerkelijke aan het beleid is namelijk dat men blijft uitgaan van een industrieel groei-paradigma met betrekking tot de werkgelegenheid. Als dit onjuist blijkt, bijvoorbeeld doordat economische groei niet automatisch tot meer werkgelegenheid zal leiden, dan staat de effectiviteit van het beleid dus op losse schroeven. Buitendien valt dan ook de morele basis onder het beleid weg. Een activerend beleid dat '*werk boven inkomen*' stelt, waarbij de koppeling tussen de uitkeringen en de lonen principieel wordt losgelaten zonder dat er voldoende werkgelegenheid is, leidt tot frustratie en onlustgevoelens onder werkzoekenden. Zulk beleid is onrechtvaardig en niet legitiem.

De tweede vraag ligt minder voor de hand en

betreft de algemene tendens van de voorliggende voorstellen:

*Handhaaft men met deze maatregelen wel het oude systeem of zijn de voorstellen zo ingrijpend dat ze onvermijdelijk tot een nieuw stelsel, c.q. een **soort van basisstelsel**, leiden?*

Sommigen maken zich sterk voor het concept van de verzorgingsstaat. De socioloog Kees Schuyt heeft in een recent artikel in het tijdschrift *Idee* nog eens zijn overtuiging van de morele waarde van de verzorgingsstaat onderstreept³. Deze vestigt en bewaart zijns inziens een subtiel evenwicht tussen de belangen van het individu en het collectief belang. Dat wil niet zeggen dat Schuyt geen kritiek heeft op het huidige stelsel van sociale zekerheid. Naar zijn oordeel is het veel te lankmoedig geworden. In de oorspronkelijke opzet was het een systeem met strenge criteria, strenge controle en een krachtig beroep op de eigen inzet van burgers. De ingesloten lankmoedigheid heeft verschillende kwalijke gevolgen gehad: de 'zelfredzaamheid' van mensen is sterk afgenomen, de responsiviteit voor de noden van de echte armen is verminderd en het systeem wordt gekenmerkt door excessieve regelgeving en bureaucratie.

Toch acht Schuyt het de moeite waard de verzorgingsstaat te herzien en het zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke opzet in de buurt te brengen. Hiervoor is een morele en financiële herwaardering noodzakelijk. Bovendien mag men de verzorgingsstaat dan niet reduceren tot de sociale zekerheid alleen, ook de andere verzorgingsarrangementen binnen bijvoorbeeld de gezondheidszorg en het onderwijs dienen in het herzieningsproces te worden betrokken. Uiteindelijk zal men dan uitkomen op een systeem waaruit de lankmoedigheid is verdwenen, strenge keuringen en toetsingen zullen plaatshebben en de zelfredzaamheid van mensen centraal staat. Schuyt heeft het zelf wel eens de 'frugale' (frugaal=sober) samenleving genoemd: "een samenleving waar mensen op sobere wijze voor zichzelf zorgen, opdat waar nodig voor anderen gezorgd kan worden in plaats van op zo

*scherp mogelijke wijze te calculeren en zo alles uit de verzorgingsarrangementen te halen, zodat voor de werkelijk hulp (te) weinig overblijft"*⁴. Als men het lankmoedige systeem laat voortbestaan, zo waarschuwt Schuyt, dan is het resultaat een voortgaande demoralisering, een voortgaande calculatie van aanspraken op overheidsvoorzieningen, een voortgaande illegale verruiming van inkomsten. Achter de crisis van de verzorgingsstaat schuilt een crisis van de werkgelegenheid en de plaats van de arbeid in de moderne samenleving. Pas als men dat onderkent, wordt effectief beleid mogelijk om de verzorgingsstaat te behouden en ook de samenleving te 'revitaliseren'.

Naast de pleitbezorgers voor de verzorgingsstaat 'oude stijl' is ook een andere theoretische positie in de discussie de laatste tijd zichtbaar geworden, met als voornaamste vertegenwoordiger de Nijmeegse politicoloog Joop Roebroek⁵. Roebroek noemt de politieke discussie over de herziening van de verzorgingsstaat toch vooral een schijn discussie. Zijn stelling is dat het huidige beleid onherroepelijk leidt tot de totstandkoming van een 'basisstelsel', misschien een basisinkomen en waarschijnlijk een ministelsel.

Het grote verschil tussen een ministelsel en een basisinkomen is het feit dat bij een basisinkomen alle ingezetenen er recht op hebben. Dit in tegenstelling tot een ministelsel dat eigenlijk een afschaffing van alle collectieve werknemersverzekeringen inhoudt, waardoor de overheid alleen nog een minimale uitkering garandeert voor de mensen die gewerkt hebben of daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Kortom, het basisinkomen is grofweg te vergelijken met de AOW, maar dan voor alle leeftijdsgroepen en het ministelsel is het beperken van het collectieve stelsel van de sociale zekerheid tot een gereduceerde bijstandsregeling.

De discussie over de verzorgingsstaat wordt volgens Roebroek gekenmerkt door een sterke nadruk op de institutionele en financiële aspecten. Ook hij wijst op het feit dat

achter de crisis van de verzorgingsstaat een crisis van de maatschappelijke ordening schuil gaat. De fundamenten van de werknemersverzekeringen zakken langzaam maar zeker weg.

*De ontwikkeling van het systeem gaat derhalve al in de richting van een ministelsel: een stelsel waarbij de overheid een **minimumuitkering** garandeert aan de mensen die actief zijn op de arbeidsmarkt en waarbij burgers zich verder zelf **individueel** kunnen/moeten **bijverzekeren** voor vormen van boven-minimale sociale zekerheid.*

Volgens Roebroek wordt de boven-minimale verzekering een zaak van een kleine 'arbeidseélite'. Steeds meer mensen zullen afhankelijk worden van de minimum-uitkering, in Nederland is dat nu de bijstand. De kern van Roebroek's betoog is dat volgens hem de grenzen van de industriële ordening zijn bereikt en daarmee de grenzen van het stelsel van sociale zekerheid, want dat is gebaseerd op diezelfde industriële ordening. De vraag is welke richting men nu in wenst te slaan. Door de ontwikkeling richting een dergelijk basisstelsel is niet alleen het ministelsel in discussie geraakt, maar is óók de mogelijkheid van de invoering van een basisinkomen weer op de agenda gekomen. Gegeven deze ontwikkeling gaat het niet meer om de vraag of men voor of tegen het ministelsel of een basisinkomen is, het gaat om de vraag welke ontwikkeling het meest gewenst wordt geacht. Bij de beantwoording van deze vraag dient men zich te laten leiden door bredere perspectieven van maatschappelijke ordening en inrichting van de samenleving, in plaats van louter economische, financiële en institutionele argumentaties, aldus Roebroek.

3 EEN BASISINKOMEN: EEN ZORG MINDER OF...

De politieke keuze voor de toekomst van de verzorgingsstaat gaat tussen het invoeren van een basisinkomen of het afbouwen van de (collectieve) sociale zekerheid tot een ministelsel.

Althans als we de redenering van Roebroek overnemen. Naar zijn mening leidt de huidige herziening van het stelsel van sociale zekerheid onherroepelijk tot een ministelsel. Volgens dezelfde Roebroek (en ook anderen) zal het ministelsel echter alleen zekerheid bieden aan een kleine arbeidsselite.

Het paradigma van industriële groei gaat z.i. niet meer op: economische groei zal niet langer automatisch tot meer werkgelegenheid leiden.

In dat geval zijn andere maatregelen noodzakelijk om de structurele werkloosheid te bestrijden. Ziet men af van deze maatregelen, dan wordt een samenleving geschapen waarin een kleine arbeidsselite inderdaad alle voordelen geniet van een ruim inkomen en een geriefelijke bescherming in geval van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een grote groep van niet-werkenden is door de geringe verdiensten of de lage uitkering niet in staat zich goed bij te verzekeren en gedoemd tot een bestaan in de marge. Het ministelsel kent daarnaast nog andere nadelige effecten. Het is zeer waarschijnlijk dat er een noodlottig proces van risicoselectie op gang komt, waardoor mensen die iets afwijken van de standaarden een hoge(re) premie moeten betalen voor hun sociale verzekeringen. Ook in dat geval zijn de sociaal zwakkere groepen de samenleving de klos. Op grond van deze redeneringen leggen we hier het ministelsel voorlopig als onaanvaardbaar terzijde en concentreren we ons op de optie van een basisinkomen.

Het basisinkomen is zowel een wondermiddel als een wolf in schaapskleren genoemd. Ongetwijfeld wordt hiermee het tweezijdige karakter ervan blootgelegd. Enerzijds lijkt het basisinkomen een simpele oplossing te

bieden voor problemen van het huidige sociale zekerheidsstelsel, anderzijds gaat de invoering gepaard met enorme risico's en onzekerheden over de effecten. Zowel aanhangers van linkse politieke stromingen als van rechtse, zijn met het idee aan de haal gegaan. Beiden kunnen lange lijsten van voor- en nadelen noemen, die overigens sterk van inhoud verschillen. Een voorname reden voor deze verschillen is dat men in het algemeen wel spreekt van het basisinkomen, maar dat men in de praktijk steeds vanuit een specifieke variant spreekt.

Het basisinkomen is een minimuminkomen, dat aan iedereen wordt toegekend, zonder dat er een arbeidsprestatie tegenover hoeft te staan.

Echter, zolang men geen invulling geeft aan vragen, als wat de hoogte van de uitkering zou moeten zijn, wie precies worden bedoeld met 'iedereen' en op welke manier het basisinkomen gefinancierd kan worden, heeft een discussie over de invoering van een basisinkomen weinig zin.

Voor een heldere discussie is het dus van belang om inzicht te hebben in de verschillende varianten van de invoering van een basisinkomen. Maar voordat we hiertoe overgaan zullen we eerst een korte schets geven van de geschiedenis van het idee van een basisinkomen.

3.1 Recente geschiedenis

Het idee van een basisinkomen kent een langere geschiedenis dan men zou vermoeden. Het werd reeds als politiek ideaal door Thomas More in zijn 'Utopia' genoemd. Daarna hebben nog vele utopistische denkers het als idee geopperd.

Soms spreekt men overigens niet van een basisinkomen maar van een 'gedeeltelijk basisinkomen', een 'sociaal dividend', of van een systeem van 'negatieve inkomstenbelasting' (tax-credit-system).

Het gaat echter in alle gevallen om een variant van 'hèt' basisinkomen.

In Nederland is in 1970 een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor invoering van een basisinkomen onder leiding van de toenmalige staatssecretaris van Financiën, Grapperhaus. Het rapport was vernietigend negatief. De hoogleraar sociale geneeskunde J.P. Kuiper heeft vanaf 1975 geijverd voor de invoering van een basisinkomen.

Daarna is het idee door verschillende partijen aangekaart. In 1977 werd het basisinkomen opgenomen in het verkiezingsprogramma van de PPR. Binnen het CDA is het basisinkomen in de jaren zeventig door een commissie onder leiding van de econoom Albeda onderzocht. Destijds kwam ook de prominente VVD-er Geertsema met een voorstel voor invoering van een arbeidsloos inkomen. In 1981 lanceerde de FNV het voorstel als een strategie voor de herverdeling van werk. De jongeren-partijen hebben zich vanaf begin jaren '80 allemaal al eens uitgesproken voor invoering van een basisinkomen.

In 1985 kwam de WRR met een grondig uitgewerkte variant van het gedeeltelijk basisinkomen in het rapport 'Waarborgen voor zekerheid'. Het gedeeltelijk basisinkomen werd daarin als mogelijk alternatief aangereikt voor de noodzakelijke herziening van de sociale zekerheid. Het voorstel werd door de politiek, de werkgevers en werknemersorganisaties echter onmiddellijk van tafel geveegd omdat het tot een onaanvaardbare verhoging van de collectieve lasten zou leiden. Daarna is het een tijdje rustig geweest aan het front tot de publikatie van het toekomstrapport 'Nederland in drievoud' van het CPB in 1992. Het CPB schetste in dit rapport drie toekomstscenario's en in één daarvan, het zogenaamde 'Balanced Growth'-scenario, speelde de invoering van een basisinkomen een prominente rol. Overigens, dit scenario belooft met de invoering van een (laag) basisinkomen door middel van een systeem van negatieve inkomstenbelasting economische groei en een sterk afnemende overheidsbureaucratie. Sindsdien, kennelijk vanwege het aanzien van dit vooraanstaande economische instituut, is het basisinkomen weer volop in discussie.

Binnen D66 hebben eigenlijk van het begin af aan voorstanders en tegenstanders van een

basisinkomen elkaar bestreden. De discussie bevond zich in de jaren tachtig in D66 ook op een hoogtepunt. Het onderwerp werd op één van de congressen besproken en de conclusie was dat meer onderzoek noodzakelijk was alvorens een principiële beslissing te kunnen nemen. Zowel in 1983 als in 1984 verscheen een discussienota van het wetenschappelijk bureau over het basisinkomen, waarvan één onder verantwoordelijkheid van de projectgroep Basisinkomen onder leiding van Paul van Schilfgaarde. Het uitgangspunt was om te onderzoeken of invoering van een basisinkomen op een kosten-neutrale wijze tot de mogelijkheden behoorde. De conclusie was dat binnen die randvoorwaarde een basisinkomen van f7000,- per jaar financieel heel wel haalbaar bleek. In 1987 brachten de Jonge Democraten een rapport uit met verschillende varianten van het basisinkomen en lanceerde uiteindelijk zelf twee voorstellen voor politieke beoordeling. Op het najaarscongres van 1993 is het basisinkomen door de leden van D66 zelf, in termen van onderzoek naar de mogelijkheden ervan, wederom op de politieke agenda gezet.

3.2 Varianten van een basisinkomen

In deze paragraaf wordt iets dieper ingaan op de verschillende varianten van 'het' basisinkomen die de ronde doen.

Hèt basisinkomen wordt meestal omschreven als 'een inkomen dat iedere burger toekomt en onvoorwaardelijk wordt toegekend door de overheid op voorwaarde dat men ingezetene is'.

Toch zijn er vele gestalten en vormen van een basisinkomen, die te maken hebben met verschillen in de techniek van financiering, de wijze van uitkering en de differentiatie in de toekenning. Dit laatste is van belang omdat in weerwil van de bovenstaande algemene omschrijving er altijd beperkingen en differentiaties moeten worden aangebracht. Een classificatie van de verschillende vormen van een basisinkomen kan gegeven worden op grond van de volgende voorwaarden die gesteld worden aan de toekenning⁶.

a) arbeid

Hoewel de meeste voorstellen uitgaan van een basisinkomen waarbij geen relatie meer bestaat met verrichte of nog te verrichten arbeid, is het wel mogelijk deze voorwaarde aan een basisinkomen te verbinden. Sommige voorstellen gaan uit van een basisinkomen op voorwaarde van een arbeidsurencontract met de staat, men verplicht zich daarmee om een x-aantal uren in dienst van de maatschappij te werken. Men kan ook eisen stellen ten aanzien van de bereidheid tot arbeid of (een voldoende mate van) vroegere arbeid.

b) inkomen

Een voorwaarde die soms in de discussie wordt betrokken, is de mate van eigen inkomsten. Het gaat dan om de vraag of het volle bedrag sowieso aan een ieder wordt uitgekeerd – andere inkomsten of vermogen doen dus niet ter zake –, of dat rekening wordt gehouden met eigen inkomsten. In het laatste geval worden eigen inkomsten in mindering gebracht op het basisinkomen totdat een hoogte van inkomsten wordt bereikt waarop men helemaal geen basisuitkering meer ontvangt⁷. (Bij deze voorwaarde is het dus van belang om niet opnieuw een armoedeval te creëren.)

c) behoefte

Bijna alle voorstellen voor een basisinkomen maken wel onderscheid bij de toekenning naar behoefte, meestal variërend naar leeftijd. Bejaarden krijgen meer dan volwassenen, volwassenen krijgen meer dan kinderen. Vanuit dezelfde veronderstelling kan men ook differentiëren naar lichamelijke en geestelijke gezondheid of naar woonsituatie.

d) status

Daarnaast is het van belang om nader te bepalen wie in aanmerking komen voor een basisinkomen: zijn het alle ingezetenen, zijn het alle Nederlanders, hoelang moet men in Nederland zijn om aanspraak te kunnen maken op het basisinkomen? *Kortom, hoe groot is de groep die voor een basisinkomen in aanmerking komt?*

Over het algemeen kiest men voor de variant zonder voorwaarden ten aanzien van arbeid, zonder middelentoets, zonder armoedeval, met differentiatie naar leeftijd, met extra voorzieningen voor gehandicapten, geen differentiatie naar woonsituatie.

Maar dit zegt nog niets over de hoogte van het basisinkomen.

In veel voorstellen wordt gesproken over een 'gedeeltelijk basisinkomen'. Over het algemeen spreekt men van een gedeeltelijk basisinkomen als de hoogte onder het bestaansminimum ligt. De hoogte is overigens niet alleen van belang met betrekking tot de mogelijkheden voor financiering, maar ook vanwege de grote invloed die het heeft op de werking van de arbeidsmarkt. Hoe hoger het basisinkomen, des te groter zal de invloed zijn op het gedrag van mensen op de arbeidsmarkt.

Dan is de *techniek van de invoering* nog van belang. Het basisinkomen kan door de staat na het innen van de belastingen aan iedereen worden uitgekeerd. In dat geval wordt veel geld rondgepompt: eerst moeten de belastingen en premies worden geïnd, om daarna het geld opnieuw te verdelen. Dat is nogal omslachtig. Het is ook mogelijk het basisinkomen reeds mee laten tellen bij de bepaling van het belastbaar inkomen. Dit wordt het systeem van negatieve inkomstenbelasting genoemd. Het 'negatieve' slaat op het feit dat men eigenlijk begint met een vordering bij de belasting – in dat geval krijgt men dus geld van de belasting – en pas als men een inkomen heeft boven een bepaald niveau, wordt de vordering omgezet in een schuld en begint men belasting te betalen⁸.

3.3 Argumenten vóór een basisinkomen

De voorstanders van een basisinkomen wijzen natuurlijk vooral op de voordelen. De voordelen ten opzichte van het huidige stelsel zijn ook niet gering. Hierna worden ze puntsgewijs en kort behandeld. Over het algemeen is de inzet van de voorstanders: *het vergroten van de mogelijkheden tot participatie, een grotere sociale en economische dynamiek en een rechtvaardige inkomensverdeling*. Ook duurzaamheid wordt veelvuldig in verband gebracht met een basisinkomen. Volgens de voorstanders komt het tegemoet aan veranderingsprocessen in

de samenleving als individualisering, flexibilisering en emancipatie. Invoering van een basisinkomen is een radicale ingreep in de systematiek van de samenleving. Het is een structurele wijziging die sterk door zal werken in de arbeidsverhoudingen, de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van de economie, de sociale relaties en de ontwikkeling van de levenswijze.

*Een basisinkomen doorbreekt allereerst de directe koppeling tussen **prestatie en inkomen**. Het maakt de overgang tussen niet-werken en werken minder strikt waardoor werkloosheid een minder stigmatiserend effect zal hebben dan thans.*

De algemene verwachting is dat in het geval van een basisinkomen mensen tegen een lagere vergoeding werk zullen accepteren. Ze krijgen immers al een gedeeltelijk inkomen. Hierdoor wordt het mogelijk om het minimumloon af te schaffen en kunnen allerlei vormen van arbeid, die in het oude stelsel waren verdwenen vanwege de lage arbeidsproductiviteit, opnieuw in het arbeidsproces worden opgenomen. Het gaat dan vooral om laag geschoold werk, veelal met een onderhouds-, controle- of een zorg-karakter. Werk dat in voldoende mate aanwezig is, maar thans niet wordt verricht. Mensen zullen eerder bereid zijn om korter te gaan werken en meer op een flexibele basis in dienst worden genomen. Op die manier sluit een basisinkomen nauw aan bij de ontwikkelingen op het gebied van arbeid en economische bedrijfsvoering. Uitkeringsgerechtigden zitten in het huidige stelsel, zeker naar mate zij al langer werkloos zijn, thuis te wachten op een telefoontje van het arbeidsbureau of ondernemen illegaal activiteiten om iets extra te verdienen. Het basisinkomen maakt een eind aan deze dwang tot apathie of tot illegaliteit doordat een ieder vrij is om naast het basisinkomen zelf inkomsten te verwerven. Zo gesteld zal het de sociale en economische dynamiek inderdaad danig versterken.

Enigszins in tegenspraak met het voorgaande zullen we hier een beperkte keuze maken voor een specifieke vorm van het basisinkomen. Enerzijds is het zo dat

alleen door het begrip meer inhoud te geven het mogelijk wordt om de specifieke voor- en nadelen van invoering te bespreken, maar anderzijds is het niet de bedoeling dat dit een bespreking is van (of een pleidooi voor) één specifieke variant.

*Enkele veelgenoemde **voordelen** van invoering van een basisinkomen op een rij. Hierbij wordt uitgegaan van een gedeeltelijk basisinkomen van vijftig procent van het huidige minimumloon, zonder voorwaarden ten aanzien van arbeid, geen middelentoets, en geen armoedeval.*

a) participatie en burgerschap

Invoering van een basisinkomen maakt participatie van veel meer mensen mogelijk dan in het huidige stelsel het geval is. Het loslaten van de koppeling tussen prestatie en inkomen zorgt niet alleen in de sfeer van de arbeid voor meer mogelijkheden tot participatie (onder andere door het afschaffen van het minimumloon), maar ook in de andere maatschappelijke sectoren wordt het gemakkelijker en meer legitiem om deel te nemen aan de activiteiten. Een basisinkomen kan het staatsburgerschap versterken. Ook mensen zonder baan krijgen door het basisinkomen het gevoel volledig mee te tellen in het maatschappelijk verkeer. Tegenover het recht op het basisinkomen komt de zorg voor en de betrokkenheid bij de eigen gemeenschap te staan.

b) vereenvoudiging

Een basisinkomen betekent een substantiële vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel van sociale zekerheid. Doordat iedereen recht heeft op een basisinkomen is veel minder controle en toetsing nodig dan thans wordt uitgevoerd. Invoering van een basisinkomen houdt nog niet in dat alle andere uitkeringen overbodig worden. Voor gehandicapten, chronisch zieken, ouders met een zorgverplichting, mensen met psychische problemen en bejaarden zul je aparte regelingen moeten treffen (of een hoger basisinkomen moeten afspreken). Invoering van een basisinkomen zal vooral een einde maken aan de controlebureaucratie voor grote groepen uitkeringsafhankelijken, maar differentiatie – en dus controle – voor bijvoorbeeld de genoemde groepen blijft

noodzakelijk.

*De vereenvoudiging van het stelsel zal de **overzichtelijkheid** ten goede komen en daarmee de beheersbaarheid, bestuurbaarheid (voor de politiek) en leefbaarheid (voor de burgers) van het systeem bevorderen.*

c) sociale rechtvaardigheid en emancipatie

Door de invoering van een basisinkomen wordt de rigoureuze scheiding tussen betaald en onbetaald werk teniet gedaan. Werklozen hoeven zich niet meer beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt in formele zin en kunnen zich ook richten op nuttige, onbetaalde activiteiten of studie, als zij dat verkiezen.

De voorstanders van een basisinkomen beschouwen de huidige werkloosheid als een structureel verschijnsel. Zij menen dat de mensen die onvrijwillig aan de kant blijven staan, omdat er voor hen geen werk is, ook recht hebben op de verworvenheden van de nationale welvaart. Werklozen zijn buiten hun schuld inactief en de welvaart is per slot van rekening ook gebaseerd op de arbeid van onze voorouders, derhalve heeft iedereen recht op een deel van de nationale koek. De tot nog toe onbetaalde huishoudelijke arbeid wordt bij een basisinkomen ook beloond. Voor vrouwen kan dat een belangrijke winst zijn in termen van zelfstandigheid. Het partneronvriendelijke karakter van het huidige stelsel wordt hierdoor tevens opgeheven, want voor de toekenning van het basisinkomen is het arbeidsinkomen van de partner niet relevant. De scheiding tussen werknemers die geringe toegang hebben tot de werknemersverzekeringen omdat zij met flexibele arbeidscontracten werken en de werknemers met vaste arbeidscontracten en goede toegang tot de werknemersverzekeringen, verdwijnt grotendeels door de invoering van een basisinkomen.

d) sociale dynamiek en opheffen armoedeval

De armoedeval wordt opgeheven omdat een ieder het recht behoudt op een basisinkomen, ook als men extra inkomsten verwerft. Hierdoor worden veel uitkeringsgerechtigden verlost uit de omklemming van de uitkeringssituatie die tot

passiviteit en blijvende afhankelijkheid blijkt te leiden. Werklozen hoeven niet meer thuis te blijven zitten om zich beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt en te wachten op een telefoontje van het arbeidsbureau. Het verschil tussen werken en niet-werken zal minder groot worden en daarmee het isolement van de baanlozen. Het sociale leven zal veel meer gebaseerd zijn op flexibiliteit en vrije tijd. De voorstanders verwachten dat er een sterke impuls van het basisinkomen uit zal gaan op het vrijwilligerswerk en dat het ondernemen van eigen initiatieven zal worden vergemakkelijkt (zie (g)).

e) spreiding van werk

Van een basisinkomen kan ook een grotere spreiding van werk uitgaan. Het inkomen bestaat immers uit een vast deel (het basisinkomen) en een variabel deel (het arbeidsinkomen). Het besluit om minder te gaan werken heeft dan geringere gevolgen voor de achteruitgang in verdiensten dan in het huidige bestel.

Ook na invoering van een gedeeltelijk basisinkomen blijft het werken voor loon noodzakelijk om méér dan een (te) minimaal inkomen te verwerven. Hierdoor vindt dus *geen volledige ontkoppeling* plaats tussen arbeid en inkomen. Dat is tevens van belang omdat het hebben van werk ook een voorwaarde is waaronder invloed behouden wordt op de inrichting van de produktieprocessen. De onderhandelingspositie van de individuele werknemer wordt eerder vergroot door de invoering van een basisinkomen, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Men kan gemakkelijker van de ene baan in de andere stappen, tijd vrijmaken voor scholing, en vies en vervelend werk weigeren.

f) vergroten flexibiliteit

Bij de invoering van een basisinkomen kan het minimumloon worden afgeschaft. De loonvorming kan volledig worden overgelaten aan vraag- en aanbod-verhoudingen. De werking van de arbeidsmarkt kan daardoor ongestoorder verlopen en wordt daarmee flexibeler en dynamischer. Samen met de eerder geconstateerde verwachte toename aan deeltijdwerk en het wegnemen van de verschillen tussen de flexibele arbeidskrachten en de vaste arbeidskrachten, en het opheffen van het verschil tussen

zelfstandigen en niet-zelfstandigen (zie (d)) zal het economische leven in z'n geheel flexibeler en dynamischer worden.

g) economische dynamiek in de produktie- en marktstructuur

In het voorgaande hebben we kunnen zien dat de invoering van een basisinkomen tot een toename van de dynamiek op de arbeidsmarkt zal leiden. Hetzelfde geldt echter voor de produktie en marktstructuur. Het basisinkomen bevordert het ondernemerschap. Vooral voor het Midden- en Kleinbedrijf heeft invoering van een basisinkomen voordelige effecten. Ze kunnen in vier factoren worden ondergebracht:

- * compensatie van schaafeffecten, waardoor nieuwe en kleinschalige activiteiten meer kans krijgen;
- * afschaffing van een aantal elementen uit het huidige complexe stelsel van regelingen voor het midden- en kleinbedrijf;
- * stimulans voor zelfstandig ondernemerschap, doordat men bij het starten van een bedrijf of in tegenspoed kan terugvallen op het basisinkomen voor voorziening in het levensonderhoud. (Denk eens aan wat dat voor de noodlijdende boeren zou kunnen betekenen);
- * oplossing van het probleem van oneerlijke concurrentie van uitkeringsgerechtigden.

h) duurzaamheid

*Invoering van een basisinkomen kan op drie manieren bijdragen aan **een duurzame samenleving**: eerstens door de versoering die er mee gepaard kan gaan, ten tweede door het goedkoper worden van arbeid en arbeidsintensieve produktiewijzen en ten derde door de meestal in combinatie met een basisinkomen bepleite verbreding van de heffingsgrondslag².*

Een basisinkomen is niet voldoende om zelfstandig van te leven. Het is echter wel mogelijk om samen met anderen van een basisinkomen te leven door bepaalde kosten van levensonderhoud te delen. Het delen van woonruimte, huishoudingen en allerlei voorzieningen, zoals een wasmachine of een krant, heeft ontegenzeggelijk een milieusparend effect. Invoering van een

basisinkomen kan leiden tot andere sociale verbanden, die gunstig zijn voor de ontwikkeling van een duurzame samenleving. Invoering van een basisinkomen heeft tevens tot gevolg dat de lonen kunnen dalen.

Arbeidsintensieve produktiewijzen kunnen daardoor gemakkelijker concurreren met kapitaalsintensieve produktiewijzen. Over het algemeen zijn de eerstgenoemde produktiewijzen schoner dan de laatstgenoemde (denk maar eens aan de landbouw).

Indien de invoering van een basisinkomen gepaard zou gaan met een verbreding van de heffingsgrondslag voor de sociale zekerheid, dan kan daar een groot effect vanuit gaan op de ontwikkeling naar een duurzame samenleving. Bij verbreding kan gekozen worden uit verschillende mogelijkheden: heffingen op de toegevoegde waarde, op energiegebruik, op de produktie, etc. Indien men ook heffingen zou opleggen aan energieverbruik en milieuvervuilende activiteiten, wordt de heffingsgrondslag extra verbreed en wordt bovendien milieusparend gedrag bevorderd.

i) toename aan technologisch onderzoek R&D

Onderzoek naar nieuwe technologie is een zeer arbeidsintensief proces. Hierdoor is uitgebreid spur- en onderzoekswerk (R&D) eigenlijk alleen weggelegd voor de écht grote bedrijven, zoals Shell, Philips en Unilever. Door de invoering van een basisinkomen worden de arbeidskosten van alle werknemers verlaagd en zouden ook kleinere bedrijven activiteiten kunnen ontplooiën op het gebied van de R&D. Hiervan zou een impuls kunnen uitgaan op de algemene technologische ontwikkelingen.

3.4 Argumenten tegen invoering van een basisinkomen

Het invoeren van een basisinkomen is een zeer ingrijpende systeemverandering waarvan alle gevolgen niet in een keer kunnen worden overzien. Het ligt voor de hand dat de invoering dus ook met allerlei onbedoelde en ongewenste effecten en onbekende risico's gepaard zal gaan. Tegenstanders leggen veelal sterk de nadruk op de onzekerheid van de effecten en risico's, naast de problemen van financiering en de

eventuele gevolgen voor de arbeidsmoraal. We zullen bij de behandeling van de tegenargumenten overigens zien dat de voordelen van een basisinkomen gemakkelijk in hun tegendeel kunnen verkeren. Veel is daarbij afhankelijk van de gekozen systematiek en van de bestaande politieke, economische en sociale krachtsverhoudingen. Een aantal van deze vermoedelijke gevolgen zal hier kort worden weergegeven:

j) inactiviteit en demotivatie

Het loslaten van de koppeling tussen prestatie en inkomen kan leiden tot demotivering van (potentiële) werknemers. Jonge mensen kunnen worden ontmoedigd om een goede opleiding te volgen want zij weten zich toch al verzekerd van een inkomen. Tevens kan de intensiteit in het zoeken naar een legale betaalde baan volgens tegenstanders van het basisinkomen voor bepaalde groepen dramatisch afnemen. De verwachting is dat deze juist zal afnemen bij de mensen 'aan de onderkant' van de arbeidsmarkt en daar bevinden zich in de huidige situatie reeds veel werklozen. Werkgevers zullen hierdoor méér moeite, in plaats van minder, moeten doen dan thans om het vieze, vervelende, laag betaalde, maar toch ook noodzakelijke werk gedaan te krijgen. Overigens is dit effect afhankelijk van de hoogte van het basisinkomen – bij een relatief laag gedeeltelijk basisinkomen zal het zich niet of veel minder voordoen.

k) te kostbaar

Een basisinkomen voor iedereen is (veel) duurder dan het huidige stelsel van sociale zekerheid. De berekeningen verschillen nogal en zijn wederom afhankelijk van de voorgestelde hoogte van het basisinkomen, maar een vanuit sociale rechtvaardigheid aanvaardbaar basisinkomen zal meer kosten dan het huidige stelsel. Een verbreding van de heffingsgrondslag of een steiler belastingtarievenstelsel zijn dan noodzakelijk, maar dat kan weer grote consequenties hebben voor de nationale economische structuur en de concurrentiepositie van de nationale economie. De tegenstanders van een basisinkomen wijzen op deze risico's en verwerpen op grond daarvan het idee (vaak in combinatie met het argument dat een land een basisinkomen binnen de huidige economische verhoudingen niet op z'n eentje

in kan voeren.)

l) solidariteitsbeleving

In het huidige stelsel is in zekere zin nog een directe relatie tussen het betalen voor bepaalde voorzieningen en het gebruik maken ervan. Als werknemer betaal je premie voor een specifieke verzekering en de te genieten uitkering is gebaseerd op de hoogte van het loon en de betaalde premie. Voorts betaalt men premies voor de volksverzekeringen, die men te zijner tijd ook eens aan zal moeten spreken (denk maar eens aan de AOW). Bij een basisinkomen wordt deze directe relatie losgelaten. Men betaalt belastingen en uit deze belastingen en andere heffingen wordt een basisinkomen gefinancierd. Bovendien wordt in het geval van een hoog arbeidsinkomen het voordeel van een basisinkomen wegbelast door de steile belastingtarieven. Dit kan het animo onder de hoge inkomens voor een basisinkomen, waar men zelf niets aan heeft, flink doen afnemen.

m) te grote invloed van de staat

Een meestal onderbelicht gevolg van de invoering van een basisinkomen is de sterke uitbreiding van de invloed van de staat op het maatschappelijk verkeer. De voorstanders zien de overheid slechts als een neutrale uitvoerder, doch alleen al de huidige praktijk loochenstraft reeds deze onschuldige opvatting van de rol van de overheid. Op grond van economische motieven worden in het huidige stelsel ook grondrechten van burgers geschonden, zoals bijvoorbeeld in het geval van de rechtsbijstand. Een basisinkomen kan de bureaucratie van de uitvoeringsorganisaties verminderen, maar het kan de druk op de levenswijze onder een regie van staat en politiek opvoeren. In plaats van de door de voorstanders bepleite vergroting van de individuele vrijheid, kan een basisinkomen ook aanleiding geven tot een grotere invloed van de staat op het leven van individuen. Dit geldt in elk geval de bepaling van de hoogte van het basisinkomen, hetgeen een politieke beslissing is. Wat nu geldt voor groepen in de samenleving, zou dan in administratieve zin voor iedereen opgaan. Voorts wordt door de tegenstanders gewezen op de nog immer overblijvende noodzaak van controle en de begeleidende effecten van repressieve bureaucratie. Met name als de voorziene werkgelegenheids-

groei uitblijft, wordt de 'onvoorwaardelijke' staatsafhankelijkheid een heikel punt.

n) gevolgen voor de emancipatie

Tegenstanders van een basisinkomen zien niet de eerder genoemde voordelen voor vrouwen. Zij beschouwen het basisinkomen voor vrouwen veeleer als een afkoopsom, een huishoudloon, waardoor zij nog sterker aan huis gebonden zullen zijn dan in het oude gezinssysteem. Daar komt bij dat in het geval van een gedeeltelijk basisinkomen mensen, die op het minimum zijn aangewezen, wel haast verplicht worden om samen te gaan wonen. Alleen door met meerdere mensen een huishouden te delen, is het mogelijk om van een gedeeltelijk basisinkomen rond te kunnen komen. Dit is tegengesteld aan de huidige individualiseringstendens in de samenleving.

*o) machtsverhoudingen
werkgever/werknemer*

Het basisinkomen kan ook als een grote versneller gaan werken bij de toenemende flexibilisering van de arbeidsverhoudingen. Critici van het basisinkomen wijzen op de grotere en gemakkelijkere in- en uitwisselbaarheid van werknemers. Het vraagstuk van de arbeid en daarmee van de produktiewijze blijft door de invoering van een basisinkomen buiten schot. Vergelijkbaar aan het zojuist genoemde argument bij de emancipatie zien tegenstanders het basisinkomen als een afkoopsom voor de overbodig geworden werknemers die daarmee voorgoed van hun invloed op de inrichting van productieprocessen moeten afzien.

p) vereenvoudiging is slechts optisch

Hoewel een basisinkomen inderdaad tot een zekere mate van vereenvoudiging leidt, is het grootste effect hiervan slechts optisch, volgens de tegenstanders. In de praktijk blijven extra regelingen noodzakelijk. Voor specifieke groepen zoals chronisch zieken, bejaarden en geestelijk gehandicapten moeten uitzonderingsregels – en ook controle – worden gehandhaafd. De vraag is tevens wat men doet met objectgebonden inkomenssubsidies, zoals de huursubsidie.

q) internationale ontwikkelingen

Tenslotte wijzen veel tegenstanders op de

geringe nationale bewegingsvrijheid om een structuurverandering als het invoeren van een basisinkomen te ondernemen. Men zal de nationale economische structuur meer en meer moeten *aanpassen aan loon- en prijsverhoudingen elders in de wereld*. In dit perspectief zou de invoering van een basisinkomen op nationaal niveau gelijk staan met economische zelfmoord. Daarnaast kan de invoering van een basisinkomen grote gevolgen hebben voor de migratiebewegingen. Nederlanders met een basisinkomen zouden hun diensten in de grensgebieden kunnen gaan aanbieden omdat daar de lonen voor laag geschoold werk hoger komen te liggen dan in Nederland. Afhankelijk van de toekenningsregels kan invoering van een basisinkomen een sterk aanzuigend effect hebben op kandidaat-migranten.

3.5 Vragen naar de onbekende weg

Het is in deze notitie al eens eerder gezegd: de invoering van een basisinkomen is een belangrijke systeemverandering, waarvan lang niet alle gevolgen en effecten zijn te voorspellen. Voor politieke besluitvorming is dat een uitermate lastige tekortkoming. Voor de politieke discussie echter niet. In deze paragraaf zullen de vraagstukken worden geschetst waarlangs de discussie over de wenselijkheid van een basisinkomen en de vorm waarin het kan worden ingevoerd aan de orde komen¹⁰.

De meest voorname vraag is of de verzorgingsstaat 'oude stijl' nog te redden is en de moeite van het redden waard is.

De voorstanders van een basisinkomen veronderstellen dat het huidige stelsel niet geschikt is voor de toekomstige sociale en economische verhoudingen. Ook niet in afgeslankte vorm. Een nieuwe systematiek van inkomensverwerving, –verzekering en –verdeling is noodzakelijk om tegemoet te komen aan processen van individualisering, automatisering, flexibilisering, internationalisering en het bevorderen van een duurzame samenleving. Als het antwoord inderdaad negatief uitvalt

voor de verzorgingsstaat oude stijl – en de critici beschikken over sterke argumenten – dan zal de discussie over een nieuw systeem, waaronder dat van een basisinkomen, op gang moeten komen.

In deze discussie spelen de volgende vragen een voorname rol:

1. Wordt de machtsbasis van de lagere inkomensgroepen door de ontkoppeling van arbeid en inkomen ten gevolge van het basisinkomen inderdaad aangetast? Verliezen zij hun invloed op de inrichting en de werking van de samenleving door het basisinkomen? Of wordt hun machtsbasis juist verstevigd doordat zij makkelijker werk kunnen weigeren of arbeidstijd kunnen inruilen voor vrije tijd of een opleiding?

2. Zal een basisinkomen werkelijk tot vereenvoudiging en minder controle leiden of is dat meer 'wishful thinking' van de voorstanders dan gebaseerd op een reële inschatting?

3. Is het waar dat een algemeen basisinkomen toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt zal ontmoedigen? Of geeft het hen juist meer ruimte en meer middelen voor initiatieven?

4. Is invoering van een basisinkomen een onvermijdelijke stap in de aanpassing van het stelsel aan een geïndividualiseerde samenleving? Of is het niet veeleer zo dat een basisinkomen het individualiseringsproces zelf op gang houdt en bevordert? En is deze vorm van individualisering wel wenselijk, met andere woorden gaat het bij een basisinkomen werkelijk om zelfstandigheid of is het een nieuwe en misschien wel radicalere vorm van (staats)afhankelijkheid?

5. Is het waar dat met een basisinkomen mensen onvoldoende gemotiveerd zullen zijn om produktieve activiteiten te ondernemen? Of zal men, aangezien het om een gedeeltelijk basisinkomen gaat juist meer activiteiten ontplooien omdat de armoedeval verdwijnt, huidige obstakels worden opgeruimd, en verandering van activiteit minder risico's oplevert voor het inkomen?

6. Zal het basisinkomen leiden tot meer

dynamiek en innovatie in de bedrijven, zowel in de grote als in de kleine?

7. Is het waar dat het idee van een basisinkomen een teruggang betekent tot een ideologie van gelijkheid waar men zich juist aan ontworstelt, omdat het de economie frustreert? Of geeft het door verschaffing van een bodeminkomen een impuls aan een betere werking van de arbeidsmarkt, met meer differentiatie in beloning, die meer is afgestemd op prestaties en verhoudingen van vraag en aanbod?

8. Is het waar dat invoering van een basisinkomen met een gelijktijdige verandering van de heffingsgrondslag voor de financiering zal leiden tot een negatieve ontwikkeling voor de concurrentiepositie van de Nederlandse economie?

9. Is invoering van een basisinkomen in één land verantwoord? Is het überhaupt wel haalbaar? Zou men niet veel eerder in Europees verband naar een gezamenlijk gedeeld basisinkomen in alle EG-landen moeten streven?

10. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een basisinkomen voor de migratie-stromen?

4 MINDER ZORG OF EEN BASISINKOMEN?

Afsluitend en ter relativering van het voorgaande willen we nog enkele nuanceringen aanbrengen. Het gaat dan om drie aspecten, namelijk *het abrupte karakter van de invoering van een basisinkomen, de argumentatie omtrent de betaalbaarheid ervan en een nadere toelichting op de internationale context*. Uiteindelijk wordt zo iets als een voorlopige conclusie en een opdracht aan de partij geschetst.

4.1 Paden van geleidelijkheid

De bovenstaande redenering over een keuze tussen de verzorgingsstaat 'oude stijl' of een basisinkomen is enigszins misleidend. Misschien is de gang naar een sobere verzorgingsstaat¹¹ sowieso eerst noodzakelijk om een geleidelijke overgang naar een ander stelsel, zoals het basisinkomen mogelijk te maken. Zodra men de uitwassen van de verzorgingsstaat weer enigszins in de greep heeft, kan alvast begonnen worden met het verbreden van de heffingsgrondslag, bijvoorbeeld door middel van het instellen van een energieheffing en/of heffingen op de totale toegevoegde waarde. Vervolgens kunnen door de grotere financiële armslag geleidelijk elementen van het basisinkomen worden geïntroduceerd in het oude systeem. Hiervoor zijn al eerder voorstellen geformuleerd. Zo is het mogelijk om de leeftijdsgrens van de AOW te laten zakken naar 55 jaar. Dat hoeft niet op een algemeen verplichtende wijze te geschieden, zoals bij de AOW, waardoor deze mensen onmiddellijk worden uitgesloten van het arbeidsproces. Het is ook mogelijk om een zogenaamd contractueel basisinkomen aan te bieden.

Contractueel basisinkomen: mensen wordt de keuze gelaten tussen bijvoorbeeld een volledige bijstandsuitkering, waarbij extra inkomsten onmiddellijk gevolgen hebben voor de uitkering, of een basisinkomen waarbij men vrij wordt gelaten om extra inkomsten te verwerven. Op basis van een contract mogen de betrokkenen dan zelf kiezen.

Een voorbeeld van experimenteren met een basisinkomen doet zich thans voor met betrekking tot de inkomenssituatie van beginnende kunstenaars. In het verkiezingsprogramma van D66 wordt voorgesteld om pas afgestudeerde kunstenaars enige jaren te voorzien van een basisinkomen om hen in staat te stellen zich een plaats te verwerven binnen het establishment van de kunstwereld.

Een ander, weinig geslaagd te noemen experiment met een 'basisinkomenachtige' regeling is de *studiefinanciering*. Alle studenten kregen immers recht op een basisbeurs en werden in ruime mate vrijgelaten om daarboven op extra inkomsten te verwerven. Hier heeft de systematiek echter geleid tot uitwassen van bureaucratisch beheer, schending van de rechtspositie van studenten door de overheid bij bezuinigingen en een toenemend calculerend gedrag bij studenten. Van deze 'effecten' valt natuurlijk veel te leren. Overigens zou men ook kunnen overwegen om voor alle schoolverlaters een contractueel basisinkomen in te voeren, op dezelfde basis als hierboven voorgesteld voor de 55-plussers. Schoolverlaters hebben nog niet te maken met hoge vaste kosten, vinden vaak gemakkelijk hun weg op de arbeidsmarkt als flexibele arbeidskracht en zijn waarschijnlijk in staat om schommelingen in inkomen soepel op te vangen.

4.2 Betaalbaarheid

De vraag of een basisinkomen wel of niet betaalbaar is in deze vorm niet zo relevant voor de discussie, die toch vooral over verhoging van de participatie en de dynamiek gaat. In veel voorstellen wordt gestreefd naar een kostenneutrale invoering, maar in feite zegt dat alleen iets over het moment van invoering zelf. Over de ontwikkelingen daarna valt weinig concreets te zeggen. Iedereen weet dat invoering van een basisinkomen zulke grote economische, politieke en culturele gevolgen zal hebben dat het onmogelijk is om in een berekening de verschillende effecten en gevolgen in hun omvang mee te wegen. Geen enkel model kan letterlijk rekening houden met de gevolgen voor de dynamiek en de consequenties die dat weer heeft voor economie en samenleving. Daarom achten

wij de vraag of het betaalbaar is minder van belang dan de vraag hoe een basisinkomen kan worden gefinancierd.

De systematiek van de financiering is cruciaal: drukken de premies en belastingen op arbeid of op kapitaal, worden milieuvervuilende activiteiten extra belast, etc..

Overigens geldt dit niet alleen voor het basisinkomen, maar ook voor een herziene verzorgingsstaat 'oude stijl'.

4.3 Internationale context

Tegenstanders wijzen immer op de internationale context om hun afwijzing van een basisinkomen kracht bij te zetten. Daarmee gaan zij voorbij aan het feit dat ook in het buitenland veelvuldig over de introductie van een basisinkomen wordt gesproken. In landen als Engeland, de VS en Denemarken zijn concreet uitgewerkte voorstellen uitvoerig besproken.

De mate van interesse en de bespreekbaarheid van een basisinkomen blijkt vooral afhankelijk te zijn van de bestaande sociale zekerheidsstelsels in de betreffende landen. In globale zin kunnen vier groepen van landen worden onderscheiden¹²:

- * de landen met een relatief onderontwikkeld stelsel van sociale zekerheid (Spanje, Portugal). Hier vindt geen discussie over een basisinkomen plaats;

- * landen als Noorwegen en Zweden hebben door hun traditie op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en gerichtheid op betaalde arbeid ook weinig aandacht voor een basisinkomen;

- * landen met een sociaal zekerheidssysteem dat een sterk verzekeringskarakter heeft, zoals België en Frankrijk, kennen relatief geringe minimumvoorzieningen. Daar is de discussie nog jong en zijn de voorstellen voor een basisinkomen relatief weinig uitgewerkt;

- * landen met uitgebreide minimumregelingen, gefinancierd uit de algemene middelen, zoals Groot-Brittannië, Canada en Denemarken, kennen een uitgangssituatie die weinig van de concrete praktijk van een basisinkomen afstaat. Hier doen dan ook de meest

uitgewerkte voorstellen de ronde.

Niet alleen op nationaal niveau komen varianten van een basisinkomen aan de orde, ook in het Europees Parlement wordt veelvuldig over de mogelijkheid van een basisinkomen gesproken.

4.4 Tot slot

Een voorlopige conclusie kan zijn dat er verschillende voorstellen zijn voor de invoering van een basisinkomen. Met deze voorstellen zijn ook verschillende doelstellingen gemoeid: de één wil vooral de participatiegraad verhogen, de ander wil de economische dynamiek bevorderen, weer een ander wil het milieu sparen. De verschillen in doelstelling en uitwerking hebben echter ieder voor zich weer andere onbedoelde of onvoorziene effecten. Hoe moet men nu het idee van het basisinkomen beoordelen?

Geen enkele wetenschappelijke discipline of planbureau is in staat 'harde feiten' te produceren omtrent de invoering van een basisinkomen en dat maakt een pragmatisch, zakelijk besluit moeilijk.

De invoering van een basisinkomen is een soort van sociologisch experiment op nationaal (of misschien wel Europees) niveau. De inschatting van de gevolgen is altijd mede afhankelijk van het mensbeeld, de politieke idealen en de eigen normen en waarden.

In een discussie over een basisinkomen komen deze overtuigingen onvermijdelijk aan de orde. Dit betekent dat de discussie gemakkelijk vastloopt in een ideologische positiestrijd.

Om tot een pragmatische keuze voor een richting te komen, lijkt het alleen maar verstandig om te kiezen voor een pad van geleidelijkheid: het herscheppen van de sobere verzorgingsstaat (zie paragraaf 2.6) en geleidelijk elementen van het basisinkomen in te voeren, met inachtneming van de mogelijke nadelige gevolgen. Voor de beoordeling van deze gevolgen kan men terugvallen op de in de inleiding geschetste criteria van democratie, vrijheid, rechts-

statelijkheid en duurzaamheid. Een argument om voor deze geleidelijke weg te kiezen is bovendien gelegen in de constatering dat de voordelen van een basisinkomen gemakkelijk in hun tegendeel kunnen verkeren. Kennelijk is de maatvoering van groot belang en een geleidelijke invoering biedt de ruimte om deze gulden snede te kunnen vinden. Vooralsnog dient echter antwoord te worden gegeven op de vraag of het stelsel van sociale zekerheid zoals we dat nu kennen moreel, financieel en politiek houdbaar is. Een laatste waarschuwende opmerking is daarbij op z'n plaats. D66 heeft nu meer dan een decennium aan onderzoeken en discussies over sociale economie en sociale zekerheid achter de rug. Misschien wordt het tijd om conclusies te trekken, zeker als de veronderstellingen van deskundigen als Roebroek en Schuyt enige waarheid bevatten.

Indien politieke besluitvorming over hervorming van de verzorgingsstaat en herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid achterwege blijft, stevenen we – zonder dat we zelf onze koers of zelfs maar een richting hebben bepaald – regelrecht af op een ministelsel.

Het zou betekenen dat we het roer uit handen geven (in het geval van een ministelsel zelfs letterlijk, namelijk aan de particuliere verzekeraars) en één van de taken van een politieke partij is om dat tenminste op te merken, ter discussie te stellen en eventueel op te roepen tot bezinning.

Noten:

1. In Idee is in een hele reeks van artikelen aandacht besteed aan aspecten van de economische problematiek en sociale zekerheid. Bijvoorbeeld in het zesde nummer van 1993 en het derde nummer van 1994 werd door een keur van auteurs ingegaan op de problemen en hun mogelijke oplossingen (zie bijvoorbeeld Bert Bakker, Kees Schuyt, Hans Stenfert Kroese, Joop Roebroek, Christiaan de Vries en Jos Janssen).

2. In de discussies over betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen komt veelal het begrip 'heffingsgrondslag' voor. Dit slaat op de basis waarover de belastingen worden geheven. Traditioneel is dit arbeid, oftewel loon. De gedachtengang is dat in het productieproces waarde wordt toegevoegd aan een produkt door middel van arbeid. Na bewerking is het produkt meer waard dan in zijn ruwe vorm, voor bewerking. Hierdoor is het mogelijk om het produkt tegen een hogere prijs dan de grondstofprijs te verkopen. Uit deze inkomsten wordt het loon van de werknemer betaald en wat overblijft is de winst voor de werkgever. De belasting roomt de winst af door belasting te heffen op de toegevoegde waarde. De belasting belast indirect een deel van deze waarde door premies en belasting te heffen op de

arbeid van de werknemer. Dit noemen we loonheffingen.

Het is ook mogelijk om belasting te heffen op de totale toegevoegde waarde. In dat geval wordt niet slechts belasting geheven op het loon van de werknemer, maar op het volledige bedrag aan winst (loon+winst+afschrijvingen) van de werkgever. Dit laatste noemen we kapitaalheffingen. Deze kapitaalheffingen worden steeds vaker in discussies over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid genoemd. De toenemende populariteit van de kapitaalheffing staat in verband met de automatisering in bedrijven, waardoor er steeds meer winst wordt gemaakt (steeds meer waarde wordt toegevoegd) met steeds minder mensen. Als dit proces zich voortzet zullen de loonheffingen bij lange na niet meer voldoende opbrengen om de collectieve lasten van de overheid te kunnen dekken. Een systeem van kapitaalheffingen wordt dan onvermijdelijk.

3. Zie noot (1)

4. Uit: 'De ontzorging van de Nederlandse verzorgingsstaat', K. Schuyt, Idee, nr. 6, Den Haag SWB 1993, p. 16

5. 'De paradox van het sociale zekerheidsdebat', J. Roebroek, Idee 3, Den Haag SWB 1994

6. Deze classificatie is gebaseerd op een classificatie van prof. B. Nootboom in: 'Het gedeeltelijk basisinkomen', B. Nootboom en J.M. Dekkers, SMO-boek, Den Haag 1988.
Dit boek geeft overigens een voortreffelijk overzicht van de kansen voor en problemen bij de invoering van een basisinkomen.

7. Zie ook 'negatieve inkomsten-belasting', noot (8).

8. De werking van negatieve inkomstenbelasting is met een simpel voorbeeld inzichtelijk te maken. Stel dat men recht heeft op een basisinkomen van f6000,- bij een algemeen belastingtarief van 50%. Indien men geen inkomsten heeft, krijgt men van de belasting een bedrag van f6000,- uitgekeerd. Zodra men inkomsten heeft, wordt daarvan steeds 50% weggestreept tegen het basisinkomen. Dit betekent dat men bij een inkomen van f12.000,- geen basisinkomen meer ontvangt, omdat dit precies wegvalt tegen het bedrag dat men aan belasting dient te betalen. Bij een inkomen van boven de 12.000 gulden begint men dus pas feitelijk met belasting betalen.

9. Het punt van verbreding van de heffingsgrondslag is overigens niet alleen voorbehouden aan een basisinkomen, maar staat hier vermeld omdat het bijna altijd in combinatie met de invoering van een basisinkomen wordt genoemd. Van belang daarbij is dat bij verandering, c.q. verbreding, van de heffingsgrondslag werkloosheid niet langer ook onmiddellijk tot gevolg heeft dat het draagvlak voor de sociale voorzieningen afkalft. Nu is dat wel het geval en dit heeft onder meer geleid tot de vicieuze cirkel van hogere premies, hogere arbeidskosten, verhoging van de arbeidsproductiviteit en de enorme drang bij bedrijven om te besparen op arbeid. Voor een bespreking van het begrip heffingsgrondslag, zie noot (2).

10. Ook hier is gebruik gemaakt van het boekje van Nootboom en Dekkers (zie noot (2)) en wel van de agenda voor politieke discussie op p. 86.

11. Het begrip 'sobere verzorgingsstaat' verwijst naar de bespreking van het oude concept van de verzorgingsstaat in par. 2.6. .

12. Dit onderscheid is overgenomen uit: 'Basisinkomen. Alternatieve uitkering of nieuw paradigma?', J. Roebroek en E. Hogenboom, rapport voor de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, Ministerie van SZw, mei 1990