

Het onvoorwaardelijke basisinkomen is een doodlopende weg

De coronacrisis lijkt voor sommigen een goede gelegenheid om (opnieuw) te pleiten voor een universeel basisinkomen. Maar tegen dat idee zijn er veel bezwaren aan te voeren, waaronder de hoge kosten. Een onvoorwaardelijk basisinkomen voor iedereen boven de achttien jaar kost netto tussen een derde en de helft van de rijksbegroting, afhankelijk van de te maken keuzes.

IN HET KORT

- Een onvoorwaardelijk basisinkomen behandelt alle mensen strikt gelijk, ondanks ongelijke levenskansen en -situaties.
- Financiering van een basisinkomen vereist harde bezuinigingen, hoge marginale belastingtarieven en een lager sociaal minimum.
- Een basisinkomen heeft de klassieke nadelen van een *one-size-fits-all*-concept.

ALFRED KLEINKNECHT
Emeritus-hoogleraar
aan de Technische
Universiteit Delft en
gasthoogleraar in
Perugia en Osaka

Het royaal verstrekken van overlevingshulp aan bedrijven en zzp'ers tijdens de coronacrisis is voor sommigen aanleiding om weer de trom te roeren voor een onvoorwaardelijk basisinkomen: als we toch al bezig zijn met geld uitdelen, geef dan meteen *iedere* Nederlander boven de achttien jaar, arm of rijk, een basisinkomen, zonder enige voorwaarden, dus ook zonder vermogenstoets of sollicitatieplicht (Bregman, 2020; De Roo, 2020). En dat liefst niet alleen als tijdelijke noodmaatregel, maar permanent. Dit artikel somt een zevental bezwaren op tegen dit concept, en geeft ook een berekening van de kosten en financiering ervan.

Bezwaren

Ten eerste wordt bij een basisinkomen aan iedereen eenzelfde bedrag uitgekeerd, ondanks het feit dat mensen al vanaf hun geboorte ongelijke levenskansen en -situaties hebben. Het gelijk behandelen van ongelijke mensen kan men als onrechtvaardig ervaren. Het huidige socialezekerheidsstelsel heeft, ondanks allerlei tekortkomingen ervan, het voordeel dat schaarse publieke middelen geconcentreerd worden op het armere volksdeel, en dat daarbij ook nog enig maatwerk mogelijk is voor mensen met specifieke problemen.

Ten tweede zit er een inconsistentie in bijna alle pleidooien voor een basisinkomen. Enerzijds wordt er beklem-

toond dat mensen na invoering van een basisinkomen gewoon blijven werken, want werken heeft ook een immateriële waarde: men krijgt sociale contacten en erkenning; het is bepalend voor je identiteit. Anderzijds moet het basisinkomen de onderhandelingspositie van laagbetaalden op de arbeidsmarkt verbeteren, aangezien mensen dankzij het basisinkomen de optie hebben om slechte aanbiedingen te weigeren en zich uit de arbeidsmarkt terug te trekken. Het argument van een sterkere onderhandelingspositie naar de werkgever toe kan echter alleen werken indien een aanzienlijk aantal mensen zich relatief duurzaam uit de arbeidsmarkt terugtrekt, waardoor het arbeidsaanbod structureel verkrapt – en de bewering dat mensen gewoon blijven werken dus niet opgaat.

Overigens geldt het argument dat men zich dankzij een basisinkomen uit de arbeidsmarkt kan terugtrekken vooral voor lage inkomens. Hogere inkomens zullen hun banen niet zo gauw opgeven in ruil voor een basisinkomen, omdat dit niet in de buurt komt van wat zij nu verdienen (Jongen et al., 2015).

Ten derde werkt het huidige socialezekerheidsstelsel anticyclisch: bij dalende conjunctuur verstrekt de overheid meer uitkeringen en int minder belasting. Bij een basisinkomen is het de bedoeling dat er altijd eenzelfde bedrag wordt uitgekeerd, bij hoog- en bij laagconjunctuur, waardoor de automatische stabilisatoren verzwakken. De anticycliciteit van het socialezekerheidsstelsel gaat dus verloren.

Ten vierde wordt er bij cao-onderhandelingen in beginsel over *netto*-inkomens onderhandeld. Daarom zullen de werkgevers druk uitoefenen om het ontvangen basisinkomen op de nettolonen te korten. Het is dan een kwestie van marktverhoudingen of – en in welke mate – het de werkgevers lukt om van het basisinkomen mee te profiteren. Theoretisch zou men verwachten dat arbeidsmarkt-insiders met een sterke onderhandelingspositie het basisinkomen dan (grotendeels) voor zichzelf weten te behouden, terwijl de zwakke outsiders en flexwerkers hun basisinkomen bij de werkgever als loonsubsidie inleveren. Het basisinkomen kan dus de tweedeling tussen arbeidsmarkt insiders en -outsiders versterken.

De werkgevers worden dan dus gesubsidieerd uit de algemene belastingmiddelen, terwijl het nog maar de vraag is of ze dat nodig hebben. Er heeft immers in de afgelopen decennia al een substantiële herverdeling van nationaal inkomen van arbeid naar kapitaal plaatsgevonden, waar-

door bedrijven ruime winstmarges maken (Stockhammer, 2013; Colciago et al., 2020).

Ten vijfde leven in Nederland volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek circa 1,6 miljoen mensen die niet participeren, niet in opleiding zijn en ook niet solliciteren. Het gaat daarbij vooral om huismannen en -vrouwen. Hanteert men het uitkeringsbedrag voor alleenstaanden in 2019 (1.025 euro per maand) als norm voor een basisinkomen, dan zou alleen al aan deze groep ruim 19,7 miljard in 2019 zijn uitgekeerd, zonder dat deze erom gevraagd heeft. Zulk makkelijk uitkeren van geld versterkt de denkbeelden over spijzuchtige en ondoelmatige overheden, en is slecht voor de belastingmoraal.

Ten zesde valt op dat het basisinkomen zich vooral kan verheugen in de belangstelling onder aanhangers van een terugtrekkende overheid. Mensen met een grotere voorkeur voor private dan voor publieke goederen zien een kans om de overheid te laten afslanken in ruil voor invoering van een basisinkomen. Als iedereen een basisinkomen heeft, is de klassieke verzorgingsstaat overbodig (Werner en Goehler, 2010). Na invoering van een basisinkomen zouden, in het kader van bureaucratiebestrijding, instellingen als UWV, het Ministerie van Sociale Zaken of de gemeentelijke sociale diensten drastisch kunnen worden verkleind, zo niet geheel worden opgeheven. Voor het uitkeren van een basisinkomen is immers de Belastingdienst voldoende. Een nadeel van dit afslankingsproces is dat daarmee ook de ambtelijke expertise wordt afgeslankt. Daardoor is de overheid veel minder in staat om, in speciale (schrijnende) gevallen, maatwerkoplossingen aan te bieden.

Financiering

Ook is de financiering van een basisinkomen is geen triviaal probleem. Het basisinkomen brengt een drastische vereenvoudiging van de administratie met zich mee, maar de opbrengsten hiervan vallen in het niet bij de enorme kosten van een basisinkomen. Aanhangers van een basisinkomen hebben helaas de neiging om zich middels besparingen op bureaucratiekosten rijk te rekenen. De uitvoeringskosten van de sociale zekerheid liggen rond de drie miljard euro (Cebeon, 2010). Hierop kan er iets bespaard worden, maar dat schiet niet echt op.

Ter illustratie van de financiering zijn in tabel 1 de jaarlijkse bruto- en nettokosten van een onvoorwaardelijk basisinkomen in drie varianten berekend.

De sobere variant gaat ervan uit dat, in het jaar 2019, er aan iedere Nederlander boven de achttien jaar (inclusief AOW'ers) een basisinkomen uitgekeerd zou zijn ter grootte van een bijstandsuitkering voor alleenstaanden. In 2019 is dit 1.025 euro per maand, oftewel 12.300 euro per jaar (inclusief vakantiegeld). Bij deze variant gaan echter de AOW'ers erop achteruit, want de AOW-uitkering voor alleenstaanden bedraagt 1.198 euro per maand, in feite 14.375 euro per jaar (inclusief vakantiegeld). Ik bereken daarom ook een tweede variant ('AOW vanaf 18 jaar'). Omdat de AOW (zonder aanvullend pensioen) beslist geen vetpot is, bereken ik ook nog een ruimere variant: 1.400 euro per maand (16.800 euro per jaar).

Voor onderstaande ramingen claim ik geen hoge precisie: bedragen zijn afgerond in miljarden euro's en ze zijn

ook enigszins gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Berekeningen voor andere jaren kunnen dus licht afwijken. Tabel 1 geeft wel een goede indicatie van ordes van grootte.

Voor iedere variant worden eerst de brutokosten berekend door de zonet genoemde jaarbedragen voor het basisinkomen te vermenigvuldigen met (afgerond) 13,5 miljoen rechthebbende Nederlanders (iedereen boven de achttien jaar, inclusief AOW'ers). Van het verkregen brutobedrag worden er vervolgens diverse collectieve uitgaven afgetrokken (op basis van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken over 2019) die als gevolg van de introductie van een basisinkomen kunnen vervallen. Dit levert de nettobedragen op in de voorlaatste regel van de tabel.

De nettobedragen geven aan hoeveel geld de overheid *extra* zou moeten hebben om een basisinkomen te kunnen uitkeren. Deze bedragen zouden dan óf door belasting- en premieverhogingen moeten worden opgebracht, óf door bezuinigingen moeten worden vrijgespeeld, of door beide.

Overigens wijkt het nettobedrag van de sobere variant (98 miljard) gering af van een eerdere berekening van Kleinknecht et al. (2016), die op 107 miljard nettokosten uitkomen. De afwijking komt onder andere doordat in Kleinknecht et al. bedragen gebruikt zijn over het jaar 2016

Raming kosten van een onvoorwaardelijk basisinkomen in 2019 (in afgeronde miljard euro's) TABEL 1

	Sobere variant (1.025 euro per maand inclusief va- kantieged)	'AOW vanaf 18 jaar' (1.198 euro per maand inclusief vakantieged)	Genereuze variant 1.400 euro per maand
Bruto-kosten basisinkomen (in miljard euro)	166	194	227
Aftrek besparingen op uitgaven die door het basisinkomen kunnen vervallen: ¹			
AOW	40	40	40
ANW	0,5	0,5	0,5
Bijstand, TW en WSW	7	7	7
Deel minimum WW, ZW/WAZO, AO-wetten, Wajong	13	13	13
Re-integratie uitgaven en deel uitvoeringskosten	4	4	4
Kosten studiefinanciering	3	3	3
Totale besparingen door invoering basisinkomen ²	68 ³	68 ³	68 ³
Netto-kosten basisinkomen (bruto min besparingen)	98	126	159
Netto-uitgaven basisinkomen als percentage van de overheids- begroting (van 293,3 miljard in 2019)	33%	43%	54%

Noot: In de berekeningen is verondersteld dat de inkomensafhankelijke toeslagen (huur- en zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) behouden blijven.

¹ Alle cijfers zijn in afgeronde miljard euro's op basis van de begroting SZW 2019.

² Indien men ook alle bovenminimale uitkeringen zou schrappen, vallen (inclusief besparingen op uitvoeringskosten) de besparingen 6,5 miljard euro hoger uit. Daarnaast hebben de werkgevers nog voordelen omdat ze het loon niet meer gedurende twee jaar hoeven doorbetalen bij ziekte.

³ In een berekening van het Nibud (2019) komt dit bedrag iets hoger uit: 71 miljard. Dit komt onder meer omdat het Nibud veronderstelt dat de hele WW wordt afgeschaft, terwijl in bovenstaande ramingen alleen het beneden-minimale deel van de WW vervalt. Verder zijn er nog kleinere afwijkingen bij andere posten, zoals studiefinanciering (5,1 miljard bij het Nibud; 3 miljard volgens de begroting van het Ministerie van SZW).

| ESB

en de toen geldige bijstandsnorm.

Tabel 1 raamt de nettokosten van een basisinkomen vrij voorzichtig. Zo vallen de besparingen iets hoger uit (en dus de nettokosten iets lager), omdat verondersteld is dat re-integratie-uitgaven worden geschrapt, aangezien er na verstreking van een basisinkomen geen acute noodzaak meer gevoeld wordt om mensen spoedig aan werk te helpen. Verder is er géén rekening gehouden met de mogelijkheid dat, na verstreking van een basisinkomen, de participatie afneemt. Een lagere arbeidsparticipatie is vooral voor laagopgeleiden een realistische consequentie, met name voor laagopgeleide vrouwen (Jongen et al., 2015). Lagere belastinginkomsten door geringere participatie kunnen zonder meer in de miljarden lopen. In Kleinknecht et al. (2016) is dit bedrag op twaalf miljard euro gesteld. In tabel 1 is hiervoor geen bedrag opgenomen – de kosten kunnen dus hoger uitvallen.

Het is niet realistisch om te denken dat de Nederlandse belastingen zomaar met een derde tot de helft omhoog kunnen

Bezuinigen op publieke sector

Men moet zich realiseren dat verhoging van *alle* belastingen en premies met een derde tot ruim de helft zo goed als uitgesloten is. Dat is alleen al zo vanwege de internationale belastingconcurrentie. Dergelijke belastingverhogingen zouden goed uitpakken voor de omzet van belastingadviseurs die mensen met complexe constructies helpen om belastingen te vermijden. Bovendien is de *common sense* in de theorie van de openbare financiën dat hogere belastingen en premies de bereidheid om te werken verminderen, en ook meer zwart werk uitlokken (Musgrave en Musgrave, 1989).

Hier ligt een majeur probleem van een onvoorwaardelijk basisinkomen: de Nederlandse belastingen kunnen niet zomaar met een derde tot de helft omhoog. Het basisinkomen zou dus vooral ‘verdiend’ moeten worden met bezuinigingen op de publieke sector – en die zouden zonder meer draconisch moeten zijn, met als mogelijke consequentie dat dan diverse overheidsdiensten en -instellingen domweg niet meer goed functioneren.

Indien men toch heel graag een basisinkomen wil realiseren en de financiering onhaalbaar lijkt, zal men aan de onderhandelingstafel vermoedelijk zijn toevlucht zoeken bij een derde optie: verlaging van het basisinkomen naar bedragen beneden het huidige bijstandsniveau. Dit laatste is geen probleem voor mensen die bovenop het basisinkomen kunnen bijverdienen. Het hakt er wel in bij hen die vanwege fysieke of psychische handicaps niet kunnen werken, alsmede voor mensen ‘met een vlekje’ die op de arbeidsmarkt kansloos zijn.

Hier wreekt zich de *one-size-fits-all*-aanpak van een basisinkomen. Omdat het ook wordt betaald aan mensen die het niet nodig hebben, wordt het zodanig duur dat het maandelijks uit te keren bedrag lager moet, al gauw te laag voor hen die er echt van moeten leven. Er is dan een hoge

kans dat *one-size-fits-all* verwordt tot *one-size-fits-nobody*.

Tabel 1 maakt duidelijk: mochten er ooit serieuze stappen worden gezet richting een basisinkomen, dan zullen de budgettaire kaders hoe dan ook nopen tot pijnlijke keuzes.

Politieke implicaties

Het zou zomaar kunnen dat basisinkomen-aanhangers uit het linker politieke spectrum van een koude kermis thuiskomen. Want aan heel zware bezuinigingen op publieke voorzieningen valt niet te ontkomen. En om de rekening sluitend te krijgen, moet de norm voor het sociale minimum omlaag, waardoor mensen die niet kunnen bijverdienen tot diepe armoede veroordeeld zijn.

Met de invoering van een basisinkomen zouden wel twee klassiek rechtse idealen gerealiseerd kunnen worden. Ten eerste lage uitkeringen die mensen prikkelen om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden, met als extra complicatie dat sommige mensen daar kansloos zijn of in feite psychisch of fysiek niet eens in staat zijn om zich aan te bieden. Ten tweede, een zo ‘slank’ mogelijke overheid, met minimale capaciteiten om sturend of regulerend op te treden. Kortom, een overheid die zich minimaal met de maatschappij bemoeit, en zo veel mogelijk overlaat aan het particulier initiatief en aan ‘vrije’ markten.

Geen structurele oplossing zelfstandigen

Uiteraard is een basisinkomen een fijne basissubsidie voor kleine zelfstandigen die ternauwernood voldoende opdrachten weten te verwerven om rond te komen. Dit betekent echter, dat we falend ondernemerschap (of door marktomstandigheden afgedwongen pseudo-ondernemerschap) kunstmatig in leven houden middels subsidies. Zo bezien is een basisinkomen gewoon een slechte structuurpolitiek. De huidige coronacrisis laat zien dat we in het verleden, door middel van belastingprivileges voor zzp'ers, al heel veel ‘bedrijven’ gekweekt hebben die nauwelijks reserves op kunnen bouwen, en daarom bij een exogene schok onmiddellijk de hand moeten ophouden bij de overheid. Een basisinkomen kan dit probleem alleen maar verergeren, en is dus zeker geen structurele oplossing.

Literatuur

Bregman, R. (2020) *Is de tijd voor een gegarandeerd basisinkomen nu gekomen?* Artikel op decorrespondent.nl, 2 april.

Cebeon (2010) *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV*. Cebeon Eindrapport, 503010-004.

Colciago, A., D. Favoino en J. de Haan (2020) *Omzetconcentratie gaat gepaard met lagere arbeidsinkomensquote*. ESB, 21 april. Artikel te vinden op esb.nu.

Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker (2015) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. CPB Policy Brief, 2015/02.

Kleinknecht, A., J. Kok, B. Ligteringen, J. Schippers en A. van Egmond (2016) *Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?* *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), 360–376.

Musgrave, R.A. en P.B. Musgrave (1989) *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill.

Nibud (2019) *Inkomenseffecten van het basisinkomen 2.0*. Nibud Rapport in opdracht van Vereniging Basisinkomen.

Roo, A. de (2020) *Rutte moet nood-basisinkomen invoeren om als groot staatsman de boeken in te gaan*. *Trouw*, 6 april.

Stockhammer, E. (2013) *Why have wage shares fallen?* In: M. Lavoie en E. Stockhammer, *Wage-led growth*. Londen: Palgrave/Macmillan, p. 71–99.

Werner, G. en A. Goehler (2010) *1000€ für jeden. Freiheit. Gleichheit. Grund-einkommen*. Berlin: Econ.