

BELEIDSSAMENVATTING: HET BASISINKOMEN IN NEDERLAND TUSSEN FEIT EN FICTIE

18 December 2018

Een wetenschappelijk rapport mogelijk gemaakt door Instituut Gak

Project onder leiding van Prof. Dr. Ive Marx, Prof. Dr. Wim Van Lancker en Dr. Verbist, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

Met bijdragen van: Jonas Boone, Dr. Sarah Marchal, Prof. Dr. Ive Marx, Lien Van Cant, Prof. Dr. Wim Van Lancker en Dr. Gerlinde Verbist

Het volledige rapport is online beschikbaar op <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be> of <https://www.instituutgak.nl>

1. Waarom dit rapport?

Er wordt ontzettend veel gezegd en geschreven over het basisinkomen. Overal woedt het debat. In academische kringen en in maatschappelijke fora. Dat gaat deels over principes zoals vrijheid, rechtvaardigheid en emancipatie. Tegelijkertijd maken zowel voor- als tegenstanders allerlei feitelijke claims. Die staan vaak diametraal tegenover elkaar.

Volgens de enen zou een basisinkomen goed zijn voor de economie. Het zou mensen met frisse ideeën doen durven ondernemen. Tegenstanders vrezen dan weer negatieve effecten. Wie zou nog gaan werken? Wie zou nog de minder leuke baantjes willen doen? Voorstanders zijn er van overtuigd dat een gewaarborgd basisinkomen de sociale, politieke en mogelijk ecologische betrokkenheid zou vergroten. Tegenstanders zijn dan weer sceptisch over een te sterk geloof in het belang van geld als prikkel of randvoorwaarde voor mensen om goed te doen. Voorstanders zien het basisinkomen een uitweg bieden uit de impasse van 'hoge armoede ondanks hoge sociale uitgaven'. Tegenstanders beweren dat een basisinkomen véél inefficiënter is dan alle bestaande (goede) vormen van herverdeling. Enzovoort.

Mensen die schrijven of debatteren over het basisinkomen hebben vaak een heel uitgesproken opinie - ze zijn passioneel voor dan wel tegen.

Dit rapport is een poging tot enige wetenschappelijke systematiek, neutraliteit en diepgang. We proberen een **wetenschappelijk geïnformeerde speculatie te maken over de mogelijke uitkomsten van een basisinkomen in Nederland.**

En let wel, **we benaderen het basisinkomen in dit rapport niet als een denkoefening maar als een ernstig te nemen voorstel.** We hebben het ook over een écht basisinkomen, in de strikte zin van het woord. In het maatschappelijk debat wordt er wel eens los om gegaan met wat een basisinkomen juist is. Daarom beginnen we dit rapport met een conceptuele verheldering.

2. Wat is een basisinkomen?

Vier elementen zijn van belang: het *is universeel, onvoorwaardelijk, individueel, en het wordt uitbetaald in cash op regelmatige basis*. Dat wil zeggen dat het basisinkomen onafhankelijk is van de inkomenssituatie of van de arbeidsmarktdeelname, en er ook geen andere voorwaarden worden gesteld, zoals het zoeken naar werk. Deze op zich heldere uitgangspunten betekenen echter niet dat het a priori duidelijk is welke vorm een basisinkomen kan en zal aannemen. Er zijn immers linkse en rechtse varianten, met een hoog dan wel laag bedrag, ter aanvulling dan wel ter vervanging van de welvaartsstaat, om de welvaartsstaat effectiever te maken in de strijd tegen armoede dan wel de welvaartsstaat te 'ontvetten'. Bovendien bestaan er talloze afgeleiden van het basisinkomen, die een of meerdere van de vier kenmerken delen maar toch wezenlijk anders zijn. Bekende voorbeelden zijn de negatieve inkomstenbelastingen, of de voorstellen waarin mensen eenmalig een grote som geld krijgen (meestal bij het bereiken van een bepaalde leeftijd). Wie een serieus voorstel doet om het basisinkomen in te voeren, moet in de eerste plaats duidelijk zijn over welk basisinkomen het precies gaat. Want dat heeft bijzonder veel gevolgen voor de te verwachten effecten die we in dit rapport onder de loep nemen.

3. Waarvoor is het basisinkomen een oplossing?

In dit rapport besteden we ook aandacht aan de problemen waarvoor het basisinkomen een oplossing zou zijn. Debatten over het basisinkomen vertrekken immers vaak vanuit een aantal veronderstellingen over de toekomst van de arbeidsmarkt en de ongelijkheid. Zo is er de *hardnekkige notie dat werk verdwijnt*. Het is onbetwistbaar zo dat technologie - machines, robots, computers, artificiële intelligentie - veel jobs doet verdwijnen; dat is al honderden jaren het geval. Maar dat wil niet zeggen dat werk verdwijnt. Het aantal werkende mensen is in de voorbije decennia alleen maar toegenomen. Voorstanders van het basisinkomen beweren niettemin aan dat hier weldra een eind aan zal komen. *Niemand weet exact wat de toekomst brengt maar tot op heden blijven er bitter weinig feiten die een dergelijke speculatie enige vaste grond onder de voeten geven*. En dan is het natuurlijk maar zeer de vraag of een basisinkomen (in welke variant dan ook) een goede oplossing zou zijn voor een toekomst zonder werk voor de overgrote meerderheid van de mensen.

Ook de perceptie dat de baten van de economische groei alsmear minder de bevolking als geheel ten goede komen heeft weinig universele geldigheid. Er zijn zeker landen waar er een enorme scheefgroei is ontstaan. De Verenigde Staten is een extreem voorbeeld. Maar in *Nederland blijft de inkomensongelijkheid alles bij elkaar behoorlijk stabiel en laag* in vergelijking met andere rijke landen.

Maar armoede is en blijft een realiteit. Nederland doet het echter al beter dan de meeste rijke landen in de wereld. Hoe je armoede ook meet, op basis van inkomen dan wel consumptie of materiële deprivatie, Nederland doet het internationaal vergeleken erg goed. De uitkeringen behoren tot de meest adequate ter wereld. *De Nederlandse bijstand is zowat de enige ter wereld die, althans op papier, een adequate bescherming tegen armoede biedt*. De vraag is dan ook of een basisinkomen het op dat vlak beter doet dan het systeem vandaag.

Tegelijkertijd mogen we de *tekortkomingen en beperkingen van het huidige beleidsinstrumentarium* om mensen een basis inkomenszekerheid te verschaffen niet onder de mat

vegen. Er is zeker en vast een **probleem van ondergebruik van uitkeringen en diensten**. Het aanvragen en opnemen van bijstandsuitkeringen en andere selectieve uitkeringen gaat bij sommige mensen gepaard met **gevoelens van schaamte**, en velen vinden hun weg niet in de complexe wirwar van formulieren, bewijsstukken en inkomensstaten. Een basisinkomen zou alvast op het vlak van administratieve complexiteit en het vermijden van ondergebruik superieur zijn aan de huidige welvaartsstaat. Als het de selectieve tegemoetkomingen vervangt. Maar als ze naast of onder de bestaande regelingen wordt ingevoerd dan zullen de meeste mensen dat basisinkomen wel gemakkelijk kunnen opnemen, maar blijven de andere regelingen even complex en is de winst op het vlak administratieve complexiteit vanzelfsprekend verwaarloosbaar. En ook dat hangt samen met de vraag over welke variant van het basisinkomen het precies gaat, en hoe hoog het bedrag zal zijn. De vraag of het basisinkomen een goed idee is hangt dus sterk samen met de plaats die het zal innemen in de welvaartsstaat vandaag. En hoe het zich verhoudt tot de bestaande regelingen van de basisinkomensbescherming.

4. Wie zou winnen en verliezen als we vandaag een basisinkomen zouden invoeren?

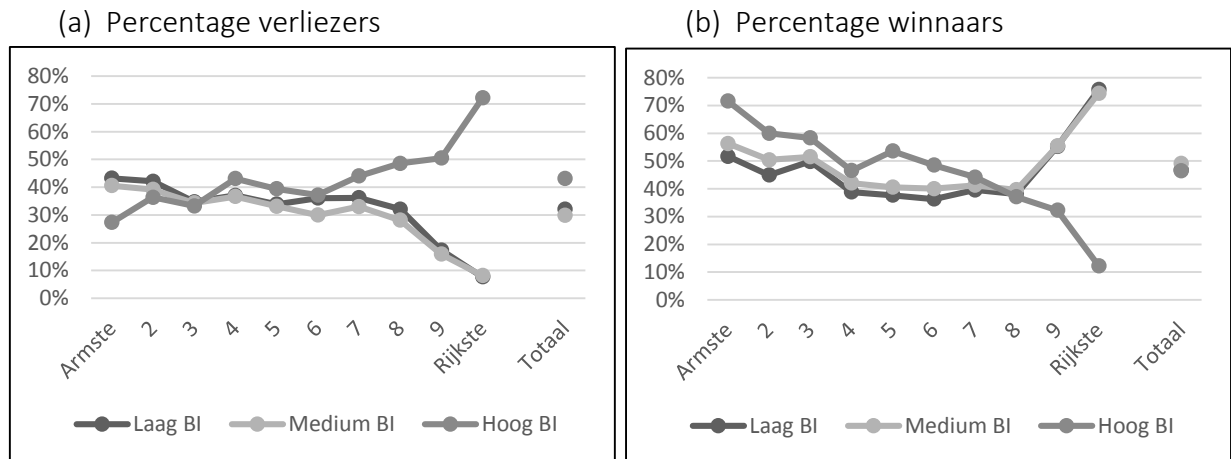
In dit rapport presenteren we daarom ook de **resultaten van de hypothetische invoering van een basisinkomen in de Nederlandse welvaartsstaat** zoals die vandaag bestaat.

We deden dit met een gesofisticeerd micro-simulatiemodel genaamd EUROMOD. Dit wordt een micro-simulatiemodel genoemd omdat het effecten van beleid meet op het niveau van individuen en gezinnen. Macro-modellen daarentegen, zoals bijvoorbeeld het Centraal Planbureau gebruikt, kijken naar uitkomsten op een hoger niveau. Het EUROMOD model is een model ontwikkeld door verschillende Europese wetenschappelijke partners en wordt gefinancierd door de Europese Commissie. Het bouwt op de belangrijkste bron van Europese data als het gaat over inkomens en levensomstandigheden, de EU-SILC. Voor Nederland bevat dit bestand representatieve inkomensgegevens voor meer dan 23.000 individuen in meer dan 9.800 huishoudens.

Dit laat toe de situatie te schatten daags na de invoering van **drie verschillende varianten** van een basisinkomen. We doen dus alsof het basisinkomen van vandaag op morgen wordt ingevoerd, en we kijken wat er met de inkomens van de mensen is gebeurd. Het **centraal (of medium) scenario kent een basisinkomen van €702 per maand** toe aan elke volwassene op arbeidsleeftijd. Dit stemt overeen met het bedrag dat een individu met partner uit de sociale bijstand ontvangt. Elk kind krijgt daarenboven een bedrag van €165 per maand. Om dit niveau van basisinkomen te financieren hebben we sociale uitkeringen en fiscale voordelen afgeschaft en het basisinkomen belastbaar gemaakt. Daarnaast hebben we ook een **laag basisinkomen gesimuleerd van €415 per maand** voor een volwassene op arbeidsleeftijd en €80 per kind. Deze bedragen stemmen overeen met het budget aan sociale en fiscale voordelen die vervangen worden door het basisinkomen. Tenslotte hebben we ook een scenario van **hoog basisinkomen** berekend, waarbij het bedrag voor een volwassene op arbeidsleeftijd werd vastgelegd op **€982** en voor een kind op €165. Dit bedrag voor de volwassenen komt overeen met het bedrag dat een alleenstaande van de sociale bijstand krijgt.

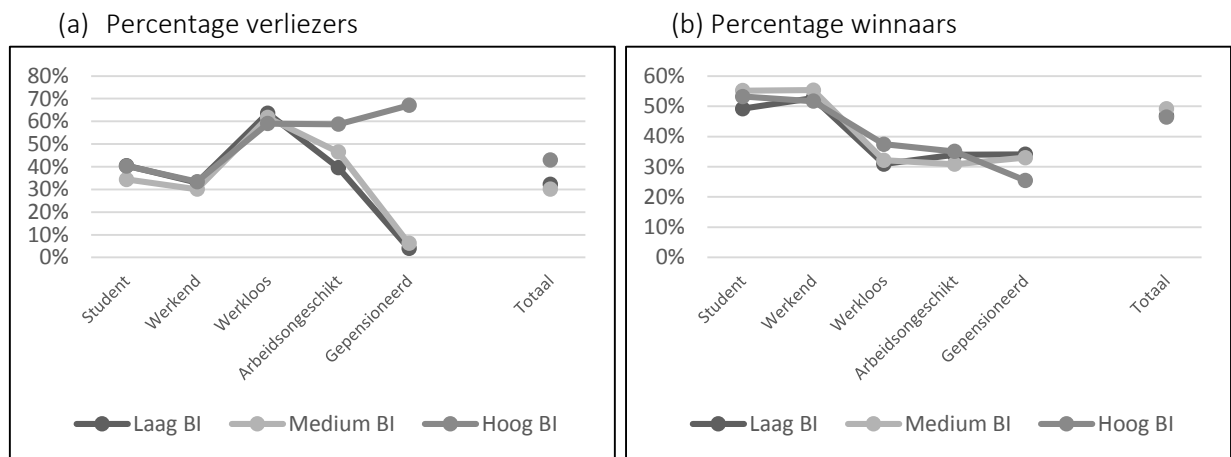
In alle drie scenario's zijn er zowel een groot aantal winnaars als een groot aantal verliezers. Maar wat absoluut cruciaal is: **de winnaars vinden we vooral bij de economisch sterkeren, zoals mensen die al werken of nog studeren. Werklozen en andere mensen die van een uitkering moeten rondkomen verliezen.**

Figuur 1: Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per equivalent inkomensdecil.



Noot: Winst en verlies in beschikbaar inkomen verwijst naar veranderingen van ten minste 1%.
Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

Figuur 2: Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen naar economische status.



Noten: (1) Winst en verlies in beschikbaar inkomen verwijst naar veranderingen van ten minste 1%. (2) Arbeidsongeschikt verwijst naar inactieven, zieken, arbeidsongeschikten.
Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

Het gevolg is verontrustend: **bij een laag en medium-hoog basisinkomen zullen meer mensen in armoede terecht komen dan er mensen aan armoede ontsnappen. Inkomensongelijkheid zal toenemen.** Met dezelfde uitgaven zou je dus aanmerkelijk minder realiseren op vlak van armoedebestrijding en ongelijkheidsreductie dan vandaag het geval is.

Enkel als je een basisinkomen zou invoeren op het niveau van de bijstand (zonder toeslagen) voor een alleenstaande - dat is dus al een behoorlijk fors bedrag van bijna 1000 euro - **zouden de armoede en ongelijkheid wat afnemen**, zij het maar heel beperkt in verhouding tot de magnitude van de ingreep. Een dergelijk hoog basisinkomen zou immers een sterke verhoging van de personenbelastingen en sociale bijdragen vereisen. Tenzij men uiteraard ergens een alternatieve financieringsbron zou vinden voor de tientallen extra miljarden die elk jaar nodig zouden zijn om een dergelijk hoog basisinkomen te financieren. **Globaal zou bij een gelijkblijvende belastingstructuur de**

belastingdruk met 24 procent stijgen in Nederland. Het hoogste marginaal tarief in de personenbelasting zou van 52 naar bijna 65 procent gaan.

Hoe je het ook draait of keert, het zal bijzonder moeilijk zo niet onmogelijk zijn om met een basisinkomen betere resultaten te boeken op het vlak van armoede en ongelijkheid voor hetzelfde budget.

5. Wat zouden de langere termijneffecten van een basisinkomen kunnen zijn?

Dit zijn natuurlijk slechts wat men noemt eerste-orde effecten. De effecten daags na de introductie bij wijze van spreken. Omdat een basisinkomen de architectuur van de welvaartsstaat ingrijpend zou veranderen, zullen er ook heel wat effecten optreden in de tweede orde, vooral dan op de arbeidsmarkt. ***Eén van de grootste bezwaren tegen het basisinkomen is dat het de werkprikkels zou wegnemen***, en dat mensen zouden stoppen met werken. Als dat waar is, zou dat het fundament waarop het basisinkomen rust onderuit halen. Want als mensen massaal stoppen met werken, hoe moet dat basisinkomen dan gefinancierd worden? Er is echter nog nergens in welvaartsstaten een basisinkomen op grote schaal ingevoerd waardoor we de potentiële effecten op de arbeidsmarkt dus niet rechtstreeks kunnen waarnemen. Om toch meer inzicht in deze belangrijke kwestie te krijgen en enigszins gefundeerde uitspraken te kunnen doen, gaan we in dit rapport na op welke manieren we de arbeidsmarktgevolgen van een basisinkomen kunnen inschatten. Daarvoor kijken we naar de arbeidsmarktreacties die volgden op hervormingen in bestaande uitkeringen die kenmerken met een basisinkomen delen, naar de arbeidsmarktgevolgen van experimenten met varianten van het basisinkomen, en naar de gedragsreacties die voorspeld worden door microsimulatiemodellen.

De resultaten vertonen een duidelijk patroon. Ten eerste, over het algemeen zijn de gedragseffecten op de arbeidsmarkt bescheiden. Dat is natuurlijk een subjectieve inschatting, maar het is alvast niet zo dat de literatuur reden geeft om van een ware aardverschuiving op de arbeidsmarkt uit te gaan. Maar, ten tweede, het is ook niet zo dat er géén effect te verwachten is. De verwachte arbeidsmarkteffecten zijn heterogeen, afhankelijk van de context waarin een basisinkomen wordt ingevoerd, vooral dan de vormgeving van de welvaartsstaat, de fiscaliteit, het design van bestaande uitkeringen, en de beschikbaarheid van jobs, vooral voor kortgeschoolden. Een ***algemene vaststelling is wel dat een basisinkomen voornamelijk tweede verdieners in een gezin ontmoedigt om (meer) te werken, en dat zijn voornamelijk vrouwen.*** Die effecten kunnen wel degelijk substantieel zijn. En uiteraard speelt de hoogte van het basisinkomen een belangrijke rol: hoe hoger, hoe sterker de effecten zullen zijn. Dat zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de ongelijkheid binnen huishoudens en dreigt de genderongelijkheid op de arbeidsmarkt en in het opnemen van zorgtaken verder te vergroten. En als het arbeidsaanbod met 'slechts' een aantal procentpunten zou dalen, dan heeft dat toch implicaties voor de financiering van het basisinkomen.

Het is waar dat de huidige uitkeringen om basisinkomenszekerheid te verzekeren niet optimaal zijn vanuit oogpunt van arbeidsprikkels. De huidige uitkeringen ontmoedigen vaak mensen om economisch zelfstandig te worden. Zeker mensen die van een bijstandsuitkering leven worden in de feite zwaar "belast" - een verdiende euro resulteert vaak in een verloren euro uitkering. Dat is niet enkel een economisch probleem maar ook een rechtvaardigheidsprobleem. Een basisinkomen zou de werkprikkels voor de laagste inkomens dan ook kunnen verhogen. Het is dus een afweging of het vergroten van de werkprikkels voor de ene groep belangrijker is dan het verlagen van de werkprikkels voor de andere. En is het basisinkomen, gegeven de verwachte eerste-orde effecten, dan de beste oplossing?

Hierbij is het **essentieel goed voor ogen te houden dat maar een klein deel van de bevolking met heel ernstige "afhankelijkheidsvallen" wordt geconfronteerd**. De werkloosheid in Nederland is minder dan 4 procent van de bevolking, waarvan zowat 30 procent langdurig is. Dat is minder dan anderhalf procent van de beroepsbevolking. Als percentage van het geheel van de bevolking (op actieve leeftijd) gaat het om een nog kleinere groep. Nu zullen sommigen terecht aanvoeren dat er in werkelijkheid meer werkloosheid is in Nederland, denk aan mensen die in reïntegratietrajecten zitten, arbeidsgehandicapten en mensen die parttime werken maar best meer uren zouden willen werken. Zelfs indien het niet over één maar over vijf procent van de beroepsbevolking zou gaan, dan is het geven van een basisinkomen aan de overige 95 procent een beleids optie die gelijk staat met het spreekwoordelijk hagelkanon gebruiken om een mug te doden.

6. Kortom, Nederland heeft meer te verliezen dan te winnen bij een basisinkomen

Ten eerste, **heel wat mensen in Nederland werken en hebben een behoorlijk inkomen zonder dat ze een bijkomende inkomenstransfer nodig hebben**. Instituties als het minimumloon en het wettelijk ondersteund collectief overleg zorgen daarvoor, zonder dat daar enige budgettaire kost tegenover staat. Als er al economische kosten zijn - bepaalde goederen en diensten zouden misschien wel goedkoper zijn als er geen minimumlonen of cao's bestonden - dan ervaart niemand die als problematisch. Voldoende hoge minimumlonen zorgen er ook voor dat werkgevers blijven investeren in productiviteitsverbeterende innovaties en in opleiding.

Ten tweede heeft **Nederland veel te verliezen omdat er al een behoorlijk goed functionerende welvaartsstaat** is. Het is waar dat er nog armoede is, maar we moeten wel goed beseffen dat zeker Nederland tot de best presterende landen in de wereld behoort. En er is ondertussen wel wat geëxperimenteerd wereldwijd met alternatieve strategieën voor armoedebestrijding. Er is nog geen alternatief gevonden dat daadwerkelijk superieure resultaten oplevert.

We hebben in dit rapport geen schattingen gemaakt van de **administratieve besparingen** die een basisinkomen zou kunnen realiseren maar het is goed het volgende voor ogen te houden. **In elk 'realistisch' scenario zal je nog heel wat (selectieve) uitkeringen en voorzieningen nodig hebben voor mensen met extra noden**, zij het op inkomensvlak of op een ander domein, zoals zorg of huisvesting. Bovendien zijn de administratieve kosten niet van dien aard dat er een basisinkomen mee gefinancierd kan worden. Voor Nederland bedragen de werkingskosten sociale bescherming ongeveer 11,2 miljard euro per jaar. Zelfs als je al die kosten zou kunnen schrappen (wat dus in geen enkel scenario realistisch is), dan nog moeten er zeer veel bijkomende middelen worden gevonden om een basisinkomen te financieren. En zelfs in een scenario waarbij een basisinkomen voorzien wordt dat hoog genoeg is om geen extra uitkeringen meer voor armoedebestrijding nodig te hebben, dan zal er nog steeds een **sterk uitgebouwd staatsapparaat nodig zijn om belastingen te heffen**. Kortom, dan zal de belastingdruk hoe dan ook behoorlijk veel hoger zijn dan vandaag, tenzij je drastisch op gezondheid, onderwijs, infrastructuur en dergelijke meer zou willen besparen.

Het is twijfelachtig dat daar veel politieke legitimiteit voor zou bestaan. Dat brengt ons tot slot tot de kwestie van de **maatschappelijke draagkracht voor het basisinkomen**. Het gaat dan vooral over de vraag van de potentiële maatschappelijke draagkracht, hoe ver ook nog in de toekomst.

Het lijkt duidelijk dat er op dit moment **geen politiek draagvlak** bestaat voor de invoering van een basisinkomen van enige betekenis in Nederland, alle interesse en debatten ten spijt. Geen van de grotere politieke partijen is vandaag voor een basisinkomen. In het beste geval is men experimenten genegen. Surveybevragingen onder de Nederlandse bevolking suggereren dan wel dat een

aanzienlijke minderheid van de Nederlanders het idee niet ongenegen is, het is maar de vraag of veel van die steun overeind blijft éénmaal men duidelijk beseft wat de gevolgen zouden zijn voor de persoonlijke financiën en de belastingdruk, dan wel de kwaliteit van de openbare diensten en infrastructuur.

Voorstanders van het basisinkomen beseffen dat de uitbouw van een maatschappelijk draagvlak voor een basisinkomen een "uphill battle" is. Ze hebben zeker gelijk als ze zeggen dat veel emancipatorische verworvenheden die we vandaag evident vinden werden bevochten over vele decennia, vaak vanuit de marges van wat ooit het mainstream denken was. Ze hebben ook globaal gelijk dat er veel steun is voor universele voorzieningen en uitkeringen éénmaal deze wortel hebben geschoten.

Sommigen pleiten in eerste instantie voor een **partieel basisinkomen** vanuit het geloof dat een dergelijk partieel basisinkomen, hoe laag en symbolisch ook, een vruchtbare grondlaag kan bieden voor een groeiend maatschappelijk vertrouwen en enthousiasme. Het is in deze context dat de simulatieresultaten in dit rapport, maar ook in publicaties van anderen zo relevant zijn. Want deze laten duidelijk zien dat de initiële effecten allerminst van een aard zijn om een groot en breed gedragen enthousiasme te genereren - er zijn veel verliezers. Het is niet uitgesloten dat de verdere ronde-effecten, die veel moeilijker te modelleren zijn, anders zouden zijn. Er zijn echter niet zo veel redenen om aan te nemen dat ze voordeliger zouden zijn voor grote delen van de bevolking. Integendeel.

Er zijn zeker goede redenen om systemen van sociale bescherming in rijke welvaartsstaten zoals Nederland te herdenken, vooral in functie van een betere bescherming voor de meest kwetsbaren. Maar is een basisinkomen een goed alternatief? Het blijft koffiedik kijken welke gevolgen de invoering van een substantieel basisinkomen op de langere termijn zou hebben. Als we echter een geïnformeerde inschatting mogen maken op basis van wat we weten over de werking van de welvaartsstaat, de legitimiteit van herverdeling, de impact op armoede en ongelijkheid, en de gevolgen op de arbeidsmarkt, dan is onze conclusie: **voor Nederland is het basisinkomen geen goed idee.**

Contactinformatie

Ive Marx:

- email: ive.marx@uantwerpen.be
- tel: + 32 476 693 329
- twitter: @IveMarx
- webpage: <https://www.uantwerpen.be/nl/personeel/ive-marx/>

Wim Van Lancker

- email: wim.vanlancker@kuleuven.ne
- tel: + 32 479 223 927
- twitter: @wvlancker
- webpage: <http://www.wimvanlancker.be>

Gerlinde Verbist

- email: gerlinde.verbist@uantwerpen.be
- tel: + 32 3 265 55 53
- webpage: <https://www.uantwerpen.be/nl/personeel/gerlinde-verbist/>