



FEIT EN FICTIE OMTRENT HET BASISINKOMEN IN NEDERLAND

Een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut Gak

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

Inhoud

FEIT EN FICTIE OMTRENT HET BASISINKOMEN IN NEDERLAND.....	1
1. INLEIDING	1
1.1. Waarover gaat dit rapport.....	1
1.2. Aanpak	2
1.3. Dankwoord.....	6
2. HET BASISINKOMEN IN VOGELVLUCHT	7
2.1. De Kuznetsgolf van het basisinkomen.....	7
2.2. Vele smaken en kleuren	9
2.3. Linkse en rechtse varianten.....	13
3. GEEN WERK, GEEN GELD, GEEN TOEKOMST?.....	15
3.1. Er zal binnenkort geen werk meer zijn voor iedereen	16
3.2. Er zal alleen nog maar flutwerk zijn	21
3.3. Enkel de rijken profiteren nog van de economische groei	24
4. WAAR STAAN WE MET DE BASISBESCHERMING IN EUROPA	28
4.1. Wat heeft iemand minimaal nodig?.....	28
4.2. Hoe garanderen welvaartstaten een minimum?	31
4.2.1. Herverdelingslogica's.....	31
4.2.2. Het groeiende belang van de residuele bijstand	32
4.3. Basisbescherming nu: Bijstandsuitkeringen voor personen op actieve leeftijd	34
4.3.1. Adequaatheid.....	34
4.3.2. Toekenningsvoorwaarden	38
4.3.3. Activering.....	41
4.4. Effectiviteit van de basisbescherming.....	46
5. GEDRAGSEFFECTEN VAN HET BASISINKOMEN.....	50
5.1. Gedragseffecten op de arbeidsmarkt: een benchmark.....	53
5.2. Wat leren de experimenten met varianten van het basisinkomen?	55
5.3. Wat leren microsimulatie studies?	60
5.4. Wat leren bestaande beleidsinstrumenten over gedragseffecten op de arbeidsmarkt?	64
5.5. En wat met andere gedragseffecten?	67
6. BASISINKOMEN ALS ANTWOORD OP NON-TAKE-UP EN ADMINISTRATIEVE COMPLEXITEIT?	69
6.1. Inleiding.....	69
6.2. Non-take-up: een onderschat probleem.....	70
6.2.1. Begripsafbakening	70
6.2.2. De reikwijdte van het probleem.....	71

6.2.3.	De gevolgen van NTU	72
6.2.4.	Determinanten van NTU	74
6.3.	Het basisinkomen als antwoord?.....	77
6.4.	Naar de realiteit: universeel versus selectief.....	79
6.4.1.	Bereiken van lage inkomens	79
6.4.2.	Het terugdringen van administratieve complexiteit.....	85
6.5.	Conclusie en discussie	91
7.	DE POLITIEKE HAALBAARHEID VAN EEN BASISINKOMEN	94
7.1.	Inleiding.....	94
7.2.	Selectiviteit versus universaliteit	96
7.2.1.	De paradox van de herverdeling	96
7.2.2.	De paradox herbekeken.....	97
7.3.	Attitudes ten aanzien van herverdeling	99
7.3.1.	‘Deservingness’ aspect en de notie van wederkerigheid	99
7.3.2.	(Individuele) preferenties met betrekking tot herverdeling.....	101
7.4.	Politieke beleidsontwikkelingen en institutionele beperkingen	103
7.4.1.	Sociale investeringen of sociale bescherming?	103
7.5.	Pad afhankelijkheid en institutionele beperkingen.....	106
7.5.1.	Pad afhankelijkheid en positieve feedback effecten	107
7.5.2.	Politieke kwetsbaarheden en institutionele beperkingen.....	109
8.	DE INTRODUCTIE VAN EEN BASISINKOMEN IN NEDERLAND: WAT ALS? EEN STUDIE NAAR DE FISCAL EN (HER)VERDELENDE EFFECTEN AAN DE HAND VAN MICROSIMULATIE	113
8.1.	Inleiding.....	113
8.2.	Een basisinkomen in Nederland: eerdere studies.....	114
8.3.	Basisinkomen en microsimulatie: de studie van Browne & Immervoll	115
8.4.	Data en microsimulatie model.....	117
8.5.	Het huidige systeem van sociale uitkeringen en fiscale voordelen	118
8.5.1.	De sociale uitkeringen	119
8.5.2.	De fiscale voordelen	120
8.5.3.	Budget van de sociale uitkeringen en fiscale voordelen	124
8.5.4.	Decielverdeling van de sociale uitkeringen en fiscale voordelen	125
8.6.	Hypothetisch basisinkomen scenario.....	128
8.7.	Resultaten	131
8.7.1.	Winnaars en verliezers	131
8.7.2.	Componenten van de basisinkomen hervorming.....	134

8.7.3.	Impact op armoede en ongelijkheid.....	136
8.8.	Conclusie	138
9.	GLOBALE CONCLUSIE.....	140
10.	BIBLIOGRAFIE	147
11.	APPENDIX.....	167

Lijst met figuren

Figuur 1.	Aantal bijstandsgerechtigden/bijstandsuitkeringen in BE en NL	34
Figuur 2.	Netto beschikbaar inkomen aan een bijstandsuitkering als % van de EU armoedelijn, juni 2017	36
Figuur 3.	Netto beschikbaar bijstandsinkomen incl. huursubsidie en excl. huur in de EU lidstaten tov de nationale EU armoedelijn, 2015, verschillende typegezinnen	37
Figuur 4.	Netto beschikbaar inkomen aan bijstand relatief tot netto inkomen bij minimumloon	44
Figuur 5.	Percentage van de bevolking jonger dan 65 jaar met een inkomen lager dan 60% EU risico-op-armoedelijn, 2016.....	48
Figuur 6:	Uitkeringsuitgaven per capita & niveaus van gegarandeerd minimuminkomen (GMI).	116
Figuur 7:	Transfer van bestaande uitkeringen aan individuen op arbeidsleeftijd in lage en hoge inkomensgroepen, 2013 of meest recente gegevens beschikbaar.	118
Figuur 8:	Aandeel ontvangers van sociale uitkeringen per equivalent inkomensdeciel.	125
Figuur 9:	Gemiddelde sociale uitkeringen, per ontvanger.....	126
Figuur 10:	Aandeel ontvangers fiscale voordelen.	127
Figuur 11:	Gemiddelde fiscale voordelen voor wie een voordeel ontvangt.	127
Figuur 12:	Winnaars en verliezers uitgedrukt als % van bevolking op arbeidsleeftijd ¹	131
Figuur 13:	Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per equivalent inkomensdeciel.	132
Figuur 14:	Gemiddelde winst en verlies per inkomensgroep (in euro per jaar).	133
Figuur 15:	Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per leeftijdsgroep.	133
Figuur 16:	Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per economische status.	134
Figuur 17:	Componenten van een budgetneutraal basisinkomen (hoog scenario van €982 per maand) als % van beschikbaar inkomen in de baseline.....	135

Lijst met tabellen

Tabel 1. Wat heeft iemand minimaal nodig volgens verschillende armoede definities, 2015, België en Nederland	30
Tabel 2. Armoedepercentages in NL en BE, verschillende maatstaven en subgroepen (2016, inkomens 2015)	47
Tabel 3. Armoedecijfers voor en na sociale uitkeringen	49
Tabel 4. Overzicht van studies over gedragseffecten	52
Tabel 5: Schematisch overzicht van de gesimuleerde sociale uitkeringen in Nederland (2017).	122
Tabel 6: Budget van de sociale uitkeringen en fiscale voordelen in Nederland (2017).	124
Tabel 7: Overzicht van de verschillende basisinkomen scenario's.	128
Tabel 8: Overzicht van de verschillende stappen om budgetneutraliteit te bereiken.	130
Tabel 9: Armoedepercentages onder verschillende hoogtes van basisinkomen.	137
Tabel 10: transitiematrix van armoedepercentages.	138
A.1. Overzicht armoede- en ongelijkheidsindicatoren tussen baseline en verschillende niveaus van basisinkomen.....	167
A.2. Transitiematrix van inkomensdoelen onder het 'Medium BI' scenario.	168

1. INLEIDING

1.1. Waarover gaat dit rapport

Er wordt heel wat gezegd en geschreven over het basisinkomen, in Nederland en elders in de wereld. Zowel in academische kringen als in diverse maatschappelijke fora woedt het debat. Dat gaat deels over principes. Tegelijkertijd en misschien wel vooral wordt het geanimeerd door de feitelijke claims die zowel voor- als tegenstanders van het basisinkomen maken. Die staan vaak diametraal tegenover elkaar.

Volgens de enen zou een basisinkomen een katalysator zijn voor economische groei. Het zou de ondernemingszin vergroten. Mensen zullen innovatief en creatief zijn omdat ze basisinkomenszekerheid hebben. Tegenstanders vrezen dan weer sterk negatieve effecten. Wie zou nog gaan werken? Wie zou nog de minder leuke baantjes willen doen? Je zou ook de meest getalenteerde, de meest hardwerkende mensen hoog moeten belasten om een behoorlijk basisinkomen te kunnen financieren.

De claims voor en tegen beperken zich niet tot de economische effecten. Voorstanders zijn ervan overtuigd dat een gewaarborgd basisinkomen mensen zal aanzetten tot meer vrijwilligerswerk en dat het sociale, politieke en ecologische betrokkenheid zal vergroten. Tegenstanders zijn sceptisch over een dergelijk voluntaristisch mensbeeld en een te sterk geloof in het belang van geld als stimulus of randvoorwaarde voor menselijk gedrag. 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. Dat geldt opvallend genoeg evengoed voor een belangrijk deel van de wetenschappelijke literatuur over het basisinkomen. De grote beperking op dit moment is bijgevolg het gebrek aan neutraliteit en kritische reflectie, of het nu gaat over de veronderstelde theoretische mechanismen of over de vaststellingen van experimenteel dan wel ander empirisch onderzoek over het basisinkomen of varianten daarvan.

De toegevoegde waarde van dit rapport ligt in de betrachting tot enige wetenschappelijke systematiek, neutraliteit en diepgang. We beogen met dit rapport de wetenschappelijke publicaties die relevant zijn voor het denken over het basisinkomen op een systematische wijze samen te brengen, te lezen, te interpreteren en kritisch te evalueren.

Concreet heeft het onderzoeksproject als doel om feit van fictie te onderscheiden in debatten over het basisinkomen. We proberen op een gefundeerde wijze na te denken wat de effecten

zouden kunnen zijn van de invoering van een basisinkomen in Nederland en vergelijkbare landen.

In dit rapport laten we de gesofisticeerde rechtvaardigheidsoverwegingen aan anderen (cfr het essay van Ingrid Robeyns dat bij dit rapport hoort). Het opzet van dit rapport is om empirisch onderbouwde uitspraken te doen over de mogelijke effecten van een substantieel basisinkomen. De *mogelijke* effecten, omdat een basisinkomen zoals dat het voorwerp is van debat (nog) nergens ter wereld bestaat. We kunnen die mogelijke effecten overigens maar zinvol duiden indien we meteen ook nadenken over alternatieve routes naar hetzelfde doel: bijvoorbeeld een aanpassing van bestaande systemen (bijstandsuitkeringen, sociale zekerheidsuitkeringen, minimumlonen, belastingkredieten etc.), alsook alternatieve systemen die geen basisinkomen zijn, zoals negatieve inkomstenbelastingen (in casu de Earned Income Tax credit, of Universal Credit achtige systemen).

We zullen het basisinkomen in dit rapport niet als een denkoefening benaderen, maar als een ernstig te nemen alternatief voor de huidige systemen van minimuminkomensverzekering. Dat wil zeggen dat we helder in kaart brengen wat de situatie vandaag is (in Nederland, België en de rest van de rijke wereld), wat de gepercipieerde en reële tekortkomingen en - vooral - limieten zijn van de huidige systemen.

We proberen, kortom, een empirisch en wetenschappelijk geïnformeerde speculatie te maken over de mogelijke uitkomsten van een basisinkomen, met inbegrip van een aantal varianten van het basisinkomen.

1.2. Aanpak

Een rapport als dit zou je op verschillende manieren kunnen aanpakken. Eén mogelijke benadering is om naar de zogenaamde basisinkomen-experimenten te kijken. Maar die zijn zeer beperkt in de rijke wereld, hebben allerlei beperkingen (ze zijn in tijd beperkt, ze hebben betrekking op geïsoleerde individuen, groepen of gemeenschappen, simuleren enkel uitkeringseffect en niet financieringseffect). De meer talrijke experimenten elders in de wereld, vooral in de ontwikkelende wereld, zijn dan weer van beperkte relevantie voor de rijke wereld.

Men zou kunnen proberen enkele conclusies te trekken uit quasi-experimenten. Zo heeft één onderzoek in België gekeken naar de winnaars van win-for-life, een lotto formule waarbij de winnaars geen groot bedrag in één keer krijgen maar wel een bepaald bedrag per maand voor de rest van hun leven (Marx & Peeters, 2008). Dat is een behoorlijk hoog bedrag, hoger dan de meeste basisinkomenvoorstellen. Maar in een dergelijk opzet kijken we louter naar het gedrag van bepaalde individuen die een "basisinkomen" krijgen in een context waarin anderen dat niet krijgen. Je mag er vanuit gaan dat de gemeenschaps-effecten mogelijk wel belangrijk zijn. Mensen zullen bijvoorbeeld maar meer ondernemend kunnen zijn met een

basisinkomen indien anderen met wie ze als ondernemer in zee zouden willen gaan ook dat basisinkomen hebben. Mensen zullen misschien maar meer vrijwilligerswerk doen als anderen ook die "financiële luxe" hebben. En natuurlijk zeggen dergelijke quasi-effecten helemaal niets over de grotere effecten van een basisinkomen op de arbeidsmarkt, de lonen en het economisch bestel.

Om dezelfde reden is het Finse experiment dat momenteel loopt van beperkte waarde. Het gaat om een steekproef van geografisch verspreide werklozen die een deel van hun uitkering mogen houden. Dat is ten eerste een erg selecte groep - niet elke Fin heeft evenveel kans werkloos te worden. Lager geschoolden en mensen met minder arbeidsvaardigheden zijn oververtegenwoordigd. Verder gaat het opnieuw om geïsoleerde individuen, die bovendien weten dat dit experiment tijdelijk is en dat ze daarna weer aan de slag moeten in "de echte wereld". Het bedrag is ook niet erg hoog - 560 euro, oftewel een kwart van het mediaan beschikbaar inkomen voor een alleenstaande.

De Nederlandse bijstandsexperimenten worden ook op de voet gevolgd door voor- en tegenstanders. Maar ook hier gelden dezelfde kanttekeningen. Het betreft een zeer selecte groep van mensen die in de bijstand zitten. De inkomenstoets gaat nog steeds op en het experiment betreft enkel de relaxatie (of verstrenging) van een aantal voorwaarden en gedragsregels. Dat zegt weinig over een 'echt' basisinkomen voor iedereen.

Experimenten waarbij een bepaalde gemeenschap een "echt" basisinkomen krijgt zouden veel informatiever zijn. Helaas is er eigenlijk nog geen enkel écht basisinkomen-experiment geweest die naam waardig, zeker niet in de rijke wereld. In de Verenigde Staten en in Canada werden in de jaren 60 en 70 enkele vrij grootschalige experimenten gedaan. Maar het ging hier niet om echte basisinkomens, veeleer om negatieve inkomstenbelastingen. Het is een essentieel kenmerk van een basisinkomen dat het een cash bedrag is dat aan iedereen (of toch elke volwassene) wordt gegeven, onafhankelijk van de andere inkomsten of middelen van bestaan van die iemand zou kunnen hebben. Het waren ook experimenten in gemeenschappen die deel bleven van een breder economisch bestel dat volgens de oude principes verder functioneerde. De gemeenschappen moesten dus helemaal niet zelf bedruipend functioneren. In een reële economie moet een basisinkomen natuurlijk door diezelfde entiteit gefinancierd worden. Verder mag je ook aannemen dat een basisinkomen grote effecten heeft op bijvoorbeeld de lonen. Aan de ene kant zijn mensen misschien bereid laagbetaald werk aan te nemen omdat ze toch al een basisinkomen hebben. Aan de andere kant zijn ze misschien niet meer bereid om minder leuke baantjes op te nemen. Men kan zich voorstellen dat in een land met een aanzienlijk basisinkomen minimumlonen niet langer wenselijk worden geacht. Zeker de langere termijn effecten op de loonvorming zijn dus moeilijk vast te stellen met lokale experimenten, zeker indien de nationale regels met betrekking tot de lonen en de regulering van de arbeidsmarkt onverminderd blijven gelden. Maar deze opheffen omwille van experimentele redenen is juridisch uiteraard niet erg realistisch.

Een andere, volgens ons meer relevante, benadering is om het basisinkomen te plaatsen binnen het veel omvangrijker, vaak veel gesofisticeerder en relevanter onderzoek naar bestaande uitkeringen in rijke landen die zich ver dan wel relatief nabij tot een basisinkomen verhouden - gaande dus van erg selectieve, conditionele uitkeringen zoals de bijstand tot uitkeringen die veel minder selectief en conditioneel zijn. Deze benadering laat ons toe aan te sluiten bij de "grote" en zeer rijke onderzoeklijnen binnen de wetenschappelijke literatuur, voornamelijk met betrekking tot sociale uitkeringen en belastingen. Over effecten van meer selectieve en gangbare vormen van minimuminkomensbescherming is heel wat geweten.

De wetenschappelijke literatuur over bestaande uitkeringen is temeer relevant omdat de experimenten in Westerse landen precies gaan over het minder conditioneel maken van precies dergelijke uitkeringen, zoals bijstand of werkloosheid. Als er een basisinkomen komt in enigerlei vorm dan zal het vermoedelijk zijn door een graduele mutatie van bestaande uitkeringen, door deze minder selectief dan wel minder conditioneel te maken.

We zullen bijzondere aandacht hebben voor vier uitkomsten. Ten eerste op de prikkels om te werken, dan wel om te sparen of te investeren. Voorstanders van basisinkomen argumenteren dat de huidige overwegend selectieve systemen van inkomensondersteuning mensen ontmoedigen om economisch zelfredzaam te worden. Iemand met een inkomensgetoetste minimumuitkering verliest in principe een euro voor elke euro verdiend inkomen. Dat is soms effectief het geval in bijstandssystemen, hoewel mensen vaak wel wat mogen bijverdienen voor een bepaalde periode. Hoe dan ook, arme mensen zijn vaak in de feite de hoogst belaste mensen, terwijl ze elke extra euro goed kunnen gebruiken. Een basisinkomen zou de situatie voor veel mensen in armoede radicaal kunnen veranderen. Met een basisinkomen (of andere universele uitkeringen) mag je immers alles wat je verdient houden. Elke inspanning wordt ten volle beloond, niet bestraft. Daarom kijken we in enig detail naar de wetenschappelijke evidentie over de relatie tussen (inkomens-)selectiviteit in uitkeringen en arbeidsgedrag.

Ten tweede kijken we in meer detail naar de wetenschappelijke literatuur over de opname van bestaande rechten. Voorstanders van het basisinkomen beweren dat mensen nu vaak niet krijgen waar ze recht op hebben, op het moment dat ze het nodig hebben. De aanvraagprocedures van bestaande uitkeringen zouden vaak te complex en tijdrovend zijn, de ambtenaren te bemoeizuchtig. Aan uitkeringen zou vaak een stigma hangen, zeker uitkeringen waar veel voorwaarden aan vast hangen. Een basisinkomen zou administratief veel eenvoudiger zijn en helemaal niet stigmatiserend, want iedereen krijgt het. Maar is het echt zo dat bestaande uitkeringen die een basisinkomenszekerheid bieden te weinig worden gebruikt? Is het werkelijk zo dat mensen stigma ervaren?

Ten derde vragen we ons af of er wel maatschappelijke draagkracht is of zou kunnen zijn voor een basisinkomen. Het is nutteloos een rapport over basisinkomen te schrijven zonder wetenschappelijk onderbouwd na te denken over het maatschappelijke draagvlak om een

verregaande *overhaul* van de bestaande systemen van herverdeling te ondersteunen. Onder welke voorwaarden steunen mensen bepaalde uitkeringen en voorzieningen? En wat kunnen we daaruit leren over het draagvlak voor een basisinkomen? Daarover bestaat wel wat onderzoek. Er bestaat ook een belangrijke onderzoekstraditie over de politieke economie van universele versus meer selectieve uitkeringen.

Tot slot bekijken we in detail wat de effecten zullen zijn van de invoering van een basisinkomen (en varianten) in Nederland op de armoede en ongelijkheid en wat dat allemaal moet kosten. Is een basisinkomen meer herverdelend dan de huidige regelingen? Wie krijgt de lusten, wie draagt de lasten?

We willen meteen ook duidelijk maken waar dit rapport niet over gaat. De invoering van een basisinkomen zou een radicale verandering van de architectuur van de welvaartsstaat met zich meebrengen, en dat zou uiteraard op veel verschillende (levens)domeinen een impact hebben. Denk maar aan gedrag van mensen op het vlak van gezondheid, de invulling van vrije tijd, zorg, gezinsvorming, scholing, enzovoort. Deze dimensies nemen we in onze analyses en inschattingen niet rechtstreeks mee. Er zijn ook heel wat voorstellen over het basisinkomen die zich niet op het nationale niveau situeren. Recent pleitten Van Parijs en Vanderborght (2017) bijvoorbeeld voor de (stapsgewijze) invoering van een basisinkomen op het Europese niveau (zie ook Vandenbroucke, 2017). Een paneuropees basisinkomen, en alle kwesties en uitdagingen die zich daarbij zouden stellen, laten we in dit rapport eveneens buiten beschouwing.

De opbouw van dit rapport gaat als volgt. Eerst geven we kort de belangrijkste argumenten voor en tegen een basisinkomen weer, en bakenen we af wat we met een basisinkomen bedoelen. Vervolgens bespreken we enkele percepties over de toekomst van werk en inkomen die een belangrijke rol spelen in debatten over het basisinkomen. Zo hebben we het bijvoorbeeld over het idee dat er in de toekomst geen behoorlijk werk meer zal zijn voor iedereen. Of de notie dat economische ongelijkheid onherroepelijk toeneemt. In een volgend hoofdstuk kijken we waar we staan in Nederland en België als het gaat over basisinkomensbescherming. Hoe adequaat zijn de bestaande voorzieningen die mensen een minimuminkomen verzekeren? Wat zijn de echte en vermeende tekortkomingen? In de hoofdstukken die daarop volgen bespreken we de wetenschappelijke literatuur over universele versus selectieve uitkeringen, met een bijzondere focus op arbeidsprikkels, administratieve complexiteit en stigma, en politieke haalbaarheid. Het laatste luik van dit rapport omvat een micro-simulatie van een aantal varianten van het basisinkomen voor Nederland.

1.3. Dankwoord

Dit rapport is de uitkomst van een groepsinspanning. Verschillende leden van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen hebben hiertoe bijgedragen. Gezien een belangrijk deel van de CSB staf niet Nederlandstalig is werden eerst een aantal Engelstalige papers over verschillende aspecten van het basisinkomen geschreven die de basis vormden voor een debat en verdere literatuurstudie. Deze papers vormden een substantiële en belangrijke input voor dit rapport. Bijzondere dank gaat bijgevolg naar Begoña Cabeza, Diego Collado, Johannes Derboven, Julie Janssens, Sarah Kuypers, Zach Parolin, Linus Sjöland en Tess Penne.

We danken ook de leden van het begeleidingscomité: Bas Jacobs (EUR) en Frank Vandenbroucke (Uva) voor waardevolle commentaren op eerdere versies van dit rapport. Dat geldt ook voor de commentaren van de andere deelnemers aan de bijeenkomst in Utrecht op 13 juni 2018 waar de eerste bevindingen werden voorgesteld, met bijzondere dank aan Loek Groot (UvA), Monique Kremer (UvA) en Femke Roosma (Universiteit van Tilburg).

Voor de organisatie van dit evenement zijn we bijzondere dank verschuldigd aan Ingrid Robeyns en Joop Schippers, beide van de Universiteit van Utrecht. Ingrid Robeyns, die ook de begeleidende ethische reflectie schreef en uitsprak op de bijeenkomst in Utrecht, was mede een drijvende intellectuele kracht achter dit project, waarvoor dank.

Tot slot onze dank aan Instituut Gak, de initiator van dit rapport, in het bijzonder primus Alex Brenninkmeijer en coördinator onderzoek Harriet Vinke.

2. HET BASISINKOMEN IN VOGELVLUCHT

2.1. De Kuznetsgolf van het basisinkomen

De publieke aandacht voor het basisinkomen lijkt het patroon van een Kuznetsgolf te volgen. Om de vijftien à twintig jaar piekt de interesse, om daarna weer een sluimerend bestaan te leiden. Tot het weer opflakkert.

In de jaren zestig en zeventig was het basisinkomen heel even dominant aanwezig in het publieke discours in de Verenigde Staten waar presidentskandidaten (McGovern) en Nobelprijswinnaars economie (Tobin, Friedman) een vorm van een basisinkomen voorstonden. In de VS en Canada werd toen ook een aantal experimenten met negatieve inkomstenbelastingen op touw gezet, maar het idee verdween na een aantal jaar weer van het voorplan. Deze experimenten stellen ons wel in de gelegenheid om een aantal effecten van deze maatregelen in kaart te brengen, in het bijzonder de effecten op tewerkstelling (zie verder). Pas in de jaren negentig flakkerde de aandacht voor het basisinkomen weer op, waarbij in België vooral de oprichting van VIVANT in het oog sprong, het politieke vehikel van ondernemer Roland Duchâtelet, met de invoering van het basisinkomen als belangrijkste strijdpunt. Met de teloorgang van VIVANT verdween ook het basisinkomen weer van de politieke agenda, hoewel de groene beweging met het idee bleef flirten. Ook in Nederland was er politieke aandacht voor het basisinkomen midden jaren tachtig en midden jaren negentig, maar telkens van korte duur.

Vandaag kennen we een nieuwe golf van aandacht voor het basisinkomen. Het verschil met vroegere golven is dat het niet louter een theoretische oefening blijft, beperkt tot een paar politieke partijen zonder beleidsverantwoordelijkheid, maar dat er globaal een invloedrijke beweging lijkt opgestaan. Overheden gaan daadwerkelijk aan de slag gaan met het basisinkomen. In de voorbije jaren verschenen met de regelmaat van de klok berichten in de pers over experimenten met het basisinkomen die her en der worden opgezet. In Finland ging op 1 januari 2017 een experiment van start waarbij een willekeurig gekozen groep van 2.000 werklozen een maandelijks basisinkomen van 560 euro zullen krijgen voor een periode van twee jaar¹. Wie werk vindt in die periode zal het basisinkomen onbelast blijven ontvangen. De bedoeling van het experiment is om in de eerste plaats te zien of het verminderen van de voorwaarden helpt in het vergroten van de kans om naar betaald werk uit te stromen. In de Verenigde Staten toeteren hippe, steenrijke entrepreneurs zoals Elon Musk lustig rond dat het een kwestie van tijd is voor het basisinkomen werkelijkheid wordt. De reden? Verregaande robotisering van de arbeidsmarkt zal een groot deel van de werkende bevolking overbodig maken, en het basisinkomen is het antwoord op dat probleem. In Silicon Valley liet *Y Combinator*, een organisatie die startups van startkapitaal voorziet, weten dat het een

¹ Het overheidsrapport over het Finse experiment is hier te vinden: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/167728>.

pilootprogramma zal ondersteunen waarbij 100 inwoners van de stad Oakland in Californië een basisinkomen van 1.000 tot 2.000 dollar zullen krijgen. In Zwitserland werd de invoering van een basisinkomen in 2016 ter stemming voorgelegd aan de bevolking in een referendum, maar het voorstel werd met 77% van de stemmen afgewezen²; recent verscheen in Frankrijk een rapport van de Franse senaat waarin wordt gepleit voor het opstarten van experimenten met het basisinkomen³, en was de socialistische presidentskandidaat Benoît Hamon voorstander van een basisinkomen van 750 euro tegen 2020, onder meer te financieren door een nieuwe taks op robots⁴. In de Canadese provincies Ontario en Québec, ten slotte, zijn voorbereidingen gaande om experimenten op te zetten rond een gegarandeerd, onvoorwaardelijk minimuminkomen voor mensen met lage inkomens.

In de Canadese provincie Ontario is in de zomer van 2017 een experiment van start gegaan waarbij ongeveer 6000 inwoners in drie regio's (Hamilton, Thunder Bay en Lindsay) deelnemen aan het experiment. 4000 van hen werden ingedeeld in een groep die maandelijks een bedrag op de rekening krijgt gestort en 2000 in een controlegroep die geen basisinkomen ontvangt maar wel actief aan het onderzoek deelneemt. Het onderzoek bestaat erin dat de deelnemers op regelmatige basis bevraagd worden over hun welbevinden, levensstandaard en keuzes op het vlak van scholing, arbeidsmarkt, gezondheid en huisvesting. Belangrijk is wel dat er een inkomensvoorwaarde was verbonden aan de deelname aan het experiment (het moesten mensen met een laag inkomen zijn) en dat er ook aan het geldbedrag zelf bepaalde voorwaarden zijn verbonden. Voor elke dollar die de deelnemers verdienen door werk vermindert het bedrag immers met een halve dollar. Het Canadese experiment zal 3 jaar duren⁵.

Veel (internationale) aandacht gaat naar de experimenten met het basisinkomen in Nederland maar veel van de berichtgeving hieromtrent is gedateerd of ronduit fout. In het kader van de participatiewet uit 2015 wordt het Nederlandse gemeenten mogelijk gemaakt om binnen de eigen beleidsruimte te experimenteren met een versoepeling van de voorwaarden die worden gesteld aan ontvangers van een bijstandsuitkering. Op vraag van een aantal gemeentes werd een expliciete uitzondering toegestaan op de participatiewet ('*Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet*'⁶) waarbij het mogelijk werd om een aantal ontvangers van een bijstandsuitkering volledig vrij te stellen van een tegenprestatie, wat binnen de contouren van de participatiewet niet mogelijk was. In juli 2017 kregen vier gemeenten toestemming om te experimenteren met een vereenvoudigde bijstandsregeling: Groningen/Ten Boer, Wageningen, Tilburg en Deventer; Nijmegen en Utrecht volgden later. Het is belangrijk op te merken dat dit beleidskader om te experimenteren met de

² Zie bijvoorbeeld: <http://www.bbc.com/news/world-europe-36454060>.

³ Zie <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-035-notice.html>

⁴ <http://www.revenudebase.info/2016/12/23/revenu-universel-protection-sociale-hamon/>

⁵ <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot>

⁶ Besluit van 22 februari 2017, houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-69.html>

bijstandsregeling deze gemeenten geen vrijgeleide geeft. Gemeenten mogen voor een periode van maximaal twee jaar een experimentele groep van bijstandsgerechtigden ontheffen van de “arbeids- en re-integratieverplichtingen”: zij ontvangen dan een bijstandsuitkering of alternatief zonder dat daar plichten tot tewerkstelling, scholing of sollicitatie tegenover staan. Er moet ook een ‘intensiveringsgroep’ georganiseerd worden waarbij een groep bijstandsgerechtigden aan een meer intensief begeleidingstraject worden onderworpen, alsook een controlegroep van bijstandsgerechtigden voor wie niets verandert. De meeste experimenten zijn gestart in oktober en november 2017, Utrecht volgt op 1 juli 2018. Het einde is voorzien eind 2019.

Daarnaast zijn er gemeenten die buiten het ‘Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet’ om op eigen houtje experimenten organiseren. Belangrijk hierbij is dat deze gemeenten niet volledig kunnen afwijken van de participatiewet en dus, bijvoorbeeld, de arbeids- en integratieverplichtingen niet volledig kunnen laten vallen. Het gaat op het moment van schrijven om Amsterdam, Apeldoorn, Oss en Epe. In de laatste drie gemeenten zijn de experimenten gestart op 1 november 2017, in Amsterdam op 1 februari 2018.

Net zoals in Finland zijn de Nederlandse experimenten gericht op de vraag of het versoepelen van de plichten (tot solliciteren, vrijwilligerswerk of het ingaan op een werkaanbod) voor bijstandsgerechtigden tot een hogere kans op duurzaam werk leidt. Het is ook niet (altijd) zo dat het basisinkomen volledig wordt behouden indien men inkomsten uit arbeid verwerft tijdens het experiment; in die zin kunnen we eigenlijk niet spreken van een ‘basisinkomen’ stricto sensu. Kortom, de resultaten zullen zeer inzichtelijk zijn op het vlak van potentiële hervormingen en versoepelingen van de voorwaarden die gesteld worden aan het ontvangen van de bijstand (of het leefloon in België); om de effecten van een algemene invoering van het basisinkomen in te schatten zijn ze echter minder geschikt.

2.2. Vele smaken en kleuren

De hernieuwde aandacht verhult een beetje dat het basisinkomen in vele smaken en kleuren komt. Zowat alle varianten delen echter de volgende grondslag: het gaat om een gelijk, geldbedrag dat op regelmatige (meestal maandelijkse) basis wordt uitgekeerd aan individuen binnen een vooraf vastgelegde territorialiteit, zonder gedragsvoorwaarden⁷. In de meeste voorstellen gaat het om een maandelijks bedrag dat aan de burgers van een land wordt uitgekeerd, waaraan eventueel een voorwaarde van verblijfsduur wordt gekoppeld.

De eenvoud is een vaak gehanteerd verkoopargument voor het basisinkomen: in de plaats van het complexe kluwen dat de welvaartsstaat vandaag is geworden, met veel overheadkosten, dito controle-instanties, en honderdduizenden ambtenaren die nodig zijn

⁷ Er zijn ook varianten waarbij een jaarlijks bedrag wordt bepleit, of zelfs een eenmalig bedrag te geven als mensen volwassen worden als een vorm van startkapitaal voor de rest van het leven.

om het raderwerk draaiende te houden, komt een elegant systeem waarvoor geen controleurs en inspectiediensten meer nodig zijn (want er worden geen gedragsvoorwaarden gesteld), en dat draaiende wordt gehouden door een kleine administratie (want iedereen krijgt het, zonder onderscheid). Althans, dat is de aanname waar over het algemeen weinig vragen bij worden gesteld. In dit rapport komen we er verder wél op terug.

Dat je voor het basisinkomen geen tegenprestatie moet leveren is een *eerste wezenskenmerk* van het basisinkomen. Het wordt aan iedereen gegeven, los van betaalde arbeid. Dat vormt een radicale breuk met de welvaartsstaat die zowat volledig vastgeklonken is aan de betaalde arbeid die mensen uitvoeren op een vrije arbeidsmarkt. De sociale zekerheid wordt in Nederland, maar ook in België en veel andere landen, voornamelijk gefinancierd door sociale zekerheidspremies of sociale bijdragen op arbeid. Mensen ‘sparen’ op die manier voor het geval hen een sociaal risico zoals werkloosheid, invaliditeit, ziekte overkomt. In dat geval krijgen ze een vervangingsinkomen, een uitkering ter vervanging van het arbeidsinkomen waarvan de hoogte mee bepaald wordt door de bijdragen die mensen hebben geleverd, en die in principe in staat moet stellen de levensstandaard min of meer te behouden. (In de praktijk is dit vaak het geval niet meer, omdat de bedragen geplafonneerd zijn, maar het principe is wel onveranderd gebleven doorheen de tijd.) Ook in welvaartsstaten die niet of minder gebaseerd zijn op het principe van de sociale verzekeringen, zoals Australië of het Verenigd Koninkrijk, is arbeid – of de bereidheid tot werken - een bepalende voorwaarde om van sociale bescherming te kunnen genieten. Het basisinkomen snijdt die band tussen bijdrage (arbeid) en ontvangst (uitkering) dus door en doorbreekt op die manier de wederkerigheid die ingebakken zit in alle moderne welvaartsstaten.

Hier stoten we op het voornaamste ethische bezwaar tegen een basisinkomen. Het begrip wederkerigheid en de invloed ervan op menselijke verhoudingen kreeg voor het eerst uitgebreid aandacht in het invloedrijke *Essai sur le don* (1924) van Marcel Mauss. Op basis van de studie van gemeenschappen van over de hele wereld besloot Mauss dat uitwisselingen van giften en reciprociteit de “human rocks” zijn waarop samenlevingen zijn gebouwd. Dat lijkt te kloppen. In gedragseconomisch onderzoek wordt steevast gevonden dat de menselijke motivatie sterk gedreven wordt door noties van wederkerigheid (Falk & Fischbacher, 2006). In een zogenaamd ultimatumspel moeten twee mensen anoniem met elkaar een vergelijk vinden over de verdeling van een geldbedrag, zeg: 10 euro, waarbij een van de twee het privilege krijgt de ander een aanbod te mogen doen. Als de andere speler het bod aanvaardt, mogen beide spelers het bedrag houden; indien niet verliezen ze allebei. Hoewel het rationeel is voor de ontvanger om elk bod te aanvaarden, want 1 euro is meer dan 0 euro, blijkt uit deze experimenten dat de meeste mensen een aanbod van 4 à 5 euro doen (ook al gaat dit in tegen hun eigenbelang), terwijl de meerderheid van de ontvangers een aanbod van minder dan 2 euro weigeren, waardoor ze beiden met lege handen blijven. Zelfs wanneer de spelregels worden aangepast en de ontvanger een aanbod niet mag weigeren (een zogenaamd dictatorspel), blijven de meeste ‘aanbieders’ bedragen tussen de 2 en 6 euro

aanbieden. De sociale norm van billijk geven en nemen en het bestraffen van zelfbedieningsgedrag lijkt bijzonder sterk. Ook in vergelijkend sociologisch onderzoek naar attitudes ten aanzien van herverdeling blijkt wederkerigheid een belangrijke, verklarende factor (Léon, 2012; Fong, 2011). John Rawls (2006) bouwde zijn rechtvaardigheidstheorie zelfs expliciet op deze premisse: “Wij mogen geen voordeel behalen bij de gezamenlijke inspanningen van anderen zonder ons billijke aandeel te leveren.” Dat wil niet zeggen dat mensen exact terug willen wat ze zelf hebben bijgedragen, maar wel dat de norm dat iedereen naar eigen vermogen bijdraagt niet al te zeer mag worden geschonden.

Dat is net wat het basisinkomen doet. Het principe van de onvoorwaardelijkheid impliceert immers dat mensen er expliciet voor kunnen kiezen om niets te doen in ruil voor het bedrag dat ze ontvangen. Toen Marx' schoonzoon Paul Lafargue het *Recht op Luiheid* schreef, had hij vast een basisinkomen in gedachten. Dat wordt niet altijd goed begrepen, ook niet door de voorstanders. In het Belgische televisieprogramma en actualiteitenmagazine *De Zevende Dag* mocht Roland Duchâtelet in 2016 een pleidooi voor het basisinkomen houden. Opvallend genoeg argumenteerde hij dat de wederkerigheid zou hersteld worden met een basisinkomen: “De mensen worden jaloers op elkaar omdat er veel mensen van [werkloosheidsuitkeringen] profiteren, anderen betalen belastingen op hun werk, en die kunnen dat niet goed verdragen dat die andere dat maar krijgen zonder te werken.”⁸ Net omdat die wederkerigheid wel ingebakken zit in de bestaande welvaartsstaat maar totaal afwezig is in het basisinkomen, zaagt Duchâtelet hiermee de poten van onder zijn eigen stoel.

De Belgische filosoof Philippe Van Parijs heeft er zowat zijn levenswerk van gemaakt om het argument dat het basisinkomen de wederkerigheid schendt te ontcrachten.⁹ Er kan op rationele gronden worden geargumenteed dat wederkerigheid veel breder moet worden gezien, over generaties heen, of dat de natuurlijke hulpbronnen van de aarde, vandaag en in het verleden, aan iedereen toebehoren, maar dat niet iedereen op gelijke mate de vruchten van die hulpbronnen kan plukken. In 1797 al stelde Thomas Paine in *Agrarian Justice*¹⁰ dat door de introductie van het eigendomsrecht eigenaars de plicht hadden ‘eigendomslozen’ te compenseren voor hun eigendom (een ‘grondrente’). De aarde is a priori gemeenschappelijk bezit, argumenteerde Paine, en iedereen heeft evenveel recht op de natuurlijke hulpbronnen, land en rijkdommen en goederen door vorige generaties gecreëerd waar niemand verdienste aan heeft. En dus moet de rente op eigendom een fonds spijzen waaruit ieder individu vanaf de leeftijd van 21 jaar een jaarlijks inkomen ontvangt. Omdat het een compensatie is voor het ongelijke bezit van natuurlijke hulpbronnen, is er ook geen sprake van een schending van de wederkerigheid.

⁸ De Zevende Dag, 18 december 2016,

<http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/dezevendedag>.

⁹ Zie Van Parijs, Ph. (1995) *Real Freedom For All. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ <http://piketty.pse.ens.fr/files/Paine1795.pdf>

Het leidt geen twijfel dat het mogelijk is om een universeel, onvoorwaardelijk inkomen op rationele gronden te argumenteren. Het is evenzeer waar dat een knap staaltje intellectuele waaghalzerij niets vermag tegen een fundamentele ethische positie. Wederkerigheid blijft een moeilijke kwestie waar veel mensen *intuïtief* afwijzend op reageren, rationele grondslagen ten spijt. Dat is meteen ook de reden waarom de ons onlangs ontvallen econoom Anthony Atkinson geen voorstander was van een basisinkomen maar wel van een 'participatie-inkomen': in ruil voor een basisinkomen moeten mensen een bijdrage leveren, maar wat die bijdrage is wordt heel ruim gedefinieerd. Dat kan van zorgen voor de eigen of andermans kinderen, vrijwilligerswerk, enzovoorts. Hier rijst meteen een probleem van praktische aard: wie gaat dat controleren, en hoe? Was het basisinkomen geen oplossing voor de administratieve mastodont die de welvaartsstaat vandaag is?

We laten de ethische kwestie voor wat het is (zie de ethische annotatie van Ingrid Robeyns die bij dit rapport hoort) en keren terug naar het basisinkomen. Vaak wordt geargumenteed dat het basisinkomen een grote legitimiteit zal genieten bij het brede publiek omdat het universeel van aard is. Dat is het *tweede wezenskenmerk*: het wordt toegekend aan iedereen, zonder onderscheid naar inkomen of sociale achtergrond. Impliciet wordt er dan van uitgegaan dat de schending van de wederkerigheid hiermee van de baan is: omdat iedereen het krijgt, zal niemand het erg vinden dat de ander het ook krijgt. Onderliggend sluimert de gedachte dat het basisinkomen een grote legitimiteit zal genieten, gebaseerd op de bekende 'paradox van de herverdeling' die Walter Korpi en Joakim Palme in 1998 beschreven. Kort samengevat gaat de paradox als volgt: hoe meer je de sociale uitgaven richt op de armen, hoe minder je uiteindelijk gaat herverdelen. Dat komt omdat welvaartsstaten die zich vooral richten op de armen geen groot draagvlak hebben omdat een grote groep mensen het gevoel heeft niets terug te krijgen. De welvaartsstaat is dan immers niet voor hen bedoeld. En een welvaartsstaat zonder legitimiteit is een welvaartsstaat met een klein budget. Universele welvaartsstaten die zich op iedereen richten zijn dan misschien minder efficiënt in de herverdeling, maar ze herverdelen gewoon meer, waardoor ook de meest kwetsbaren er beter van worden. Dat dit betekent dat ook een basisinkomen veel legitimiteit zal genieten is echter geen vanzelfsprekendheid. Wederkerigheid hangt immers niet noodzakelijk samen met *wat* de ander krijgt, maar wel met de vraag *waarom* de ander iets krijgt. Legitimiteit die door universaliteit ontstaat, is van een andere orde dan de intuïtieve drang naar wederkerigheid. Universele welvaartsstaten kunnen grote electorale steun genieten en toch kan de bereidheid tot herverdeling met een specifieke groep mensen laag zijn, zoals bijstandsgerechtigden en werklozen. Universaliteit en wederkerigheid zijn twee dimensies van het basisinkomen die een aparte discussie waard zijn; we gaan er verderop in het rapport dieper op in. Een *derde wezenskenmerk* van het basisinkomen is dat het op individuele basis wordt toegekend. Elk individu, los van de gezinscontext, krijgt het. Ook dat is een breuk met heel wat van de bestaande regelingen. Veel uitkeringsbedragen in de huidige welvaartsstaat zijn immers vastgeklonken aan de samenstelling van het gezin. In de bestaande systemen wordt er, kortom, rekening gehouden met de schaalvoordelen of -nadelen: €1.000 betekent

in termen van welvaartsniveau veel meer voor een alleenstaande dan voor een koppel met twee kinderen. Maar een tweede volwassene in het huishouden betekent niet dat die volwassen evenveel kost: de elektriciteitsrekening wordt over het algemeen niet dubbel zo hoog. In Nederland maar ook in België is de hoogte van de bijstandsuitkering afhankelijk van de gezinssituatie: een alleenstaande krijgt minder dan een gezinshoofd maar *niet* de helft minder. Er wordt rekening gehouden met de lagere kost die een alleenstaande heeft, maar ook met het schaalvoordeel van een koppel. De invoering van een basisinkomen zal dan ook onvermijdelijk een impact hebben op de welvaartsniveaus van alleenstaanden ten opzichte van koppels. In principe krijgen koppels dan immers dubbel zo veel als een alleenstaande. We bespreken de verdelingsresultaten van een aantal varianten van het basisinkomen in hoofdstuk 8.

2.3. Linkse en rechtse varianten

Voorstanders van het basisinkomen komen uit alle ideologische windstreken, en dat vertaalt zich in een grote verscheidenheid aan doelstellingen die het basisinkomen zou moeten waarmaken. Ter rechterzijde draagt het basisinkomen de belofte van een kleinere overheid en minder sociale uitgaven in zich mee, met burgers die meer zelfredzaam zijn, en is in die zin een neoliberale utopie. De Belgische ondernemer Roland Duchâtelet illustreerde dit treffend in een interview in de krant *De Morgen* in 2015: “170 euro per kind. Na je achttiende krijg je 500 euro, waarna het bedrag verder stijgt tot 800 euro voor 61-plussers en 1.200 euro voor 68-plussers. Daarnaast krijgt elke Belg in natura recht op 300 euro per maand voor onderwijs en medische zorg, waarbij hij in een geprivatiseerde omgeving zelf scholen en ziekenhuizen kan kiezen.”¹¹ In de Verenigde Staten hield de rechts-libertair Charles Murray een gelijkaardig pleidooi: “the first rule is that a basic income has to replace everything else – it’s not an add-on.”¹² Kortom, een laag bedrag, gefinancierd door de afschaffing van de sociale zekerheid en de privatisering van (een groot deel van) de sociale dienstverlening.

Ter linkerzijde leeft de hoop dat het basisinkomen een sluitend antwoord zal zijn op het probleem van de ongelijkheid. Het zou zowel de armoede uitroeien als mensen ware vrijheid schenken, te begrijpen als de vrijheid om autonoom keuzes te maken. Het zou komaf maken met de ongelijke machtsrelatie tussen werkgevers en werknemers, en is in die zin een progressieve utopie. Filosoof Philippe Van Parijs spreekt over reële vrijheid, de macht om neen te zeggen: “een nationaal basisinkomen zou iedereen de mogelijkheid geven om ‘nee’ te

¹¹ Douglas De Coninck, “Hoe Duchâtelet een basisinkomen wil realiseren met drie keer 12 miljard euro”, *De Morgen*, 8 maart 2015.

¹² <http://www.pbs.org/newshour/making-sense/libertarian-charles-murray-the-welfare-state-has-denuded-our-civic-culture/>

zeggen tegen werk dat te zwaar, zinloos of slecht betaald is.”¹³ De leden van het Basic Income Earth Network (BIEN), een vereniging die progressieve voorstanders van het basisinkomen wereldwijd verenigt, kwamen in 2016 overeen dat het basisinkomen “in combination with other social services, part [is] of a policy strategy to eliminate material poverty and enable the social and cultural participation of every individual.”¹⁴ In deze optiek impliceert het basisinkomen een voldoende hoog bedrag, als aanvulling op de bestaande stelsels van sociale dienstverlening en ter verbetering van de bestaande sociale zekerheid. Hoewel het hier om extreme posities gaat, heeft de keuze voor een ‘rechtse’ of ‘linkse’ variant heel wat implicaties, niet in het minst voor de betaalbaarheid en de uitkomsten van het basisinkomen. Als enerzijds een laag bedrag betaalbaar is maar leidt tot meer ongelijkheid maar anderzijds een hoog bedrag leidt tot minder ongelijkheid maar meer werkloosheidsvallen en hogere budgettaire kosten, dan worden de fundamentele keuzes op scherp gezet. In debatten rond het basisinkomen is de kwestie van de betaalbaarheid de olifant in de kamer. Om het debat ten gronde te voeren moet die olifant de kamer uit. Zeggen dat het ‘geld er is’ en puur een ‘kwestie van herverdeling’ volstaat niet. Overheden beslissen over wat er met de inkomsten uit belasting gebeurt in wat Paul Pierson een context van permanente schaarste noemt: er zijn altijd meer noden dan dat er geld beschikbaar is, en dus moeten er keuzes worden gemaakt. De crux is dan niet alleen dat het in theorie mogelijk, maar ook en vooral of het ook wenselijk is, en of de keuze voor een basisinkomen een betere keuze is dan andere beleidsbeslissingen gegeven de context van schaarse middelen. Welvaartsstaten als België en Nederland zijn erg rijk, en die rijkdom neemt elk jaar toe (hoewel aan een tragere groeivoet dan een aantal decennia geleden); maar de uitgaven die de overheid doet nemen ook elk jaar toe. De samenleving verandert, wordt alsmat complexer, en de welvaartsstaat speelt daarop in door nieuw beleid te ontwikkelen, door bestaand beleid aan te passen of uit te breiden. Een klassiek voorbeeld is de massale instroom van vrouwen op de arbeidsmarkt vanaf de jaren zestig, en de daaropvolgende herijking van de uitgaven van de welvaartsstaat: veel meer uitgaven aan nieuwe vormen van dienstverlening (denk aan kinderopvang, denk aan verlostelsels), minder voor klassieke uitkeringen voor mensen op actieve leeftijd. Een ander voorbeeld is de vergrijzing: een uitdunning van het aantal mensen op actieve leeftijd en een toename van het aantal gepensioneerden zorgt vanzelf voor een meeruitgave in het domein van de pensioenen en de gezondheidszorg.

Om die redenen maken we in dit rapport ook een inschatting van de betaalbaarheid van een aantal varianten van het basisinkomen gegeven de huidige Nederlandse verzorgingsstaat en de gevolgen voor armoede en ongelijkheid, en bespreken we de wetenschappelijke evidentie rond de mogelijke gedragseffecten die een basisinkomen teweeg kan brengen.

¹³ Rutger Bregman, “Deze filosoof weerlegt het belangrijkste argument tegen het basisinkomen”, De Correspondent, 18 mei 2016. <https://decorrespondent.nl/4525/deze-filosoof-weerlegt-het-belangrijkste-argument-tegen-het-basisinkomen/173963625-64af0609>

¹⁴ Zie <http://basicincome.org/basic-income/>.

3. GEEN WERK, GEEN GELD, GEEN TOEKOMST?

Er bestaan sterk beargumenteerde filosofische en principiële argumenten voor een basisinkomen. Daarenboven is er een indrukwekkende literatuur die een sterke rol voor de overheid bepleit in het garanderen van adequate middelen van bestaan voor iedereen, op principiële dan wel meer pragmatische gronden. Die principiële argumenten blijven, hoe je het ook draait of keert, een kwestie van overtuiging en smaak. Maar de meer pragmatische argumenten zijn dat minder. Die zijn een kwestie van feiten en analyse.

Die rol van de overheid in het voorzien van een adequaat minimuminkomen, dat hoeft natuurlijk niet noodzakelijk in de vorm van een basisinkomen. Dat kan ook op andere manieren, bijvoorbeeld door het versterken of ophogen van de bestaande sociale vangnetten. Denk aan hogere bijstandsuitkeringen of hogere uitkeringen in de sociale zekerheid. Of door negatieve inkomstenbelastingen waardoor gezinnen met lage inkomens er geld bovenop krijgen van de fiscus in de plaats van belastingen te betalen. Er zijn verschillende manieren om een basisinkomensgarantie te bieden.

Maar naast filosofische en principiële redenen worden er dus ook veel pragmatische argumenten aangedragen voor een basisinkomen of voor alternatieve inkomensgaranties. Het is misschien ook wel omwille van deze redenen dat basisinkomen vandaag de dag zoveel interesse en aandacht genereert.

Opvallend is de superrijken een prominente rol spelen in dat meer pragmatische debat. De CEO en oprichter van Facebook Mark Zuckerberg is één van die prominente stemmen in het publieke debat. Hij heeft al herhaaldelijk gepleit voor een basisinkomen, verwijzend onder andere naar het voorbeeld van Alaska. Elon Musk, een andere miljardair, is een even warme pleitbezorger. Evenals Richard Branson en een rits van andere succesvolle zakenlui. Dit mogen dan wel geen gezaghebbende experts op vlak van arbeidsmarktontwikkelingen zijn, er wordt wel geluisterd naar mensen die spectaculair succesvol zijn. Miljardairs als Zuckerberg en Musk financieren bovendien basisinkomen experimenten, of ze geven althans te kennen dat ze dat overwegen.

Het moet wel gezegd, het is niet steeds geheel duidelijk of ze een puur, onvoorwaardelijk en universeel basisinkomen voorstaan dan wel een andere voorziening die een bepaald minimuminkomen garandeert aan burgers.

De redenen die ze zelf aanhalen voor een basisinkomen liggen niet zozeer in gesofisticeerde ethische argumenten. Ze vertolken en versterken een angst die breder leeft. In essentie gaan ze ervan uit dat de wereld op een fundamentele manier aan het veranderen is. Nooit werden mensen sneller rijk dan zichzelf, door de gecombineerde effecten van globalisering en technologische verandering. Ze beseffen allicht zelf beter dan wie dan ook dat ze tientallen miljarden die ze in enkele jaren zijn op geen enkele manier in verhouding staan tot de

inspanning die hebben geleverd, zij het in tijd van werktijd of zelfs in term van creativiteit of genialiteit. In de winner-takes-all markten die de technologie gedreven sectoren vaak zijn volstaat het vaak net iets sneller, net iets beter te zijn dan de concurrentie te zijn om een marktdominantie uit te bouwen waar niemand meer tegenop kan.

Een mogelijk wat meer cynische interpretatie is dat de rijken voor hun fortuin vrezen in een wereld waar ongelijkheid als maar toe neemt. Je zou kunnen zeggen hun pleidooi voor basisinkomen in essentie een daad van zelfbehoud is. Mensen die nog net iets cynischer zijn dan doordeweekse cynici zullen zeggen dat ze bovendien een zeer kostelijke oplossing bepleiten waar ze zelf niet voor zullen opdraaien. Want de Zuckerbergs, Musks en Bransons van deze wereld bepleiten een basisinkomen dat door de belastingbetaler wordt gefinancierd. Dankzij het onderzoek van Gabriel Zucman en anderen¹⁵ weten we dat zijzelf niet noodzakelijk de grootste belastingbetalers zijn.

Hier zijn er enkele belangrijke veronderstellingen over onze toekomst die in het basisinkomen debat prominent figuren. We zullen ze kort bespreken:

1. Robots en computers nemen ons werk over. Grootschalige technologische werkloosheid dreigt.
2. In zoverre dat er nog werk overblijft, zal dat steeds minder aantrekkelijk werk zijn, aan minder aantrekkelijke voorwaarden en in minder aantrekkelijke omstandigheden. Stabiele arbeidsverbanden verdwijnen. Mensen zullen vaker van opdracht naar opdracht sukkelen. De gig economie begint nog maar pas. Dat is misschien wel goed voor de consumenten - denk aan het gemak van Deliveroo of Uber - maar niet voor de inkomenszekerheid van de mensen die de diensten leveren.
3. Ongelijkheid neemt onherroepelijk toe. De meeste mensen profiteren als maar minder van economische groei: het aandeel van arbeid in het nationaal inkomen daalt, het aandeel van kapitaalhouders stijgt. De topinkomens daarentegen profiteren disproportioneel van de economische groei.

3.1. Er zal binnenkort geen werk meer zijn voor iedereen

Het einde van het werk is al vaak aangekondigd. In 1779 gingen John Ludd en zijn kompanen de weeggetouwen te lijf die hun enig middel van bestaan - hun arbeid - dreigde overbodig te maken. Zo gaat toch het verhaal, want wat hier mythe en wat feit is blijft nog onduidelijk. De Luddieten waren natuurlijk niet erg succesvol over de langere termijn. Hun banen verdwenen inderdaad. Maar werk is nooit verdwenen. Er kwamen steeds andere banen in de plaats.

¹⁵ Zie o.a. Zucman (2015), Alstadsæter, Jannesen, & Zucman (2017) en Tørsløv, Wier & Zucman (2018).

De bekommernis om de impact van technologie is echter nooit gaan liggen. Dit schreef JM Keynes in *Economic Possibilities for our Grandchildren* in 1930:

"We are being afflicted with a new disease of which some readers may not yet have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come—namely, technological unemployment. This means unemployment due to our discovery of means of economising the use of labour outrunning the pace at which we can find new uses for labour."

Keynes schreef dit in jaren van groot economisch pessimisme. Technologie was niet de belangrijkste oorzaak van de massale werkloosheid in die grauwe jaren 30. Net zo min als technologische vooruitgang in de weg stond van lage werkloosheid en sterke loongroei in de Trente Glorieuses die volgden na de Tweede Wereldoorlog.

Na de olieprijschokken en de wereldwijde economische crisis die daarop volgde werden we overspoeld met een nieuwe golf van onheilsdenken. Die golf werd mede gevoed door het feit dat de economische heropleving van de jaren 80 - de Reagan en Thatcher jaren - niet de verhoopte dalingen in de werkloosheid brachten. Het sentiment groeide dat er iets fundamenteel in de rijke wereld was veranderd waardoor er niet meer werk was voor iedereen.

Het was de tijd dat nieuwe economieën opkwamen. Landen als Japan en Zuid-Korea verworven een prominente plaats op de economische wereldkaart. Producten zoals auto's of elektronica werden er goedkoper gemaakt dan in Europa en aan dezelfde kwaliteit of beter. Dat kostte Europa jobs, maar tegelijkertijd werden diezelfde landen afzetmarkten voor producten waarin Europa nog steeds sterk stond, denk aan allerlei luxeproducten.

Toch heerste bij velen het gevoel dat de "oude" rijke wereld netto aan de verliezende hand was - dat de toekomst het Oosten toebehoorde. China begon toen nog maar economisch mee te spelen maar iedereen zag het potentieel van het land als economische wereldmacht.

En weer was daar de vrees voor de technologie. In de bestseller *The End of Work* (1995) schetste Jeremy Rifkin een toekomst zonder jobs. Al het menselijk werk zou worden overgenomen door robots, computers en artificiële intelligentie. In datzelfde jaar beweerde Nicholas Negroponte in een andere bestseller, *Being Digital* genaamd, dat alles digitaal zou worden. Digitale 'butlers' zouden weldra ons leven automatisch inrichten.

We noemen nu deze boeken maar we zouden talloze andere voorbeelden kunnen geven van boeken, artikels of essays waarin in essentie hetzelfde wordt beweerd, in meer dan wel minder hyperbolische termen. De redenen die worden aangehaald zijn vaak plausibel of zelfs tot de verbeelding sprekend. Er zijn inderdaad jobs die helemaal door robots en computers zijn overgenomen. Sommige beroepen bestaan helemaal niet meer. Denk aan letterzetters of telegramoperatoren.

Er komt geen eind aan de profetische boeken die gretig het einde van het werk voorspellen. Eén van de meest recente in die reeks is "The Second Machine Age: Work, Progress and

Prosperity in a Time of Brilliant Technologies" van Erik Brynjolfsson en Andrew McAfee (2018), beiden verbonden aan het Massachusetts Institute of Technology MIT. Volgens hen bevinden we ons aan het begin van een nieuw tijdperk waarin alle regels gaan veranderen: het tweede machinetijdperk. Het eerste begon met de uitvinding van de stoommachine. Wat de stoommachine deed met menselijke spierkracht, dat doet de computer nu met menselijke denkkraft. Robots zullen de mensen van de werkvloer verdringen, niet alleen om ze meer en meer taken sneller en nauwgezetter kunnen uitvoeren maar ook omdat ze de hele dag kunnen doorwerken zonder slaap- of eetpauzes.

"There will be fewer and fewer jobs that a robot cannot do better" zegt ook Elon Musk. "I want to be clear. These are not things I wish will happen; these are things I think probably will happen."

In een vaak geciteerd onderzoek concluderen Carl Benedikt Frey en Michael Osborne dat de helft van de beroepen in de komende twee decennia vervangen zal worden door een machine. Mogelijk zal dat op termijn nog veel meer zijn. Een recente OESO studie geeft andere schattingen. De studie bouwt op data voor 32 landen en komt tot de vaststelling dat 14 procent van de jobs zal sneuvelen. Voor Nederland ligt de schatting wat lager omdat er al veel geautomatiseerd is.

Jobs verdwijnen. Zoveel is duidelijk. Maar dat wil niet zeggen dat het werk verdwijnt. Mensen die beweren dat werk verdwijnt hebben keer op keer spectaculair ongelijk gekregen. Steeds weer wordt het argument gebruikt: nu is het anders. Deze keer zal technologie een beslissende klap toebrengen. Eerst waren het de robots, dan waren het de computers, nu is het de artificiële intelligentie.

Als het deze keer al anders is dan is daar tot op heden nog niet zo heel veel harde evidentie voor.

In het laatste kwartaalrapport van de Europese Commissie over de sociale en economische situatie in Europa stond een heel droge mededeling, zelfs niet op een heel prominente plek. "Er zijn in Europa meer mensen aan het werk dan ooit". Toch voor zover we weten op basis van betrouwbare en vergelijkbare statistieken, wordt er correct aan toegevoegd. (In het pre-industriële tijdperk was zowat iedereen, jong of oud, man of vrouw aan de slag op het veld.) Dat nuchtere feit - meer Europeanen zijn aan het werk dan ooit tevoren - staat haaks op heel veel doemberichten die er al decennia over de toekomst van de arbeid circuleren.

Het idee dat technologie menselijk werk doet verdwijnen berust op een bijzonder hardnekkige misvatting, namelijk dat er maar een vaste hoeveelheid werk is. Waarom is dit een misvatting? Omdat de veronderstelling is dat menselijke behoeften snel verzadigbaar zijn. Maar dat is fout. Met onze huidige productiviteit kunnen we vandaag in een paar maanden een levensstandaard realiseren waar we een paar generaties geleden een jaar voor moesten werken. Maar dat doen we natuurlijk niet. De globale arbeidstijd mag dan wel wat zijn

afgenomen, we werken doorgaans toch nog het hele jaar door. Want we willen steeds meer. We willen die tweede auto, die mooiere keuken, die extra vakantie,....

Het grotere effect van technologie is op productiviteit. Machines, robots en computers zorgen ervoor dat *meer* geproduceerd kan worden in een jaar, een dag of met dezelfde inzet aan werk. Over de exacte impact van technologie op productiviteit heerst er behoorlijk veel controverse onder economen. Nobelprijswinnaar Robert Solow zei ooit: "you can see the computer age everywhere except in the productivity statistics". Anderen merken dan weer op dat de klassieke statistieken over productiviteit niet steeds de echte vooruitgang in de kwaliteit van producten en diensten capteren. Met andere woorden, er is meer economische vooruitgang dan de statistieken suggereren, vooral door kwaliteitsverbeteringen. Feit blijft dat die klassieke statistieken een stelselmatige daling van de productiviteitsgroei in vele landen laten zien. Dat heeft reële consequenties, bijvoorbeeld voor de lonen van werknemers. In een aantal landen zijn de lonen bovendien trager gestegen dan de inkomsten voor kapitaal, maar daarop komen we nog terug. Hoe dan ook, hogere productiviteit betekent meer rijkdom. Meer rijkdom betekent meer consumptie, en om daar aan te voldoen, ontstaan elders nieuwe jobs. Bovendien maakt het job verlies in bepaalde sectoren arbeid vrij om andere sectoren sneller te laten groeien.

Arbeidsmarktspecialisten verbonden aan ROA in Maastricht brengen al jaren trends in de Nederlandse arbeidsmarkt in kaart. Wat is de globale banengroei? Welke beroepen groeien, welke krimpen? In hun rapport van 2017 dat 5 jaar vooruit kijkt naar 2022 voorzien ze een werkgelegenheidsgroei (uitbreidingsvraag) van gemiddeld 1% per jaar tot 2022. Dit komt neer op 520.000 werkenden over zes jaar. Vooral in de zorgsector zouden er veel extra handen nodig om in de stijgende vraag te kunnen voorzien. Daar bedraagt de verwachte groei gemiddeld 3,1% per jaar. Andere groeisectoren zijn de groothandel (1,9%), de specialistische zakelijke dienstverlening (1,8%), en de bouwnijverheid (1,7%).

Het is wel belangrijk goed te beseffen dat de grote veranderingen op de arbeidsmarkt (zowel in het verleden als vandaag en in de toekomst) niet iedereen treffen op dezelfde manier. In de voorbije decennia zagen we dat het tewerkstellingsaandeel van zowel de hoogst- als de laagstbetaalde beroepen toenam, en dit ten koste van tewerkstelling in de gemiddeld betalende beroepen. Dat is wat heel wat recent arbeidsmarktonderzoek laat zien. Dit fenomeen heet wat Maarten Goos en collega's ¹⁶ "job polarisatie" noemen. Computers en robots vervangen namelijk vooral mensen in banen waar veel routinehandelingen worden verricht, terwijl mensen (tot nog toe) in het voordeel zijn voor het afhandelen van niet-routine taken. Zo kan een computer eenvoudig een assemblageproces voltooien, maar kan het niet gemakkelijk een team leiden, tafels bedienen in een restaurant, zorg verlenen of iemands haar knippen.

¹⁶ Zie o.a. Goos, Manning & Salomons (2011 en 2014) en Buyst, Goos en Salomons (2018).

De stijgende productiviteit en de daarbij horende stijgende levensstandaard, zeker bij de hoger opgeleiden, doet precies de vraag naar arbeidsintensieve diensten toenemen. Mensen gaan vaker op restaurant, ze gaan vaker op reis, ze besteden hun geld aan *wellness*. Ze hebben niet alleen hogere inkomens dankzij de productiviteitstijgingen die technologie brengt. Diezelfde technologie zorgt er ook voor dat bepaalde producten (relatief) goedkoper worden: denk aan computers, elektronica of huishoudtoestellen. De impact van technologie lijkt zich dus sterker te zijn op jobs in het midden van de job structuur dan aan de beide uiteinden. Het gevolg op termijn zou kunnen zijn dat er zowel meer laagbetaalde als hoogbetaalde mensen zullen zijn. Dat zou dan weer kunnen impliceren dat de inkomensongelijkheid potentieel toeneemt, hoewel we dat op dit moment nog niet echt zien. Daarover verderop meer.

Bovendien lijkt het zo te zijn dat een dergelijk fenomeen van arbeidsmarktpolarisatie de laagopgeleiden meer treft dan de midden- en hoger geschoolden. Het scholingsniveau is vandaag één van de belangrijkste determinanten geworden voor de positie op de arbeidsmarkt. Hoe hoger de scholingsgraad, hoe hoger de tewerkstellingskans. In 2013 heeft 59% van de laaggeschoolde 25-jarigen tot 54-jarigen betaald werk, terwijl dit bij hooggeschoolden ruim 89% bedraagt. Ondanks de toegenomen scholingsgraad heeft nog steeds 23% van de Belgen en 30% van de Nederlanders tussen 15 en 65 jaar geen diploma secundair onderwijs. De OESO (2017) berekende dat een diploma hoger onderwijs in België gemiddeld 40% hoger loon oplevert dan een diploma secundair onderwijs, en dat levert op zijn beurt dan weer 20% meer op in de arbeidsmarkt dan werken zonder diploma secundair. Voor Nederland levert een diploma hoger onderwijs zelfs 50% meer op dan werken met een diploma secundair onderwijs. Die kloof is groter geworden doorheen de tijd. Bovendien zorgt de sterke toename van de gemiddelde scholingsgraad ervoor dat er een nieuwe differentiatie lijkt te ontstaan tussen bachelor en masterdiploma's. In België is een bachelorsdiploma vandaag geassocieerd met 21% hoger loon dan een diploma secundair, een masterdiploma met 67% hoger loon. In Nederland is dit respectievelijk 32% en 84%.

Cognitieve vaardigheden zullen ook in de arbeidsmarkt van de toekomst nuttig en gegeerd zijn, en die vaardigheden versterken is de taak van het hoger onderwijs. Voor werkgevers is het hebben van een hoger diploma dan een 'signaal' dat je over de juiste vaardigheden beschikt voor de job. Ondanks de massale toename van het aantal hooggeschoolden, hangen diploma's en inkomens sterker dan ooit aan elkaar vast. Tegelijkertijd blijft er een grote groep laaggeschoolden achter die alsmaar meer uitgesloten dreigt te worden van betaalde arbeid. De polarisatie van de arbeidsmarkt wordt zo nog verder uitgediept: De productiviteit neemt toe in sectoren waarin jobs en taken door robots vervangen kunnen worden, de lonen nemen toe voor zij die de robots kunnen bedienen en aansturen.

In sectoren waarin de productiviteit niet zo makkelijk door robots en/of artificiële intelligentie kan worden opgedreven zoals in de zorg staat de verloning onder druk. De vrees bestaat dat in die sectoren de competitie voor lager betaalde jobs tussen laaggeschoolden zonder

diploma secundair en midden geschoolden zonder diploma hoger onderwijs sterker zal worden. Een basisinkomen op zich is uiteraard geen oplossing voor een scholingsprobleem, maar het is wel belangrijk om in te schatten in hoeverre een basisinkomen voldoende inkomensbescherming zal kunnen bieden voor zij die in de arbeidsmarkt geen plek meer kunnen veroveren. Bovendien stelt ook hier de financieringskwestie zich scherp: wat zal de impact van robotisering zijn op de financiering van de welvaartsstaat of, bijgevolg, van een basisinkomen?

3.2. Er zal alleen nog maar flutwerk zijn

De realiteit is dus dat er meer mensen aan het werk zijn dan ooit. Nu zullen critici meteen opwerken dat al veel van die jobs eigenlijk maar flutjobs zijn.

Volgens de Amerikaanse antropoloog David Graeber (2013; 2018) zijn er als maar meer bullshit jobs. Dit zijn banen die volgens de werkenden zelf overbodig en betekenisloos zijn. Vele consultants en managers - toch onontbeerlijke functies in een moderne diensteneconomie - hebben dit gevoel. Maar ook vele mensen in andere dienstenbanen zouden met dit gevoel kampen. De samenleving zou volgens Graeber eigenlijk beter af zijn als deze jobs niet zouden bestaan, aangezien ze geen intrinsieke betekenis hebben.

Arbeidssocioloog Fabian Dekker onderzocht dit voor Europa op basis van het European Working Conditions Survey (EWCS, 2015), een survey naar de arbeidsomstandigheden van werkenden in Europa. Hij vindt dat vijf procent van alle werkenden in Nederland aangeeft dat hij of zij 'altijd' of 'meestal' twijfelt aan het belang van zijn of haar werk. Hiermee neemt Nederland ten opzichte van andere Europese landen een gemiddelde positie in. Anders gezegd, 95 procent van de Nederlandse werkenden ervaart haar of zijn werk wel degelijk als nuttig.

Maar dat wil niet zeggen dat al die jobs ook helemaal wenselijk van kwaliteit zijn - dat ze aantrekkelijk zijn in termen van de arbeidsvoorwaarden (denk bijvoorbeeld aan het loon) dan wel arbeidsomstandigheden (denk aan werkzekerheid of werktijden). Allicht dé belangrijkste trend van de laatste decennia is de groei van zogenaamde "niet-standaardvormen" van werk. Daarbij wordt dan vaak voor het gemak het contrast gemaakt tussen het industriële tijdperk waarin zowat iedereen (mannen dan toch) een behoorlijk betaalde voltijdse baan had met goede werkzekerheid en vaste werktijden. In het hedendaagse postindustriële tijdperk zijn dat soort banen zogezegd een zeldzaamheid aan het worden.

Werk zou onzekerder worden, de arbeidstijden minder aantrekkelijker. Sommigen gewagen zelfs van extreme precarisering voor bepaalde geledingen van de werkende bevolking. Dat althans beweren invloedrijke auteurs als Guy Standing, die medeoprichter is van het Basic Income Earth Network. Hij ziet de groei van het zogenaamde "precariaat" als deel van een

nieuwe klassenstructuur die de oude van het industriële kapitalisme uit de 20ste eeuw aan het vervangen is.

Bovenaan die structuur staat de plutocratie en een elite. Daaronder komt het salariaat - een klasse van mensen met een fatsoenlijk inkomen en redelijke werkzekerheid. Deze klasse zou krimpende zijn. Dan komt de nog sneller krimpende oude arbeidersklasse. Groeiend is het nieuwe precariaat: mensen met onstabiele werkomstandigheden. Mensen die het moeten hebben van tijdelijk, parttime, interim en andere onzekere arbeid, denk aan de nieuwe gig-economy. Mensen die tot het precariaat behoren, doen vaak onbetaalde activiteiten of arbeid. In sommige werksituaties moeten mensen bijvoorbeeld buiten de werkuren stand-by staan, op ieder ogenblik kunnen ze opgebeld worden om te gaan werken. Deze stand-by uren worden vaak niet vergoed. Of mensen moeten veel tijd steken om bij de nodige uitkeringskantoren langs te gaan. Mensen uit het precariaat vinden meestal enkel slecht betaald werk. Ze hebben vaak geen recht op bedrijf- of extralegale voordelen. Het zijn wat Degryse de 'digitale galeislaven' van de platformeconomie noemt. Denk aan de Uber's en Deliveroo's van deze wereld.

Standing baseert zijn geschriften vooral op Angelsaksische (journalistieke) bronnen. Veel systematische cijfers zijn er niet in te vinden. Maar zijn beweringen kennen weerklank, zeker bij de voorstanders van het basisinkomen maar ook daarbuiten.

Nu, er is weinig twijfel dat niet-standaard werk is toegenomen in vele landen, zij het niet overal. In België bijvoorbeeld is enkel deeltijdwerk gegroeid. Tijdelijke arbeid, interimarbeid of zelfstandige arbeid zijn daarentegen nauwelijks toegenomen. Zo zijn er nog landen. Nederland is wel het voorbeeld bij uitstek van een land waar niet-standaard werk sterk is toegenomen. Nederland mag zich wereldkampioen deeltijdwerk noemen. Ook andere vormen van "atypische" arbeid zoals tijdelijk werk of interim werk komen vaker voor dan in vele andere Europese landen. Zelfstandige arbeid heeft ook een enorme vlucht genomen. Maar meer mensen in zogenaamde atypische of nieuwe werkvormen betekent niet dat die mensen daarom altijd en overal minder goed af zijn. Het doet er toe op welke manier die flexibilisering zich voltrekt en onder welke voorwaarden.

Hoewel in Nederland bij velen het gevoel heerst dat de flexibilisering misschien wel is doorgeslagen blijft het feit dat Nederland tot de best presterende landen behoort wat de kwaliteit van het werk betreft. Dat komt consistent uit de studies over de kwaliteit van de arbeid van EUROFOUND of de OESO. In Nederland heeft flexibilisering, zelfs indien deze op bepaalde aspecten zou zijn doorgeslagen, niet geleid tot precarisering omdat het overwegend genegotieerde en genormaliseerde flexibilisering betreft. Zowel overheid als sociale partners hebben ingezet op het verzekeren van gelijke arbeidsvoorwaarden en gelijke sociale rechten voor werknemers.

Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de kwaliteit van werk. Dat onderzoek is er voor een deel gekomen omdat organisaties zoals de OESO of de Europese Commissie vaak de

kritiek kregen dat ze te veel bezig waren met het aantal werkenden en het aantal werklozen, maar minder met de kwaliteit van dat werk en met de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

EUROFOUND, de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, doet als sinds 1991 onderzoek naar de arbeidsomstandigheden van Europese werknemers op basis van de *European Working Conditions Survey* (EWCS). De meest recente bevraging gebeurde in 2015. Voor deze zesde enquête werden ongeveer 44 000 werknemers in 35 landen ondervraagd. De enquêtebevindingen bieden gedetailleerde informatie over talrijke kwesties, zoals blootstelling aan fysieke en psychosociale risico's, organisatie van het werk, evenwicht tussen werk en privéleven en gezondheid en welzijn. Hoewel er (zoals steeds) methodologische bedenkingen te maken zijn bij deze enquêtegegevens is het beeld dat we hieruit krijgen toch aanzienlijk representatiever dan de anekdotiek die de perceptie sterk lijkt te bepalen¹⁷.

De analyses op basis van de EWCS gegevens laten helemaal geen universele verslechtering van de werkomstandigheden zien. Integendeel, de door EUROFOUND ontwikkelde Working Time Quality Index laat een verbetering zien van de werkomstandigheden tussen 2005 en 2015; nochtans een tijdspanne waarin zich de zwaarste economische crisis in decennia afspeelde. Ook op tal van andere dimensies en indicatoren van arbeidskwaliteit is er geen evidentie van een universele en structurele verslechtering in arbeidsomstandigheden. Dat is ook wat studies van de OESO (2013; 2014; 2015; 2016) of het Europees vakbondsinstuut (Piasna, 2017) (op overwegend dezelfde EWCS data) laten zien. Het kan best zijn dat dergelijke data niet helemaal representatief zijn. Bepaalde mensen die in precare arbeidsomstandigheden werken zijn niet goed vertegenwoordigd in dergelijke surveys, denk aan migranten zonder een wettig verblijf of mensen die niet in het officiële circuit werken. Maar voor de grote massa van de werknemers is er hoegenaamd geen evidentie voor precarisering zoals geclaimd door Guy Standing.

Wat dergelijke studies bovenal aan het licht brengen is dat er immense variatie bestaat over landen heen, niet alleen in termen van de situatie vandaag, maar ook wat recente trends betreft. In sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, is er wel degelijk evidentie voor afnemende arbeidskwaliteit bij bepaalde segmenten van de werkende bevolking, maar dat is helemaal niet overal het geval. Evengoed zijn er landen waar de kwaliteit van de arbeid er op tal van dimensies op vooruit is gegaan.

Dat er geen uniforme trends zijn over landen is ook duidelijk als we naar de lonen kijken. Lonen zijn de belangrijkste bron van inkomen voor mensen op actieve leeftijd. De notie dat er

¹⁷ De OECD (2014) heeft de EWCS data systematisch vergeleken met een andere databron, het International Social Survey Program (ISSP) en vindt voor hun "job strain index" globaal een correlatie van 0.89. Ook voor België en Nederland gegeven beide databronnen een gelijkaardig beeld.

niet meer voor iedereen een baan, laat staan een behoorlijk betaalde baan zal zijn speelt een prominente rol in het discours van vele voorstanders van het basisinkomen.

Maar ook als het over lonen gaat wordt dat denken en het discours heel sterk bepaald door wat in een beperkt aantal landen is gebeurd. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is de loonongelijkheid bijzonder sterk toegenomen. Voor belangrijke delen van de werkende bevolking liggen de reële uurlonen zelfs lager dan decennia geleden. Vele Amerikanen werken heel hard, hebben vaak meerdere baantjes en kunnen desondanks de financiële eindjes niet aan elkaar knopen.

In Nederland is het aandeel relatief laagbetaalde banen ook toegenomen. Dat heeft met meerdere factoren te maken. Heel veel jonge mensen werken in Nederland, zelfs tijdens de studies. Verder zijn de laagste cao lonen in Nederland dicht bij het wettelijke minimumloon komen te liggen. Dat gebeurde om de baankansen van wat lager gekwalificeerde mensen te verbeteren. Nederland doet het voor die groep in elk geval veel beter dan vele andere landen in Europa. Desondanks kent Nederland relatief weinig "werkende armen" in vergelijking met de meeste andere Europese landen. Dat aandeel is overigens behoorlijk stabiel gebleven.

Kortom, er zijn bitter weinig harde bewijzen voor de vaak herhaalde stelling dat er als maar minder behoorlijk werk is. Het aandeel werkende mensen ligt historisch hoog in de meeste landen, met inbegrip van Nederland. De kwaliteit van de arbeid gaat er veeleer op vooruit dan achteruit. In die zin wordt het basisinkomen naar voor geschoven als oplossing voor een probleem dat er misschien (nog?) helemaal niet is.

3.3. Enkel de rijken profiteren nog van de economische groei

Een laatste stelling die in de debatten betreffende het basisinkomen vaak wordt geponeerd is dat alsmaar minder mensen voordeel halen uit de economische groei, i.e. dat alsmaar meer van de baten ten goede komen aan elites van kapitaalbezitters, topmanagers en mensen met buitengewoon gewaardeerde talenten.

In sommige landen is dat ook zo. De situatie in de Verenigde Staten is een extreem voorbeeld. De OESO (2011) heeft berekend dat zowat 90 procent van alle economische groei er in de voorbije 40 jaar ten goede is gekomen aan de rijkste 10 procent van de samenleving. Een groot deel van de Amerikaanse middenklasse - grofweg de mensen die niet tot de rijkste 20 procent behoren maar ook niet arm zijn - hebben hun reële levensstandaard nauwelijks zien toenemen. Er zijn nog voorbeelden te vinden van landen waar de ongelijkheid is toegenomen. Dat weten we omdat de laatste decennia een ware explosie is geweest van ongelijkheidsonderzoek. We hebben vandaag zo veel meer data over alle aspecten van economische ongelijkheid dan 20 jaar geleden.

Maar de notie dat ongelijkheid overal in de rijke wereld toeneemt is fout. We moeten om te beginnen een onderscheid maken tussen inkomensongelijkheid en vermogensongelijkheid.

Over inkomensongelijkheid is ondertussen veel geweten. Er zijn tal van grootschalige vergelijkende onderzoeken geweest de voorbije jaren. Die laten inderdaad zien dat de inkomensongelijkheid in de meeste rijke landen is toegenomen. Maar dat is zeker niet overal het geval. In België en Frankrijk bijvoorbeeld is de ongelijkheid stabiel gebleven. In Nederland nam de globale inkomensongelijkheid (equivalent beschikbaar gezinsinkomen om exact te zijn) wat toe tijdens de jaren 80 en 90 om daarna stabiel te blijven op een relatief laag peil internationaal gesproken. Dat is toch wat zowel analyses van het CBS (Centraal Planbureau voor Statistiek, 2017; Van Den Brakel & Oytten, 2017) als van de OESO laten zien. Die stabiliteit maskeert weliswaar verschillende onderliggende dynamieken. De inkomensverschillen uit loon, winst en vermogen stegen, maar dat werd ongedaan gemaakt door een toenemende herverdeling via sociale uitkeringen, belastingen en premies.

Er is dus geen evidentie van een structurele stijgende trend in Nederland. Je kan hoogstens zeggen dat de ongelijkheid gedurende een bepaalde periode toenam. Dat de stijging in Nederland hoogstens episodisch was is niet uitzonderlijk. Het is opvallend dat ongelijkheidstrends vaak geen lineaire (stijgende) verlopen kennen maar dat veranderingen, waar deze plaatshadden, zich doorgaans episodisch voltrokken. Het is te zeggen, periodes van relatieve stabiliteit worden gevolgd door vrij plotse dalingen of stijgingen en vervolgens weer periodes van relatieve stabiliteit. Deze episodes van verandering zijn vaak sterker in verband te brengen met institutionele of politieke veranderingen dan wel met structurele, geleidelijke processen, zoals globalisering of technologische verandering, waarvan vaak wordt gezegd dat ze ongelijkheid onherroepelijk doen toenemen. Als er één grote, globale conclusie uit het vele ongelijkheidsonderzoek van de laatste jaren te trekken valt dan is het wel dat er geen uniforme, lineaire trends zijn. Instituties en beleidskeuzes doen er toe. Zeker landen met een sterke traditie van sociaal overleg en een sterk herverdelende systemen van uitkeringen en belastingen hebben maar een milde of geen groei van de ongelijkheid gekend.

Politiek vermag dus nog steeds heel wat. De vraag waarom electoraten sterker herverdeling steunen in sommige landen en niet of minder in andere landen is een erg complexe vraag. De wijze waarop overheden herverdelen, bijvoorbeeld via universele voorzieningen dan wel sterk selectieve of voorwaardelijke, lijkt er ook toe te doen. Hierop komen we later in dit rapport nog terug. Uiteraard komen we dan ook terug op de vraag of een basisinkomen een krachtiger herverdelend instrument is dan de bestaande sociale zekerheid en bijstandsvoorzieningen.

Een kwestie die sterk verband houdt met inkomensongelijkheid maar niettemin een eigen dynamiek kent is de vermogensongelijkheid. Het onderzoek over de ongelijkheid van vermogens is recenter. Toonaangevend hierin is uiteraard het werk van Thomas Piketty (2014), niet alleen wat analyse maar ook wat dataconstructie betreft. Thomas Piketty bracht

één en ander op magistrale wijze samen in *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Zijn hoofdbevinding dat vermogens in verschillende landen steeds maar sterker geconcentreerd zijn geraakt wordt weinig betwijfeld, hoewel sommigen de accuraatheid van Piketty's cijfers en vooral zijn extrapolaties in vraag hebben gesteld. Piketty ziet deze trends zich onverminderd verderzetten.

Ook hier is het weer nuttig te benadrukken dat de trends behoorlijk verschillen over landen heen. In de meeste Angelsaksische landen is er een vrij duidelijke trend naar toegenomen vermogensconcentratie aan de top. Maar in vele andere landen is die trend veel minder uitgesproken dan wel gewoonweg niet aanwezig. In Nederland worden gegevens bijgehouden sinds eind 19^e eeuw, met name vanaf 1893 omdat er toen een vermogensbelasting werd ingevoerd. De lange termijntrend is één van afnemende vermogensongelijkheid en een afnemende concentratie bij de top 10 en top 1 procent. De financiële crisis van 2008 had een relatief grote impact in Nederland en deed de vermogensongelijkheid fors toenemen. Anno 2009 bezaten de 10% meest vermogende Nederlandse huishoudens circa 57% van het totale vermogen volgens het CPB (Kooiman & Lejour, 2016). In 2013 was dit percentage gestegen tot 66%. Ook het aandeel van de top 1% en de top 0,1% steeg. In 2013 bezitten deze groepen huishoudens respectievelijk circa 27% (was 21% in 2009) en 10% (was 7% in 2009) van het totale vermogen. De stijging van de vermogensongelijkheid tussen 2009 en 2013 was vooral te wijten aan de klappen die middengroepen kregen op de huizenmarkt. De laatste jaren is de vermogensongelijkheid door het herstel van de huizenmarkt weer wat afgenomen, althans volgens cijfers van het CBS (die niet alle vermogenscomponenten capteren, bv. pensioenvermogens.)

Dat gezegd, het feit blijft dat vermogens extreem geconcentreerd zijn. Wat het recente onderzoek ook laat zien is dat veel vermogen over generaties wordt geaccumuleerd. Voorstanders van het basisinkomen beweren soms dat heel veel rijkdom geconcentreerd zit bij een zeer kleine groep van mensen die daar vaak zelf relatief weinig verdienste aan hebben. Daarmee hebben ze zonder enige twijfel een punt. Het is ook een terecht punt dat er in vele landen een afbouw heeft plaatsgehadt van vermogensbelastingen en vooral dan van successie en erfenisrechten. Als er al een heel sterke case te maken is voor het sterker belasten van vermogens en zeker erfenissen dan wil dat uiteraard niet zeggen dat een basisinkomen vanzelfsprekend de meest rechtvaardige besteding zou zijn.

Over het algemeen is het onderzoek naar de effecten van ongelijkheid helemaal niet zo eenduidig als vaak wordt voorgespiegeld. Dat meer ongelijkheid de oorzaak zou zijn van meer gezondheidsproblemen, minder sociale cohesie, meer criminaliteit, om maar een paar dingen te noemen. Dat is wat Richard Wilkinson en Kate Pickett (2010) beweerden in hun bestseller *The Spirit Level*. Een lezenswaardig, stimulerend boek, maar veel van de wetenschap deugt helaas niet. Het boek heeft veel wetenschappelijk onderzoek uitgelokt en de globale conclusie is dat er niet veel van aan is. Helaas misschien, maar de these van Wilkinson en Pickett berust grotendeels op wetenschappelijk drijfzand.

Dat wil niet zeggen dat een stijging van de ongelijkheid daarom altijd probleemloos zou zijn. De concentratie van politieke en economische macht, bijvoorbeeld, is een reëel gevaar voor het democratische proces. De verlaging van de marginale belastingvoet voor de topinkomens is een politieke keuze. En al hebben Wilkinson en Pickett (2010) ongelijk, een stijging van de ongelijkheid betekent over het algemeen niet veel goeds voor de meest kwetsbaren in de samenleving. De ongelijkheid wordt in landen als België in Nederland in bedwang gehouden door het samenspel van belastingen, (vaak universele) dienstverlening en uitkeringen. Als de ongelijkheid zou beginnen toenemen, dan wil dat zeggen dat deze instituties niet langer goed werken. En de gevolgen worden dan in de eerste plaats gedragen door de laagste inkomens. Omdat er minder middelen beschikbaar zijn om te herverdelen, of omdat de inkomensbescherming niet langer voldoet, of omdat diegenen met de zwakste onderhandelingsmacht op de arbeidsmarkt niet langer kunnen rekenen op sterk sociaal overleg. Economen zoals Corak (2013) vinden een duidelijk verband tussen inkomensongelijkheid en sociale mobiliteit, gemeten als het verdiende loon op de arbeidsmarkt in vergelijking met het loon van je vader. Meer ongelijkheid lijkt ook niet noodzakelijk voor meer economische groei. Een studie van de OESO en het IMF (Cingano, 2014) - geen bastions van egalitarisme – laat zien dat een hoge inkomensongelijkheid samenhangt met minder economische groei. Sommige studies laten echter weer geen verband, soms een zwak omgekeerd verband zien. *Trickle down economics*, de idee dat de rijkdom van de rijken vanzelf zal doordruppelen naar de armste, is in ieder geval iets wat naar het rijk van de fabelen kan worden verwezen.

Er is weinig tot geen wetenschappelijke evidentie dat de ongelijkheid zoals we die *vandaag* in Nederland of België kennen problematisch is. Waarover we ons écht, ondubbelzinnig zorgen mogen maken zijn de mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Armoede maakt echt ongezond en ongelukkig, maakt het moeilijk om goede ouders te zijn, maakt het moeilijk zo niet onmogelijk om op te klimmen op de inkomensladder. Armoede hypothekeert de kansen van kinderen om de talenten te realiseren waarbij we allemaal baat hebben. In tegenstelling tot ongelijkheid is armoede ondubbelzinnig problematisch. Ook hier stelt zich echter de vraag: is het basisinkomen het beste antwoord om hieraan tegemoet te komen?

Of het nu om vermeende of echte evoluties op vlak van ongelijkheid, robotisering of kwaliteit van de arbeid gaat: minimuminkomensbescherming voor de meest kwetsbaren is belangrijk. Daarom kijkt het volgende hoofdstuk dan ook naar de stand van de minimuminkomensbescherming in België en Nederland.

4. WAAR STAAN WE MET DE BASISBESCHERMING IN EUROPA

De invoering van een basisinkomen in grote, complexe welvaartsstaten zoals België en Nederland zou niet in een vacuüm gebeuren. In beide landen bestaat een hele rits van inkomensmaatregelen, tegemoetkomingen en diensten die (al dan niet succesvol) zorgen voor een inkomensvloer voor de laagste inkomensgroepen. Die basisbescherming brengen we in dit hoofdstuk in kaart. Het is pas als we zicht hebben op de bestaande regelingen, en de effectiviteit ervan, dat we een benchmark hebben om de effectiviteit van een basisinkomen goed in te schatten.

4.1. Wat heeft iemand minimaal nodig?

Het is niet eenvoudig om vast te leggen wat iemand minimaal nodig heeft. Wereldwijd worden sterk uiteenlopende maatstaven gebruikt om te bepalen of iemand al dan niet arm is. Zo gebruiken internationale organisaties de befaamde \$1 of \$2 per dag-grenzen, of bedragen gebaseerd op de kost van de minimaal noodzakelijke calorie-inname om te overleven. Binnen de EU gaat men meestal uit van een relatieve definitie van armoede: het uitgesloten zijn van volwaardige deelname aan de samenleving. Om EU-landen onderling te kunnen vergelijken staat een relatieve armoedemaatstaf centraal in de batterij van Europese indicatoren en statistieken. Hierbij wordt voor elk land een armoedegrens vastgelegd, gedefinieerd als 60% van het mediane equivalent beschikbare gezinsinkomen ¹⁸. In België kwam dit voor 2015 overeen met een bedrag van 1.115 euro voor een alleenstaande, in Nederland met een bedrag van 1.137 euro. Rekening houdende met de hogere behoeften in gezinnen met meerdere personen, zijn de equivalente bedragen voor een gezin met twee kinderen respectievelijk 2.341 en 2.387 euro (Eurostat, 2015).

Een voor de hand liggende kritiek op die bedragen is dat ze wel heel sterk afhangen van het mediaan equivalent huishoudinkomen. Zo krijg je de bizarre situatie dat armoedegrenzen (en bijgevolg vaak ook armoedecijfers) kunnen dalen in tijden van economische recessie, wanneer het mediaan huishoudinkomen daalt. Ook is de relatieve armoedemaatstaf minder relevant voor de vergelijking tussen arme en rijke landen (zoals bijvoorbeeld tussen Roemenië en Nederland binnen de EU). Hoewel er ook heel wat voordelen zijn aan de relatieve armoedemaatstaf (makkelijk te meten, vergelijkbaar doorheen de tijd en tussen landen met gelijkaardige welvaartsniveaus), rijst op gezette tijden de vraag naar een meer tastbare maatstaf van armoede, die meer geënt is op wat iemand werkelijk nodig heeft om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven in elk land.

¹⁸ De huishoudinkomens waarop de mediaan berekend wordt worden eerst vergelijkbaar (equivalent) gemaakt door rekening te houden met het aantal personen dat leeft in elk huishouden. De equivalentieschalen gebruikt om inkomens te vergelijken tussen huishoudens van verschillende grootte zijn een factor 0.5 voor een extra volwassene (persoon ouder dan 14 jaar) in een huishouden en een factor 0.3 voor een kind jonger dan 14.

Zo hebben wetenschappers aan de Universiteit Antwerpen zogenaamde referentiebudgetten ontwikkeld. In samenwerking met experts op verschillende domeinen (gezondheidszorg, gezonde voeding, pedagogie,...) maakten ze een inventaris op van goederen en diensten die voor elk domein noodzakelijk werden geacht om waardig deel te kunnen nemen aan de (Belgische) samenleving (Storms & Van den Bosch, 2009; Storms, Van den Bosch, Goedemé, & Casman, 2012). Die inventaris werd tijdens focusgroepen afgetoetst met mensen met verschillende socio-economische posities. Door vervolgens de kost van elk item van deze inventaris na te gaan, stelden zij ten slotte een “referentiebudget” op, een budget dat minimaal nodig is om waardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. De resulterende bedragen verschillen sterk naar gelang de samenstelling van elk huishouden (alleenstaande, kinderen, ...) en naar gelang elk huishouden beroep kan doen op sociale goederen en diensten. Met name het al dan niet beschikken over een sociale woning (met dito huurprijs) is in België van groot belang. Volgens dit onderzoek was het minimaal noodzakelijke budget in België in 2015 1254 euro voor een alleenstaande zonder recht op een sociale woning. Een koppel met twee kinderen had 2309 euro nodig om waardig te kunnen deelnemen aan de samenleving.

Gegeven de uitgebreide assumpties is het vastleggen van referentiebudgetten die vergelijkbaar zijn tussen verschillende landen niet eenvoudig. Binnen het Europese *Improve*-project werden voor 5 landen vergelijkbare referentiebudgetten ontwikkeld, maar Nederland was er niet bij¹⁹. Ook ontwikkelden de Antwerpse onderzoekers in een ander pilootproject referentiebudgetten voor voedselkorven. Hierbij werd zoveel als mogelijk getracht een gemeenschappelijke methodologie te hanteren in alle EU lidstaten. Helaas wees Nederland enigszins af van de gebruikte methode in de andere lidstaten (Goedemé, Storms, Penne, & Van den Bosch, 2015).

Ook in Nederland wordt onderzoek gedaan naar referentiebudgetten. Zo heeft het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), in samenwerking met het Nationaal instituut voor budgetvoorlichting, een basisbehoeftebudget ontwikkeld, dat de kosten van “onvermijdbare, basale zaken” en “moeilijk te vermijden posten” omvat (CSB/SCP, 2014). Concreet gaat het om een budget dat voedsel, kleding, wonen, verzekeringen, niet-vergoede ziektekosten en persoonlijke verzorging moet dekken. Net zoals bij de Antwerpse methode wordt een beroep gedaan op wetenschappelijke literatuur en experts om de precieze items en prijzen vast te leggen. Anders dan bij de Antwerpse methode werd dit niet teruggekoppeld tijdens focusgroepen²⁰. Bovendien wordt er niet uitgegaan van wat er minimaal nodig is om waardig deel te nemen aan de samenleving, maar enkel van de basisbehoefte. Een aanvullend referentiebudget, het niet-veel-maar-toereikend budget, houdt wel rekening met minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, en omvat een aantal elementen die ook door het Antwerpse onderzoekersteam als noodzakelijk werden gezien. Het gaat dan om extra kostenposten, bijvoorbeeld om sociale contacten te onderhouden. De meest recente

¹⁹ De opgenomen landen waren België (Antwerpen), Finland (Helsinki), Hongarije (Budapest), Spanje (Barcelona), en Italië (Milaan).

²⁰ Wel werden in een focusgroep de uiteindelijke budgetten vergeleken met de intuïtie in een focusgroep. Hieruit bleek dat de focusgroep met name voor sociale activiteiten en verzekeringen hogere bedragen voorzag.

Nederlandse budgetten werden in 2008 ontwikkeld, en worden sindsdien verhoogd met de jaarlijkse prijsstijgingen van voeding, kleren en wonen. Het basisbehoeftebudget voor een alleenstaande bedroeg in 2014 971 euro per maand, het niet-veel-maar-toereikend budget bedroeg 1.063 euro²¹.

Het dient gezegd dat de referentiebudgetten, zowel in België als in Nederland, voornamelijk gebruikt worden om de officiële armoedelijnen te contextualiseren, en niet als een officiële maatstaf. In België gebruikt men daarvoor voornamelijk de EU armoedelijijn. Nederland vertrouwt dan weer voornamelijk op een eigen armoedelijijn, de “lage inkomensgrens”. Dit is het bijstandsbedrag uit 1979, dat elk jaar wordt aangepast aan de inflatie. De armoedetrends op basis van deze grens worden wel gecontextualiseerd aan de hand van de bovenvermelde budgetten (SCP & CBS, 2014).

Tabel 1. Wat heeft iemand minimaal nodig volgens verschillende armoede definities, 2015, België en Nederland

	België		Nederland	
	alleenstaande	Koppel met twee kinderen	alleenstaande	Koppel met twee kinderen
EU armoedelijijn (2015)	1115	2341	1137	2387
Referentiebudget Antwerpen (2015)	1254 (vrouw, private huur)	2309 (ko-lo)	n.a.	n.a.
Basisbehoeftebudget*	n.a.	n.a.	971	1830
Niet-veel-maar-toereikend budget*	n.a.	n.a.	1063	2000
Lage inkomensgrens	n.a.	n.a.	1030	1930

* Meest recente budgetten: 2014. De Nederlandse budgetten verschillen van de Antwerpse in de zin dat gezondheidskosten niet volledig worden opgenomen: de ziektekostenpremie is niet becijferd.

Samenvattend: wat iemand minimaal nodig heeft valt niet eenduidig vast te leggen. Het begint al bij het bepalen van *welk soort minimum* gegarandeerd moet worden: is dat een minimum om waardig deel te nemen aan de samenleving, wat zowel de referentiebudgetten van de Antwerpse onderzoekers als de EU propageren te doen, of een minimum om basisbehoefte te dekken? Daarna komt zo mogelijk een nog moeilijkere vraag: hoe kan je dat minimum nu in een getal vatten? Hierboven bespraken we een aantal van de manieren die momenteel gebruikt worden in België en Nederland om een minimum voor armoedemeting te bepalen. Afhankelijk van het gehanteerde perspectief op een sociaal minimum en de methode om dit te bepalen, zijn de bedragen die trachten te vatten wat iemand minimaal nodig heeft hoger of lager (zie Tabel 1 voor een overzicht). Het goede nieuws is wel dat de bedragen van de relatieve armoedegrens en de referentiebudgetten (voor België) en het niet-veel-maar-toereikend budget (voor Nederland) elkaar benaderen.

²¹ Anders dan bij de EU armoededefinitie gaat deze methode uit van een verhoging met een factor 0.37 voor een extra volwassene in een gezin, en 0.15 tot 0.33 voor een kind.

Bovendien hangt veel ook af van de bredere context. Zo hanteren de Antwerpse onderzoekers een ander budget naar gelang iemand beroep kan doen op sociale huisvesting of niet. De collectieve goederen en diensten waar burgers toegang toe hebben bepalen inderdaad in grote mate het minimale budget dat iemand nodig heeft. Ook maakt het uit of burgers toegang hebben tot gesubsidieerde gezondheidszorg, tot kwalitatief openbaar vervoer, ... De precieze impact van dergelijke voorzieningen is uiteraard moeilijk te becijferen, en bemoeilijkt vergelijkingen tussen landen van een sociaal noodzakelijk minimum. Ook voor het bepalen van een basisinkomen bedrag levert dat hoofdbreken op.

4.2. Hoe garanderen welvaartstaten een minimum?

4.2.1. Herverdelingslogica's

De West-Europese welvaartstaten zijn de meest omvangrijke welvaartstaten van de wereld. Dag na dag zorgen die ervoor dat ouderen kunnen rekenen op een pensioen, dat een deel van de kost van kinderen gedeeld wordt door iedereen en dat we toegang hebben tot betaalbare gezondheidszorg en onderwijs. Als mensen niet (meer) in staat zijn zelf een inkomen te verwerven, zorgen deze welvaartstaten voor een aanvullend of vervangingsinkomen.

Dat doen ze op verschillende manieren. Enerzijds grijpen de welvaartstaten in op de bruto inkomensverdeling, door regelgeving rond minimumlonen, arbeidsvoorwaarden, maar ook door onderwijs te promoten en mensen toe te leiden naar werk. Daarnaast herverdelen welvaartstaten grote sommen geld tussen verschillende groepen. Hiervoor hanteren ze twee verschillende logica's, die vaak in elkaar overlopen. Zo heb je horizontale herverdeling, waarbij inkomens worden herverdeeld tussen groepen in verschillende levensfasen. Dit is de logica achter de sociale verzekeringen: mensen betalen bijdragen wanneer ze werken, en met die bijdragen worden (vaak inkomens gerelateerde) uitkeringen voorzien om hun levensstandaard op peil te houden op momenten dat ze (even) niet meer kunnen werken, zoals bij werkloosheid²² of pensionering. Ook kindergeld volgt een dergelijk horizontale herverdelingslogica: inkomsten worden getransfereerd van mensen zonder naar mensen met kinderen om bij te dragen aan de kosten van kinderen. Daarnaast volgen sociale uitkeringen ook vaak een verticale logica, waarbij herverdeling plaatsvindt van rijk naar arm. Zo zijn werkloosheidsuitkeringen bijvoorbeeld relatief gezien genereuzer voor mensen met een lager inkomen, zijn er sociale toeslagen binnen de kinderbijslagen. Bovendien bestaan er in quasi alle West-Europese landen uitkeringen specifiek voor mensen met een laag (of zelfs zonder) inkomen. Het doel van deze bijstandsuitkeringen is om als het ware een absoluut minimuminkomen te garanderen. Inwoners die op geen enkele andere steun beroep kunnen doen hebben in principe overal in West-Europa recht op een dergelijk gegarandeerd inkomen. Niet verrassend zijn er echter enorme verschillen in deze bodembescherming tussen landen en tussen verschillende soorten gezinnen. Ook de voorwaarden om recht te hebben op een uitkering (en om er recht op te blijven hebben) verschillen sterk. De gemene deler is dat alle

²² In deze heeft de welvaartsstaat ook een belangrijke economische functie: door het anticyclische karakter blijven inkomens vrij beschermd in tijden van stijgende werkloosheid.

andere rechten moeten zijn uitgeput, en dat men geen eigen middelen meer heeft (dit wil zeggen dat het gezinsinkomen ontoereikend wordt geacht, en dat ook andere steun, bijvoorbeeld uit spaargelden of van inwonende familie geen optie is). Ook al zijn ze in de feiten eerder relevant voor een kleine (maar sterk groeiende) groep mensen, toch valt het belang van deze bijstandsuitkeringen niet te onderschatten. Het is het engagement dat een samenleving aangaat om een absoluut minimum te garanderen aan wie niet voor zichzelf kan zorgen. De voorwaardelijkheid van deze bijstandsuitkeringen duidt meteen op een belangrijk verschil met het basisinkomen.

Binnen dit breed spectrum aan overheidsvoorzieningen wordt bovendien vaak een onderscheid gemaakt tussen programma's met een uitgesproken universeel karakter en selectieve programma's die zich specifiek richten op een bepaalde doelgroep –voornamelijk maar niet uitsluitend gezinnen met lage inkomens. Met universele uitkeringen en voorzieningen doelt men op uitkeringen waar iedereen recht op heeft. Weliswaar maakt men hierbij soms wel een onderscheid op basis van objectieve categorieën, zoals het bereiken van een bepaalde leeftijd of het hebben van kinderen. Selectieve uitkeringen en voorzieningen zijn dan specifiek gericht op kwetsbare groepen. Hier is de persoonlijke behoeftesituatie doorslaggevend. Om te bepalen of iemand behoeftig is maakt men over het algemeen gebruik van een 'middelentoets', wat concreet wil zeggen dat de financiële middelen van het individu of het gezin, berekend volgens een administratieve formule, onder een bepaalde drempel moeten liggen om in aanmerking te komen voor de uitkering. We spreken dan over inkomensselectiviteit. Deze drempel is bovendien afhankelijk van de samenstelling van het gezin (Bouckaert & Schokkaert, 2011). Een andere manier om behoefte te bepalen is om de uitkering te beperken tot bepaalde groepen of categorieën van mensen of gezinnen waarvan men weet dat ze vaak samengaan met lage inkomens. Voorbeelden zijn uitkeringen voor (langdurig) werklozen, eenoudergezinnen, invaliden of grote gezinnen.

Selectieve overheidssteun wordt geacht belangrijk te zijn in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting aangezien ze er op gericht is om de inkomensbescherming te bieden voor specifiek lage inkomens- of andere kwetsbare groepen. Wanneer de logica's van de universaliteit en de selectiviteit weloverwogen vermengd worden, spreekt met in de literatuur van 'universaliteit binnen de selectiviteit' of 'progressief universalisme' (Skocpol, 1991; Marchal & Van Lancker, 2018). De maximumfactuur (BE) en zorgtoeslag (NL) in de gezondheidszorg en de verhoogde kinderbijslagen en studietoelagen voor bepaalde sociale groepen zijn hiervan goede voorbeelden (Cantillon & Buysse, 2016).

4.2.2. Het groeiende belang van de residuele bijstand

In de Westerse welvaartstaten gaat het grootste gewicht naar de sociale verzekeringen die binnen hun horizontale herverdelingslogica ook verticaal herverdelende elementen inbouwden. In de ontwikkeling van de Westerse welvaartstaat was de sociale bijstand zoals we die nu kennen eerder bedoeld als sluitstuk van de welvaartstaat, om toch enig soelaas te bieden voor de kleine groep die geen aansluiting kon vinden bij de arbeidsmarkt (en dus de sociale verzekering). We zien inderdaad in bijna alle Westerse welvaartstaten dat de sociale bijstand veel later dan de sociale verzekeringen werd ingevoerd. In Nederland werd de

bijstand ingevoerd in 1965, in België in 1974. Ook in andere Westerse welvaartstaten werd de bijstand pas vanaf de jaren '60 ingevoerd. Deze verdeling tussen een omvangrijk stelsel van sociale verzekeringen en een eerder residueel stelsel van sociale bijstand past volledig binnen de originele architectuur van de welvaartstaat die gestoeld was op de assumptie van quasi-volledige tewerkstelling voor (mannelijke) broodwinners.

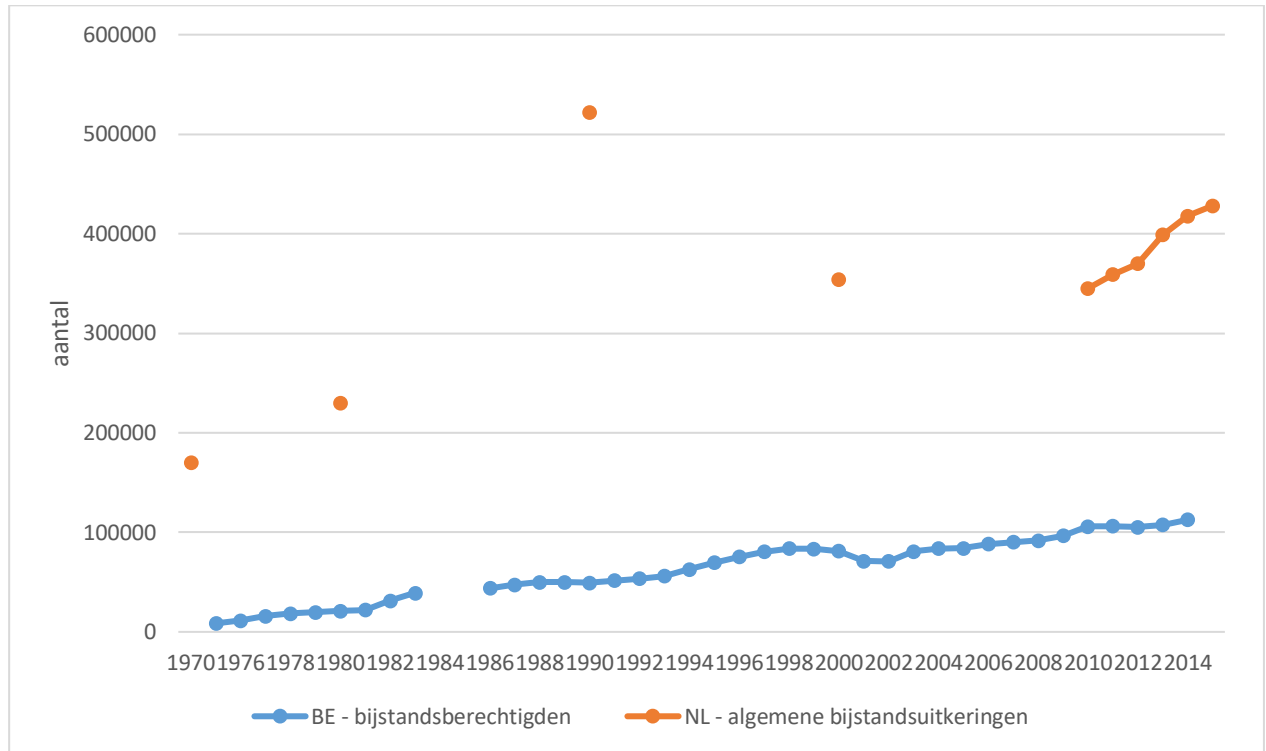
Deze architectuur werd de laatste decennia voor grote uitdagingen geplaatst. Ingrijpende technologische ontwikkelingen en een doorgedreven globalisering en regionalisering hadden en hebben een sterke impact op nationale economieën en arbeidsmarkten. Tegelijkertijd zorgen sociodemografische verschuivingen en migratie voor minder stabiele gezinnen en meer diverse samenlevingen. De hoeksteen van de naoorlogse welvaartstaat, een stabiel gezin met een mannelijke, voltijds tewerkgestelde broodwinner, is in ijtempo aan het verdwijnen. Uiteraard hebben beleidsmakers getracht welvaartstaten aan te passen aan deze veranderende realiteit. In het bijzonder ging er veel aandacht naar activering en 'sociale investeringen'. De idee dat iedereen die kan werken, ook moet werken is gemeengoed geworden. Welvaartstaten werden 'verbouwd': sociale verzekeringen werden uitgebreid om ook nieuwe sociale risico's te dekken, en bestaande stelsels werden meer afgestemd op tewerkstelling.

Een natuurlijk gevolg van deze ontwikkelingen is dat minder mensen toegang hebben tot de sociale verzekeringen en beroep moeten doen op de residuele sociale bijstand. Figuur laat inderdaad sterke stijgingen in de caseload in België en Nederland zien sinds de invoering van de bijstand²³. Toenemende migratie zorgt voor een instroom van mensen die vanzelfsprekend nog geen rechten hebben opgebouwd in de sociale zekerheid. Tegelijk zorgen minder stabiele gezinnen voor een instroom van alleenstaande ouders. Hervormingen elders in de welvaartstaat, met striktere toegangscriteria tot de sociale zekerheid en toegenomen sancties (Clasen & Clegg, 2011; Van Lancker, Marchal, Schuerman, Van Mechelen, & Kerm, 2015), dragen bij tot deze 'massificatie' en 'diversificatie' van de bijstand (Van Mechelen, Zamora, & Cantillon, 2016)²⁴. Dit effect wordt nog versterkt omdat deze striktere toegangscriteria in sterke tegenstelling staan tot een tendens op de arbeidsmarkt naar net minder stabiele loopbanen, meer freelance contracten, en bijgevolg een minder duidelijke band met de sociale zekerheid. Groepen die het in een veranderende socio-economische context moeilijker krijgen om toegang te verwerven tot de grotere sociale verzekeringen, komen uiteindelijk in de bijstand terecht. In die zin kan een analyse van de minimuminkomensbescherming problemen signaleren die zich manifesteren in de rest van de welvaartstaat. Cantillon heeft het over de bijstand als de kanarie van de welvaartstaat (Marjolijn De Wilde, Cantillon, Vandenbroucke, & De Bie, 2016).

²³ Dergelijke lange tijdreeksen zijn niet beschikbaar voor andere landen. Wel houdt de OECD sinds 2007 internationaal vergelijkbare caseload data bij. Die tonen tussen 2007 en 2014 een gemiddelde stijging van het aantal bijstandsgerechtigden in de EU lidstaten van 47%, al speelt hier uiteraard vooral het effect van de economische crisis (OECD SOCR database, <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>).

²⁴ Hierbij dient wel opgemerkt dat ondanks de sterke absolute stijgingen, het belang van de bijstand in relatieve termen nog steeds vrij beperkt is. Ondanks de sterke groei van de bijstandspopulaties in de Europese landen, blijft het aandeel van bijstandsgerechtigden in de bevolking op actieve leeftijd in de meeste landen onder de 5% (OECD SOCR database).

Figuur 1. Aantal bijstandsgerechtigden/bijstandsuitkeringen in BE en NL



Bron: BE: (Van Mechelen et al., 2016); NL: CBS (2018)

(<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=03763&D1=8&D2=0,2,4,6,12,22,32,42,52,62,72,82-87&VW=T>)

In wat volgt gaan we dan ook dieper in op deze bijstandsuitkeringen. We focussen voornamelijk op de bijstandsuitkeringen voor personen op actieve leeftijd. We beschrijven eerst de voornaamste kenmerken van de bijstand in België en in Nederland: hun adequaatheid en toegangscriteria, en de activeringsvoorwaarden. Vervolgens bespreken we enkele limieten van deze middelengetoetste uitkeringen in het licht van hun groeiende relevantie.

4.3. Basisbescherming nu: Bijstandsuitkeringen voor personen op actieve leeftijd

4.3.1. Adequaatheid

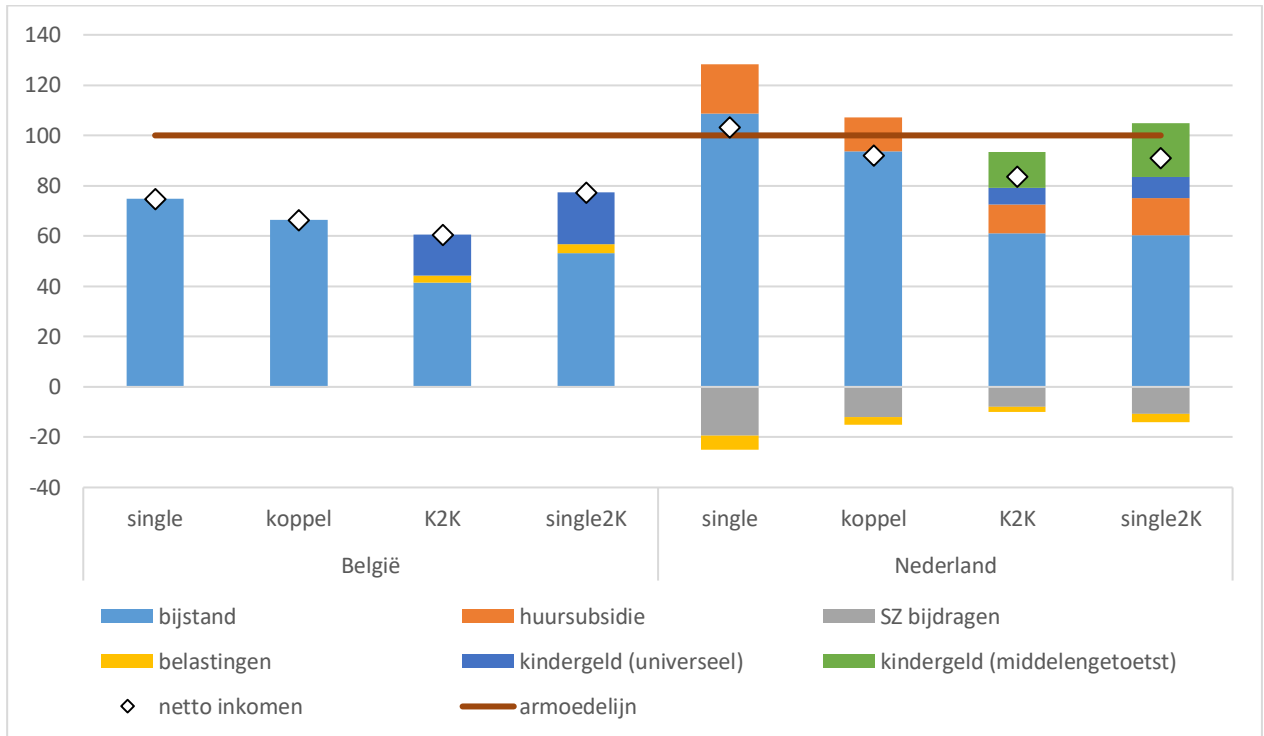
Inwoners die op geen enkele andere steun beroep kunnen doen, hebben in principe overall in West-Europa recht op een dergelijk gegarandeerd inkomen (Bahle, Hubl, & Pfeifer, 2011; Van Mechelen & Marchal, 2013). Niet verrassend zijn er enorme verschillen in deze bodembescherming tussen landen en tussen verschillende soorten gezinnen. Ook de voorwaarden om recht te hebben op een uitkering (en om hier recht op te blijven hebben) verschillen sterk. De gemene delers zijn dat alle andere rechten moeten zijn uitgeput, dat men geen eigen middelen meer heeft (dit wil zeggen dat het gezinsinkomen ontoereikend wordt geacht, en dat ook andere steun, bijvoorbeeld uit spaargelden of van inwonende

familie geen optie is). Bovendien geldt in alle landen een verplichting om te proberen je situatie te verbeteren door te zoeken naar werk.

In België bestaat de bodembescherming voor personen en gezinnen op actieve leeftijd uit het recht op maatschappelijke integratie, in Nederland uit bijstand en begeleiding naar tewerkstelling onder de participatiewet. Beide stelsels garanderen een minimum aan huishoudens die geen beroep kunnen doen op andere inkomens (bijvoorbeeld een werkloosheidsverzekering, of spaargelden). In beide landen is het niveau van de bodembescherming voor gezinnen op actieve leeftijd een politieke beslissing. Bedragen zijn niet gekoppeld aan officiële armoedelijnen of referentiebudgetten die propageren een noodzakelijk minimum te vatten. De basisbedragen voor de bijstand bedragen in België sinds september 2017 595.13 euro voor samenwonenden, 892.7 euro voor een alleenstaande, en 1190.27 euro voor een alleenstaande met kinderen. Het bedrag voor een samenwonende is bijgevolg exact de helft van het bedrag voor gezinshoofden. Deze beslissing, die de minima voor alleenstaande ouders optrok, heeft als gevolg dat er een sterke penalty is voor alleenstaanden met kinderen om samen een nieuw huishouden te vormen (Steenkens, Hausmann, Lamberts, Van Regenmortel, & Cortese, 2016). Sinds de vervanging van de Wet Werk en Bijstand door de Participatiewet, bestaat er in Nederland geen aparte categorie meer voor alleenstaande ouders. Zij hebben recht op hetzelfde basisbedrag als alleenstaanden. Een alleenstaande heeft per 1 januari 2018 recht op een netto bijstandsbedrag van 992 euro per maand (incl. vakantiegeld), met of zonder kinderen. Samenwonenden hebben recht op 1417.32 euro per maand (Rijksoverheid, 2018). Alleenstaande ouders komen in Nederland sinds 2015 wel in aanmerking voor extra kindgebonden budget. In beide landen kan de bijstandsuitkering gecombineerd worden met kindergeld en, in Nederland, de huursubsidie, waardoor de uiteindelijke gegarandeerde netto minimum inkomens hoger liggen.

Figuur toont het netto beschikbaar inkomen van een bijstandsgerechtigde ten opzichte van de EU armoedelijnen in BE en NL. We kijken hier naar het totale netto beschikbare inkomen, dus de bijstandsbedragen in combinatie met wettelijk gegarandeerde toeslagen zoals kindergeld en huursubsidie, voor 4 type gezinnen, een alleenstaande, een koppel, een koppel met twee kinderen, en een alleenstaande met twee kinderen. Voor elk van deze typegezinnen garandeert NL een hoger minimum dan België. Voor een alleenstaande bevindt het netto minimum inkomen dat gegarandeerd wordt door bijstandsuitkeringen, huursubsidie en kindergeld, zich boven de EU armoedelijs. Een koppel en een alleenstaande met twee kinderen bevindt zich daar net onder. De grootste kloof met de armoede lijn is er voor een koppel met twee kinderen. Ook in België zien we dat koppels met en zonder kinderen een relatief slechtere bescherming genieten. Toch valt ook de bescherming voor een alleenstaande veel lager uit dan die in Nederland. Het verschil is het kleinst voor een alleenstaande ouder met kinderen, door de genereuze equivalentieschaal die daar wordt toegepast. Een alleenstaande met kinderen heeft immers recht op exact hetzelfde bedrag als een koppel met kinderen, ook al is er een volwassene minder aanwezig in het huishouden.

Figuur 2. Netto beschikbaar inkomen aan een bijstandsuitkering als % van de EU armoedelij, juni 2017



Noot: EU armoedelij op basis van inkomens van 2015, uprated naar 2017 op basis van HICP. Geen onderscheid tussen universele deel kinderbijslag en sociale toeslag in België. Huursubsidies berekend op mediane huur op basis van de EUSILC2015, uprated naar 2017 met HICP.

Bron: eigen berekeningen op EUROMOD/HHOT. Armoedelij en HICP van Eurostat (2018).

Deze bedragen plaatsen Nederland sterk vooran in de kopgroep van de Europese landen. België presteert eerder middelmatig, en is een van de hekkensluiters van de West-Europese landen (zie Figuur).

Figuur 3. Netto beschikbaar bijstandsinkomen incl. huursubsidie en excl. huur in de EU lidstaten tov de nationale EU armoedelijn, 2015, verschillende typegezinnen



Bron: OECD (Benefits and Wages 2015 data)

4.3.2. Toekenningsvoorwaarden

Er gelden verschillende voorwaarden om een recht te kunnen openen op een bijstandsuitkering (Bahle et al., 2011). MISSOC, de Europese databank over informatie van sociale zekerheidsregels (Mutual Information System on Social Protection Systems) geeft een overzicht van de voornaamste regels in elk land (MISSOC, 2015). Zoals eerder gezegd moet het bestaande inkomen ontoereikend zijn. In een middelentoets wordt nagegaan of het inkomen waar het gezin over beschikt laag genoeg is om een recht te openen op een uitkering. Ook wordt nagegaan of er geen andere inkomensbronnen zijn waar het gezin beroep op zou kunnen doen. Alle rechten, bijvoorbeeld op sociale zekerheidsuitkeringen, maar ook op alimentatie, ontslagpremies, en - bij jonge volwassenen - steun van ouders, moeten worden uitgeput vooraleer bijstand kan worden opgenomen. Bovendien wordt ook gekeken naar het beschikbare kapitaal. Het is duidelijk dat bijstandsuitkeringen in deze zin sterk verschillen van een basisinkomen. Waar een basisinkomen individueel en onvoorwaardelijk een fatsoenlijke levensstandaard garandeert, zijn bijstandsuitkeringen enkel van toepassing voor gezinnen die er niet in slagen om zelf voor een voldoende hoog inkomen te zorgen, gebonden aan strikte voorwaarden en afhankelijk van de noden binnen een huishouden.

In wat volgt bespreken we de specifieke voorwaarden in België en Nederland.

Verblijfsvoorwaarde, leeftijdsvoorwaarde en nationaliteitsvoorwaarde

Belgen en Nederlanders die in respectievelijk België en Nederland verblijven hebben recht op bijstand. In beide landen wordt gespecificeerd wat juist wordt begrepen onder “in het land verblijven”. In Nederland mag men niet meer dan 4 weken in het buitenland verblijven. In België gaat het over geschorst worden nadat men meer dan een maand aaneengesloten in het buitenland verblijft. In beide landen worden bepaalde niet-Belgen/Nederlanders gelijkgesteld, namelijk zij die rechtmatig in het land verblijven en zij die hetzij door EU recht, hetzij door internationale verdragen beschermd zijn (zie de wetgeving voor meer precieze categorieën).

In principe heeft iedere volwassene recht op bijstand. In Nederland geldt wel dat personen jonger dan 27 jaar bij voorkeur studeren en studiefinanciering aanvragen. Deze voorwaarde wordt ook expliciet vermeld in de participatiewet. In België kunnen personen jonger dan 18 een recht openen op bijstand, indien ze kinderen ten laste hebben, zwanger zijn of ontvoegd door het huwelijk.

Inkomensvoorwaarden

De Belgische RMI wet stelt dat alle bestaansmiddelen in rekening moeten worden gebracht, behalve diegene die expliciet vermeld worden. Dat zijn onder andere kindergeld, onderhoudsgelden voor kinderen en studietoelagen (zie RMI wet voor een volledige lijst). Inkomen van werk wordt slechts in beperkte mate vrijgesteld middels de socio-professionele integratie vrijstelling. Deze houdt in dat een forfaitair bedrag wordt vrijgesteld wanneer een leefloongerechtigde begint te werken. Deze vrijstelling wordt ook toegepast op mogelijke opleidingspremies en stage-uitkeringen. In 2018 bedroeg de SPI vrijstelling maximaal 244.03

euro per maand. Men kan gedurende 3 jaar (in een periode van 6 jaar) genieten van deze vrijstelling. Licht andere grenzen gelden voor studenten met een studiebeurs binnen de bijstand, en voor inkomsten uit artistieke werkzaamheden. Ten slotte is het belangrijk op te merken dat bijstandsuitkeringen kunnen worden teruggevorderd van onderhoudsplichtigen, zoals ouders en ex-partners die alimentatiegeld verschuldigd zijn.

Ook in de Nederlandse participatiewet staat dat alle (netto) inkomsten van bijstand worden afgetrokken, behoudens een aantal uitzonderingen. Anders dan in België horen onderhoudsgelden voor kinderen hier niet bij. Wat wel wordt vrijgesteld zijn onder andere de kinderbijslag, het kindgebonden en het persoonsgebonden budget, rente over vermogen en spaargeld, en inkomensafhankelijke toeslagen zoals de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag (zie de participatiewet voor een volledige lijst: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2018-01-01#Hoofdstuk3 Paragraaf3.4](http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2018-01-01#Hoofdstuk3_Paragraaf3.4)). Ook worden bepaalde premies die bijdragen aan arbeidsinschakeling en onkostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk vrijgesteld. Meer structureel is er een vrijstelling voor inkomsten uit arbeid ten belope van 25%, en met een maximum van 202 euro per maand voor maximaal 6 maanden. Een gelijkaardige regeling bestaat voor alleenstaande ouders, zij het voor een langere periode en een lagere vrijstelling. In principe wordt gekeken naar de inkomens van het hele gezin. Een uitzondering is het inkomen uit arbeid van kinderen onder de 18 jaar, dat wordt vrijgesteld. Ook wanneer verschillende personen zonder gezinsverband samenwonen wordt enkel naar het inkomen van het eigen gezin gekeken om te bepalen of iemand recht heeft op bijstand. Omdat er wel van wordt uitgegaan dat bepaalde leefkosten lager zijn wanneer men een woonruimte deelt met andere, wordt in dat geval niet de volledige bijstandsuitkering betaald, maar een verlaagd bedrag volgens de kostendelersnorm. Bij jongvolwassenen onder de 21 jaar wordt wel verder gekeken dan het huidige gezin. In dat geval zijn de ouders nog onderhoudsplichtig, en kan het bedrag van de bijstand bij hen worden teruggevorderd.

Spaargeld en ander vermogen

In beide landen wordt rond de 6000 euro aan spaargeld vrijgesteld. In Nederland zorgt spaargeld hoger dan 6020 euro voor uitsluiting van de bijstand²⁵. In België wordt 6% tot 10% van het spaargeld hoger dan 6200 euro gezien als jaarlijks inkomen, en op die manier mee opgenomen in de middelentoets. Ook andere bezittingen kunnen leiden tot uitsluiting van de bijstand. In beide landen wordt gekeken naar de waarde van de eigen woning (en ander onroerend goed). Die mag niet te hoog zijn. Opnieuw geldt dat een te hoge waarde in Nederland leidt tot uitsluiting van de bijstand (of het verstrekken van bijstand in de vorm van een lening), terwijl de overwaarde in België aanleiding geeft tot een verhoging van het inkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de middelentoets. Ondanks dit verschil mag het duidelijk zijn dat in beide landen vermogensopbouw leidt tot uitsluiting van de bijstand, en dat men gedwongen kan worden te “ontsparen” vooraleer men een beroep kan doen op een bijstandsuitkering. Het is niet duidelijk hoeveel mensen door dit soort voorwaarden worden getroffen. Informatie over de verdeling van spaargelden is schaars. Op basis van de

²⁵ Toch voor een alleenstaande. Voor gezinnen gelden hogere grenzen, rond de 12040 euro. In België is het vrijgestelde bedrag gelijk voor verschillende gezinstypes.

EU-SILC kan wel worden nagegaan hoeveel huiseigenaars er zijn in het laagste inkomensdecil (minder dan 37% in België en minder dan 30% in Nederland), maar dit zegt niets over de waarde van die huizen, en de mate waarin die aanleiding geven tot een verlaging van of uitsluiting van de bijstand²⁶. Ook is het niet duidelijk of deze grenzen aanleiding geven tot een meer kwetsbare positie van bijstandsgerechtigden op lange termijn, omdat het ontbreken van een eigen vermogen een handicap vormt bij onverwachte uitgaven. Onderzoek dat zich voornamelijk richt op de VS vindt inderdaad negatieve effecten van te strikte vermogensvoorwaarden (Baek & Raschke, 2016; Hurst & Ziliak, 2006; Sullivan, 2006), maar de context en de hoogte van de vermogenslimieten verschilt sterk tussen de VS en België en Nederland.

Werkbereidheid

Zowel binnen het recht op maatschappelijke integratie (BE) als binnen de participatiewet (NL) geldt een verplichting voor bijstandsgerechtigden om op zoek te gaan naar werk, indien er geen duidelijke redenen zijn waarom ze dit niet zouden kunnen doen. In België verwoordt de RMI wet dit als “werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is” (RMI wet, artikel 3, °5)²⁷. Deze redenen worden niet ingevuld, maar er wordt vertrouwd op maatschappelijke werkers en gemeenten. In het bijzonder is er een rol weggelegd voor het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI). Dit instrument, dat aanvankelijk enkel verplicht was voor gerechtigden jonger dan 25 jaar, werd in 2016 uitgebreid naar alle bijstandsgerechtigden (met enkele uitzonderingen, zie omzendbrief GPMI). Het GPMI is een contract tussen het OCMW en de bijstandsgerechtigden, waarin de stappen die beide partijen ondernemen richting maatschappelijke integratie worden vastgelegd.

In Nederland is de participatiewet concreter met betrekking tot werkbereidheid, met een uitgebreide opsomming van de plichten van bijstandsgerechtigden. Die houden onder andere in: verplichte registratie als werkzoekende, gebruik maken van (sociale) activeringsmogelijkheden die worden aangeboden en opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Dringende redenen, zoals zorgtaken, kunnen deze plichten milderden. De wet specificeert dat sancties kunnen/moeten worden opgelegd wanneer men geen algemeen geaccepteerde arbeid aanvaardt of behoudt, zich niet inschrijft bij een uitzendbureau; niet bereid is minder dan 3 uur per dag te reizen voor een baan, of te verhuizen, in de zoektocht naar arbeid naar vermogen, het belemmeren van het verkrijgen of behouden van arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag (participatiewet).

²⁶ Ook kunnen we op basis van de SILC tot op zekere hoogte nagaan hoeveel bijstandsgerechtigden een huis bezitten: minder dan 10% in BE en minder dan 15% in NL. Deze cijfers zijn echter problematisch, zowel door de kleine groepen waarop ze berekend worden en door de slechte categorisatie van bijstandsuitkeringen in SILC.

²⁷ Met als extra aanvulling door de wet van 21/7/2016: Art. 3/1:De werkbereidheid bedoeld in artikel 3, 5°, kan blijken uit het aanvaarden van gemeenschapsdienst. Volgens de wet bestaat de gemeenschapsdienst “uit het verrichten van activiteiten op een vrijwillige basis die zowel positief bijdragen aan het persoonlijk ontwikkelingstraject van de betrokkene, als positief bijdragen aan de gemeenschap”

Het is niet duidelijk hoe dergelijke voorwaarden worden nagegaan bij vaststellen of iemand recht heeft op bijstand. Op basis van een experimenteel onderzoek in België vond M. De Wilde (2016) dat de werkbereidheidseis in eerste instantie minder relevant was voor het al dan niet toekennen van een bijstandsuitkering, maar dat werkbereidheid wel belangrijk werd geacht in het verdere traject van de bijstandstrekken, en aanleiding kon geven tot sancties. In het volgende deel, activering, bespreken we dit verder.

Ander

In Nederland bestaat een taalvoorwaarde, opgenomen in de participatiewet. De Belgische RMI wet vermeldt die voorwaarde niet. Bovendien stelt de verduidelijking van de POD MI dat een dergelijke algemene voorwaarde op gemeenteniveau onwettelijk zou zijn. Wel kan die voorwaarde worden opgenomen in de verplichte geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie. Resultaten uit de bevraging van M. De Wilde (2016) bij maatschappelijke werkers tonen dat een dergelijke voorwaarde zeer gangbaar is voor anderstaligen.

Samenvattend: het mag duidelijk zijn dat toegang tot de bijstand in beide landen strikt gereguleerd is. Recente cijfers over het aantal armen dat wordt uitgesloten van de bijstand door dergelijke regels zijn niet beschikbaar. Wel is er het vergelijkend onderzoek van Figari en zijn collega's (2013). Zij gingen op basis van EUROMOD na hoe de toekenningsvoorwaarden in 2005 (voor België) en 2003 (voor Nederland) de groep armen beperkte die recht had op een bijstandsuitkering. Door beperkingen in de data konden zij niet alle toekenningsvoorwaarden in rekening brengen. Voorwaarden rond vermogen en werkbereidheid werden niet mee opgenomen. Zelfs met deze onvolledige in acht name van toekenningscriteria, vonden ze dat een belangrijk percentage van de armen geen toegang had tot de bijstand. Slechts 32% van de personen met een inkomen lager dan 60% van het mediaan equivalent inkomen had recht op een bijstandsuitkering in België, en 30% in Nederland. Wanneer ze enkel keken naar de personen met een inkomen lager dan 40% van het mediaan equivalent inkomen verbeterde de situatie wel. In die groep had 75% recht op een uitkering in België, en 61% in Nederland.

4.3.3. Activering

De laatste decennia verschoof de beleidsfocus overal in Europa naar het activeren van uitkeringsgerechtigden (Eichhorst & Konle-Seidl, 2008; Weishaupt, 2013). Dit is ook het geval voor de bijstand. Ook al was er steeds de verwachting dat bijstandsgerechtigden zouden zoeken naar werk, deze verwachtingen worden meer en meer in de verf gezegd. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de hervormingen van de bijstand in verschillende West-Europese welvaartstaten. Zo werd Income Support (deels) vervangen door de Jobseeker's Allowance in het Verenigd Koninkrijk, werd de Wet op het Bestaansminimum het Recht op Maatschappelijke Integratie in België, veranderde de Portugese Rendimento Mínimo Garantido in de renda de inserção social. In Nederland veranderde de bijstandswet eerst in de Wet Werk en Bijstand, en vervolgens in de Participatiewet.

Het is duidelijk dat overheden mensen in de bijstand willen activeren, hetzij naar werk, en, indien dit niet mogelijk is, dan toch tot participatie of integratie. Dit komt ook naar voor uit de

aanbeveling van de Europese commissie omtrent de Actieve Inclusie van personen op een lange afstand van de arbeidsmarkt van 2008. Daarin wordt een reeks aanbevelingen gegeven rond adequate minima, het vormen van inclusieve arbeidsmarkten en het voorzien van kwaliteitsvolle diensten. Concrete maatregelen die werden voorgesteld was het voorzien van financiële prikkels om mensen te motiveren toe te treden tot de arbeidsmarkt, het voorzien van adequate activeringsprogramma's en het monitoren van bijstandsgerechtigden. Dergelijke voorwaarden maken de bodembescherming sterker afhankelijk van het gedrag van bijstandsgerechtigden, en daardoor ook minder absoluut. Deze activeringsbenadering wordt voornamelijk gekaderd als een efficiënte maatregel, waar iedereen beter van wordt. Tegelijk duikt ook vaak een "voor wat – hoort wat" of "rechten en plichten" verantwoording op. Dit wordt heel duidelijk in de Nederlandse participatiewet, die gemeenten verplicht een "tegenprestatie" te vragen van bijstandsgerechtigden (Kremer, van der Meer, & Ham, 2017).

In een studie gebaseerd op de bijstandswetgeving en een enquête over de voorzieningen binnen de bijstand in 2012, gingen (Marchal & Van Mechelen, 2017) na in welke mate de bijstandsstelsels van de Europese lidstaten aansloten bij de Actieve Inclusie aanbeveling. Op basis van verschillende indicatoren besloten ze dat in geen enkel land bijstand garant stond voor actieve inclusie van personen op een grote afstand van de arbeidsmarkt. Wel waren er landen die het beter deden dan anderen. In de meeste landen was er een sterke focus op financiële incentives en sancties, al dan niet gecombineerd met activeringsprogramma's. Zowel België als Nederland scoorden goed op 3 van de 4 pijlers van actieve inclusie. Beide landen voorzien een vrij uitgebreid aanbod aan activeringsprogramma's, en in beide landen waren er verschillende prikkels om bijstandsgerechtigden toe te leiden naar werk. Deze waren wel eerder monitorend dan financieel van aard. De landen verschilden in het voorzien van adequate uitkeringen (zie ook hierboven), en in het mogelijk maken van toegang tot specifieke diensten voor bijstandsgerechtigden.

Omwille van het internationaal vergelijkbare karakter van de studie waren de gebruikte indicatoren vrij algemeen. Bovendien zijn er een aantal belangrijke veranderingen geweest in het activeren van bijstandsgerechtigden sinds 2012. In dit deel gaan we dan ook iets specifieker in op hoe activering vorm krijgt in België en Nederland. We bespreken voornamelijk de sancties voor het negeren van activeringsvereisten, en de financiële prikkels die in beide landen bestaan.

Maatschappelijke werkers gaan na of er voldoende inspanningen worden gedaan om werk te vinden, of verwijzen bijstandsgerechtigden door naar activeringsprogramma's om werkervaring op te doen of skills aan te leren die de toegang tot de arbeidsmarkt moeten vergemakkelijken. Voor meer kwetsbare profielen wordt ingezet op sociale activering of begeleiding. In beide landen voorziet de wetgeving verminderingen of schorsingen van de bijstand voor gerechtigden die niet meewerken. In België bedraagt de maximale sanctie voor het overtreden van de vereisten vastgelegd in het GPMI een schorsing van de uitkering van 1 maand (en drie maanden in geval van recidive). Tegelijk werd het mogelijk om de sancties sneller te implementeren. In Nederland voorziet de participatie wet verschillende sancties

voor verschillende soorten overtredingen, die kunnen oplopen tot een korting van 100% voor 3 maanden. Wel kunnen gemeentes rekening houden met bijzondere omstandigheden.

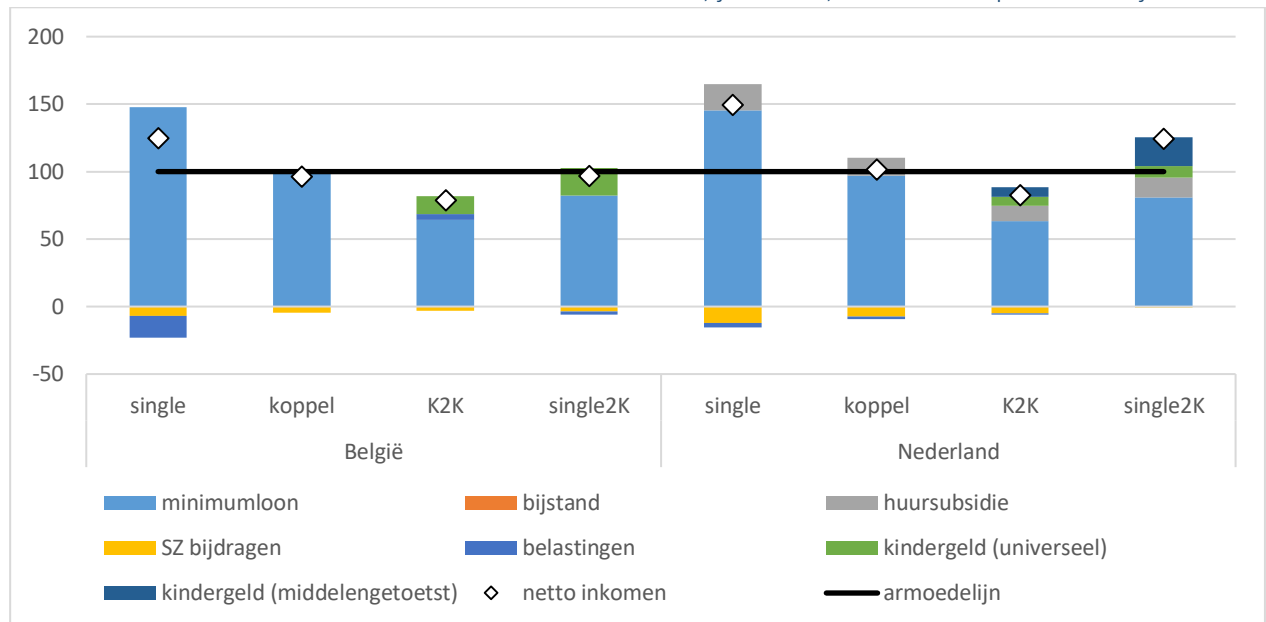
Informatie over hoe vaak dergelijke sancties worden toegepast is schaars. Voor België is er een rapport uit 2010 dat op basis van kwalitatief onderzoek stelt dat maatschappelijke werkers aangeven dat sancties eerder zeldzaam zijn (Bogaerts, Marx, Vandelannoote, & Van Mechelen, 2010). Dit wordt bevestigd door cijfers die in april 2018 opgevraagd werden bij de POD MI. Zo werden er in 2016 slechts 333 schorsingen gerapporteerd aan de POD MI, en 950 in 2017 (toen er expliciet aan de OCMW's gevraagd werd ook schorsingen omwille van langdurig verblijf in het buitenland toe te voegen). Deze cijfers bevatten enkel de sancties die door de OCMW's aan de POD MI gerapporteerd werden. Ook in Nederland is het moeilijk een definitief beeld te krijgen van het aantal sancties. Zo gaan Braggaar, Leendertse, and Weidum (2017) op basis van een representatieve bevraging van Nederlandse gemeentes na hoeveel waarschuwingen er gegeven worden aan bijstandsgerechtigden. Ze berekenen dat er in totaal 15000 waarschuwingen gegeven werden, waarvan 13000 voor inbreuken op de informatieplicht. Een uitsplitsing specifiek naar overtreden van activeringsvereisten (in casu niet voldoen aan de eis van de tegenprestatie, het niet voldoen aan de arbeidsverplichting of overige) was niet mogelijk. Bovendien merken ze op dat waarschuwingen niet steeds geregistreerd worden. Een schatting van het daadwerkelijke aantal sancties wordt vermeld in Braggaar, Leendertse, and Molenaar-Cox (2018). Zo werden er in de eerste 6 maanden van 2017 maandelijks gemiddeld 1380 verminderingen toegepast ²⁸.

Naast monitoren van zoekgedrag en sancties, bestaan er uiteraard nog andere manieren om bijstandsgerechtigden toe te leiden naar werk. Een voor de hand liggende manier is om ervoor te zorgen dat men er financieel op vooruit gaat wanneer men begint te werken. De idee dat werken moet lonen wordt in Nederland en België vaak verdedigd. Het verrast dan ook niet dat in beide landen het netto beschikbaar inkomen aan bijstand lager ligt dan aan het minimumloon (zie Figuur). Wel is het opvallend dat de kloof sterk kan verschillen, en voor sommige gezinstypes zeer beperkt is. In België zijn de financiële prikkels om te werken het kleinst voor alleenstaande ouders, in Nederland voor koppels met en zonder kinderen.

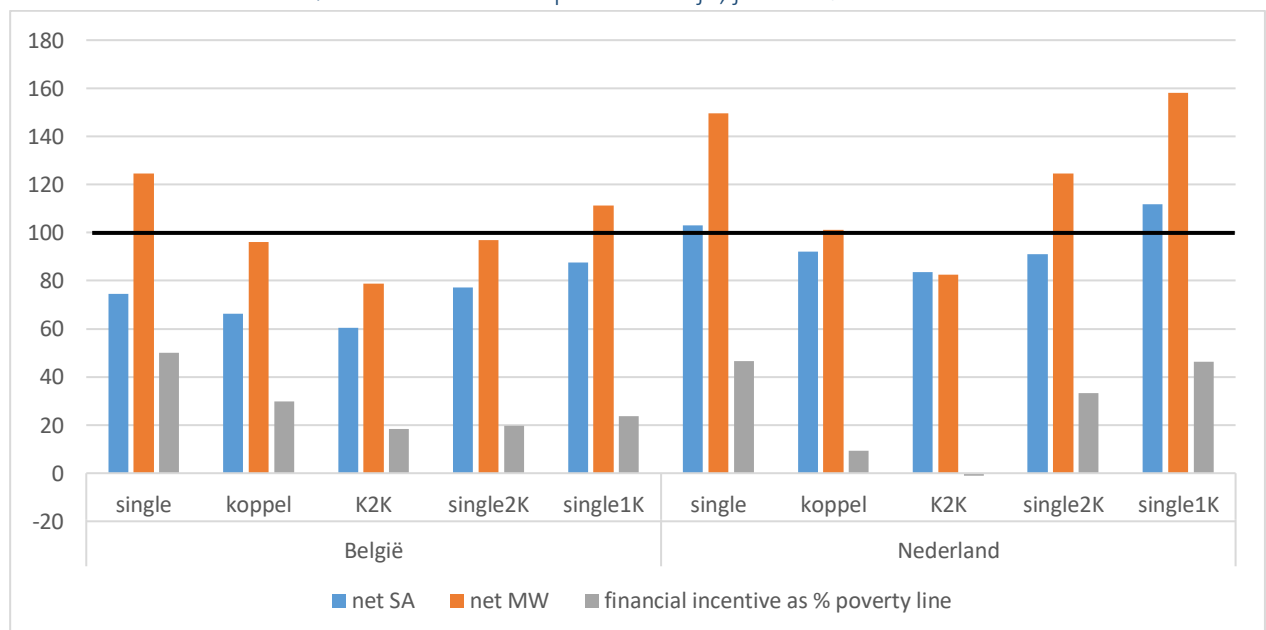
²⁸ Voor Nederland is er wel zeer specifieke informatie beschikbaar over het aantal terugvorderingen van te veel betaalde bijstand, en over de boetes die daarmee samengaan (de bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek).

Figuur 4. Netto beschikbaar inkomen aan bijstand relatief tot netto inkomen bij minimumloon

Panel A. Netto beschikbaar inkomen aan het minimumloon, juni 2017, % EU risico-op-armoedelijjn



Panel B. Netto beschikbaar inkomen aan bijstand, netto beschikbaar inkomen aan minimumloon en afstand tussen beiden als % van de EU risico-op-armoedelijjn, juni 2017



Bron: EUROMOD/HHOT, eigen berekeningen

In beide landen worden er duidelijk inspanningen geleverd om de netto inkomens van gezinnen met kinderen te verhogen boven het bruto minimumloon. In België past de staat ongeveer 15% van het netto beschikbaar huishoudinkomen aan het minimumloon bij voor gezinnen met kinderen (ofwel: slechts 85% van het netto beschikbaar huishoudinkomen bestaat uit het bruto minimumloon). In Nederland is de inspanning nog hoger. Daar bestaat

het netto beschikbaar inkomen van een alleenstaande ouder met twee kinderen slechts voor 65% uit het minimumloon (zie Figuur , panel A). Het is dankzij deze sterke steun aan werkende gezinnen dat men in Nederland adequate uitkeringen kan combineren met financiële prikkels (Cantillon, Marchal, & Luigjes, forthcoming; Marchal & Marx, 2018).

Naast sancties en (vrij beperkte) financiële prikkels doen beide landen ook andere inspanningen om bijstandsgerechtigden toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Het gaat dan over opleidingen en gesubsidieerde tewerkstelling. Een volledig overzicht van de beschikbare activeringsprogramma's in beide landen zou ons te ver leiden. Bovendien is dit een verantwoordelijkheid die, in Nederland nog meer dan in België, lokaal wordt georganiseerd. In België voorzien de gemeentes taalcursussen en trainingen, of werken zij samen met partners die dit voorzien. Ook een samenwerking met de VDAB/ACTIRIS/FOREM is mogelijk. Daarnaast zijn er ook verschillende regionaal²⁹ gefinancierde activeringsprogramma's die voornamelijk inzetten op werkervaring en gesubsidieerde tewerkstelling. In Nederland organiseren de gemeenten re-integratievoorzieningen. Deze worden vrij frequent gebruikt, maar de lokale organisatie maakt het moeilijk om zicht te krijgen op de precieze inhoud van deze voorzieningen. Zo rapporteert het CBS dat van de 142.390 niet-werkenden in een re-integratievoorziening, 94% in de categorie "overige" valt. De tweede categorie "participatieplaatsen" is verantwoordelijk voor 7% van deze groep³⁰.

Voor zover we weten bestaan er geen studies die nagaan wat het totale effect is van activeringsmaatregelen op doorstroom van bijstandsgerechtigden. Wel zijn er verschillende studies rond de effectiviteit van individuele maatregelen op de tewerkstellingskansen van werklozen in het algemeen. In een toonaangevende review van de – toen – beschikbare empirische literatuur besluiten Card, Kluve, and Weber (2010) dat opleidingen de meest gunstige lange termijn effecten hebben. Pure werkervaringsprogramma's hebben geen of negatieve effecten op doorstroming. Sancties en tijdelijke uitkeringen slagen er op korte termijn in om mensen snel door te laten stromen naar werk, maar het risico op een terugval is groot. Specifiek voor de Belgische bijstand vindt Carpentier (2016) in haar doctoraat op basis van gegevens van 2005 en 2006 dat doorstroming uit bijstand naar tewerkstelling vrij beperkt is. Recentere gegevens voor België werden gepubliceerd in een studie van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie. Zij vonden dat ongeveer 70% van de personen die een jaar lang gebruik maakte van het leefloon in 2009, van statuut veranderde in de daaropvolgende 4 jaar (i.e. uitstroomde uit de bijstand). Hiervan werkte 42% in het trimester van de uitstroom, 39% stroomde door naar een andere sociale uitkering zoals de werkloosheid. Van 19% kon de status niet achterhaald worden (POD Maatschappelijke integratie, 2017). De POD MI toont hoe de kans op terugkeer naar het

²⁹ Sinds de 6e staatshervorming, voordien was dit nog een federale bevoegdheid. Statistieken zijn slechts beschikbaar tot 2014. In 2014 was 14% van het aantal begunstigden van een Recht op Maatschappelijke integratie ingeschakeld in een tewerkstellingsmaatregel. Hiervan was het grootste aandeel (91%) ingeschakeld in de zogenoemde artikel 60§7 maatregel, die gesubsidieerde tewerkstelling aan een minimumloon voorziet voor zolang als nodig om terug toegang te hebben tot de sociale zekerheid (POD MI, 2018). Met de zesde staatshervorming werd dit een regionale maatregel. Voorlopig is er nog geen onderzoek beschikbaar over de impact van deze hervorming op de inhoud van deze maatregel, of op de caseload.

³⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/37/re-integratievoorzieningen-uitkeringspositie-2017-q1>

leefloon, hoewel na de het eerste trimester nog vrij hoog (rond de 5% voor zij die uitstroomden naar werk, en rond de 9% voor zij die uitstroomden naar een andere sociale uitkering) sterk verkleint over de tijd. Voor Nederland publiceerde het CBS instroom- en uitstroomcijfers voor 2015. Zij vinden binnen dat jaar een uitstroom van 22% van de bijstandsontvangers over het hele jaar. Specifiek naar werk vinden zij een uitstroom van rond de 10%. (Merk op, anders dan de Belgische cijfers die een uitstroom over een periode van 4 jaar in kaart brengen wordt hier gekeken naar de uitstroom binnen een jaar.) Een hogere uitstroom laat zich optekenen voor deelnemers aan een reïntegratievoorziening³¹.

4.4. Effectiviteit van de basisbescherming

In het voorgaande schetsten wij kort de structuur van de sociale bescherming in de westerse welvaartsstaten. We gingen in het bijzonder in op de bijstand, die functioneert als een vangnet onder deze structuur van sociale verzekeringen en herverdeling, i) omdat het voornamelijk op dit type uitkeringen is dat voorstanders van het basisinkomen hun pijlen richten, ii) omdat het belang van deze uitkeringen stijgt, en ten slotte, iii) omdat het de basisbescherming vertegenwoordigt in Westerse welvaartsstaten, waar in principe iedereen minimaal recht op zou moeten hebben. In die zin is het een voor de hand liggend ijkingspunt voor een vergelijking met het basisinkomen.

In deze sectie willen we nog kort ingaan op de vraag hoe effectief onze huidige sociale bescherming, die bestaat uit dienstverlening, preventieve maatregelen, verzekeringen en bijstand, juist is.

Daartoe bespreken we een aantal indicatoren gepubliceerd door Eurostat. Daaruit zal blijken dat armoede zeker niet uitgeroeid is in België en Nederland, zelfs niet op het niveau waartegen de bijstand in principe zou moeten beschermen. Blijkbaar is er een groep mensen die ofwel niet beschermd wordt door de bijstand, omwille van vrij strenge voorwaarden (zoals vermogensvoorwaarden, verblijfsvoorwaarden of activeringsvoorwaarden, zie hierboven), of die de weg naar de bescherming van de bijstand niet vinden. Dit fenomeen, bekend als ondergebruik van sociale rechten of non-take-up, wordt verder in dit rapport nog uitvoerig besproken. Voor nu volstaan we met te zeggen dat studies inderdaad doen vermoeden dat er een hoge mate van non-take-up is binnen de bijstand in België en Nederland: Voor België vonden Bouckaert en Schokkaert (2011) een non-take-up graad van het leefloon van 65 procent. Een evaluatie van de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) raamde het niet-gebruik van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) op (maximaal) 79 procent. Deze studies kampen met een aantal data problemen, met name de beperkte informatie over vermogen of zoekgedrag naar werk, waardoor dit mogelijk overschattingen zijn. Toch liggen deze cijfers in lijn met die gevonden in andere Europese landen (voor een overzicht zie Eurofound, 2015). Ook voor Nederland vonden onderzoekers van het Sociaal en Cultureel

³¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83450NED/table?ts=1522054076304>

Planbureau aanzienlijke schattingen van non-take-up, en dit voor substantiële bedragen (Schut & Hoff, 2007).

In België heeft in 2015 ongeveer 15% van de bevolking een inkomen lager dan de EU armoedelijjn. In Nederland ligt dat percentage lager, rond de 13%. De verschillen zijn het grootst voor de oudere bevolking. Van de 65-plussers leeft 15% in armoede in België maar slechts 9% in Nederland. Als we een striktere armoededefinitie gebruiken (40% van het mediaan equivalent huishoudinkomen in plaats van 60%) zien we dat zowel België als Nederland er vrij goed in slagen om extreme armoede te beperken. Bovendien zijn de verschillen tussen beide landen dan veel kleiner.

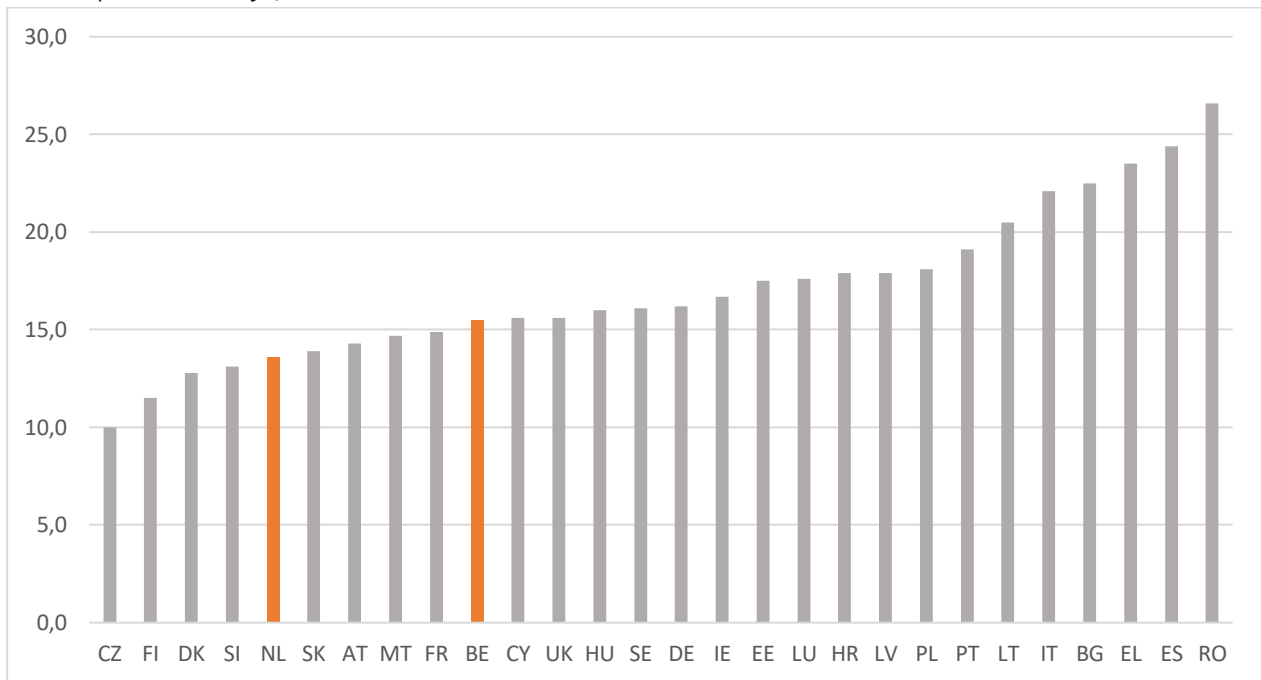
Tabel 2. Armoedepercentages in NL en BE, verschillende maatstaven en subgroepen (2016, inkomens 2015)

		total population	population < 65 years	population > 65 years
AROP60	BE	15.5	15.5	15.4
	NL	12.7	13.6	9
AROP40	BE	3.4	3.6	2.4
	NL	3.4	3.8	1.6

Bron: Eurostat (2018)

Het dient opgemerkt dat deze percentages met name voor Nederland verre van slecht zijn in internationaal vergelijkend perspectief. De armoedegraad voor personen jonger dan 65 is in Nederland bij de laagste in de EU (zie Figuur). Wel is het zo dat de cijfers van Eurostat een stijging van de armoedegraad tonen over de laatste jaren.

Figuur 5. Percentage van de bevolking jonger dan 65 jaar met een inkomen lager dan 60% EU risico-op-armoedelij, 2016



Bron: Eurostat (2018)

In welke mate kan overheidsingrijpen deze verschillen verklaren? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Wat onderzoekers meestal doen is de armoedecijfers voor en na overheidsinterventie verklaren. Deze cijfers tonen we in Tabel 3. Helaas is het moeilijk om overheidsingrijpen te vatten. In feite toont Tabel 3 de armoedecijfers zonder sociale transfers, en met sociale transfers (incl. pensioenen). Omdat mensen hun gedrag zouden aanpassen indien er werkelijk geen overheidsingrijpen zou plaatsvinden, blijft dit een artificiële vergelijking.

Het is opvallend dat voor gezinnen op actieve leeftijd armoedecijfers voor sociale transfers hoger zijn in België dan in Nederland, terwijl ze voor ouderen quasi-gelijk zijn. Voor gezinnen op actieve leeftijd is de inkomensverdeling voor overheidsingrijpen gunstiger dan in België. Deze vaststelling reflecteert de hogere werkzaamheidsgraad in Nederland. Minder gezinnen op actieve leeftijd zijn (uitsluitend) afhankelijk van uitkeringen. Omdat deze verdeling voor overheidsingrijpen al ongunstiger is, moet de Belgische overheid dan ook nog eens harder werken om uiteindelijk toch slechtere resultaten te behalen (de vermindering in armoedegraad door overheidsingrijpen is voor gezinnen op actieve leeftijd rond de 18 procentpunten in België, tegenover 13 ppt in Nederland).

Niet verrassend zijn in beide landen de armoedecijfers voor ouderen zonder sociale transfers in rekening te brengen veel hoger dan voor gezinnen op actieve leeftijd, net omdat uitkeringen zo'n belangrijk element van het netto beschikbaar inkomen van ouderen is. De grotere inspanning in Nederland vertaalt zich hier rechtstreeks in een beter eindresultaat.

Tabel 3. Armoedecijfers voor en na sociale uitkeringen

		BE			NL		
		pre	post	Verandering in %	pre	post	Verandering in %
AROP60	total	44.2	15.5	28.7	38.4	12.7	25.7
	<65	33.2	15.5	17.7	26.5	13.6	12.9
	>65	93	15.4	77.6	94.1	9	85.1
AROP40	total	34.9	3.4	31.5	30.4	3.4	27
	<65	22.9	3.6	19.3	17.4	3.8	13.6
	>65	88.1	2.4	85.7	91.1	1.6	89.5

Bron: Eurostat

5. GEDRAGSEFFECTEN VAN HET BASISINKOMEN

De invoering van een basisinkomen in sterk uitgebouwde welvaartsstaten zal heel wat gevolgen hebben. Het moeilijkst in te schatten zijn de zogenaamde gedragseffecten: in hoeverre gaan mensen hun gedrag patronen op de arbeidsmarkt en binnen het gezin aanpassen aan de nieuwe situatie, en welke gevolgen zal dat hebben voor de betaalbaarheid en legitimiteit van het systeem? Veel voorstanders menen dat mensen niet minder zullen werken en dat er, integendeel, meer en op een andere manier gewerkt zal worden. Leven op een ander ritme, met meer vrije tijd, creativiteit, en een hoger welbevinden. Anderen vrezen dan weer dat de effecten verstrekkend zullen zijn, dat veel mensen hun betaalde arbeid zullen verminderen of zelfs helemaal zullen stopzetten. Dat zou uiteraard ook grote gevolgen hebben voor de kwesties van de legitimiteit en de betaalbaarheid die we elders bespreken: minder mensen aan het werk betekent ook minder mensen die bijdragen en die dus wederkerig zijn in de strikte zin van het woord.

Volgens de standaard economische theorie zal een basisinkomen het arbeidsaanbod doen dalen omwille van twee factoren die elkaar kunnen versterken. Ten eerste wordt verwacht dat in de mate dat een basisinkomen voor een hoger loon per gewerkt uur zorgt (omdat inkomsten uit werk bovenop het basisinkomen komen), mensen geneigd zullen zijn om minder uren te werken en over meer vrije tijd te beschikken. Ten tweede wordt verwacht dat een stijging van de belastingen om het basisinkomen te financieren ervoor zal zorgen dat het minder lonend wordt om meer te werken (want er wordt meer afgeroomd van elk uur extra werk) waardoor mensen meer geneigd zullen zijn om werk in te ruilen voor vrije tijd. Afhankelijk van de generositeit van het basisinkomen kunnen deze twee effecten elkaar versterken. De situatie wordt echter complexer wanneer we de effecten van een mogelijke invoering van een basisinkomen afmeten ten opzichte van een situatie waarin al uitkeringen en progressieve belastingen bestaan, zoals het geval is in de meeste welvaartsstaten. In dat geval kan het zijn dat werken net meer zal lonen voor mensen met een laag inkomen, omdat elk inkomen uit arbeid bij het basisinkomen mag worden geteld. Vandaag zorgt een toename van het inkomen uit arbeid in de meeste gevallen voor een afname of zelfs volledig verlies van het inkomen uit uitkeringen waardoor een zogenaamde 'werkloosheidsval' ontstaat: het is soms lonender om niet te werken dan om (meer) te werken. Bovendien voorspellen een aantal voorstanders van het basisinkomen dat er ook positieve effecten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zullen optreden: werknemers die nu aan lage lonen werken zullen dankzij het basisinkomen meer onderhandelingsmacht hebben om hogere lonen te eisen³². Tegelijkertijd kan een basisinkomen ervoor zorgen dat het voor de hogere inkomensgroepen minder lonend wordt om te werken, omdat de hogere belastingen die nodig zijn om het basisinkomen te financieren in welvaartsstaten met progressieve belastingschalen voornamelijk door hen gefinancierd zal worden. De gedragseffecten van een basisinkomen

³² Zie bijvoorbeeld Van Parijs, P. en Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.

kunnen dus heterogeen zijn: ze kunnen anders zijn voor verschillende inkomensgroepen in de samenleving.

Heterogene en complexe effecten van een basisinkomen kunnen ook verwacht worden voor mannen en vrouwen. Omdat vrouwen nog steeds het leeuwendeel van het huishoudelijk werk en de zorg voor kinderen op zich nemen, hebben zij vaak een zwakkere positie op de arbeidsmarkt (met lagere lonen en/of minder uren werk per week). Dat betekent dat een basisinkomen specifiek voor hen een prikkel kan zijn om de arbeidsmarkt te verlaten als dat niet tot een terugval van het gezinsinkomen leidt. Dit zou uiteraard grote gevolgen hebben voor gendergelijkheid en emancipatie. Tegelijkertijd kan het basisinkomen net emanciperend werken, omdat het op individuele basis wordt toegekend en vrouwen die minder verdienen dus net meer economische zelfstandigheid kan bieden onafhankelijk van hun partner.

Omdat er nog nergens ter wereld een basisinkomen op grote schaal werd ingevoerd kunnen we de gedragseffecten niet rechtstreeks observeren. Om toch wat meer licht op deze belangrijke kwestie te laten schijnen maken we gebruik van een alternatieve strategie: we zetten de wetenschappelijke resultaten rond gedragseffecten op een rijtje voor wat betreft onderzoek dat gebaseerd is op experimenten met varianten van het basisinkomen, onderzoek dat de invoering van een basisinkomen op nationale schaal en de gevolgen ervan simuleert, en onderzoek dat de causale effecten van wijzigingen in het bestaand beleid in kaart brengt, zogenaamde (quasi-)natuurlijke experimenten. Bij dit laatste gaat het om bestaande beleidsinstrumenten in ontwikkelde welvaartsstaten (OESO-landen) die een of meerdere kenmerken van het basisinkomen delen, in het bijzonder dat ze geen inkomenstoets omvatten, en zo enigszins toelaten een gegronde inschatting te maken van wat er verwacht kan worden bij de invoering van een basisinkomen op grote schaal. Tabel 4 toont de studies die we in dit overzicht bespreken, en in welke mate ze kenmerken van het basisinkomen delen.

Tabel 4. Overzicht van studies over gedragseffecten

Naam van programma of auteur onderzoek	Land	Kenmerken van het basisinkomen				
		Cash	Universeel	Onvoorwaardelijk (arbeid, gedrag)	Regelmatig	Individueel
Experimenten met (varianten van) het basisinkomen						
Alaska Permanent Fund	Verenigde Staten	x	x	x	x	x
Negatieve Inkomstenbelastingen	Verenigde Staten	x	x		(x)	
Negatieve inkomstenbelastingen	Canada	x	x		x	
Loterijwinst	Nederland, Verenigde Staten, Zweden, Duitsland, Europese landen	x		x		x
Erfenissen	Verenigde Staten, Duitsland, Europese landen	x		x		x
Simulatie van het basisinkomen						
Browne & Immervoll	Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland, Italië	x	x	x	x	x
Martinelli	Verenigd Koninkrijk	x	x	x	x	x
Scutella	Australië	x	x	x	x	x
Horstschräer et al.	Duitsland	x	x	x	x	x
Jessen et al.	Duitsland	x	x	x	x	x
Colombino	Italië	x	x	x	x	x
Callan	Ierland	x	x	x	x	x
Jongen et al.	Nederland	x	x	x	x	x
Pareliussen et al.	Finland	x	x	x	x	x
Experimenteel onderzoek naar bestaande beleidsmaatregelen						
Geboortepremie	Spanje	x	x	x		
Kinderbijslag	Duitsland	x	x	x	x	
Kinderbijslag	Canada	x	x	x	x	
Home-care allowance	Noorwegen	x		x		
Home-care allowance	Finland	x		x		
EITC	Verenigde Staten	x			(x)	

Noot: voor de bestaande beleidsmaatregelen beperken we ons tot experimenteel of quasi-experimenteel onderzoek. Universeel: iedereen krijgt het, zonder onderscheid naar sociale achtergrond of inkomen. We beschouwen universele kinderbijslagen en geboortepremies als universeel als elk gezin met kinderen er recht op heeft, ook al is het hebben van kinderen een feitelijke voorwaarde. (x) EITC kan voorschotten uitkeren op maandelijkse basis, maar in de meeste gevallen wordt dit jaarlijks afgerekend. Dat was ook het geval in de meeste experimenten met de NIB.

Centraal in het debat staan de gedragseffecten wat betreft arbeidsmarktdeelname: wie gaat meer of minder werken en hoe groot zijn die effecten? En wat betekent dat voor de werkgeverszijde? Welk effect heeft een basisinkomen op verloning en op de vraag naar arbeid? Maar er is meer, want gedragseffecten op de arbeidsmarkt hebben ook gevolgen voor effecten op de invulling van de vrije tijd. Een basisinkomen kan ook effecten hebben op het consumptiegedrag van mensen, of kan hen aanzetten om meer risico's te nemen en, bijvoorbeeld, een eigen zaak te beginnen. In wat volgt zetten we de bevindingen op al deze dimensies op een rijtje.

5.1. Gedragseffecten op de arbeidsmarkt: een benchmark

Er is een zeer omvangrijke wetenschappelijke literatuur die gedragseffecten op de arbeidsmarkt probeert in te schatten. Grosso modo zijn daar twee methodes voor. Een eerste methode bestaat erin de relatieve, procentuele samenhang (in het jargon: elasticiteiten) tussen een verandering in de lonen of inkomsten en een verandering in de arbeidsmarktdeelname van mensen in te schatten. Op basis van econometrische modellen modelleert men in welke mate een reële toename van het inkomen met 10% gevolgen heeft voor het arbeidsaanbod (het aantal werkenden) in % of voor het aantal uren dat wordt gewerkt. Interessant is dat deze techniek mogelijk maakt om de elasticiteiten te schatten voor verschillende vormen van beleidswijzigingen die een impact hebben op het netto loon of het netto gezinsinkomen (belastinghervormingen, directe of indirecte loonstijgingen, prijsdalingen kinderopvang enzovoorts) voor verschillende groepen in de samenleving (koppels, alleenstaanden, mannen, vrouwen, met of zonder kinderen, laag en hoogopgeleiden, enzovoorts). Inschattingen zijn over het algemeen gebaseerd op microsimulatiemodellen of natuurlijke experimenten die het causale effect van beleidsveranderingen op het arbeidsaanbod observeren.

Een tweede methode is om de zogenaamde werkincentieven of werkprikkels in te schatten. Hoeveel extra belastingen betaald moet worden bij een loonstijging, en daaruit wordt dan afgeleid in welke mate het lonend is om meer of minder te werken. Om werkprikkels te meten worden over het algemeen twee indicatoren gebruikt: de 'participatie-aanslagvoet' (participation tax rate of PTR) en de effectieve marginale belastingvoet (effective marginal tax rate of EMTR). De EMTR toont hoeveel er van het bruto inkomen wordt wegbelast als je meer gaat verdienen, de PTR toont de proportie van het bruto inkomen dat wordt wegbelast als

iemand die niet aan het werk is toch gaat werken. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met de personenbelasting en eventuele sociale bijdragen, maar ook met het wegvallen van andere voordelen en uitkeringen. Met andere woorden, wat houdt je netto over bij de overstap van inactiviteit naar werk, of bij de overstap van minder werk naar meer werk? Een voorbeeld: als het verschil in netto inkomen bij de overstap van niet werken naar werken 5% bedraagt, dan is de PTR 95% .

In een recente bijdrage proberen economen Olivier Bargain en collega's elasticiteiten te schatten die vergelijkbaar zijn over landen en de tijd heen. Ze tonen ten eerste aan dat de gedragseffecten bij mannen klein zijn. Over alle landen heen gaat het om elasticiteiten tussen .03 en .27, wat betekent dat een 10% verhoging van het loon samengaat met een toename van de arbeidsmarktdeelname bij mannen tussen 0.3 en 2.7%. In landen zoals Nederland en België hangt een 10% verhoging van het loon bij getrouwde of samenwonende mannen samen met een verhoging van de arbeidsdeelname tussen 0,6% en 1%. De elasticiteiten zijn wel sterker voor gezinnen met een laag inkomen. Ten tweede tonen ze dat de effecten sterker zijn bij getrouwde of samenwonende vrouwen: een verhoging van het loon met 10% hangt samen met een verhoging van de arbeidsdeelname van 2 à 2,5% in Nederland en België. In het kader van het basisinkomen is het echter belangrijk dat de 'inkomensschok' niet rechtstreeks door een verhoging van het loon ontstaat (de zogenaamde substitutie-elasticiteit) maar wel door het basisinkomen zelf waarop naar hartenlust mag worden bijverdiend. Het gaat dus om een verhoging van het gezinsinkomen door wat 'onverdiend inkomen' (unearned income) wordt genoemd, eerder dan om een verhoging van het loon. In de studie van Bargain et al. worden ook deze inkomenselasticiteiten geschat. Voor getrouwde of samenwonende mannen hangt een stijging van het gezinsinkomen met 10% samen met een afname van de arbeidsdeelname met 0,01%. Voor getrouwde of samenwonende vrouwen zijn ook hier de schattingen iets hoger: een stijging van het gezinsinkomen hangt samen met een afname van de arbeidsdeelname met 0,01 à 0,02%. Alleenstaande mannen en alleenstaande vrouwen reageren op een gelijkaardige manier: een verhoging van het loon met 10% hangt samen met een toename van het arbeidsaanbod met 0,8% in Nederland tot 2,7% in België. Een verhoging van het gezinsinkomen met 10% leidt ook voor deze groepen tot relatief kleine effecten: een daling van het arbeidsaanbod van 0,02% in Nederland tot 0,07% in België.

Kortom, de inkomenselasticiteiten zijn over het algemeen kleiner dan de substitutie-elasticiteiten: een verhoging van het loon leidt tot een toename van de arbeidsmarktdeelname, een verhoging van het gezinsinkomen heeft meer beperkte maar negatieve effecten op het arbeidsaanbod. Daarbij zijn die effecten groter voor vrouwen en voor de laagste inkomensgroepen: zij zijn over het algemeen meer responsief voor veranderende arbeidsmarktprikkels. Andere overzichtsartikelen komen tot gelijkaardige conclusies voor Europese landen en voor Nederland specifiek.

De verschillen tussen mannen en vrouwen hangen af van het gezinstype en de ‘verdienersrol’ die beiden innemen in het huishouden. Bij koppels kan een toename van het gezinsinkomen leiden tot verschillende gedragseffecten bij beide partners. Dat valt alleen te begrijpen wanneer ook de genderongelijkheid in het geven van zorg en het uitvoeren van huishoudelijke taken in rekening wordt gebracht. Mannen spenderen nog steeds veel minder tijd aan deze taken dan vrouwen. Wanneer een man dan een hoger inkomen kan verwerven waardoor het gezinsinkomen toeneemt, dan kan het zijn dat vrouwen hun arbeidsdeelname net zullen verminderen. Voor hetzelfde welvaartsniveau houden ze dan immers meer ‘vrije tijd’ over. Anders gesteld: het wordt aantrekkelijker om minder betaalde arbeid te verrichten. Die verschillende gedragsreacties blijken ook uit de literatuur. Het Nederlandse onderzoeksbureau SEO Onderzoek schatte in 2007 bijvoorbeeld dat de aanbodelasticiteit van vrouwen voor het inkomen van de man -0,08 bedraagt: een toename van het netto maandloon van de man met 10% doet het aantal uren dat vrouwen zich aanbieden op de arbeidsmarkt met 0,8% afnemen. Het is wel zo dat de verschillen tussen mannen en vrouwen wat elasticiteiten betreft in de meeste landen afneemt, parallel met de toenemende arbeidsmarkdeelname van vrouwen.

Ten slotte is het belangrijk om aan te stippen dat de context bijzonder belangrijk is om de verwachte gedragseffecten op de arbeidsmarkt te begrijpen. Uit de literatuur blijkt duidelijk dat er heel wat verschillen zijn in de geschatte elasticiteiten tussen landen, en dat onder meer de dominante normen over gendergelijkheid, de arbeidsmarktinstituties, de generositeit van de sociale zekerheid, de staat van de arbeidsmarkt en de werkloosheidsgraad, de mate van flexibiliteit op de arbeidsmarkt mee de gedragsreacties zullen sturen. Wat voor Nederland of België geldt, hoeft niet noodzakelijk te gelden in de Verenigde Staten of Spanje. De invoering van een basisinkomen in Nederland hoeft dan ook niet noodzakelijk dezelfde reacties teweeg te brengen als de invoering van hetzelfde basisinkomen in Spanje zou doen.

Uiteraard wordt in deze oefening abstractie gemaakt van heel wat relevante factoren. Een verhoging van het gezinsinkomen of loon kan op verschillende manieren gebeuren, en elke beleidskeuzes zal weer andere effecten hebben op het arbeidsmarktgedrag van mannen en vrouw. Maar deze resultaten bieden ons wel een benchmark waartegen we de geschatte effecten van de invoering van varianten van het basisinkomen kunnen afmeten.

5.2. Wat leren de experimenten met varianten van het basisinkomen?

Laat ons beginnen met het enige ‘echte’ basisinkomen dat op een zekere schaal werd geïmplementeerd en nog steeds bestaat: het *Alaska Permanent Fund* (APF). Dit investeringsfonds werd opgericht in 1976 en was bedoeld om een deel van de olie-inkomsten die de staat binnenrijft te investeren ten behoeve van de komende generaties³³. In 1982 werd

³³ <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>

het eerste dividend van \$1.000 uitbetaald aan de inwoners van Alaska. Sindsdien wordt jaarlijks een dividend uitbetaald aan ingezetenen van Alaska, zowel kinderen als volwassenen, die minstens een volledig kalenderjaar in Alaska hebben gewoond. De enige voorwaarde die wordt gesteld is dat de rechthebbenden niet veroordeeld zijn voor criminele feiten. Het dividend wordt wel onderworpen aan de federale inkomstenbelasting.

Het bedrag van het dividend is in principe afhankelijk van de prestaties van het fonds op de investeringsmarkt en het aantal inwoners per kalenderjaar, maar beleidsmakers hebben op regelmatige basis het bedrag van de uitbetaling verminderd om budgettaire redenen. In 2017 bedroeg het dividend \$1.100, in reële termen een veel lager bedrag dan het initiële bedrag in 1982. Het gaat, kortom, niet om een basisinkomen dat maandelijks wordt gestort en tot doel heeft een sociaal aanvaardbare levensstandaard te garanderen maar om een jaarlijkse storting van een beperkt bedrag, omgerekend ongeveer €890 in 2017. Omdat het een storting op individuele basis betreft kan dit voor grote gezinnen wel snel oplopen. In een recente survey geven 40% van de Alaskanen bijvoorbeeld aan dat het jaarlijkse dividend wel degelijk een reëel verschil heeft gemaakt. Daarnaast geven 55% van de Alaskanen aan dat het dividend geen impact heeft gehad op hun arbeidsmarktdeelname, 21% geeft aan meer te werken, 16% geeft aan minder te werken (Harstad, 2017). Uiteraard zijn subjectieve inschattingen niet voldoende om de causale impact van het dividend te meten.

Wat zijn nu de gedragsreacties van de Alaskanen? In een recente paper van Jones en Marinescu (2018) wordt de causale impact van het APF op de arbeidsmarktdeelname geschat. De auteurs concluderen dat het dividend geen betekenisvolle impact heeft gehad op de arbeidsdeelname van Alaskanen. Er zijn wel veranderingen in het aantal uren werk: het dividend zorgt voor een reductie van het aantal uren werk en als gevolg een toename van het aandeel deeltijd werk van 17% over de periode 1977-2014. Die vermindering in aantal uren werk is vooral op het conto van vrouwen te schrijven, consistent met de algemene bevindingen uit de literatuur die we in de vorige sectie hebben beschreven. Jammer genoeg wordt er in de analyses verder geen onderscheid gemaakt naar gezinstypes, en worden er ook geen elasticiteiten geschat waardoor de grootteorde van de effecten moeilijk vergelijkbaar zijn.

Een tweede bron van nuttige informatie om de potentiële effecten van de invoering van een basisinkomen op het arbeidsmarktgedrag van mensen in te schatten zijn de experimenten met een zogenaamde *Negatieve Inkomstenbelasting* (NIB) die plaatsvonden in de jaren 60, 70 en 80 van de vorige eeuw in de Verenigde Staten en Canada: het New Jersey Graduated Work Incentive Experiment (NJ) in New Jersey en Pennsylvania van 1967 tot 1972, het Rural Income-Maintenance Experiment (RIME) in Iowa en North Carolina van 1969 tot 1973, het Income-Maintenance Experiments in Seattle van 1970 tot 1982 (SIME) en Denver van 1972 tot 1982 (DIME), het Gary, Indiana Experiment (Gary) van 1971 tot 1974, en ten slotte het Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome) in Manitoba, Canada van 1974 tot 1979.

Vooraleer de resultaten te interpreteren is het belangrijk om de verschillen tussen een NIB en het basisinkomen te duiden. Bij een NIB wordt bij de jaarlijkse afrekening van de personenbelasting berekend of mensen in dat jaar minder verdienen hebben dan een vooraf vastgelegde inkomensvloer, waarna de overheid het verschil bijpast door middel van een inkomenstransfer. In plaats van belastingen te betalen krijgt iemand in dat geval dus belastinggeld terug van de overheid, waardoor nooit iemand onder de inkomensvloer kan zakken. Het grote verschil met een basisinkomen is dat de NIB gericht is op de laagste inkomensgroepen en dus niet universeel is, en dat in de meeste gevallen de volledige som in één keer betaald wordt bij de verrekening van de belastingen. Bovendien wordt de berekening (meestal) gemaakt op het gezinsinkomen in plaats van het individuele inkomen; dat was zeker het geval in alle experimenten.

Voor gezinnen die moeten rondkomen met een laag inkomen maakt het een bijzonder groot verschil of ze een maandelijks, stabiel inkomen ontvangen, of een grote som geld in een keer ontvangen bij de afrekening van de belastingen. Een bijkomend probleem is dat de afrekening in veel gevallen met vertraging komt. In Nederland en België wordt het aanslagbiljet over het inkomstenjaar T naar de mensen gestuurd in T+1, waarna de definitieve afrekening soms pas volgt in T+2. De werkelijke situatie van mensen kan tegen dan alweer veranderd zijn, waardoor een systeem dat via de inkomstenbelasting werkt altijd achter de feiten aanholt. De systemen waarbij men probeert via de belastingen op maandelijkse basis voorschotten uit te keren draaien in de praktijk vaak uit op een administratieve knoeiboel (wie wat tijd heeft moet er de Britse pers over de 'Universal Credit' eens op naslaan³⁴), met veel terugvorderingen en nabetalingen tot gevolg, vaak ten koste van mensen met een laag inkomen (zie ook hoofdstuk 6). En toch, de gelijkenissen tussen NIB en BI, in het bijzonder de onvoorwaardelijkheid van de inkomensvloer, zorgen ervoor dat de NIB een interessante case is om op een geïnformeerde manier de gedragseffecten van een basisinkomen in te schatten.

Alle experimenten met de NIB in de VS werden uitvoerig geëvalueerd, in wat volgt baseren we ons op de overzichten in Burtless (1987), Hum & Simpson (1993b) en Tromp (2017). Het is wel belangrijk in het achterhoofd te houden dat de experimenten sterk van elkaar verschilden wat betref generositeit, doelpubliek en duurtijd. Het NJ experiment was gericht op koppels, het Gary experiment op zwarte koppels én zwarte alleenstaande ouders, RIME op boerenfamilies, SIME/DIME was het meest genereus en langdurig en was gericht op zowel blanke, zwarte als Latijns-Amerikaanse koppels en alleenstaande ouders. Voor alle experimenten geldt dat de arbeidsdeelname negatief werd beïnvloed.

Burtless schat de elasticiteiten van de vier experimenten in de VS voor getrouwde mannen tussen -0,08 en -0,11 wat betekent dat een verhoging van het gezinsinkomen van 10% door de NIB samenhangt met een daling van de arbeidsdeelname tussen 0,8% en 1,1%. Voor getrouwde vrouwen zijn de effecten sterker en worden elasticiteiten tussen -0,10 en -0,15

³⁴ Zie bijvoorbeeld de thematische reeks in *The Guardian*: <https://www.theguardian.com/society/universal-credit>.

geschat; voor alleenstaande moeders op -0,17: een stijging van het inkomen door de NIB met 10% gaat samen met een daling van het arbeidsaanbod van 1,7%. Deze resultaten liggen in lijn met de algemene schattingen van gedragseffecten in de literatuur (zie boven). In realiteit betekent dit dat over alle VS-experimenten en de volledige duurtijd van de experimenten heen het jaarlijks aantal gewerkte uren door getrouwde mannen gemiddelde daalde met 5% à 7%, voor getrouwde vrouwen met 17% tot 21% en voor alleenstaande moeders met 13% tot 17%. In de SIME/DIME experimenten, die het meest genereus waren, bleken de gedragseffecten over de tijd heen sterker te worden naarmate de generositeit van het systeem toenam.

In veel van de evaluaties van de experimenten in de VS wordt er op gewezen dat de inschatting van de grootteorde van de terugval in het arbeidsaanbod een kwestie van voorkeur is, maar dat het wel betekent dat de NIB-stelsels over het algemeen duurder waren dan op voorhand begroot. Ook als we nadenken over de invoering van een basisinkomen is dat inzicht uiteraard zeer relevant: het zullen voornamelijk de midden- en hogere inkomensgroepen zijn die de meerkost zullen moeten dragen (bij progressieve belastingen of bij nieuwe belastingen op vermogen, zoals in veel voorstellen het geval is), en de gedragsreacties op de arbeidsmarkt kunnen zowel die kosten verhogen als de legitimiteit verlagen.

Het belangrijkste en meest geanalyseerde experiment vond plaats in Canada. In het Mincome experiment werd in de provincie Manitoba in de stad Winnipeg en in een aantal regio's op het platteland een NIB geïmplementeerd en random toegewezen aan gezinnen met een laag inkomen. De gezinnen in deze interventiegroep kregen een jaarlijks gegarandeerd minimuminkomen (afhankelijk van de gezinssamenstelling) dat werd verminderd met een bepaald percentage voor elke dollar die men verdiende via betaalde arbeid. Een uniek kenmerk van Mincome was dat er ook een zogenaamde 'saturatie-site' aan het experiment werd toegevoegd: in het stadje Dauphin konden *alle* inwoners aanspraak maken op de NIB; een situatie die een 'echt' basisinkomen dicht benadert. Niet alle inwoners gingen overigens op het aanbod in. Een ander belangrijk kenmerk is dat de betalingen op maandelijkse basis en niet op jaarlijkse basis gebeurden (Simpson, Mason & Godwin, 2017), in tegenstelling tot de Amerikaanse experimenten en veel hedendaagse fiscale uitgaven (supra).

Oudere evaluaties van de arbeidsmarkteffecten van het Mincome experiment waren voornamelijk gebaseerd op de resultaten van de 'Winnipeg en platteland' sample. Hum & Simpson (1993a) vinden arbeidsmarkteffecten die over het algemeen kleiner zijn dan in de VS-experimenten. Zij schatten dat het aantal jaarlijks gewerkte uren in de interventiegroep daalde met ongeveer 1% bij mannen, 3% bij getrouwde vrouwen en 5% bij alleenstaande moeders. Hum & Simpson schatten ook een hele reeks substitutie en inkomenselasticiteiten op basis van verschillende technische specificaties. Dat maakt een vergelijking over de tijd heen niet gemakkelijk, maar over het algemeen worden inkomenselasticiteiten geschat van -0,07 voor mannen, -0,08 voor getrouwde vrouwen en -0,16 voor alleenstaande moeders. Een

10% stijging van het gezinsinkomen leidt dus tot een daling van het arbeidsmarktaanbod bij deze groep van 1,6%. Een resultaat zeer gelijkaardig aan de VS-experimenten. In een recente evaluatie van de data uit Dauphin besluiten Calnitsky & Latner (2017) dat het Mincome experiment leidde tot een algemene daling van de arbeidsmarktdeelname van 11,3 procentpunt meer dan de controlegroep, ofte een bijkomende daling van de arbeidsmarktparticipatie met 16% toe te schrijven aan het experiment. Voor alleenstaanden (met en zonder kinderen) was de daling 16,2 procentpunt, voor koppels 7,4 procentpunt.

Een laatste 'variant' van het basisinkomen die we in deze sectie bespreken zijn studies die de effecten van het winnen van een loterij of het krijgen van een erfenis inschatten. Loterijwinnaars ontvangen meestal in één keer een substantieel bedrag en dat is te vergelijken met een specifieke variant van het basisinkomen, namelijk een 'basic endowment' of een basisinkomen als eenmalige gift. In de meeste voorstellen gaat het om een substantieel bedrag dat mensen krijgen als ze 18 of 21 jaar worden, met als doel iedereen een meer gelijke start in het leven te geven. De recent overleden econoom Anthony Atkinson (2016), bijvoorbeeld, was voorstander van een minimale erfenis die aan iedereen moest worden gegeven wanneer men volwassen wordt (ongeacht of men persoonlijk een erfenis mocht verwachten). Deze vorm van het basisinkomen zou in zijn voorstel gefinancierd moeten worden door een moderne erfbelasting. Dat idee is uiteraard niet nieuw en gaat eigenlijk terug op Thomas Paine's *Agrarian Justice* (supra). Hoewel een eenmalige gift niet hetzelfde is als een maandelijks basisinkomen (zie o.a. Van Parijs en Vanderborght, 2017), is het toch nuttig na te gaan wat de arbeidsmarkteffecten van dergelijk voorstel zouden kunnen zijn.

Op basis van een analyse van Nederlandse loterijwinnaars vinden Picchio en collega's (2017) dat loterijwinst ervoor zorgt dat mensen hun werkuren wat terugschroeven maar niet uit de arbeidsmarkt stappen. Voor elke €100.000 loterijwinst, dalen de arbeidsinkomsten over drie jaar met gemiddeld €4.500, een inkomenselasticiteit van 0,045. Dat is kleiner dan wat over het algemeen wordt gevonden in de literatuur. De effecten zijn het grootst voor singles zonder kinderen die jonger zijn dan 50 jaar. Op basis van data uit de jaren 1980 afkomstig van de 'Megabucks lottery' in de Amerikaanse staat Massachusetts vinden Imbens en collega's (2001) wel een sterker effect van het winnen van de loterij op het arbeidsmarktgedrag van mensen. Zij vinden dat voor elke \$100.000 in loterijwinst, de arbeidsinkomsten gemiddeld dalen met \$11.000, een inkomenselasticiteit van 0,11. Bovendien waren de effecten groter voor winnaars tussen 55 en 65 jaar oud, die dicht bij hun pensioen zaten. De winsten in deze loterij waren over het algemeen wel hoger dan die van de Nederlandse loterij, en de winsten werden uitbetaald in jaarlijkse schijven over een periode van twintig jaar in plaats van in een keer. Dit systeem lijkt sterk op het Alaska Permanent Fund dat we hierboven hebben besproken. Cesarini en collega's (2017) maken gebruik van data omtrent Zweedse loterijwinnaars en komen tot gelijkaardige conclusies. Ook in Zweden gaat het winnen van de loterij samen met een vermindering van de arbeidsuren met een geschatte

inkomenselasticiteit van 0,11. Een interessante bijkomende bevinding is dat het vooral de winnaars zelf en niet hun partners zijn die de arbeidsuren verminderen. Bij al deze studies wordt het gedragseffect voornamelijk verklaard doordat winnaars minder uren gaan werken, en slechts in mindere mate omdat winnaars stoppen met werken. Bovendien geldt algemeen: hoe groter de winst, hoe groter het arbeidsmarkteffect (Kaplan, 1985).

Een gelijkaardige situatie als bij het winnen van het groot lot ontstaat bij de ontvangst van een erfenis. Ook dat is over het algemeen een substantieel bedrag dat eenmalig wordt ontvangen en losstaat van het eigen arbeidsinkomen (het is dus 'onverdiend inkomen'). Een verschil met loterijwinst is dat een erfenis over het algemeen meer 'verwacht' wordt, en dat het arbeidsmarktgedrag daardoor beïnvloed kan worden. Twee oudere studies (Joulfaian & Wilhelm, 1994; Holtz-Eakin et al., 1993) tonen dat het krijgen van een erfenis inderdaad een negatieve impact heeft op het gemiddeld aantal werkuren en de kans op stoppen met werken doet toenemen. Bovendien is de kans om te stoppen met werken evenredig met het bedrag van de erfenis. Een meer recente studie van Doorley en Pestel (2016) gebaseerd op Duitse data toont dat het krijgen van een erfenis voor vrouwen een gedragsreactie op de arbeidsmarkt tot gevolg heeft. Zij reduceren het aantal gewerkte uren per week met anderhalf uur. Er is geen effect voor mannen. Andere studies tonen dan weer dat het krijgen van een erfenis ervoor zorgt dat mensen sneller op pensioen gaan, en dat effect wordt sterker naarmate de omvang van de erfenis toeneemt en wanneer de erfenis onverwacht is (Eder, 2016; Brown et al., 2010).

In een Europese vergelijkende studie uitgevoerd door Sila en Sousa (2014), ten slotte, worden de effecten van het krijgen van een erfenis of loterijwinst (zogenaamde 'windfall gain') op arbeidsmarktdeelname onderzocht. De studie toont enige evidentie dat mensen hun arbeidsmarktdeelname verminderen wanneer het gaat om substantiële bedragen, en dat de effecten het sterkst zijn voor gezinnen met kinderen, jonge mensen en mensen die dicht tegen hun pensionering aanzitten. Helaas is het op basis van deze studies niet mogelijk om vergelijkbare elasticiteiten te onderscheiden.

5.3. Wat leren microsimulatie studies?

Een tweede manier om een gegronde inschatting te maken van de mogelijke effecten van de invoering van een basisinkomen op het arbeidsmarktgedrag is via zogenaamde microsimulatiemodellen. Microsimulatiemodellen kunnen de verwachte effecten van een potentiële beleidshervorming doorrekenen voor individuen en gezinnen *ex ante*, dat wil zeggen zonder dat de beleidshervorming in kwestie ook echt is ingevoerd. Zeker in het geval van een basisinkomen, dat nergens op grote schaal bestaat, is dat een onmiskenbaar voordeel. De effecten ervan kunnen ingeschat worden voor de ganse bevolking.

Microsimulatiemodellen simuleren over het algemeen het bestaande stelsel van fiscaliteit en sociale zekerheid, en passen die toe op representatieve datasets. Wijzigingen in de fiscale of sociale regelgeving kunnen gemodelleerd worden, waarna de gewijzigde regelgeving toegepast kan worden op dezelfde onderliggende dataset. Het verschil tussen beide resultaten is dan het gesimuleerde effect van de hervorming. Het meest gebruikte microsimulatiemodel voor sociaaleconomische veranderingen binnen Europa is EUROMOD. Om de arbeidsmarkteffecten van beleidshervormingen in te schatten worden meestal de verandering in de PTR en de EMTR berekend, voor de populatie in het algemeen of voor verschillende socio-economische subgroepen. De heterogeniteit van de gevolgen kan dus relatief makkelijk worden meegenomen in de analyse. Een nadeel is uiteraard dat de effecten niet echt geobserveerd worden, zoals bij de *ex post* evaluaties van de experimenten en loterijstudies hierboven. Het betreft een inschatting van de rekenkundige effecten zonder rekening te kunnen houden met mogelijke tweede orde-gedragseffecten die het gevolg zijn van de beleidshervorming. Er zijn wel dynamische microsimulatiemodellen die zowel eerste als tweede-orde effecten proberen in te schatten. Wanneer we resultaten bespreken die op deze modellen gebaseerd zijn dan vermelden we dat expliciet. Meer uitgebreide uitleg over microsimulatie is te vinden in hoofdstuk 8.

Heel wat onderzoekers hebben in de voorbije jaren geprobeerd om de arbeidsmarkteffecten van de invoering van (verscheidene varianten van) het basisinkomen op nationaal niveau in te schatten. De resultaten kunnen als volgt samengevat worden: de invoering van een basisinkomen leidt over het algemeen tot minder prikkels om te werken voor 'tweede verdiemers' bij koppels, vrouwen in het bijzonder, maar tot sterkere werkprikkels bij lage inkomensgezinnen. Dit is het gevolg van twee tegenstelde krachten. Ten eerste houdt een basisinkomen geen rekening met schaalvoordelen binnen het gezin. Een basisinkomen van, bijvoorbeeld, 1.000 euro voor elke volwassene zal voordeliger zijn voor koppels dan voor alleenstaanden. De optelsom van twee basisinkomens binnen het huishouden zorgt ervoor dat het aantrekkelijk wordt voor een van de partners om minder te werken zonder aan levensstandaard in te boeten. Ten tweede komt elke euro die verdiend wordt door werk bovenop het basisinkomen, waardoor werken meer loont in vergelijking met bestaande uitkeringen die uitdoven of zelfs helemaal wegvallen wanneer mensen de overstap maken van niet-werken naar werken. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al gesteld, hangt veel ook af van de manier waarop het basisinkomen gefinancierd wordt. Een genereus basisinkomen kan werken lonend maken voor wie momenteel niet werkt, maar werken net duurder maken voor wie veel verdient, omdat zij het basisinkomen zullen moeten financieren door middel van hogere belastingen.

Een recente studie van de OESO (door Browne & Immervoll, 2017) schat PTRs in van de invoering van een basisinkomen in vier ontwikkelde welvaartsstaten (Italië, Verenigd Koninkrijk, Finland en Frankrijk), onder de assumptie dat budgetneutraliteit gerespecteerd moet worden en dat het basisinkomen ook belastbaar is. De resultaten tonen dat het

samenspel van fiscaliteit en het bestaande sociale beleid erg belangrijk zijn om de effecten van zo'n basisinkomen in te schatten. In het Verenigd Koninkrijk zou de werkprikkel voor alleenstaande ouders (PTR -8 procentpunt) en eenverdieners (PTR -16 procentpunt) sterk toenemen, omdat veel van de bestaande uitkeringen inkomensgetoetst zijn. In Italië daarentegen zou de werkprikkel voor bijna alle gezinstypes *afnemen* net omdat er in dat land weinig inkomensgetoetste uitkeringen bestaan in combinatie met het belastbaar maken van het basisinkomen (PTR +15 procentpunt voor alleenstaande ouders). Voor koppels zou de werkprikkel voor eenverdieners in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Finland toenemen, terwijl de werkprikkel voor tweeverdieners zou afnemen, met name voor de minst verdienende partner. Bovendien laat een budgetneutraal basisinkomen de armoede toenemen, omdat het bedrag dat met de huidige budgetten gefinancierd kan worden niet hoog genoeg is (we gaan dieper in op de armoede reducerende effecten van de simulaties in hoofdstuk 8). In een studie voor Italië test Colombino (2015) tientallen varianten van het basisinkomen en financieringsmodellen, maar komt tot gelijkaardige conclusies wat de arbeidsmarktprikkels betreft. Hetzelfde geldt voor Scutella die de invoering van een basisinkomen in Australië simuleert, en voor Callan die hetzelfde doet voor Ierland. Een laatste studie van de OESO (door Pareliussen et al., 2018), ten slotte, vergelijkt voor Finland de effecten op de werkprikkels van twee hervormingsscenario's in vergelijking met het bestaande systeem: een zuiver basisinkomen enerzijds en een negatieve inkomstenbelasting (gemodelleerd naar de Britse Universal Credit) anderzijds. Een basisinkomen zou de armoede en de ongelijkheid doen toenemen, maar ook de werkprikkels voor de meeste gezinstypes zouden toenemen. Het effect op de werkprikkels hangt echter sterk af van het arbeidsmarktstatuut van gezinnen. Wie recht heeft op een werkloosheidsuitkering ziet de werkprikkel toenemen (de PTR daalt), wie daar geen recht op heeft ziet de werkprikkel soms verminderen (de PTR stijgt). Dat is met name voornamelijk het geval bij tweede verdieners die een halftijdse job zouden aannemen. Een NIB zou zowel de werkprikkels als de herverdeling doen toenemen.

In een studie voor het Verenigd Koninkrijk schat Martinelli (2017) EMTRs en PTRs voor drie verschillende basisinkomen scenario's. Zijn bevindingen liggen in lijn met de voorgaande resultaten. De prikkel om te werken wordt gemiddeld gezien zwakker als gevolg van de hogere fiscale druk om het basisinkomen te financieren. Zoals verwacht zijn de effecten heterogeen: voor de laagste inkomensgroepen en gezinnen waarin niet wordt gewerkt neemt de prikkel om te werken toe, net zoals in de OESO simulatie, terwijl de werkprikkel afneemt voor koppels en de hogere inkomensgroepen. Twee studies simuleren de arbeidsmarkteffecten van de invoering van een basisinkomen in Duitsland. In een eerste studie simuleren Horstschräer en collega's een voorstel van de Duitse partij CDU om alle middelengetoetste uitkeringen te vervangen door een NIB dat een minimuminkomen zou garanderen op het niveau van de bijstand, en de progressieve personenbelasting te vervangen door een vlaktaks. Daarbij worden alle belastingvoordelen afgeschaft, en wordt het omslag pensioenstelsel vervangen door een basispensioen gefinancierd uit algemene

middelen. De gesimuleerde resultaten laten zien dat het basisinkomen het overheidsdeficit sterk zou doen toenemen (ook omwille van het afschaffen van de progressieve belastingheffing) maar dat het arbeidsaanbod gemiddeld gezien zou toenemen. Dat is met name het geval voor mannen en voor alleenstaande moeders; voor vrouwen die de minst verdienende partner zijn in het huishouden zou de werkprikkel echter sterk afnemen. Bovendien neemt de ongelijkheid toe, omdat de baten hoger zijn voor de hoogste inkomensgroepen. De auteurs simuleren ook wat er gebeurt als hetzelfde basisinkomen budgetneutraal wordt ingevoerd. Ook nu neemt de arbeidsmarktparticipatie van alleenstaande moeders en mannen toe, maar in mindere mate dan in het originele voorstel, terwijl de werkprikkel nog sterker vermindert voor de minst verdienende partners in koppels. Jessen en collega's (2017) simuleren drie sociaaleconomische hervormingsscenario's voor Duitsland waaronder een basisinkomen gefinancierd door een vlaktaks, en vindt dat de werk incentives dan toenemen voor de laagste inkomensgroep maar afnemen voor al de rest met zowel hogere EMTRs als PTRs. Bovendien zijn de negatieve prikkels sterker voor vrouwen dan voor mannen, volledig in lijn met de andere bevindingen.

Onderzoekers van het Centraal Planbureau (Jongen, de Boer & Dekker, 2015), ten slotte, hebben voor Nederland de arbeidsmarkteffecten van de invoering van een basisinkomen gesimuleerd in het kader van een breder onderzoek naar de werkprikkels voor moeders. De invoering van een basisinkomen in Nederland ten bedrage van 50% van het sociaal minimum, waarbij de uitkeringsgerechtigden er niet op achteruit gaan, en gefinancierd door een vlaktaks van 56,6%, zou een stijging van het marginaal belastingtarief met zich meebrengen en daardoor negatieve werkprikkels genereren. De arbeidsparticipatie zou dalen met 5%, en de effecten zijn voornamelijk sterk voor vrouwen in koppels; ook dat is conform de resultaten voor andere landen. Eerder werden gelijkaardige resultaten gevonden door Jacobs et al. (2006).

In dit overzicht hebben we niet alle details van alle voorstellen kunnen bespreken, maar de resultaten wijzen consistent in dezelfde richting: een basisinkomen verhoogt over het algemeen de werkprikkels voor de laagste inkomens maar verlaagt de werkprikkels voor koppels, en met name voor de minst verdienende partner in koppels. Deze effecten vinden we ook terug bij de experimenten die we bespraken in de vorige sectie. De microsimulatieoefeningen laten echter ook zien dat de wijze van financiering (een vlaktaks of progressieve tarieven) en de bestaande beleidscontext (zijn de uitkeringen vandaag genereus of niet, inkomensgetoetst of niet?) bijzonder belangrijk zijn om de effecten goed te kunnen inschatten. De resultaten tonen ook dat het basisinkomen vaak tot een afruil leidt tussen betaalbaarheid en werkprikkels, of tussen werkprikkels en herverdeling. We gaan daar in hoofdstuk 8 nog verder op in.

5.4. Wat leren bestaande beleidsinstrumenten over gedragseffecten op de arbeidsmarkt?

Een derde manier om een inschatting te maken van de mogelijke effecten van de invoering van een basisinkomen op het arbeidsmarktgedrag is om de effecten van bestaande uitkeringen die een aantal kenmerken met het basisinkomen delen onder de loep te nemen. In wat volgt bespreken we (quasi-)experimenteel onderzoek dat de causale arbeidsmarkteffecten van universele kinderbijslagen, zorguitkeringen (*home-care allowances*), en de Amerikaanse Earned Income Tax Credit (EITC) evalueert.

Er is een bijzonder omvangrijke onderzoeksliteratuur voorhanden omtrent de arbeidsmarkteffecten van de invoering of hervorming van universele kinderbijslagen. Hoewel de gedragseffecten op de arbeidsmarkt afhankelijk zijn van de context (het niveau van vrouwelijke tewerkstelling, de generositeit en beleidsontwerp van de kinderbijslagen, het fiscale beleid enzovoorts) sporen de resultaten over het algemeen met wat de microsimulatiemodellen voorspellen en wat de experimenten met het basisinkomen suggereren.

Voor Canada maken Milligan en Stabile gebruik van een verandering in de generositeit van de kinderbijslag in 2001 in de provincie Manitoba om de gevolgen voor het arbeidsgedrag van gezinnen met jonge kinderen in te schatten. Zij vinden dat de hervormingen het arbeidsaanbod van laaggeschoolden heeft verminderd. Tot gelijkaardige conclusies komt Schirle die de invoering van een universele kinderbijslag in 2006 in Canada gebruikt om de arbeidsmarktgevolgen voor getrouwde koppels te testen. Zij vindt dat de invoering van een universele kinderbijslag het arbeidsaanbod van getrouwde moeders heeft doen dalen, zowel wat werkuren als participatie betreft. Zij schat voor deze groep een inkomenselasticiteit van -0,8, veel sterker dan wat in de literatuur wordt gevonden. Bovendien zijn de effecten nog groter voor laaggeschoolde moeders. Voor mannen was het effect veel kleiner (inkomenselasticiteit: -0,026). In een opvolgonderzoek vinden Schirle en Koebel dat de invoering van de kinderbijslag de tewerkstelling van alleenstaande moeders deed stijgen en dat van getrouwde of samenwonende moeders deed dalen.

In Spanje werd in 2007 een universele geboortepremie ('baby bonus') ingevoerd ter waarde van €2.500 per kind, om in 2010 terug afgevoerd te worden. Dit natuurlijke experiment werd aangegrepen door González (2013) om het causale effect ervan op het arbeidsmarktgedrag van vrouwen in te schatten, naast een inschatting van fertiliteit, welbevinden, en kans op abortus. Zij vindt dat moeders die de geboortepremie ontvingen hun arbeidsmarktdeelname verminderden met 2 tot 4 procentpunt, voornamelijk omdat moeders langer thuisbleven tijdens het eerste levensjaar van hun baby.

Gelijkaardige resultaten vinden we in de onderzoeksliteratuur die de gedragseffecten van (veranderingen in) een zogenaamde zorguitkering onder de loep neemt. Een zorguitkering of

home-care allowance zoals die bestaat in Finland en Noorwegen geeft ouders de keuze: wie geen gebruik wenst te maken van formele kinderopvang om zelf voor de kinderen te zorgen kan daar bij van overheidswege ondersteuning krijgen. Dat staat uiteraard al wat verder af van een zuiver basisinkomen, maar het is wel zo dat er inkomenstoets noch gedragsvoorwaarden aan verbonden zijn – buiten zelf voor de kinderen zorgen. Het is dan interessant om te kijken wat de loutere beschikbaarheid van zo'n uitkering doet op het vlak van arbeidsmarktgedrag: wie van de ouders met jonge kinderen stopt met werken?

In Noorwegen leidde de introductie van een zorguitkering van ongeveer €400 per maand voor gezinnen met jonge kinderen tussen 1 en 3 jaar in 1999 tot een vermindering van de arbeidsmarktdeelname bij moeders van gemiddeld 2,42 uur per week, maar niet bij vaders (González, 2013). Als gevolg daarvan nam de genderongelijkheid binnen koppels toe. Een opvallend resultaat is dat de effecten sterker zijn voor hoogopgeleide vrouwen dan voor laagopgeleide vrouwen. Dat wordt gelinkt aan het feit dat laagopgeleide moeders sowieso minder kinderopvang gebruiken dan hoger opgeleide moeders. De introductie van een zorguitkering zal dan bij die groep tot minder gedragsverandering leiden. Bovendien waren de arbeidsmarktomstandigheden in Noorwegen gunstig voor zowel hoog- als laagopgeleiden. Een opvolgonderzoek toont dat de effecten voornamelijk spelen bij hoogopgeleide niet-westerse migranten (Naz, 2010). Ook andere studies tonen een negatieve impact van de zorguitkering op de arbeidsmarktdeelname van moeders, gaande van een daling van de tewerkstelling met 4 procentpunt (Schøne, 2004; Drange, 2015). Bovendien wordt geschat dat het effect op de arbeidsdeelname van moeders op de langere termijn sterker wordt. Na 4 jaar daalde de arbeidsmarktdeelname bij moeders van gemiddeld 2,42 uur per week tot 3,75 uur per week (Rønsen, 2009). Wie tijdelijk uit de arbeidsmarkt stapt om voor de kinderen te zorgen heeft een grotere kans om uiteindelijk definitief de arbeidsmarkt te verlaten. Onderzoek naar de effecten van de invoering van een zorguitkering in Finland in 1985 laat gelijkaardige resultaten zien. Recent onderzoek dat de verhoging van de zorguitkering in bepaalde gemeentes gebruikt om de effecten op het arbeidsmarktgedrag van moeders in te schatten toont dat een verhoging van de zorguitkering met €100 samengaat met een vermindering van de arbeidsmarktdeelname van moeders met jonge kinderen van 3% (Kosonen, 2014).

Het is gepast om hierbij ook de ervaringen met het Amerikaanse *Earned Income Tax Credit* (EITC) te beschrijven. Dit is een fiscale maatregel die in veel opzichten lijkt op een NIB, en is vandaag een van de grootste federale programma's gericht op gezinnen met een laag inkomen. Net zoals bij een NIB krijgen Amerikaanse gezinnen belastinggeld van de overheid zodat ze op jaarbasis nooit onder een bepaalde inkomensvloer kunnen zakken. Een belangrijk verschil is wel dat de EITC erop gericht is werken aan te moedigen, en alleen wie een inkomen verwerft uit arbeid heeft er recht op. Voor iedere dollar die men verdient tot een bepaald maximumbedrag krijgt de ouder een belastingkrediet. De bedragen hangen af van het gezinsinkomen (en niet het individueel inkomen) en van het aantal kinderen: hoe meer men

verdient hoe groter het bedrag, tot een bepaald inkomensplafond wordt bereikt, en dat plafond is hoger voor grotere gezinnen. De bedragen kunnen substantieel zijn: voor een werknemer die het minimumloon verdient komt het bedrag van de EITC neer op een loonsverhoging van 40 procent (zie Marx et al., 2011). De bedragen van de EITC faseren langzaam uit wanneer men meer dan het inkomensplafond verdient, om er voor te zorgen dat meer werken of meer verdienen altijd loont. In 1993 werd de EITC fors uitgebreid en genereuzer gemaakt. De arbeidsmarkteffecten van deze expansie zijn veelvuldig geanalyseerd. In een overzichtsstudie komen Hotz en Scholz (2003) tot de conclusie dat de EITC een substantiële impact heeft gehad op de toenemende arbeidsmarktparticipatie van alleenstaande moeders. Meer algemeen werden in verschillende onderzoeken inkomenselasticiteiten voor arbeidsmarktaandeel geschat tussen 0.3 en 0.43 voor alleenstaande moeders, hoger dan wat we normaal terugvinden in de literatuur (Chetty et al., 2012). Tegelijkertijd is er ook evidentie dat de EITC leidt tot negatieve arbeidsmarktreacties bij de minst verdienende partners in tweeverdienersgezinnen met geschatte inkomenselasticiteiten voor getrouwde mannen van -0.03 en voor getrouwde vrouwen van -0.04 tot -0.41 (Hotz & Scholz, 2003). Dit is conform de algemene bevindingen in de literatuur, maar heeft ook specifiek te maken met het feit dat de EITC gebaseerd is op het gezinsinkomen. Wanneer de minst verdienende partner het eigen arbeidsinkomen verhoogt, klimt het gezinsinkomen al snel boven het inkomensplafond (Eissa & Hoynes, 2004). Het is niet eenvoudig om deze resultaten te vergelijken met deze van de NIB-experimenten, net omdat alleen mensen met een arbeidsinkomen aanspraak kunnen maken op het belastingkrediet.

Tot slot: Of we nu kijken naar de voorspellingen op basis van microsimulatiemodellen, de werkelijke geobserveerde gedragseffecten bij de invoering van negatieve inkomstenbelastingen, of het experimentele of quasi-experimentele onderzoek dat de gedragseffecten van hervormingen bij bestaande beleidsinstrumenten probeert in te schatten, de resultaten vertonen een duidelijk patroon. 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 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, met name 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.

5.5. En wat met andere gedragseffecten?

Een basisinkomen zal niet alleen een impact hebben op het arbeidsmarktgedrag, maar kan ook het spaar- en consumptiegedrag van mensen beïnvloeden. Veel van de bestaande uitkeringen zijn onderhevig aan een inkomenstoets waarbij ook het spaargeld of andere bezittingen in rekening worden gebracht. In dat geval wordt sparen of investeren ontmoedigd. Een basisinkomen staat daar neutraal tegenover en men zou kunnen verwachten dat lage inkomens met een basisinkomen meer worden aangezet om te sparen of te investeren. Opnieuw kunnen we deze verwachting niet rechtstreeks toetsen, maar er bestaat wel onderzoek dat nagaat wat de gevolgen zijn van veranderingen in de aard of generositeit van inkomenstoetsen bij bestaande uitkeringen of belastingkrediet die relevante kenmerken delen met het basisinkomen.

Zo gingen onderzoekers de effecten na van de EITC op het spaargedrag van mensen. Kunnen en willen mensen met lage inkomens meer sparen? Voor wie een bepaald inkomensplafond heeft bereikt begint het bedrag van het belastingkrediet immers te dalen bij stijgend inkomen. Elke vorm van inkomen die voortspuit uit het spaargedrag en investeringsgedrag van mensen – intresten, dividenden, etc – kan zo leiden tot een verlaging van het belastingkrediet, als dat inkomen meegeteld wordt in het verrekenen van de EITC. Onderzoek toont inderdaad dat de EITC spaar- en investeringsgedrag bij mensen met lage inkomens ontmoedigt (Weber, 2016). Dit heeft specifiek te maken met hoe een negatieve inkomstenbelasting werkt. Zou een zuiver basisinkomen spaargedrag dan aanmoedigen? Onderzoekers gebruikten beleidsveranderingen in de inkomenstoets van de pensioenen in het Verenigd Koninkrijk om de gevolgen voor het spaargedrag te testen. De verandering bestond erin dat het pensioenbedrag minder snel daalde naarmate men meer eigen, ander inkomen had. De onderzoeksresultaten suggereren dat lage inkomens als reactie meer kunnen sparen. Ander onderzoek naar het spaareffect van hervormingen in bestaande uitkeringen geeft geen duidelijk beeld (Hurst & Zilliak, 2006; Sullivan, 2006). Als een auto deel is van een middelentoets om het recht op een uitkering te bepalen, dan is het niet onlogisch dat een versoepeling van die middelentoets door auto's niet langer mee te rekenen gemiddeld leidt tot meer auto's (zie bijvoorbeeld Baek & Raschke, 2016; Bansak, Mattson, & Rice, 2010). Dat is niet zo verrassend, maar het blijft onduidelijk wat ons dat leert over een basisinkomen. En bovendien hangt het effect dan ook weer sterk af van de hoogte van het basisinkomen, en de interactie-effecten met de fiscaliteit. Het is bijgevolg moeilijk om de effecten van een basisinkomen op het spaargedrag van mensen in te schatten, al lijken universele uitkeringen sparen alvast niet te ontmoedigen.

Het eerder geciteerde onderzoek naar loterijwinnaars levert ook op dat vlak boeiende inzichten op. Loterijwinnaars lijken kort na de winst meer te consumeren, met name door de aankoop van duurdere wagens en huizen, maar een aanzienlijk deel van het gewonnen bedrag wordt gespaard, en hoe langer de termijn, hoe minder men van het resterende bedrag gaat consumeren (Imbens et al., 2001). Onderzoek van Larsson (2011) toont dat

Zweedse loterijwinnaars die een groot bedrag in een keer winnen meer geneigd zijn om een groot deel van dat bedrag te sparen, terwijl loterijwinnaars die maandelijks een bedrag op de rekening krijgen meer geneigd zijn om een groot deel van het bedrag onmiddellijk te consumeren. In zoverre dat loterijwinsten te vergelijken zijn met een echt basisinkomen, dan lijkt een effect op het consumptiegedrag onvermijdelijk. De verwachte effecten lijken in de eerste plaats richting 'meer consumptie' eerder dan richting 'meer sparen' te gaan.

De hierboven al besproken EITC heeft ook een effect gehad op het starten van zelfstandige beroepsactiviteiten. LaLumia (2009) schat dat de expansie van de EITC in 1993 de kans om een inkomen uit zelfstandige arbeid aan te geven heeft doen toenemen met 3.2 procentpunt voor ongehuwden en met 4.1 procentpunt voor gehuwden. Dit effect is het sterkst voor de laagste inkomens die recht hebben op de EITC. Een stijging van het inkomen uit zelfstandige arbeid gaat voor hen samen met een stijging van het bedrag van het belastingkrediet. De EITC faseert echter uit vanaf dat mensen het inkomensplafond hebben bereikt. LaLumia schat dat gezinnen met een inkomen boven het inkomensplafond die nog steeds recht hebben op de EITC hun inkomen uit zelfstandige arbeid verminderden. Kuka (2014) vindt echter dat een deel van dat effect verklaard kan worden doordat mensen nu meer geneigd zijn om hun inkomen uit zelfstandige arbeid aan te geven in plaats van het aan de fiscus te onttrekken. Onderzoek naar giften en erfenissen, ten slotte, suggereert dat wie een substantiële erfenis ontving meer geneigd is om een eigen zaak op te starten (Hurst & Lusardi 2004; Blanchflower & Oswald 1998). Een financiële buffer lijkt mensen wel degelijk aan te zitten tot het nemen van wat meer risico maar ook hier hangen de verwachte effecten sterk af van de grootte van die buffer.

6. BASISINKOMEN ALS ANTWOORD OP NON-TAKE-UP EN ADMINISTRATIEVE COMPLEXITEIT?

6.1. Inleiding

Een belangrijk en veelgehoord argument pro basisinkomen is dat het een oplossing zou betekenen voor de problematiek van het ondergebruik van sociale rechten en uitkeringen (*'non-take-up'*, NTU) en voor de daaraan gerelateerde administratieve rompslomp waar complexe welvaartsstaten mee worden geconfronteerd.

De moderne welvaartstaat omvat een breed scala aan beleidsinstrumenten met als doel het bevorderen van de welvaart van ieder individu. Tijdens de laatste decennia zien we dat een toegenomen nadruk op 'activering' van uitkeringsgerechtigden gepaard ging met een toegenomen focus op meer selectieve vormen van inkomensbescherming (Cantillon & Buysse, 2016). Een groot deel van de sociale uitkeringen en tegemoetkomingen zijn er derhalve specifiek op gericht om de levensstandaard van lage inkomensgezinnen en andere kwetsbare groepen te verbeteren. Toch blijkt niet iedereen die er recht op heeft, of op zou moeten hebben, deze sociale steun ook effectief te ontvangen. Gerechtigden vangen ofwel de aanvraagprocedure simpelweg niet aan, door onwetendheid en/of schaamte, of zichzelf of de bevoegde administraties slagen er niet in ze succesvol te beëindigen. De NTU problematiek dient als dusdanig in verband te worden gebracht met de omvangrijke administratie die de adequate werking van de welvaartstaat schraagt. Complexe toelatingscriteria, een gebrek aan kennis over het bestaan van specifieke bescherming in de wirwar van voorzieningen, administratieve controles en opvolging van gerechtigden werken NTU in de hand (e.g. Eurofound, 2015; Van Mechelen & Janssens, 2017; Van Oorschot, 1991; Van Parijs, 2004; Van Parijs & Vanderborgh, 2017).

Ondanks de schaarse politieke en academische belangstelling dient NTU erkend te worden als een sociaal beleidsprobleem dat de effectiviteit van de moderne welvaartsstaten dreigt te ondergraven. Sociale uitkeringen en diensten hebben namelijk als doel de armoede in te perken, de economie te stabiliseren en individuen sociaal en economisch te integreren en te activeren. Wanneer echter een deel van de gerechtigden de uitkering niet ontvangt of geen gebruik maakt van de aangeboden dienst, ondermijnt dit de doeltreffendheid van het sociale beleid (Buysse et al., 2017; Currie, 2004; Eurofound, 2015; Hernanz et al., 2004; Van Oorschot, 1998). Zeker wanneer bijstandsregelingen hun doelgroep niet bereiken en ze er bijgevolg niet in slagen hun rol als sociaal vangnet naar behoren te vervullen, kan dit belangrijke implicaties hebben voor armoedebestrijding (Bouckaert & Schokkaert, 2011; Eurofound, 2014; Eeman & Van Regenmortel, 2013; Matsaganis et al., 2008; Van Mechelen & Janssens, 2017; Van Oorschot, 1991).

Deze mazen in het sociale vangnet van de welvaartstaat doen de stemmen om het roer radicaal om te gooien en te kiezen voor een basisinkomen steeds luider klinken. Een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen zou voor dit probleem immers een oplossing bieden. Een basisinkomen dat uitgekeerd wordt aan alle burgers zou stigmatisering

vermijden. In de mate dat het automatisch uitgekeerd zou kunnen worden, zou het de administratieve rompslomp indijken en bijgevolg de opname van sociale rechten drastisch verhogen. Het wegvallen van de werkbereidheidseis doet bovendien de nood aan complexe toelatingsvoorwaarden, het bijhorende onderzoek en strenge sanctionering verdwijnen (e.g. Friedman & Friedman 1980; Atkinson 2015; Van Parijs, 2004; Van Parijs & Vanderborght, 2017). Een basisinkomen zou dus de logica van de residuale bijstand vervangen en de basisbescherming verbeteren.

Wij trachten in dit hoofdstuk de waarachtigheid van deze beweringen te achterhalen aan de hand van bestaande empirische studies en experimenten. Net zoals in hoofdstuk 8 over de mogelijke gedragseffecten van een basisinkomen, proberen we een realistische inschatting te maken van de mogelijke effecten van het basisinkomen door de bestaande, universele tegemoetkomingen (die kenmerken delen met het basisinkomen) te bestuderen. We vergelijken deze met de niet-opname en administratieve complexiteit van bestaande selectieve tegemoetkomingen.

Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Vooreerst bestuderen we de problematiek van NTU, waarbij we het begrip trachten af te bakenen en dieper ingaan op de omvang van het probleem. Voorts hebben we aandacht voor de gevolgen van de niet-opname van sociale rechten en gaan we na waarom mensen hun rechten niet opnemen, waarbij de impact van administratieve complexiteit verduidelijkt wordt. In het tweede deel van het hoofdstuk trachten we een antwoord te vinden op de vraag of een (ideaaltypisch) basisinkomen een oplossing kan betekenen voor deze schaduwzijde van het huidige sociaal beleid. Dit doen we door selectieve en universele sociale steun te vergelijken met betrekking tot (1) het bereik en (2) de administratieve complexiteit. Eindigen doen we met een beknopte discussie en conclusie.

6.2. Non-take-up: een onderschat probleem

6.2.1. Begripsafbakening

België en Nederland hebben, zoals de meeste welvaartsstaten, een breed scala aan programma's en herverdelende uitkeringen met als doel het bevorderen van de welvaart van elk individu. Een –toegenomen– aandeel van deze sociale tegemoetkomingen zijn er specifiek op gericht om de levensstandaard van lage inkomensgezinnen en andere kwetsbare groepen te verbeteren.

Toch blijkt niet iedereen die er recht op heeft, of op zou moeten hebben, deze sociale voordelen effectief te ontvangen. Dit noemen we de 'niet-opname' of '*non-take-up*' (NTU) van sociale rechten. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van NTU. Expliciete NTU verwijst naar wat men klassiek onder NTU verstaat, en waar de meeste empirische onderzoeken naar refereren, namelijk het percentage rechthebbenden die hun rechten niet opnemen. Hierbij kan het gaan om individuen die recht hebben op

sociale tegemoetkomingen maar die zelf geen aanvraag indienen (primaire NTU), of het kan gaan om individuen die de sociale ondersteuning waar ze wettelijk recht op hebben wel aanvragen, maar wiens aanvraag ten gevolge van administratieve fouten bij de screeningprocedure wordt verworpen (secundaire NTU). Expliciete NTU is vergelijkbaar met wat men in de statistiek een ‘type I fout’ noemt. Binnen deze categorie van NTU wordt bovendien vaak een bijkomend onderscheid gemaakt tussen volledige en gedeeltelijke NTU, en tussen permanente en tijdelijke NTU (Bouckaert & Schokkaert, 2011; Hernanz et al., 2004; Van Oorschot, 1996; 1998). Van Mechelen en Janssens (2017) duiden op een nog andere vorm van NTU. Verborgen of tertiaire NTU, in statistische termen een ‘type II fout’ genoemd, verwijst naar het risico om uitgesloten te worden van sociale voordelen, niettegenstaande men er gezien hun lage levensstandaard of andere kenmerken wel recht op zouden moeten hebben. Een andere vorm van een type II fout, de toekenningsfout, kan duiden op individuen die niet in aanmerking komen voor een sociale uitkering, maar deze wel ontvangen door fouten in de screeningsprocedure (zogenaamde ‘*over take-up*’) (Van Mechelen & Janssens, 2017).

6.2.2. De reikwijdte van het probleem

Het probleem van niet-opname van rechten was lang braakliggend terrein binnen het academische onderzoek, met uitzonderingen van de Britse en –in mindere mate– Nederlandse academici, waar voornamelijk Wim van Oorschot een belangrijke pionier is geweest. De laatste jaren zijn er echter steeds meer empirische studies die aantonen dat de niet-opname van rechten een omvangrijk en structureel sociaal fenomeen is (Eurofound, 2015). Belangrijk is echter dat de meeste ramingen hieromtrent met een korrel zout dienen genomen te worden, omdat de beschikbare databronnen vaak erg onvolmaakt zijn (Nicaise, 2016). Schattingen gebundeld door Eurofound (2015) voor 16 EU-lidstaten geven aan dat voor minstens één type van uitkering, een derde van de gerechtigden de uitkering niet ontvangen. In een eerder rapport concludeerde Eurofound (2014) al, op basis van een uitgebreide literatuurstudie, dat daar waar er slechts enkele schattingen minder dan 10 procent aangeven, de meeste studies rapporteren dat NTU boven het 40 procent uitstijgt. Beide rapporten benadrukken echter dat de cijfers sterk kunnen verschillen tussen uitkeringen en landen.

Specifiek voor België geven de beschikbare cijfergegevens aan dat NTU erg hoog is voor het leefloon (65%) (Bouckaert & Schokkaert, 2011), en doen onderzoeksrapporten vermoeden dat NTU een aanzienlijk probleem vormt voor onder meer de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) (Van den Bosch & De Vil, 2013) en voor de verminderingen van sociale werkgeversbijdragen voor het tewerkstellen van jonge laaggeschoolde werknemers (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2014). In Nederland bracht een grootschalige studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau aan het licht dat het niet-gebruik van de huursubsidie, wet

tegemoetkoming onderwijsbijdrage³⁵ en schoolkosten, kwijtschelding gemeentelijke heffingen, aanvullende bijstand en langdurigheidstoelage, allen inkomensafhankelijke regelingen, bijzonder groot was (variërend van 27 tot 68 procent) en dat de bedragen die men misliep aanzienlijk waren (Wildeboer Schut & Hoff, 2007). Een onderzoek naar het gebruik van regelingen die bedoeld zijn om de financiële omstandigheden van de minima in de gemeente Groningen te verbeteren tonen een gelijkaardige tendens aan met NTU cijfers die gaan van 8 procent voor de eindejaarsuitkering tot wel 77 procent voor de zgn. 'stadspas'³⁶ (De Haan et al., 2009). Tot slot bevestigde een studie uitgevoerd door SEO economisch onderzoek, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de aanzienlijke niet-opname van de langdurigheidstoelage (60%) en de huurtoelage (18%) en voorzag ze een bijkomende raming voor de NTU graad van de zorgtoelage (17%) en de individuele bijzondere bijstand (64%) (Tempelman et al., 2011; Tempelman & Houkes-Hommes, 2016).

Zoals gesteld moeten deze cijfers zeer voorzichtig geïnterpreteerd worden omwille van tekortkomingen in de data, de diverse aard van de onderzochte sociale voordelen en de verschillende context. Bovendien blijven grootschalige onderzoeken en frequente rapporteringen van exacte cijfers, zoals dat in het VK het geval is, uit voor zowel België als Nederland. Het is dus opmerkelijk te moeten vaststellen dat de cijfermatige kennis rond de non-take-up problematiek eerder beperkt is, ondanks dat de aanpak ervan tot één van de belangrijkste uitdagingen van het sociaal beleid behoort -of althans zou moeten behoren. Waar de problematiek van NTU slechts geringe aandacht krijgt, wordt op beleidsniveau evenwel uitvoerig gedebatteerd over hoe het misbruik van bepaalde rechten, zoals fraude met uitkeringen, efficiënt kan worden aangepakt (Van Hootegem & De Boe, 2017; Van Oorschot, 1991).

6.2.3. De gevolgen van NTU

Hoge NTU percentages ondermijnen de doeltreffendheid van het sociaal beleid (Buysse et al., 2017; Currie, 2004; Eurofound, 2015; Hernanz et al., 2004; Van Oorschot, 1998). Zeker wanneer bijstandsregelingen hun (kwetsbare) doelgroep niet bereiken en ze er bijgevolg niet in slagen hun rol als sociaal vangnet naar behoren te vervullen, kan dit belangrijke implicaties hebben voor armoedebestrijding (Bouckaert & Schokkaert, 2011; Eurofound, 2014; Eeman & Van Regenmortel, 2013; Matsaganis et al., 2008; Van Mechelen en Janssens, 2017; Van Oorschot, 1991). Zo toonden Berghman en Muffels (1988) dertig jaar geleden al dat de situatie van mensen in armoede voor een groot deel verklaard kon worden door de niet-opname van uitkeringen en diensten waar ze recht op hadden. Ook Hernanz en collega's (2004) benadrukken de significante afname van het aantal mensen in (extreme) armoede

³⁵ De (gedeeltelijke) vergoeding van het lesgeld waar huishoudens met kinderen in het voortgezet onderwijs of het middelbaar onderwijs beroep op konden doen werd in 2005 afgeschaft.

³⁶ "De Stadspas is een voordeelpas voor alle inwoners van de gemeente Groningen. Minima kunnen de pas tegen een sterk gereduceerd tarief aanschaffen. De pas geeft korting op sport, recreatie, cultuur en ontspanning. Daarnaast krijgt men korting in winkels en uitgaansgelegenheden." (De Haan et al., 2009, pp. 62).

mocht ieder lage inkomensgezin met kinderen alle welvaartsuitkeringen opnemen die hen rechtmatig toekomen. Fuchs (2007) illustreerde voor Oostenrijk dat wanneer alle inkomensgerelateerde uitkeringen een volledige take-up zouden hebben, de armoede er zou dalen van 12.8 tot 10 procent. Recenter geeft het overzichtsrapport van Finn & Goodship (2014) aan dat verschillende studies bewijzen dat een toename in de opname van uitkeringen een sterke armoedereductie tot gevolg zouden hebben omwille van de hoge NTU graad bij mensen die zich onderaan de inkomensdistributie bevinden. Wetende dat de NTU graad voor het overgrote deel van de bijstandsregelingen zeer hoog ligt en deze in de meeste Europese welvaartstaten de laatste jaren sterk aan belang winnen, maakt van NTU een uiterst dringende beleidsaangelegenheid (Van Mechelen en Janssens, 2017; Van Oorschot, 1991). In het literatuuroverzicht van Eurofound (2015) besluiten de auteurs dat de EU2020 doelstelling om in 2010 minstens 20 miljoen mensen uit de armoede te halen slechts haalbaar is wanneer sociale voordelen hun doelpubliek effectief zouden bereiken. De Boe et al. (2017) vatten samen dat “de uitdaging betreffende armoedebestrijding bijzonder groot is: het niet-gebruik van rechten vermindert de impact van door de wetgever aangenomen maatregelen en verarmt de mensen die geen toegang hebben tot de rechten waarop ze aanspraak kunnen maken.”.

Bovenstaande stellingen dienen in verband te worden gebracht met een belangrijk kenmerk van het profiel van de niet-gebruikers. Men zou er, gezien de hogere nood, van uit kunnen gaan dat de opname van inkomensgetoetste uitkeringen stijgt naarmate het inkomen van een huishouden daalt. Verschillende auteurs merken evenwel op dat het verband interessant genoeg niet lineair verloopt. Zo stelden Templeman en Houkes-Hommes (2016) aan de hand van een grootschalig onderzoek bij ongeveer 5 miljoen gerechtigden van de zorgtoeslag in Nederland vast, dat de uitkeringsgerechtigden met de laagste inkomens of vermogens niet de hoogste kans hebben om een zorgverzekering te ontvangen. Ook Currie (2004) benadrukt dat de meest kwetsbaren net het minst geneigd zijn om een lang en complex aanvraagproces aan te vatten of door te komen. Currie illustreert dit door een eerder onderzoek van Reeder (1985) aan te halen waarbij aangetoond wordt dat de armste huishoudens minder gebruik maken van sociale huisvesting in vergelijking met huishoudens die zich net boven hen in de inkomensdistributie bevinden. Bovendien geeft onderzoek aan dat daar waar immigranten relatief vaker in aanmerking komen voor sociale ondersteuning, ze deze steun net minder opnemen in vergelijking met de autochtone bevolking (Currie, 2004; Finn & Goodship, 2014; Moffitt & Macintish, 2006; Riphahn, 2004). Deze vaststellingen doen inzien waarom NTU een grote impact blijkt te hebben op de armoede reducerende capaciteit van het sociale beleid. Currie (2004) stipuleert echter dat sommige studies andere cijfers voorleggen, zoals die van Hoynes (1996) en Moffitt (1998), en benadrukt dat veel afhangt van de aard van de uitkering of dienst.

Een gelijkaardige reden waarom beleidsmakers zich zorgen moeten maken over NTU is dat het kan leiden tot fundamentele ongelijkheden tussen rechthebbenden die zich in een vergelijkbare economische situatie bevinden.

Bovendien loopt men het risico om de effectiviteit van het beleid en de financiële kosten voor beleidshervormingen incorrect in te schatten. Wanneer men, op basis van microsimulatiemodellen, de sociale effecten en budgettaire weerslag van een herverdelend beleid en van maatregelen tegen armoede raamt zonder te corrigeren voor onvolmaakte take-up, zullen deze een al te optimistisch beeld schetsen dat niet aansluiten bij de werkelijkheid (Bouckaert & Schokkaert, 2011; Eurofound, 2015).

NTU ondermijnt niet enkel de effectiviteit van het sociaal beleid, het kan zelfs erg duur zijn op lange termijn. Daar waar NTU een besparing kan betekenen op de overheidsuitgaven op korte termijn, geldt dit mogelijk niet voor de lange termijn. Zo kunnen investeringen in gezondheidspreventie (bv. borstkankerscreening), de uitgaven in de gezondheidszorg op de lange termijn doen verminderen, maar enkel op voorwaarde dat het bereik van deze preventie maatregelen groot is (Eurofound, 2014; Van Mechelen & Janssens, 2017). Anderzijds kan het inzetten op de volledige opname van o.a. kinderbijslag en sociale huisvesting de kinderarmoede inperken, een positieve impact heeft op de gezondheid, de scholingsgraad, en de toekomstige tewerkstelling van deze kinderen (Eurofound, 2015). Recent onderzoek in de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, schat de jaarlijkse kost van kinderarmoede op 5,4% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) (McLaughlin & Rank, 2018).

6.2.4. Determinanten van NTU

Voor we kunnen onderzoeken of een basisinkomen een oplossing kan zijn voor de NTU problematiek, moeten we een beter inzicht verwerven in de onderliggende factoren van non-take-upgedrag³⁷. We baseren ons hiervoor op het invloedrijke theoretische model ontworpen door Van Oorschot (1996). De oorzaken van NTU zijn volgens hem in te delen naar drie – dynamisch met elkaar verbonden – niveaus zijnde het individuele, het administratieve en het beleidsniveau.

Individueel niveau

In de literatuur worden meestal eerst -en al te vaak ook enkel- drempels op het individuele niveau in beschouwing genomen. Het is, zeker voor economen, namelijk moeilijk te begrijpen waarom mensen, die verondersteld worden elke mogelijkheid te baat te nemen om zijn of haar inkomen te verhogen, zeker wanneer de persoon in nood is, dit in de praktijk niet altijd blijken te doen (Nicaise, 2016). De meeste van deze studies vertrekken van de rationele keuzetheorie waarbij aangenomen wordt dat individuen hun beslissing, in dit geval het al dan niet opnemen van een sociaal voordeel, rationeel en logisch gaan afwegen aan de hand van een kosten-batenanalyse.

³⁷ Voor een uitgebreid literatuuroverzicht van de oorzaken van non-take-up verwijzen we naar Van Mechelen en Janssens (2017)

Betreffende de baten bewezen voornamelijk het niveau en de tijdsduur van de uitkering belangrijke determinanten te zijn (Bargain et al., 2012; Fuchs, 2007; Kayser & Frick, 2000; Riphahn, 2001; Tempelman & Houkes-Hommes, 2016; Wildeboer Schut & Hoff, 2007). Dat een hoger niveau en langere duur van een uitkering de kans op de opname ervan positief beïnvloedt, is in de literatuur zowaar de meest robuuste vaststelling (Van Mechelen & Janssens, 2017).

Een van de belangrijkste oorzaken voor het niet opnemen van rechten is het feit dat mensen zich er gewoonweg niet bewust van zijn (Daigneault et al., 2012; Van Oorschot, 1996). Deze onwetendheid kan toegeschreven worden aan verschillende zaken. Uit getuigenissen blijkt bijvoorbeeld dat mensen in extreme armoede zich vaak geen rechtssubject voelen. De jarenlange en uitzichtloze wachtlijsten voor een sociale woning en de ontoereikendheid van vervangingsinkomens zorgen ervoor dat mensen verondersteld raken geen rechten te hebben (De Boe et al., 2017; Van Hootegem & De Boe, 2017). Verder heeft het gebrek aan kennis voornamelijk te maken met hoge informatiekosten. Wanneer men de tijd en inspanningen om informatie omtrent het sociale voordeel (o.a. het bestaan ervan, hoe aan te vragen en de toelatingsvoorwaarden) te verzamelen als hoog beschouwt (bv. door de hoge complexiteit, taalbarrières, geen toegang tot internet), verkleint dit de kans op de opname ervan aanzienlijk. Zelfs wanneer men op de hoogte is van het recht, kunnen transactiekosten er echter voor zorgen dat men de aanvraagprocedure toch niet opstart, of niet volledig volbrengt. De energie en tijd die gependeed moet worden aan de aanvraagprocedure (lange wachttijden, complexe aanvraagformulieren, onmogelijke uren, vervoerskosten, etc.) wordt in dat geval als te tijdrovend of te moeilijk ervaren (Eurofound, 2015; Kayser & Frick, 2000; Kerr, 1982; Van Mechelen & Janssens, 2017; Van Oorschot, 1998). De onzekerheid die gepaard gaat met de uitkomst van de aanvraag is eveneens een belangrijke transactiekost. Deze kost zal hoger zijn in een context waar sociale werkers een grote discretionaire ruimte hebben in de uiteindelijke toekenning van de steun (Van Mechelen & Janssens, 2017).

Naast het gebrek aan kennis speelt bovendien de angst voor het verliezen van (andere) voordelen of het moeten terugbetalen van foute toekenningen een rol. Het kan daarom zijn dat mensen in kwetsbare posities verkiezen om hun rechten niet op te eisen omdat dit hun situatie zou kunnen verergeren. Zo geven mensen die hun huursubsidie verloren (door de strenge kwaliteitscontroles die daar mee gepaard gaan) aan wantrouwig te staan tegenover het opnemen van sociale rechten (Decuypere & De Kerckhove, 2017).

Voorts duiden verschillende onderzoeken ook op de impact die sociale en psychologische kosten hebben op de beslissing van een individu om zijn of haar recht (niet) te laten gelden. Hierbij gaat het voornamelijk om de angst voor vernedering, afhankelijkheid en stigmatisering. Stigma komt voort uit een negatieve sociale houding ten opzichte van een bepaald individu, een bepaalde groep of instelling die doorgaans in verband worden gebracht met een negatief gewaardeerde eigenschap of kenmerk, zoals afhankelijkheid van hulp of een uitkering (Baumberg, 2016). Potentiële rechthebbenden kunnen weigeren een uitkering aan

te vragen omdat ze niet geassocieerd willen worden met de karakteristieken die er typisch aan verbonden zijn (zoals luiheid of onbekwaamheid) (Warin, 2014; Van Oorschot, 1998). Verschillende onderzoeken tonen echter aan dat het effect van stigma op non-take-upgedrag verwaarloosbaar is (Spicker, 2017; De Haan et al., 2009).

Naast deze baten en kosten hamert Van Oorschot (1991, 1998) op het belang van mogelijke netwerkeffecten, zijnde de impact van het sociaal netwerk van het individu op zijn of haar non-take-upgedrag (bv. hulp bij administratieve moeilijkheden of het veroordelen van uitkeringsafhankelijkheid). Ook de zogenaamde *'trigger events'*, zoals een sociaal ongeval (bv. ziek worden, verlies van werk, scheiding van een gezin) of het verlies van een bestaand recht (bv. schorsingen van sociale uitkeringen), geven het individuele besluitvormingsproces mee richting.

Beleidsniveau

Onder andere door het theoretische model van Kerr (1982), dat louter psychologisch is en volledig focust op het gedrag van de gerechtigde zelf, werd het maatschappelijke debat over de doelmatigheid van rechten lange tijd herleid tot een stereotiep beeld dat de oorzaken van ondoelmatigheid hoofdzakelijk toeschreef aan individuele onwetendheid of schaamte (Nicaise, 2016). Van Oorschot (1996) verruimde het onderzoekskader en pleitte het beleid en de uitvoerende diensten niet langer vrij van elke verantwoordelijkheid. Verschillende auteurs verkiezen daarom de term *'onderbescherming'*, *'niet-toegang'* en *'niet-dekking'* in plaats van *'non-take-up'* aangezien deze term –deels ten onrechte– insinueert dat de oorzaken enkel gezocht dienen te worden bij het individu zelf (Nicaise, 2016; Van Hootegem & De Boe, 2017).

De oorzaken voor NTU zijn dus evenzeer te zoeken in de architectuur van het systeem van sociale bescherming en in de uitvoeringspraktijken op het niveau van de (lokale) administratie (Nicaise, 2016). Wat betreft de rol van de systeemkenmerken van het beleid, moeten we vooreerst vaststellen dat NTU, contradictorisch genoeg, deels wordt veroorzaakt door procedures en criteria die (onder meer) tot doel hebben om sociale voordelen zo goed mogelijk op de meest behoeftigen te richten (Baker, 2010; Buysse et al., 2017; Van Oorschot, 1998). Hoe meer voorwaardelijk een recht is – inkomensgetoetste uitkeringen zijn haast per definitie erg voorwaardelijk – hoe groter de kans op NTU (Nicaise, 2016). Striktere –en dus complexere– toelatingscriteria verhogen namelijk de informatie- en proceskosten en de kans op stigma enerzijds en zorgen voor een moeilijkere administratie anderzijds. Beleidsmakers kunnen (tertiaire) NTU ook meer direct in de hand werken, door het formeel uitsluiten van individuen met bepaalde –veeleer kwetsbare– kenmerken (bv. daklozen en asielzoekers) (Van Mechelen & Janssens, 2017).

Naast de toelatingscriteria bepaalt het beleid daarenboven het niveau en de tijdsduur (alook de wachttijden) van de verschillende sociale tegemoetkomingen, wat eveneens een belangrijke invloed heeft op het individuele besluitvormingsproces (zie supra) (Hernanz et al., 2004; Mullainathan et al., 2012). Tot slot blijkt uit onderzoek dat de kans op niet-opname

groter is voor diensten in vergelijking met geldelijke sociale voordelen (Currie et al., 2001; Schanzenbach, 2009; Van Mechelen & Janssens, 2017).

Administratief niveau

Zoals hierboven werd verduidelijkt, refereert secundaire NTU naar een situatie waar niet-opname gelinkt is aan de werking van de administratie. Deze vorm van NTU komt voornamelijk voor wanneer het gaat om overheidssteun die niet-automatisch wordt toegekend en waar bijgevolg sociale werkers betrokken zijn in het aanvraagproces (Van Mechelen & Janssens, 2017). Zo kan administratief personeel de aanvraag van een rechthebbende onterecht afwijzen ten gevolge van een menselijke fout of door het nemen van beslissingen gebaseerd op vage programmarichtlijnen die derhalve open staan voor eigen interpretatie (discretionaire bevoegdheid) (Van Oorschot, 1994,1998). Sommigen zullen de richtlijnen dan ook strikter (bv. sneller sanctioneren bij schending werkberedheidsvoorwaarden) toepassen dan anderen, afhankelijk van hun persoonlijke kenmerken en visie (De Wilde en Marchal, 2018). Bovendien kan de administratie NTU in de hand werken door het onvoldoende aanbieden van informatie waardoor de potentiële begunstigden niet doorgestuurd worden naar de vereiste instanties. Dit kan onder meer te wijten zijn aan het feit dat de betrokken sociaal werker ervan overtuigd is dat de voorgestelde aanvraagprocedure toch te moeilijk zal zijn voor zijn of haar cliënt of dat de sociale werker er simpelweg niet toe komt omwille van tijdsgebrek (Van Mechelen & Janssens, 2017). Het verbaast bijgevolg ook niet dat Van Oorschot (1994) in een Nederlandse studie opmerkte dat de graad van NTU in een gemeente sterk en positief gecorreleerd is met de werklust met maatschappelijk werker. Bovendien toont onderzoek aan dat *take-up* van overheidssteun verhoogd kan worden door het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid van de aanvraagprocedure (bv. door het automatische toekennen van rechten (zie infra) of door het verminderen van de lange en vernederende wachtrijen, administratieve rompslomp en complexiteit van de aanvraagformulieren) waardoor zowel de informatie-, transactie- als sociale- en psychologische kosten beduidend verminderen (Bekker, 2014; Eurofound, 2015; Tempelman et al., 2011). Tot slot dienen de verschillende administraties beter op elkaar afgestemd te worden en informatie onderling te delen (Daigneault et al., 2012; Raeymaeckers & Dierckx, 2012; Steenssens et al., 2007).

6.3. Het basisinkomen als antwoord?

Inkomensgetoetste sociale tegemoetkomingen worden steeds belangrijker. Aan deze vormen van inkomensbescherming zijn echter verschillende cruciale nadelen verbonden. Niet enkel het feit dat de bodembescherming ontoereikend is om van te leven, maar ook de hoge niet-opname en administratieve complexiteit die ermee gepaard gaan ondergraven hun doel – zijnde de levensstandaard van mensen in zwakkere (inkomens)posities verbeteren.

Deze mazen in het sociale vangnet van de welvaartstaten doen de stemmen om het roer volledig om te gooien en te kiezen voor een basisinkomen, steeds luider klinken. Het basisinkomen, zo beweren de voorstanders ervan, kan een antwoord bieden op de veranderde socio-economische context –iets waar de huidige welvaartsinstrumenten niet in lijken te slagen.

Voorstanders zien het basisinkomen als het centrale ingrediënt voor een vrije, eerlijke en duurzame samenleving en beschouwen het als een belangrijke pijler van sociale bescherming. Het zou elk lid van de samenleving ten goede komen, omdat het voorziet in een stabiel inkomen in snel veranderende en onzekere arbeidsmarkten. Veel pleitbezorgers, waaronder Van Parijs en Vanderborght (2017), zijn er bovendien van overtuigd dat een universeel basisinkomen, in vergelijking met het spectrum aan inkomensgetoetste uitkeringen, gunstiger zou zijn voor de armen. Zoals behandeld in hoofdstuk 3 zouden een versterkte onderhandelingspositie en het wegvallen van financiële drempels de (financiële) positie van mensen die zich momenteel aan de onderkant van de inkomensdistributie bevinden, kunnen verbeteren (Gamel et al., 2006; Standing, 2008, Van Parijs & Vanderborght, 2017).

Een andere, en gezien het onderwerp van dit hoofdstuk zeer relevante, reden waarom een basisinkomen geacht wordt de situatie van financieel kwetsbare individuen te verbeteren heeft betrekking op de effectiviteit waarmee het de mensen aan de onderkant van de inkomensdistributie bereikt. Het universaliteitskenmerk van het basisinkomen maakt dat er niet gericht wordt op de laagste inkomens. In selectieve uitkeringsprogramma's dienen gerechtigden meestal zelf stappen te ondernemen willen ze de uitkering ontvangen. Een niet te onderschatte deel van de gerechtigden vangen echter ofwel de aanvraagprocedure simpelweg niet aan, of zichzelf of de bevoegde administraties slagen er niet in ze succesvol te beëindigen. Een basisinkomen dat automatisch uitgekeerd wordt aan alle (legale) burgers, daarentegen, zou stigmatisering van de behoeftigen vermijden, de administratieve rompslomp indijken en zou bijgevolg de opname van sociale rechten drastisch verhogen. Het wegvallen van de werkbereidheidseis doet bovendien de nood aan complexe toelatingsvoorwaarden, het bijhorende opdringerige onderzoek en strenge sanctionering verdwijnen (e.g. Friedman & Friedman, 1980; Atkinson 2015; Standing, 1999; Van Parijs, 2004; Van Parijs & Vanderborght, 2017). Dit zou eveneens de administratieve kosten immens kunnen verlagen.

Samengevat lijkt het basisinkomen prima facie een oplossing te bieden voor zowel het probleem van NTU als dat van de administratieve complexiteit. In het vervolg van dit hoofdstuk bestuderen we in hoeverre dit empirisch standhoudt in de literatuur.

6.4. Naar de realiteit: universeel versus selectief

De overheid speelt een centrale rol in het bestrijden van armoede, zowel door middel van directe inkomenstransfers als door het aanbieden van diensten. De mate waarin deze sociale uitgaven gericht moeten zijn op maatschappelijk zwakkeren, is een beleidskwestie die al jarenlang druk bediscussieerd wordt in zowel academisch onderzoek als in politieke kringen. Het traditionele economische perspectief gaat uit van een hogere armoedereductie door gerichte steun aangezien deze terechtkomt bij diegenen die het echt nodig hebben (de 'behoefstigden') (Akerloff, 1974; OECD, 2011; Spicker, 2016; World Bank, 2004). Ook sociaaleconomische onderzoekers, waaronder Kenworthy (2011) en Marx et al. (2013, 2016), stellen de wijdverspreide 'paradox van de herverdeling' (Korpi en Palme, 1998) waarbij een universeel beleid verondersteld wordt een sterkere herverdelende impact te hebben, in vraag (zie hoofdstuk 7).

Er zijn aan selectiviteit echter belangrijke nadelen verbonden die de levensstandaard van armen kunnen bedreigen. Zo veronderstelt, zoals hierboven beschreven, selectiviteit een zware administratie, bestendigt het de kloof tussen 'arm' en 'rijk' waardoor het ontvangen van een uitkering stigmatiserend kan werken, kampt het –mede door deze vorige mechanismen– met het probleem van *non-take-up*, creëert het armoede- of werkloosheidsvallen en kijkt het aan tegen een beperkt democratisch draagvlak. Daar waar deze laatste twee risico's al behandeld worden in de andere delen van dit rapport, focust dit hoofdstuk op de overige nadelen van selectiviteit. Zoals al besproken hangt de mate waarin sociale voordelen de positie van zwakkeren kunnen verbeteren sterk samen met het bereik ervan. Wanneer we trachten te achterhalen of een basisinkomen een verbetering zou betekenen voor de inkomenspositie van armen, is het bijgevolg belangrijk om het bereik (1), alsook de bijhorende administratieve complexiteit (2), van universele (basisinkomen-achtige) maatregelen te vergelijken met die van selectieve maatregelen.

6.4.1. Bereiken van lage inkomens

Een belangrijk argument dat in het voordeel van een basisinkomen pleit, is dat het de problematiek van *non-take-up*, en de bijhorende nadelen zoals hierboven besproken, de kiem in smoort. Wetenschappers zijn het er over eens dat universele programma's een veel hogere opname rapporteren dan selectieve beleidsinstrumenten (Baker, 2010; Danson et al., 2012; Deacon & Bradshaw, 1983; Nicaise, 2016; Van Oorschot, 2002; Van Oorschot & Kolkhuis, 1989; Holford, 2015; Van Mechelen & Janssens, 2017). Bovendien geldt: hoe kleiner de doelgroep, en dus hoe selectiever de beleidsmaatregel, hoe hoger de niet-opname ervan (Van Mechelen & Janssens, 2017). Vanzelfsprekend zal een basisinkomen bijgevolg een hogere – bijna volledige– *take-up* kennen dan de (inkomensgetoetste) uitkeringen die erdoor vervangen worden.

Ook al klinkt dit zeer aannemelijk, we dienen toch te benadrukken dat we er niet in geslaagd zijn om veel empirisch materiaal te verzamelen betreffende de *take-up* cijfers van niet-

inkomensgetoetste (universele of conditionele) tegemoetkomingen. Onderzoekers focussen zich voornamelijk op het ramen van de niet-opname in sociale bijstandssystemen (Bouckaert & Schokkaert, 2011, Riphon, 2001; Amétépé & Hartmann-Hirsch, 2010; Bargain, Immervoll & Viitamäki, 2010; Bird, Kayser, Frick & Wagner, 1999; Bruckmeier & Wiemers, 2011; Frick & Groh-Samberg, 2007; Fuchs, 2007; Kayser & Frick, 2000; Matsaganis, Levy & Flevotomou, 2010) en sociale huisvestingstoelagen (Blundell, Fry & Walker, 1988; Dorett & Heady, 1991; Hansen & Hultin, 1997). Wetenschappers vinden voor verschillende West-Europese landen een non-take-up graad van bijstandsregelingen (voor mensen op actieve leeftijd) en huisvestingstoelagen van 50 procent en meer (Amétépé, 2012; Bargain et al., 2010; Bouckaert & Schokkaert, 2011; Bruckmeier & Wiemers, 2011; Domingo & Pucci, 2014; Eurofound, 2014; Fuchs, 2007; Hernanz et al., 2004; Matsaganis, Paulus & Sutherland; 2008). Landen die sterk steunen op selectieve inkomensbescherming, zoals het Verenigde Koninkrijk, worden bovendien gekenmerkt door een hogere mate van NTU, tot wel 80 procent (Bouckaert & Schokkaert, 2011; Fuchs, 2009; Hills; 2014). Ook Nicaise (2016) suggereert een verband tussen de omvang van het probleem van niet-opname en de principes waarop een welvaartsstaat is gegrondvest. Finn & Goodship (2014) concluderen in hun overzichtstrapport, waarbij ze de NTU trends in West-Europa in kaart trachten te brengen, dat voornamelijk de niet-opname van middengetoetste minimum inkomensbescherming een probleem is waar alle landen mee lijken te kampen –zelfs Scandinavische landen die gekenmerkt worden door zeer genereuze sociale uitkeringsprogramma's.

Meer specifiek simuleerden Bouckaert en Schockaert (2011) de opname van het Belgische leefloon aan de hand van enquêtedata. De auteurs schatten dat tussen de 57 en 76 procent, met een referentiewaarde van 65 procent³⁸, ondervraagden het leefloon niet opnamen maar er feitelijk wel recht op zouden hebben. Bouckaert en Schockaert (2011) benadrukken dat dit een erg hoog percentage is dat evenwel in lijn ligt met eerdere schattingen voor o.a. Nederland. Ook Nicaise (2016) betoogt dat het aantal potentieel gerechtigden dat geen leefloon ontvangt, waarschijnlijk meer dan het dubbele van het aantal mensen bedraagt dat er effectief gebruik van maakt. Bovendien trekt het probleem, zo stelt de auteur, zich verder uit dan België alleen. Een evaluatie van de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) raamde het niet-gebruik van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) op (maximum) 79 procent. Aangezien niet alle inkomstenbronnen van ouderen, zoals opbrengsten uit vermogen, in rekening werden gebracht erkent de commissie dat dit cijfer een overschatting is van de werkelijke NTU graad van het IGO. Van Hootegem en De Boe (2017) geven in hun artikel een indicatie voor de omvang van de non-take-up problematiek, toegepast op vijf inkomensafhankelijke regelingen³⁹. De auteurs concluderen dat voor elk van de regelingen de

³⁸ Deze cijfers dienen echter met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden omwille van het kleine aantal observaties en de onvolledige en, op sommige punten onbetrouwbare, data. De auteurs beschouwen de resultaten eerder als een indicatie voor mogelijke problemen rond gebruik en niet-gebruik, dan wel als een exacte raming van de omvang ervan.

³⁹ Sociaal tarief voor gas en elektriciteit, voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen, huurpremie, minimumlevering gas en de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg.

niet-opname omvangrijk is, en benadrukken dat meer onderzoek rond de problematiek noodzakelijk is⁴⁰.

Van Oorschot (1991, 1998) was een van de eerste auteurs die een overzicht trachtte te krijgen van cijfermateriaal rond NTU in West-Europese landen⁴¹ -en in het bijzonder voor Nederland. De auteur ijverde dat de niet-opname van gerichte steun een precaire beleidsaangelegenheid diende te worden en bracht de verontrustend hoge non-take-up van inkomensgetoetste bijstandsregelingen al vroeg onder de aandacht. Het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau verrichtte onderzoek naar het niet-gebruik van een vijftal inkomensafhankelijke regelingen. Zoals hierboven al besproken varieerden deze van 27 tot 68 procent (Wildeboer Schut & Hoff, 2007). Verder vinden Tempelman en Houkes-Hommes (2016) dat de zorgtoelage niet wordt opgenomen door 17 procent van de gerechtigden. Ook de andere cijfers die in sectie 6.2.2. voor zowel België als Nederland hoge NTU aangaven, onderstrepen dat het voornamelijk een probleem is dat voorkomt bij inkomensgetoetste tegemoetkomingen.

Het Britse departement van werk en pensioenen is een van de weinige nationale overheidsdiensten uitgerust met een statistische afdeling die op regelmatige basis NTU cijfers publiceert. Wat betreft inkomensgerelateerde uitkeringen, zijn er grote verschillen in niet-opname tussen de verschillende uitkeringsprogramma's. Daar waar de heffingskorting voor kinderen, de huisvestingstoelage en de werk- en steuntoelage in 2015 een opname van bijna 80 procent rapporteerden, betrof dit voor de toelage voor werkzoekenden (tijdens het werd omgevormd naar een universeel systeem), de pensioenuitkering en de heffingskorting voor werkenden, slechts rond het 60 procent (Department for work and pensions, 2017). Families met kinderen zouden, net zoals alleenstaande ouders en lage inkomensgezinnen, vaker de heffingskorting voor kinderen en werkenden opnemen (HM Revenue and Customs, 2017).

Het weinige cijfermateriaal dat voorhanden is voor universele systemen geeft inderdaad aan dat deze door relatief meer mensen opgenomen worden. De Belgische universele kinderbijslag, waar iedereen met kinderen recht op heeft, kent een bijna volledige *take-up* (FAMIFED, 2017). Het is echter niet mogelijk na te gaan waar in de inkomensdistributie de - zeer beperkte- groep van niet gebruikers zich bevinden. De Britse kinderbijslag had een opnamegraad van 96 procent in 2012, en 94 procent in 2015⁴² (HM Revenue and Customs, 2017). Currie (2004), benadrukt evenwel dat niet-opname ook een probleem kan zijn bij niet-

⁴⁰ In België is het onderzoeksproject "TAKE" in 2016 van start gegaan dat de non-take-up van federale overheidsvoorzieningen in kaart brengt. Voor meer info zie <https://takeproject.wordpress.com/>

⁴¹ We verwijzen dan ook naar Van Oorschot's studies en rapporten voor een uitgebreid overzicht van cijfermateriaal rond non-take-up. Verder verwijzen we ook naar de overzichtsrapporten van Currie (2004), Finn & Goodship (2014) en Eurofound (2015) voor een meer recente kijk op non-take-up studiemateriaal.

⁴² Tot 2012 betrof dit een volledig universeel systeem, vanaf 2012 betalen heel hoge inkomens een extra belasting die kan gaan tot 100 procent van het eigenlijke bedrag van de kinderbijslag. Dit verklaart waarschijnlijk de daling in *take-up* tussen 2012 en 2015.

inkomensgetoetste voordelen. Zij toont voor vier grote sociale zekerheidsprogramma's aan dat er grote variatie is in *take-up* (van 70 procent tot 95 procent).

We slaagden er echter niet in om empirische studies te vinden die aantonen waar in de inkomensdistributie de niet-opnemers van universele voordelen zich bevinden. Toch tonen sommige studies –die zich voornamelijk focussen op diensten i.p.v. uitkeringen- aan dat *take-up* van diensten toeneemt bij lage inkomensgezinnen wanneer gezinnen uit hogere inkomensgroepen deze ook ontvangen (Holford, 2015; Ghislandi et al. 2012, King et al, 2009). Dit kan deels te wijten zijn aan het feit dat een bredere doelgroep ook een verbetering van de kwaliteit van de aangeboden dienst met zich zal meebrengen, wat de opname ervan beïnvloedt (Moreno-Serra & Smith, 2012). Anderzijds geeft deze vaststelling aan dat het breder toegankelijk maken van diensten, maar ook uitkeringen, een toename in opname zal betekenen –ook voor de mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling (Notten & Gassman, 2008).

Zoals al in sectie 6.2.3. besproken, impliceert een hoge niet-opname van selectieve voordelen een (sterk) verminderde effectiviteit ervan (Buysse et al., 2017; Currie, 2004; Eurofound, 2015; Hernanz et al. , 2004; Van Oorschot, 1998). Dit is vooral voor bijstandsregelingen, die als laatste vangnet dienen, zorgwekkend. Aangezien onderzoek aantoont dat, ondanks dat *take-up* stijgt met inkomen, de meest kwetsbaren in de samenleving niet de hoogste kans hebben om de steun waar ze recht op hebben effectief te ontvangen, moet de armoede reducerende capaciteit van de inkomensgetoetste regelingen sterk in vraag worden gesteld (De Boe et al., 2017; Finn & Goodship, 2014; Gugushvili & Hirsch, 2014; Matsaganis et al., 2008; Reeder, 1985; Templeman en Houkes-Hommes, 2016). Zoals hierboven gesteld bewezen verschillende studies dat non-*take-up* een belangrijke verklarende factor is voor de armoedepositie van mensen (Berghman & Muffels, 1988; Fuchs, 2009; Hernanz et al., 2004). Nicaise (2016) en Finn en Goodship (2014) redeneren daarom dat ineffectiviteit van rechten kan voorkomen worden door de rechten zo universeel mogelijk toe te kennen – een redenering die voor voorstanders van het basisinkomen als muziek in de oren klinkt.

Wanneer we trachten te achterhalen waarom de opname van gerichte, vaak inkomensgetoetste, uitkeringen en diensten lager ligt dan die van een universele variant, grijpen we terug naar de oorzaken van non-*take-up* zoals besproken in sectie 6.2.5. Zowel informatiekosten, transactiekosten als psychologische kosten zijn allen een stuk hoger voor uitkeringen met gedetailleerde toelatingsvoorwaarden die de gerechtigden als 'behoefte' bestempelen (Baker, 2010, Buysse et al., 2017; Nicaise, 2016; Van Oorschot, 1998). Op het cliëntniveau verhoogt de complexiteit waarmee selectieve, inkomensgetoetste regelingen gepaard gaan, de kans op een verkeerd inzicht in de toelatingscriteria, het maakt het aanvragen en de administratieve procedures onduidelijk en stelt de cliënt bijgevolg voor problemen in het vinden van de nodige informatie. Naast de te complexe aanvraagprocedures zorgen bijvoorbeeld ook de hoge taalbarrières en beperkte toegang tot het internet voor hoge informatiekosten. Zelfs wanneer men er in slaagt alle nodige

informatie rond de aanvraagprocedure te verzamelen, zorgen onmogelijke openingsuren (bv. voor mensen die in nachtshiften werken, geen kinderopvang hebben etc.), mobiliteitsproblemen, lange wachttijden, moeilijke invulformulieren enz. en de onzekerheid die gepaard gaat met de uitkomst van de aanvraag (discretionaire bevoegdheid van administratief personeel) ervoor dat de aanvraag alsnog niet succesvol afgerond wordt (Eurofound, 2015; Van Oorschot, 1994,1998,2000; Van Mechelen & Janssens, 2017). Het selectiviteitsbeginsel deelt bovendien de samenleving op in de hulpbehoevenden en diegenen die deze bijzondere hulp van de staat niet nodig hebben. Inkomensafhankelijke regelingen zijn gewoonlijk bedoeld voor de gestigmatiseerde groep van ‘armen’. Dit stigmatiseringseffect, die de stempel als ‘behoefstig’ met zich meebrengt, kan het opnemen van inkomensgerichte uitkeringen verminderen (Danson et al., 2012; Gugushvili & Hirsch, 2014; Mkadawire, 2005; Van Oorschot, 1998, 2000; Warin, 2014). Cantillon en Buysse (2016) besluiten dat de mate waarin verticale herverdelingsmechanismen –van hoge naar lage inkomens- voor armoedereductie zorgen, sterk afhangt van de gebruikte technieken van selectiviteit: hoe complexer en stigmatiserender de administratieve wegen om rechten te openen, hoe geringer de effectieve opname ervan.

Complexe toelatingscriteria -eigen aan selectieve inkomensgetoetste voordelen- en de administratieve rompslomp die ermee gepaard gaat, brengt niet enkel moeilijkheden en onzekerheid mee voor de behoeftigen, in de vorm van hogere informatie- en proceskosten en stigma, maar ook voor de administratie. De vaak vage toelatingscriteria en de ruime discretionaire bevoegdheid van personeel zorgen voor fouten en onrechtmatigheden bij het toekennen van sociale voordelen (Finn & Goodship, 2014; Kleven & Kopczuk, 2011; Van Mechelen & Janssens, 2017; Van Oorschot, 1994,1998). Bovendien kunnen de situatie en inkomens van individuen en huishoudens op korte termijn fluctueren, waardoor frequente administratieve controles en aanpassingen noodzakelijk zijn (Finn & Goodship, 2014).

Tot slot zorgen selectieve overheidsprogramma’s ook voor moeilijkheden op het beleidsniveau. Selectiviteit veronderstelt dat het beleid bepaalt wie gerechtigd is voor een bepaalde tegemoetkoming en wie niet. Het selectieproces werkt enerzijds tertiaire NTU in de hand omdat er bepaalde groepen, die het misschien wel nodig hebben, worden uitgesloten van overheidshulp en resulteert anderzijds in vage en complexe toelatingscriteria die de kans op primaire en secundaire NTU verhogen (Spicker, 2017). Een automatische toekenning van rechten, een techniek die voor selectieve beleidsinstrumenten echter nog niet op punt staat (zie infra), wordt in de literatuur aangehaald als voornaamste oplossing voor het niet-gebruik ervan (Bekker, 2014; Eurofound, 2015; Tempelman et al., 2011).

Voor universele uitkeringen liggen de informatie- en transactiekosten veel lager. Informatie rond deze uitkeringen is ruimer verspreid omwille van de brede doelgroep. Het feit dat iedereen gerechtigd is zorgt eveneens voor een hogere beschikbaarheid van informatie bij naasten. Dit dringt bovendien potentiële stigma en schaamtegevoelens terug. Zo vond Holford (2012) dat de opname van gesubsidieerde schoolmaaltijden in Schotland steeg bij

lage inkomensgezinnen wanneer deze ook aan welgestelde gezinnen werden aangebonden. Gugushvili en Hirsch (2014) wijzen op het beursysteem dat tot 1980 in het VK aan elke student een bedrag uitreikte dat verminderd werd naargelang het huishoudinkomen hoger lag. Het beursbedrag kende een bijna universele opname. Echter zijn de empirische bewijzen met betrekking tot het effect van stigma op de deelname aan overheidsprogramma's eerder verdeeld. Daar waar Aizer en Currie (2004), Kayser en Frick (2000) en Riphahn (2001) de negatieve correlatie tussen stigma en take-up bevestigen, vinden Van Oorschot (1994) en Wildeboer Schut en Hoff (2007) hier veel minder empirisch bewijs voor. Bovendien gaat stigmatisering niet enkel samen met het feit dat iemand afhankelijk is van (selectieve) overheidshulp maar ook met o.a. werkloos zijn of het leven in een bepaalde –achtergestelde- buurt (Garthwaite, 2015). Hierdoor kunnen we besluiten dat het voordeel van een basisinkomen voornamelijk afhankelijk is van de mate waarin informatie- en proceskosten kunnen verminderd worden, en zal de afname van stigmatisering minder een rol spelen.

Wat betreft de transactiekosten doen overheden er alles aan om deze, zeker voor universele voordelen, te beperken en de aanvraagprocedures zo eenvoudig mogelijk te houden. Dit is minder het geval voor conditionele uitkeringen die berusten op eerdere bijdragebetalingen. Daar waar pensioenen in België - gezien hun complexiteit – relatief gemakkelijk opgeëist kunnen worden, is dit is veel minder het geval voor werkloosheids- of invaliditeitsuitkeringen waar voorwaarden als 'graad van invaliditeit' en 'onvrijwillige werkloosheid' een belemmering vormen voor een meer automatische toekenning.

Bovendien, zo benadrukken De Wisperlaere en Stirton (2012), moet men de voorspelling dat een universeel basisinkomen alle lage inkomensgezinnen zal bereiken, met de nodige nuchterheid benaderen. De auteurs wijzen op de obstakels waar een basisinkomen mee kampt en dewelke een volledige *take-up* ervan kunnen belemmeren. De bevolkingsregisters die vandaag als basis worden gebruikt om de huidige uitkeringen uit te betalen, zullen ook voor de distributie van het basisinkomen belangrijk zijn. Deze sluiten echter sommige zeer kwetsbare en moeilijk te bereiken sociale doelgroepen uit (bv. daklozen en vluchtelingen). Het basisinkomen zal het probleem van tertiaire NTU bijgevolg niet volledig kunnen oplossen. Deze vaststelling doet De Wisperlaere en Stirton (2012) besluiten dat ook met een universeel basisinkomen de meest kwetsbaren in de samenleving door de mazen van het net zullen vallen. Een tweede punt waar de auteurs aandacht op willen vestigen is dat er een verschil bestaat tussen nominale en substantiële universaliteit. Een basisinkomen is nominaal universeel wanneer het geen enkele toelatingsvoorwaarde oplegt waardoor elke burger er in principe recht op heeft. Echter, een basisinkomen is pas substantieel universeel wanneer het verzekert dat iedereen, en in het bijzonder de meest kwetsbare en achtergestelde burgers, de uitkering effectief ontvangt. Dit vraagt uiteraard een veel grotere administratieve inspanning dan enkel het wegnemen van toelatingsbarrières (De Wisperlaere en Stirton, 2011).

In wat volgt bespreken in welke mate een universeel basisinkomen een antwoord kan bieden op de administratieve complexiteit. We doen dit door te vergelijken in hoeverre de

administratieve rompslomp voor de administratie, alsook de –daarmee samengaande-informatie- en transactiekosten voor het individu, makkelijk kan beperkt worden voor universele en inkomensgetoetste regelingen.

6.4.2. Het terugdringen van administratieve complexiteit

Een van de voornaamste troeven van het basisinkomen betreft diens administratieve eenvoud en efficiëntie (Offe, 2008; Standing, 1999; Van Parijs, 2004). In plaats van aanslepende en soms bemoeizuchtige aanvraagprocedures, zou iedere burger elke maand automatisch een vast bedrag op zijn of haar rekening zien verschijnen. Naast allerhande technieken om potentiële begunstigen zo goed mogelijk te informeren over de verschillende vormen van steun waar zij mogelijk aanspraak op zouden kunnen maken en initiatieven om aanvraagprocedures te vereenvoudigen, wordt automatische toekenning vaak aangehaald als dé oplossing voor de hoge transactie- en informatiekosten (De Haan et al., 2009; Eurofound, 2015; Finn & Goodship, 2014; Hernanz et al., 2004; Steenssens, 2015; Tempelman et al., 2011; Van Hootegem & De Boe, 2017; Van Mechelen & Janssens, 2017; Van Mechelen & Van Der Heyden, 2017; Van Oorschot, 2000). Het basisinkomen wordt bijgevolg verondersteld het (primaire) *non-take-up* probleem te verminderen of zelfs te elimineren.

Ook voor de administratie zou de invoering van een basisinkomen dat alle andere uitkeringen vervangt, verschillende voordelen opleveren. Het uitbetalen van een universeel, individueel en forfaitaire uitkering zou veel eenvoudiger te administreren zijn, wat eveneens kostenbesparend zou werken, in vergelijking met de inkomensgetoetste selectieve uitkeringen die een zware en dure administratie vergen (Cantillon & Buysse, 2016; de Walle, 1999; Van Parijs & Vanderborght, 2017). Dit zou het probleem van (secundaire) *non-take-up* kunnen minimaliseren. Exacte cijfers hieromtrent zijn moeilijk te vinden, aangezien administraties hun vaste kosten niet uitsplitsen naar uitkeringstype. Een studie uit 1980(!), geciteerd door Van de Walle (1999), toont echter aan dat de vaste administratieve kosten voor selectieve programma's in de VS ongeveer 12% bedragen van het totale programmafonds, terwijl dit voor universele tegemoetkomingen ongeveer 2.5% bedraagt. Een tweede studie geciteerd door Van de Walle (1999) stelt dat de administratieve kost van selectieve uitkeringen afhangen van het uitkeringsmechanisme maar dat deze kunnen variëren van 6 tot 9 %. Cijfers over de administratiekosten van de sociale beschermingsuitgaven voor 2014 die verzameld werden door Eurostat⁴³ tonen dat deze kosten over het algemeen minder dan 5% van de totale sociale uitgaven bepalen. Uitgedrukt in % van het BBP bedragen de werkingskosten van de sociale bescherming 0,93% (of 3,7 miljard) in België en 1,7% (of 11,2 miljard) in Nederland. Het verschil tussen België en Nederland toont dat er zeker nog winsten te boeken zijn op het vlak van werkingskosten (maar die hangen uiteraard ook samen met de mate van selectiviteit binnen de sociale

⁴³ <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/essobs-2015-nl.pdf>

bescherming), maar ook dat zelfs een totale eliminatie van deze kosten onvoldoende zal zijn als bijkomende financieringsbasis voor het basisinkomen (zie hoofdstuk 8). We mogen hierbij niet vergeten dat ook de werkingskosten voor gezondheidszorg mee worden verrekend in deze cijfers.

Zoals hierboven al aangehaald stellen De Wispelaere en Stirton (2012) de administratieve doeltreffendheid van het basisinkomen in vraag. Ze wijzen op verschillende administratieve uitdagingen die een basisinkomen met zich zou meebrengen waardoor de administratiekosten nooit volledig geëlimineerd kunnen worden. De auteurs illustreren dit door drie knelpunten betreffende de praktische implementatie op te sommen. Vooreerst zal, zoals boven besproken, het opmaken –en actueel houden– van een bevolkingsregister met alle gerechtigden belangrijk zijn voor het verzekeren van volledige *take-up*. Ook is het van belang dat de staat toegankelijke betalingskanalen voorziet die alle gerechtigden kunnen bereiken⁴⁴. Tot slot benadrukken de auteurs dat daar waar er bij inkomensgerelateerde uitkeringen een heus controlesysteem ontwikkeld is dat –consequent– nagaat of iedereen die een uitkering ontvangt hier ook effectief recht op heeft (is er voldaan aan toelatings- en activeringsvoorwaarden), dit bij een automatisch basisinkomen zou wegvallen. Er moet dus een vergelijkbaar mechanisme ontwikkeld worden om de administratieve opvolging van het basisinkomen te bewerkstelligen. De Wispelaere en Stirton (2012) onderstrepen dat deze uitdagingen niet eenvoudig te overwinnen zullen zijn (bv. wat met gerechtigden zonder bankrekening, mogelijke publieke tegenstand voor een nationaal bevolkingsregister, wat met mensen die onterecht geen uitkering ontvangen, etc.). Het is dan ook opmerkelijk te moeten vaststellen dat net voor diegenen die extra steun nodig hebben, en menen te krijgen onder een basisinkomen (zie o.a. Van Parijs, 1992, 1995, 2004), het bijzonder moeilijk zal zijn om te garanderen dat zij –ook hier– niet in de steek worden gelaten door de welvaartstaat. Het zal als dusdanig een behoorlijke administratieve inspanning vragen om te verzekeren dat alle burgers, en in het bijzonder alle kwetsbare en minderbedeelde gerechtigden, het basisinkomen effectief ontvangen (wat de auteurs ‘substantiële universaliteit’ noemen).

Voorstanders van het basisinkomen mogen niet blind zijn voor deze administratieve uitdagingen en dienen te beseffen dat een basisinkomen niet volledig vrij is van administratieve rompslomp. Niettemin zal een basisinkomen het in termen van administratieve kosten en efficiëntie altijd beter doen dan de selectieve beleidsvarianten. Dit is zeker zo voor inkomensgetoetste programma’s die een tijdrovende en complexe aanvraagprocedure vergen voor de potentieel gerechtigde en een intensief en slopend onderzoek vragen van de sociale werker.

We kunnen ons echter afvragen, gezien de enorme technologische vooruitgang, of een automatische toekenning ook voor selectieve uitkeringen mogelijk is. Ligt met andere

⁴⁴ Sommige gerechtigden hebben bijvoorbeeld geen aansluiting bij een bank en zouden de uitkering bijgevolg niet elektronisch kunnen ontvangen. Anderen hebben dan weer geen toegang tot een bankautomaat (bv. in landelijke gebieden) en zouden daardoor geen toegang hebben tot eventuele cash uitkeringen.

woorden een volledige *take-up*, omwille van wegvallende informatie- en transactiekosten voor de gerechtigde alsook de verminderde administratieve rompslomp voor de administratie, ook voor selectieve programma's binnen bereik? Er zijn alvast hoopvolle indicaties. De statistische capaciteiten en infrastructuur van databanken zijn de voorbije jaren enorm sterk ontwikkeld in de moderne natiestaten. Overheden en administraties zijn in sneltempo aan het bestuderen hoe deze innovaties een meer automatische toekenning van rechten mogelijk kan maken.

Buysse et al. (2017) maken een onderscheid tussen verschillende vormen van 'automatische rechtentoekening'. In de meest pure vorm gaat het om het automatisch openen van een recht (AOR). Hierbij onderzoekt de administratie, zonder voorafgaande vraag en zonder dat er van de rechthebbende enige actie wordt verwacht, of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een bepaald recht en kent ze dit recht toe wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan. In het geval van een basisinkomen zou dit betekenen dat de administratie nagaat of iemand rechthebbende is (bv. door de leeftijd te controleren), en vervolgens het bedrag automatisch uitkeert op gegeven tijdstippen voor zolang de persoon gerechtigd blijft (voor het basisinkomen: tot men sterft). Voor andere uitkeringsvormen is deze procedure gedetailleerder en bijgevolg complexer.

Daar waar AOR de meest directe en verregaande vorm van automatische rechtentoekening betreft, eist een tweede vorm een actievere rol van de begunstigde. De overheidsdiensten maken hierbij het opnemen van rechten wel een stuk eenvoudiger, aangezien ze potentieel rechthebbenden informeren en stimuleren een aanvraag in te dienen. Ook kan het zijn dat niet de opening van het recht automatisch verloopt, maar wel de verdere actualisering ervan. Dit houdt in dat zodra een persoon is gekend door de bevoegde administratie, automatisch wordt onderzocht of zich wijzigingen in de situatie voordoen die een impact hebben op het toegewezen recht (Buysse et al., 2017). Dit is ook een van de mogelijkheden besproken in De Wispelaere & Stirton (2012): wanneer er geen toegang is tot betrouwbare bevolkingsregisters kan de overheid opteren om begunstigten zichzelf te laten registreren vanaf 18 jaar, waarna het basisinkomen automatisch wordt uitgekeerd. Het Belgische systeem van de universele kinderbijslag is op die manier georganiseerd: ouders registreren zich voor het ontvangen van kinderbijslag bij de geboorte van hun eerste kind waarna de administratie de kinderbijslag maandelijks blijft uitkeren en verhoogt bij een eventuele uitbereiding van het gezin. Dit resulteert, zoals al aangegeven, in een bijna volledige *take-up* van de kinderbijslag (FAMIFED, 2017). Tot slot kan de administratie de opname van rechten verhogen door de aanvraagprocedure eenvoudiger te laten verlopen. Zo kan vermeden worden dat burgers informatie die al voorhanden is bij de overheid, telkens opnieuw moeten aanleveren wat de procedurekosten voor zowel burger als administratie sterk kan verminderen (Buysse et al., 2017).

De automatisering van rechten zorgt er dus, naargelang de gradatie, voor dat administraties de informatie die al ter beschikking is benutten om potentiële rechthebbenden te

identificeren, voordelen automatisch toe te kennen of te actualiseren. Daar waar uitkeringsgerechtigden momenteel vaak nog zelf de nodige informatie dienen te verstrekken aan de administratie om het dossier te kunnen openen om zijn of haar rechten te kunnen laten gelden, zijn verschillende overheden aan het evolueren in de richting van meer automatische toekenningen- zelfs in de meest pure vorm.

Voor sommige sociale voordelen, zoals de universele kinderbijslag, bestaat er in verschillende landen al een automatische rechtentoekenning of administratieve vereenvoudiging (Van Lancker & Van Mechelen, 2015; Lefevre et al. forthcoming). Zo wordt de kinderbijslag in België, na aanvraag voor het eerste kind, automatisch toegekend en geactualiseerd. Bovendien wordt de jaarlijkse bijslag of schoolpremie automatisch toegevoegd aan de kinderbijslag van de maand juli. Daarnaast zijn er eveneens voorbeelden van uitkeringen die zich specifiek richten op kwetsbare categorieën van mensen, waarbij hoogstwaarschijnlijk een middelentoets aan te pas komt, die automatisch toegekend worden door het linken van verschillende databanken. In België betreft het hierbij meestal relatief kleine tegemoetkomingen zoals de verhoogde kinderbijslag voor alleenstaande ouders met een vervangingsinkomen. Wanneer beide ouders overlijden, wordt bovendien de gewone kinderbijslag automatisch vervangen door de verhoogde wezenbijslag. Voorts wordt een ouder die langdurig werkloos, gepensioneerd, langdurig ziek of arbeidsongeschikt is, door het kinderbijslagfonds zelf gecontacteerd om te achterhalen of de betrokken ouder recht heeft op een sociale toeslag.

Een ander voorbeeld zijn de zogenaamde ‘afgeleide rechten’, waarbij de opening van één recht (zoals het leefloon) automatisch resulteert in de opening van een ander recht (zoals de verhoogde tegemoetkoming). Ook rechthebbenden die een tegemoetkoming ontvangen van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, de Federale Pensioendienst of het OCMW hebben automatisch recht op een sociaal tarief voor gas en elektriciteit. Deze automatische opening van afgeleide rechten is mogelijk gemaakt door het opzetten van een buffer databank die gevoed wordt door authentieke bronnen verzameld door de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) in België. Deze heeft als expliciete doelstelling om alle sociaal verzekerden de aanvullende rechten te laten genieten waarop zij recht hebben, rekening houdend met hun reëel sociale situatie, en hen daarbij zo veel mogelijk administratieve formaliteiten te besparen (Buysse et al., 2017; Lefevre et al. forthcoming). In Nederland worden burgers vijf maanden voor ze de pensioengerechtigde leeftijd bereiken per brief uitgenodigd om een online aanvraag in te dienen voor het basispensioen. In het online portaal kunnen rechthebbende checken of alle administratieve informatie correct is en kunnen ze –indien ze in het buitenland hebben gewoond– de nodige papieren inleveren die bewijzen dat ze recht hebben op het pensioen⁴⁵.

⁴⁵ In Nederland ontvangt men een volwaardig basispensioen (wel afhankelijk van gezinssituatie) wanneer men de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en men minstens vijftig jaar in Nederland heeft gewoond.

Voorbeelden waarbij een automatische toekenning niet gebaseerd is op een expliciete aanvraag (mogelijks getriggerd door kennisgeving van de administratie) of op een alternatieve uitkering zijn echter zeldzaam. Het blijkt voor administraties erg moeilijk te zijn om een volledig automatische rechtentoekening te bewerkstelligen. Zelfs voor uitkeringen waar de toelatingscriteria minder complex zijn, zoals bij universele of categorale uitkeringen⁴⁶, is bijkomende –gedetailleerde en actuele– informatie nodig waar de overheid (nog?) niet over beschikt. Men denke aan vorige verblijfplaats of arbeidsmarktstatus van een (jongere) partner. We kunnen er van uit gaan dat deze problemen nog zwaarder zullen doorwegen wanneer het gaat om sociale voordelen met nog gedetailleerdere en strikte toegangscriteria waarbij ook inkomen en vermogen in rekening dienen te worden genomen⁴⁷. Een Belgisch experiment waarbij potentiële rechthebbenden voor een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg door de administratie worden benaderd met de nodige informatie en een uitnodiging om een aanvraag in te dienen, toont bijvoorbeeld aan dat het aantal effectieve aanvragers lager ligt dan het aantal gecontacteerde mensen. Deze bevinding, zo stellen de auteurs, illustreert dat de inkomensgerelateerde informatie die in handen is van de overheid mogelijks niet accuraat is (Van Gestel et al., 2017). Vinck et al. (2015) moeten eveneens vaststellen dat er geen inkomensconcept bestaat dat administratief beschikbaar is en een automatische toekenning van de middenengetoetste kinderbijslag zou kunnen mogelijk maken. Er zijn dus duidelijk verschillende moeilijkheden met het automatisch testen van het inkomen van mensen in financieel kwetsbare posities, grotendeels te wijten aan het feit dat het inkomen van deze doelgroep sterk fluctueert (Hills, 2014). Bovendien is het voor administraties zeer moeilijk om netto-inkomsten –tijdig– te verzamelen, omdat deze vaak berekend worden op het inkomen van het jaar voordien (en de inkomensgerelateerde steun in het jaar dat daarop volgt soms niet meer van toepassing is).

Er zijn het voorbije decennium echter heel wat inspanningen geleverd, onder de vorm van technologische innovaties en uitbreidingen van administratieve databanken, die vooruitgang hebben geboekt op het vlak van accuratere (inkomens)gegevens welke een systeem van automatische rechtentoekening mogelijk zouden kunnen maken. Het bestuderen van enkele praktische uitvoeringen brengt⁴⁸ echter verschillende complicaties aan het licht en toont aan dat een uitgebreide testperiode, een stapsgewijze invoering en een voortdurende kwaliteitscontrole van de data noodzakelijk zijn voor een efficiënte en succesvolle

⁴⁶ Zo zijn sociale voordelen die worden toegekend op basis van sociaal-demografische kenmerken, een stuk makkelijker om administratief te beheren in vergelijking met inkomensafhankelijke regelingen. Ook laten ze weinig ruimte laten voor subjectieve interpretatie door de uitvoerende instanties. Objectieve toelatingsvoorwaarden zorgen eveneens voor minder onzekerheid inzake de uitkomst van de aanvraagprocedure voor de potentieel rechthebbende wat ook de primaire NTU kan verminderen (Van Mechelen & Janssens, 2017).

⁴⁷ Van Oorschot (1994) benadrukt hierbij dat middenengetoetste regelgevingen die gebaseerd zijn op courant gebruikte inkomensnoties zoals het jaarlijks belastbaar inkomen, minder aanleiding geven tot administratieve fouten dan middelentoetsen die zich baseren op specifiekere inkomensconcepten (bv. het maandelijks netto inkomen).

implementatie. In het VK, bijvoorbeeld, werd een –inkomensafhankelijk en maandelijks uitgekeerd– ‘*Universal Credit*’ geïntroduceerd dat zes bestaande inkomensgetoetste uitkeringen en belastingkredieten moest vervangen. Het doel was een universeel en uniform belastingkrediet ontwikkelen dat alle sociale voordelen van het gezin zou vervangen (Millar & Bennett, 2017). Het nieuwe systeem moest vanaf oktober 2013 in werking treden, maar de invoering van het ‘*Universal Credit*’ werd uitgesteld omwille van ICT-problemen, problemen met de praktische invoering, problemen met het koppelen van databestanden en problemen met het correct identificeren van gerechtigden. De ICT-infrastructuur bleek als dusdanig niet opgewassen tegen deze obstakels waardoor het op punt stellen van het systeem meer tijd en geld kostte dan berekend. Een ander voorbeeld vinden we in Australië waar een nieuw systeem in 2016 geïmplementeerd werd met als doel automatisch administratieve (inkomens)gegevens uit verschillende databronnen (waaronder de Australische belastingdienst) te kunnen koppelen en vergelijken. Het systeem tracht op een efficiënte manier te kunnen controleren of het inkomen dat aangegeven werd door de potentieel gerechtigde, overeenkomt met het inkomen dat aangegeven werd door de werkgever. Indien er te veel betaald werd door ‘*Centrelink*’ (de instantie die de meerderheid van de sociale zekerheidsuitkeringen uitbetaalt) wordt er een terugvordering geëist. Door fouten in het computersysteem, schoot het aantal terugvorderingen echter de hoogte in. De problemen die met het nieuwe systeem gepaard gingen troffen bovendien voornamelijk de meest kwetsbare groepen (ouderen, langdurig werklozen, zieken en invaliden) (Bozek et al., 2017; Halligan, 2008; Vardon, 2000). Ook in Nederland deden er zich gelijkaardige moeilijkheden voor bij de implementatie van de *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen* (Awir). De wet voorziet dat de Belastingdienst/Toeslagen bij wijze van voorschot een toeslag⁴⁹ uitbetaalt op basis van een door de burger zelf geschat inkomen. Na het kalenderjaar vindt de definitieve toekenning plaats door het daadwerkelijk genoten inkomen in beschouwing te nemen. Deels door onjuiste inschattingen van de burgers zelf en deels omwille van tekortkomingen in de ICT infrastructuur en onvolledige data vorderde de overheid een aanzienlijk aandeel van de betaalde tegemoetkomingen terug, wat zeer problematisch werd voor mensen die niet op spaargeld terug kunnen vallen (MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, 2009; Rijksoverheid, 2017).

Tot slot geven Buysse et al. (2017) verschillende aandachtspunten aan bij het automatiseren en administratief vereenvoudigen van de toegang tot sociale voordelen. De auteurs geven aan dat administratieve gegevensbanken, net als de toekenningscriteria van heel wat uitkeringen erg complex zijn. Het is een grote uitdaging om complexe begrippen en wetkaders te vertalen in een informaticologica. Bovendien kan de aanpassing van toekenningsvoorwaarden aan beschikbare gegevens, met als doel de administratieve

⁴⁹ De Awir betreft een geharmoniseerd begrippenkader dat geldt voor – in principe alle – inkomensafhankelijke regelingen en tevens procedureregels voor de uitvoering van een aantal van die regelingen door de Belastingdienst/Toeslagen. Deze laatste groep regelingen betreft de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget, de huurtoeslag en de zorgtoeslag (Rijksoverheid, 2017).

procedure te vereenvoudigen, te harmoniseren of idealiter te automatiseren, leiden tot *targeting errors*⁵⁰. Dit kan resulteren in een vorm van NTU, waardoor sommige zwakkere groepen, voor wie de nodige gegevens niet digitaal beschikbaar zijn, uit de boot vallen. De auteurs onderstrepen dan ook het belang van het openhouden van verschillende kanalen om rechten te openen. Deze voorbeelden tonen aan dat, zelfs al staan we op het punt om automatische rechtentoekenning mogelijk te maken door de vele technologische innovaties, het implementeren van computer systemen en ICT-applicaties niet zonder risico's is en de mogelijkheden met de nodige nuchterheid bekeken moeten worden. Kort samengevat: een fysiek loket waar de burger zelf, desnoods met bewijzen in de hand, verhaal kan halen zal ook in een (verre of nabije?) toekomst waar alle uitkeringen geautomatiseerd worden toegekend broodnodig zijn. Als een basisinkomen alle bestaande uitkeringen en toeslagen vervangt zal dat zonder veel twijfel superieur zijn in termen van (niet)gebruik en administratieve complexiteit. Als het echter wordt ingevoerd met behoud van (een aantal) selectieve uitkeringen en toeslagen, dan blijven alle bovenstaande knelpunten onverminderd gelden.

6.5. Conclusie en discussie

Een verontrustend groot aantal mensen blijken hun sociale rechten niet op te nemen. Verschillende studies tonen aan dat de niet-opname van rechten leidt tot een verhoogde kans op armoede, dat het de ongelijkheid tussen rechthebbenden doet toenemen en dat de overheidsuitgaven op lange termijn doet toenemen. In dit hoofdstuk werd onderzocht of een basisinkomen een oplossing zou betekenen voor de *non-take-up* problematiek en als dusdanig de positie van de (financieel) meest kwetsbaren kan verbeteren. De literatuurstudie bracht aan het licht dat universele programma's een hogere opname rapporteren dan selectieve beleidsinstrumenten. Daar waar voor de universele kinderbijslag in bijvoorbeeld België en het VK een opname van bijna 100 procent geldt, vinden wetenschappers voor verschillende West-Europese landen een *non-take-up* graad van bijstandsregelingen en huisvestingstoelagen van 50 procent en meer. Dit is onder meer te wijten aan de hogere informatie (bv. complexe aanvraagprocedures)- en transactiekosten (bv. strikte openingsuren) die het aanvragen van inkomensgetoetste uitkeringen met zich meebrengen. Bovendien deelt het selectiviteitsbeginsel de samenleving op in hulpbehoevenden en diegenen die deze bijzondere hulp van de staat niet nodig hebben. Dit stigmatiseringseffect kan het opnemen van inkomensgerichte uitkeringen verminderen. Bij het bestuderen van de determinanten van NTU, werd duidelijk dat complexe toelatingscriteria (die eigen zijn aan selectieve overheidssteun) en de administratieve rompslomp die ermee gepaard gaat, niet enkel moeilijkheden brengt voor de gerechtigde maar ook voor de administratie zelf. Ook op beleidsniveau werkt selectiviteit NTU in de hand.

⁵⁰ Hiermee worden fouten in het correct afbakenen van de doelgroep bedoeld, wat resulteert in tertiaire NTU.

Deze hoge niet-opname van selectieve voordelen impliceert een sterk verminderde effectiviteit ervan waardoor ze er niet in slagen hun rol als sociaal vangnet, als ultieme bodembescherming, naar behoren te vervullen. Dit heeft belangrijke implicaties voor de armoede reducerende impact van de herverdelende programma's gericht op de meest kwetsbaren. Dat de niet-opname van sociale rechten een uiterst dringende beleidsaangelegenheid is mag aldus duidelijk zijn, zeker gezien de trend naar net meer selectieve en conditionele vormen van overheidssteun (zie hoofdstuk 4). Dat een toenemend aandeel wetenschappers, politici en middenveldorganisaties de oren spitst voor beleidsalternatieven is niet verwonderlijk. Rechten zo universeel mogelijk toekennen om de ineffectiviteit van welvaartsherverdeling tegen te gaan wordt door voorstanders van het basisinkomen dan ook prompt als oplossing naar voren geschoven.

Wanneer we echter een van de voornaamste oorzaken van NTU, zijnde de zware administratie die de huidige (selectieve) beleidsinstrumenten veronderstellen, nader bestuderen wordt duidelijk dat men de verwachting dat door te evolueren naar een universeel basisinkomen alle lage inkomensgezinnen zullen worden bereikt, enigszins dient bij te stellen. Ondanks dat universele programma's ook op vlak van administratieve efficiëntie de selectieve vormen van steun altijd zullen overtreffen, is het belangrijk te benadrukken dat geen enkele sociale uitkering (of dienst) vrij is van administratieve lasten –zo ook het basisinkomen niet (De Wispelaere & Stirton, 2012). Bovendien hangt de mate waarin een basisinkomen de verwachtingen (volledige take-up en het indijken van administratieve rompslomp) kan inlossen sterk samen met de praktische invulling ervan –de generositeit en het samenspel met bestaande uitkeringen in het bijzonder. En laat dit nu net een belangrijk aspect zijn waar wetenschappers, en ook verdedigers van het basisinkomen, het niet over eens raken. Van Parijs en Vanderborght (2017) benadrukken dat het basisinkomen 'echte vrijheid' moet creëren en als dusdanig hoog genoeg moet zijn om in ieders levensonderhoud te kunnen voorzien. Toch denken ook zij dat een 'partieel basisinkomen', dat niet voldoende is om van te leven en waarbij een deel van de conditionele steun voor risicogroepen behouden blijft, de beste –en meest realistische– weg vooruit is. Bovendien testen de meeste experimenten een basisinkomen dat een minder dramatische breuk met het huidige sociaal beleidssysteem inhoudt. Hierbij stuit men echter op een afruil tussen de fiscale haalbaarheid van een basisinkomen en de verwachte armoede- en ongelijkheidsreducerende impact ervan (Martinelli, 2017). Wanneer geopteerd wordt voor een lager basisinkomen, moet namelijk een deel van het huidige sociaal beschermingsstelsel behouden blijven om te verzekeren dat lage inkomens niet moeten inleveren. Dit doet uiteraard het administratief voordeel van een universeel basisinkomen wegvallen, wat het probleem van *non-take-up* opnieuw de kop doet opsteken. Dit brengt, zoals uitvoerig besproken, de positie van lage-inkomensgezinnen eveneens in gevaar. Dit is wat Offe (2004) bedoelt wanneer hij betoogt dat een basisinkomen "radicaal bezuinigt op de administratieve kosten van armoedebestrijding" maar enkel wanneer het "voldoende hoog is om in basisbehoeften te voorzien". Wanneer aldus het ideaaltypisch basisinkomen uit haar utopie wordt onttrokken, en details moeten worden

ingevuld, lijkt de armoedereducerende capaciteit ervan eerder twijfelachtig. Hier zal in het microsimulatie deel van het rapport een meer sluitend antwoord op geboden worden.

Anderzijds kunnen automatiseringsprocessen zowel informatie- en transactiekosten als psychosociale kosten zoals stigma sterk verkleinen wanneer de toelatingsvoorwaarden voor een gegeven sociaal voordeel eenvoudig en duidelijk zijn –wat voornamelijk het geval is voor universele (of categorale) steun. Niettegenstaande we aan de vooravond staan van een technologische doorbraak die ook het automatisch toekennen van inkomensgetoetste rechten mogelijk kan maken, geven de Britse, Australische en Nederlandse experimenten aan dat verregaande automatisering en computerisering voorlopig nog geen zoden aan de dijk zet. Het probleem is niet dat het technisch niet kan, het probleem is wel dat de kwaliteit van de onderliggende data nog niet goed en volledig genoeg is.

Een universeel basisinkomen zou bijgevolg een oplossing kunnen zijn voor twee belangrijke problemen waar de huidige welvaartstaten mee kampen, namelijk de administratieve rompslomp en de hoge NTU graad van sociale steun. Gezien de negatieve impact op armoede en ongelijkheidsuitkomsten van deze obstakels, kan verondersteld worden dat een (volwaardig en ideaaltypisch) basisinkomen een verbetering zou betekenen voor mensen in financieel zwakke posities. In het tweede deel van dit rapport zullen microsimulaties deze hypothesen nader onderzoeken.

Tot slot kan de vraag gesteld worden of een volledig automatische toekenning van uitkeringen zoals het basisinkomen, dat de menselijke maat doen verloren gaan, voldoende ondersteuning bieden aan mensen die meer nodig hebben dan enkel een forfaitair bedrag dat hen fysiek doet overleven. Het contact met sociaal werkers is voor deze mensen vaak van groot belang.

7. DE POLITIEKE HAALBAARHEID VAN EEN BASISINKOMEN

7.1. Inleiding

Is een basisinkomen politiek haalbaar? In juni 2016 hield Zwitserland een nationaal referendum over het basisinkomen. Dit was de eerste volksraadpleging over een dergelijk voorstel. Het referendum kwam er nadat de actiegroep 'Für ein bedingungsloses Grundeinkommen' meer dan 100.000 handtekeningen kon verzamelen. Hun slogan luidde: 'Elke burger heeft recht op een menswaardig bestaan en deelname aan het openbare leven'. De initiatiefnemers wilden een alternatief voor de bestaande sociale zekerheid. Daarnaast wilden ze het land voorbereiden op een toekomst waarin, onder andere door technologische vooruitgang, het hebben van een job voor de 'happy few' zou blijken. Het voorstel dat voorlag in het referendum was dat iedere Zwitserse volwassene onvoorwaardelijk 2.500 frank (of 2.260 euro) en een kind 625 frank (of 556 euro) per maand zou krijgen. Maar liefst 78 procent van de deelnemers stemden tegen en 22 procent voor. Daarmee werd het voorstel overweldigend verworpen.

De laatste golf van het European Social Survey (EES) bevat een vraag over het basisinkomen en laat op die manier toe een ruimer beeld te krijgen van de internationale publieke opinie. In de survey werd aan 32.000 Europeanen gevraagd of ze een basisinkomen een goed idee vinden. Naast het feit dat het ESS een wetenschappelijk gevalideerde en representatieve bevraging is, werd ook de vraag naar de steun voor het basisinkomen op een degelijke manier gesteld. Eerst werd aan de respondenten uitgelegd wat een basisinkomen is, te weten:

- een maandelijks bedrag betaald door de overheid om essentiële levenskosten te dekken
- het vervangt vele andere sociale uitkeringen
- het garandeert iedereen een minimale levensstandaard
- het wordt aan iedereen betaald onafhankelijk van het inkomen
- iedereen krijgt het, ongeacht hij of zij werkt of niet
- mensen mogen andere inkomsten houden
- het inkomen wordt betaald uit belastingen

De respondenten werden vervolgens gevraagd of ze (sterk) voor of (sterk) tegen een dergelijk inkomen zouden zijn in hun land. In de EU landen opgenomen in de survey was 45 procent voor het basisinkomen. Minder dan 10 procent is *sterk* voor het idee te vinden. Een iets groter percentage, ongeveer 15 procent, is daarentegen *sterk* tegen. Er worden evenwel grote verschillen over landen heen opgemeten, gaande van 65 procent in Slovenië tot 33 procent in Noorwegen (en 34,7 procent in Zwitserland, waar dus in het nationale referendum uiteindelijk maar 22 procent voor stemde). In een opmerkelijk aantal landen werd er een meerderheid voor een basisinkomen gevonden: Slovenië, België, Polen, Ierland, Finland,

Tjechië en het VK. In Nederland, Frankrijk, Estland, Oostenrijk, IJsland en Duitsland is zelfs meer dan 40 procent voor het basisinkomen te vinden.

Een belangrijke opmerking bij deze resultaten is natuurlijk dat het uit de vraagstelling nog steeds niet duidelijk was over welk bedrag het nu ging. Respondenten kunnen heel andere opvattingen hebben over wat een inkomen is dat een minimale levensstandaard garandeert. Het is evenmin duidelijk wat de impact op de belastingdruk zou zijn. Respondenten hadden dus geen enkel idee wat de impact zou kunnen zijn op hun persoonlijke financiële situatie.

Bovendien moeten we voor ogen houden dat wat mensen nu aanvaardbaar vinden niet noodzakelijk veel zegt over wat ze misschien ooit wel zullen steunen. Heel veel zaken die we nu normaal vinden en zelfs geheel onaantastbaar achten, waren ooit radicaal en werden bevochten door mensen aan de rand van de mainstream. Algemeen enkelvoudig stemrecht - één politieke stem voor elke burger, hoe rijk of arm, hoe slim of minder slim, hoe politiek geïnteresseerd of hoe politiek apathisch - was ooit een heel radicaal idee. Stemrecht voor vrouwen was ooit een radicaal idee. Gelijke rechten voor homo's was ooit een radicaal idee. Het overgrote deel van de emancipatorische verworvenheden die we nu evident vinden en die heel brede steun genieten werden over lange periode bevochten.

Dat is zeker ook zo voor vele van de verworvenheden van de welvaartsstaat. In zijn magistrale *"The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975"* schetst Peter Baldwin hoe welvaartstaten ontstonden, niet door meerderheden die eenvoudigweg hun preferenties vertaald zagen in het beleid, maar door allianties van belangen en klassen die incrementeel en door compromissen en 'package deals' een uitbouw bewerkstelligden.

Opiniepeilingen en zelfs referenda zijn dus niet noodzakelijk een goede basis om in te schatten of er ooit een brede draagkracht zou kunnen zijn voor een basisinkomen. Bovendien hebben, naast individuele preferenties en attitudes ten aanzien van herverdeling, ook beleidsontwikkelingen – en instellingen een invloed op de politieke haalbaarheid van een nieuwe beleidskoers. Het is daarom belangrijk om na te gaan wat de invloed is van pad afhankelijkheid en welke institutionele beperkingen de invoering van een basisinkomen kunnen bemoeilijken.

In wat volgt trachten we daarom een bredere kijk te krijgen op hoe een basisinkomen al dan niet succesvol kan worden geïnstitutionaliseerd binnen bestaande welvaarts-kaders, en welke variabelen of dynamieken hierop van invloed zijn. In een eerste deel belichten we de rijke onderzoekstraditie over hoe mensen staan ten opzichte van (universele versus selectieve) welvaartsherverdeling en welke factoren deze attitudes mee vorm geven. Tot slot bestuderen we hoe een basisinkomen binnen de tijdsgeest van net meer wederkerigheid, activering en sociale investeringen past en welke institutionele beperkingen de invoering van een basisinkomen zouden kunnen bemoeilijken.

7.2. Selectiviteit versus universaliteit

7.2.1. De paradox van de herverdeling

Er bestaat een heel rijke en interessante literatuur over de vraag of welvaartsstaatvoorzieningen idealiter universeel dan wel selectief en voorwaardelijk zijn. In het domein van de inkomenssteun is het basisinkomen natuurlijk de ultieme universele voorziening. Voorstanders beschouwen het basisinkomen als een logische volgende stap in de ontwikkeling van de moderne welvaartstaat. Sociaaleconomische en demografische veranderingen doen de jobkansen voor mensen met een laaggeschoold profiel almaar slinken en ‘verstikken’ een stijgend aandeel mensen in preciaire arbeidsmarktcontracten. Volgens voorstanders is een universele sociale transfer zoals het basisinkomen nodig wil men voldoende publieke steun en middelen vergaren voor het uitbouwen van een sterk herverdelend sociaal beleid dat bovengenoemde uitdagingen kan trotseren. Een zekere mate van “herverdelende inefficiëntie” – zijnde financiële steun verlenen aan diegenen die er geen (dringende) nood aan hebben – zou volgens basisinkomen pleiters als dusdanig een grotere politieke steun voor herverdeling accumuleren. Dit zou eveneens – en volgens sommigen bovenal – de meest kwetsbaren ten goede komen. Naast het beperken van de administratieve complexiteit, zou een universeel programma de armoede en ongelijkheid efficiënter en effectiever terugdringen in vergelijking met gerichte sociale bijstandsprogramma’s. In wat volgt bestuderen we in hoeverre deze beweringen empirisch standhouden in de literatuur.

Hoe selectief moet overheidssteun zijn? Die vraag beroert al lange tijd het debat, ook in de wetenschappelijke literatuur. Zoals in eerdere hoofdstukken al besproken, vonden Korpi en Palme aan de hand van hun – zeer invloedrijk – onderzoek in 1998 dat selectievere beleidssystemen een kleinere herverdelende impact hebben dan universele(re) programma’s. Dit geldt, volgens de auteurs, zowel voor minimuminkomensbescherming als voor sociale zekerheid en kostencompensaties (voor bv. kinderen). ‘Sociale systemen voor de armen’ zouden bijgevolg resulteren in ‘arme sociale systemen’. Korpi en Palme maken hun beweringen hard door te bewijzen dat selectievere systemen minder omvangrijk zijn omdat ze minder publieke steun vergaren (en bijgevolg minder financiering), in vergelijking met universele systemen. Dit heeft als gevolg dat selectieve overheidssteun minder effectief is in het bestrijden van armoede. Deze argumentering, namelijk dat universele overheidsprogramma’s meer publieke steun genieten omwille van het feit dat meer mensen er voordeel uit halen, kent bijklank bij onderzoekers als De Donder en Hindriks (1998), Rothstein (2001) en Gelback en Pritchett (2002).

Indien we de hypothese van Korpi en Palme (1998) toepassen op het basisinkomen-pleidooi, dan zou het universele karakter van het basisinkomen de steun van het publiek voor een dergelijke maatregel kunnen versterken, de politieke wil om het programma te financieren vergroten en zodoende voor een sterkere daling van armoede kunnen zorgen in vergelijking met de huidige selectieve sociale tegemoetkomingen. Recent onderzoek laat zich echter

eerder sceptisch uit over de mate waarin de link tussen universele overheidsvoorzieningen en herverdeling vandaag nog standhoudt.

7.2.2. De paradox herbekeken

Kenworthy (2011) is een van de auteurs die de paradox in vraag stelt. Daar waar hij dezelfde 11 landen bestudeert die Korpi en Palme voor het midden van de jaren 1980 evalueerden, vindt Kenworthy dat het positieve verband tussen universaliteit enerzijds en herverdeling anderzijds vervaagt vanaf 1995, en zelfs volledig verdwijnt halfweg de jaren 2000. De auteur concludeert daarom dat er voldoende reden is om de -tot dusver voor waar aangenomen- hypothese, zijnde dat 'selectiviteit een belemmering vormt voor doeltreffende herverdeling', grondig herbekeken dient te worden.

Ook Marx, Salanauskaite en Verbist (2013) doen met hun onderzoek twijfel rijzen over de wijdverspreide claim dat sociale beleidssystemen gericht op de armeren noodzakelijk ontaarden in 'arme' systemen. De auteurs vinden dat de correlatie tussen selectievere, op lage inkomens gerichte, systemen en een lage herverdelende impact niet langer gezien kan worden als een robuust empirisch gegeven. De onderzoeksresultaten wijzen zelfs in de andere richting: selectiviteit is geassocieerd met hogere niveaus van herverdeling, voornamelijk in landen met hoge overheidsuitgaven. In een vervolgstudie bevestigen Marx en zijn collega's (2016) deze bevindingen en benadrukken ze dat, hoewel het belangrijk is dat een substantieel aandeel van de kiezers voordeel haalt uit het gevoerde sociale beleid, het sterk richten van sociale uitgaven mogelijk en zelfs noodzakelijk is om welvaart effectief te herverdelen. De auteurs merken op dat de sterkte reducties in ongelijkheid zijn op te meten in landen waar men kiest voor "selectiviteit binnen universaliteit". Ook Whiteford (2008) rapporteert onderzoeksresultaten die haaks staan op de bevindingen van Korpi en Palme (1998). De auteur benadrukt dat er geen sluitend verband meer kan gevonden worden tussen universaliteit en armoedereductie, wel integendeel. Verder wijzen Gugushvili en Hirsch (2014) er in hun rapport op dat het VK relatief goed presteert in termen van armoedebestrijding, niettegenstaande het overgrote deel van de overheidsprogramma's selectief zijn van aard.

Brady en Bostic (2015) kaarten dan weer de onzorgvuldigheid aan waarmee in de literatuur met de concepten universaliteit en selectiviteit wordt omgegaan. Afgezien van de conceptuele kwestie, rapporteren Brady en Bostic (2015) onderzoeksresultaten die deels in het verlengde liggen van die van Korpi en Palme (1998). De auteurs stellen namelijk vast dat universele(re) welvaartstaten een groter herverdelingsbudget hebben en dat universaliteit, en een groter herverdelingsbudget, over het algemeen geassocieerd is met minder armoede. De onderzoeksresultaten van Brady en Bostic (2015) spreken die van Korpi en Palme (1998) echter eveneens deels tegen aangezien zij constateren dat het richten van overheidssteun op lage-inkomensgroepen niet geassocieerd is met een hogere armoedegraad noch met een kleiner herverdelingsbudget. Bovendien blijken herverdelingsvoorkeuren niet samen te hangen met de hoeveelheid ontvangen sociale transfers of aan de universaliteit van het sociaal beleid. Herverdelingsvoorkeuren blijken dan weer wel gecorreleerd te zijn aan het

sterker richten van overheidsmiddelen op lage inkomensgroepen. Als gevolg van deze eerder tegenstrijdige onderzoeksresultaten formuleren de auteurs twee alternatieve paradoxen van het sociaal beleid. De eerste betreft de mismatch tussen de indicatoren die van belang zijn voor armoede en de indicatoren die bepalend zijn voor herverdelingsvoorkeuren. Een tweede paradox onderstreept dat de indicator die de sterkste armoedereductie teweegbrengt, zijnde de grootte van het herverdelingsbudget, lijkt toe te nemen met de indicator die de publieke steun voor herverdeling doet afnemen, zijnde het richten van overheidsmiddelen op lage inkomens.

Het uitgangspunt van de ‘herverdelingsparadox’ van Korpi en Palme (1998), gesteund door o.a. De Donder en Hindriks (1998), Rothstein (2001) en Gelback en Pritchett (2002), is dat wanneer meer mensen profiteren van een bepaalde overheidsvoorziening, er meer publieke –en bijgevolg politieke– steun voor zal te vinden zijn wat resulteert in een groter herverdelingsbudget. Forma (1997), Kangas (1995), Nelson (2007) en Ferrarini et al. (2013) zijn enkele van de wetenschappelijke auteurs die, in de lijn van Korpi en Palme (1998), argumenteren dat universele overheidsprogramma’s de grootste publieke steun genereren. Moene en Wallerstein (2001, 2003) redeneren dat dit toe te schrijven is aan het feit dat universele sociale uitgaven meer kans hebben om de middenklasse te bereiken in vergelijking met programma’s specifiek gericht aan lage inkomensgroepen.

De recente literatuur suggereert echter dat er weinig reden is om te geloven dat het initiële verband tussen universaliteit en herverdeling nog steeds opgaat. Marx, Salanauskaitė en Verbist (2016) verklaren deze bevinding op twee manieren. Vooreerst benadrukken de auteurs dat de meest effectieve welvaartsherverdeling gegenereerd wordt wanneer er gekozen wordt voor een beleid dat selectieve overheidssteun toelaat binnen ruimere universele programma’s (“selectiviteit binnen universaliteit”). Dit heeft echter als implicatie dat de herverdelingsimpact van de verschillende selectieve en universele programma’s moeilijk te onderscheiden zijn van elkaar. Ten tweede redeneren Marx et al. (2016) dat het al dan niet steunen van inkomensgetoetste overheidsprogramma’s niet louter samengaat met een rationele kostenbaten analyse waarbij eigenbelang primeert. Zo toonde Kangas (1995) bijvoorbeeld aan dat een meerderheid van de Finse bevolking, waaronder mensen uit het midden en hogere klasse, voor een sterkere selectiviteit van overheidssteun te vinden is. Naast eigenbelang hebben dus ook andere aspecten een belangrijke invloed op de mate waarin het publiek een herverdelingsbeleid steunt. Zo spelen de notie van wederkerigheid en ‘*deservingness*’ een belangrijke rol (Marx et al., 2016; Van Oorschot, 2000, 2006). Bovendien, zo argumenteren onder andere Larsen (2008) en McCarthy en Pontusson (2009), wordt de publieke opinie doorgaans beïnvloed door de institutionele set-up van de welvaartstaat. Daarnaast benadrukken onder meer Brooks en Manza (2006) en Marx et al. (2016) dat het effect van de publieke opinie niet overschat mag worden daar ook pad afhankelijkheid en het institutionele welvaarts kader een impact hebben. In wat volgt bekijken we eerst de determinanten die een impact hebben op de politieke haalbaarheid van het basisinkomen op

micro niveau, waarna we in een tweede luik aandacht hebben voor het institutionele macro niveau.

7.3. Attitudes ten aanzien van herverdeling

7.3.1. 'Deservingness' aspect en de notie van wederkerigheid

De mate waarin er draagvlak is voor bepaalde vormen van herverdeling hangt samen met noties van wederkerigheid. Zoals Van Lancker (2017) stelt, blijft wederkerigheid echter een moeilijke kwestie waar veel mensen intuïtief afwijzend op reageren, rationele grondslagen ten spijt. In vergelijkend sociologisch onderzoek naar attitudes ten aanzien van herverdeling blijkt wederkerigheid weliswaar een belangrijke verklarende factor.

Sociale uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen genieten bijvoorbeeld een veel grotere legitimiteit in vergelijking met uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en leeflonen (tenzij er een inspanning van de ontvanger tegenover staat). Dit omdat mensen meestal geloven dat ontvangers van dit soort uitkeringen 'beter hun best moeten doen' om opnieuw aan de slag te kunnen gaan. De overheidssteun moet 'verdiend' worden (Miller, 1992; Pettersen, 1995; Reeskens & Van Oorschot 2013; Swift et al., 1999, Taylor-Gooby, 2013; Van Lancker, 2017; Van Oorschot, 2000, 2006). Van Oorschot (2000) trachtte, aan de hand van een wetenschappelijke bevraging bij 1500 Nederlanders, na te gaan welke criteria mensen hanteren bij het bepalen of iemand al dan niet terecht steun verdient van de overheid. Hij kwam tot volgende vijf dimensies: controle over behoeftigheid (is de preciaire situatie waarin iemand zich bevindt diens eigen verantwoordelijkheid of valt het buiten zijn of haar controle), niveau van hulpbehoevendheid, identiteit (mate van vereenzelviging met de persoon in nood), attitude (in termen van dankbaarheid en volgzzaamheid) en wederkerigheid (rekening houdend met de mate waarin de hulpbehoevende zelf al bijdroeg aan het systeem). Controle, identiteit en wederkerigheid bleken de drie belangrijkste criteria te zijn voor het publiek om iemand al dan niet als behoeftig te beschouwen. De auteur linkt deze drie criteria aan drie verschillende verklarende factoren zijnde socio-economische en demografische karakteristieken, opinies over en percepties van het sociale zekerheidssysteem en de werking van de welvaartstaat en basis normen en attitudes. Van Oorschot (2006) vatte in een later onderzoek samen dat Europa gekenmerkt wordt door een "*common and fundamental deservingness culture*". De vijf criteria doen begrijpen waarom overheidssteun voor ouderen, zieken en invaliden het grootste draagvlak kent, terwijl werklozen en immigranten op heel wat minder publieke steun kunnen rekenen.

De toename van het aandeel bijstandsregelingen in de totale sociale uitgaven, en het daarbij afkalvende belang van wederkerigheid, in combinatie met de terugvallende tewerkstellingscijfers deden verschillende welvaartstaten dan ook hun beleidskoers bijstellen. De werkbereidheidseis werd versterkt en activeringsmaatregelen allerhande werden, ook binnen de bijstand, ingevoerd (Cantillon & Buysse, 2016; Marchal & Van Mechelen, 2015; Van Oorschot, 2000; Weishaupt, 2011). Van Oorschot (2000) merkt op dat het antwoord op de

vraag 'wie krijgt wat en waarom' drastisch is veranderd. De meest kwetsbaren in de samenleving moeten steun van de welvaartstaat voortaan *verdienen*. Selectieve, inkomensgetoetste overheidsprogramma's zien er vandaag effectief helemaal anders dan in de jaren 1980. Marx et al. (2016) argumenteren dat hierin een deel van de verklaring voor het positieve verband tussen selectiviteit en herverdeling schuilt. Naast de twee redenen die hierboven al geduid werden, beschouwen de auteurs de versterkte activering van bijstandsgerechtigden als een belangrijke verklaring voor de vergrootte legitimiteit van meer selectieve overheidssteun. Ze duiden hierbij op het Amerikaanse onderzoek van Page en Jacobs (2009) waaruit bleek dat meer dan 90 procent van de ondervraagden de '*Earned Income Tax Credit*', dat initieel geïntroduceerd werd als een vrijstelling van de socialezekerheidsbijdrage voor arme gezinnen met kinderen maar dat zich ontplooipte als het belangrijkste anti-armoedeprogramma van het land voor gezinnen op actieve leeftijd, versterkt of althans niet verzwakt wilden zien. Deze grote publieke steun (uit alle lagen van de bevolking) kan uiteraard deels worden verklaard door de verruimde doelgroep, maar een belangrijkere verklaring, zo stelt Kenworthy (2011), wordt gevonden in de versterkte nadruk op wederkerigheid en het idee dat het programma het vinden van werk aanmoedigt en beloont. Ook in Europa zijn inkomensgetoetste uitkeringen niet langer exclusief gericht op werklozen maar worden ook diegenen die tewerkgesteld zijn in laagbetaalde jobs ondersteund –mits voldaan aan bepaalde (activerings)voorwaarden (Marx en Nelson, 2013). De grotere legitimiteit die voor selectieve herverdelingsmaatregelen gevonden wordt, is voor een groot deel toe te schrijven aan de versterkte focus op wederkerigheid. Het is bijgevolg twijfelachtig of een basisinkomen, dat geen enkele werkbereidheid of activering vereist, de steun van het publiek zou krijgen.

Deze publieke percepties over het *verdienen* van sociale bijstand en verzekering verduidelijken welke vormen van ongelijkheid als oneerlijk worden beschouwd, en welke bijgevolg een compensatie van de welvaartstaat verdienen, en welke wel als eerlijk worden bestempeld en als dusdanig geen overheidssteun vereisen (Van Oorschot, 2000; De Swaan, 1988). Wanneer we deze redenering doortrekken, kunnen we verwachten dat samenlevingen waarbinnen de legitimiteit van overheidssteun sterk verschilt tussen (demografische, geografische, ideologische, culturele etc.) groepen, minder bereid zullen zijn een universele maatregel zoals het basisinkomen te aanvaarden in vergelijking met samenlevingen die alle groepen even veel recht op overheidssteun gunnen. We stellen vast dat burgers belang hechten aan *wie* de overheidssteun ontvangt, en dat ze het *motief* voor sociale steun in rekening brengen, waarbij sommigen er meer recht op lijken te hebben dan anderen. De institutionaliseringstheorie van Van der Waal et al. (2008) laat ons toe deze ideeën aan de notie van welvaartstaat chauvinisme te linken. Hun onderzoek ondersteunt het intuïtieve idee dat liberale en conservatieve regimes over het algemeen minder bereid zijn om welvaartssteun te bieden aan immigranten. Dit strookt met de analyse van Van Oorschot (2000) waaruit blijkt dat immigranten als minst rechthebbend worden gepercipieerd. Daar waar de exacte impact van de grote migratiestroom, waar Europa sinds lange tijd mee

geconfronteerd wordt, nog onduidelijk is, concludeerden Dalhberg en zijn collega's (2012) uit een Zweedse studie dat toegenomen immigratie negatieve effecten heeft op de steun voor inkomensherverdeling (in het bijzonder bij hoge-inkomensgroepen). We dienen echter rekening te houden met het feit dat deze schijnbaar negatieve impact van immigratie samenhangt met andere factoren, en er grote verschillen zijn tussen en binnen landen onderling.

Zonder politiek draagvlak heeft het basisinkomen evident geen toekomst. Laat een hoge mate van wederkerigheid net datgene zijn wat de publieke steun voor herverdeling in de huidige samenleving vergroot. Het is bijgevolg onduidelijk hoe een universeel basisinkomen hier een antwoord op zou kunnen bieden, zo stelt Van Lancker (2017), gezien het belang van wederkerigheid het draagvlak voor herverdeling naar kwetsbare groepen wel eens zou kunnen verkleinen.

7.3.2. (Individuele) preferenties met betrekking tot herverdeling

Het is belangrijk om verder in te zoomen op de factoren die de preferenties van mensen ten aanzien van welvaartsherverdeling beïnvloeden. Het analyseren van de motivatie van mensen om herverdelingsmaatregelen al dan niet te steunen is namelijk van cruciaal belang willen we de politieke haalbaarheid van een basisinkomen achterhalen. We zullen hierbij de focus leggen op de meest opvallende en politiek-relevante determinanten van herverdelingspreferenties, die voortkomen uit de economische en sociale literatuur.

In wat volgt delen we de verschillende determinanten van herverdelingsattitudes op in drie groepen: visies op wat eerlijk is en percepties over de bronnen van ongelijkheid, persoonlijke kenmerken en macro-economische determinanten.

We bestuderen eerst de literatuur die de relatie onderzoekt tussen herverdelingspreferenties en wat men als de bron van ongelijkheid beschouwt⁵¹. Dit sluit sterk aan bij de besproken notie van wederkerigheid en gepercipieerde rechtmatigheid van overheidssteun. Sommige auteurs stelden vast dat samenlevingen die traditioneel geluk en omstandigheden (kortom zaken die buiten de controle en verantwoordelijkheid van het individu vallen) beschouwen als de voornaamste determinanten van iemands sociale en financiële positie, over het algemeen meer herverdeling voorstaan. In een andere soort maatschappij gelooft men in de leuzen "hard werken loont" en "succes dwing je af". Wanneer in een samenleving eigen inspanning en verantwoordelijkheid wordt beschouwd als de belangrijkste drijfveer van succes, wordt inkomensherverdeling minder gesteund (Kluengel & Smith, 1986; Piketty, 1995; Gilens, 1999; Bowles & Gintis, 2000). Wanneer we deze redeneringen doortrekken naar de politieke haalbaarheid van het basisinkomen, zal het idee op meer steun kunnen rekenen in een samenleving die geluk en omstandigheden beschouwt als determinanten van iemands succes. Meer specifiek vindt Piketty (1995) een verband tussen politieke oriëntatie en steun voor herverdeling die gelinkt is aan de visies van mensen met betrekking tot de bronnen van

⁵¹ Voor een uitgebreid literatuuroverzicht verwijzen we naar Alesina & Giuliano (2009).

ongelijkheid en sociale mobiliteit. Fong (2001) analyseert eveneens de invloed van percepties rond oorzaken van ongelijkheid en herverdelingsvoorkeuren. Ook zij stelt vast dat wanneer men gelooft dat iemands penibele situatie verklaard kan worden door diens te lage eigen inspanningen, dit resulteert in een lage voorkeur voor het herverdelen van welvaart. Alesina en Angeletos (2005) tonen aan dat wanneer men gelooft dat eigen inspanningen leiden tot succes, een lager niveau van belastingen geprefereerd wordt dan wanneer men geluk als voornaamste bron van succes beschouwt. Alesina en La Ferrara (2005) onderzochten dan weer de mate waarin herverdelingsuitkomsten afhankelijk zijn van de overtuigingen met betrekking tot de individuele verantwoordelijkheid voor de verworven economische positie en de mobiliteitsvooruitzichten. Ze vonden voor de Amerikaanse samenleving dat diegenen die ervan overtuigd zijn dat iedereen geboren is met gelijke kansen, herverdeling minder steunen. Bénabou en Tirole (2006) bestudeerden, tot slot, in hoeverre verschillende ideeën ten aanzien van de oorzaken van ongelijkheid, en de mate waarin eigen verantwoordelijkheid hierin een rol speelt, verbonden is met o.a. steun voor inkomensherverdeling. Zij vonden, in lijn met voorgaande onderzoeksresultaten, dat geloof in eigen verantwoordelijkheid de vraag naar herverdeling verkleint.

Een tweede set van variabelen die de attitude ten aanzien van herverdeling beïnvloeden, betreffen de individuele karakteristieken van de kiezer.. Bénabou en Ok (2001) vinden dat vooruitzichten op een opwaartse sociale en financiële mobiliteit, de herverdelingsvoorkeur verlaagt. Optimistische percepties met betrekking tot het toekomstige inkomen verlagen namelijk de risico-aversie en de vraag naar een zekere vorm van sociale verzekering. Piketty (1995) bestudeerde de invloed van iemands verleden op diens interesseveld. Zo zou iemands sociale mobiliteit, en het leerproces dat daarmee samen gaat, zijn of haar attitudes ten aanzien van herverdeling en politieke oriëntatie mee vorm geven. Giuliano en Spilimbergo (2013) verduidelijken dat vermogende individuen er vaak van uit gaan dat ze hun sociale en financiële situatie te danken hebben aan hun eigen talent, eerder dan aan geluk. Dit zorgt ervoor dat mensen in financieel sterkere posities hun vermogen niet wensen te delen met mensen die in hun ogen te weinig moeite doen om hetzelfde te verwezenlijken. Werkloze burgers blijken dan weer sterker geneigd om herverdelingsmaatregelen politiek te steunen.

Ook genderverschillen in politieke attitudes werden al uitgebreid gedocumenteerd in de literatuur. Buser en collega's (2016) onderstrepen hierbij dat veel gedragskenmerken gerelateerd aan inkomensvooruitzichten, risico-aversie en sociale preferenties, de algemeen sterkere voorkeur van vrouwen voor inkomensherverdeling kunnen verklaren. Wat leeftijd betreft zijn de onderzoeksresultaten uiteenlopend. Ashok et al. (2015) stellen, in een Amerikaanse context, vast dat ouderen inkomensherverdeling significant minder steunen. Van Oorschot (2000) merkt in zijn onderzoek echter op dat ouderen vaker een voorkeur hebben voor voorwaardelijke, meer selectieve overheidsprogramma's. Giuliano en Spilimbergo (2013) ontwikkelden verschillende psychologisch onderbouwde hypothesen die handelen rond het ouder worden (het leerproces en de aanpassing), welke een grotere

herverdelingsvoorkeur bij ouderen suggereren. Wat betreft de impact van scholingsgraad, verwijzen we naar het literatuuroverzicht van Neher (2011), waaruit blijkt dat een hoger opleidingsniveau de kans dat iemand positief staat ten opzichte van herverdelingsmaatregelen verkleint. Dit werd ook door Van Oorschot (2000) gevonden. Jonge, hoogopgeleide burgers, die het minst waarschijnlijk nood zullen hebben aan overheidssteun, bleken minder geneigd te zijn selectieve overheidsprogramma's te steunen. Wanneer we de indicator 'politieke ideologie' in beschouwing nemen, geven Giuliano en Spilimbergo (2013) aan dat individuen met een links gedachtengoed -nogal vanzelfsprekend- geneigd zijn te kiezen voor een beleid dat ongelijkheid tracht te verminderen. Ten slotte belichten we dat sociale identiteit en cultuur eveneens in verband zijn gebracht met herverdelingsvoorkeuren. Onder meer Luttmer (2001), Luttmer en Singhal (2001) en Costa-i-Font en Cowell (2015) vinden dat daar waar meer diverse samenlevingen over het algemeen minder bereid zijn om herverdeling te steunen, de homogener regio's een sterke inkomensherverdeling en hogere sociale uitgaven prefereren.

Tot slot kunnen macro-determinanten attitudes ten aanzien van herverdeling mee vorm geven. Directe conclusies met betrekking tot de politieke haalbaarheid van een basisinkomen zijn hierbij moeilijk – of minstens uiterst voorzichtig – te trekken, al biedt het interessante inzichten met betrekking tot herverdelingsvoorkeuren. Onder meer Alesina et al. (2001), Corneo en Grüner (2001) en Alesina en Glaeser (2004) deden belangrijk onderzoek in dit opzicht. Door het vergelijken van verschillende politieke systemen werd duidelijk dat Europese democratieën, in vergelijking met de VS, over het algemeen een positievere houding aannemen ten aanzien van herverdeling. Westerse samenlevingen zijn dan weer minder herverdelingsgezind in vergelijking met landen die een socialistisch verleden hebben. Andere auteurs onderzochten de impact van macro-economische schokken, zoals economische recessies, op iemands voorkeur om de inkomensdistributie gelijkjer te verdelen. Giuliano en Spilimbergo (2009) vonden dat deze impact groter is wanneer de schok plaatsvindt tijdens de jonge jaren van een individu waardoor men al vroeg geconfronteerd wordt met het effect van geluk en achtergrond op iemands succes. Onderzoeken van Atkinson (2015) en Olivera (2015) suggereren dat periodes van toenemende ongelijkheid de herverdelingsbereidheid kunnen vergroten. Dit zou kunnen impliceren dat burgers vandaag meer openstaan voor een radicale herverdelingsmaatregel zoals het basisinkomen. Zulke beweringen dienen echter uiterst omzichtig geïnterpreteerd te worden gezien de divergerende sociale condities en economische evoluties binnen en tussen welvaartstaten.

7.4. Politieke beleidsontwikkelingen en institutionele beperkingen

7.4.1. Sociale investeringen of sociale bescherming?

Doorheen de voorbije decennia woedde een vurig debat tussen wetenschappers en beleidsmakers over de beoogde beleidsrichting van de Europese welvaartstaten. Moet sociaal

beleid zo georiënteerd worden dat het werklozen ‘activeert’, of moeten welvaartstaten de bescherming voor diegenen die geen plaats weten te veroveren op de arbeidsmarkt nog versterken? Hoewel de meeste landen beide strategieën trachten te combineren (Esping-Andersen et al., 2002; Cantillon, 2011), verplichten budgettaire beperkingen welvaartstaten een bepaalde beleidsweg in te slaan. Deze weg leidde de voorbije decennia in toenemende mate naar een ‘actieve’ welvaartstaat.

Het basisinkomen idee houdt dan ook een radicale koerswijziging in die ingaat tegen de beleidstrend naar net meer voorwaardelijkheid en activering waarbij (volledige) tewerkstelling centraal kwam te staan. Een universele en onvoorwaardelijke monetaire uitkering vertoont meer gelijkenissen met de hoge niveaus van minimuminkomensbescherming in de jaren 70 dan met de huidige welvaartstaten. Of een basisinkomen al dan niet beter werkt in termen van armoedebestrijding, tewerkstellingsgroei en andere sociale doelen werd al behandeld in dit rapport. In dit hoofdstuk stellen we ons de vraag of er enig bewijs in de literatuur terug te vinden is dat zulke radicale omwenteling politiek haalbaar is.

Een actievere welvaartstaat

De welvaartstaat is doorheen de jaren sterk veranderd omwille van demografische, sociale en economische verschuivingen. In de late jaren 90 verschoof de focus van passieve bescherming naar activering. Later zorgde het ‘sociale investeringsparadigma’ er bovendien voor dat er al vanaf de vroege kinderjaren zou geïnvesteerd worden in menselijk kapitaal. De welvaartstaat wordt in toenemende mate aangesproken ter ondersteuning van de arbeidsmarkt wat zich vertaalt in sociale investeringen, activering en vorming, subsidiëring van jobs en investeringen in onderzoek en ontwikkeling (Cantillon & Buysse, 2017; Marchal & Van Mechelen, 2015)).

Tewerkstelling staat centraal in deze ‘nieuwe’ welvaartstaat. Zoals Cantillon en Van Lancker (2013) aangeven zorgt arbeidsmarktintegratie, de focus van de actieve sociale investeringsstaat, in deze logica zowel voor een adequate inkomensbescherming en sociale inclusie op individueel niveau als voor ‘productieve’ sociale beleidssystemen. Wanneer men er in slaagt meer mensen aan de slag te krijgen, verlaagt de druk op de sociale bescherming waardoor de financieringsbasis van het sociaal beleid verruimt en de welvaartstaat genereuzer wordt voor diegenen die er nood aan hebben. Kinderopvang en een actief arbeidsmarktbeleid moeten, in vergelijking met de ‘passieve’ sociale bijstandsuitkeringen, de gewenste niveaus van tewerkstelling verwezenlijken.

De evolutie naar een actievere welvaartstaat werd niet alleen sterk gesteund door de Europese Unie, ook internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank en UNICEF onderschrijven de nood aan activering en sociale investering (Cantillon en Van Lancker, 2013). De vraag is in hoeverre er plaats is voor het basisinkomen binnen het investeringsparadigma. In theorie zou dat het geval moeten zijn, aangezien de sociale investeringen en

activeringsmaatregelen initieel hand in hand zouden gaan met een adequate bescherming voor diegenen die door de mazen van het arbeidsmarktnet vallen. In praktijk is de minimuminkomensbescherming echter weinig doeltreffend gebleken in het voorkomen van armoede (Marx en Nelson, 2013). Sommigen zoeken de verklaring hiervoor in het ‘verdringingseffect’: wanneer een groter deel van het publieke budget wordt ingezet om de ‘nieuwe’ activeringsmaatregelen te financieren, dan blijft er minder budgettaire ruimte over voor adequate sociale bescherming (Cantillon, 2011; Vandenbroucke en Vleminckx, 2011). Anderen wijzen dan weer in de richting van macro-economische fenomenen, zoals de neerwaartse druk op de lage lonen, die weinig ruimte laten voor toenamen in de minimuminkomensbescherming (Cantillon et al., 2018).

Los van de exacte redenen zijn de beleidstrends duidelijk: de niveaus van sociale bescherming zijn de afgelopen twee decennia gedaald en de beleidskoers werd er een van verregaande activering, sociale investering, voorwaardelijkheid en het terugdringen van financiële overheidssteun. In deze context heeft het basisinkomen dus de wind van voren.

Belang van wederkerigheid

De sociale zekerheid houdt het principe van wederkerigheid in. Dit houdt in dat bijdragen moeten worden betaald om recht te hebben op bescherming. Deze ‘contractfilosofie’ wordt eveneens doorgetrokken in de activeringsmaatregelen: de werkloze verbindt zich er toe om begeleiding, opleiding en ondersteuning te aanvaarden in ruil voor zijn uitkering. Hij of zij dient actief mee te werken in de zoektocht naar werk, wat opnieuw de wederkerigheid van rechten en plichten benadrukt⁵² (Cantillon en Van Mechelen, 2013; Cantillon en Buysse, 2016).

Door eerder geschetste sociaaleconomische veranderingen verloren wederkerigheid en economische activiteit als basis van sociale rechten een deel van hun betekenis. De sociale bijstand, gestoeld op het solidariteitsprincipe, werd daarentegen steeds belangrijker (zie hoofdstuk ..).

De nieuwe beleidsparadigma’s trachtten daarom niet enkel de focus op activering en disciplineren maar ook op wederkerigheid (weer) te vergroten omwille van, zo stellen Cantillon en Buysse (2016), “de steeds verder groeiende instroom en de blijvende zwakke resultaten inzake doorstroom naar de arbeidsmarkt”. Het ‘voor wat hoort wat’-principe werd bijgevolg ook in de bijstand in toenemende mate ingebouwd (Marchal & Van Mechelen, 2015; Van Oorschot, 2000). Zoals hierboven al werd aangehaald kwam de versterkte voorwaardelijkheid de legitimiteit van de inkomensgetoetste overheidssteun misschien wel ten goede (Marx et al., 2016). Een onvoorwaardelijk en universeel basisinkomen zou helemaal

⁵² De sociale zekerheid wordt echter eveneens gekenmerkt door een hoge mate van solidariteit. Hogere inkomens en lagere risicogroepen betalen meer dan verzekeringstechnisch nodig zou zijn. Op die manier wordt een minimale bescherming voor lage inkomens en mensen met een hoog sociaal risicoprofiel mogelijk gemaakt (Cantillon & Buysse, 2016).

indruisen tegen de drang naar (nog meer) wederkerigheid, een principe dat al sinds haar bestaan ingebakken zit in de moderne welvaartstaat.

Participatie inkomen als achterpoort?

Ook voorvechters van het basisinkomen als Van Parijs en Vanderborght (2017) erkennen de hardnekkigheid waarmee de notie van wederkerigheid ingebakken zit in de Westerse welvaartstaten. Zij zijn zelfs bereid het onvoorwaardelijkheidsaspect van een basisinkomen te laten varen en opperen in hun boek voor de invoering van een participatie inkomen als meest realistische eerste stap in de invoering van een volwaardig basisinkomen. Een participatie inkomen, zoals eerst voorgesteld door Atkinson (1996), heeft alle kenmerken van een basisinkomen behalve dat het een sociale bijdrage vereist. Deze sociale bijdrage kan echter zeer ruim worden ingevuld gaande van het uitvoeren van een voltijdse job tot het volgen van een beroepsopleiding en het zorgen voor een kind of ouder. Atkinson (1996) benadrukt, en Van Parijs en Vanderborght (2017) erkennen, dat het participatie inkomen noodzakelijk is wil het idee van een universele sociale transfer voldoende publieke steun vergaren om politiek haalbaar te zijn. De Wispelaere en Stirton (2007) hameren echter op de administratieve complexiteit dat een participatie inkomen met zich zou meebrengen⁵³. En laat dit nu net een aspect zijn dat door voorstanders van een (volwaardig) basisinkomen uitvoerig naar voren wordt geschoven als cruciaal voordeel (o.a. Offe, 2006).

7.5. Pad afhankelijkheid en institutionele beperkingen

Normatieve en filosofische bezorgdheden domineren meestal de discussies rond het basisinkomen en de mogelijke rol ervan in het beleidslandschap. Zal een basisinkomen mensen ontmoedigen om actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt waardoor het arbeidsaanbod (zorgwekkend) daalt? Zullen de toenemende publieke uitgaven de belastingen de hoogte doen inschieten? Zal een basisinkomen de armoede kunnen indijken, of zet het de positie van de meest kwetsbaren net verder onder druk?

De meeste van deze discussies eindigen in de –vaak abstracte– conclusie “het hangt er van af”. Men kan utopieën inderdaad pas naar waarde schatten wanneer ze concreet worden gemaakt. Zo argumenteert Van Lancker (2017) dat “de legitimiteit van het basisinkomen niet alleen afhangt van de kwestie van de wederkerigheid, maar ook van de concrete uitwerking van het voorstel.” Naast het bepalen van de financieringsbron, de toelatingsvoorwaarden en andere specificaties van het basisinkomen voorstel, moet ook de bestaande beleidscontext in beschouwing worden genomen wanneer men de (politieke) haalbaarheid ervan wil kunnen duiden. Zo zouden het institutionele design van de welvaartstaat, de verschillende

⁵³ Een participatie inkomen zou het opzetten van omslachtige en opdringerige administratieve controlemechanismen vereisen die nagaan of iemand wel degelijk voldoende nuttig actief is geweest om recht te hebben op de uitkering. Bovendien moet bepaald worden welke activiteiten als ‘nuttig’ worden beschouwd en wordt het moeilijk om de discretionaire ruimte van bureaucraten hierin te beperken.

belangengroepen en kiesgroepen, de politieke cultuur en het ruimere stakeholder-landschap een cruciale impact hebben op het al dan niet succesvol implementeren en ontwikkelen van het basisinkomen. Onderzoek naar de strategieën die gevolgd moeten worden om het basisinkomen voorstel op de beleidsagenda te krijgen en naar de politieke obstakels bij het implementeren ervan zijn echter schaars (De Wispelaere en Morales, 2016; Van der Veen en Groot, 2000).

In wat volgt trachten we daarom een overzicht te geven van enkele van de relevante dynamieken binnen dit onderzoeksveld. Vooreerst bespreken we de implicaties die pad afhankelijkheid, in de vorm van kiezersaanhang en positieve feedback dynamieken, met zich meebrengen voor de institutionalisering van een beleidsmaatregel zoals het basisinkomen. Daarnaast schetsen we de meer specifieke rol die instituties en politieke machinaties spelen bij het bepalen of een basisinkomen de gestelde doelen al dan niet kan verwezenlijken.

7.5.1. Pad afhankelijkheid en positieve feedback effecten

Van Parijs en Vandeborghht (2016) onderstrepen dat de politieke haalbaarheid van een beleidshervorming niet zomaar als vanzelfsprekend kan worden gezien maar bepaald wordt door de publieke opinie. De auteurs zijn er van overtuigd dat de ethische grondslag van een BI de publieke steun kan vergroten en haar politieke haalbaarheid ten goede komt. Daar waar ethische argumenten uitermate belangrijk zijn in het vergroten van het draagvlak voor een beleidsvoorstel, zijn ze evenwel niet voldoende om de politieke steun die nodig is om het voorstel succesvol te implementeren te vergaren. De weg naar hervorming en aanvaarding van een nieuwe invulling van de verzorgingsstaat hangt in hoge mate af van het politieke, institutionele en historische landschap van het staatsbestel waarin de hervorming zal plaatsvinden. Dit proces, waarbij gebeurtenissen of keuzes uit het verleden van invloed zijn op het verloop van huidige en toekomstige ontwikkelingen, noemt met in de literatuur "pad afhankelijkheid".

Het is belangrijk om pad afhankelijkheid als concept exact te definiëren wanneer we het wensen te gebruiken ter analyse van de politieke haalbaarheid van een basisinkomen. Hiervoor is het nuttig terug te grijpen naar de theorie van Pierson (2000; 2004) die stelt dat doorheen de jaren het bestaande beleid een zekere politieke achterban ontwikkelt die er baat bij heeft dat het beleid gehandhaafd blijft. Als gevolg hiervan nemen de 'politieke kosten' van beleidshervormingen in de loop der tijd toe, daar voorstanders en begunstigden er voordeel uit blijven halen. Het huidige beleid genereert een positieve feedbacklus die het bestendig maakt tegen veranderingen. Hierdoor is het zeer moeilijk om een radicale omschakeling van het beleid succesvol door te voeren (Pierson, 2000; 2004). Daar waar in beleidsvorming de dominante trends of voorkeuren grotendeels worden genegeerd, kunnen politieke repercussies wel een significante impact hebben. Zo betekenden de Hartz-IV hervormingen in Duitsland een dermate radicale breuk met de beleidstraditie dat het ervoor zorgden dat de sociaaldemocratische partij verdeeld raakte en dat het bredere Duitse politieke landschap, met traditioneel twee dominante partijen (sociaaldemocraten en christendemocraten),

omgevormd werd (Knuth, 2009). Zoals Spohr (2016) aangeeft kan het noodzakelijk zijn dat bestaande belangengroepen, die voorstanders zijn van het bestaande politieke landschap, uitgesloten of moeten worden wil men succesvol breken met de beleidstraditie.

Voorstanders stellen het basisinkomen voor als een revolutionaire maatregel die belangrijke consequenties zal hebben voor het sociaal bestel en het functioneren van de welvaartstaat. Van Parijs en Vanderborght (2017) zien het basisinkomen als *“a central pillar of a free society”* en een *“radical alternative to both socialism and neoliberalism”*. Of men het nu eens is met deze stellingen of niet, dat het basisinkomen een radicale breuk betekent met hoe het politieke landschap vandaag georganiseerd is, valt niet te ontkennen. Willen we de politieke haalbaarheid van het beleidsvoorstel ernstig nagaan, dienen we bovenstaande beleidsobstakels in acht te nemen. Daar waar de politieke achterban momenteel voordeel haalt uit de huidige beleidsstructuur, is het onduidelijk waarom zij de transformatie naar een universeel basisinkomen zonder verpinken zouden steunen. Voorstanders zullen minstens moeten kunnen aantonen dat kiezers beter af zijn (of dat nu materieel, financieel of spiritueel is) met een basisinkomen. Of een basisinkomen de financiële en/of sociale situatie van de kiezer effectief kan beïnvloeden, is een open vraag die een debat waard is. Grootschalige experimenten kunnen opheldering bieden, al zullen de specificaties van het gekozen BI programma sterk afhangen van het institutionele bestel van het land waar het wordt geïmplementeerd (De Wispelaere en Stirton, 2004).

Pierson (2000) benadrukt echter dat *“exogene schokken”*, die doorgaans het gevolg zijn van nieuwe condities die bestaande mechanismen verstoren, de positieve feedback lus, zoals hierboven beschreven, kan doorbreken waardoor prioriteiten en preferenties heroverwogen kunnen worden. Zoals in de inleiding beschreven, toont recente ESS data (2016) dat de publieke steun voor een basisinkomen het hoogst is in Slovenië, Israël en Rusland en het laagste in Noorwegen, Zwitserland en Zweden. Hoewel gedetailleerder onderzoek nodig is om de onderliggende dynamieken van deze attitudes te begrijpen, valt de sterke polarisering tussen rijke West-Europese landen en minder ontwikkelde welvaartstaten op. Een mogelijke hypothese zou kunnen zijn dat de het gevoel van de Slovaakse, Russische of Israëlische kiezer dat de welvaartstaat faalt in het beschermen van haar burgers resulteert in het soort van *“exogene schok”* zoals door Pierson (2000) bedoeld. De meer stabiele welvaartstaten zoals Zweden en Noorwegen, ondervinden deze publieke druk blijkbaar minder. Bovendien is in beide landen de positie van vakbonden zeer sterk en domineren sociaaldemocratische partijen het politieke beleidslandschap. Zoals Van Parijs en Vanderborght (2016) erkennen hebben beide actoren zich in het verleden altijd zeer vijandig opgesteld wanneer het ging om voorstellen tot hervormingen van het sociaal beleid, en in het bijzonder voorstellen met betrekking tot het basisinkomen. Dit zal de *“pad afhankelijkheid”* enkel maar versterken, zou men denken.

7.5.2. Politieke kwetsbaarheden en institutionele beperkingen

Zelfs wanneer er een toereikende en stabiele publieke achterban is ontwikkeld die toelaat om het basisinkomen voorstel te institutionaliseren, blijft het politieke landschap van een land de verdere operationalisering van de beleidsmaatregel beïnvloeden. De Wispelaere en Morales (2016) trachtten de politieke stabiliteit van een basisinkomen te achterhalen door te onderzoeken in welke mate het basisinkomen voorstel vatbaar is voor (graduele) beleidsaanpassingen. De auteurs argumenteren dat het voorstel gevoelig is aan een aantal beleidshervormingsprocessen die ervoor zorgen dat het beleid wordt vervangen, wordt veranderd of wordt ondermijnd nadat het werd ingevoerd. De auteurs benadrukken dat alle sociale beleidsmaatregelen onderhevig zijn aan deze processen maar dat de invoering van een basisinkomen, omwille van het ingrijpende karakter, een extra groot risico kent. De meest directe bedreiging voor de politieke stabiliteit van het basisinkomen komt er wanneer beleidsvoerders met nieuwe omstandigheden worden geconfronteerd (bv. een zwaar begrotingstekort) of wanneer een nieuwe regering het basisinkomen wenst af te schaffen ten gunste van meer selectieve welzijnsprogramma's. Wil het basisinkomen bestand zijn tegen zulke bedreigingen, dan is een overtuigende publieke achterban nodig die het basisinkomen voorstel blijft steunen tijdens de operationalisering ervan. De Wispelaere en Morales (2016) geloven evenwel niet dat het basisinkomen de nodige positieve 'feedback effecten' zal kunnen genereren die nodig zijn om aanpassingen, of een volledige afschaffing ervan, tegen te gaan. Volgens de auteurs zorgt het duidelijke onderscheid tussen de financiële winnaars (de lage inkomensgezinnen) en verliezers (de midden en hogere klasse) van het basisinkomen ervoor dat de -broodnodige- publieke steun van de mediane kiezer achterblijft. Een ander aspect dat door bepleiters van het basisinkomen wordt geclaimd als een groot voordeel, namelijk de beperkte administratieve bureaucratie (o.a. Offe, 2004), zal er volgens De Wispelaere en Morales (2016) net voor zorgen dat er te weinig bureaucratistische macht is om op te boksen tegen politieke druk naar verandering. Bovendien zou het basisinkomen voorstel ook gevoelig zijn aan 'negatieve feedback effecten', die kunnen leiden tot een afkalving van de publieke steun. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer initiële voorstanders van het basisinkomen vinden dat het programma hen minder dan verwacht beschermt tegen sociale risico's. Hierdoor zullen zij zich niet, of althans minder, verzetten tegen een afschaffing van het basisinkomen.

De verschillende vetospelers zouden een volledige afschaffing van het basisinkomen evenwel bemoeilijken. De politieke stabiliteit van het basisinkomen, zo stellen De Wispelaere en Morales (2016), zou echter eveneens bedreigd kunnen worden door een meer gradueel hervormingsproces waarbij nieuwe regels worden toegevoegd aan een bestaande beleidsmaatregel (Streeck en Thelen, 2005; Mahoney en Thelen, 2010). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het basisinkomen wordt ingevoerd naast de huidige selectieve

overheidsprogramma's⁵⁴ waardoor de financieringsmiddelen moeten worden verdeeld. Beleidsmakers die tegen een basisinkomen pleiten zouden dan een strategie kunnen volgen waarbij ze stelselmatig een groter deel van de sociale uitgaven trachten vrij te maken voor meer selectieve overheidsprogramma's.

De administratieve uitdagingen –die door de meeste voorstanders genegeerd worden- waar de invoering van een BI voor staat, zoals het verzekeren dat iedereen die er recht op heeft het basisinkomen ook effectief ontvangt (De Wispelaere en Stirton, 2011, 2012), kunnen leiden tot een andere uitkomst van het beleid dan initieel gepland door beleidsmakers. De discretionaire ruimte die aan de administratieve uitvoerders van het beleid – noodgedwongen- wordt gegeven, zorgt er namelijk voor dat zij keuzes kunnen maken⁵⁵ die de robuustheid van het basisinkomen kunnen aantasten. Tot slot kan er een proces plaatsvinden waarbij beleidsmakers er –al dan niet opzettelijk- niet in slagen om een bepaalde beleidsmaatregel aan te passen aan de veranderende omstandigheden waardoor het beleid zijn oorspronkelijke doel voorbij schiet. De Wispelaere en Morales (2016) argumenteren dat het basisinkomen ook hier uiterst gevoelig aan zou zijn. De hoogte van de uitkering heeft bijvoorbeeld een zeer grote impact op de armoede- en ongelijkheidsuitkomsten van het basisinkomen (Martinelli, 2017 OECD, 2017; Offe, 2004). Wanneer beleidsmakers weigeren het basisinkomen bedrag te indexeren, ondermijnt dit het effect ervan. Ook wanneer politieke tegenstanders het vrijmaken van budget voor noodzakelijke administratieve investeringen om volledig bereik te garanderen tegenwerken, zal het initiële beleid afzakken.

Bovenstaande risico's staan in verband met de eerder besproken actoren en instituties in het politieke landschap die een beleidshervorming kunnen bemoeilijken. De invoering van een basisinkomen staat als dusdanig voor een tweeledige uitdaging. Enerzijds is een sterke publieke steun nodig wil men de pad afhankelijkheid kunnen doorbreken. Wanneer de achterban gevonden is, is het belangrijk dat deze ook bij de uitvoering van het beleid een sterke coalitie vormt om te voorkomen dat de beleidshervorming zoals initieel gepland, wordt teruggeschroefd of afgeschaft. Het gebrek aan steun door vakbonden en sociaal democratische partijen lijkt opmerkelijk –Van Parijs en Vanderborght (2017: 176) vragen zich retorisch af: 'Hoe kan een *werknemers* beweging zich verzetten tegen een maatregel die de onderhandelingsmacht van *werknemers* vergroot?'– maar moet begrepen worden in het kader van de positieve feedback effecten. In sommige landen, waaronder België, Noorwegen en Zweden, blijft de onderhandelingsmacht van vakbonden sterk en de vakbondsdekking relatief hoog waardoor ze een significante invloed kunnen uitoefenen op het beleid (zie o.a.

⁵⁴ Wat door verschillende auteurs wordt aangeraden. Een 'partieel' basisinkomen wordt zelfs door Van Parijs en Vanderborght (2017) als een noodzakelijke eerste stap beschouwt in het doorvoeren van een 'volledig' basisinkomen.

⁵⁵ Bijvoorbeeld wanneer er een kadaster dient aangemaakt te worden of betaalkanalen moeten worden ontwikkeld om alle gerechtigden van het basisinkomen effectief te bereiken (De Wispelaere en Sirton, 2011, 2012).

Furåker en Bengtsson, 2013; Marx & Van Cant, 2017). Zonder een duidelijk voordeel voor hen en hun leden is het bijgevolg niet duidelijk waarom vakbonden en andere belangengroepen, een radicale, en bovendien weinig concrete, beleidshervorming als het basisinkomen zouden verkiezen boven een status-quo⁵⁶.

Naast de moeilijk te doorbreken pad afhankelijkheid, gecreëerd door de positieve feedback effecten, vermindert ook de zwakke onderhandelingsmacht van diegenen die het meeste baat zouden hebben bij een basisinkomen de politieke haalbaarheid ervan. Van Parijs en Vanderborght (2017) benadrukken dat werknemersorganisaties hun visie omtrent het basisinkomen dienen bij te stellen, en dit door vooruitgang te boeken op verschillende vlakken. Zo pleiten de auteurs voor een verruiming van de doelgroep die vakbonden voor ogen hebben. Het is mogelijk -hoewel betwist- dat een basisinkomen de situatie van het (toenemende) aandeel mensen in kwetsbare posities (lees: diegenen zonder, of met een laagbetaalde en onzekere baan) kan verbeteren door het verzekeren van een stabiele en onvoorwaardelijke inkomstenstroom en zo een vloer onder de welvaartstaat te bieden (Standing, 2011). De meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt kennen momenteel echter de minst sterke onderhandelingspositie waardoor ook de kans klein is dat zij een significante impact op het beleid kunnen uitvoeren. Vakbonden dwingen inderdaad, mede door hun traditionele verbondenheid met (sociaaldemocratische of christendemocratische) politieke partijen, een vaak grote betrokkenheid af bij de politieke besluitvorming. De vakbondsmacht pakt echter voornamelijk goed uit voor de middenklasse en heeft een minder grote impact op de positie van laaggeschoolden en werknemers gebonden aan preciaire arbeidscontracten (Cantillon & Buysse, 2016; Ebbinghaus, Göbel & Koos, 2011; Marx & Van Cant, 2017). Dit is deels te wijten aan het feit dat deze groep minder gesyndiceerd is. De reden hiervoor is enerzijds hun onzekere positie op de arbeidsmarkt (Ebbinghaus, Göbel & Koos, 2011; Van Rie, Marx & Horemans, 2011), en anderzijds de hardnekkigheid waarmee vakbonden hun traditionele achterban trachten te verdedigen (Van Parijs & Vanderborght, 2017). De voorbije jaren werd vakbonden dan ook meermaals verweten dat ze alleen (of toch voornamelijk) aandacht hadden voor zogenoemde 'insiders' en niet (of veel minder) voor de 'outsiders' (o.a. Emmenegger, 2014; Lindbeck en Snower, 1989; Rueda, 2007). De kans dat deze 'outsiders', waarvan verondersteld wordt dat ze het meeste baat hebben bij een basisinkomen, het sociaal beleid in hun voordeel kunnen hervormen is bijgevolg klein.

Deze sectie trachtte aan te tonen hoe verschillende obstakels, in de vorm van landspecifieke instituties en actoren, onvermijdelijk leiden tot pad afhankelijkheid wat de implementatie van een radicale beleidsmaatregel als het basisinkomen bemoeilijkt. Ten eerste zullen diegenen die er baat bij hebben het huidige sociaal beleid nu, en in de toekomst, blijven steunen. Zonder enig bewijs dat burgers beter zouden varen bij de invoering van een BI, of zonder enige reden om het herverdelend vermogen van het huidige beleid te betwisten, is het

⁵⁶ Van Parijs en Vanderborght (2017: p. 176-179) argumenteren uitgebreid wat de achterliggende redenen zijn voor vakbonden om het basisinkomen idee (tot nog toe) niet te steunen.

redelijk onwaarschijnlijk dat een significante hoeveelheid burgers zich achter het basisinkomen voorstel zouden scharen. Ten tweede moet een realistisch basisinkomen voorstel expliciet worden afgestemd op de institutionele context en cultuur van elke welvaartstaat afzonderlijk. Tot slot zal een BI, zelfs na invoering, gevoelig blijven aan beleidswijzigingen. Een sterke politieke achterban kan dit grotendeels vermijden, al blijven er uitdagingen bestaan. Het grootste risico is dat men effectief afwijkt van het initiële beleidsakkoord door het niet actualiseren van het uitkeringsniveau. In het hypothetische scenario waarbij een BI alle andere vormen van sociale overheidssteun zou vervangen, dan zou een dergelijke beleidswijziging de beschermingsfunctie van de welvaartstaat zeer sterk ondermijnen. Dit zou de positie van mensen aan de onderzijde van de inkomensdistributie, waarvan aanhangers van het basisinkomen pleiten dat ze het meeste voordeel zullen halen uit het voorstel, net kunnen verslechteren. In het volgende hoofdstuk simuleren we hoe realistisch dergelijke scenario's zijn.

8. DE INTRODUCTIE VAN EEN BASISINKOMEN IN NEDERLAND: WAT ALS? EEN STUDIE NAAR DE FISCALE EN (HER)VERDELENDE EFFECTEN AAN DE HAND VAN MICROSIMULATIE

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de uitkomsten van de simulatie van een budgetneutraal basisinkomen op de armoede en ongelijkheid in Nederland. Budgetneutraal betekent dat we dit volledig financieren met ingrepen in het huidige sociale en fiscale stelsel. De meeste studies die nagaan of het basisinkomen een alternatief kan bieden voor de huidige systemen van sociale zekerheid en inkomensbescherming gaan over het Verenigd Koninkrijk (zie bv. Martinelli, 2017a, 2017b; Reed & Stansley, 2016; Torry, 2014, 2015, 2016). Recent publiceerde de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) een onderzoek waarin voor vier Europese landen (Finland, Frankrijk, Italië en Verenigd Koninkrijk) de introductie van een basisinkomen wordt gesimuleerd. We doen hier een gelijkaardige oefening voor Nederland: we gaan na wat het effect is op armoede en ongelijkheid voor drie verschillende scenario's van een basisinkomen. De scenario's verschillen van elkaar qua hoogte van het toegekende bedrag en inzake compenserende maatregelen die nodig zijn om dit basisinkomen te financieren.

In het eerste scenario keren we een basisinkomen uit van €415 per maand aan alle volwassenen op actieve leeftijd (tot 65 jaar) en €80 per maand aan alle kinderen (jonger dan 18 jaar). Het bedrag van €415 bekomen we door het totale budget van een aantal afgeschafte sociale uitkeringen en fiscale voordelen (zie verderop welke) gelijk te verdelen, terwijl het bedrag van €80 overeenkomt met een gelijke verdeling van het budget van de bestaande kinderbijslag over alle kinderen. In het tweede scenario kiezen we een basisbedrag voor de volwassene dat overeenstemt met het bedrag dat een individu met partner en zonder kinderen ontvangt vanuit de sociale bijstand; dit komt overeen met een BI van €702 per maand. Het bedrag voor kinderen bedraagt €165 per maand en stemt overeen met het bedrag dat een twee-ouder gezin met twee kinderen zou ontvangen wanneer zij over geen enkele andere vorm van inkomen beschikken. In het derde scenario verhogen we het BI naar €982 per maand (sociale bijstand voor een alleenstaande zonder partner en kinderen). Het bedrag voor kinderen is hetzelfde als in het tweede scenario. Afhankelijk van het scenario financieren we deze drie varianten van een basisinkomen door verschillende sociale en fiscale voordelen af te schaffen, het basisinkomen belastbaar te maken en de personenbelasting met 24% te doen stijgen.

De methode bij uitstek om dit te doen is gebruik maken van een microsimulatiemodel. Een dergelijk model berekent voor individuele beslissingseenheden (hier: gezinnen) de belastingen die zij betalen en de uitkeringen die zij ontvangen gegeven hun marktinkomen en socio demografische kenmerken. Het simuleert dus de huidige fiscale en sociale regelgeving van een land op een representatieve steekproef van gezinnen. We kunnen deze regelgeving aanpassen en de uitkomsten daarvan vergelijken met het huidige systeem. Op die manier zijn we in staat om de impact van beleidshervormingen te verkennen zonder dat ze ook echt in de realiteit doorgevoerd moeten worden. Een belangrijke opmerking is wel dat microsimulatiemodellen een benadering zijn van de realiteit. Deze modellen kunnen slechts een deel van de realiteit vatten, en de berekeningen gaan dan ook uit van een aantal assumpties. De hier voorgestelde simulaties zijn ook een selectie; andere scenario's zijn evident denkbaar.

In de volgende sectie bespreken we twee eerdere empirische studies die de hypothetische introductie van een basisinkomen in Nederland analyseren. Vervolgens gaan we in op de denkoefening die de OESO recent uitvoerde voor vier landen, en die het analysekader biedt voor onze berekeningen voor Nederland. De gebruikte data en methode lichten we toe in sectie 8.4. In de daaropvolgende sectie bespreken we het huidige Nederlandse systeem van sociale uitkeringen en fiscale voordelen. Nadien analyseren we in sectie 8.6 de opbouw van het hypothetische basisinkomen volgens drie scenario's, die verschillen qua generositeit. In sectie 8.7 presenteren we de belangrijkste resultaten. De laatste sectie formuleert een aantal lessen die we kunnen trekken uit deze microsimulatie oefening.

8.2. Een basisinkomen in Nederland: eerdere studies

Het aantal publicaties dat empirisch de maatschappelijke discussie rond de invoering van een basisinkomen (BI) in Nederland kan ondersteunen is vrij beperkt. Er zijn twee studies die aan de hand van microsimulatietechnieken de uitkomsten van een Nederlands basisinkomen onderzochten, met name Jacobs, de Mooij en Folmer (2006) en Jongen, de Boer en Dekker (2015).

Jacobs, de Mooij en Folmer (2006) simuleren in de studie "Vlaktaks en Arbeidsmarktparticipatie" aan de hand van het MIMIC microsimulatiemodel een Nederlands basisinkomen van 550 euro per maand. Dit maandelijkse bedrag wordt toegekend aan alle individuen tussen 18 en 65 jaar, met uitzondering van studenten. De geschatte kostprijs hiervan bedraagt ongeveer 78 miljard euro en wordt deels gefinancierd door het afschaffen of aanpassen van bestaande sociale en fiscale voordelen. Zo wordt onder meer het uitkeringsbedrag van de sociale bijstands-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkering vermindert met het bedrag van het basisinkomen. De heffings- en arbeidskortingen worden volledig afgevoerd. Aldus krijgen twee niet-werkende partners met hun gezamenlijke basisinkomen een inkomen dat net reikt tot het netto sociale minimum inkomen. Aan

studenten en gepensioneerden wordt een hogere uitkering toegekend, zodat zij gemiddeld geen netto inkomensverlies lijden. Ook alleenstaanden en alleenstaande ouders ontvangen een toeslag die ervoor zorgt dat hun financiële situatie niet verslechtert. Het afschaffen van de sociale en fiscale voordelen resulteert in een geschatte opbrengst van 31 miljard euro, en dus moet nog 47 miljard euro budget gevonden worden. Om dit te financieren kiezen de auteurs voor de invoering van een vlaktaks⁵⁷ van 54%. De auteurs besteden bij de evaluatie van het BI aandacht aan de inkomens- en arbeidsmarkteffecten (dat laatste verwijst naar gedragseffecten, zie hoofdstuk 5). De introductie van een BI blijkt voornamelijk gunstig te zijn voor eenverdiener koppels. Zowel werkende alleenstaanden als hoger opgeleide individuen worden geconfronteerd met een inkomensverlies. De ongelijkheid binnenin de groep alleenstaanden neemt sterk af. De daling in de uitkeringsgraad resulteert samen met een toename van de marginale belastingdruk in een afname van de werkloosheidsgraad. De toegenomen marginale belastingdruk (+ 7,8% voor werknemers) heeft echter negatieve gevolgen voor het arbeidsmarktgedrag. Zo zou het aantal arbeidsuren dalen met 5,3%, en de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zou achteruitgaan met 10%. Samengevat zou werkgelegenheid afnemen met 3,8%. Ook de (her-)verdeling naar zwakkere individuen op de arbeidsmarkt zou minder efficiënt gebeuren dan onder het huidige stelsel. Deze bevindingen werden bevestigd in een later onderzoek door het Centraal Planbureau (Jongen, de Boer, & Dekker, 2015).

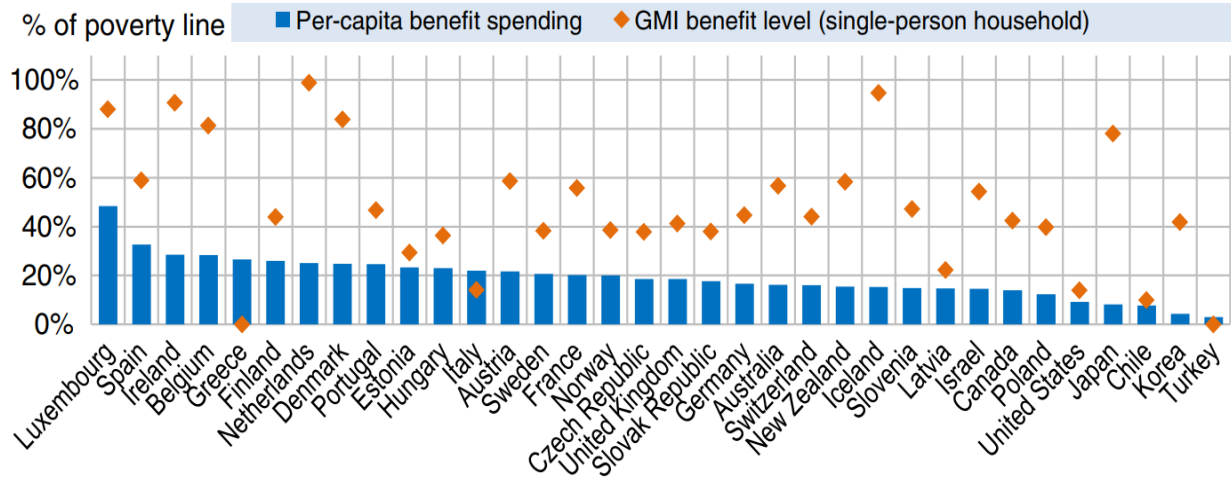
8.3. Basisinkomen en microsimulatie: de studie van Browne & Immervoll

Het artikel *“Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: Comparative results from a microsimulation approach”* van Browne & Immervoll (2017a) is één van de weinige studies die aan de hand van microsimulatie de uitkomsten van een basisinkomen bestudeert in een internationaal vergelijkend perspectief (zie ook hoofdstuk 5). In deze OESO studie simuleren de auteurs voor Frankrijk, Italië, Finland en het Verenigd Koninkrijk een basisinkomen dat wordt uitgekeerd aan alle individuen die jonger zijn dan de wettelijke pensioenleeftijd. Om een dergelijke hervorming te kunnen financieren wordt het grootste gedeelte van de huidige voordelen geschrapt: het gaat om verscheidene sociale uitkeringen (werkloosheidsuitkering, sociale bijstand, ...) en fiscale voordelen (werkbonus, ...). Om het scenario meer realistisch te maken en de kwetsbaarste groepen te beschermen worden twee uitkeringen behouden: de arbeidsongeschiktheidsuitkering en huurtoeslag. Naast het afvoeren van de meeste sociale uitkeringen en fiscale voordelen wordt het basisinkomen mee opgenomen in de personenbelasting. Ten slotte wordt de hoogte van het basisinkomen gelijkgesteld aan het ‘Guaranteed Minimum Income’ (GMI) van de vier Europese landen. Dit maakt van Nederland een interessante case, aangezien het één van de weinige landen is waar de hoogte van het GMI ongeveer gelijk is aan de armoedelijn die de OESO hanteert (zie Figuur

⁵⁷ Een vlaktaks houdt in dat het belastingtarief op arbeid wordt gelijkgesteld aan een uniform tarief.

5). Deze armoedelijn is 50% van het mediaan equivalent inkomen, en bijgevolg enigszins lager dan de armoedelijn die standaard in de EU gebruikt wordt (zie verder).

Figuur 6: Uitkeringsuitgaven per capita & niveaus van gegarandeerd minimuminkomen (GMI).



Bron: Browne & Immervoll (2017a).

Wanneer het BI wordt gelijkgesteld aan het GMI zijn deze aanpassingen echter niet altijd voldoende om budgetneutraal te zijn, d.i. om ervoor te zorgen dat het systeem niet meer kost dan het huidige. Bijkomende ingrepen zijn dan nodig. In Frankrijk wordt de kostprijs van het basisinkomen bijna volledig gecompenseerd door enerzijds de sociale en fiscale voordelen af te schaffen en anderzijds het basisinkomen belastbaar te maken. Om volledig budgetneutraal te zijn moet bovenop deze inspanningen het basisinkomen nog licht dalen of de personenbelasting licht stijgen. In Finland en Italië zijn geen bijkomende ingrepen nodig en kan het basisinkomen gefinancierd worden door het basisinkomen belastbaar te maken en de belastingvrije bedragen af te schaffen. Dit is echter niet het geval voor het Verenigd Koninkrijk: de belastingen zouden aanzienlijk moeten worden verhoogd, of het basisinkomen drastisch worden verlaagd om uiteindelijk budgetneutraal te zijn. De introductie van het hierboven beschreven basisinkomen zou in alle vier Europese landen resulteren in een divers patroon van winnaars en verliezers. Daarnaast is de effectiviteit van het basisinkomen om armoede te verminderen sterk afhankelijk van het bestaande systeem van inkomensbescherming in de verschillende landen. Veel hangt af van de mate waarin lage inkomensgezinnen door het huidige sociale beleid adequaat worden beschermd. Enerzijds zouden individuen die onder het huidige systeem genereuze vormen van inkomensondersteuning ontvangen verliezen wanneer het basisinkomen op dezelfde hoogte ligt als het 'GMI'. Anderzijds zouden individuen die geen recht hebben op uitkeringen, of slechts lage uitkeringen ontvangen, door de introductie van een basisinkomen er financieel op vooruit gaan. Samengevat concluderen Browne en Immervoll dat grote delen van de bevolking erop achteruit zouden gaan, dat de samenstelling van de arme bevolking zou veranderen en dat de algemene armoedepercentages niet significant zouden dalen.

8.4. Data en microsimulatie model

Net als in Browne en Immervoll (2017a) maken we in deze studie gebruik van microsimulatie om de uitkomsten van een basisinkomen in Nederland te verkennen. Met de term microsimulatie wordt in feite verwezen naar een grote variëteit aan modelleringstechnieken die gebruikt kunnen worden om “wat-als”-vragen te beantwoorden. De term ‘micro’ verwijst naar het niveau waarop de simulatie van toepassing is. Het betreft individuele beslissingseenheden zoals individuen, huishoudens of bedrijven. De term ‘simulatie’ doelt op het toepassen of wijzigen van bepaalde regels die de individuele beslissingseenheden kunnen beïnvloeden. Microsimulatie laat onderzoekers bijvoorbeeld toe om de effecten van hervormingen in het belasting- en/of uitkeringsstelsel in kaart te brengen (herverdelende effecten, budgettaire gevolgen, ...).

In deze studie wordt gebruik gemaakt van het Europese microsimulatiemodel EUROMOD. EUROMOD bevat de beleidsregels die van toepassing zijn in de verschillende Europese lidstaten om onder meer de uitkeringen, belastingen en sociale zekerheidsbijdragen te berekenen (Sutherland & Figari, 2013; Figari & Verbist, 2014). EUROMOD draait op een representatieve steekproef van huishoudens, met name de micro-data van de ‘European Union Statistics on Income and Living Conditions’ (EU-SILC) (Sutherland & Figari 2013). In deze studie gebruiken we gegevens van de EU-SILC voor Nederland uit het jaar 2015 als inputdata voor de simulaties in combinatie met de beleidsregels uit 2017 (de meest recent beschikbare op het moment van de analyse). Aangezien het jaar van de inputdata niet overeenkomt met de inkomensreferentie periode, worden monetaire waarden in het model geïndexeerd door gebruik te maken van de corresponderende prijs- en inkomensindices.⁵⁸

EUROMOD is een ‘statisch’ microsimulatiemodel: het gaat er vanuit dat de karakteristieken van de individuele beslissingseenheden niet wijzigen doorheen de tijd. Dit maakt EUROMOD hoofdzakelijk geschikt om de eerste-orde effecten van beleidswijzigingen te analyseren. Deze eerste-orde effecten omvatten de geschatte *directe impact* van een beleidswijziging op bv. armoede en ongelijkheid. Naast eerste-orde effecten kunnen beleidswijzigingen echter ook een effect hebben op het gedrag van individuen. Dit noemt men tweede-orde effecten. Deze zijn eerder van *indirecte aard* en zijn ook relevant voor het basisinkomen-debat. De introductie van een basisinkomen kan immers het gedrag van individuen beïnvloeden. Zo zal werken voor sommigen wellicht financieel minder interessant worden, of gaan mensen meer werken omdat ze de vrijheid hebben om een interessantere job te kiezen (zie Hoofdstuk 5 voor een bespreking van mogelijke gedragseffecten). Dat deze gevolgen van tweede-orde belangrijk zijn om in rekening te brengen bij de discussie omtrent het basisinkomen werd eerder al aangehaald door Reed en Stansley (2016) en Browne en Immervoll (2017a; 2017b). Ook uit de studie van Jacobs, de Mooij en Folmer (2006) bleek dat gedragseffecten ten gevolge van een basisinkomen niet genegeerd mogen worden. Deze tweede-orde effecten

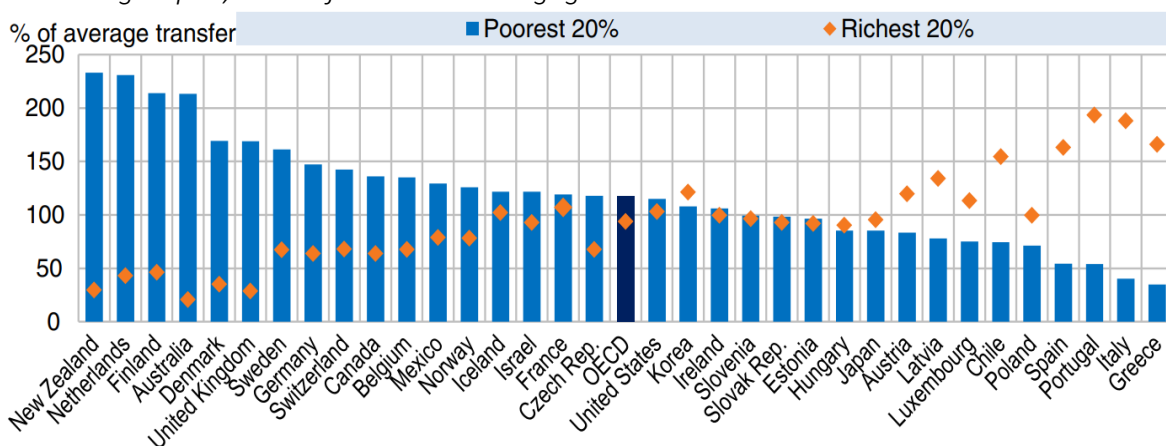
⁵⁸ Standaard opwaarderingindices werden toegepast. Voor meer informatie zie EUROMOD Country Report.

maken echter standaard geen deel uit van EUROMOD, wat maakt dat EUROMOD hoofdzakelijk van grote waarde is om de geschatte *directe impact* van het basisinkomen en de afzonderlijke stappen die nodig zijn te berekenen. Deze eerste-orde effecten geven echter al belangrijke informatie voor het debat. Ook belangrijk is dat de schattingen van mogelijke gedragseffecten vooral geschikt zijn om het effect van eerder kleine wijzigingen in het beleid te berekenen. Als men deze gedragsmodellen gebruikt voor grote hervormingen (zoals een basisinkomen), dan dienen de uitkosten ervan met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

8.5. Het huidige systeem van sociale uitkeringen en fiscale voordelen

Uit Figuur 6 blijkt dat Nederland één van de landen is met een relatief hoog aandeel uitkeringen voor lagere inkomensgroepen en minder voor hogere. Door de universele aard van het basisinkomen zal er wellicht een verschuiving plaatsvinden van lagere naar hogere inkomens. Om de verdelingseffecten van het hypothetische basisinkomen beter te begrijpen bespreken we eerst het huidige systeem in Nederland. Het basisinkomen vervangt immers een groot deel van het bestaande systeem. We spitsen ons toe op de belangrijkste sociale uitkeringen en fiscale voordelen die relevant zijn voor de bevolking jonger dan 65 jaar en die gesimuleerd worden in EUROMOD (zie Tabel 5). We beschrijven eerst de relevante uitkeringen (sectie 8.5.1 en 8.5.2) en geven dan hun grootte (sectie 8.5.3) en verdeling over de populatie weer (sectie 8.5.4). We baseren ons hiervoor op het Nederlandse ‘Country Report’ van EUROMOD (de Vos & De Agostini, 2017).

Figuur 7: Transfer van bestaande uitkeringen aan individuen op arbeidsleeftijd in lage en hoge inkomensgroepen, 2013 of meest recente gegevens beschikbaar.



Source: Browne & Immervoll (2017a).

8.5.1. De sociale uitkeringen

Kinderbijslag

Alleenstaande ouders en koppels met kinderen die jonger zijn dan 18 jaar oud hebben recht op een kinderbijslag. De hoogte van de uitkering hangt af van het aantal afhankelijke kinderen in het huishouden en de leeftijd van het kind. Voor kinderen tussen 6 en 11 jaar wordt de uitkering vermenigvuldigd met een factor 1,2143 en voor kinderen tussen 12 en 18 jaar met 1,4286. Er worden geen sociale zekerheidsbijdragen of belastingen betaald op de kinderbijslag. Verder wordt de kinderbijslag ook niet mee in rekening gebracht voor de berekening van andere sociale uitkeringen.

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget wordt uitgekeerd aan huishoudens die één of meerdere kinderen jonger dan 18 jaar ten laste hebben. Het uitgekeerde bedrag is afhankelijk van het belastbare inkomen. De bijdrage wordt uitgekeerd aan één gerechtigde partner, wat doorgaans diegene is met het hoogste belastbare inkomen. In 2013 werd naast de inkomstenstest ook een vermogenstoets ingevoerd.

Sociale bijstand

De sociale bijstand wordt uitgekeerd aan huishoudens (singles, alleenstaande ouders en koppels) die niet over voldoende inkomen beschikken. Toekenning is afhankelijk van een inkomens- en vermogenstest. De inkomstenstest omvat alle inkomensbronnen van alle huishoudleden (bv. inkomen uit arbeid, private pensioenen). De vermogenstest brengt alle financiële vermogens van alle huishoudleden in rekening. Volgende uitkeringen worden niet mee opgenomen in de middelentoets: kinderbijslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag en huurtoeslag. Op de sociale bijstandsuitkeringen moeten wel sociale zekerheidsbijdragen en belastingen betaald worden.

Werkloosheidsuitkering

Individueel jonger dan 65 jaar die hun werk verliezen hebben recht op een werkloosheidsuitkering. Deze regeling geldt enkel voor werknemers en niet voor zelfstandigen. Naast de leeftijdsvoorwaarde moeten individuen ook voldoen aan een minimumperiode van tewerkstelling en actief op zoek gaan naar een nieuwe job opportuniteit. Het maandelijkse bedrag is een percentage van de verloren inkomsten, begrenst op een maximum per dag. Zowel de leeftijd als het tewerkstellingsverleden bepalen de duur van de uitkering.

Huurtoeslag

Huishoudens die een woonst huren en beschikken over een beperkt inkomen en vermogen kunnen een huurtoeslag krijgen. Om deze uitkering te ontvangen mag de maandelijkse huur de zogenaamde 'normhuur' niet overschrijden. In de middelentoets worden de inkomens en vermogens van alle huishoudleden opgenomen. De enige uitzondering hierop zijn kinderen jonger dan 23 jaar, van wie het inkomen en vermogen pas vanaf een bepaalde grens in rekening wordt gebracht. Er moeten geen sociale zekerheidsbijdragen of belastingen betaald

worden op de huurtoeslag. Daarnaast wordt deze uitkering ook niet mee in rekening gebracht voor de berekening van andere uitkeringen.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is een bijdrage die wordt uitgekeerd om de verplichte Nederlandse zorgverzekering gedeeltelijk te compenseren. Individuen ouder dan 18 jaar van wie het inkomen en vermogen (en dat van hun partner) de middelentoets doorstaan, kunnen aanspraak maken op de uitkering.

Ouderdomspensioen

Aan iedereen die de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar⁵⁹ heeft bereikt en tussen zijn/haar 15 en 65 jaar in Nederland verbleef, wordt een universeel basispensioen uitgekeerd. Voor elk jaar dat een individu geen inwoner was in Nederland wordt het pensioen verlaagd met 2%. Als een gepensioneerde een partner heeft die jonger is dan 65 jaar, kan de gepensioneerde aanspraak maken op een extra toeslag. Deze toeslag is afhankelijk van de middelen van de jongere partner.

Nabestaandenpensioen

Het nabestaandenpensioen wordt uitbetaald aan de overlevende partner indien hij/zij de pensioenleeftijd nog niet heeft bereikt en a) één of meerdere kinderen jonger dan 18 jaar ten laste heeft, of b) mindervalide is voor ten minste 45% of c) geboren is voor 1 januari 1950. Het bedrag is afhankelijk van het inkomen van de overlevende partner. Inkomen dat verkregen werd 'in relatie tot werk' (zoals sociale uitkeringen) wordt volledig in rekening gebracht, inkomsten uit arbeid gedeeltelijk.

8.5.2. De fiscale voordelen

Heffingskorting

Wie inkomstenbelasting betaalt en jonger is dan 65 jaar, heeft recht op een algemene heffingskorting van maximaal €2.254 per jaar. Voor individuen ouder dan 65 jaar geldt een maximum bedrag van €1.151 per jaar. De algemene heffingskorting is afhankelijk van het inkomen. Wanneer het belastbare inkomen de grens van €19.982 per jaar overschrijdt, wordt de heffingskorting gereduceerd met 4,787% berekend op het bedrag dat hoger ligt dan de jaarlijkse grenswaarde. Voor gepensioneerden (ten minste 65 jaar oud) geldt een reductiepercentage van 2,443%.

Werkkredieten

Inkomsten uit arbeid kunnen deels worden afgetrokken van het belastbare inkomen. Voor individuen jonger dan 65 jaar, resp. oudere individuen geldt een maximum jaarlijks bedrag

⁵⁹ Sinds 2012 wordt de wettelijke pensioenleeftijd in Nederland stelselmatig opgetrokken. In 2017 bedroeg de pensioenleeftijd 65 jaar en 9 maanden, in 2018 66 jaar. In EUROMOD wordt voor 2017 gebruik gemaakt van de pensioenleeftijd van 65 jaar, aangezien het aantal maanden niet mee in rekening kan worden gebracht.

van €3.223, resp. €1.645 per jaar. Het totale werkkrediet wordt berekend als 1,772% op de inkomsten uit arbeid tot €9.309 per jaar, waarna er 28,317% wordt berekend op het resterende gedeelte. Voor gepensioneerden wordt het totale werkkrediet berekend als 0,904% op de inkomsten uit werk tot €8.913 per jaar, waarna 14,449% berekend wordt op het resterend bedrag. Voor individuen met een inkomen hoger dan €32.444 per jaar, en die jonger zijn dan 65 jaar, wordt het belastingvoordeel gereduceerd met 3,6% (berekend op het bedrag dat de grenswaarde overschrijdt). Voor gepensioneerden geldt een reductievoet van 1,645%.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Wanneer het inkomen uit arbeid hoger is dan €4.895 per jaar (maar niet hoger dan €33.049) en er één of meerdere kinderen van ten minste 12 jaar aanwezig zijn in het huishouden, kunnen individuen aanspraak maken op een belastingvoordeel van €1.043 + $0,06159 \times (\text{jaarlijks inkomen} - €4.895)$. Het maximale voordeel bedraagt €2.778 per jaar. Bij een koppel ontvangt doorgaans het individu met de laagste inkomsten het belastingvoordeel. Voor gepensioneerden wordt het belastingkrediet berekend als €533 + $0,03143 \times (\text{jaarlijks inkomen} - €4.895)$ met een maximum krediet van €1.419 per jaar.

Tabel 5: Schematisch overzicht van de gesimuleerde sociale uitkeringen in Nederland (2017).

Uitkering	Middelentoets?	Toekenningscriteria	Hoogte van de uitkering	Belastbaar?	Opgenomen in de middelentoets van andere uitkeringen?
<i>Kinderbijslag</i>	Nee	Alleenstaande ouders en koppels met kinderen die jonger zijn dan 18 jaar oud. Kinderen tussen 15 en 17 jaar moeten een opleiding volgen, ten minste 45% mindervalide of werkloos zijn. Voor kinderen van 16 en 17 jaar wordt er een middelentoets voorzien.	Basisbedrag van €198,38 per kwartaal per kind. Het bedrag varieert naargelang het aantal kinderen in het huishouden en de leeftijd. De kinderbijslag wordt vermenigvuldigd met een multiplicator voor kinderen tussen 6 en 11 jaar en 12 en 18 jaar.	Nee	Nee
<i>Kindgebonden budget</i>	Ja	Huishouden die één of meerdere kinderen jonger dan 18 jaar ten laste hebben.	Bedrag is afhankelijk van het totale belastbare inkomen van de belastingbetaler en zijn/haar partner. De uitkering wordt doorgaans uitgekeerd aan diegene met het hoogste belastbare inkomen.	Nee	Nee
<i>Sociale bijstand</i>	Ja	Alleenstaanden, alleenstaande ouders en koppels die niet over voldoende bronnen van inkomsten beschikken. De middelen van alle huishoudleden worden in rekening gebracht.	Afhankelijk van het gezinstype en de leeftijd van de uitkeringsgerechtigde.	Ja	Nee
<i>Werkloosheidsuitkering</i>	Nee	Individen die hun werk hebben verloren, jonger zijn dan 65, een minimale tewerkstellingsgeschiedenis hebben en actief op zoek gaan naar nieuw werkstelling. Zelfstandigen kunnen geen beroep doen op deze uitkering. Leeftijd en tewerkstellingsgeschiedenis bepalen de duur van de uitkering.	Een percentage van de verloren inkomsten, maar begrensd op een maximum bedrag per dag. De uitkering varieert tussen uitkeringsgerechtigden van de korte en lange termijn uitkering.	Ja	Ja
<i>Huurtoeslag</i>	Ja	Huishoudens met weinig vermogen en inkomen die een woonst huren. De huur mag de 'normhuur' niet overschrijden. Het inkomen en vermogen van alle huishoudleden wordt in rekening gebracht, met uitzondering van kinderen jonger dan 23 jaar.	Varieert naargelang de maandelijkse huurlasten, de gezinssamenstelling en leeftijd van de uitkeringsgerechtigden.	Nee	Nee
<i>Zorgtoeslag</i>	Ja	Individen die 18 jaar of ouder zijn en die een Nederlandse zorgverzekering hebben, kunnen aanspraak maken op de zorgtoeslag zolang hun	Is afhankelijk van de 'normpremie' en of de uitkeringsgerechtigde beschikt over een partner of niet.	Nee	Nee

		middelen (en die van hun partner) onder een bepaalde grens blijven.			
<i>Ouderdomspensioen</i>	Nee	Alle individuen die de pensioenleeftijd van 65 jaar hebben bereikt en die in Nederland woonden tussen hun 15 en 65 jaar.	Basisbedrag van €1.127,79 (2017) voor een alleenstaande gepensioneerde zonder bijkomende verhogingen. Voor elk jaar dat een individu niet in Nederland heeft gewoond, wordt de uitkering verlaagd met 2%. In het geval een gepensioneerde beschikt over een partner die jonger is dan 65 jaar, heeft hij of zij recht op een bonus die afhangt van de middelen van de jongere partner.	Nee	Nee
<i>Nabestaandenpensioen</i>	Ja	Een overlevende partner die jonger is dan 65 jaar en die a) één of meerdere kinderen jonger dan 18 jaar ten laste heeft, of b) mindervalide is voor ten minste 45%, of c) geboren is voor 1 januari 1950. Uitkeringsgerechtigheid eindigt wanneer de overlevende partner een nieuwe partner vindt.	Maximaal €1.267,41 per maand. Hoogte afhankelijk van de inkomenstest.	Ja	Ja

Bron: de Vos & De Agostini (2017).

8.5.3. Budget van de sociale uitkeringen en fiscale voordelen

Het basisinkomen komt in de plaats van een belangrijk deel van de huidige Nederlandse sociale en fiscale voordelen. Tabel 6 geeft een overzicht van de budgettaire omvang van de verschillende bestaande uitkeringen. We vergelijken de budgetten zoals die uit EUROMOD komen met die in externe bronnen. Over het algemeen is de overeenkomst vrij sterk tussen de gesimuleerde bedragen en degene die afkomstig zijn uit administratieve bronnen. De belastingvoordelen vormen samen met 45 miljard euro de grootste groep, en worden enigszins overschat in vergelijking met de administratieve data. Ook bij de sociale uitkeringen vinden we een lichte overschatting. Bij de sociale uitkeringen is de arbeidsongeschiktheidsuitkering de grootste categorie (9,1 miljard euro volgens EUROMOD), direct gevolgd door de werkloosheidsuitkering (7,4 miljard euro). De zorgtoeslag, sociale bijstand en de combinatie van beide kind gerelateerde voordelen liggen rond 4 à 5 miljard euro. De huurtoeslag en studietoelage bedragen respectievelijk 3,4 en 1,5 miljard euro. Het nabestaandenpensioen is veruit de kleinste categorie. Ter vergelijking geven we ook de omvang van het basispensioen, met name 34 miljard euro; hier wordt in de simulaties echter niets aan gewijzigd.

Tabel 6: Budget van de sociale uitkeringen en fiscale voordelen in Nederland (2017).

Categorie	Budget (in miljard euro)	
	Op basis van EUROMOD	Externe bronnen
Fiscale voordelen	45,01	40,37
Algemene heffingskorting	21,88	20,16
Werkkredieten ¹	23,13	20,21
Sociale uitkeringen	35,91	34,19
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	9,09	8,81 ³
Werkloosheidsuitkering	7,41 ²	5,27
Zorgtoeslag	4,62	4,24
Sociale bijstand	4,54	6,12
Huurtoeslag	3,45	3,43
Kinderbijslag	3,30	3,33
Studietoelage	1,50	0,70
Kindgebonden budget	1,85	1,90
Nabestaandenpensioen	0,15	0,39
Andere sociale uitkeringen		
Ouderdomspensioen	34,02	37,41

Noot: ¹ De categorie werkkredieten bevat de 'werkbonus', 'arbeidskorting' en 'inkomensafhankelijke combinatiekorting'. ² De simulatie wijkt licht af van het gerapporteerde bedrag in het Country Report omwille van een wijziging in de baseline EUROMOD code. ³ Combinatie van de 'Wet op Arbeidsongeschiktheid' (WAO) en 'Werk en Inkomen Arbeidsvermogen' (WIA). De WIA geldt voor mensen die arbeidsongeschikt zijn geworden op of na 1 januari 2004. Voor diegenen die al een uitkering ontvingen blijft de WAO doorlopen.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC. Externe bronnen van sociale uitkeringen afkomstig van Centraal Bureau voor de Statistiek. Externe bronnen van fiscale voordelen afkomstig uit Miljoenennota 2018.

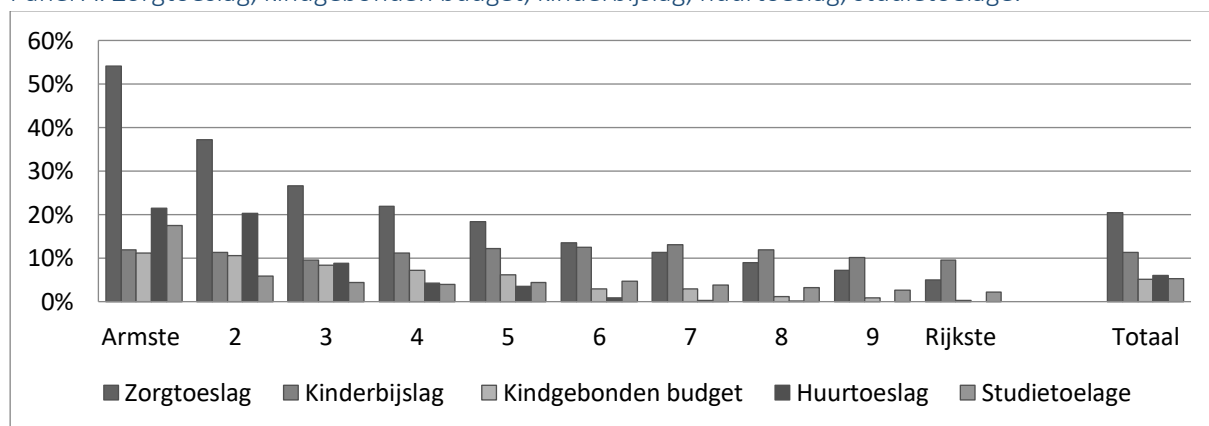
8.5.4. Decielverdeling van de sociale uitkeringen en fiscale voordelen

We tonen eerst hoe de verschillende uitkeringen verdeeld zijn over inkomensdecielen. Elk deciel bevat 10% van de bevolking, gerangschikt van laag naar hoog equivalent gezinsinkomen. Inkomens worden equivalent gemaakt om rekening te houden met verschillen in gezinsgrootte. Hiervoor maken we gebruik van de ‘aangepaste OESO schaal’, die standaard in de EU wordt gebruikt; deze equivalentieschaal geeft een waarde van 1 aan de eerste volwassene van het huishouden, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elk kind.

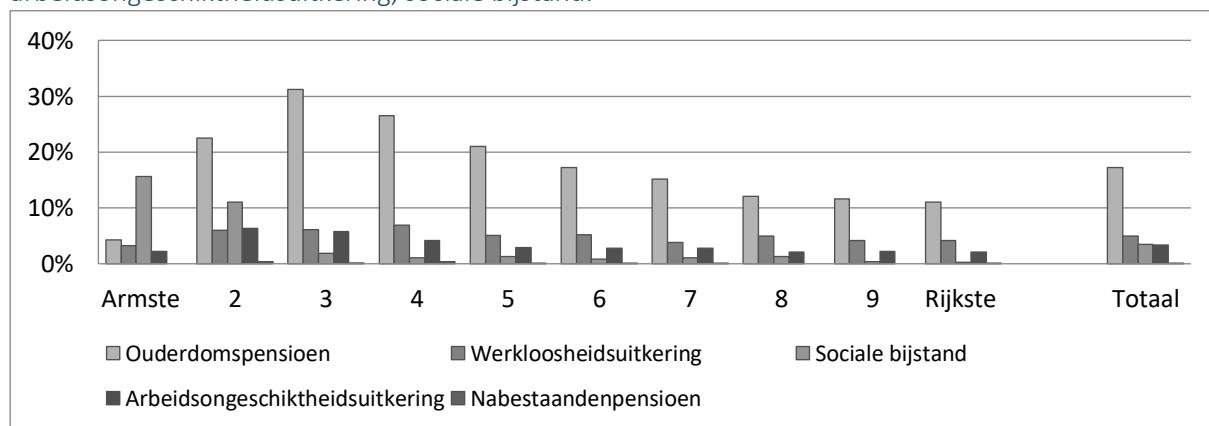
Figuur 7 toont dat de meest gebruikte uitkeringen de zorgtoeslag, het ouderdomspensioen en de combinatie van beide kind gerelateerde uitkeringen zijn. De andere sociale uitkeringen zijn minder frequent (gemiddeld vaak minder dan 5% uitkeringsgerechtigden). De figuur laat ook duidelijk zien welke uitkeringen onderworpen zijn aan een middelentoets: de zorgtoeslag, het kindgebonden budget, de huurtoeslag en sociale bijstand zijn veel sterker vertegenwoordigd onder de lagere inkomensgroepen. Dit “pro-arm”-patroon wordt niet gevonden voor de uitkeringen die geen enkele vorm van middelentoets bevatten.

Figuur 8: Aandeel ontvangers van sociale uitkeringen per equivalent inkomensdeciel.

Panel A: Zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderbijslag, huurtoeslag, studietoelage.



Panel B: Nabestaandenpensioen, ouderdomspensioen, werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, sociale bijstand.

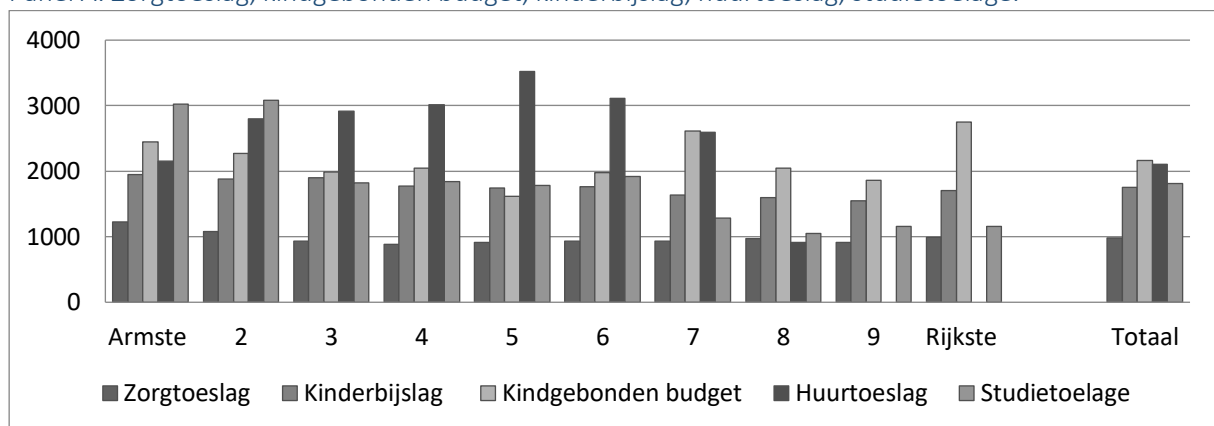


Noot: Percentages verwijzen naar het aandeel individuen die jonger zijn dan 65 jaar en die een positieve uitkering ontvangen. Bron: Eigen berekening op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

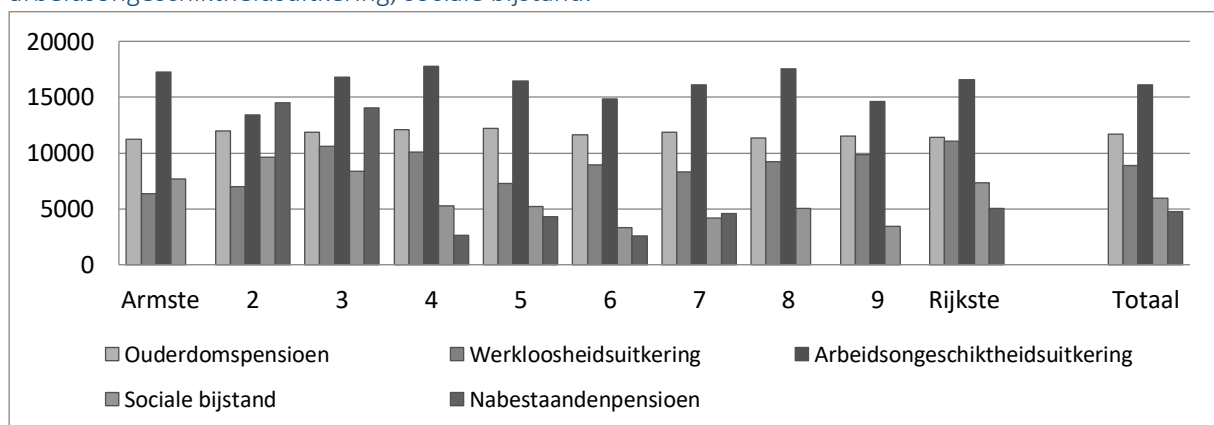
Figuur 8 toont een grote diversiteit in de hoogte van uitkeringen over de verschillende inkomensgroepen. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en ouderdomspensioenen zijn veruit het meest substantieel per ontvanger, met bedragen die oplopen tot meer dan €10.000 per jaar; dit geldt zowel voor het algemeen gemiddelde als per deciel. Daarnaast zijn echter ook de andere uitkeringen van grote waarde voor de gerechtigden, zoals de huurtoeslag die gemiddeld en vooral bij de laagste zeven decielen meer dan €2.000 per jaar bedraagt.

Figuur 9: Gemiddelde sociale uitkeringen, per ontvanger.

Panel A: Zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderbijslag, huurtoeslag, studietoelage.



Panel B: Nabestaandenpensioen, ouderdomspensioen, werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, sociale bijstand.



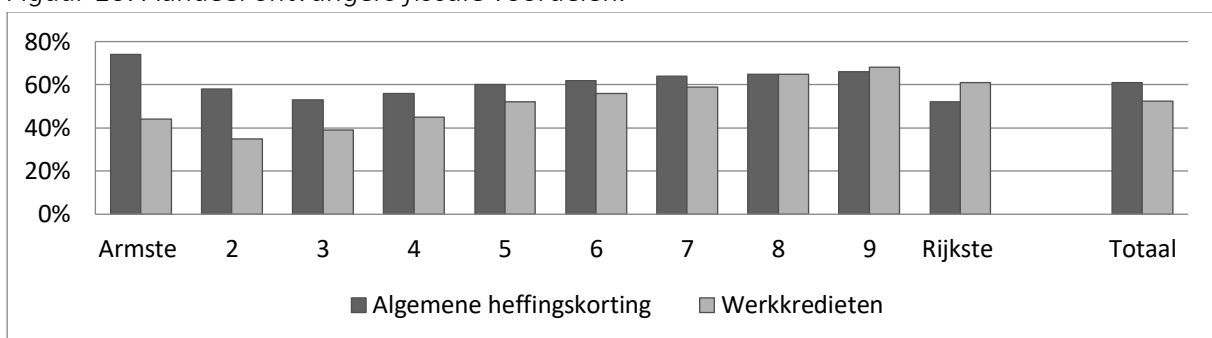
Noot: Bedragen verwijzen naar gemiddelde uitkeringen op jaarlijkse basis die worden uitgekeerd aan individuen die jonger zijn dan 65 jaar. De gemiddelde waarden worden berekend op de cases die een positieve uitkering ontvangen.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

In tegenstelling tot de sociale uitkeringen zijn de fiscale voordelen gelijkverdeeld over de inkomensgroepen en zijn ook de percentages ontvangers hoger in elk deciel (Figuur 9). Dit geldt zowel voor de algemene heffingskorting als de combinatie van de verschillende werkkredieten. Het aandeel van de populatie dat jonger is dan 65 jaar en een algemene

heffingskorting ontvangt is het grootst voor het armste deciel en neemt vervolgens af om daarna weer te stijgen. Wat betreft de werkkredieten stellen we een ander patroon vast: naarmate we naar boven verschuiven op de inkomensverdeling neemt het aantal gerechtigden toe. Figuur 10 geeft de gemiddelde hoogte van deze voordelen per deciel weer. Het gemiddeld bedrag van de algemene heffingskorting neemt af met inkomen, wat vooral te wijten is aan het feit dat het fiscaal voordeel van rijkere huishoudens vermindert wanneer zij een bepaalde inkomensgrens overschrijden. Voor de werkkredieten geldt het omgekeerde patroon: de gemiddelde bedragen nemen toe met het inkomen. Dit ligt aan de hogere inkomens waarover rijkere huishoudens beschikken. Zij hebben meer baat bij fiscale voordelen in vergelijking met huishoudens die minder financiële middelen ter beschikking hebben.

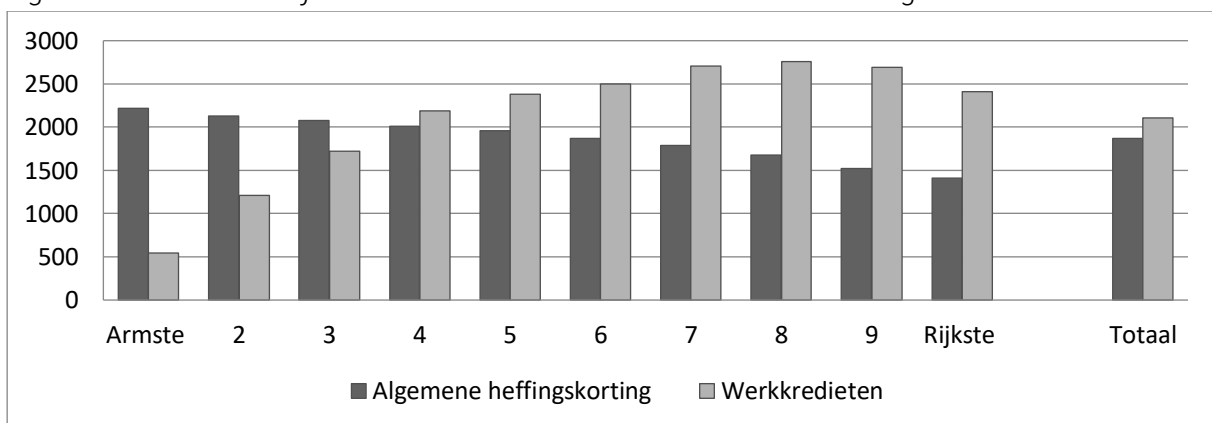
Figuur 10: Aandeel ontvangers fiscale voordelen.



Noot: Percentages verwijzen naar het aantal individuen die jonger zijn dan 65 jaar en een strikt positief belastingvoordeel ontvangen. De categorie werkkredieten bevat de ‘werkbonus’, ‘arbeidskorting’ en ‘inkomensafhankelijke combinatiekorting’.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

Figuur 11: Gemiddelde fiscale voordelen voor wie een voordeel ontvangt.



Noot: Bedragen verwijzen naar gemiddelde belastingvoordelen op jaarlijkse basis die worden uitgekeerd aan individuen die jonger zijn dan 65 jaar. De gemiddelde waarden worden berekend op het aantal cases die een positieve uitkering ontvangen (zie Figuur 9). De categorie werkkredieten bevat de ‘werkbonus’, ‘arbeidskorting’ en ‘inkomensafhankelijke combinatiekorting’.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

8.6. Hypothetisch basisinkomen scenario

In deze sectie simuleren we drie scenario's voor een basisinkomen in Nederland. We sluiten hierbij nauw aan bij Browne en Immervoll (2017a) die dit deden voor Finland, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De drie varianten verschillen van elkaar op vlak van generositeit en wijze van financiering. In het eerste scenario (verder 'laag BI') simuleren we een basisinkomen van €415 per maand voor volwassenen (ouder dan 18 jaar en jonger dan 65 jaar) en €80 per maand voor kinderen (jonger dan 18). We financieren deze hervorming door het grootste deel van het huidige Nederlandse systeem van sociale uitkeringen en fiscale voordelen af te schaffen. In het scenario 'medium BI' wordt het bedrag van het basisinkomen voor een volwassene opgetrokken tot €702 per maand. Dit maandelijkse basisinkomen stemt overeen met het bedrag dat een individu met partner en zonder kinderen zou ontvangen uit sociale bijstand. Aan kinderen wordt een basisinkomen toegekend van €165 per maand. Dit komt overeen met het bedrag dat een twee-ouder gezin met twee kinderen zou ontvangen onder de huidige regeling wanneer zij over geen andere vorm van inkomen beschikken en geen beroep kunnen doen op niet-kind gerelateerde uitkeringen (zoals de werkloosheidsuitkering ...).⁶⁰ In het laatste scenario (verder 'hoog BI') wordt het bedrag verhoogd tot het niveau van de sociale bijstand voor een alleenstaande zonder kinderen. Het basisbedrag wordt dus €982 per maand. Aan het bedrag voor kinderen wordt niets veranderd. Tabel 7 geeft een overzicht van de bedragen per scenario. Elk scenario is budgetneutraal; in wat volgt geven we in meer detail weer hoe we dit bereiken.

Tabel 7: Overzicht van de verschillende basisinkomen scenario's.

Doelgroep	Baseline	Laag BI	Medium BI	Hoog BI
Volwassenen (18-64 jaar)	€0	€415	€702	€982
Kinderen	€0	€80	€165	€165
Personenbelastingvoeten				
€0 - €19.982	8,9%	8,9%	8,9%	11,04%
€19.982 - €67.072	40,8%	40,8%	40,8%	50,59%
> €67.072	52,0%	52,0%	52,0%	64,48%

Noot: Nieuwe belastingvoeten in scenario 'Hoog BI' zijn oorspronkelijke belastingvoeten vermenigvuldigd met een factor 1,24. De tarieven van de sociale zekerheidsbijdragen blijven ongewijzigd.

In de eerste stap worden een aantal voordelen afgeschaft voor individuen jonger dan 65 jaar. Het betreft volgende sociale uitkeringen: *kinderbijslag*, *kindgebonden budget*, *werkloosheidsuitkering*, *nabestaandenpensioen*, *sociale bijstand* en *studietoelage*. Daarnaast worden ook de *algemene heffingskorting*, *werkbonus* en *inkomensafhankelijke combinatiekorting* afgeschaft. De huidige regeling van sociale en fiscale voordelen voor individuen ouder dan 65 jaar wordt niet gewijzigd. Drie uitkeringen blijven mits aanpassing

⁶⁰ Om tot dit bedrag te komen werd gebruik gemaakt van de EUROMOD-applicatie 'Hypothetical Household Tool (HHoT). "The Hypothetical Household Tool allows the user to specify in a user-friendly way, and very flexibly environment the relevant parameters to examine tax liabilities and benefit entitlements for a wide range of hypothetical household types" (Hufkens et al., 2016).

behouden in de drie scenario's: *arbeidsongeschiktheidsuitkering*, *huur-* en *zorgtoeslag*. Deze uitkeringen worden enkel toegekend voor het deel dat het basisinkomen overschrijdt. Indien het basisinkomen groter is dan de oorspronkelijke uitkering, wordt enkel het basisinkomen behouden. Op die manier proberen we ervoor te zorgen dat deze groepen met extra noden niet achteruit gaan. Het basisinkomen wordt verder ook in rekening gebracht bij de toekenning van het pensioen-supplement, waarbij een gepensioneerde recht heeft op een verhoogde bijdrage wanneer hij of zij een partner heeft die de pensioenleeftijd nog niet heeft bereikt, en van wie het inkomen de inkomenstoets doorstaat. De hierboven beschreven ingrepen in het huidige stelsel resulteren in een budgettaire besparing van 55 miljard euro (Tabel 8). Zonder bijkomende ingrepen in het fiscale stelsel laat deze besparing ons toe om een maandelijks basisinkomen uit te betalen van €415 aan alle volwassenen en €80 aan alle kinderen. Dit laatste bedrag bekomen we door het huidige budget van de kinderbijslag te delen door het aantal kinderen. Het budget zonder kinderbijslag wordt gelijk verdeeld over alle volwassenen op actieve leeftijd en bedraagt €415 per maand.

In het tweede scenario verhogen we het basisinkomen naar het niveau van de sociale bijstand voor een individu met partner en zonder kinderen. Wanneer we in dit scenario de bestaande uitkeringen en belastingvoordelen afschaffen, besparen we ongeveer 56 miljard euro. Deze besparing is iets groter in vergelijking met het vorige scenario, omdat er nu meer individuen zijn voor wie het basisinkomen de arbeidsongeschiktheidsuitkering, huur- en/of zorgtoeslag overschrijdt. Zoals hierboven beschreven worden de uitkeringen voor deze individuen herleid naar nul euro en volledig vervangen door het basisinkomen. De finale kostprijs om iedere volwassene €702 en ieder kind €165 basisinkomen te geven bedraagt echter zo'n 94 miljard euro. Er zijn nu dus wel ingrepen nodig in het fiscale stelsel om budgetneutraal te blijven. Daarom nemen we het basisinkomen mee op in de personenbelasting (box 1). Dit heeft twee gevolgen voor de overheidsinkomsten. Eerst en vooral stijgen de belastbare inkomens, waardoor ook de inkomsten uit de personenbelasting toenemen. Verder, aangezien de sociale zekerheidsbijdragen (*volksverzekeringen*) berekend worden op de belastbare inkomens, nemen ook deze inkomsten toe. Meer concreet resulteert deze ingreep in een stijging van de overheidsinkomsten met 36 miljard euro en zijn we dus ongeveer budgetneutraal.

Tabel 8: Overzicht van de verschillende stappen om budgetneutraliteit te bereiken.

Stap	Additionele opbrengsten (in miljard euro)			% van totaal budget nodig om budgetneutraliteit te bereiken		
	Laag	Medium	Hoog	Laag	Medium	Hoog
Hoogte basisinkomen (BI)						
Afschaffen bestaande sociale uitkeringen						
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	2,545	4,079	5,416	4,6	4,3	4,2
Werkloosheidsuitkering	7,407	7,407	7,407	13,4	7,9	5,8
Zorgtoeslag	3,055	3,131	3,154	5,5	3,3	2,5
Sociale bijstand	4,525	4,499	4,470	8,2	4,8	3,5
Huurtoeslag	2,599	2,642	2,662	4,7	2,8	2,1
Kinderbijslag	3,295	3,295	3,295	6,0	3,5	2,6
Studietoelage	1,947	1,947	1,947	3,5	2,1	1,5
Kindgebonden budget	1,849	1,849	1,849	3,4	2,0	1,4
Nabestaandenpensioen	0,151	0,151	0,151	0,3	0,2	0,1
Ouderdompensioen	0,201	0,336	0,388	0,4	0,4	0,3
Subtotaal	27,574	29,336	30,741	50,0	31,2	24,0
Afschaffen belastingvoordelen	27,530	26,769	26,150	50,0	28,4	20,3
Subtotaal	55,104	56,105	56,891	100	59,6	44,3
Basisinkomen belastbaar in persoonlijke inkomstenbelasting	-	36,755	50,815	-	39,1	39,4
Subtotaal	-	92,86	107,706	100	98,7	83,7
Verhogen persoonl. inkomstenbelasting	-	-	21,184	-	1,3	16,4
Totaal	55,104	94,070	128,890	100	100	100

Noot: Uitkeringsbedragen van arbeidsongeschiktheidsuitkering, huur- en zorgtoeslag zijn verlaagd met bedrag van BI voor deel van uitkering dat BI overschrijdt. Budgettaire besparing door afschaffing belastingkredieten komt niet overeen met totaal budget in Tabel 6 omdat rekening wordt gehouden met interactie-effecten en belastingkredieten voor +65'ers blijven bestaan.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

In het meest genereuze scenario bouwen we verder op de hierboven beschreven ingrepen. We introduceren een basisinkomen van €982 per maand voor volwassenen op actieve leeftijd en €165 euro voor kinderen. De finale kostprijs bedraagt 129 miljard euro. Het afschaffen van de meeste sociale en fiscale voordelen brengt 57 miljard euro op. Door het basisinkomen belastbaar te maken stijgen de overheidsinkomsten uit belastingen en sociale zekerheidsbijdragen met 50 miljard euro. Om het resterende tekort te financieren verhogen we als laatste stap de personenbelasting met 24%, wat resulteert in een budget van 21 miljard euro.

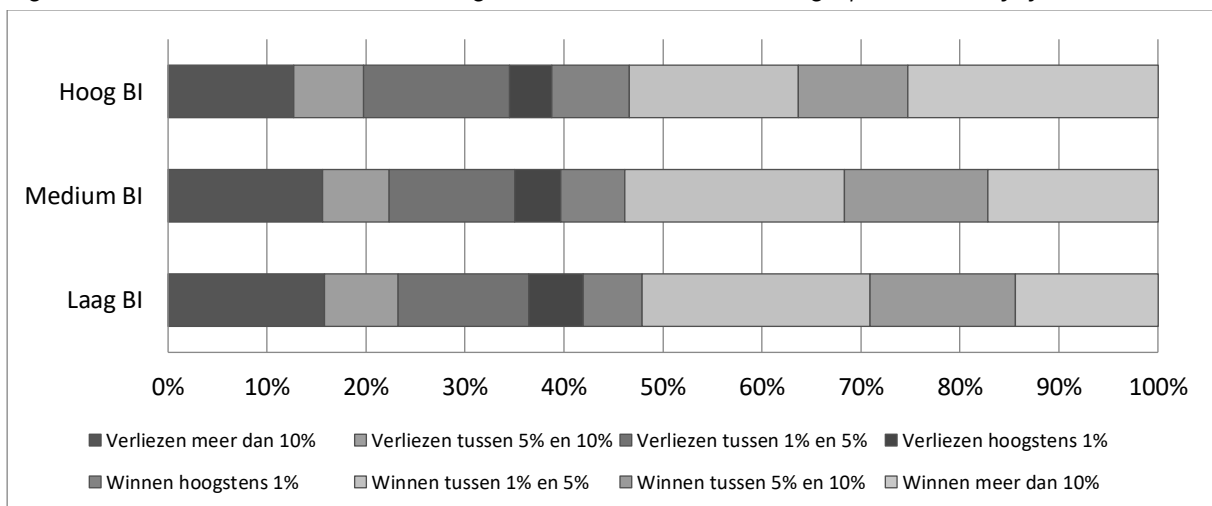
8.7. Resultaten

Als resultaten presenteren we eerst het aandeel winnaars en verliezers over inkomensgroepen, volgens leeftijd en economische status. Daarna bespreken we de verdeling van de verscheidene componenten die nodig zijn om tot een budgetneutraal basisinkomen te komen. Ten slotte analyseren we de impact van het basisinkomen op armoede en ongelijkheid.

8.7.1. Winnaars en verliezers

Het vervangen van de belangrijkste sociale uitkeringen en fiscale voordelen door een universeel basisinkomen in Nederland levert in de drie scenario's een gelijkaardig patroon van winnaars en verliezers op (Figuur 11). Ongeveer 40% van de individuen op arbeidsleeftijd zou verliezen door de introductie van een basisinkomen; ruim de helft van deze groep (20-22%) verliest 5% of meer beschikbaar inkomen onder de verschillende scenario's. Ongeveer de helft blijkt voordeel te halen uit het basisinkomen; voor 30% van de individuen bedraagt de winst in beschikbaar inkomen 5% of meer.

Figuur 12: Winnaars en verliezers uitgedrukt als % van bevolking op arbeidsleeftijd¹.

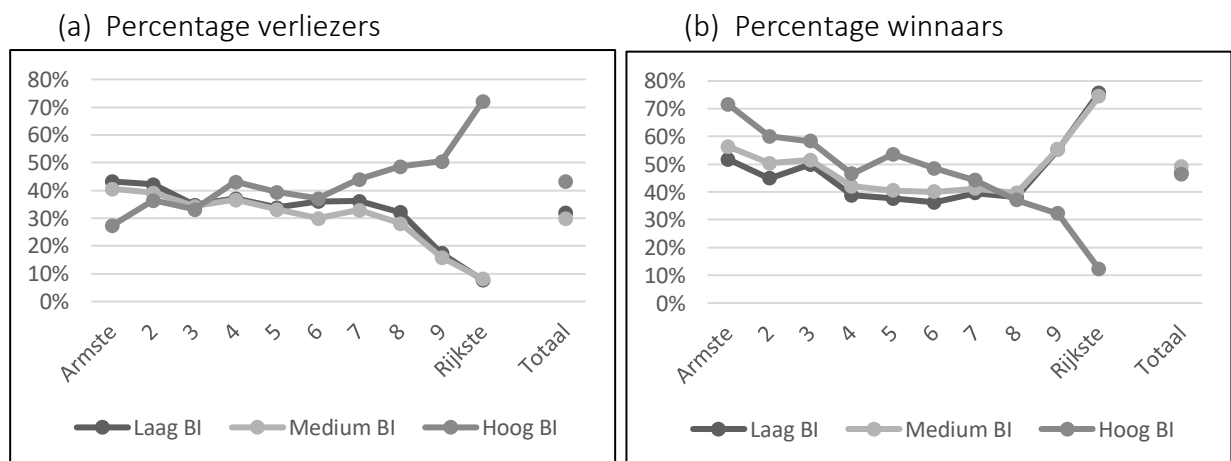


Noot: ¹ tussen 18 en 64 jaar oud (leeftijdsgrenzen inclusief).

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

Figuren 12 en 13 geven respectievelijk het aandeel winnaars, verliezers en de gemiddelde winst of verlies per inkomensdecil weer voor de drie scenario's. Het invoeren van een 'laag basisinkomen' resulteert in een relatief groot aandeel verliezers in het laagste decil (43%). Vervolgens kent het patroon een dalende trend: het aandeel verliezers neemt af naargelang we naar boven opschuiven op de inkomensverdeling. Dit patroon vloeit voort uit het feit dat armere huishoudens zowel hun sociale uitkeringen als hun belastingvoordelen wegvallen, en daardoor gemiddeld netto meer verliezen. Rijkere huishoudens, daarentegen, ontvangen over het algemeen minder sociale uitkeringen (meer in het bijzonder de uitkeringen die een inkomens- en/of vermogenstoets bevatten). Zij verliezen vooral hun belastingvoordelen, en krijgen in de plaats een basisinkomen dat netto hoger ligt dan hun oorspronkelijke belastingvermindering. Het introduceren van een 'medium BI' resulteert in een gelijkaardig patroon. Armere huishoudens worden door het hogere basisinkomen meer gecompenseerd voor het verlies in sociale en fiscale voordelen, maar worden anderzijds ook meer belast door het belastbaar maken van het basisinkomen. Ook voor de hogere decielen blijft de impact in grote lijnen gelijk. Wanneer we het basisinkomen optrekken naar €982 per maand verandert het patroon van winnaars en verliezers. Het aandeel verliezers daalt voor de lagere decielen en neemt toe voor de huishoudens vanaf het vierde inkomensdecil. De verliezen zijn ditmaal het grootst voor de rijke huishoudens (72%). Dit patroon van verliezers komt voornamelijk voort uit de toename in belastingdruk. Terwijl slechts vier procent van de armste huishoudens in dit scenario een belastingdruk heeft die groter is dan het basisinkomen loopt dit aandeel op tot 31% voor de rijkere huishoudens.

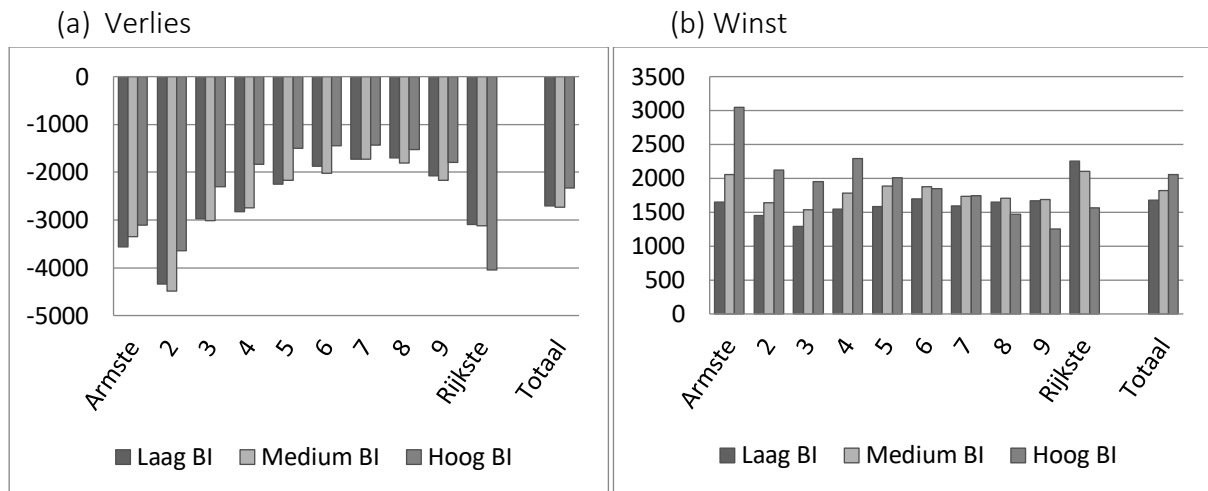
Figuur 13: Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per equivalent inkomensdecil.



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 14: Gemiddelde winst en verlies per inkomensgroep (in euro per jaar).

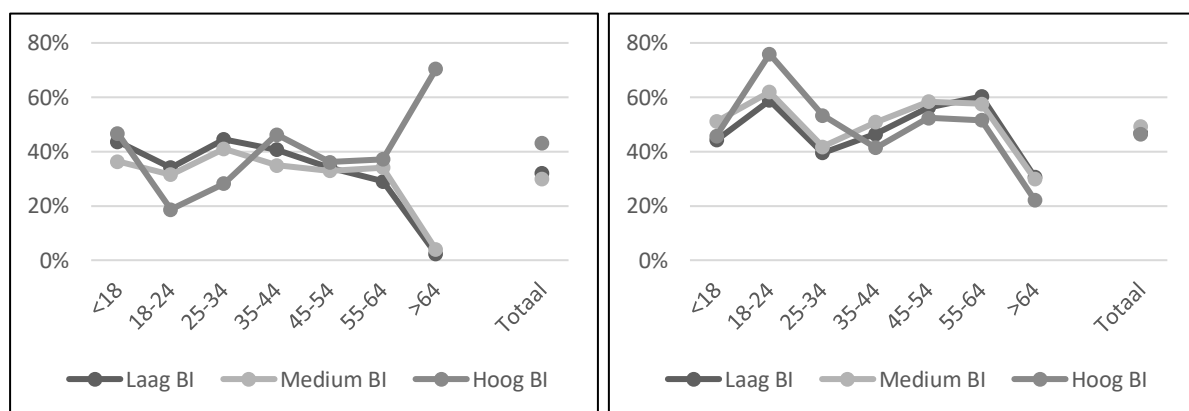


Noot: Winst en verlies in beschikbaar inkomen verwijst naar veranderingen van ten minste 1%. Gemiddelde bedragen verliezen, resp. winst berekend over verliezers resp. winnaars.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

Figuur 14 geeft de verdeling volgens leeftijdsgroepen. Voor het 'Laag' en het 'Medium' scenario zitten de winnaars voornamelijk geconcentreerd in de leeftijdsgroepen 18-24 jaar en 45-64 jaar. Het aandeel verliezers in de leeftijdsgroep 18-24 jaar is relatief beperkt, omdat het basisinkomen voor deze groep hoger is dan de oorspronkelijke studietoelage. Het verlies voor 25-44 jarigen wordt voornamelijk veroorzaakt door de afschaffing van de werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, sociale bijstand en de verscheidene fiscale voordelen. Inkomensverlies binnen de leeftijdsgroepen 45-55 jaar en 55-64 jaar zijn het resultaat van de afschaffing van de fiscale voordelen en het vervangen van de werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, sociale bijstand, en in mindere mate het nabestaandenpensioen. Bij het scenario 'Hoog' is het aandeel verliezers binnen de categorie 65+ vrij groot; dit ligt aan het feit dat gepensioneerden in dit scenario zwaarder belast worden omdat de hogere personenbelasting op iedereen van toepassing is.

Figuur 15: Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per leeftijdsgroep.

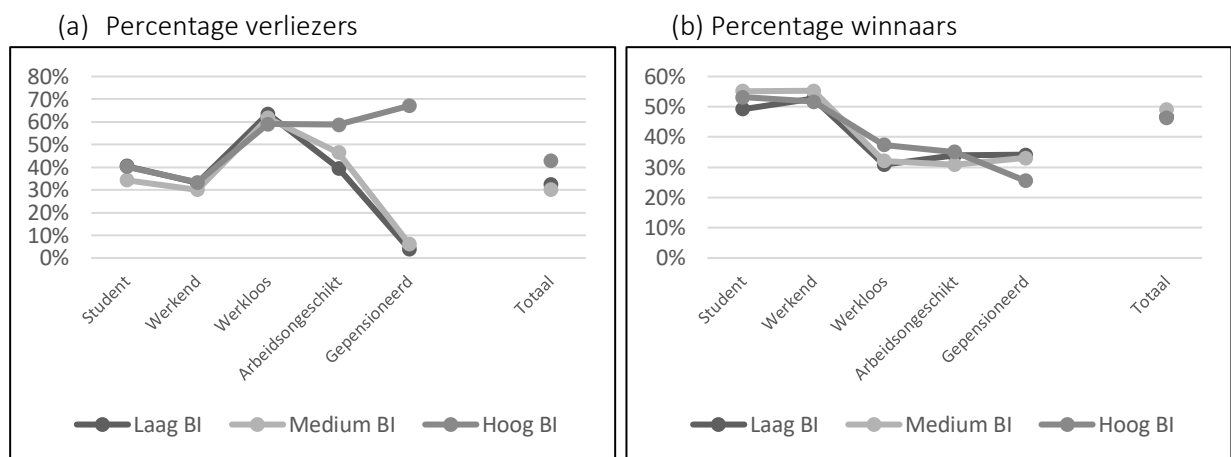


Noot: Winst en verlies in beschikbaar inkomen verwijst naar veranderingen van ten minste 1%.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC

Figuur 15 geeft de winnaars en verliezers volgens economische status. Het patroon is eerder gelijklopend voor de drie scenario's. Voor studenten en individuen die actief zijn op de arbeidsmarkt varieert het aandeel winnaars tussen 50% en 55%. De winst voor de economisch actieve bevolking vloeit voornamelijk voort uit het feit dat zij slechts een laag bedrag aan jaarlijkse uitkeringen ontvangen, en het verlies van deze uitkeringen wordt ruim gecompenseerd door het basisinkomen. Voor de werkloze populatie geldt een ander verhaal: het aandeel verliezers binnen deze subgroep is relatief groot (+/- 60%). Het verlies is het grootst in het scenario 'Laag' en daalt licht naarmate de generositeit van het basisinkomen toeneemt. Dit geldt ook voor de inactieve bevolking of individuen die arbeidsongeschikt zijn. Zoals gezegd voor gepensioneerden is het verlies in vergelijking met de andere categorieën zeer beperkt. De enige uitzondering hierop is het scenario 'Hoog', wat overeenstemt met wat we in de vorige grafiek zagen bij de ouderen.

Figuur 16: Percentage winnaars en verliezers door een basisinkomen per economische status.



Noten: (1) Winst en verlies in beschikbaar inkomen verwijst naar veranderingen van ten minste 1%. (2) Arbeidsongeschikt verwijst naar inactieven, zieken, arbeidsongeschikten.

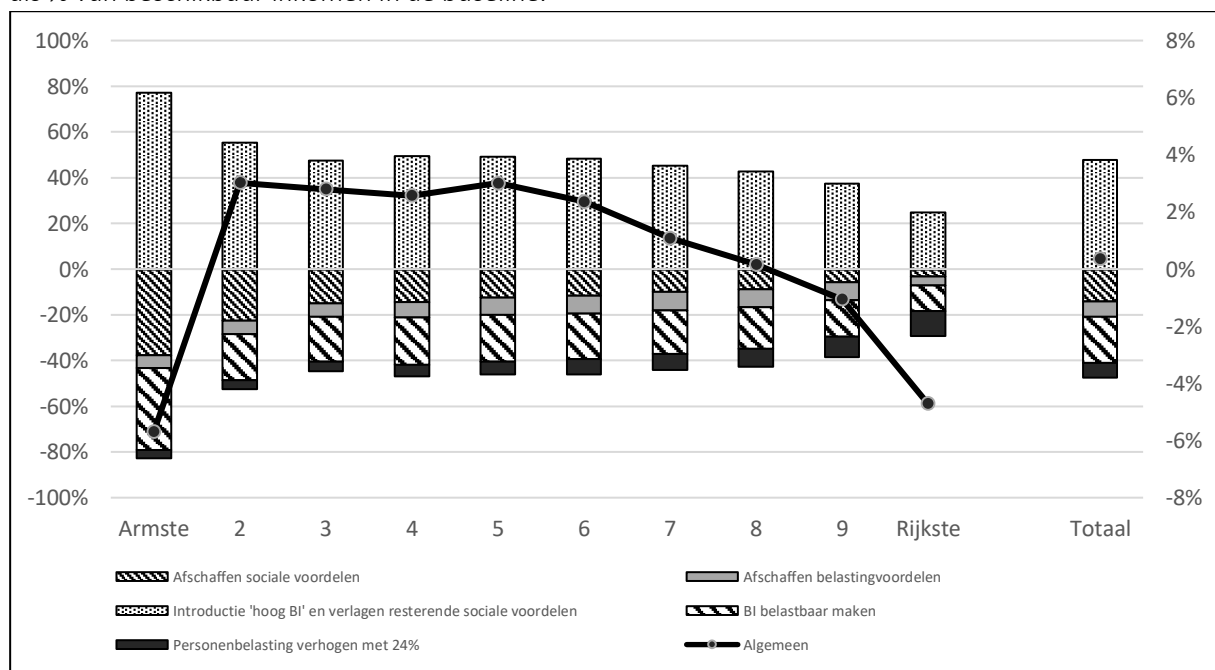
Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

8.7.2. Componenten van de basisinkomen hervorming

In Figuur 16 tonen we de samenstelling van de gemiddelde winst of verlies in het scenario 'Hoog'. Op deze manier laten we alle stappen zien die in de verschillende scenario's worden genomen om tot een budgetneutraal basisinkomen te komen. De introductie van het basisinkomen heeft een groot positief effect voor alle inkomensdecielen. Ook al krijgt iedereen hetzelfde bedrag, dit is relatief belangrijker aan de onderkant van de inkomensverdeling dan aan de bovenkant, met inkomenswinsten die variëren van 77% in het laagste deciel tot 24% in het hoogste. Laat ons nu kijken naar de verschillende stappen die genomen worden om dit basisinkomen te financieren. Het afschaffen van sociale uitkeringen resulteert in inkomensverlies voor alle inkomensdecielen, met een relatief sterker effect aan

de onderkant. De huishoudens aan de onderkant verliezen hoofdzakelijk door het afschaffen van de uitkeringen die een middelentoets bevatten. Aan de bovenkant van de inkomensverdeling is de impact eerder beperkt. Het afschaffen van de fiscale voordelen resulteert in relatief grotere verliezen voor huishoudens hogerop in de inkomensverdeling. Voor de 10% rijkste huishoudens is het verlies iets minder groot, wat te wijten is aan het feit dat voor hogere inkomens de fiscale voordelen worden gereduceerd naar nul euro (cfr. supra). In scenario 'Medium' en 'Hoog' werd het basisinkomen mee opgenomen in de personenbelasting om het hogere bedrag te kunnen financieren; ook hier zien we dat dit vooral zwaarder weegt voor de onderkant van de inkomensverdeling. Ten slotte hebben we nog bijkomende inkomsten opgehaald voor het meest genereuze scenario door de personenbelasting te doen stijgen met 24%. Deze ingreep is relatief belangrijker voor de rijkere huishoudens. Netto resulteert de introductie van een budgetneutraal basisinkomen volgens scenario 'Hoog' in inkomensverliezen voor het laagste deciel en de 20% rijkste huishoudens, terwijl de overige huishoudens erop vooruit gaan.

Figuur 17: Componenten van een budgetneutraal basisinkomen (hoog scenario van €982 per maand) als % van beschikbaar inkomen in de baseline.



Noot: Percentages verwijzen naar het verschil in beschikbaar inkomen tussen de desbetreffende stap (of combinatie van stappen) en de baseline. Inkomensdecielen zijn die van de baseline.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

8.7.3. Impact op armoede en ongelijkheid

Tabel 9 presenteert ongelijkheid en armoede voor de drie BI scenario's. Zowel het BI van €415 als €702 resulteren in een toename van de inkomensongelijkheid. Dit komt omdat financiële middelen worden weggenomen bij armere huishoudens en verdeeld over alle huishoudens, dus ook over diegenen die er minder nood aan hebben. Bij een BI van €982 per maand zien we wel een daling in inkomensongelijkheid. Door het BI belastbaar te maken en de belastingvoeten van de personenbelasting te verhogen worden rijkere huishoudens relatief zwaarder belast.

Om het effect op armoede te meten maken we gebruik van de armoedelijn die standaard is in de EU, namelijk 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Als sensitiviteitstoets hebben we ook de armoede gemeten met een striktere grens, namelijk 50% van het mediaan inkomen. Tabel A.1 in Annex geeft naast het armoederisico ook de armoedekloof weer, namelijk hoe diep zitten mensen onder de armoedegrens; deze resultaten volgen in grote lijnen die van het armoederisico en worden hier niet afzonderlijk besproken.

Als we de 60% armoedelijn gebruiken, dan stijgt het algemene armoederisico significant in zowel het 'Laag' scenario als in 'Medium'. De stijging is het sterkst bij de bevolking op arbeidsleeftijd (+32%, resp. 26%, zie Tabel A.1), maar ook bij kinderen stellen we een significante stijging vast van 21%, resp. 8%. In het meest genereuze scenario is er geen significant verschil in algemeen armoederisico met de baseline; enkel voor de ouderen vinden we een statistisch significante daling (-35%). Voor de striktere 50% armoedelijn stijgt het armoederisico in alle drie de scenario's significant. In het 'Medium' scenario zou de armoede zelfs met twee derde stijgen bij deze striktere armoedegrens. Dit geeft aan dat vooral de allerlaagste inkomens het meest verliezen bij de hervorming. Dit is ook het geval in het scenario 'Hoog'; dit kan verwonderen omdat het toegekende basisinkomen in dit scenario net iets hoger is dan de armoedegrens van 50%, en we toch een stijging zien van het armoederisico met een kwart. Door het belastbaar maken van het basisinkomen verliezen de lage inkomens echter, waardoor een deel van de bevolking toch arm blijft of wordt.

Tabel 9: Armoedepercentages onder verschillende hoogtes van basisinkomen.

	Baseline	Laag BI	Medium BI	Hoog BI
Ongelijkheid	0,2543	0,2754*	0,2710*	0,2440*
Armoederisico's – 60% armoedelijn				
<i>Populatie</i>	11,3%	14,1%*	13,2%*	10,8%
<i>Kinderen</i>	12,8%	15,5%*	13,7%	11,6%
<i>Populatie op arbeidsleeftijd</i>	12,9%	17,1%*	16,2%*	12,9%
<i>Ouderen</i>	3,4%	1,6%*	1,5%*	2,2%*
Armoederisico's – 50% armoedelijn				
<i>Populatie</i>	5,4%	9,5%*	8,9%*	6,8%*
<i>Kinderen</i>	5,2%	10,1%*	8,9%*	7,3%*
<i>Populatie op arbeidsleeftijd</i>	6,7%	11,8%*	11,2%*	8,4%*
<i>Ouderen</i>	0,8%	0,5%	0,5%	0,4%

Noot: Armoedelijn is 60%, resp. 50% van mediaan equivalente beschikbare huishoudinkomen. De armoedelijn van de baseline is gebruikt om armoedepercentages onder de hervormingsscenario's te berekenen. * zijn significante verschillen ($p < 0.05$). Zie ook Tabel A.1 in Annex.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

In Tabel 10, ten slotte, tonen we transitie in en uit armoede. Bij 'Medium BI' verandert de situatie niet voor 84,4% van de bevolking: zij zijn niet arm in het huidige systeem noch in het scenario met een basisinkomen van €702. Voor 8,8% van de bevolking verandert er niets, in de zin dat zij zowel in het huidige systeem als met de hervorming arm zijn. 2,4% van de individuen zijn arm onder het bestaande systeem, maar niet langer arm wanneer er een basisinkomen wordt ingevoerd. Vaak betreft dit de individuen die geen of slechts zeer lage uitkeringen ontvangen in het huidige systeem, maar in de hervorming beroep kunnen doen op een basisinkomen dat hoger is. Dit weegt echter niet op tegen het aandeel van de populatie dat in armoede geraakt na de hervorming: 4,3% van de individuen is niet arm in het huidige systeem, maar komt door verlies in beschikbaar inkomen onder de armoedelijn terecht. De cijfers van beide andere scenario's liggen in dezelfde lijn.

Tabel 10: transitiematrix van armoedepercentages.

In armoede bij basisinkomen				
In armoede bij huidig systeem	Nee		Ja	
Nee	Laag BI	84,2%	Laag BI	4,5%
	Medium BI	84,4%	Medium BI	4,3%
	Hoog BI	85,6%	Hoog BI	3,2%
Ja	Laag BI	1,7%	Laag BI	9,5%
	Medium BI	2,4%	Medium BI	8,8%
	Hoog BI	3,6%	Hoog BI	7,6%

Noot: Armoedelij is 60% van het mediaan equivalente beschikbare huishoudinkomen. De armoedelij van de baseline is gebruikt om armoedepercentages onder de hervormingsscenario's te berekenen.

Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD en micro-data van EU-SILC.

8.8. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we het effect van de invoering van een basisinkomen op ongelijkheid en armoede gesimuleerd. Centraal staan eerste-orde effecten, wat betekent dat geen rekening wordt gehouden met mogelijke veranderingen in het gedrag van de mensen als gevolg van de invoering van een basisinkomen. Die eerste-orde effecten zijn op zich al behoorlijk complex om door te rekenen omdat de Nederlandse bevolking zo divers is en dus niet te reduceren tot enkele typegezinnen, zoals wel eens gebeurt. Verder zijn zitten de bestaande uitkeringen en belastingen behoorlijk complex in elkaar, met vaak nog complexere interacties. Die kunnen we met een gesofisticeerd microsimulatiemodel zoals we hier gebruiken correct inschatten. Maar niet de nog complexere gedragsreacties. De resultaten dienen dan ook met enige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd: zij geven weer wat de verdelingseffecten zouden zijn 'de dag na' de invoering van het basisinkomen. Op de langere termijn kunnen de uitkomsten natuurlijk anders zijn omdat het basisinkomen het gedrag van mensen hoogstwaarschijnlijk zal veranderen. De literatuurstudie uit hoofdstuk 5 gaf echter aan dat die gedragsreacties vele verschillende richtingen zouden kunnen uitgaan. Het is met de huidige data en methoden zo goed als onmogelijk een betrouwbare inschatting te maken tot wat deze op langere termijn zouden optellen.

We hebben een selectie van drie scenario's onderzocht geïnspireerd door een studie die recent uitgevoerd werd door de OESO voor vier Europese landen. In deze OESO-studie werd het basisinkomen vastgelegd op het niveau van het zogenaamde 'Guaranteed Minimum Income' (GMI). Als *centraal (of medium) scenario* hebben we voor Nederland het basisinkomen vastgelegd op het GMI-niveau, met name €702 per maand voor een 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. Ten slotte 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. Dat vergt een heel forse belastingverhoging.

Het aandeel winnaars en verliezers is ongeveer 'fifty-fifty' in de drie scenario's. Het profiel van winnaars en verliezers is echter zeer verschillend. De winnaars vinden we eerder bij de economisch sterkeren (vooral studenten en werkenden), terwijl werklozen en andere uitkeringstrekkers een groter aandeel verliezers kennen in de scenario's die we hier hebben gesimuleerd. Dat mag niet verbazen. In onze scenario's worden de verschillende varianten van een basisinkomen immers budgetneutraal gesimuleerd. Dat veronderstelt dat we "de rekening laten kloppen". Voor alle uitgaven zijn er inkomsten. Die inkomsten komen uit de bronnen waar ze vandaag vandaan komen, volgens de principes van belastingheffing en progressiviteit die vandaag gelden.

Om een basisinkomen aldus te financieren dien je dus geld weg te halen bij de lage inkomens om dat geld vervolgens ruim te verspreiden over de hele bevolking. Dit vertaalt zich dan ook in een significante toename van armoede en ongelijkheid in ons 'medium' en 'lage' scenario. Bij het 'hoge' scenario dalen ongelijkheid en relatieve armoede (volgens de 60% norm) wel wat, zij het maar heel beperkt in verhouding tot de omvang van de ingreep. Bovendien zou een dergelijk hoog basisinkomen (op het niveau van de bijstand voor een alleenstaande) een wel een heel drastische verhoging van de belastingen vergen. Globaal zou de belastingdruk met 24 procent stijgen. Het hoogste marginaal tarief in de personenbelasting zou bij gelijkblijvende progressiviteit van 52 naar bijna 65 procent gaan. Dat zijn zeer significante toenames voor een ingreep die in verhouding zeer weinig batige impact op armoede en inkomensongelijkheid heeft.

9. GLOBALE CONCLUSIE

Dit rapport heeft als doel om wetenschappelijk onderbouwde uitspraken te doen over de mogelijke effecten van een substantieel basisinkomen. We benaderen het basisinkomen in dit rapport niet als een denkoefening maar als een ernstig te nemen alternatief voor de huidige mechanismen van inkomensherverdeling en voor het garanderen van een minimale inkomensbescherming.

Het rapport begint met een conceptuele verheldering. Wat is een basisinkomen juist, en hoe onderscheidt een basisinkomen zich van andere regelingen die mensen een zekere mate van inkomenszekerheid verschaffen? 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 varianten 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.

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 assumpties 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 - bepaalde jobs doet en zal doen 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. Menselijke behoeften zijn immers eindeloos en onverzadigbaar, zo leert toch de ervaring. We kunnen vandaag in een paar maanden de levensstandaard realiseren waar we decennia geleden een heel jaar voor moesten werken. En toch blijven we veel van onze tijd opvullen met werk. Technologie brengt vooral productiviteitsstijgingen en dus hogere inkomsten. Die hogere inkomsten vertalen zich in vraag naar diensten die vaak erg arbeidsintensief zijn, zeker indien het persoonlijke diensten en diensten op maat zijn.

De tewerkstelling in de Europese Unie heeft een historisch hoogtepunt bereikt. Nooit waren er meer mensen aan de slag als vandaag. Voorstanders van het basisinkomen voeren niettemin aan dat hier weldra een eind aan zal komen. Robots en computers, aangestuurd

door artificiële intelligentie, zullen zodanig gesofisticeerd worden dat menselijke arbeid weldra overbodig wordt. 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 alsmaar minder de bevolking als geheel ten goede komen heeft weinig geldigheid voor landen als Nederland of België. Er zijn zeker landen waar er een enorme scheefgroei is ontstaan. De Verenigde Staten is een extreem voorbeeld van een land waar de mensen die al rijk zijn disproportioneel baat hebben aan de economische groei. Volgens een berekening van de OESO is in de VS zowat 90 procent van de economische groei over de voorbije 4 decennia terecht gekomen bij de 10 rijkste procent. Dat is een ongezonde en onrechtvaardige verdeling, maar ze is absoluut niet representatief voor wat er in andere landen is gebeurd. In Nederland blijft de inkomensongelijkheid alles bij elkaar behoorlijk stabiel en laag in vergelijking met andere rijke landen. Kort gesteld, het debat over het basisinkomen in de Lage Landen laat zich allicht te sterk inspireren door het Angelsaksische discours en ervaring daar.

Maar armoede is en blijft een realiteit. Zowel in Nederland als in België beweegt er vrij weinig de laatste decennia. Maar vergeet niet; Nederland doet het 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.

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. Mensen krijgen soms te weinig. Soms krijgen ze te veel en moet er teruggevorderd worden. Dit ondergebruik van sociale rechten is één van de oorzaken van de hardnekkige armoedecijfers en 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.

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 laat toe de situatie te schatten daags na de invoering van verschillende varianten van een basisinkomen. Als centraal (of medium) scenario hebben we voor Nederland het basisinkomen vastgelegd op het GMI-niveau, met name €702 per maand voor een 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. Ten slotte 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. Dat is nogal logisch. Om een basisinkomen te financieren moet je immers geld weghalen bij lage inkomens om ze vervolgens ruim te verspreiden over de hele bevolking.

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 - zou de armoede en ongelijkheid wat afnemen, zij het maar heel beperkt in verhouding tot de welhaast astronomische magnitude van de ingreep. Een dergelijk hoog basisinkomen zou immers een wel een heel drastische 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.

Dit zijn natuurlijk slechts wat men noemt eerste-orde effecten. 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 observeren. 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, met name 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.

In conclusie, landen als Nederland (maar ook België) lijken meer te verliezen dan te winnen hebben bij een basisinkomen.

Ten eerste omdat ze al behoorlijk goed functionerende arbeidsmarkten hebben die een combinatie realiseren van hoge tewerkstelling, hoge lonen en hoge jobkwaliteit. Heel veel mensen in Nederland werken en hebben een behoorlijk inkomen zonder dat ze eigenlijk een 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 collectief overleg bestond - dan ervaart niemand die als problematisch. Voldoende hoge minimumlonen zorgen er ook voor dat werkgevers blijven investeren in productiviteitsverbeterende innovaties en in opleiding.

Een basisinkomen voor al die mensen die nu al werken zou uiteraard erg veel kosten in budgettaire termen. De economische 'kost' van wat uiteindelijk een herverdeling en geen besteding van inkomen is blijft koffiedik kijken.

Ten tweede hebben landen als Nederland of België veel te verliezen omdat ze al behoorlijk goed functionerende welvaartsstaten hebben. Dat zijn behoorlijk complexe systemen waarin tal van instituties en beleidsinstrumenten een rol spelen, vaak in een mekaar versterkende rol. 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.

Als het basisinkomen wel dat superieur alternatief biedt dan moet je er toch wel heel sterke argumenten op papier voor kunnen maken. Een substantieel basisinkomen zou een dermate radicale economische ingreep zijn dat je moeilijk kan voorspellen wat de effecten op de lange termijn zouden of zullen zijn. Maar je zou toch al wel hopen dat de eerste ronde-effecten - zoals men dat dan noemt in economenjargon - meteen de goede kant uitgaan. Daarvoor zijn er helaas bitter weinig aanwijzingen. Een substantieel basisinkomen dat in de plaats zou komen van de bestaande uitkeringen zou volgens onze berekeningen de armoede veeleer doen toenemen dan afnemen. Tenzij je er allicht nog een supra-structuur bovenop zou zetten van aanvullende uitkeringen. Maar dan zou de kost astronomisch worden, budgettair in de eerste plaats en omwille van de ontzettend hoge belastingvoeten mogelijk ook economisch.

Meteen zou je dan weer geconfronteerd worden met allerlei problemen die een basisinkomen zou oplossen in de eerste plaats, denk maar aan een omvangrijke administratie.

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 in landen als België en Nederland niet van dien aard dat er een basisinkomen mee gefinancierd kan worden. Voor België en Nederland bedragen de werkingskosten sociale bescherming respectievelijk 3,7 en 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 over 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 en frappant zijn. Want deze laten duidelijk zien dat de initiële effecten allerm minst 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 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 de effectiviteit en efficiëntie van systemen van sociale bescherming in rijke welvaartsstaten zoals Nederland te herdenken, vooral in functie van een betere bescherming voor de meest kwetsbaren. Het basisinkomen kan inspirerend zijn, met name op het vlak van de onvoorwaardelijkheid en de weinig complexe toepassing ervan. 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 eigenlijk geen goed idee.

10. BIBLIOGRAFIE

- Aizer, A., & Currie, J. (2004). Networks or neighborhoods? Correlations in the use of publicly-funded maternity care in California. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2573-2585.
- Alesina, A., Glaeser, E., & Sacerdote, B. (2001). *Why doesn't the US have a European-style welfare system?*(No. w8524). National bureau of economic research.
- Alesina, A., & Glaeser, E. L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference*. Oxford University Press.
- Alesina, A., & Angeletos, G. M. (2005). Fairness and redistribution. *The American Economic Review*, 95(4), 960-980.
- Alesina, A., & La Ferrara, E. (2005). Preferences for redistribution in the land of opportunities. *Journal of public Economics*, 89(5), 897-931.
- Alesina, A. F., & Giuliano, P. (2009). *Preferences for redistribution* (No. w14825). National Bureau of Economic Research.
- Alstadsæter, A., Jannesen, N. & Zucman, G. (2017). Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. *NBER Working Paper No. 23805*.
- Amétépé, F. (2012). The effectiveness of Luxembourg's minimum guaranteed income. *International Social Security Review*, 65(1), 99-116.
- Ashok, V., Kuziemko, I., & Washington, E. (2015). *Support for redistribution in an age of rising inequality: New stylized facts and some tentative explanations* (No. w21529). National Bureau of Economic Research.
- Atkinson, A. B. (1995). *Incomes and the Welfare State: essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done?* Harvard: Harvard University Press.
- Baek, D., & Raschke, C. (2016). The Impact of SNAP Vehicle Asset Limits on Household Asset Allocation. *Southern Economic Journal*, 83(1), 146-175. doi:10.1002/soej.12135
- Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011). *The last safety net. A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Baicker, K., Congdon, W. J., & Mullainathan, S. (2012). Health Insurance Coverage and Take-Up: Lessons from Behavioral Economics. *The Milbank Quarterly*, 90(1), 107-134.
- Baker, D. (2010). *Missing out unclaimed government assistance and concession benefits* (Policy Brief No. 14): The Australia Institute.

- Bansak, C., Mattson, H., & Rice, L. (2010). Cars, employment, and single mothers: The effect of welfare asset restrictions. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 49(3), 321-345.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375-395.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181-199.
- Bekker, S. (2014). Stimulating job demand: The design of effective hiring subsidies in Europe. The Netherlands. *European Employment Policy Observatory Review*.
- Benabou, R., & Ok, E. A. (2001). Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 447-487.
- Benabou, R., & Tirole, J. (2006). Belief in a just world and redistributive politics. *The Quarterly journal of economics*, 121(2), 699-746.
- Berghman, J. & Muffels, R. (1988). Armoede en armoedeonderzoek in de EG: eerste en voorlopige resultaten voor Nederland. In W. van Oorschot (Ed.), *De maatschappelijke verdeling van armoede*, Verslag van de Oldendorff-lezingen 1987, Tilburg, KUB.
- Bertrand, M., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2006). Behavioral economics and marketing in aid of decision making among the poor. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 8-23.
- Bird, E., Frick, J. Kayser H., & Wagner, G. (1999). The Immigrant Welfare Effect: Take-up or Eligibility? *IZA Discussion Papers No. 66*.
- Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J. (1998). What makes an entrepreneur?. *Journal of labor Economics*, 16(1), 26-60.
- Blundell, R., Fry, V., & Walker, I. (1988). Modelling the take-up of means-tested benefits: the case of housing benefits in the United Kingdom. *The Economic Journal*, 98(390), 58-74.
- Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D., & Van Mechelen, N. (2010). *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie : eindrapport*. Retrieved from Antwerpen: <http://anet.be/record/opacirua/c:irua:139291/E>
- Bosch, G. (2015). Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries. *International Labour Review*, 154(1), 57-66.
- Bouckaert, N., & Schokkaert E. (2011). Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(4), 603-627.
- Bowles, S. & Gintis, H. (2000). Reciprocity, Self-Interest, and the Welfare State. *Nordic Journal of Political Economy*, 26, 33-53.

- Bozek et al. (2017). *Studie over het toekomstig model van de kinderbijlagen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussels studies institute.
- Brady, D. & Bostic, A. (2015). Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preferences. *American Sociological Review*, 80, 268-298.
- Braggaar, L., Leendertse, T., & Molenaar-Cox, P. (2018). *BUS-N Wet Taaleis*. Retrieved from Den Haag.
- Braggaar, L., Leendertse, T., & Weidum, J. (2017). *Rapportage waarschuwingen 2016*. Retrieved from Den Haag:
- Brooks, C. & Manza, J. (2006). Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*, 71(3), 474-94.
- Brown, J. R., Coile, C. C., & Weisbenner, S. J. (2010). The effect of inheritance receipt on retirement. *The Review of Economics and Statistics*, 92(2), 425-434.
- Brown, J., & Immervoll, H. (2017a). Mechanics of replacing benefit systems with a basic income. *Journal of Economic Inequality*, 15(4), 325-344.
- Brown, J., & Immervoll, H. (2017b). Basic income as a policy option: Can it add up? Policy brief on the future of work. OECD.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age*. New York: W.W. Norton and Company.
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2011). *A new targeting - a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms* (IAB-Discussion Paper): Institute for Employment Research.
- Burtless, G. (1987). The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence. In A. Munnell (ed.), *The Income Maintenance Experiments: Lessons for Welfare Reform*. Federal Reserve Bank of Boston.
- Buser, T., Putterman, L., & van der Weele, J. J. (2016). Gender and Redistribution: Experimental Evidence.
- Buysse, L., Goedemé, T. Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spiegeleer, T., & Nisen, L. (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming: stand van zaken en kritische reflectie. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, R. van Rossem (reds.), *Armoede in België: jaarboek 2017* (pp.73-101). Leuven: Acco.
- Buyst, E., Goos, M. en Salomons, A. (2018). Job polarization: an historical perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, 34(3), 461-474.
- Calnitsky, D., & Latner, P. (2017). Basic Income in a Small Town: Understanding the Elusive Effects on Work. *Social Problems*, 64(3), 373-397.

- Cantillon B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21, 432-449.
- Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2013) Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12, 553-564.
- Cantillon, B., & Buysse, L. (2016). *De staat van de welvaartstaat [the state of the Welfare State]*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Cantillon B., Parolin Z., & Collado D. (2018) Running Harder to Stand Still: Determinants of Minimum Income Protections.
- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, C. (forthcoming). Towards Adequate Minimum Incomes: Which Role for Europe? In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (Eds.), *Decent incomes for the poor? Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). *Active labor market policy evaluation: a meta-analysis* (16173). Retrieved from Cambridge.
- Centraal Planbureau voor Statistiek (CPS). (2017). *Inkomensongelijkheid- en herverdeling 2001-2015*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/37/inkomensongelijkheid-en-herverdeling-2001-2015>.
- Centrale raad voor het bedrijfsleven. (2014). *Evaluatie van de startbaanovereenkomsten* (Verslag CRB). Brussel: CRB.
- Cesarini, D., Lindqvist, E., Notowidigdo, M. J., & Östling, R. (2017). The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from Swedish lotteries. *American Economic Review*, 107(12), 3917-46.
- Chetty, R. et al. (2012) *Does Indivisible Labor Explain the Difference between Micro and Macro Elasticities? A Meta-Analysis of Extensive Margin Elasticities*. Chicago: University of Chicago Press and NBER.
- Cingano, F. (2014). Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163*
- Clasen, J., & Clegg, D. (Eds.). (2011). *Regulating the risk of unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Colombino, U. (2015). Five crossroads on the way to basic income. An Italian tour. *Italian Economic Journal*, 1(3), 353-389.
- Corak, M. (2013). Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *IZA DP No. 7520*.
- Corneo, G., & Grüner, H. P. (2002). Individual preferences for political redistribution. *Journal of public Economics*, 83(1), 83-107.

- Costa-Font, J., & Cowell, F. (2015). European identity and redistributive preferences.
- Currie, J., Grogger, J., Burtless, G., & Schoeni, R. F. (2001). Explaining recent declines in food stamp program participation. *Brookings-Wharton papers on urban affairs*, (2001), 203-244.
- Currie, J. (2004). The Take-up of Social Benefits. *IZA Discussion paper NP. 1103*.
- Dahlberg, M., Edmark, K., & Lundqvist, H. (2012). Ethnic diversity and preferences for redistribution. *Journal of Political Economy*, 120(1), 41-76.
- Daigneault, P. Jacob, S., Tereraho, M. (2012). Understanding and improving the take-up of public programs. *International Journal of Business and Social Science*, 3(1), p. 39-50.
- Danson, M., McAlpine, R., Spicker, P., & Sullivan, W. (2012). *The case for universalism : an assessment of evidence on the effectiveness and efficiency of the universal welfare state*. The Jimmy Reid Foundation.
- Deacon, A., & Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the poor: the means test in British social policy*. Oxford: Blackwell and Robertson.
- De Boe F., Van Hootegem, H., Bernard, N., De Kerchove, G., Decuypere, M., Dubois, H., Mazet, P., Nicaise, I., Spicker, P., Tulkens, F. (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*. Die Keure/ La Charte: Brussel.
- Decuypere, M. & De Kerckhove, G. (2017). Als je in armoede leeft, is de uitoefening van je rechten riskant. In F. De Boe, H. Van Hootegem, N. Bernard, G. De Kerchove, M. Decuypere, H. Dubois, P. Mazet, I. Nicaise, P. Spicker, F. Tulkens (Eds.), *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*. (pp. 37-52). Brussel: Die Keure/ La Charte.
- De Donder, P., & J. Hindriks. (1998). The Political Economy of Targeting. *Public Choice*, 95, 177–200.
- Degryse, C. (2016), “Digitalisation of the Economy and its Impact on Labour Markets”, ETUI Research Paper - Working Paper 2016.02.
- Dekker, F. (2018). In Nederland heeft bijna niemand een bullshit job. *Arbeidsmarkt ESB*, 103(4758).
- De Haan, F., Klein Rouweler, A., & van Teerns, M. (2009). *Ongebruikte rechten: aard en omvang van het niet-gebruik van inkomensregelingen door minima in de gemeente Groningen*. Groningen: Bureau Onderzoek Gemeente Groningen.
- De Swaan. (1988). *In care of the state*. Amsterdam: Bakker.
- de Vos, K., & De Agostini, P. (2017). EUROMOD Country Report. Netherlands (NL) 2014 – 2017.

de Walle, V. (1999). *Public spending and the poor*. Policy research working papers. Technical Report World Bank.

De Wilde, M. (2016). Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers *40 jaar OCMW en bijstand* (pp. 104-120). Leuven: Acco.

De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F., & De Bie, M. (2016). *40 jaar OCMW en bijstand*. Leuven: Acco.

De Wilde, M. & Marchal, S. (2018). *Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels*. Working paper no. 18.08. Centre for Social Policy-Herman Deleeck. University of Antwerp.

De Wispelaere, J. & Stirton, L. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. *The Political Quarterly*, 75(3), 266-274.

- (2011). The Administrative Efficiency of Basic Income. *Policy and Politics*, 39(1), 115–132.
- (2012). Disarmingly Simple Idea? Practical Bottlenecks in Implementing a Universal Basic Income. *International Social Security Review*, 65(2), 103–121.
- (2013). The Basic Income Guarantee: Bringing Bureaucracy Back. *Political Studies*, 61(4), 915–932.

De Wispelaere, J. & Morales, L. (2016). The stability of basic income: a constitutional solution for a political problem? *Journal of Public Policy*, 36(4), 521-545.

Domingo, P., & Pucci, M. (2014). Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul. *Économie et Statistique*, 467(1), 117-140.

Doorley, K., & Pestel, N. (2016). Labour supply after Inheritances and the Role of Expectations. *IZA DP No. 9822*. IZA: Bonn.

Dorestt, R. & Heady, C. (1991). The take-up of means-tested benefits by working families with children. *Fiscal Studies*, 12(4), 22-32.

Drange, N. (2015). Crowding out dad? The effect of a cash-for-care subsidy on family time allocation. *Nordic Journal of Political Economy*, 40(2), 1-28.

Durazzi, N. (2017). Inclusive Unions in a Dualized Labour Market? The Challenge of Organizing Labour Market Policy and Social Protection for Labour Market Outsiders. *Social Policy & Administration* 51(2), 265-285.

Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements? *The Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 265-287.

Dwyer, P. (2016). Citizenship, conduct and conditionality: sanction and support in the 21st century UK welfare state. *Social Policy Review*, 28, 41-61.

- Ebbinghaus, B., Göbel, C., & Koos, S. (2011). Social capital, 'Ghent' and workplace contexts matter: Comparing union membership in Europe. *European Journal of Industrial Relations*, 17(2), 107-124.
- Eder, A. (2016). The impact of inheritances on the retirement behavior of older Europeans. *Empirica*, 43(2), 299-331
- Eeman, L. & Van Regenmortel, T. (2013). *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen (VLAS-Studies, 4)*. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies* (3905). Retrieved from Bonn.
- Eissa, N., & Hoynes, H. W. (2004). Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit. *Journal of public Economics*, 88(9-10), 1931-1958.
- Emmenegger, P. (2014). *The Power to Dismiss: Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen G, Gallie D, Hemerijck A, et al. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- ESS Round 8: European Social Survey Round 8 Data (2016). Data, N.-N. C. f. R.
- Eurofound. (2014). *Access to benefits*. Eurofound Working Paper. Dublin.
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2018). *Employment and Social Development in Europe - Quarterly Review - February 2018*. Luxembourg: publications Office of the EU.
- Eurostat. (2015). Statistics by theme. Retrieved May 2015 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- EWCS. (2015). *European working conditions survey 2015*. Dublin: European Foundation.
- Falk, A., & Fischbacher, U. (2006). A theory of reciprocity. *Games and economic behavior*, 54(2), 293-315.
- Ferrarini, T., Nelson, K. & Höög, H. (2013). From Universalism to Selectivity: Old Wine in New Bottles for Child Benefits in Europe. In I. Marx and K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, pp. 137–60. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Figari, F., Matsaganis, M., & Sutherland, H. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of minimum income schemes in 14 EU countries? *International Journal of Social Welfare*, 22, 3-14. doi:DOI: 10.1111/j.1468-2397.2012.00885.x

- Finn, D., & Goodschip, J. (2014). *Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review*. London: Centre For Economic & Social Inclusion.
- Fong, C. (2001). Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution. *Journal of Public Economics*, 82(2), 225-246.
- Forma, P. (1997). The Rational Legitimacy of the Welfare State: Popular Support of Ten Income Transfer Schemes in Finland. *Policy and Politics*, 25(3), 235–49.
- Frey, C.B. & Osborne, A. M. (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Working paper - Oxford Martin School*.
- Frick, J. R. & Groh-Samberg, O. (2007). To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*. Berlin.
- Friedman, M. & Friedman, R. (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Fuchs, M. (2007). *Social Assistance - No, thanks? Empirical Analysis of Non-Take-Up in Austria 2003* (Working Paper Series EM4/07): EUROMOD.
- Furåker, B. & Bengtsson, M. (2013). Collective and individual benefits of trade unions: a multi-level analysis of 21 European countries. *Industrial Relations Journal*, 44,(5-6), 548-565.
- Garthwaite, K. (2015). ‘Keeping meself to meself’—How Social Networks Can Influence Narratives of Stigma and Identity for Long-term Sickness Benefits Recipients. *Social Policy & Administration*, 49(2), 199-212.
- Gamel, C., Balsan, D. & Vero, J. (2006). The impact of basic income on the propensity to work: Theoretical issues and micro-econometric results. *The Journal of Socio-Economics*, 35(3), 476-497.
- Gelbach, J. B., & L. Pritchett. (2002). Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means Tested Targeting. *Topics in Economic Analysis & Policy*, 2.
- Gilens, M. (1999). *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Giuliano, P. & Spilimbergo, A. (2009). Growing Up in a Recession: Beliefs and the Macroeconomy. *IZA Discussion Papers* 4365.
- Giuliano, P., & Spilimbergo, A. (2013). Growing up in a Recession. *Review of Economic Studies*, 81(2), 787-817.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). *Pilot project for the development of a Pilot project for the development of a a common methodology on reference*

budgets in Europe: The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project.

González, L. (2013). The Effect of a Universal Child Benefit on Conceptions, Abortions, and Early Maternal Labor Supply. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(3), 160-188.

Goos, M. et al. (2009). Job polarization in Europe. *American Economic Review P&P*, 99(2): p. 58-63.

Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2011). Explaining Job Polarization: The Roles of Technology, Offshoring and Institutions. *Centre for Economic Studies - Discussions Paper Series (DPS) 11.34*.

Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2014). Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring. *American Economic Review*, 140(8), 2509-2526.

Graeber, D. (2013). On the phenomenon of bullshit jobs. *Strike! Anthology 1-8*.

Graeber, D. (2018). *Bullshit Jobs: a theory*. New York: Simon & Schuster.

Gugushvili, D. & Hirsch, D. (2014). *Means-testing or universalism: what strategies best address poverty?* Centre for Research in Social Policy. Loughborough University.

Halligan, J. (2008). *The Centrelink Experiment: Innovation in service delivery*. Canberra: The Australian National University Press.

Hansen, H. & Hultin, M. L. (1997). Actual and Potential Recipients of Welfare Benefits with a Focus on Housing Benefits 1987-1992, *study number 4, The rockwood Foundation research unit*.

Harstad, P. (2017). ESP Alaska PFD Phone Survey Executive Summary Spring 2017, <http://www.harstadresearch.com/>.

Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of welfare benefits in OECD countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17).

Hills, J. (2014). *Good times, bad times: the welfare myth of them and us*. Bristol: Policy Press.

Holford, A. (2015). Take-up of Free School Meals: Price Effects and Peer Effects. *Economica*, 82(328), 976-993.

Holtz-Eakin, D., Joulfaian, D., & Rosen, H. S. (1993). The Carnegie conjecture: Some empirical evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(2), 413-435.

Hotz, V. J., & Scholz, J. K. (2003). The Earned Income Tax Credit. In R. Moffit (Ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press and NBER.

- Hoynes, H. (1996). Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation under AFDC-UP. *Econometrica*, 64, 295-332.
- Hufkens, T., Leventi, C., Rastrigina, O., Manios, K., Van Mechelen, N., Verbist, G., ... & Goedemé, T. (2016). HHoT: A new flexible Hypothetical Household Tool for tax-benefit simulations in EUROMOD (Deliverable 22.2). Leuven, FP7 InGRID project.
- Hum, D. & Simpson, W. (1993a). Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment. Economic Council of Canada: Ottawa.
- Hum, D., & Simpson, W. (1993b). Economic response to a guaranteed annual income: experience from Canada and the United States. *Journal of Labor Economics*, 11(1, Part 2), S263-S296. <https://home.cc.umanitoba.ca/~simpson/JOLE1993.pdf>
- Hurst, E., & Lusardi, A. (2004). Liquidity constraints, household wealth, and entrepreneurship. *Journal of political Economy*, 112(2), 319-347.
- Hurst, E., & Ziliak, J. P. (2006). Do Welfare Asset Limits Affect Household Saving?: Evidence from Welfare Reform. *Journal of Human Resources*, XLI(1), 46-71. doi:10.3368/jhr.XLI.1.46.
- Imbens, G. W., Rubin, D. B., & Sacerdote, B. I. (2001). Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players. *American Economic Review*, 91(4), 778-794.
- Jacobs, B., de Mooij, R.A., & Folmer, C. (2006). Vlaktaks en arbeidsmarktparticipatie, in: Ros, A.P., & de Kam, F. (2006) (eds.). *De vlaktaks: naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?* Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Jessen, R., Rostam-Afschar, D., & Steiner, V. (2017). Getting the Poor to Work: Three Welfare-Increasing Reforms for a Busy Germany. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 73(1), 1-41.
- Jones, D. & Marinescu, I. (2018). The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. *IZA Discussion Paper No. 11356*, Bonn.
- Jongen, E., de Boer, H-W., & Dekker, P. (2015). De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid. *CPB Policy Brief 2015-02*.
- Joulfaian, D., & Wilhelm, M. (1994). Inheritance and Labor Supply. *The Journal of Human Resources*, 29(4), 1205-1234.
- Kangas, O. (1995). Attitudes on Means-Tested Social Benefits in Finland. *Acta Sociologica*, 38(4), 299-310.
- Kaplan, H. R. (1985). Lottery winners and work commitment: A behavioral test of the American work ethic. *Journal of the Institute for Socioeconomic Studies*, 10(Summer), 82-94.
- Kayser, H., & Frick, J. R. (2000). *Take it or leave it: (non-) take-up behavior of social assistance in Germany* (Discussion Paper No. 210): German Institute for Economic Research (DIW).

- Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press
- Kerr, S. A. (1982). Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. *Journal of Social Policy*, 11(4), 505-517.
- Kleven, H. and Kopczuk, W. (2008). *Transfer program complexity and the take up of social benefits*. NBER: Working Paper 14301.
- Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54-90.
- Knuth, M. (2009). Path Shifting and Path Dependence: Labor Market Policy Reforms Under German Federalism. *International Journal of Public Administration*, 32(12), 1048-1069.
- Kooiman, T. & Jejour, A. (2016). *Vermogensongelijkheid in Nederland, 2006-2013*. Centraal Planbureau Nederland.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-87.
- Kosonen, T. (2014). To work or not to work? the effect of childcare subsidies on the labour supply of parents. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3), 817-848.
- Kremer, M., van der Meer, J., & Ham, M. (2017). Werkt de zachte hand in de bijstand? *Sociale vraagstukken*(Winter 2017).
- Kuka, E. (2014). EITC and the Self-employed: Real or Reporting Effects?. *Public Finance Review*, 42(6), 691-719.
- LaLumia, S. (2009). The Earned Income Tax Credit and Reported Self-Employment Income." *National Tax Journal*. June 2009. 62(2): 191-217.
- Larsen, C. (2008). The Institutional Logic of Welfare Attitudes. How Welfare Regimes Influence Public Support. *Comparative Political Studies* 41(2), 145-68.
- Larsson, B. (2011). Becoming a winner but staying the same: Identities and consumption of lottery winners. *American journal of economics and sociology*, 70(1), 187-209.
- León, F. J. (2012). Reciprocity and public support for the redistributive role of the state. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 198-215.
- Lindbeck, A. & Snower, D. J. (1989). *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge: MIT Press.
- Luttmer, E. F. (2001). Group loyalty and the taste for redistribution. *Journal of political Economy*, 109(3), 500-528.

- Mahoney J. & Thelen K. (2010) A Theory of Gradual Institutional Change. In Mahoney J. and Thelen K. (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, (pp. 1-37). New York, NY: Cambridge University Press.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341(6149), 976-980.
- Marchal, S. & Van Mechelen, N. (2015). Nil novi sub sole? Actieve inclusie in Europese bijstandsstelsels. In D. Dierckx et al. (reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2015* (pp. 57-76). Leuven: Acco.
- Marchal S. & Van Mechelen, N. (2017). A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes. *Social policy and administration*, 51(1), 171-194
- Marchal, S., & Marx, I. (2018). Stemming the tide: What have European Union countries done to support low-wage workers in an era of downward wage pressures? *Journal of European Social Policy*, 28(1), 18-33. doi:doi:10.1177/0958928717704747
- Marchal, S., & Van Lancker, W. (2018). *The measurement of targeting intentions in complex welfare states : a proposal and empirical applications*. Retrieved from Antwerp: <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/71bc8a/148032.pdf>
- Matsaganis, M., Paulus, A. and Sutherland, H. (2008). *The take-up of social benefits*. European Observatory on the Social Situation and Demography: Research Note 2/2008.
- Martinelli, L. (2017). *Exploring the Distributional and Work Incentive Effects of Plausible Illustrative Basic Income Schemes*, http://www.bath.ac.uk/publications/exploring-the-distributional-work-incentive-effects-of-plausible-illustrative-basic-income-schemes/attachments/Luke_WP2_Web.pdf
- Marx, A., & Peeters, H. (2008). An unconditional basic income and labor supply: Results from a pilot study of lottery winners. *The Journal of Socio-Economics*, 37(4), 1636-1659.
- Marx, I. (2007). *A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era*. Amsterdam: University Press.
- Marx, I. et al. (2011). Het voorkomen van armoede onder werkenden in België: de beleidsopties overwogen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(1): 3-44.
- Marx, I. & Nelson, K. (2013). *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marx, I., Salanauskaite, L., & Verbist, G. (2013). The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? *IZA Discussion Paper No. 7414*.
- Marx, I., Salanauskaite, L., & Verbist, G. (2016). For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies. *Social Forces*, 95(1), 1–24.

- Marx, I. & Van Cant, L. (2017). Belgium: Robust Social Concertation Providing a Buffer against Growing Inequality? In D. Vaughan-Whitehead (Ed.) *Inequalities and the World of Work: What Role for Industrial Relations and Social Dialogue?* Geneva: International Labour Office.
- McCarty, N., & Pontusson, J. (2009). The Political Economy of Inequality and Redistribution. In W. Salverda, B. Nolan, & T. Smeeding (Eds.), *Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- McLaughlin, M. & Rank, R. M. (2018). Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States. *Social Work Research*, 42(2), 73–83.
- Millar, J. & Bennett, F. (2017). Universal credit: assumptions, contradictions and virtual reality. *Social Policy and Society*, 16(2), 169-182.
- Miller, D. (1992). Distributive Justice: What the People Think. *Ethics* 102, 555–593.
- MISSOC. (2015). MISSOC Comparative Tables Database Retrieved 07.04.2016 <http://www.missoc.org/MISSOC/comparativeTables>
- Mkandawire, T. (2005). *Targeting and universalism in poverty reduction*. UNRISD Social Policy and Development Programme Paper #23.
- Moene, K. & Wallerstein, M. (2001). Inequality, Social Insurance and Redistribution. *American Political Science Review*, 95(4), 859-74.
- MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening. (2009). *Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir*. Utrecht.
- Moffitt, S., and Mackintosh, J. (2006) *“It makes a huge difference” Evaluation welfare rights advice for ethnic minority older people in Newcastle upon Tyne*. Institute of Health and Society - Newcastle University, October 2006.
- Moffit, R. (1998). The Effect of Welfare on Marriage and Fertility. In R. Moffit (Ed.), *Welfare, the Family, and Reproductive Behavior*. Washington: National Academy Press.
- Moreno-Serra, R. & Smith, P. (2012). Does progress towards universal health coverage improve population health. *Lancet*, 380(9845), 917–923.
- Mullainathan, S., Schwartzstein, J., & Congdon, W. J. (2012). A reduced-form approach to behavioral public finance. *Annual Review of Economics*, 4.
- Naz, G. (2004). The impact of cash-benefit reform on parents' labour force participation. *Journal of Population Economics*, 17(2), 369-383.
- Naz, G. (2010). Effect of a Family Policy Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings. *Labour*, 24(1), 74-92.

- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202*.
- Negroponte, N. (1995). *Being Digital*. New York: Vintage Books.
- Neher, F. (2011). Preferences for redistribution across the world. *School of Business & Economics Discussion Paper: Economics, (2012/2)*.
- Nelson, K. (2007). Universalism versus Targeting: The Vulnerability of Social Insurance and Means-Tested Minimum Income Protection in 18 Countries, 1990–2002. *International Social Security Review 60*, 33–58.
- Nicaise, I. (2016). Hoe waterdicht is het leefloon? Onderzoek naar de (niet-)dekking door de minimumbescherming in België. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandebroucke, M. De Bie (Eds.), *40 Jaar OCMW en bijstand* (pp. 156-167). Leuven: Acco.
- Notten, G. and F. Gassmann (2008). Size matters: poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia. *Journal of European Social Policy, 18(3)*, 260-74
- OECD. (2011). *Divided we Stand. Why Inequality Remains Rising*. OECD Publications: Paris.
- OECD. (2013). *Well-being in the workplace: Measuring job quality*. Paris: OECD publishing.
- OECD. (2014). *How good is your job? Measuring and assessing job quality*. Paris: OECD publishing.
- OECD. (2015). *Enhancing job quality in emerging economies*. Paris: OECD publishing.
- OECD. (2016). *How good is your job? Measuring and assessing job quality*. Paris: OECD publishing.
- OECD. (2017). *Education at a glance 2017*. OECD Publications: Paris.
- Offe, C. (2005). Wasteful welfare transactions: Why basic income security is fundamental. In G. Standing (Ed.), *Promoting Income Security as a Right*. Anthem Press.
- Offe, C. (2008). Basic income and the labor contract. *Basic Income Studies, 3(1)*, 1-30.
- Olivera, J. (2015). Preferences for redistribution in Europe. *IZA Journal of European Labor Studies, 4(1)*, 14.
- Page, B., & Jacobs, L. (2009). *Class War? What Americans Really Think about Economic Inequality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pareliussen, J. K. Hwang, H., & Viitamäki H. (2018). Basic income or single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland. OECD Working Papers No. 1464, Paris: OECD.
- Petterson, P.A. (1995). The welfare state: the security dimension. In O. Borre and E. Scarbrough (Eds.), *The scope of government*. Oxford: Oxford University Press

- Piasna, A. (2017). 'Bad jobs' recovery? European Job Quality Index 2005-2015. *Working Paper 2017.06*
- Picchio, M., Suetens, S., & Ours, J. C. (2017). Labour supply effects of winning a lottery. *The Economic Journal*.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Piketty, T. (2014). *Le Capital au XXI^e siècle*. Paris: Éditions du Seuil.
- POD Maatschappelijke integratie. (2017). *Focus: de springplank*. Retrieved from
- Raeymaekers, P. & Dierckx, D. (2012). How can we study the integration of networks among human service organizations? Some lessons from organisational sociology. *European Journal of Social Work*, 15(4), 484-502.
- Rawls, J. (2006). Een Theorie van Rechtvaardigheid. Lemniscaat. p.146.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). (2017). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*. Maastricht University.
- Reed, H., & Stansley, S. (2017). Universal Basic Income: An idea whose time has come?
- Reeder, W. J. (1985). The Benefits and Costs of the Section 8 Existing Housing Program. *Journal of Public Economics*, 26, 349-377.
- Reeskens, T. & van Oorschot, W. (2013). Equity, Equality, or Need? A Study of Popular Preferences for Welfare Redistribution Principles across 24 European Countries. *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1174–1195.
- Rifkin, J. (1995). *The End of Work*. New York: G. P. Putnam's Sons.
- Rijksdienst voor pensioenen. (2018). De IGO. Retrieved from <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/benefits/igo/paginas/default.aspx>
- Rijksoverheid. (2017). *Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016*.
- Rijksoverheid. (2018). Uitkeringsbedragen per 1 januari 2018 [Press release]
- Riphahn, R. T. (2001). Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits. *Review of income and wealth*, 47(3), 379-398.
- Riphahn, R. (2004). Immigrant Participation in Social Assistance Programs: Evidence from German Guestworkers. *Applied Economics Quarterly*. 50.

- Rønsen, M. (2009). Long-term Effects of Cash for Childcare on Mothers' Labour Supply. *Labour*, 23(3), 507-533.
- Rothstein, B. (2001). The Universal Welfare State as a Social Dilemma. *Rationality and Society*, 13, 213–33.
- Rueda, D. (2007). *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Schanzenbach, D. (2009). *Experimental estimates of the barriers to Food Stamp enrollment* (Discussion Paper No. 1367-09): Institute for Research on Poverty, University of WisconsinMadison.
- Schøne, P. (2004). Labour supply effects of a cash-for-care subsidy. *Journal of Population Economics*, 17(4), 703-727.
- SCP, & CBS. (2014). *Armoedesignalement 2014*. Retrieved from Den Haag.
- Sila, U., & Sousa, R. M. (2014). Windfall gains and labour supply: evidence from the European household panel. *IZA Journal of Labor Economics*, 3(1), 1.
- Simpson, W., Mason, G. & Godwin, R. (2017). The Manitoba Basic Annual Income Experiment: Lessons Learned 40 Years Later. *Canadian Public Policy*, 43(1): 85-104.
- Skocpol, T. (1991). Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States. In C. Jencks & P. Peterson (Eds.), *The Urban Underclass*. (pp. 411-436). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Spicker, P. (2017). Take-up of benefits: lessons from the UK. In F. De Boe, H. Van Hootehem, N. Bernard, G. De Kerchove, M. Decuypere, H. Dubois, P. Mazet, I. Nicaise, P. Spicker, F. Tulkens (Eds.), *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*. (pp. 37-52). Brussel: Die Keure/ La Charte.
- Spohr, F. (2016). Explaining Path Dependency and Deviation by Combining Multiple Streams Framework and Historical Institutionalism: A Comparative Analysis of German and Swedish Labor Market Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 257-272.
- Standing, G. (2008). How cash transfers promote the case for basic income. *Basic Income Studies* 3(1).
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London, Bloomsbury.
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht* (Hoger instituut voor de arbeid). Leuven.

Steenssens, K. (2015). Strijden tegen onderbescherming. Een kader voor lokaal proactief handelen. *OCMW-Visies*, 29(2), 21-24.

Steenssens, K., Hausmann, T., Lamberts, M., Van Regenmortel, T., & Cortese, V. (2016). *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen. Een mixed method verbeteronderzoek [Adjustment of the living wage categories to new cohabitation and living arrangements. A mixed method improvement study]*. Retrieved from Brussels:

Storms, B., & Van den Bosch, K. (Eds.). (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven / Den Haag: Acco.

Storms, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T., & Casman, M.-T. (2012). Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten? In J. Vranken, L. Willy, G. Anneline, & C. Catherine (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 97-115). Leuven / Den Haag: Acco.

Streeck W. & Thelen K. (2005). Institutional Change in Advanced Political Economies. In Streeck W. and Thelen K. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, (pp. 1–39.). New York, NY: Oxford University Press.

Sullivan, J. X. (2006). Welfare Reform, Saving, and Vehicle Ownership: Do Asset Limits and Vehicle Exemptions Matter? *Journal of Human Resources*, XLI(1), 72-105.

Sutherland, H., & Figari, F. (2014). EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.

Taylor-Gooby, P. (2013). Why Do People Stigmatise the Poor at a Time of Rapidly Increasing Inequality, and What Can Be Done about It? *Political Quarterly*, 84(1), 31–42.

Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen* (nr. 2011-31). Amsterdam.

Tempelman, C., & Houkes-Hommers, A. (2016). What Stops Dutch Households from Taking Up Much Needed Benefits? *Review of Income and Wealth*, 62(4), 685-705.

Torry, M. (2014). Research note: a feasible way to implement a citizen's income. EUROMOD Working Paper Series, EM 17/14.

Torry, M. (2015). Two feasible ways to implement a revenue neutral citizen's income scheme. EUROMOD Working Paper Series, EM 6/15.

Torry, M. (2016). An evaluation of a strictly revenue neutral citizen's income scheme. EUROMOD Working Paper Series, EM 5/16.

Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2018). The Missing Profits of Nations. *NBER working paper 24701*.

Van den Brakel, M. & Oytén, F. (2017). Door crisis en vergrijzing stijgt ongelijkheid in primair inkomen. *Arbeidsmarkt ESB*, 102(4756).

- Vandenbroucke, F. (2017). Basic Income in the European Union: A Conundrum Rather than a Solution. ACCESS EUROPE Research Paper No. 2017/02.
- Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 19(5), 450-471.
- van der Veen R. & Groot L. (eds.). (2000). *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Waal, J., De Koster, W., & Van Oorschot, W. (2013). Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15(2), 164–181.
- Van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Eva Lefevere & Lemkens, R. (2017). *A Reminder to Pay Less for Healthcare: take-up of Increased Reimbursement in a large-scale randomized field experiment* (CSB working paper 17/12).
- Van Hoetegem, H. & De Boe, F. (2017). Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren. *Samenleving en Politiek*, 10, 56-62.
- Van Lancker, W., Marchal, S., Schuerman, N., Van Mechelen, N., & Kerm, P. V. (2015). Leven aan de dop. De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief (pp. 1-24). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Lancker, W., & Van Mechelen, N. (2015). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social science research*, 50, 60-75.
- Van Lancker, W. (2017). Uitgelezen: Basic Income – A radical proposal for a free society and a sane economy. *Samenleving en Politiek*, 6, 86-88.
- Van Mechelen, N., & Marchal, S. (2013). Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009. In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux* (pp. 28-53). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Van Mechelen, N., Zamora, D., & Cantillon, B. (2016). De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie [the growth and diversification of the social assistance population]. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. de Bie (Eds.), *40 jaar OCMW en bijstand [40 years PCSW and social assistance]* (pp. 13-32). Leuven: Acco.
- Van Mechelen, N. & Janssens, J. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights (CSB Working paper). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Mechelen, N. & Van Der Heyden, M. (2017). *De strijd tegen non-take up: een inventaris van beleidsmaatregelen en reflectie in het licht van wetenschappelijke literatuur en beleidservaringen in het VK en Zweden*. Policy Brief NR. 1/2017.

- Van Oorschot, W.J.H. & Kolkhuis, T. (1989). *Niet-gebruik van sociale zekerheid; feiten, theorieën, onderzoeksmethoden: een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Van Oorschot, W.J.H. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *The Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.
- Van Oorschot, W. J. H. & Schell, J. (1991). Means-testing in Europa. *The sociology of social security*, 187-211.
- Van Oorschot, W. (1994). *Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Van Oorschot, W. (1996). Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. Van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* (pp. 7-59). Tilburg: Tilburg University Press.
- Van Oorschot, W.J.H. (1998). Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In H-J. Andress (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Ashgate: Aldershot.
- Van Oorschot, W.J.H. (2000). Te nemen of te laten...: over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In R. Hortulanus & J. Machielse (Eds.), *In de Marge* (pp. 103-114). (Het sociaal debat; No. 1). Den Haag: Elsevier.
- Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33-48.
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European social policy*, 16(1), 23-42.
- Van Oorschot, W.J.H. (2002). Targeting Welfare: on the Functions and Dysfunctions of Meanstesting in Social Policy. In P. Townsend and D. Gordon (Eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press.
- Van Parijs, P. (1995). *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. (2004). Basic income: A simple and powerful ideal for the Twenty-First century. *Politics and Society*, 32(1), 7-39.
- Van Parijs, P. & Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press.

- Van Rie, T., Marx, I., & Horemans, J. (2011). Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. *European Journal of Industrial Relations*, 17(2), 125-139.
- Vardon, S. (2000). "We're from the government and we're here to help"—Centrelink's story. *Australian Journal of Public Administration*, 59(2), 3–10.
- Verbist, G., & Figari, F. (2014). The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An international comparison across the European Union. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70(3), 405-429.
- Vinck, J., Verbist, G., Van Lancker, W., Hufkens, T., & Vandelannoote, D. (2015). *Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag : fase 1 : sociale toeslagen gebaseerd op inkomen*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Warin, P. (2014). *What is the non take-up of social benefits?* Retrieved from www.bookandideas.net
- Weber, C. (2016). Does the Earned Income Tax Credit Reduce Saving by Low-Income Households?. *National Tax Journal*, 69(1), 41.
- Weishaupt, T. (2011). *From the manpower revolution to the activation paradigm: Explaining institutional continuity and change in an integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weishaupt, T. (2013). Origin and genesis of activation policies in 'old' Europe: Towards a balanced approach? . In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum income protection in Flux* (pp. 190-216). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Whiteford, P. (2008). How much redistribution do governments achieve? The role of cash transfers and household taxes. In *Growing unequal?* Chapter 4. Paris: OECD publishing.
- Wildeboer Schut, J.M. & Hoff, S. 2007. *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. New York: Bloomsbury Press.
- Zucman, G. (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: university of Chicago press.

11. APPENDIX

A.1. Overzicht armoede- en ongelijkheidsindicatoren tussen baseline en verschillende niveaus van basisinkomen.

	Baseline	Laag BI	Vershil met baseline	Medium BI	Vershil met baseline	Hoog BI	Vershil met baseline
Ongelijkheidsindicatoren							
Gini origineel equivalent huishoudinkomen	0,4234	0,4234	-	0,4234	-	0,4234	-
Gini beschikbaar equivalent huishoudinkomen	0,2543	0,2754	+8,30%***	0,2710	+6,57%***	0,2440	-4,05%***
Armoede indicatoren							
Jaarlijkse armoedelijn - 60%	€13.730	€13.757	+0,20%	€13.886	+1,14%	€14.114	+2,80%
Jaarlijkse armoedelijn – 50%	€11.441	€11.464	+0,20%	€11.572	+1,15%	€11.761	+2,80%
<i>Armoederisico's gehele populatie</i>							
Armoederisico – 60%	11,26%	14,06%	+24,87%***	13,18%	+17,05%***	10,80%	-4,09%
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 60%	2,62%	4,64%		4,29%		3,02%	
Armoederisico – 50%	5,37%	9,48%	+76,54%***	8,86%	+64,99%***	6,76%	+25,88%***
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 50%	1,53%	3,29%		2,98%		1,94%	
<i>Armoederisico's kinderen</i>							
Armoederisico – 60%	12,77%	15,47%	+21,14%***	13,74%	+7,60%	11,57%	-9,40%
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 60%	2,28%	5,01%		4,45%		3,37%	
Armoederisico – 50%	5,21%	10,08%	+93,47%***	8,87%	+70,24%***	7,28%	+39,73%***
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 50%	1,02%	3,52%		3,05%		2,24%	
<i>Armoederisico's bevolking op arbeidsleeftijd</i>							
Armoederisico – 60%	12,93%	17,06%	+31,94%***	16,24%	+25,60%***	12,92%	-0,08%
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 60%	3,32%	5,73%		5,36%		3,67%	
Armoederisico – 50%	6,71%	11,77%	+75,41%***	11,18%	+66,62%***	8,37%	+24,74%**
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 50%	2,05%	4,07%		3,73%		2,33%	
<i>Armoedekloof voor ouderen (65+)</i>							
Armoederisico – 60%	3,44%	1,57%	-54,36%***	1,46%	-57,56%***	2,23%	-35,17%**
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 60%	0,48%	0,28%		0,27%		0,29%	
Armoederisico – 50%	0,75%	0,50%	-0,33%	0,50%	-0,33%	0,36%	-52,00%
Genormaliseerde gemiddelde armoedekloof – 50%	0,27%	0,18%		0,18%		0,19%	

Noot: Procentuele verschillen uitgedrukt in relatieve termen. Voor de berekening van de armoederisico's wordt telkens gebruik gemaakt van de armoedelijn uit de baseline.

Significantieniveaus: *<0,05; **<0,01; ***<0,001. Bron: Eigen berekeningen op basis van EUROMOD & micro-data van EU-SILC.

A.2. Transitie matrix van inkomensdecie len onder het 'Medium BI' scenario.

Baseline BI	Deciel 1	Deciel 2	Deciel 3	Deciel 4	Deciel 5	Deciel 6	Deciel 7	Deciel 8	Deciel 9	Deciel 10	Totaal
Deciel 1	6,93%	2,25%	0,54%	0,22%	0,03%	0,02%	0,00% ¹	-	-	-	10%
Deciel 2	2,85%	4,21%	1,75%	0,84%	0,25%	0,06%	0,02%	0,00% ¹	0,00%	-	10%
Deciel 3	0,21%	3,0%	4,70%	1,62%	0,35%	0,11%	0,03%	0,00% ¹	0,00%	-	10%
Deciel 4	0,02%	0,50%	2,66%	4,81%	1,57%	0,31%	0,06%	0,04%	0,00%	-	10%
Deciel 5	-	0,01%	0,37%	2,03%	5,52%	1,73%	0,24%	0,09%	0,01%	-	10%
Deciel 6	-	-	-	0,46%	2,06%	5,68%	1,59%	0,16%	0,05%	-	10%
Deciel 7	-	-	-	-	0,22%	1,92%	6,29%	1,50%	0,07%	0,00% ¹	10%
Deciel 8	-	-	-	-	-	0,17%	1,76%	7,23%	0,82%	0,02%	10%
Deciel 9	-	-	-	-	-	-	-	0,98%	8,45%	0,55%	10%
Deciel 10	-	-	-	-	-	-	-	-	0,60%	9,41%	10%
Totaal	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	100%

Noot: ¹ Zeer kleine percentages werden afgerond naar 0%