

Basisinkomen, basisbaan of gewoon armoede bestrijden?

Het basisinkomen is weer helemaal terug van weggeweest. Met één maatregel geen armoede en ingewikkelde bureaucratie meer klinkt natuurlijk prachtig, maar is het ook uitvoerbaar? Het alternatief van iedereen een baan lijkt al evenmin op de korte termijn realiseerbaar. Met kleine concrete stappen de bestaande nadelen van het bestaande sociale stelsel wegnemen is wellicht de beste weg.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Het idee is als onkruid. Hoe hard het ook bestreden wordt, het woekert ondergronds voort en weet na verloop van tijd steeds weer de kop op te steken. De bestrijders van het basisinkomen wijzen op het risico dat het kleurrijke en gevarieerde bloemperk aan sociale regelingen dreigt te worden overwoekerd door een amorfe groene massa. Maar de aanhangers van het idee juichen dat juist toe. Dan zijn er immers geen – dure! – tuinlieden meer nodig om ieder kwetsbaar plantje te onderhouden en zijn eigen behandeling te geven en minutieus alle onkruid te wieden. We kunnen de tuin dan juist rustig aan zichzelf overlaten en duizend (wilde) bloemen laten bloeien. Het basisinkomen is voor hen dan ook geen onkruid, maar heilzaam kruid – en voor sommigen zelfs het kruit waarmee het bestaande sociale stelsel kan worden opgeblazen.

De laatste tijd lijkt het onkruid weer terrein te winnen. Onder de raak gekozen titel

Gratis geld voor iedereen maakte het recente boek van Rutger Bregman¹ veel reacties los en discussies over het basisinkomen trekken grote aantallen enthousiaste bezoekers. Bregman ziet een basisinkomen als tegenwicht tegen de groeiende onzekerheid als gevolg van de flexibilisering, globalisering en robotisering. Een aantal Nederlandse gemeenten – waaronder Nijmegen, Groningen, Leeuwarden, Enschede en Wageningen – overweegt om een experiment met een basisinkomen op te zetten. Tegelijkertijd is de weerstand tegen het basisinkomen onverminderd groot. Naast het aloude argument dat een basisinkomen onbetaalbaar is, wordt invoering gezien als capituleren voor de hoge werkloosheid en de meest kwetsbare groepen aan hun lot overlaten. Opmerkelijk genoeg lijken zowel de meest fanatieke aanhangers als de doorgewinterde tegenstanders vooral in (en rond) de Partij van de Arbeid te vinden.

Iedereen een fatsoenlijk inkomen

Als alternatief opperen tegenstanders wel het idee van een basisbaan. Immers, een belangrijk argument voor het basisinkomen is dat grote groepen in het huidige stelsel geen reële kans hebben op werk met een fatsoenlijk inkomen. Wat ligt dan meer voor de hand dan het recht op werk te garanderen door iedereen die daar niet op eigen kracht in slaagt een (basis)baan te bieden? De Maastrichtse hoogleraren Klosse en Muysken breken al geruime tijd een lans voor dit idee.² De participatiebaan, die gemeenten op grond van de Participatiewet kunnen aanbieden aan bijstandsontvangers, zou men als een heel voorzichtige stap op weg hierheen kunnen zien – al gaat het bij de participatiebaan niet om betaald werk, maar om werken met behoud van uitkering.

Een basisbaan zou, in de visie van Klosse en Muysken die deze term zelf overigens niet gebruiken, een ‘normale’ baan moeten zijn waarvoor ten minste het minimumloon wordt betaald. De overheid zou deze banen zelf moeten scheppen of werkzoekenden moeten detacheren bij private bedrijven. Feitelijk komt dit laatste erop neer dat aan de werkgever een loonkostensubsidie wordt verstrekt om het verschil tussen het loon en de productiviteit van de medewerker te overbruggen. Het garanderen van een basisbaan zou daarmee de overheid veel minder kosten dan een basisinkomen, dat immers aan iedereen wordt verstrekt, ongeacht of men al een baan of een andere bron van inkomen heeft.

Het wezenlijke verschil tussen een basisinkomen en een basisbaan is dat het eerste bedoeld is om iedereen een fatsoenlijk inkomen te garanderen en de tweede om iedereen van fatsoenlijk werk te voorzien. Toch is dat verschil minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Een basisbaan zal immers ook een fatsoenlijk inkomen moeten bieden, terwijl voorstanders van een basisinkomen betogen dat het veel meer mensen in staat zal stellen werk te vinden doordat de zogenaamde armoedeval verdwijnt. Immers, iedere euro die men naast

het basisinkomen verdient, mag men houden, zodat het voor uitkeringsgerechtigden ook aantrekkelijk wordt om een kleine en laagbetaalde baan te aanvaarden. Het eindresultaat van basisinkomen en basisbaan zou dan ook gelijk kunnen zijn: iedereen heeft een baan én een fatsoenlijk inkomen.

Ook bij eenzelfde uitkomst kan men nog om principiële redenen voor of tegen een basisinkomen of basisbaan zijn. Tegenstanders van een basisinkomen vinden het vaak principieel onjuist om het recht op inkomen los te koppelen van de plicht om te werken. In de Partij van de Arbeid ligt het idee van een arbeidsloos inkomen – dat in het verleden overigens vooral werd geassocieerd met de vermogensinkomsten van kapitalisten – traditiegetrouw moeilijk. Bovendien benadrukt de PvdA, haar naam getrouw, de grote betekenis van werk voor zowel de individuele ontplooiing van mensen als voor de maatschappelijke samenhang en solidariteit.

Opmerkelijk genoeg vind je zowel de meest fanatieke voor- als tegenstanders van het basisinkomen bij de PvdA

Voorstanders van een basisinkomen – vaak ook tegenstanders van een basisbaan – vinden daarentegen dat iedereen een fundamenteel recht op een fatsoenlijk bestaan en dus op een fatsoenlijk inkomen heeft, ongeacht of men werkt of bereid is om te werken. Zij verwijzen daarbij wel naar artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: ‘Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin.’³ Ik laat dit principiële debat voor wat het is – daar zijn diepgravende beschouwingen over geschreven – en wil me hier beperken tot de meer

pragmatische keuze tussen basisbaan en basisinkomen: welk instrument is het effectiefst en het (kosten)efficiëntst om het overeenkomstige doel – fatsoenlijk werk én inkomen – te realiseren?

Haalbaarheid van de basisbaan

Een belangrijk praktisch verschil tussen basisinkomen en basisbaan is dat het basisinkomen een groot deel van het bestaande sociale stelsel zou vervangen, terwijl de basisbaan vooral aanvullend is op (of complementair met) het bestaande stelsel. Dit betekent dat invoering van een basisbaan een veel minder ingrijpende operatie is dan invoering van een basisinkomen. Toch brengt ze een aantal complicaties met zich mee.

Stel, de overheid biedt iedere uitkeringsgerechtigde die kan werken een betaalde baan (op minimumloonniveau), die geheel of gedeeltelijk uit publieke middelen wordt gefinancierd. Aangezien momenteel ongeveer een miljoen personen die een sociale uitkering ontvangen in beginsel aan het werk zouden kunnen gaan,⁴ zouden er ook zo'n miljoen basisbanen moeten worden gecreëerd. Hoeveel dit netto kost hangt af van de hoogte van de uitkering die zij nu ontvangen en de kosten om een basisbaan te scheppen. Volgens een conservatieve schatting gaat het al snel om € 10.000 per baan per jaar. Dan is met de invoering van de basisbaan dus een bedrag van minimaal € 10 mrd gemoeid.

Een belangrijke vraag is of het om een tijdelijke of een permanente baan gaat. Is het een permanente baan, dan is de kans aanwezig dat ex-uitkeringsgerechtigden in de basisbaan blijven 'hangen' en dus permanent een beroep blijven doen op gesubsidieerd werk. Ondertussen zullen ook weer nieuwe uitkeringsgerechtigden – bijvoorbeeld onlangs ontslagen werknemers – aanspraak maken op een basisbaan. Als er weinig uitstroom is, maar wel een voortdurende instroom, is er voor steeds meer mensen een basisbaan nodig en zullen ook de kosten navenant oplopen. Er

dreigt dan hetzelfde probleem te ontstaan als eerder bij de sociale werkvoorziening (SW), wat voor dit kabinet juist reden was om de SW-oude stijl af te schaffen en de doorstroom naar regulier werk te bevorderen. Voor zover de basisbanen in het particuliere bedrijfsleven worden gerealiseerd, zal er een steeds grotere subsidiestroom naar het bedrijfsleven gaan. Er is dan een reëel gevaar van substitutie van ongesubsidieerd laag betaald werk door gesubsidieerde basisbanen. Op den duur zou de gehele 'onderkant' van de arbeidsmarkt uit gesubsidieerde banen kunnen bestaan.

Zijn de basisbanen daarentegen tijdelijk, dan is het essentieel dat de tewerkgestelden kunnen doorstromen naar regulier, niet-gesubsidieerd werk. De ervaringen in het verleden met gesubsidieerd werk – niet alleen de SW, maar ook de banenpools, de Melkertbanen en de ID-banen – hebben echter geleerd dat die uitstroom heel moeilijk te realiseren is. Als dat niet lukt, is het de vraag of de basisbaner weer moet terugvallen op een uitkering of dat hij of zij een nieuwe basisbaan krijgt aangeboden. Geen van beide opties is aantrekkelijk. In het eerste geval wordt het doel van werkgarantie niet gerealiseerd, in het tweede geval krijgt een deel van de basisbanen toch een permanent karakter. Anders gezegd: het instrument van een basisbaan zal alleen een succes worden als men ook in staat is voldoende doorstroom naar regulier werk te realiseren. Maar de reden om een basisbaan in te voeren is nu juist dat er onvoldoende regulier werk is.

Een bijkomend nadeel van baangarantie is dat het werkzoekenden niet stimuleert om zelf actief naar werk te zoeken. Vooral degenen met weinig verdien capaciteiten kunnen rustig afwachten tot hun een baan aangeboden wordt. En eenmaal tewerkgesteld biedt baangarantie ook geen prikkel om je voor je werk in te spannen. Waar een algemene baangarantie in extreme mate toe kan leiden hebben we gezien in de voormalige communistische landen, waar iedereen verplicht een baan had en werkloosheid niet bestond. Dit droeg bij aan een slechte arbeidsmoraal en lage

arbeidsproductiviteit en lag daarmee uiteindelijk mede ten grondslag aan de ondergang van het communistische systeem. De vergelijking gaat misschien wat ver, maar in de kern is baangarantie een 'totaaloplossing' die haast onvermijdelijk perverse effecten oproept.

Die andere totaaloplossing

Ook het basisinkomen is een 'totaaloplossing', maar met nog veel meer pretenties dan een basisbaan. Zoals gezegd zien sommigen er de springstof in om het hele sociale stelsel op te blazen. In een basisinkomen-utopie kan het gehele sociale-zekerheidsstelsel overboord worden gezet en wordt ook alle regulering van de arbeidsmarkt afgeschaft. Het basisinkomen garandeert immers iedere burger een fatsoenlijk inkomen zodat er geen aanvullende sociale uitkeringen meer nodig zijn. En omdat mensen vrij zijn om wel of niet te werken, hoeven zij niet meer beschermd te worden tegen een te laag loon (via een wettelijk minimumloon), te lange arbeidsdagen of onvrijwillig ontslag, omdat zij een baan alleen zullen accepteren als zij deze aanvaardbaar vinden. Het basisinkomen kent daarom haast net zoveel rechtse (liberale) als linkse aanhangers. Dat verklaart deels ook de argwaan ertegen, zowel ter linker- als ter rechterzijde.

Nu staat lang niet alle voorstanders van het basisinkomen deze liberale utopie voor ogen. Het wordt veelal bepleit als praktisch alternatief voor een dolgedraaid sociaal stelsel, dat gepaard gaat met een omvangrijke bureaucratie en vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en toch (of juist daardoor) steeds minder inkomenszekerheid biedt en er niet in slaagt mensen weer snel aan werk te helpen. Omdat het basisinkomen onvoorwaardelijk is — een soort AOW vanaf 18 jaar — maakt het een groot deel van de bureaucratie en controle overbodig. Bovendien stimuleert het de uitstroom naar werk doordat de armoedeval verdwijnt. Daardoor zouden ook allerlei kleinschalige sociale initiatieven die nu niet rendabel zijn (de wilde bloemen), de kans krijgen

op te bloeien. De grens tussen betaald werk en vrijwilligerswerk zou grotendeels vervagen.

Deze aantrekkelijke effecten gelden echter alleen als het basisinkomen hoog genoeg is om van te leven, dat wil zeggen ten minste gelijk aan het huidige sociaal minimumniveau (oftewel een netto AOW-uitkering). Anders zal vrijwel iedereen die niet werkt toch weer aanspraak maken op een aanvullende uitkering om aan dat sociaal minimum te komen. En voor die aanvullende uitkering gelden weer dezelfde regels en voorwaarden als in het huidige stelsel, met alle bureaucratie en controle van dien. Een basisinkomen op sociaal minimumniveau — zeg € 1.060 netto per maand — voor iedereen vanaf 20 jaar is echter uitermate kostbaar. Zelfs als we voor alle werkenden en uitkeringsgerechtigden het basisinkomen verrekenen met hun loon of uitkering, zodat we voor hen geen extra kosten maken, gaat het al snel om € 22 mrd aan extra uitgaven per jaar: namelijk voor de circa 760.000 personen tussen 20 en 65 jaar die nu geen eigen inkomen hebben en de 1,9 miljoen personen die een persoonlijk inkomen onder het sociaal minimum hebben.⁵ Dat zijn voornamelijk samenwonende vrouwen zonder betaald werk of met een klein baantje, zzp'ers met een inkomen onder het sociaal minimum en jongvolwassenen die nog thuis wonen en geen werk hebben. Dit bedrag zal op een of andere manier moeten worden opgebracht door de overige werkenden.

Gericht armoede bestrijden

Zowel bij de basisbaan als bij het basisinkomen is het de vraag of de mogelijk positieve effecten — meer uitkeringsgerechtigden aan het werk tegen een fatsoenlijk inkomen — opwegen tegen de hoge kosten. Daarbij dient men zich wel te realiseren dat beiden ook financiële baten opleveren. De maatschappelijke kosten van armoede en werkloosheid zijn ook hoog, in termen van gezondheidszorg, criminaliteit en misgelopen economische groei. Niettemin moeten we ervoor te waken ons te

snel rijk te rekenen door te veronderstellen dat een groot deel van de extra uitgaven wordt terugverdiend.

In dit verband is het interessant om na te gaan hoeveel het zou kosten om de armoede in Nederland volledig uit te bannen door deze gericht aan te pakken. Dus als aan alle armen in Nederland zoveel extra inkomen wordt uitgekeerd dat zij precies op de armoedegrens uitkomen. In 2013 hadden ruim 1,4 miljoen Nederlanders (9% van de bevolking) een (gestandaardiseerd) inkomen onder de zogenaamde lage-inkomensgrens.⁶ Gemiddeld kwamen zij

Gericht beleid om armoede te bestrijden kost minder dan een basisinkomen of basisbaan

op jaarbasis ongeveer € 2.100 tekort. Om dit tekort te lenigen zou in totaal zo'n € 3 mrd nodig zijn. Gaan we uit van de Europese armoedefinitie, waarbij de armoedegrens op 60% van het mediane gestandaardiseerde huishoudensinkomen ligt, dan telde Nederland 1,7 miljoen armen (10,5% van de bevolking) die gemiddeld bijna € 2.500 tekort kwamen. Om hen tot de armoedegrens 'op te tillen' is een bedrag van iets meer dan € 4 mrd nodig.

Nu veronderstellen deze berekeningen dat het mogelijk is om de extra uitgaven precies terecht te laten komen bij de mensen voor wie zij bedoeld zijn. Dit zal ongetwijfeld gepaard gaan met hoge uitvoeringskosten en het vergaren van (nog meer) persoonlijke en privacygevoelige informatie om te bepalen wie aanspraak maakt op een extra uitkering. Bovendien zou een dergelijk beleid de armoedeval versterken, aangezien iedere arme die erin slaagt wat extra inkomen te verwerven dit volledig zou moeten inleveren. Deze aanpak biedt dus wel inkomenszekerheid, maar minder kans op werk.

De berekeningen laten niettemin zien dat een zeer gericht beleid om armoede te bestrijden met veel minder kosten gepaard gaat dan een veel globaler beleid om ofwel iedereen van werk te voorzien ofwel aan iedereen een minimuminkomen te verstrekken.

Aangezien niet te verwachten valt dat er de komende jaren vele miljarden beschikbaar komen voor extra sociale uitgaven, zijn gerichte maatregelen om armoede te bestrijden kansrijker dan kostbare globale maatregelen als een basisbaan of basisinkomen. Het dilemma is evenwel dat die gerichte maatregelen een aantal nadelen van het bestaande sociale stelsel – omvangrijke bureaucratie, inbreuk op de privacy en onvoldoende activering – alleen maar versterken. Voor de langere termijn is dit dan ook niet de aangewezen weg.

De gulden middenweg

Er is echter ook een tussenweg mogelijk die veruit de voorkeur verdient. Deze bestaat eruit dat gericht bepaalde elementen van zowel de basisbaan als het basisinkomen worden ingevoerd voor die groepen voor wie zij het meeste profijt opleveren en de minste extra kosten met zich meebrengen. Niet alle uitkeringsgerechtigden die zouden kunnen werken krijgen dan een baangarantie, maar we scheppen wel (additioneel) werk voor degenen die hoogstwaarschijnlijk niet op eigen kracht aan het werk komen. Dit lijkt overigens veel op de 'oude' sociale werkvoorziening! We moeten dan op de koop toe nemen dat er niet of nauwelijks uitstroom naar regulier werk plaatsvindt.

In plaats van een basisinkomen in te voeren kunnen we de armoedeval langs twee andere wegen beperken. In de eerste plaats door uitkeringsgerechtigden – vooral die in de bijstand – meer mogelijkheden te bieden om naast hun uitkering bij te verdienen. Om de gedachten te bepalen: laat bijstandsontvangers de helft van het zelf verdiende inkomen behouden, tot een maximum van bijvoorbeeld € 5.000 per jaar. Dit maakt het voor hen

veel aantrekkelijker om een deeltijdbaan te accepteren die weer de opstap kan zijn naar een voltijdbaan en volledige uitstroom uit de uitkering.

Daarnaast is een aanpassing van de bestaande inkomensafhankelijke arbeidskorting in de inkomstenbelasting gewenst. Volgens de huidige arbeidskorting mag je voor iedere euro die je tussen € 9.010 en € 19.463 verdient, bijna 20 cent aftrekken van de verschuldigde belasting. Dit verlaagt het effectieve belastingtarief in deze inkomenscategorie naar 16,5 procent. De effectiviteit

Door kleine concrete stappen kan je het sociale stelsel toch ingrijpend hervormen

van de arbeidskorting wordt aanmerkelijk groter door de aftrek zo sterk te verhogen dat het effectieve tarief negatief wordt. Per saldo betalen werkenden met een laag inkomen dan geen inkomstenbelasting maar ontvangen zij juist een 'subsidie' van de Belastingdienst. De arbeidskorting wordt dan een negatieve inkomstenbelasting die men kan zien als een variant op een basisinkomen. Deze subsidie zou, tot de inkomensgrens van € 19.463, voor iedere euro die men verdient hoger worden, zodat er een sterke prikkel van uitgaat om meer uren te gaan werken. De arbeidskorting wordt daarmee vergelijkbaar met de Earned Income Tax Credit (EITC) die in de Verenigde Staten al jarenlang het belangrijkste instrument is om armoede te bestrijden en tegelijkertijd arbeidsdeelname aanmoedigt.

Een laatste concrete maatregel die elementen van het basisinkomen bevat, is het creëren van een algemene basisverzekering voor werkenden die nu naast het vangnet van de sociale zekerheid vallen.⁷ Het gaat dan vooral om zzp'ers, die niet onder de werknemersverzekeringen vallen, en om een deel van de flexwerkers die weinig of geen aanspraak op sociale zekerheid kunnen maken. In 2014 heeft werkgeversvereniging AWWN een voorstel voor een dergelijke sociale-zekerheidsregeling gedaan dat het verdient om verder te worden uitgewerkt.⁸

Zowel het verruimen van bijverdienmogelijkheden als het verhogen van de arbeidskorting en het invoeren van een basisregeling van sociale zekerheid kan men zien als kleine eerste stappen in de richting van een basisinkomen. Het is gewenst om, bijvoorbeeld via praktijkexperimenten, te onderzoeken welke van de genoemde maatregelen het effectiefst zijn. De experimenten die verschillende gemeenten nu ontwikkelen, kunnen zich ook het beste op een of meer van deze vormen richten. Daarna zou men de meest succesvolle op grotere schaal kunnen inzetten.

Zijn de experimenten met gesubsidieerde banen het meest succesvol, dan is dat een overtuigende reden toch een begin te maken met de invoering van een basisbaan. Pakken daarentegen experimenten met bijverdienen in de bijstand, verhoging van de arbeidskorting of een basisverzekering voor zzp'ers beter uit, dan opent dit het perspectief op een stapsgewijze invoering van een basisinkomen.

Wellicht blijkt een combinatie van verschillende routes de beste weg om de nadelen van het bestaande sociale stelsel te verminderen. Langs die weg zou het stelsel met kleine concrete stappen op langere termijn toch ingrijpend kunnen worden hervormd.

Noten

1 Rutger Bregman (2014), *Gratis geld voor iedereen. En nog vijf*

grote ideeën die de wereld kunnen veranderen, Amsterdam: De Correspondent.

2 Zie bv. Saskia Klosse & Joan

Muysken, 'Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden', *Me Judice*, 4 november 2011, en Saskia Klosse

- Joan Muysken, 'Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen', *S&D* 2014/4, pp. 64-72.
- 3 Overigens kunnen de voorstanders van een basisbaan zich op artikel 23 beroepen: 'Een ieder heeft recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid.'
- 4 Het gaat om 440.000 ontvangers van een WW-uitkering, 370.000 bijstandsgerechtigden onder 65 jaar en 130.000 ontvangers van een WGA-uitkering (voor gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsgehandicapten) die momenteel geen betaald werk hebben. Daarnaast zou een (onbekend) deel van de 250.000 Wajongers in beginsel aan het werk kunnen gaan. (Bron: CBS, StatLine, en UWV, Kwantitatieve informatie 2014.)
- 5 Volgens gegevens van het CBS (StatLine) en van Eurostat bedroeg de bevolking van 20-64 jaar in 2013 10.064.225 personen. Hiervan hadden 9.303.000 personen een inkomen, en dus 761.225 geen inkomen. Een basisinkomen van € 1.060 per maand (plus een vakantie-uitkering van 8%) voor deze groep kost jaarlijks € 10,5 mrd. Daarnaast hadden 1.905.000 mensen een persoonlijk inkomen van minder dan € 14.000 per jaar (wat ruwweg overeenkomt met een inkomen van een alleenstaande op sociaal minimumniveau). Zij hadden een gemiddeld inkomen van € 7.360
- en dus een gemiddeld inkomensstekort van € 6.375. Om dit inkomen met een basisinkomen aan te vullen tot sociaal minimumniveau zou nog eens € 12,1 mrd nodig zijn. In totaal komen daarmee de extra kosten van een basisinkomen van € 1.060 per maand op € 22,6 mrd per jaar.
- 6 Deze is gebaseerd op de bijstandsnormen in 1979 en in de jaren daarna, aangepast aan de inflatie. De volgende berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van het CBS (StatLine).
- 7 Zie hierover ook: Paul de Beer (2011), 'Moderne bestaanszekerheid', *S&D* 2014/5-6, pp. 102-109.
- 8 AWWN (2014), *Een verantwoorde weg naar groei. Nieuw sociaal beleid voor Nederland*, Den Haag: AWWN.