

**Stand van zaken rond het universeel basisinkomen in Groot
Brittannië.**

Is de tijd rijp voor invoering?

Eerder verschenen als

Assessing the Case for a Universal Basic Income in the UK

Presentatie van het Beleidsonderzoek:

Dr. Luke Martinelli

**Onderzoeker bij het Institute for Policy Research (IPR)
Universiteit van Bath**

September 2017

Vertaling: Florie Barnhoorn

oktober 2018

Inhoudsopgave

Introductie en samenvatting

Hoofdstuk 1. UBI: Beleidsdiscussies

Wat is een universeel basisinkomen (ubi) en waar dient het voor?

Een verzameling ideeën, varianten en verwanten van het ubi

Progressieve en conservatieve visies op het ubi

Aan het ubi verwante regelingen

Hoe wordt in het VK aangekeken tegen een ubi?

Polemiek en debat

De aard van het bewijs

Historische Noord-Amerikaanse experimenten

Recente en lopende experimenten in ontwikkelingslanden

Lopende en komende experimenten in landen met een hoog inkomen

De waarde van en grenzen aan experimenteel bewijs

De micro-simulatiebenadering

Hoofdstuk 2. UBI: Een idee waar de tijd rijp voor is?

Belangstelling en steun is duidelijk toegenomen in het VK en daarbuiten

Toegenomen steun vanuit een breed scala aan bronnen

Crises in de verzorgingsstaat

Permanente bezuinigingen en sluipend toenemende voorwaardelijkheid

Agendering van het basisinkomen?

Verzachting van armoede-, werkloosheids- en bureaucratische vallen onder een ubi

Het basisinkomen en de 'Nieuwe Sociale Kwestie'

Flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de post-productivistische sociale zekerheid

Bevordering van gendergelijkheid

Veranderingen op de arbeidsmarkt

Automatisering en het schrikbeeld van technologische werkloosheid

Loonpolarisatie, onzinbanen en toenemende inkomensongelijkheid

Groeiende precariteit en de gig-economie

Het basisinkomen: noodzaak gezien de technologische veranderingen?

De betekenis van de toegenomen aandacht voor het beleid

Hoofdstuk 3. UBI: Fiscale- en verdelingseffecten

Financiering van het ubi

Een alternatieve kijk op betaalbaarheid

Hoeveel zouden diverse ubi-regelingen kosten?

Financieringsbronnen

Loonbelastingen

Bedrijfsbelastingen

Onroerend goed- en vermogensbelasting

Dividend op natuurlijke hulpbronnen en heffingen op milieuvervuiling

Micro-simulatie van voorbeelden van inkomstenneutrale schema's: een vergelijking van 'volledige' en 'gedeeltelijke' regelingen in het VK

Inkomstenneutrale regelingen waarbij het merendeel van de bestaande uitkeringen wordt geschrapt ('volledige' regelingen)

Wijzigingen in de belastingen nodig om inkomstenneutraliteit te behouden

Verdelingseffecten

Ubi-regelingen waarbij bestaande uitkeringen in tact blijven en hun niveaus opnieuw worden berekend ('gedeeltelijke' schema's)

Veranderingen in de belastingen, die nodig zijn om inkomsteneutraliteit te verkrijgen

Verdelingseffecten

Een drievoudige uitruil bij het ontwerpen van beleid

Hoofdstuk 4. UBI: Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De gevolgen van een ubi voor deelname aan de arbeidsmarkt

Inkomens- en substitutie-effecten en het meten van financiële arbeidsprikkel

Vervangingseffecten

Inkomenseffecten

Gezinsstructuur en sekse

De rol van (on)voorwaardelijkheid

Empirisch bewijs

Exit-opties, onderhandelingsmacht en arbeidsmarktinstellingen

Hoe beïnvloedt het basisinkomen de lonen en voorwaarden?

Is een minimumloon en bescherming van de werkgelegenheid nog steeds nodig?

Analyse van specifieke voorstellen

Microsimulatie van Finse 'gedeeltelijke' regelingen

Microsimulatie van Britse 'volledige' schema's

Algemene effecten op PTR's

Effecten op PTR's op inkomensniveau en inkomensafhankelijke situatie

Implicaties voor de wenselijkheid en haalbaarheid van een basisinkomen

Hoofdstuk 5. Politieke haalbaarheid en invoeringsvraagstukken

Een analytisch kader voor de hervorming van de sociale zekerheid: de rol van geschiedenis en politiek

De relatieve kracht van kiezers voor en tegen het basisinkomen

Partijpolitiek, coalitievorming en variaties op het basisinkomen

De vooruitzichten voor een basisinkomen in het Verenigd Koninkrijk: ontwerpkenmerken en implementatietrajecten

Maximale en minimale implementatietrajecten

Een klein basisinkomen voor iedereen?

Een basisinkomen voor specifieke leeftijdsgroepen?

Naar acceptatie van de principes van het basisinkomen

Bijlage 1: Hoe wordt tegen het ubi aangekeken in drie invloedrijke politiek filosofische stromingen?

Het libertarianisme

Egalitarisme

Communitarisme

Bijlage 2: Tabel met hoofdkenmerken en fiscale en verdelingseffecten: illustratieve (volledige en gedeeltelijke UBI-schema's)

Bijlage 3: Tabel met gemiddelde veranderingen in PTR's en de verhouding ten opzichte van verbeterde en verminderde arbeidsincentives: totaal, per inkomstenquintiel en middelentoets/huishoudniveau: illustratieve volledige schema's

Introductie en samenvatting

De afgelopen jaren is het universeel basisinkomen (ubi) van de marge van het academische debat opgeschoven naar de reguliere podia en werd het besproken als een serieuze beleidsoptie. Dit rapport gaat over de opmerkelijke opkomst van het idee en onderzoekt waarom dat zo gelopen is; het werpt een objectieve blik op fundamentele vragen die spelen rond de **wenselijkheid** van een ubi, waarbij de bestaande theoretische en empirische literatuur over de waarschijnlijke effecten van een ubi in kaart wordt gebracht; het beoordeelt de **haalbaarheid** en bekijkt of het een realistisch voorstel zou zijn voor het Verenigd Koninkrijk (VK); en het geeft verschillende opties met betrekking tot beleidsontwerp en invoeringsstrategieën in overweging. Wij doen dit door de bestaande literatuur en secundaire gegevens te bespreken en deze te combineren met ons eigen werk op het gebied van microsimulatie bij het IPR, het Instituut voor Beleidsonderzoek van de Universiteit van Bath (Martinelli, [2017a](#); [2017b](#)).

Het rapport is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 1 begint met het definiëren van wat een ubi is en geeft een samenvatting van de theoretische en normatieve argumenten, die voor het concept pleiten. Het tweede deel van hoofdstuk 1 biedt een inleiding op het ubi in de vorm van een reeks voorstellen en duidt enkele nauw aan het begrip verwante beleidslijnen. Het derde deel biedt een overzicht van belangrijke hedendaagse debatten en onderzoekt de aard van het bewijs waarop ubi-voorstanders en critici hun argumenten baseren. Daarbij laten we zien dat ons werk op het gebied van microsimulatie enkele belangrijke bijdragen kan leveren aan beleidsdebatten rond het basisinkomen, in een situatie waar direct empirisch bewijs niet voorhanden is.

In hoofdstuk 2 onderzoeken we recente ontwikkelingen, die aangeven dat het ubi op de beleidsagenda gestegen is en proberen we te begrijpen waarom het idee recentelijk meer gewicht gekregen heeft. Het eerste deel van hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de huidige opleving, die aantoont dat het ubi een ware volksbeweging op gang heeft gebracht. In de volgende paragrafen worden twee belangrijke (en gerelateerde) redenen onderzocht voor de toegenomen interesse voor het instrument: de steeds duidelijker wordende tekortkomingen en tegenstrijdigheden, die inherent zijn aan de moderne welvaartsstaat (tweede deel), en de voortdurend veranderende structuur van de arbeidsmarkt - toenemende loonpolarisatie, de groei van preciaire en onzekere werkgelegenheid, en zelfs het schrikbeeld van technologische werkloosheid – waarvoor het ubi een oplossing lijkt te hebben (derde deel). We stellen vast dat steun voor het ubi niet berust op de meer extreme aannames over een 'toekomst zonder werk', maar wel verdedigd kan worden op basis van meer prozaïsche argumenten.

Hoewel een breed scala aan groepen aandringt op verandering, blijven beleidsmakers er terecht van overtuigd dat een ubi niet de meest optimale oplossing is - of zelfs maar een passende oplossing. De rest van het rapport

behandelt de voornaamste debatten. Dan zijn we bij hoofdstuk 3 aangekomen waarin we de zorgen memoreren van tegenstanders uit het hele politieke spectrum. Zij menen dat het ubi onbetaalbaar is - een onderwerp dat we in het eerste deel van hoofdstuk 3 bespreken. Het probleem is complex en gaat verder dan een eenvoudige vraag naar fiscale middelen of de belastingniveaus, die nodig zijn om een ubi te financieren; het houdt ook nauw verband met de verdelingseffecten van ubi-regelingen, uitbetaald op verschillende niveaus en variërend wat betreft de interactie met bestaande verzorgingsstaatarrangementen. Deze vraagstukken stellen we in het tweede deel aan de orde. Anders gezegd, betaalbaarheid en verdelingseffecten kunnen niet los van elkaar gezien worden; in plaats van te beweren dat het ubi *sowieso* onbetaalbaar is, is een meer rake typering van de tegenpartij, dat **een betaalbaar ubi niet toereikend is en een adequaat ubi onbetaalbaar**. We onderzoeken de gronden voor deze bewering door te kijken naar microsimulatiestudies van de fiscale- en verdelingseffecten van alternatieve ubi-regelingen in het VK. Voor regelingen, die de talloze inkomensafhankelijke uitkeringen ('volledige schema's') zouden moeten vervangen, laten we zien dat dergelijke regelingen ofwel leiden tot een onaanvaardbare achteruitgang voor huishoudens (waaronder enkele kwetsbare groepen, die nog dieper in armoede zakken) of gewoon te veel kosten. We vergelijken de consequenties van dergelijke regelingen met alternatieven ('gedeeltelijke schema's'), die de bestaande waaier van inkomensafhankelijke uitkeringen in tact laten. In het laatste deel van hoofdstuk 3 concluderen we, dat de inrichting van een beleid met een basisinkomen afhankelijk is van een compromis tussen drie belangrijke doelen: voorzien in behoeften, beheersing van kosten en de vermindering van de negatieve effecten van inkomensstoetsing; gedeeltelijke regelingen zijn beter in staat om te zorgen voor aanvaardbare verdelingsresultaten, maar blijven in gebreke wat betreft de bredere doelstellingen van het ubi - met inbegrip van een drastische vermindering van de bureaucratische complexiteit en het minimaliseren van armoede- en werkloosheidsvallen. Op die gebieden zijn ze minder doeltreffend dan volledige regelingen.

De verwijzing naar armoede- en werkloosheidsvallen sluit aan bij een ander fundamenteel vraagstuk in discussies over het beleid inzake een basisinkomen (die ook raakt aan de betaalbaarheid): de mate waarin het ubi zal resulteren in een uitbreiding of inkrimping van het arbeidsaanbod. Het is duidelijk dat een uittocht uit de arbeidsmarkt het beleid onhoudbaar kan maken, door het opdrogen van een primaire financieringsbron (loonheffingen). Maar de gevolgen van een ubi voor de arbeidsmarkt zijn in hoge mate aanvechtbaar en worden gekenmerkt door theoretische onduidelijkheid en een relatief gebrek aan valide empirisch bewijs. We onderzoeken deze kwesties in het eerste deel van hoofdstuk 4. Het gaat om de relatieve sterkte van oorzakelijke effecten, die mogelijk niet in dezelfde richting wijzen, en afhangen van individuele- en huishoudkarakteristieken en de details van de ubi-regeling in kwestie. In het tweede deel bespreken we de verwachte weerslag van het ubi op de lonen en voorwaarden in relatie met ander arbeidsmarktbeleid. Nadat we tot nu toe grotendeels theoretische literatuur hebben doorgenomen, analyseren we in het derde deel van hoofdstuk 4 een aantal specifieke

ubi-regelingen, op basis van informatie uit Finland en het VK, met behulp van empirisch microsimulatiebewijs. Wij stellen dat gedeeltelijke regelingen (in de zin als hierboven beschreven) niet in dezelfde mate de verbeterde werkprikkels kunnen leveren als volledige regelingen, zoals ubi-voorstanders beloven, maar dat zelfs bij volledige regelingen de meerderheid van de mensen te maken krijgt met een afname van financiële prikkels om te werken.

Hoofdstuk 5 tenslotte behandelt de netelige kwesties van politieke haalbaarheid en implementatie. In het eerste deel introduceren we theorieën over de hervorming van de verzorgingsstaat, die aangeven dat elke 'echte' ubi-regeling noodzakelijkerwijs voortbouwt op concreet beleid, de instituties, die voorhanden zijn en de bestaande politieke en economische structuren. Het tweede deel onderzoekt de vooruitzichten en obstakels voor samenwerking tussen potentiële begunstigden van een ubi ten behoeve van een vitale achterban en coalities met draagvlak. In dit verband is het nodig de haalbaarheid van verschillende ubi-voorstellen te bekijken onder verwijzing naar gangbare beleidstrajecten en electorale trends in het VK, wat we in de derde sectie doen. Hoewel we twijfelen aan de waarschijnlijkheid van een sterke vereniging van belangen rond een financieel aantrekkelijk ubi in het VK, presenteren we een aantal mogelijke implementatietrajecten, die redelijkerwijs haalbaar lijken onder de huidige omstandigheden.

Hoofdstuk 1. UBI: Beleidsdiscussies

Wat is een universeel basisinkomen (ubi) en waar dient het voor?

Volgens de standaard- en algemeen aanvaarde definitie (Van Parijs, 1992), is een universeel basisinkomen (afwisselend ook wel aangeduid met termen als 'basisinkomen', 'burgerinkomen' en 'onvoorwaardelijk basisinkomen') een regelmatige contante betaling, die periodiek wordt uitgekeerd

- aan iedereen binnen een bepaalde politieke gemeenschap;
- op individuele basis;
- ongeacht het inkomen of vermogen van de ontvanger (dat wil zeggen zonder middelentoets);
- zonder daaraan voorwaarden ten aanzien van het gedrag te verbinden (arbeidsmarkt);
- onafhankelijk van eerdere (premie)bijdragen of het vroegere arbeidsverleden.

Het idee van een basisinkomen bestaat al heel lang.

Het is, zoals Van Parijs (ibid.) opmerkt, een "ontwapenend eenvoudig idee" met het vermogen om de sociale zekerheid en de aard en organisatie van de arbeid diepgaand te veranderen. Thomas Paine (1737-1809) stelde in de 18^e eeuw de betaling van een universele schenking aan de orde, lang voordat het moderne idee van sociale zekerheid zelfs maar bestond. Het was bedoeld als compensatie voor de toe-eigening van de 'commons' voor privaat gewin.¹ In het midden van de 20e eeuw onderschreven economen als James Tobin en Milton Friedman het concept als een opdracht tot hervorming van de sociale zekerheid omwille van economische efficiëntie. De kerngedachte was om de noodzaak van opdringerige en kostbare bureaucratie uit te schakelen en daarbij een complex scala aan voorwaardelijke uitkeringen voor strikt omschreven doelgroepen te vervangen (of op zijn minst aan te vullen) door een enkele, uniforme geldoverdracht.

Velen menen dat hervorming van de sociale zekerheid op die manier talrijke en significante voordelen zal opleveren vergeleken met conventionele sociale zekerheidsstelsels (met kenmerken als inkomensafhankelijk, verplichte premie-aftrekken, voorwaardelijk). Ten eerste worden, anders dan bij inkomensafhankelijke regelingen, ontvangers niet ontmoedigd om te gaan werken door het intrekken van uitkeringen of het risico op een ernstige verstoring van de inkomensvoorziening: de bekende armoede-, werkloosheids- en bureaucratische vallen verdwijnen of worden kleiner. Ten tweede zijn er geen lacunes in de dekking

¹ Volgens Van Dale, Groot Woordenboek Engels-Nederlands (Tweede druk, 1989) betekent 'common': meent, gemeenschapsgrond; gemeenschappelijk bezit; algemene gebruiksrechten (weiderecht, visrecht, hout, gemeenschappelijk gebruik van vruchten - het plukrecht); zie bijvoorbeeld ook het artikel van Jason Hickel *Basic income isn't just a nice idea. It's a birthright.*

– met andere woorden een ubi biedt inkomenszekerheid voor iedereen, het is een **recht**. Er zijn geen inbreuk op de privacy makende en omslachtige voorwaarden verbonden aan de betalingen. Terwijl basale inkomenszekerheid door een meerderheid van de bevolking wordt gezien als een normatief recht (ILO, 2004), "heb je", zoals Standing (2005) opmerkt, "in feite geen recht als je x, y en z moet doen om het recht op een uitkering te kunnen uitoefenen." Ten derde stelt het basisinkomen individuen in staat om vrijer en evenwichtiger om te gaan met werk en familieplichtingen - en om deel te nemen aan allerlei sociaal waardevolle en persoonlijk bevredigende activiteiten - en vergemakkelijkt het hun inschakeling in meer flexibele vormen van arbeid. Ten vierde, omdat het ubi geïndividualiseerd is, is een inbreuk in de persoonlijke relaties van individuen tot een minimum beperkt, men is vrij "van alle controle over leefvormen", met behoud van "het grote voordeel van het besparen op de kosten van levensonderhoud door het delen van iemands onderkomen met anderen" (Van Parijs, 2004: 12).

Pleitbezorgers hebben het basisinkomen ook verdedigd met behulp van een aantal politiek filosofische denkbeelden en theorieën over rechtvaardigheid; een overzicht van libertarische, egalitaire en communautaire standpunten over het basisinkomen is te vinden in Bijlage 1. Voorstanders menen dus dat het basisinkomen zowel een **rechtvaardig** als een **economisch efficiënt** middel is om de kerndoelen van de sociale zekerheid te bereiken: het herverdelen van inkomsten, het lenigen van armoede en het beheersen van risico's. Doelstellingen variëren van alledaagse verbeteringen in de organisatie van de sociale zekerheid (zoals activering ten behoeve van de arbeidsmarkt; reductie van administratieve kosten, stigma en bureaucratische schending van de privacy; en de bevordering van de flexibele 'gig-economie') tot fundamentele vormen van maatschappelijke verandering, die kenmerkend zijn voor 'post-productie' economieën (zoals de bevordering van gendergelijkheid via een rechtvaardiger verdeling van onbetaalde zorgtaken en het toekennen van een onafhankelijk inkomen aan vrouwen; het versterken van de onderhandelingsposities van werknemers *ten opzichte van* werkgevers door het bieden van een 'exit-optie'; en de ecologische voordelen van 'degrowth').

De sterke punten van het ubi onderbouwen de bewering dat het goede papieren heeft om het hoofd te bieden aan nieuwe en toekomstige sociale risico's, terwijl het er voor zorgt dat arbeidsmarkten effectief blijven functioneren in het licht van nieuwe economische en technologische realiteiten. De meest in het oog springende van de vele rechtvaardigingen voor het ubi hebben betrekking op structurele veranderingen in de economie. In een argument, getypeerd door Srnicek en Williams (2015), heeft het vermogen van robots om een groeiend deel van de menselijke arbeid te vervangen verontrustende gevolgen, die alleen door een ubi kunnen worden verzacht. Zoals Goos en Manning (2007) hebben aangetoond, wordt technologische ontwikkeling geassocieerd met een tweedeling tussen 'leuke' en 'slechte' banen - dus, zelfs als voorspellingen met betrekking tot de overtolligheid van menselijke arbeid ongegrond zijn, lijkt het redelijk om aan te nemen dat automatisering blijvend zal bijdragen aan groeiende ongelijkheden in verdienvermogen. Een gelijktijdige ontwikkeling op de arbeidsmarkt zal leiden tot

een grotere inkomensonzekerheid door een geleidelijke vermindering van het aantal vaste, voltijdse banen (Standing, 2011). Deze dynamiek kan leiden tot ontwrichting en economische onzekerheid voor miljoenen mensen. Het ubi wordt een manier om in een chronisch onzekere en / of 'post-arbeid' toekomst de samenleving opnieuw te overdenken.

Een verzameling ideeën, varianten en verwanten van het ubi

Hoewel het ubi een aantal kenmerkende eigenschappen heeft (zoals hierboven beschreven), kan het basisinkomen het beste worden gezien als een verzameling regelingen met onderlinge variaties wat betreft een aantal cruciale ontwerpeigenschappen; De Wispelaere en Stirton (2004) bespreken een aantal oorzaken voor de variatie tussen verschillende vormen van een ubi. De meest elementaire elementen zijn misschien wel de hoogte van de betaling, de wijze waarop het ubi omgaat met andere uitkeringen (is het doel om deze te vervangen of bestaan ze naast elkaar?), het algemene beeld van het arbeidsmarktbeleid en hoe het wordt gefinancierd. Het is ook vermeldenswaard dat hoewel dekking per definitie 'universeel' moet zijn, dit meestal wordt begrepen in de context van een gedefinieerde populatie. Daarom worden betalingen meestal beperkt op basis van nationaliteits- of verblijfscriteria, die buitenlandse nationaliteiten, recent aangekomen migranten en veroordeelde gevangenen uitsluiten (Van Parijs, 2004). Wat relevanter zijn misschien de leeftijdscriteria, die ook toegepast kunnen worden om het recht op de betaling af te bakenen of het niveau van betalingen te variëren; sommige voorstellen hebben bijvoorbeeld alleen betrekking op volwassenen in de werkende leeftijd (Murray, 2006), of hebben betrekking op meer specifieke leeftijdsgroepen, zoals volwassenen van de 'derde leeftijd' (Torry, 2013).

Deze ontwerpkenmerken variëren overeenkomstig de doelen en doelstellingen, die de inspiratiebronnen vormen voor het basisinkomen; op hun beurt wordt aan verschillende doelen en doelstellingen prioriteit gegeven al naar gelang de politieke voorkeuren van diverse ubi-aanhangers. Voorvechters van een ubi zijn afkomstig uit een breed palet aan politieke hoeken, een gevolg van de uiteenlopende argumenten waarop de voorstanders zich beroepen. In de kern is het ubi een compromis tussen de 'beschermende' en 'productieve' elementen van de sociale zekerheid (Hudson en Kühner, 2009) - bescherming tegen nieuwe en oude sociale risico's (Häusermann, 2012), terwijl schadelijke arbeidsmarktverstoringen worden uitgeschakeld (Van Parijs et al., 2000). Van het basisinkomen wordt wel beweerd dat het de conventionele, politieke labels trotseert; het is 'noch rechts, noch links, maar vooruit'. Een meer genuanceerde benadering is wellicht dat het 'rechts' of 'links' is, afhankelijk van de specifieke kenmerken van de betreffende regeling; een belangrijk thema in onze analyse is, dat het misschien onmogelijk is om alle voor het ubi geformuleerde doelstellingen in een enkel programma te realiseren - zoals hieronder wordt besproken. Op de politiek-strategische gevolgen komen we terug in hoofdstuk 5.

Progressieve en conservatieve visies op het ubi

De 'basis' in het ubi houdt geen minimumniveau van de betaling in of "een verband met zogenaamde basisbehoeften ... een basisinkomen kan in principe tekortschieten, maar ook elk inkomstenniveau overstijgen, dat toereikend wordt geacht om de basisbehoeften van een persoon te dekken" (Van Parijs, 1992: 4). In ieder geval is een inkomensniveau, dat vereist is om de basisbehoeften van een persoon te waarborgen, voer voor discussie. Volgens de definities van het Basic Income Earth Network (BIEN, 2017) is het nuttig om onderscheid te maken tussen 'volledige' en 'gedeeltelijke' ubi-regelingen, waarbij de eerste "hoog genoeg is om ... deel uit te maken van een beleidsstrategie om materiële armoede uit te roeien en de sociale en culturele participatie van elk individu mogelijk te maken". De laatste impliceert een meer bescheiden betaling (zie Standing, 2004: 19). De precieze betalingsniveaus zijn niet gespecificeerd; zoals BIEN opmerkt: "definities van 'volledig' en 'gedeeltelijk' zijn zeer controversieel" (BIEN, 2017).

Deze definities (van een volledig en gedeeltelijk ubi) sluiten ook aan op een andere belangrijke variatie tussen regelingen: hoe de afstemming van het ubi met het bestaande systeem van sociale zekerheidsuitkeringen is geregeld. Het is duidelijk dat, *ceteris paribus* (al het andere blijft gelijk, FB), hoe hoger het betalingsniveau, des te logischer het zal zijn, dat het andere uitkeringen gaat vervangen en niet aanvullen. Sommige definities van een volledig en gedeeltelijk ubi zijn er duidelijk over dat de eerste bedoeld is om een groot aantal bestaande uitkeringen te vervangen, terwijl een gedeeltelijk basisinkomen bedoeld is om relatief weinig te vervangen (Kela, 2016). Nogmaals, de exacte parameters zijn niet gespecificeerd; 'volledig' en 'gedeeltelijk' zijn relatieve concepten. Niettemin zijn het deze begrippen van volledig en gedeeltelijk ubi, die we in dit rapport gebruiken bij het evalueren van specifieke programma's (zie de hoofdstukken 3 en 4).

Een ander belangrijk aandachtspunt is hoe het ubi zich zou moeten verhouden tot het bredere arbeidsmarktbeleid. Sommige voorstanders van het basisinkomen zien het instrument als een logische aanvulling op solide beschermingsmaatregelen van de arbeidsmarkt, zoals wetgeving met betrekking tot minimumlonen en richtlijnen voor werktijden. Vanwege de angst dat het ubi gebruikt zou kunnen worden als een subsidie op lage lonen en de onderhandelingspositie van sommige werknemers zou verzwakken, worden dergelijke uitgebreide beschermingsmaatregelen voor werkers als onontbeerlijk beschouwd (Gray, 2017).

Bovendien vereist de realisering van een betere balans tussen arbeids- en privéleven – versterkt door het basisinkomen - dat werkgevers werknemers toestaan hun uren te verminderen - wat regelingen betreffende flexwerk noodzakelijk maakt. Tegen de achtergrond van deze argumenten stellen sommige voorstanders, dat het basisinkomen de behoefte aan arbeidsbescherming en regulering van de arbeidsmarkt overbodig maakt (of vermindert), omdat individuen een sterkere onderhandelingspositie hebben en daarom meer macht om onaanvaardbare beloningen en voorwaarden te weigeren (Groot, 2002).

Al deze kwesties zijn zeer omstreden. Een aantal voorstanders probeert niet alleen aan te tonen dat een basisinkomen gerechtvaardigd is, maar dat het uitbetaald zou moeten worden op “het hoogst duurzame niveau” (Standing, 2004). Een dergelijke visie is ingegeven door een sterke hang naar herverdeling en de overtuiging dat werknemers een exit-optie moeten hebben om een vuist tegen werkgevers te kunnen maken.^{2, 3} Meestal erkennen pleitbezorgers van royale ubi-regelingen - die gewoonlijk van politiek links komen - dat de betalingen aangevuld moeten worden met uitgebreide extra overdrachten. Ook zijn ze optimistischer over belastingverhogingen, die nodig kunnen zijn om een genereus ubi te betalen. Daarbij worden ze gemotiveerd door de wens om schadelijke en opdringerige voorwaarden, die alleen aan de armsten in de samenleving worden opgelegd, te minimaliseren en om de gaten in het vangnet te dichten teneinde 'effectieve' in plaats van enkel 'symbolische' universaliteit te bereiken (zie De Wispelaere en Stirton, 2011). Progressieve aanhangers van het basisinkomen zijn meer geneigd een sterke arbeidsbescherming te verdedigen en verzetten zich tegen het gebruik van een ubi als een subsidie voor te lage lonen.

Aan de andere kant van het politieke spectrum blijken libertaire en conservatieve voorstanders van het basisinkomen argumenten te koesteren als verlaging van administratieve kosten, het wegnemen van werkloosheids- en armoedevallen, het verwijderen van bureaucratische inmenging en het beknotten van de sociale uitgaven. Het in de hand houden van belastingverhogingen is vermoedelijk een belangrijke motiverende factor bij het ontwerpen van het beleid.

Typerend voor dit uitgangspunt is het voorstel van Murray (2006), dat de meeste sociale zekerheidsregelingen vervangt, inclusief die met betrekking tot huisvesting en gezondheidszorg, door een enkele, bescheiden betaling voor alle volwassenen in de beroepsleeftijd. Omdat zij aantoonbaar minder betrokken zijn bij het verminderen van de last van de administratieve rompslomp voor

² In hun artikel *Een Kapitalistische Weg naar het Communisme* stellen Van der Veen en Van Parijs (2006) bijvoorbeeld, dat een royale onvoorwaardelijke betaling de positie van slecht betaalden zal versterken, waardoor de arbeidsvoorwaarden en de beloning kunnen verbeteren. Het zou ook mogelijk zijn om zich terug te trekken van de arbeidsmarkt en zich in te zetten voor werkelijk bevredigende bezigheden. Betalingen kunnen worden verhoogd, zolang de totale productie op peil blijft om ze te dekken. Zoals de auteurs erkennen, zou het niet meteen mogelijk zijn om het hele sociale product op deze manier te delen, aangezien "dit naar alle waarschijnlijkheid een zo drastische daling van het aanbod van kapitaal en arbeid zou veroorzaken ... dat het inkomen per hoofd ... niet langer de fundamentele behoeften zou dekken" (*ibid.* : 12). Maar als gevolg van voortdurende productiviteitswinsten "stijgt het maximale relatieve aandeel van het gegarandeerde inkomen gestaag ... [tot een punt dat] ... aan alle fundamentele behoeften duurzaam zou kunnen worden voldaan zonder dat arbeid anders wordt beloond" (*ibid.*).

³ Onder sociale producten of publieke goederen worden goederen en diensten verstaan, die door de staat worden verstrekt ten behoeve van alle of het grootste deel van de bevolking (onderwijs, gezondheid, huisvesting, en dergelijke). In tegenstelling tot bijvoorbeeld particuliere producten bestaat er geen rechtstreeks verband tussen de consumptie van een sociaal product en de betaling daarvoor. Sociale producten worden betaald uit de algemene belastingen en niet door individuele consumenten, die op de markt kopen.

uitkeringsgerechtigden en zich meer beijveren voor het verlagen van de administratieve kosten voor de staat, neigen conservatieve en libertarische voorstanders naar een aan het ubi verwant model, de negatieve inkomstenbelasting (hieronder beschreven), als tegenwicht tegen een ubi *op zich*; ze hebben ook de neiging om meer ontspannen om te gaan met de inkomensstoets op het niveau van het huishouden. Voorstanders uit de conservatieve hoek staan ook positiever tegenover de promotie van het basisinkomen in combinatie met *laisser-faire* regelgeving voor de arbeidsmarkt.⁴

Aan het ubi verwante regelingen

Tussen de twee hierboven beschreven uitersten zijn er een bijna oneindig aantal manieren om een rol voor het ubi in de verzorgingsstaat op te eisen.

Naast variaties tussen vormen van een basisinkomen als *zodanig*, kunnen we ook beleid identificeren dat niet voldoet aan de hierboven gegeven definitie van het basisinkomen, maar die relevante functies delen met het basisinkomen - zo dat hun doelen, waarschijnlijke effecten en politieke dynamiek zeer goed vergelijkbaar zijn met het ubi. De belangrijkste van deze 'verwanten' van het basisinkomen zijn relevant in zoverre ze inzichten bieden, die gegeneraliseerd kunnen worden naar een 'echt' ubi, vooral door het gebrek aan empirisch bewijsmateriaal met betrekking tot de laatste. Zij zijn misschien nog wel belangrijker omdat ze beschouwd kunnen worden als beleidsopties, die een opening bieden naar meer onmiddellijk haalbare stappen in de richting van de implementatie van een feitelijk ubi.

De negatieve inkomstenbelasting (NIB; Negative Income Tax – NIT) deelt met het ubi het doel om een onvoorwaardelijke minimuminkomensvloer te bieden en heeft in potentie gelijke economische effecten.⁵ Het belangrijke onderscheid is dat een NIB "alleen op basis van informatie over inkomsten uit andere bronnen de hoogte van de toelage (indien van toepassing) kan bepalen waarop een persoon of huishouden recht heeft. In die zin is het fundamentele verschil tussen een basisinkomen en een NIB dat het eerste *ex ante* ('van te voren') werkt, terwijl het laatste *ex post* ('achteraf') werkt" Van Parijs (1992: 4).⁶ Bij een NIB blijft dus de toets op inkomsten bestaan. Dit betekent dat het beleid tegen veel lagere bruto fiscale kosten kan worden verstrekt in vergelijking met het ubi, omdat de rijken de

⁴ Laisser-faire is een in de economie gebruikelijke uitdrukking voor de vrijheid van productie en (handels)verkeer; letterlijk is de betekenis ongeveer "maar op zijn beloop laten, maar laten gaan, de vrije hand laten" (met uitzondering van regelingen die eigendomsrechten beschermen), het tegengestelde dus van overheidsbemoeienis, tarieven, subsidies, etc.

⁵ Negatieve inkomstenbelasting (Engels: *negative income tax - NIT*) is een progressieve inkomstenbelasting waarbij mensen beneden een bepaald inkomensniveau overheidshulp krijgen in plaats van belastingen te betalen. Deze 'negatieve belasting' zou voor iedereen gelden en alle andere overheidshulp, die zich vaak slechts tot specifieke groepen richt, vervangen.

⁶ Beschouwingen 'ex ante' vinden vooraf plaats waarbij de moeilijkheid is dat eventuele toekomstige omstandigheden moeten worden ingeschat. Men komt de term tegen bij financiële vooruitzichten waarbij bijvoorbeeld een schatting wordt gemaakt van de verwachte terugverdiendtijd van investeringen. Het tegenovergestelde is 'ex post'.

betaling bij een NIB niet ontvangen, hoewel dit een papieren werkelijkheid is "het verschil in deze twee scenario's is slechts in naam, ... de echte geldstromen zijn identiek" (Honkanen, 2014). Niettemin, hoewel de formulering van een onvoorwaardelijke vloer als een inkomensafhankelijk belastingkrediet politiek wellicht aantrekkelijker lijkt dan een betaling op voorhand aan zowel rijk als arm, NIB's zouden ook meer druk leggen op ontvangers en 'efficiëntiedoelen' doen afnemen ten opzichte van ex ante ubi-regelingen. Zoals Van Parijs (1992: 5) opmerkt: "in de echte wereld maakt het een enorm verschil of de minimuminkomensgarantie aan allen *ex ante* wordt gegeven, zonder vragen te stellen - zoals het onder een regeling met een basisinkomen is - of dat het alleen wordt gegeven aan degenen, waarvan is gebleken dat zij onvoldoende inkomen hadden of van wie afdoend bewijs verkregen is, waaruit blijkt dat zij nu over onvoldoende inkomsten beschikken.

"In de praktijk zijn NIB-regelingen meestal gebaseerd op een minimuminkomen berekend op het niveau van een huishouden (dat wil zeggen afhankelijk van de samenstelling van het huishouden) en voldoen daarom niet aan het criterium dat het ubi een geïndividualiseerde betaling moet zijn."

Hoewel het geen kwestie van definitie is, is een ander verschil dat NIB-regelingen in de praktijk meestal gebaseerd zijn op een minimuminkomen berekend op het niveau van een huishouden (dat wil zeggen afhankelijk van de samenstelling van het huishouden). Ze voldoen daarom niet aan het criterium dat het ubi een **geïndividualiseerde** betaling moet zijn. Omdat de hoogte van de betalingen, die nodig zijn om een bepaalde levensstandaard te bereiken, verlaagd kan worden - door gebruik te maken van de schaalvoordelen, die voortvloeien uit het delen van de kosten van levensonderhoud - wijken minimuminkomensregelingen in dit opzicht vaak af van het ubi. Het nadeel is dat regelingen op huishoudniveau nog een bureaucratische laag vereisen, die op funeste wijze inbreuk kan maken op beslissingen van een koppel en gezin (zie hoofdstuk 2).

De inkomensafhankelijke heffingskortingen op arbeid (Earned income tax credit - EITC) zijn ook gerelateerd aan ubi-regelingen.⁷ Ze verschillen van NIB's in die zin, dat ze alleen worden uitgekeerd aan mensen met betaald werk. Ook is er een toets op inkomsten. Ze zijn bedoeld als een toeslag voor betaald werk of arbeidskorting. Zo kunnen ze werkloosheidsvallen verkleinen, die optreden bij een plotselinge intrekking van inkomensafhankelijke werkloosheidsuitkeringen en de armoede verlichten van personen met een ontoereikend loon (De Beer, 2000; Van Parijs et al., 2000). EITC-regelingen kunnen geïndividualiseerd of op huishoudniveau berekend worden (Van Parijs, 2004). Net als NIB's brengen ze lagere bruto fiscale kosten met zich mee in vergelijking met een gelijkwaardig ubi, maar kunnen ze in grotere mate bijdragen tot een neerwaartse druk op de lonen, waardoor hun effectiviteit als instrument voor armoedevermindering wordt ondermijnd (zie

⁷ Earned Income Tax Credit of EITC is een inkomensafhankelijke heffingskorting om arbeid lonend te maken voor laaggekwalificeerde werkenden.

hoofdstuk 4).

Een ander nauw aan het basisinkomen verwante vorm is het participatie-inkomen, dat het 'geen voorwaarden aan het gedrag' criterium afzwakt (Atkinson, 1996). De voorwaarden zijn echter veel minder beperkend dan die welke worden aangehouden door het standaard activeringsbeleid voor de arbeidsmarkt en omvatten geaccepteerde sociaal waardevolle activiteiten, zoals het volgen van een opleiding, doen van vrijwilligerswerk en verlenen van zorg. Het voorstel van Atkinson is ingegeven door verzet tegen free-riding, wat afbreuk doet aan de ethische wenselijkheid en de politieke haalbaarheid van onvoorwaardelijk beleid.⁸ Het nadeel blijft echter dat het administratief omslachtig en buitensporig hinderlijk zou zijn (De Wispelaere en Stirton, 2007).

Onvoorwaardelijke geldoverdrachten - die steeds belangrijker worden in ontwikkelingslanden - delen ook belangrijke functies met het ubi. Zulke regelingen worden niet aan iedereen verstrekt, maar zijn in gedragstermen onvoorwaardelijk en worden niet uitdrukkelijk gecontroleerd op middelen - in plaats daarvan zijn ze gericht op demografische groepen met een grote kans op armoede (Standing, 2008).

Een laatste beleidsoptie, die in dit rijtje thuishoort, heeft betrekking op lopende ontwikkelingen naar **standaardisatie van uitkeringen** en **herschikking van risico's** (Clasen en Clegg, 2012). Het eerste verwijst naar het verkleinen van de rol van dat wat men in het verleden heeft opgebouwd aan uitkeringsrechten: de uitholling van het verzekeringsbeginsel en de opkomende dualisering van beschermende maatregelen op de arbeidsmarkt. De laatste verwijst naar de vervaging van verschillen tussen de wijzen waarop specifieke groepen uitkeringsgerechtigden worden behandeld, in termen van ruimhartigheid van betalingen en het opleggen van voorwaarden. In beide gevallen kunnen parallellen getrokken worden met de ontwerpkenmerken en doelen van het ubi als een uniforme, premievrije betaling aan alle huidige uitkeringsgerechtigden (en niet-uitkeringsgerechtigden) zonder onderscheid.

Hoe wordt in het VK aangekeken tegen een ubi?

Polemiek en debat

In de afgelopen jaren heeft het ubi op de golven van toenemende publieke bewustwording en steun snel een plek veroverd op de beleidsagenda. In het licht van deze ontwikkelingen lijkt een aantal argumenten te suggereren, dat de opkomst van het ubi bijna onvermijdelijk is - vanwege spanningen en tegenstrijdigheden in het hart van de moderne verzorgingsstaat en de ingrijpende veranderingen, die de

⁸ Met het free-riderprobleem (ook bekend als het dilemma van de collectieve actie) bedoelt men in de sociale wetenschappen het lastige probleem, dat mensen gebruik kunnen maken van een goed of dienst zonder ervoor te betalen of bij te dragen aan de instandhouding ervan. Het dilemma doet zich alleen voor bij collectieve goederen.

arbeidsmarkt doen schudden. De aard en het belang van deze ontwikkelingen zijn de eerste onderwerpen, die in dit rapport worden behandeld; in hoofdstuk 2 bekijken we of het ubi inderdaad 'een idee is, waarvoor de tijd rijp is' en of fenomenen als onzekerheid, ongelijkheid en werkloosheid, waar bestaande stelsels van sociale zekerheid gewoon geen adequaat antwoord op hebben, onverbiddeijk leiden naar een ubi als essentieel onderdeel van iedere oplossing voor deze gebeurtenissen.

Niettegenstaande de theoretische voordelen van het basisinkomen, zijn er een aantal serieuze bezwaren en tegenargumenten wat betreft ubi's wenselijkheid en haalbaarheid. 'Wenselijkheid' verwijst naar de mate waarin een universeel basisinkomen 'ethische waarde' en 'economische waarde' bezit (Van Parijs, 1990), dat wil zeggen de kwaliteiten van respectievelijk rechtvaardigheid en efficiëntie. 'Haalbaarheid' omvat de vraag of het basisinkomen 'uitvoerbaar' is, dat wil zeggen of het voldoende aantrekkingskracht kan krijgen in politieke kringen en past in bestaande institutionele structuren, en ook of het 'levensvatbaar' is, dus of het beleid, zodra het is ingevoerd, in overeenstemming is met de gestelde doelen (De Wispelaere en Noguera, 2012). In dit rapport gebruiken we de term haalbaarheid grotendeels in de eerste betekenis van beoogde uitvoerbaarheid. Uiteraard zijn wenselijkheid en uitvoerbaarheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als het basisinkomen ongewenst is - bijvoorbeeld omdat het ethisch voor veel mensen onrechtvaardig lijkt - dan is het onwaarschijnlijk dat het politiek haalbaar is. Desalniettemin behouden we het analytische onderscheid tussen wenselijkheid en haalbaarheid, omdat het mogelijk is dat een bepaald beleid zeer gewenst is, maar niet haalbaar; zelfs onder voorstanders komen we sceptische geluiden tegen over de politieke vooruitzichten voor de implementatie van het basisinkomen.

Een universeel basisinkomen genereert enthousiaste bijval, maar ook felle tegenstand. In sommige opzichten is dit geen verrassing; de ingrijpende theoretische argumenten ten gunste van het ubi worden gerealiseerd door radicaal afscheid te nemen van gevestigde normen en ideeën over wederkerigheid en burgerrechten, die zeker veel mensen zullen verontrusten. Soms is de vijandigheid jegens het ubi inderdaad gebaseerd op normatieve oppositie tegen de onvoorwaardelijke aard ervan en verwante vraagstukken betreffende rechtvaardigheid en billijkheid. Het bezwaar is met andere woorden, dat het ubi de fundamentele banden tussen bescherming door middel van sociale zekerheid, arbeidzaamheid en een verdiende beloning volledig doorbreekt, waardoor de hypothetische 'luilakken' vrolijk mee kunnen liften op de inspanningen van anderen. Het andere belangrijke bezwaar is dat een uniforme betaling op zijn best een inefficiënte manier is om armoede te verlichten, en in het slechtste geval één die veel van de meest achtergestelde mensen armer zal achterlaten dan vroeger. In beide gevallen lijkt het moreel onjuist om betalingen aan zowel rijken als armen te geven. Het ubi wordt dus ook bekritiseerd omdat het de schakel tussen sociale bescherming en armoede doorsnijdt.

Beide wezenlijke bezwaren komen voor bij zowel links als rechts van het politieke

spectrum. Linkse critici van het basisinkomen zijn van mening dat sociale zekerheid voor iedereen ruimschoots voorhanden moet zijn, en bij degenen op rechts dat ze het laatste vangnet moet zijn - maar beiden zijn het erover eens dat het recht op een inkomen samengaat met de verantwoordelijkheid om te werken. Critici van beide politieke kleuren zijn het er ook over eens dat betalingen afgestemd moeten zijn op de behoefte - hetzij in relatieve, hetzij in absolute termen opgevat - niet uniform. Het is gemakkelijk om normatieve discussies rond ubi's wenselijkheid als grotendeels niet-op-te-lossen af te doen. Tenslotte zijn normatieve waarden diep geworteld en lijken ze goeddeels immuun te zijn voor rationele, objectieve twijfels. Maar als we dit standpunt innemen lijkt het elke vorm van zinvolle politieke verandering op basis van bewustwording uit te sluiten. Van Parijs en Vanderborgh (2017: 170) onderkennen dat: "politieke haalbaarheid mag niet beschouwd worden als een parameter, die als vaststaand gegeven aangenomen moet worden. Het is iets dat kan worden gevormd door opinie en het is inderdaad onze taak om dat te doen". Voor zover we geïnteresseerd zijn in de politieke haalbaarheid van het basisinkomen, het onderwerp van hoofdstuk 5 van dit rapport, zijn we niet alleen geïnteresseerd in argumenten over de normatieve aantrekkingskracht, maar ook naar die over afwijzing.

In ieder geval hangen deze normatieve kwesties nauw samen met bezorgdheid over ubi's economische invloed, die in principe opgelost kunnen worden met behulp van empirisch bewijs. Twee overkoepelende bedenkingen zijn in dit verband dat het basisinkomen ofwel onbetaalbaar zou zijn (op ieder uitvoeringswaardig niveau) of zou leiden tot een onaanvaardbare toename van de armoede - en dat dit zou leiden tot wijdverbreide krimp van het arbeidsaanbod. Deze zorgen worden behandeld in de hoofdstukken 3 en 4.

De aard van het bewijs

Eén van de meest interessante en uitdagende aspecten van het debat over de voor- en nadelen van het ubi is dat er heel weinig direct empirisch bewijs is over het ubi waaruit we kunnen putten. Bovendien is het beschikbare bewijs beperkt in termen van inspirerende leerervaringen, die toegepast kunnen worden bij de beoordeling van de argumentatie voor een ubi in het VK, hetzij omdat het beleid in kwestie te ver verwijderd is van wat wij beschouwen als een reëel basisinkomen, of omdat de context waarin het ingevoerd of getest is, te veel afwijkt van die in het VK.

Het enige beleid dat voldoet aan de definitie van een ubi en dat is vastgelegd in wetgeving en geïmplementeerd is, is het Alaska Permanent Fund Dividend (Widerquist en Howard, 2012a; 2012b) en de Iraanse hervorming van de subsidie op prijzen (Tabatabai, 2012). Maar vanwege hun aparte financieringsregelingen, lage en fluctuerende niveau van betalingen en bijzondere doelstellingen (De Wispelaere, 2016a; Zelleke, 2012), verschilt dit beleid van hoe het ubi meestal wordt begrepen; het is niet waarschijnlijk dat bewijs van de effecten overdraagbaar is naar de situatie waar we hier in zijn geïnteresseerd.

Hoewel het beeld, dat naar voren komt uit de ervaringen met deze 'volledig geïmplementeerde' maar zeer gedeeltelijke ubi-regelingen, relatief weinig waarde heeft voor reguliere discussies, zijn er een aantal bronnen van experimenteel bewijsmateriaal waarop wetenschappers, die geïnteresseerd zijn in het basisinkomen, hun stellingen over de gevolgen van het beleid kunnen onderbouwen (of weerleggen). Daarnaast zijn er meerdere experimenten, die in de uitvoerende- of planningsfase zitten.

Historische Noord-Amerikaanse experimenten

De belangrijkste bron voor bewijsmateriaal van de vermoedelijke effecten van een basisinkomen zijn waarschijnlijk een aantal experimenten met een negatieve inkomstenbelasting uitgevoerd in de VS en Canada tussen 1968 en 1980. Binnen een aantal gemeenschappen in de Verenigde Staten en in Manitoba, Canada, werden huishoudens willekeurig geselecteerd om vervolgens een gegarandeerd minimuminkomen te ontvangen. De onderzochte regelingen verschilden van een 'zuiver' ubi (zoals hierboven gedefinieerd) doordat betalingen werden berekend op gezinsniveau (ze waren niet geïndividualiseerd) en het bedrag werd gestort, nadat was vastgesteld dat het inkomen te laag was, niet vooraf (het was dus een negatieve inkomstenbelasting). In die zin waren de betalingen beperkt tot 'arme' huishoudens. Maar net als bij het ubi werden er geen eisen gesteld aan het gedrag of arbeidsverleden van de ontvangers. Afgezien van het verschil in mechanisme, is aangetoond dat een negatieve inkomstenbelasting vergelijkbare verdelingseffecten heeft als een basisinkomen, indien deze op een bepaald niveau wordt uitbetaald en gecombineerd met een passend belastingtarief. Het doel van de experimenten was voornamelijk om de effecten op de arbeidsmarkt te onderzoeken, maar door vergelijking met de uitkomsten van een controlegroep werden ook indicatoren met betrekking tot gezondheid, onderwijs en sociale cohesie geanalyseerd (Hum en Simpson, 1993; Widerquist, 2005).

De bevindingen van de honderden papers, die de experimenten hebben voortgebracht, kunnen slechts node aangestipt worden, maar over het algemeen was er een kleine maar significante daling van de arbeidsmarktparticipatie, vooral onder vrouwen. Daarnaast vond Forget (2011) op basis van tot voor kort vergeten archieven van gegevens uit de Manitoba-experimenten een aantal positieve effecten van indicatoren voor welvaart en welzijn, waaronder een significante afname van ziekenhuisopnames en psychische gezondheidsklachten. We bespreken de relevantie van deze inzichten hieronder en komen er op terug in hoofdstuk 4, in onze discussie over de effecten van het ubi op de arbeidsmarktparticipatie.

Recente en lopende experimenten in ontwikkelingslanden

Er zijn ook een aantal recente experimenten geweest in ontwikkelingslanden (Namibië en India), terwijl er twee nog gaande zijn (Kenia en Oeganda). Nogmaals, het lijkt waarschijnlijk dat het door deze experimenten gegenereerde

bewijsmateriaal op zijn best slechts ten dele van toepassing is op de Britse context. Niettemin is het belangrijk om vast te stellen dat de studies geroemd zijn vanwege een aantal succesvolle resultaten.

In Namibië werd in 2008 en 2009 een experiment uitgevoerd door de Basic Income Guarantee Coalition, een NGO. Eén dorp werd geselecteerd en alle inwoners onder de 60 jaar - circa 1.000 mensen - kregen gedurende twee jaar ongeveer US \$ 15 per maand, conform de hierboven gedefinieerde ubi-criteria. Onderzoekers tekenden een aantal positieve resultaten op: reducties in armoedecijfers plus positieve effecten op gezondheid, onderwijs, criminaliteit, ondernemersactiviteit en gelijkheid tussen mannen en vrouwen (Haarmann et al., 2009).

Verscheidene jaren later, in 2011 en 2012, werd een ander onvervalst experiment met een basisinkomen uitgevoerd, dit keer in India. Dit was een grotere studie met een veel robuuster experimenteel ontwerp. De gegevens werden verzameld door middel van een scala aan onderzoeken uitgevoerd door de Indian Self-Employed Women's Association (Indiase Organisatie voor Vrouwelijke Ondernemers; SEWA) en UNICEF. Acht dorpen werden willekeurig uitgekozen voor deelname en uitkomsten vergeleken met 12 controledorpen. In totaal kregen ongeveer 5.000 mensen gedurende 18 maanden een basisinkomen. Net als in Namibië vonden onderzoekers een reeks positieve resultaten, met betrekking tot sociaaleconomische indicatoren, zoals schuldenniveaus van huishoudens, gezondheid en gendergelijkheid (Davala et al., 2015).

In Kenia wordt een nog groter en langduriger experiment uitgevoerd door een andere NGO, Give Directly. De onderzoekers bestuderen de gevolgen van onvoorwaardelijke betalingen in 40 dorpen en onder meer dan 26.000 individuen, zowel gedurende een lange termijn (12 jaar) als een korte termijn (2 jaar). Het experiment begon in oktober 2016. In Oeganda is net een experiment gestart door de Belgische NGO Eight; 50 huishoudens in een dorp ontvangen € 8 per week (voor huishoudens bestaande uit één volwassene en twee kinderen) (McFarland, 2017).

Lopende en komende experimenten in landen met een hoog inkomen

Het meest veelbelovende model voor empirisch bewijs is wel de golf aan experimenten, die uitgevoerd wordt of in een vergevorderd stadium van planning verkeert, in een aantal volwassen verzorgingsstaten. De prominentste (en meest ontwikkelde wat betreft invoering) zijn die in Finland, Nederland en Canada. En ook in Schotland zijn enkele zeer voorzichtige stappen in de richting van het plannen van een pilot gestart (ibid.).

In januari 2017 lanceerde de Finse overheid een langverwacht experiment naar de gevolgen van het ubi. Het experiment, geïnitieerd door de nieuwe eerste minister in 2015, werd gemotiveerd door een uitgesproken verlangen om alternatieven te zoeken teneinde de sociale zekerheid beter af te stemmen op hedendaagse

arbeidspatronen en de bureaucratie terug te dringen, en om armoede- en werkloosheidsvallen te verminderen (Kangas et al., 2017). Een consortium van onderzoeksinstituten, gecoördineerd door de Finse organisatie voor sociale zekerheid, Kela, kreeg de taak het experiment op te zetten en uit te voeren, met als doel “het oorzakelijk effect van een basisinkomen in kaart te brengen” (Kela, 2016: 11)

Terwijl het Finse experiment 'top-down' wordt geïmplementeerd vanuit het kabinet van de premier, worden de Nederlandse experimenten aangejaagd door gedecentraliseerde overheidsdiensten op stadsniveau, deels als gevolg van hun verzet tegen de inrichting van en de hoge drempels voor de sociale zekerheid van de centrale overheid. Dit weerspiegelt een meer algemene interesse in een ubi en hiermee verwante instrumenten binnen gedecentraliseerde regionale en gemeentelijke autoriteiten. In 2015 introduceerde de overheid wetgeving waarin strengere eisen gesteld werden aan het zoeken van betaald werk. Ongeveer 30 Nederlandse gemeenten - met Utrecht, Tilburg, Wageningen en Groningen in de voorhoede met hun inzet – maken gebruik van een 'maas in de wetgeving' (artikel 83 over innovatie) “waarin ruimte is voor experimenten” (Groot en Verlaet, 2016: 3). Er was een breed scala aan voorgestelde plannen, waaronder stelsels met een soort van basisinkomen, waarbij de voorwaarden volledig worden geschrapt en waarin de hoge kosten bij het stoppen van bestaande inkomensafhankelijke uitkeringen worden verlaagd.

Terwijl de details van de Nederlandse experimenten (op het moment van schrijven) nog steeds voorlopig zijn, heeft de Canadese provincie Ontario onlangs meer definitieve plannen aangekondigd om het ubi te testen (Bennett, 2017). Hoewel het experiment de gevolgen van een echt universeel ubi niet zal onderzoeken - het richt zich alleen op arme huishoudens - is er geen limiet gesteld aan het bedrag dat uitkeringsgerechtigden, in tegenstelling tot Nederland, extra kunnen bijverdienen. Extra inkomsten zullen onderworpen worden aan een marginaal belastingtarief van 50%, veel lager dan de stopzettingkosten, die horen bij de meeste inkomensafhankelijke uitkeringen. Het experiment wijkt echter af van een ubi, omdat het niet geïndividualiseerd is; alleenstaanden zullen maximaal C\$ 17.000 ontvangen en paren C\$ 24.000. Het project is geïnspireerd door een consultatiedocument geschreven door een gerenommeerde conservatieve wetenschapper op het gebied van het basisinkomen (Segal, 2016). Hoewel de exacte details van het experimentele ontwerp nog steeds hangende zijn, heeft het experiment een budget van 50 miljoen Canadese dollars. Vierduizend huishoudens zullen meedoen aan het project, dat drie jaar zal lopen.

Nationale en regionale autoriteiten zijn niet de enige spelers die geïnteresseerd zijn in de uitvoering van experimenten in landen met een hoog inkomen. Het hoofd van Y Combinator, the accelerator (versneller) of Tech start-ups, Sam Altman, heeft een onderzoeksgroep opgericht om een experiment met het basisinkomen in Californië te bedenken en uit te voeren (McFarland, 2017) .

De waarde van en grenzen aan experimenteel bewijs

Experimenten, die beleid testen, zijn om verschillende redenen belangrijk: ze geven ons belangrijke informatie over de effecten van de invoering van een basisinkomen, waarover het theoretisch bewijs zeer dubbelzinnig is (bijvoorbeeld over omstreden gedragseffecten op de arbeidsmarkt en verschillende indicatoren van sociale zekerheid). Experimenteel onderzoek is ook van onschatbare waarde bij het blootleggen van implementatieproblemen, die niet zijn voorzien door de theorie, en dus bij het verfijnen van de details van het beleid, voordat deze volledig wordt ingevoerd. Wellicht van even groot belang zijn ook de 'politieke demonstratie-effecten', door het publieke bewustzijn te verhogen en bezwaren te overwinnen door de consequenties te laten zien (De Wispelaere, 2016b).

Desalniettemin zijn de bovengenoemde experimenten slechts van beperkte waarde bij de beoordeling van de zaak van het ubi in het VK (en elders) om verschillende redenen. Ten eerste zijn er tal van methodologische problemen die, in uiteenlopende mate, betekenen dat deze experimenten niet voldoen aan de eisen, die aan bewijs gesteld worden, volgens de 'gouden standaard' voor gerandomiseerde controleproeven (zie bijvoorbeeld Osterkamp (2013), over het Namibische experiment). Meer in het algemeen waren de looptijden van de experimenten vaak onvoldoende om iets te kunnen zeggen over de effecten op de langere termijn. Daarnaast is het aannemelijk dat individuen anders reageren op experimenten dan op volledig geïmplementeerde beleidsmaatregelen. Zelfs als deze kwesties voorlopig even terzijde worden geschoven, wordt de externe validiteit van de opgedane kennis bij deze experimenten beperkt door het feit dat **of het onderzochte beleid of de omstandigheden, waaronder het wordt uitgevoerd**, of beide, te ongelijk is om echt nuttige conclusies te kunnen trekken over hoe concrete programma's met een basisinkomen zouden uitwerken in de Britse context. Misschien wel het meest voor de hand liggend, experimenten die plaatsvinden in ontwikkelingslanden verlopen in een geheel andere institutionele context, en betekenen ook zeer lage uitkeringen (zelfs als percentage van het gemiddelde lokale inkomen). De historische Amerikaanse en Canadese experimenten - waarschijnlijk nog steeds de meest betrouwbare bron van gegevens over de waarschijnlijke gedragseffecten van het basisinkomen – zijn regelingen met een negatieve inkomstenbelasting, die uitbetaald worden op gezinsniveau. Ze zijn nu ook tientallen jaren oud en vonden plaats onder arbeidsmarktcondities die aanzienlijk verschillen van die in het Verenigd Koninkrijk in het huidige tijdsgewricht.

“Er zijn tal van methodologische problemen die, in verschillende mate, ertoe leiden dat deze experimenten niet voldoen aan de eisen, die aan bewijs gesteld worden volgens de 'gouden standaard' van gerandomiseerde controleproeven.”

Lopende en toekomstige experimenten zijn waarschijnlijk ook beperkt in andere opzichten. In Finland werd het duidelijk dat het niet mogelijk zou zijn om te

experimenteren met veranderingen in de belastingen, die de basis zouden vormen van begrote inkomensneutrale regelingen. In feite was de Finse belastingdienst niet in staat om op tijd een reeks systemen op te zetten ten behoeve van de experimenten (Kela, 2016: 52). Daarom worden de gelijktijdige effecten van belastingwijzigingen, die samen kunnen vallen met de implementatie van ubi, niet geëvalueerd. Bovendien is de steekproef niet echt universeel, maar beperkt tot werklozen met inkomensafhankelijke sociale bijstand; een ubi van ongeveer € 560 per maand wordt betaald aan 2.000 deelnemers in plaats van de bestaande uitkeringen (Kangas et al., 2017).

In Nederland is het niet waarschijnlijk dat de experimenten hun vroege belofte gaan waarmaken. De experimenten worden op dezelfde manier ingeperkt als bij de Finnen - alleen bestaande uitkeringsgerechtigden en dus niet universeel. Daarnaast heeft de centrale overheid ingegrepen waardoor de wetenschappelijke reikwijdte van de experimenten is beknot en heeft zij om politieke redenen aangedrongen op enkele verontrustende veranderingen in het ontwerp van de pilot (Barnhoorn, 2016). De belangrijkste hiervan is dat, terwijl het oorspronkelijke voorstel was dat deelnemers al hun extra inkomsten konden behouden (onderworpen aan inkomstenbelasting), de centrale overheid besloot dat ze slechts 50% van de extra inkomsten tot een maximum van € 199 zouden mogen houden (zodat hun totale gecombineerde inkomen lager zou blijven dan dat van iemand die voltijds tegen het minimumloon werkt), wat in tegenspraak is met één van de belangrijkste principes van een ubi.

Ten slotte, zelfs als we - op betrouwbare wijze - de gevolgen van een beleid kunnen vaststellen, de effecten positief beoordelen en de bevindingen naar een andere context generaliseren, bieden experimenten zoals deze geen enkele manier om gunstige effecten (verbeterde inkomenszekerheid) af te wegen tegen de fiscale kosten van een ubi (en tegen de kosten en baten van alternatieve beleidsmaatregelen). Het is niet verwonderlijk dat het geven van geld aan mensen een aantal positieve effecten heeft; de vraag is of een ubi een goed gebruik van middelen is. Hoewel ze in verschillende mate nog steeds belangrijke gegevens kunnen opleveren over de effecten van het schrappen van voorwaarden en de opheffing van hoge intrekkingstarieven bij de overgang naar werk, kunnen dit soort experimenten ons niet veel vertellen over de meer holistische effecten van een 'echt' ubi in het VK, omdat ze niet testen op cruciale effecten van de bijbehorende fiscale wijzigingen, noch onderzoeken hoe veranderingen in inkomen en gedragsreacties verspreid zouden zijn onder verschillende demografische groepen in het geval van een echt universele betaling.

De micro-simulatiebenadering

Gelukkig zijn dit vragen waar microsimulatietechnieken op toegepast kunnen worden. Microsimulatie is een gebruikelijke aanpak voor het evalueren van de effecten van belasting- en uitkeringshervormingen ten aanzien van fiscale implicaties, verdelingseffecten en (minder vaak) invloed op statische

arbeidsprikkels. Onlangs is het debat over het basisinkomen verschoven naar het oppakken van vragen rond beleidsontwikkeling en de relatieve waarde van verschillende typen ubi-regelingen, waarvoor microsimulatiebenaderingen bijzonder geschikt zijn. Verbeteringen in (computer)rekenkracht in combinatie met de beschikbaarheid van grote, representatieve enquêtes naar inkomens maken het mogelijk om de resultaten van het dominante complex van beleidsinstrumenten te vergelijken met andere hypothetische beleidssystemen. Dit betekent dat we veel meer capaciteit hebben om grote aantallen verschillende permutaties (combinaties) van het ubi te onderzoeken en te vergelijken.

Omdat het de effecten van beleidshervormingen in een representatieve steekproef nabootst, kunnen onderzoekers op nationaal niveau dankzij microsimulatie een nauwkeurig beeld krijgen van de algemene uitwerking op de overheidsinkomsten, de inkomensverdeling en de distributie van financiële prikkels om te gaan werken. In hoofdstuk 3 van dit rapport vatten we de eigen studies van het IPR samen en bespreken we ze (Martinelli, [2017a](#) en [2017b](#)) en die van andere wetenschappers ([Torry, 2016a](#); [Reed en Lansley, 2016](#)). Gecombineerd bieden deze studies belangrijke inzichten in de wisselwerking tussen de doelstellingen en de mogelijke effecten van alternatieve (volledige en gedeeltelijke) regelingen. We realiseren ons dat een grote tekortkoming van dit soort onderzoek is dat het geen aannames maakt over gedragsverandering (bijvoorbeeld de reactie op de arbeidsmarkt). Dit lijkt onrealistisch in de context van een dergelijke ingrijpende hervorming als de implementatie van een universeel basisinkomen, vooral één die uitbetaald wordt op een ruimhartig niveau. Daarom moet bewijs uit microsimulatie aangevuld worden met theoretische modellen, ex-post analyse (analyse achteraf) van waargenomen gedragsreacties en microsimulatie van statische arbeidsprikkels. In Hoofdstuk 4 vatten we de secundaire literatuur over de waarschijnlijke effecten van het ubi op de arbeidsmarktparticipatie samen en bekijken we de resultaten van onze eigen ([Martinelli, 2017b](#)) en andere ([Kangas et al., 2017](#)) microsimulatiestudies naar de effecten van een ubi op financiële prikkels om aan het werk te gaan eerst in de Britse en daarna in de Finse context.

Hoofdstuk 2. UBI: Een idee waar de tijd rijp voor is?

Belangstelling en steun is duidelijk toegenomen in het VK en daarbuiten

In de afgelopen decennia kwam de interesse voor het idee van een ubi in golfbewegingen: ze zwol aan en zwakte weer af. Je merkt echter dat de recente heropleving intenser is en breder gedragen wordt, gepassioneerd, solide. Wat is de basis voor een dergelijke claim?

Verhoogde media-aandacht en de kritische blik van het publiek vormen een element. In 2013 was er een succesvol Zwitsers 'volksinitiatief' voor het houden van een referendum over het al dan niet verlenen van een onvoorwaardelijke maandelijkse betaling aan iedere burger. In het kielzog van dit nieuws nam de mediaverslaggeving over het idee voor een basisinkomen exponentieel toe, met (onverbloemd) gunstige reportages in publicaties als *The Guardian* en *The Independent* in het Verenigd Koninkrijk en *The New York Times* en *The Wall Street Journal* in de VS. Hoewel de Zwitserse volksraadpleging over het idee met een ruime meerderheid werd afgewezen in juni 2016, droeg ze in belangrijke mate bij aan de toename van media-aandacht en verhoging van het publieke bewustzijn.

Een andere belangrijke reeks gebeurtenissen, die de grotere belangstelling van het publiek en de media voor het basisinkomen weerspiegelen en stimuleren, zijn beslissingen om ubi-experimenten in een aantal landen met een hoog inkomen uit te voeren (of in ieder geval serieus onderzoek te doen naar de praktische aspecten ervan), zoals besproken in hoofdstuk 1. Natuurlijk is het onduidelijk of alle voorgestelde experimenten plaats zullen vinden; wat belangrijk is, is dat ze aangeven dat het debat 'reguliere' politieke kringen heeft bereikt - waar nu op zijn minst groeiende behoefte is aan verder onderzoek.

Toegenomen steun vanuit een breed scala aan bronnen

Een ander element is het groeiende lidmaatschap van - en het grote aantal -organisaties die het idee van een ubi ondersteunen (of er althans in geïnteresseerd zijn). Deze nieuwe bronnen van steun en toegenomen belangstelling vloeien grotendeels voort uit het inzicht dat bestaande stelsels voor sociale zekerheid niet geschikt zijn voor het beoogde doel, gezien de voortdurende sociaaleconomische hervormingen, inclusief de veranderingen op de arbeidsmarkt. De animo leeft onder een verscheidenheid aan politieke groepen en maatschappelijke organisaties - afkomstig uit het hele politieke spectrum. De meest fervente en beginselvaste supporters van het ubi worden traditiegetrouw in groene- en kleinere linkse politieke partijen aangetroffen (Groot en Van Der Veen, 2000). De Groene Partij van het Verenigd Koninkrijk heeft consequent het basisinkomen opgenomen in zijn verkiezingsprogramma's en heeft dit in 2017 opnieuw gedaan (Green Party, 2017). Andere minder belangrijke partijen, die

duidelijk voorstander zijn van het basisinkomen, zijn de IJslandse Piratenpartij en de belangenpartij Bündnis Grundeinkommen (Basic Income League / Verbond voor een Basisinkomen) in Duitsland.⁹

Traditionele sociaaldemocratische partijen, met hun 'arbeideristische' idealen en achtergronden verschanst in georganiseerde arbeidersbewegingen, hebben het ubi doorgaans gemeden, terwijl conservatieve partijen zelfs nog terughoudender zijn geweest. Een interessante ontwikkeling in dit opzicht is dat het ubi in Finland door de centrumrechtse coalitieregering (Kalliomaa-Puha et al., 2016) op de beleidsagenda is gezet. De socialistische kandidaat voor het Franse presidentschap, Benoit Hamon, sprak zich wel uit voor het basisinkomen. In Groot-Brittannië kreeg het idee onlangs steun van het Trades Union Congress (Verbond van Vakverenigingen; TUC) en de progressieve Royal Society for the Arts (Koninklijke Maatschappij voor de Kunsten; RSA) en Compass denktanks, waarbij de laatste belangrijk werk deed aan de financiële haalbaarheid en distributie van een aantal basisinkomensregelingen (Reed en Lansley, 2016). Het Adam Smith Instituut, de denktank van de vrije markt, ondersteunt het basisinkomen in de vorm van een negatieve inkomstenbelasting. Het Work and Pensions Select Committee (Werk- en Pensioen Selectie Comité) - evenals het Social Security Committee (Sociale Zekerheidscomité) van het Schotse parlement en een werkgroep van de Labour Party - hebben onlangs vergaderingen met deskundigen georganiseerd om vragen rond het ubi te onderzoeken. Dit zou tot voor enkele jaren ondenkbaar zijn geweest en is exemplarisch voor de breed gedragen aantrekkingskracht van het ubi.

Naast deze ontwikkelingen is onlangs vanuit de technologiesector de aandacht explosief toegenomen (Sadowski, 2016). De interesse lijkt te zijn aangewakkerd als reactie op de bruikbaarheid van het ubi voor nieuwe arbeidsmodellen tegen de achtergrond van technologische ontwikkelingen. Online platforms zoals Uber zijn vormen van de zogenaamde 'gig- of kluseconomie'.¹⁰ De exploitanten van dergelijke platforms - en hun personeel - zouden baat hebben bij een fundamentele onvoorwaardelijke inkomensvloer; het zou werknemers in staat stellen meer flexibele, maar onzekere arbeidspatronen te accepteren. Degenen die betrokken zijn bij de productie van digitale technologieën (de archetypische Silicon Valley-programmeur) zien ook de waarde van het ubi. Zoals veel economische activiteiten, die worden gekenmerkt door 'learning by doing' (leren door het te doen)

⁹ Een one-issuepartij, single-issuepartij of belangenpartij is een politieke partij die slechts voor een beperkt aantal doelen, als regel gerelateerd aan één politiek onderwerp of gericht op één doelgroep, opgericht is en waarvan de beginselen uitsluitend of praktisch alleen deze punten behandelen. Vaak wordt een dergelijke partij als protest tegen de grote, regerende partijen opgericht.

¹⁰ In een gig- of kluseconomie zijn tijdelijke, flexibele banen gebruikelijk en neigen bedrijven naar het inhuren van onafhankelijke contractanten en freelancers in plaats van fulltime werknemers. Een gig-economie ondermijnt de traditionele arbeidsmarkt van voltijdse werknemers, die zelden van positie veranderen en zich in plaats daarvan concentreren op hun levensloopbaan. Zie ook https://en.wikipedia.org/wiki/Temporary_work.

en 'dynamic returns to scale' (dynamisch rendement op schaal) vergen creatieve sectoren, zoals softwareontwikkeling, lange termijn investeringen voor onzekere resultaten - maar succesvolle producten en diensten kunnen oneindig veel waardevoller zijn dan die eerste investering.¹¹ Aangezien informatie bovendien tegen vrijwel nul marginale kosten kan worden overgedragen, heeft de productie ervan de kenmerken van een 'publiek goed'. Deze kwaliteit roept de vraag op of de ontwikkeling en verspreiding van technologische innovaties moet worden gesubsidieerd, en een manier om dat te doen (zij het vrij indirect) is om onvoorwaardelijke betalingen beschikbaar te stellen, die mensen de mogelijkheid bieden om tijd te investeren en de risico's te nemen, die verbonden zijn met dergelijke sociaal waardevolle activiteiten. Verder is de tech-industrie de drijvende kracht achter digitalisering en automatisering van routinematige menselijke activiteiten, met het vermogen om (in principe) grote aantallen banen af te stoten. Zoals hieronder wordt besproken, is dit één van de belangrijkste redenen waarom de aandacht voor het basisinkomen is toegenomen; het ubi wordt gezien als een cruciale factor voor het behoud van de publieke acceptatie voor zulke veranderingen.

Een laatste opmerkelijke ontwikkeling is de voorkeur voor het ubi en verwant beleid binnen gemeenschappen voor sociale bescherming en internationale ontwikkeling. De Wereldbank en andere reguliere ontwikkelingsinstellingen promoten nu geldoverdrachten als centraal onderdeel van de sociale beschermingsagenda en zijn begonnen met de verkenning van de sterke kanten van onvoorwaardelijke regelingen (Baird et al., 2010; Golan et al., 2015; Haushofer and Shapiro, 2016). In India, gestimuleerd door het enorme aantal en de complexiteit van regelingen en programma's voor armoedebestrijding (meer dan 950 alleen al gefinancierd door de centrale overheid) en hun enorme kosten (ongeveer 5% van het Bruto Binnenlands Product), onderzoekt de regering de praktische haalbaarheid van een ubi en verwant beleid (Regering van India, 2017).

Als het zo is, dat deze uiteenlopende ontwikkelingen doen vermoeden dat ubi's kansen lijken te keren, hoe is dat zo gekomen? We moeten voor de hand liggende oorzaken (zoals de belangstelling voor het Zwitserse referendum en aanstaande beleidsexperimenten) onderscheiden van meer fundamentele, structurele krachten. Het is duidelijk dat aankondigingen van pilots en referenda in de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan de golf van media en publieke aandacht - en vice versa, de twee factoren versterken elkaar. Maar dit verklaart ten enenmale niet waarom ze zijn gebeurd - en waarom **nu**.

¹¹ 'Returns to scale' verklaart de toenemende schaalopbrengsten door grotere efficiëntie, bijvoorbeeld doordat het bedrijf van kleine naar grote operaties overstapt. Het zegt iets over de kwantitatieve veranderingen en de snelheid van de toename van de output (productie) ten opzichte van de bijbehorende toename van de inputs (de productiefactoren), arbeid en kapitaal, op de lange termijn. Dalende rendementen op schaal treden op als het productieproces minder efficiënt wordt naarmate de productie wordt uitgebreid, zoals wanneer een bedrijf te groot wordt om effectief als een enkele eenheid te worden beheerd. Zie ook https://en.wikipedia.org/wiki/Returns_to_scale.

Waarschijnlijk kunnen we bij het zoeken naar structurele oorzaken voor de opkomst van het basisinkomen een aantal verwante verschijnselen onderkennen. Een reeks belangrijke factoren heeft betrekking op het ontstaan van twijfels over de doeltreffendheid en de publieke acceptatie van traditionele vormen van sociale zekerheid. Een andere reeks heeft betrekking op een aantal veranderingen op de arbeidsmarkt, waaronder automatisering, die bijdragen aan polarisatie van lonen en grote zorgen over technologische werkloosheid. Wat betreft veranderingen op de arbeidsmarkt moeten we ook argumenten in ogenschouw nemen, die aanvoeren dat werk steeds onzekerder van karakter wordt.

"De Wereldbank en andere reguliere ontwikkelingsinstellingen bevorderen nu geldoverdrachten als een kernelement van de sociale beschermingsagenda, en zijn begonnen met het verkennen van de sterke punten van onvoorwaardelijke regelingen."

Een tweede vraag heeft betrekking op het belang van al deze ontwikkelingen en hun fundamentele structurele drijfveren. Betekent toegenomen interesse en aandacht echt een verschuiving van hersenschim naar een serieus beleidsvoorstel? We zien zeker de investering van echt politiek kapitaal op een aantal belangrijke punten. Maar is evolutie in de richting van het basisinkomen echt onvermijdelijk als bestaande trends doorzetten, zoals sommige voorstanders beweren? Hierover moeten we voorzichtiger zijn; zoals hieronder wordt besproken, zijn er nog steeds een aantal belangrijke politieke hinderpalen te overwinnen voor het ubi. Er zijn ook een aantal scenario's denkbaar, die als alternatief kunnen dienen voor de schijnbaar onverbiddelijke expansie van het basisinkomen.

Crises in de verzorgingsstaat

De 'verzorgingsstaat' wordt meestal gezien als het resultaat van een aantal economische, sociale en politieke ontwikkelingen, veel voorkomend in ontwikkelde landen met hoge inkomens, zoals in Europa en Noord-Amerika; deze behelzen industrialisatie, politieke modernisering en demografische verschuivingen en veranderingen op de arbeidsmarkt (Pierson, C., 1998: 12-13). Na de Tweede Wereldoorlog tot ongeveer halverwege de jaren zeventig - de zogenaamde *Gouden Eeuw* – beleefden de Europese verzorgingsstaten de institutionalisering van steeds omvangrijker en genereuzer vormen van sociale zekerheid. Deze uitbreiding vond plaats onder sociaaleconomische omstandigheden, waarin duurzame economische groei, volledige (mannelijke) werkgelegenheid (mogelijk gemaakt door Keynesiaanse, vraaggestuurde politiek) en stabiele kerngezinnen de norm waren.¹²

¹² De Keynesiaanse economie is een economische theorie van de totale uitgaven in de economie en de effecten ervan op de output en de inflatie. De Keynesiaanse economie werd ontwikkeld door de Britse econoom John Maynard Keynes in de jaren dertig in een poging de Grote Depressie te begrijpen. Keynes pleitte voor hogere overheidsuitgaven en lagere belastingen om de vraag te stimuleren en de wereldeconomie uit de depressie te halen. Vervolgens werd de Keynesiaanse economie gebruikt om te verwijzen naar het idee, dat optimale economische prestaties kunnen worden bereikt - en economische achterstanden worden voorkomen - door de

Met andere woorden, de omstandigheden waren zodanig dat de behoefte aan sociale zekerheid van gezinnen redelijk werd ingelost door inkomsten uit loon - waarvan verwacht werd, dat deze toereikend zouden zijn voor een kostwinner en de van hem afhankelijke personen – en niet-premievrije (dat wil zeggen door werknemer en werkgever samen betaalde) uitkeringen voor periodes waarin hij niet kon werken door onvrijwillige (frictie)werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom.¹³ Ten gevolge van arbeidsmarkt- en demografische factoren waren deze eventualiteiten relatief zeldzaam en / of van korte duur - gemiddeld ten minste – afgemeten naar geschiedenissen van premiebijdragen en verrekeningen. Van Parijs et al. (2000: 53) noteren, "het resulterende verdelingspatroon leek op het goede spoor te zitten zolang de toegang tot een baan en de daarmee verbonden rechten ... gegarandeerd waren voor de overgrote meerderheid van de huishoudens".

Dit is niet langer het geval. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw verschijnen er berichten dat de verzorgingsstaat 'in crisis verkeert'. Voor het eerst wordt hij "voorwerp van twijfels, fundamentele kritiek en politieke conflicten" (Offe, 1984: 147-8). Offe's analyse onderscheidt kritieken van zowel rechts als links van het politieke spectrum. De eerste houdt de sociale bijstand verantwoordelijk voor het ontstaan van afhankelijkheid en maatschappelijk verval, wegebbende prikkels om te werken en te sparen, en de ontmoediging van gezinsvorming. De bureaucratie, die nodig is om de sociale zekerheid in goede banen te leiden, wordt behalve dat als topzwaar en opdringerig beschouwd. Dit type argument heeft buitengewoon veel invloed gehad op de verschuiving van de publieke opinie en de hervorming van het politieke beleid in het VK (Dean en Taylor-Gooby, 2014).

Wat de kritiek van links betreft, daar ziet men een systeem, dat niet langer in staat is om aan onvervulde verlangens te voldoen, wat nog verergerd wordt door de opkomst van 'nieuwe risico's' op het gebied van de sociale zekerheid (Bonoli, 2005). Deze nieuwe risico's, waarvoor de traditionele stelsels voor sociale zekerheid steeds minder toegerust lijken te zijn, omvatten alleenstaand ouderschap, het combineren van werk en gezinsleven doordat vrouwen meer gingen werken, en langdurige werkloosheid en lage lonen ten gevolge van een gebrek aan vaardigheden en veranderingen op de arbeidsmarkt.

Permanente bezuinigingen en sluipend toenemende voorwaardelijkheid

De kritiek van rechts en links hebben een lastige omgeving geschapen om

totale vraag te beïnvloeden door activistische stabilisatie en economisch interventiebeleid van de overheid. Keynesiaanse economie wordt beschouwd als een 'vraagzijde'-theorie die zich richt op veranderingen in de economie op de korte termijn. Verder lezen https://en.wikipedia.org/wiki/Keynesian_economics.

¹³ Frictiewerkloosheid is dat deel van de werkloosheid dat veroorzaakt wordt door fricties op de arbeidsmarkt. Fricties (wrijvingen) tussen vraag en aanbod zijn onvermijdelijk bij een markt die zo complex is als de arbeidsmarkt. Arbeid is heterogeen: een aanbieder van arbeid kan niet willekeurig welke arbeid verrichten, zie ook <https://nl.wikipedia.org/wiki/Frictiewerkloosheid>.

hervormingen van de sociale zekerheid in door te voeren. Op geaggregeerd niveau lijkt elke kritiek haaks te staan op voorgestelde beleidsimplicaties – inkrimping versus uitbreiding van de sociale zekerheid. In feite zet de kritiek van beide kanten behoorlijk wat spanning op bestaande sociale zekerheidsregelingen en oefent ze druk uit om te komen tot fundamentele hervormingen.

Een cruciale stelling van de voorstanders is dat het basisinkomen beide soorten zorgen kan verlichten - dat de sociale zekerheid niet toereikend is om aan de behoefte te voldoen en dat ze leidt tot schadelijke verstoringen van de arbeidsmarkt en andere stimuli om gedrag te sturen. Hoe hebben beleidsmakers de bovengenoemde spanningen en tegenstellingen in de praktijk aangepakt? Hoewel het belangrijk is om te benadrukken dat reacties tussen en binnen verschillende sociale zekerheidsregelingen variëren, kunnen we toch wijzen op een aantal algemene trends.

Pierson (2011) merkt op dat: "al deze recente of opnieuw in het oog springende risico's creëren een potentiële vraag naar publieke uitgaven. Het zijn in die zin concurrenten voor schaarse middelen met reeds gevestigde sociale programma's". Als gevolg van deze en andere ontwikkelingen (zie Gilbert, 2002) hebben verzorgingsstaten gedurende meer dan vier decennia te maken gehad met druk op de begroting - wat Paul Pierson (1998) "permanente bezuinigingen" heeft genoemd. Samen hebben deze spanningen geleid tot de toename van wat Häusermann (2012: 113) aanduidt als 'nieuw sociaal beleid', dat uitkeringen voor nieuwe categorieën aanvragers of 'risicogroep' omvat, maar ook, belangrijk, beleid met betrekking tot **activering voor de arbeidsmarkt en inzetbaarheid**.

Volgens de OESO (2017a) is de algemene dekking van (relatief genereuze) sociale verzekeringsstelsels steeds kariger geworden (hoewel ze in continentaal Europa langer bleven bestaan dan in het VK). Sociale zekerheidsprogramma's spelen hierop in - in het Verenigd Koninkrijk is het gedeelte van de uitkeringsuitgaven, dat besteed wordt aan inkomensafhankelijke uitkeringen voor niet-gepensioneerden, gestegen van 24% tot 79% tussen 1978 en 2013 (Hood en Oakley, 2014) - met hierbij de kanttekening dat ze minder royaal zijn, aanleiding geven tot perverse prikkels en de effectieve dekkingsgraad beperkt is door het opleggen van toetsen en straffe voorwaarden, waarmee de betalingen gepaard gaan.

Zoals Painter en Thuong (2015: 15) zeggen, "in feite heeft het systeem een legitimiteitscrisis doorgemaakt vanwege de lagere publieke steun - en doet dat in veel opzichten nog steeds. Dit heeft geleid tot een reeks stapsgewijze hervormingen onder de vlag van 'voorwaardelijkheid'". In het Verenigd Koninkrijk hebben we de afgelopen decennia een uitbreiding van toeslagen voor werkenden gezien en de dekking van nieuwe risicogroepen, zoals alleenstaande ouders en verzorgers, naast de invoering van steeds strengere toelatingsvoorwaarden, een repressief bijstandsbeleid en steeds schraler wordende uitkeringen (Dwyer, 2004). Volgens de Joseph Rowntree Foundation (2014) hebben de opgelegde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsmarkt en de bijbehorende

sanctieregelingen - die uitgebreid zijn tot voorheen vrijgestelde groepen, zoals alleenstaande ouders en mensen met een handicap – grote aantallen kwetsbare mensen in flinke moeilijkheden gebracht en grote onrust teweeggebracht.¹⁴ Niettemin kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de effectiviteit van voorwaardelijkheid wat betreft het activeren van mensen naar vaste en goedbetaalde banen (*ibid.*). De dubbele beleidsdynamiek van **permanente bezuinigingen** en **sluipende conditionaliteit** ondermijnt dus verder het vermogen van het systeem om armoede adequaat te lenigen en ongelijkheid te verminderen en tegelijk de menselijke waardigheid van uitkeringsgerechtigden te waarborgen. Meer recent hebben verzorgingsstaten overal ter wereld ook te maken gehad met de effecten van de 'Grote Recessie' (Hemerijck et al., 2012). Middenin een periode met een verhoogde behoefte aan sociale zekerheid om armoede te verlichten door groeiende werkloosheid en - in het geval van het VK - dalende reële lonen en toenemende loonongelijkheid (Gregg et al., 2014) heeft dit de druk om te bezuinigen versterkt.

Agendering van het basisinkomen?

Tegen de achtergrond van deze fundamentele en uiteenlopende problemen luiden de ubi-doelstellingen:

- De **drastische vereenvoudiging** van bestaande regels en voorwaarden, zowel om administratieve kosten te besparen als - wellicht nog belangrijker - de **psychologische belasting** en het **stigma** te verminderen veroorzaakt door de ingewikkelde en opdringerige regels en voorwaarden.
- Een **uitgebreidere dekking** van de bevolking, en dus effectievere **verlichting van armoede** en hogere niveaus van **inkomenszekerheid**.
- De eliminatie (of vermindering) van **armoede-, werkloosheids- en bureaucratische vallen**, die uitkeringsgerechtigden ervan weerhouden zich bezig te houden met of vorderingen te maken op de arbeidsmarkt, zoals hieronder beschreven.

Verzachting van armoede-, werkloosheids- en bureaucratische vallen onder een ubi

Twee belangrijke maatregelen op het gebied van financiële prikkels om aan het werk te gaan zijn essentieel om de waarschijnlijke effecten van een ubi op de arbeidsmarkt te kunnen begrijpen: de participation tax rate (PTR; belastingtarief bij deelname / impliciete belasting op werken) en de marginal effective tax rate

¹⁴ Dit jaar zijn over dit onderwerp enkele lezenswaardige artikelen verschenen, zie bijvoorbeeld *As wages soar for the rich, the UN is coming to investigate poverty in the UK; Sick and disabled Brits killed by the state – crime without punishment; United Kingdom: Study suggests that welfare conditionality does more harm than good; Final findings report: Welfare Conditionality Project 2013-2018.*

(METR; marginale effectieve belastingtarief).¹⁵ De PTR meet het percentage van het bruto arbeidsinkomen dat je kwijt bent aan belastingen en / of intrekking van de uitkering, terwijl de METR het aandeel meet, dat je moet afdragen aan de belastingen voor elke extra eenheid van het verdiende inkomen en / of het stopzetten van de uitkering. Hoge PTR's en METR's leiden tot werkloosheids- en armoedevallen. Respectievelijk beschrijven ze situaties waarin mensen nauwelijks worden gestimuleerd om werk te zoeken, ofwel om vooruit te komen op het werk of om hun arbeidsinspanning te vergroten.

In het Verenigd Koninkrijk worden degenen, die inkomensafhankelijke uitkeringen ontvangen, stelselmatig geconfronteerd met effectieve marginale belastingtarieven van meer dan 90% (Brewer et al., 2010: 92); na een korte 'vrijstelling' worden uitkeringen, zoals Income Support (Inkomenssteun) en Jobseeker's Allowance (Uitkering voor Werkzoekenden), pond voor pond ingehouden. Hoewel arbeidsgebonden uitkeringen, zoals de Working Tax Credit (heffingskorting voor werkenden) werkloosheidsvallen matigen en de arbeidsmarktparticipatie bevorderen, creëren ze armoedevallen als gevolg van hoge opzeggingstarieven verderop in de inkomensverdeling (Brewer et al. (Ibid.) rapporteren marginale tarieven van 73,4%) .

De invoering van een (gedeeltelijk of volledig) basisinkomen, dat niet ingetrokken kan worden en niet opgezegd hoeft te worden - in plaats van een inkomensafhankelijke uitkering - zou de stimulans voor niet-actieve personen om betaalde arbeid te verrichten, vergroten, omdat hij of zij bij het aannemen van werk – tegen ieder loontarief – er altijd financieel op vooruit zal gaan, voor maakt niet uit hoeveel uur en voor elke contractduur. Zelfs als hij of zij nog steeds inkomensafhankelijke steun zou krijgen bovenop het ubi, zouden ze door de lagere betaling gemakkelijker extreem hoge METR's kunnen vermijden door geringere hoeveelheden aan aanvullend inkomen te verdienen.

Het probleem van zwakke financiële prikkels in zeer voorwaardelijke systemen vergroot de zogenaamde 'bureaucratische vallen'. Dit zijn omstandigheden, waarin uitkeringsgerechtigden huiverig zijn om aan het werk te gaan, vanwege onzekerheid over hoe de veranderde situatie hun uitkering zal beïnvloeden - zelfs wanneer de verandering van hun toestand zou moeten resulteren in een financiële verbetering.

Het basisinkomen en de 'Nieuwe Sociale Kwestie'

Het basisinkomen krijgt al lang veel bijval omdat het een manier is om een 'nieuwe sociale kwestie' aan te pakken. Deze bestaat uit "een groeiend aantal huishoudens ... dat niet in staat is om zich te verzekeren van een 'echte' baan" (Van Parijs et al.,

¹⁵ Meer over PTR zie bijvoorbeeld dit [document](#) van de OECD, meer over METR zie bijvoorbeeld [hier](#). De marginale belastingdruk is een percentage dat aangeeft hoeveel procent er wordt betaald over de laatstverdiende euro.

2000: 54). Offe (2008) meent, dat de lonen **te laag** zijn om te zorgen voor voldoende inkomen voor werknemers en de leden van hun huishouden, die daarvan afhankelijk zijn, of **te hoog** in die zin dat ze de vraag naar arbeid verminderen met als gevolg dat het ideaal van volledige werkgelegenheid niet bereikt wordt (dat wil zeggen het niveau van de werkgelegenheid waarbij iedereen, die tegen het geldende loonpeil wil werken, dit kan doen). De 'nieuwe sociale kwestie' doet zich inderdaad voor in de ietwat nachtmerrieachtige omstandigheid waarin de twee problemen gelijktijdig kunnen optreden: ontoereikende lonen voor laaggeschoolde werknemers gaan hand in hand met hoge werkloosheidscijfers. Het basisinkomen heeft een antwoord op het tweevoudige probleem van inadequate lonen en hoge werkloosheid op een wijze, die de conventionele sociale zekerheid niet kan waarmaken. Naast een conventionele werkloosheidsuitkering voor werklozen, kan het ubi tegelijkertijd dienen als een **arbeidsgerelateerde uitkering** – door het bieden van een aanvullend inkomen voor laagbetaalde werknemers, zonder betaalde arbeid te ontmoedigen door armoede- en werkloosheidsvallen - en als een **subsidie voor gewenst verlof** - waardoor degenen die hun arbeidsinspanning willen **verminderen** of de arbeidsmarkt helemaal willen verlaten, dit kunnen doen, waardoor banen vrijkomen voor de onvrijwillig werklozen: het zogenaamde 'herschikkingseffect' ('reshuffle effect') (Groot en Van Der Veen, 2000).

Flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de post-productivistische sociale zekerheid

Het bieden van een veilige onvoorwaardelijke inkomensvloer stimuleert individuen en stelt hen in staat om onzekere en kortdurende (maar potentieel aantrekkelijke en lonende) banen aan te nemen in de 'gig- of kluseconomie'. Op dezelfde manier bevordert het ondernemerschap, creativiteit en innovatie – zoals verwoordt door Bregman (2017) in zijn opvatting van ubi als 'durfkapitaal voor mensen' (venture capital for people). Deze eigenschappen zijn vooral wenselijk gezien de voortdurende veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals hieronder wordt besproken. Het basisinkomen maakt het mogelijk om de arbeidsmarkt tijdelijk te verlaten om een opleiding te volgen, of om lager betaalde (maar veelbelovende) arbeidsmarktactiviteiten, zoals stages, te faciliteren. Het is duidelijk dat deze functies het potentieel hebben om de flexibiliteit te vergroten en de prestaties van de arbeidsmarkt op macroniveau te verbeteren, waar ook individuen profijt van hebben. Een andere wijze waarop het ubi inwerkt op de arbeidsmarkt is zijn vermogen om de onderhandelingspositie van werknemers ten opzichte van werkgevers te versterken. De mate waarin het basisinkomen de onderhandelingspositie van werknemers ten aanzien van hun lonen en voorwaarden werkelijk verbetert, wordt in hoofdstuk 4 geanalyseerd.

Toegenomen onderhandelingsmacht heeft betrekking op het idee dat het basisinkomen de optie geeft om helemaal of gedeeltelijk te stoppen met werken. Als, zoals hierboven geopperd, fulltime werkenden hun arbeidsinzet verminderen, biedt dit kansen voor werklozen en werknemers, die meer uren willen werken. Maar

de voordelen gaan verder dan die welke betrekking hebben op een efficiëntere werking van de arbeidsmarkt. Het loskoppelen van de band tussen arbeid en financiële compensatie dient ter bevordering van de legitimiteit en het belang van alle andere vormen van werk, die momenteel niet worden beloond (Standing, 2013). Vormen van werk, die vanuit een maatschappelijk perspectief waarschijnlijk ondergewaardeerd worden, omvatten de zorg voor kinderen en oudere familieleden en het deelnemen aan vrijwilligers- en liefdadigheidswerk. In die zin kan het basisinkomen worden gezien als het fundament van een opkomend 'post-productivistisch' socialezekerheidsregime, in zoverre het een grotere meerwaarde toekent aan "individuele autonomie in [...] sociale zekerheids- en arbeidsmarktregelingen" en keert het zich tegen een eenzijdige verheerlijking van betaalde arbeid (Van Der Veen en Groot, 2006: 595).¹⁶ Daarnaast bevelen sommige 'groene' activisten het ubi aan als een manier om gelijktijdig 'degrowth' te bewerkstelligen (door de materiële prikkels voor productie en economische groei te verkleinen) en tegelijkertijd ongunstige verdelingseffecten te verzachten (Birnbaum, 2010; Andersson, 2010).

Bevordering van gendergelijkheid

De manieren waarop het ubi tezelfdertijd mensen met lage lonen en zij, die niet betrokken zijn bij arbeidsmarktgebonden activiteiten, ondersteunt terwijl het een reductie van de arbeidsinzet voor anderen vergemakkelijkt, biedt een helder uitgangspunt voor ons om de effecten van het basisinkomen op genderverhoudingen en gendergelijkheid te analyseren. Een aantal wetenschappers (bijvoorbeeld Robeyns, 2000 en McLean, 2016) hebben betoogd, dat het ubi in principe zou moeten bijdragen aan een grotere gendergelijkheid en wel langs de volgende lijnen. Het individuele karakter van het ubi kan een grotere gendergelijkheid bevorderen door het beroep, dat vrouwen op de inkomsten van hun partner moeten doen, kleiner te maken. Bestaande sociale zekerheidsregelingen, waarbij rechten op huishoudniveau worden berekend, kunnen beslissingen van het paar of het gezin op twee belangrijke manieren schade toebrengen. Ze kunnen mensen ontmoedigen om partnerschappen aan te gaan vanwege zogenaamde 'koppelsancties' bij de berekening van uitkeringen en, misschien nog belangrijker, als gevolg van de afkeer om een eigen bron van inkomsten en rechten op te geven – wat met name het geval is bij potentieel instabiele relaties, en vooral wanneer kinderen deel uitmaken van het huishouden (Griffiths, 2017a). Het berekenen en betalen van uitkeringen op gezinsniveau kan mensen ook in een staat van afhankelijkheid brengen en leiden tot financieel misbruik en ongelijke verdeling van inkomsten als er sprake is van onevenwichtige

¹⁶ Productivisme is een vorm van economisch denken en handelen, waarbij de productiviteit centraal staat. Zo veel en zo snel mogelijk willen produceren tegen zo laag mogelijke kosten om zo veel mogelijk winst te kunnen maken is vaak het doel van een industrieel bedrijf, wat dus productivistisch genoemd kan worden. Iemand zal zichzelf weliswaar bijna nooit een productivist noemen, het zijn vaak de politieke protesten van tegenstanders, die iemand als een productivist bestempelen. Politiek contrasterende ideologieën zijn bijvoorbeeld: ecologisme, anarchisme en het socialisme.

machtsverhoudingen binnen het gezin (Hobson, 1990). Beide storende invloeden op beslissingen binnen het huishouden of van een koppel hebben negatieve gevolgen voor de gelijkheid van mannen en vrouwen: vrouwen lopen meer kans om 'gevangen' te zitten in huisgezinnen met een éénverdiener, waardoor zij het risico lopen relatief machtelozer te worden. Verder staat vast dat vrouwen doorgaans aan het kortste eind trekken op de arbeidsmarkt en onevenredig veel deeltijd- en laagbetaald werk doen; daarom zou de 'toeslag voor werkenden' – het voordeel van een basisinkomen – hun onderhandelingspositie ten opzichte van mannen kunnen versterken. Tegelijkertijd moet de subsidie voor gewenst verlof – ook een aspect van het basisinkomen – mannen, die vaker fulltime werken, in staat stellen hun betaald aantal uren werk terug te brengen om een groter deel van de onbetaalde zorg op zich te nemen. Het ubi kan ook helpen bij het aanpakken van genderongelijkheid inzake opgebouwde premies tijdens dienstverband en pensioenrechten (Parker, 1993). Door het belang en de waarde te erkennen van onbetaalde zorg (door hen, die dit doen, te voorzien van een zelfstandig inkomen) en tweeverdienersgezinnen te compenseren voor hun gebruik van formele kinderopvangdiensten, wordt benadrukt dat het basisinkomen is bedoeld om de onderhandelingsmacht naar vrouwen toe opnieuw te verdelen – maar niet op een laatdunkende manier, niet door betalingen uitsluitend te richten op zorgverleners (dat zou bijdragen aan hun marginalisering op de arbeidsmarkt), noch door vrouwelijke werknemers te benadelen.

"Bestaande sociale zekerheidsregelingen, waarbij rechten op het niveau van het huishouden berekend worden, kunnen schadelijk zijn voor beslissingen bij het vinden van een partner of binnen een gezin."

Veranderingen op de arbeidsmarkt

Bij onze poging om de groeiende interesse in en steun voor het basisinkomen uit te leggen, hebben wij in voorgaande paragrafen de focus gericht op institutionele kenmerken van en druk op ontwikkelde verzorgingsstaten. Een even belangrijke verklaring - gespiegeld door populaire verhalen over de opmars van het basisinkomen - heeft betrekking op fundamentele en structurele veranderingen op de arbeidsmarkt.

Automatisering en het schrikbeeld van technologische werkloosheid

Automatisering is een brede term, die een scala aan vormen omvat, die technologische ontwikkelingen en arbeidsmarktstructuren beïnvloeden - welk werk zal gedaan worden door menselijke arbeid, waar en hoe zal het uitgevoerd worden en door wie. De OESO (2016a; Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) vat deze ontwikkelingen samen als "steeds groter wordende rekenkracht, Big Data, het al maar intensiever gebruik van internet, kunstmatige intelligentie (AI), het 'internet der dingen' en online platforms". Het gevolg is dat dergelijke technologieën in staat zijn om een reeks steeds geavanceerdere taken

uit te voeren - inclusief die waarvoor "redeneren, voelen en beslissen" nodig zijn - die voorheen het exclusieve domein van menselijke arbeid waren, wat leidt tot bezorgdheid voor 'technologische werkloosheid'.

Een invloedrijke studie door Frey en Osborne (2013) heeft de angst aangewakkerd. De onderzoekers schatten dat ongeveer 47% van de banen in de VS in gevaar is. Deze bevindingen worden echter betwist door de OESO (2016b: 4), die kritiek uitoefenen op de veronderstelling van Frey en Osborne dat "hele beroepen en niet slechts enkele functietaken door technologie worden geautomatiseerd"; zij ramen het aandeel banen dat waarschijnlijk verloren gaat door technologische vooruitgang, rond de 9% gemiddeld. Natuurlijk, zelfs als 'slechts' 9% van de banen zou verdwijnen en niet zou worden vervangen door nieuwe mogelijkheden voor werkgelegenheid, zou dit een enorm probleem vormen. Maar is dit echt waarschijnlijk?

De werkloosheid steeg fors in de nasleep van de financiële crisis die uitbrak in 2007, maar is na een piek rond 2010 gedaald voor de OESO als geheel. Er is een duidelijk verschil tussen de Europese en Amerikaanse cijfers: in 2015 bedroeg de werkloosheid in de VS ongeveer 5,29%, terwijl het EU-gemiddelde op 9,39% stond (OESO, 2017b). Vermeldenswaard is ook dat, hoewel de VS een relatief lage werkloosheid heeft, de cijfers voor fulltime werk ook zijn gedaald, omdat mensen (vooral mannen) de arbeidsmarkt helemaal verlaten hebben (ibid.). Dit in tegenstelling tot de economieën van de EU, de OESO, het VK en Japan, die allemaal een stijging van de gemiddelde werkgelegenheidscijfers tussen 2000 en 2015 kenden (EU- en OESO-cijfers zijn eenvoudige landengemiddelden). Over het geheel genomen duiden de gegevens erop dat een aanzienlijk deel van de werkloosheid cyclisch is (er heerst conjuncturele werkloosheid) en verder zal dalen als de economische omstandigheden verbeteren (bijvoorbeeld door een groter consumentenvertrouwen en vermindering van de overheidstekorten).¹⁷

Aan de andere kant is het herstel van de gevolgen van de 'Grote Recessie' veel langzamer geweest in vergelijking met eerdere recessies. Een mogelijke oorzaak kan zijn dat structurele langetermijnfactoren – waaronder, maar misschien niet beperkt tot automatisering - de effecten van een recessie hebben vergroot die, in eerste instantie tenminste, grotendeels cyclisch van aard was (Brynjolfsson en McAfee, 2012). Het lijkt hoe dan ook moeilijk met enige zekerheid te concluderen dat automatisering enig negatief causaal effect op de werkgelegenheid heeft laten zien. Dit is met name het geval in het VK, dat zelfs tijdens de recessie een zeer hoge werkgelegenheidsgraad behield (Gregg et al., 2014), hoewel deze gepaard ging met lage productiviteitsniveaus en achterblijvende loongroei.

¹⁷ Conjuncturele of cyclische werkloosheid is werkloosheid die verband houdt met schommelingen in de economische conjunctuur. In tijden dat het economisch wat minder gaat, worden minder nieuwe werknemers aangenomen, worden contracten niet verlengd, en mensen ontslagen. Ondernemers kunnen zich zelfs gedwongen zien hun bedrijvigheid geheel of gedeeltelijk te beëindigen.

De afwezigheid van bewijsmateriaal is geen bewijs van afwezigheid natuurlijk. Maar de gegevens werpen de vraag op: waarom lijkt de technologische werkloosheid zich niet gemanifesteerd te hebben? Zoals Hughes (2014) opmerkt, werd het gevaar van technologische werkloosheid voor het eerst opgeworpen door Keynes (1930). Keynes' verklaring voor het gevaar verwees naar de "ontdekking van hulpmiddelen om op het gebruik van arbeid te bezuinigen, die sneller gaat dan het tempo waarmee we nieuwe toepassingen voor het arbeidsaanbod kunnen vinden"; op deze manier is het schrikbeeld van technologische werkloosheid expliciet gerelateerd aan een vraagtekort op goederen- en dienstenmarkten, die leiden tot een overschot aan arbeidskrachten.

Toen het zover was leidden nieuwe arbeidsbesparende technologieën niet onverbiddelijk tot steeds hogere werkloosheidsniveaus. Zoals Vivarelli en Pianta (2000) schrijven, er zijn vijf compenserende werkgelegenheidseffecten, die technologische werkloosheid tegengaan:

- **nieuwe machines en producten** vereisen werkers om ze te bouwen en te onderhouden;
- **prijzdalingen** veroorzaakt door efficiëntere productieprocessen stimuleren de vraag naar andere producten;
- **nieuwe investeringen** worden aangewakkerd door het hogere rendement op kapitaal, dat voortvloeit uit een efficiëntere productie;
- **hogere lonen** in activiteiten en sectoren, die een **aanvulling** vormen op technologie kunnen de vraag stimuleren;
- **lagere lonen** in activiteiten en sectoren, die **in de plaats komen** van technologie, kunnen helpen arbeidsmarkten op te schonen.

Omdat massawerkloosheid door nieuwe technologie niet is opgetreden, wil dit zeker niet zeggen, dat het ook niet zal gebeuren. Frey en Osborne (2013: 13) menen dat meer rekenkracht ervoor zou kunnen zorgen, dat de 'destructieve' effecten van technologie op de vraag naar arbeid de 'kapitalisatie'-effecten kunnen overstijgen. Hoe dan ook, de argumenten ten gunste van het basisinkomen berusten niet alleen op de intrede van massale werkloosheid.

Loonpolarisatie, onzinbanen en toenemende inkomensongelijkheid

In de beginfase van de automatisering van de productie was de innovatie van assemblagelijnen ('Fordisme') "een relatieve aanvulling op ongeschoolde arbeid, terwijl ze de plaats innam van relatief bekwame vakmensen" (Frey en Osborne, 2013: 9). Maar geleidelijk hebben technologische ontwikkelingen geleid tot "een modern patroon van afstemming tussen vakbekwaamheid en kapitaal" (ibid.):

Kort gezegd, terwijl assemblagelijnen van fabrieken met hun extreme arbeidsdeling enorme hoeveelheden handarbeiders nodig hadden, maakte elektrificatie het mogelijk om veel stadia van het productieproces te automatiseren, waardoor de vraag naar relatief geschoolde

productie-arbeiders om de machines te bedienen, steeg.

Door gestage productiviteitswinsten en de rol van collectieve onderhandelingen kregen zelfs betrekkelijk ongeschoolde fabrieksarbeiders een goede beloning in dit tijdperk, omdat in het Fordistische productiemodel "stijging van de productiviteit door een steeds betere benutting van geautomatiseerde machines ... alleen plaatsvindt ten gevolge van betaalde operationele activiteiten" (Lucarelli en Fumagalli, 2008: 76). Volgens Lucarelli en Fumagalli (ibid.) heeft het Fordisme echter plaatsgemaakt voor een economisch model dat ze 'cognitief kapitalisme' noemen, een model waarin immateriële kennis (zowel stilzwijgende of impliciete als gecodificeerde of vastgelegde kennis) een steeds groter deel van de productiviteitswinsten opeist vergeleken met fysiek kapitaal en lichamelijke arbeid. Bovendien, "als gevolg van de internationalisering van de productie, de verspreiding van informatie- en communicatietechnologieën en innovaties in het goederenvervoer, zijn productieactiviteiten verschoven naar ontwikkelingslanden, terwijl financiële, technologische, toezichhoudende, logistieke en controle-activiteiten geconcentreerd zijn in de hoog geïndustrialiseerde landen" (ibid.: 77).

Deze trends lijken te impliceren dat - vooral in landen met hoge inkomens - de vraag naar hooggeschoolde- en kennisintensieve vormen van arbeid moet stijgen in vergelijking met die waarvoor een laag vaardigheidsniveau vereist is. Hoewel dit intuïtief aantrekkelijk klinkt, is het te simplistisch. Zoals Goos en Manning (2007) schrijven, het effect is niet te wijten aan het vaardigheidsniveau van specifieke banen als zodanig. De aanwezigheid van routinetaken in specifieke banen is de onderscheidende factor. Om kort te gaan, er zijn veel middelhoog geschoolde- en goed betaalde banen, die niettemin bestaan uit het uitvoeren van routinetaken - boekhouding, handmatig bediende machines, enzovoort. Dit zijn de banen, die worden bedreigd door automatisering in de zin van technologische werkloosheid en neerwaartse druk op de lonen. Aan de andere kant heeft de technologische verandering relatief weinig voortgang gemaakt bij het vervangen van laaggeschoold, niet-routinematig, 'hand' werk, zoals schoonmaken, of hooggekwalificeerde, niet-routinematige 'cognitieve' taken waarvoor menselijke creativiteit vereist is of die "professionele en leidinggevende" rollen met zich meebrengen, die complementair zijn aan technologie (ibid.: 118).

Technologische verandering lijkt dus de positie te versterken van werknemers, die betrokken zijn bij bedrijfstakken met veel niet-routinematige taken, die niet gemakkelijk geautomatiseerd kunnen worden. Zij boffen vergeleken met diegenen, die in sectoren werken waar veel routinetaken uitgevoerd moeten worden. En hierin ligt het echte probleem van automatisering: dat het de tegenstellingen tussen 'goede' en 'slechte' banen verder aanscherpt, 'het midden' uitholt en de inkomensongelijkheid verergert en niet zozeer doordat het de werkloosheid op zich vergroot.

Een andere manier waarop technologische veranderingen zouden kunnen

bijdragen aan de toenemende ongelijkheid wordt ter tafel gebracht door Lucarelli en Fumagalli (2008). De 'toegevoegde waarde' van technologie wordt meer en meer opgeëist door een klein aantal grote en krachtige bedrijven, die een groeiend aandeel in eigendom - dus in particuliere handen – hebben; en omdat de ontwikkeling van waardevolle zelfontworpen technologie onderhevig is aan schaalvoordelen, zijn grote bedrijven in het voordeel ten opzichte van kleine bedrijven. Voor de laatste zijn de aanloopkosten voor hightech onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten aanzienlijke belemmeringen om de markt te betreden. Deze grote en machtige bedrijven kunnen hun marktmacht gebruiken in combinatie met outsourcing- (uitbesteden van werkzaamheden naar een ander bedrijf) en offshoring-strategieën (verplaatsen van activiteiten naar het buitenland) om hun controle over ondergeschikte arbeidsprocessen te vergroten, dus wordt het aandeel van de opbrengst, dat aan arbeid uitgekeerd wordt, kleiner. Deze omstandigheden verhogen de kansen voor grote bedrijven om economische 'baten' op te hopen en stimuleren een toename van kapitaalstromen naar investeringen in hoogtechnologische bedrijven, waarvan de winsten zich ook zodanig vermenigvuldigen dat de ongelijkheid in welvaart toeneemt.

Groeiende precariteit en de gig-economie

Naast de hierboven genoemde trends en de wildgroei aan laagbetaald werk menen sommige wetenschappers dat arbeidsmarkten minder zekerheid bieden dan vóór het tijdperk van de globalisering (Standing, "Het concept van ongewis werk wordt niet alleen bepaald door het soort overeenkomst, maar heeft ook betrekking op de toereikendheid van het inkomen en sociale rechten"; 2011). Hoewel er talloze met elkaar in tegenspraak zijnde definities bestaan, is onzeker werk zichtbaar geworden in de verbreiding van nuluurcontracten, tijdelijke contracten en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, alsook onvrijwillig deeltijdwerk of zzp'er en laagbetaald werk (McKay et al., 2012). McKay et al. (ibid.: 5) zeggen het zo: hoewel "voltijds, permanent werk de dominante vorm van de arbeidsrelatie blijft ... is er een aanzienlijke groei opgetreden in een breed scala aan niet-standaard vormen van arbeidsverhoudingen met als gevolg dat een aanzienlijk aantal Europese werknemers nu uitgesloten is van sociale uitkeringen en / of arbeidsbescherming". Het concept van precair werk wordt dus niet enkel gedefinieerd door soort contract, maar heeft ook betrekking op (zekerheid op) een adequaat inkomen en sociale rechten.

Het is echter gemakkelijk om de aard en het belang van deze opkomende trends te overdrijven en in het bijzonder de relevantie ervan voor het VK te overschatten. De werkgelegenheidsgraad en het aantal mensen met een volledige baan is het hoogste sedert het begin van de registratie van deze gegevens in 1971 (ONS, 2017). Sinds 2013 is het aandeel personen dat een deeltijdbaan heeft, omdat ze geen volledige baan konden vinden, gedaald van 18% naar ongeveer 12% (ibid.). Misschien verrassend is dat de gemiddelde lengte van een dienstverband de afgelopen 20 jaar gestaag is toegenomen (Gregg en Gardiner, 2015). Gregg en Gardiner (ibid.) onderscheiden drie groepen: de werkloze 'kansarmen'; 'onzekere'

werknemers, die in deeltijd werken of in een tijdelijke baan, geen arbeidsrechten opbouwen in verband met korte aanstellingen of die relatief slecht betaald worden; en de 'bevoorrechten', die vaker een volledige, stabiele baan of een gevestigde reputatie als zelfstandige hebben. Op basis van deze brede categorieën merken zij op: "er is weinig verandering in het algehele beeld van precariteit gekomen ... met 32 procent van de beroepsbevolking (met uitzondering van voltijdstudenten) dat tot de groep 'onzekere arbeidskrachten' gerekend moest worden in 2014, vergeleken met 30 procent in 1994" (*ibid.*: 5). Ze zien echter ook dat jonge mensen steeds meer oververtegenwoordigd raken onder de groep onzekere werkers, terwijl steeds meer ouderen bevoorrechte arbeidsmarktposities bezetten. Bovendien is er "bewijs dat een tamelijk grote maar groeiende minderheid te kampen heeft met acute vormen van precariteit. De onzekerheid lijkt zich te hebben verdiept in plaats van verbreed" (*ibid.*: 9).

De Resolution Foundation meldt dat het gebruik van nuluurcontracten in het VK het afgelopen decennium snel gestegen is en waarschijnlijk veel hoger ligt dan de officiële cijfers. Nulurencontracten hangen samen met lage lonen en perioden van werkloosheid (Pennycook et al., 2013: 3). Hoewel sommige werknemers zouden kunnen profiteren van de grotere flexibiliteit, die deze contractvormen geven - en het is zelfs mogelijk dat ze het scheppen van banen bevorderen, omdat werkgevers de mogelijkheid hebben om niet-standaardcontracten aan te bieden - is de situatie voor veel van degenen, die vertrouwen op een stabiel inkomen, minder bevredigend; contracten van nuluren lijken een uiting te zijn van een ernstige wanverhouding in de machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers (*ibid.*). Wanhopige mensen hebben geen andere keus dan om de kans op werk te accepteren, hoe uitbuitend of ontoereikend het ook mag zijn. Volgens de Social Market Foundation (2016) bijvoorbeeld, een denktank, verdient ongeveer de helft van de officieel geregistreerde zzp'ers minder dan het nationale minimumloon. Het is niet waarschijnlijk dat deze vormen van arbeid een positieve keuze voor een bepaalde levensstijl is, maar meer een afspiegeling van de moeilijkheden bij het vinden van voldoende betaalde arbeidskansen.

Kortom het bewijsmateriaal over onzekerheid op de arbeidsmarkt wijst op een verdere polarisatie van de arbeidsmarktresultaten. De zogenaamde 'gig- of kluseconomie' biedt mensen de mogelijkheid om flexibeler te werken, maar brengt ook het gevaar met zich mee van ongewisse en onregelmatige inkomsten. Daar komt bij dat ze zich slecht verdraagt met de bestaande toelagen en uitkeringen voor werkenden en werklozen.

Het basisinkomen: noodzaak gezien de technologische veranderingen?

Uitgaande van het feit dat bestaande trends zullen doorzetten en zelfs meer manifest zullen worden, hebben een aantal recente analyses het basisinkomen gepresenteerd als een onvermijdelijke - of op zijn minst gewenste - manier om met deze ontwikkelingen om te gaan (Lucarelli en Fumagalli, 2012; Hughes, 2014; Srnicek en Williams, 2015; en Walker, 2016). Lucarelli en Fumagalli (2008: 77)

argumenteren dat "omdat het verband tussen productiviteitswinsten en de reële loondynamiek aan het instorten is en de weg vrij maakt voor een dramatische polarisatie in de inkomensverdeling ... is een hernieuwd sociaal contract gebaseerd op een nieuw compromis tussen kapitaal en arbeid" steeds belangrijker geworden. Crocker (2015: 101) is een soortgelijke mening toegedaan en benadrukt dat een ubi nodig is om het niveau van de vraag van de consument in de economie te handhaven. In zijn woorden:

in een gedachte-experiment over een volledig geautomatiseerde economie met een machine aangesloten op de aarde om het totale bbp (bruto binnenlands product) te produceren, zouden er geen lonen zijn. Dit is de uiterste [consequentie] van [het meer geloofwaardige scenario van] dalende reële lonen. De vraagkant in de economie zou verdwenen zijn, in plaats van de onvolmaakte vraag die we nu hebben. Het is een Keynesiaans probleem.

Voor Srnicek en Williams (2015) is het basisinkomen een essentieel middel om het emancipatorisch potentieel van technologie terug te vorderen zonder haar (onvermijdelijke) opmars te stoppen; de traditionele instrumenten van links - staatseigendom, collectieve actie, herverdeling door genereuze sociale zekerheidsprogramma's - zijn in toenemende mate contraproductief in de context van de snel veranderende wereldeconomie van vandaag.

Er zijn verschillende tegenwerpingen te verzinnen voor deze uiteenlopende, maar uiteindelijk harmoniërende stellingen. De ene is simpelweg dat zorgen over technologische werkloosheid overdreven en een vorm van effectbejag zijn. Dit kan waar zijn, maar is minder overtuigend met betrekking tot argumenten rond loonpolarisatie en onzeker werk, welke redelijk stabiele langetermijntrends lijken te zijn - hoewel we er niet helemaal zeker van kunnen zijn dat technologische veranderingen op zichzelf de schuldige zijn. Volgens Standing (2011) hebben tientallen jaren van neoliberale hervormingen de macht van het kapitaal ten koste van arbeid versterkt; "terwijl de globalisering voortschreed en overheden en bedrijven achter elkaar aanhouden bij het flexibeler maken van de arbeidsrelaties, nam het aantal mensen in onzekere arbeidsvormen toe. Dit werd niet veroorzaakt door de technologie". In ieder geval is het duidelijk, dat automatisering (en de dreiging ervan) één van de vele factoren is die de verstoring op de arbeidsmarkt, wat betreft de garantie op een goede en veilige baan, **verergert**; technologische verandering alleen is niet voldoende om te pleiten voor [de invoering van] een basisinkomen.

Op dit punt moet worden erkend dat technologische verandering een bijzonder krachtig argument vóór het basisinkomen is. Proberen de technologische veranderingen via het overheidsbeleid te vertragen of te beheersen, is beslist niet verstandig; er is een gevoel van onvermijdelijkheid betreffende de evolutie van de vooruitgang. Aan de andere kant zijn veel nadelige veranderingen op de arbeidsmarkt ontstaan ten gevolge van machtsonevenwichten - tussen mondiaal kapitaal, staten en burgers - die door het neoliberale overheidsbeleid zelf in het

leven zijn geroepen. In deze visie kunnen er andere instrumenten dan het basisinkomen zijn, die direct om kunnen gaan met vijandige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in plaats van eenvoudigweg de ergste effecten ervan te verzachten. In die zienswijze kan - en moet - de neergang van collectieve actie en progressieve belasting als middel om zich tegen het overwicht van het kapitalisme te verzetten, gestopt worden; maar het basisinkomen is noch nodig noch geschikt voor die taak. Voor sommige critici van het basisinkomen is de post-werkvisie, die een hightech toekomst in combinatie met met een basisinkomen belooft, zelf een "slechte utopie voor links ... Het is een gevaarlijk voorstel, dat ons in de greep houdt van het kapitaal, de staat en geld. Kortom, het maakt het kapitalisme sterker" (Dinerstein et al., 2016). Voor anderen zoals de technologie-ondernemers, de drijvende krachten achter de automatisering, is dit natuurlijk precies het punt. Maar afhankelijk van iemands diagnose van de problemen die zich voordoen, kan het basisinkomen een dure en inefficiënte manier blijken om iedereen een toereikend inkomen te garanderen - en één die er niet in zal slagen een gevoel van voldoening en betekenis te bereiken dat zinvolle arbeid kan brengen in iemands leven.

De betekenis van de toegenomen aandacht voor het beleid

Het lijkt onwaarschijnlijk dat technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst zullen leiden tot massale technologische werkloosheid, hoewel het vooruitzicht een punt van zorg zal blijven. Een waarschijnlijker scenario is dat zichtbare trends - naar grotere contrasten in beloning en arbeidsvoorwaarden en tussen goede en slechte banen, naast de toename van steeds onzekerder werk voor velen - zullen doorgaan. De vraag is wat de politieke kansen zijn om daadwerkelijk een radicale hervorming als het basisinkomen in te voeren.

Een belangrijk aspect voor een verklaring van de huidige interesse in het basisinkomen is het feit dat het in staat is om de 'beschermende' en 'productieve' (activerende) dimensies van de verzorgingsstaat te overbruggen. Het dicht de tekorten in dekking af, die zo typerend zijn voor uitkeringen, die betaald worden uit de algemene middelen en die, welke opgebracht zijn door het afdragen van premies. Ondertussen worden armoede- en werkloosheidsvallen, kenmerkend voor inkomensafhankelijke uitkeringen, weggenomen, stimuleert het investeringen in menselijk kapitaal en stelt het mensen in staat een meer flexibel evenwicht te vinden tussen hun arbeidsmarktactiviteiten en zorgtaken. Deze functies van het basisinkomen vallen heel mooi samen met de voortdurende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en met de reactie op het gevoerde beleid, die het gevolg is van hiaten en spanningen in bestaande verzorgingsstaatarrangementen.

Aan de andere kant lijkt de politiek in weerwil tot bestaande tendensen in de richting van versobering en steeds strengere en straffende voorwaardelijkheid te bewegen. De afloop van tegenstrijdige druk voor en tegen het basisinkomen als beleidsoplossing - en dus of het een echte en significante plaats veroverd in de volgende fase van de hervorming van het Europese sociale zekerheidsbeleid - is hoogst onzeker. Zoals De Wispelaere (2016a: 617-18) opmerkt: "verhoogde

beleidsaandacht en politieke steun geldt alleen als waardevolle hulpbron als het door effectieve wetgeving bekrachtigd kan worden. Geconfronteerd met de harde politieke realiteit van de hervorming van de verzorgingsstaat, aangejaagd door beginselen als activeren en bezuinigen, is de vraag hoe verder te gaan met het idee van een basisinkomen. De noodzaak om het basisinkomen hoger op de beleidsagenda te krijgen neemt een zekere politieke urgentie aan." In deze context verkennen we kernvragen met betrekking tot de politieke haalbaarheid - en twee van de belangrijkste determinanten daarvan - op de volgende pagina's.

Hoofdstuk 3. UBI: Fiscale- en verdelingseffecten

Financiering van het ubi

Een steeds terugkerende kritiek op het ubi - afkomstig van zowel linkse als rechtse tegenstanders - is dat een ubi onbetaalbaar is. Van Parijs (2004) weerlegt deze onjuiste bewering. Hij zegt hierover dat de definitie van een ubi het niveau waarop het wordt uitbetaald of hoe deze in verhouding staat tot het systeem van sociale zekerheidsuitkeringen in ruimere zin, niet voorschrijft. Het is duidelijk dat "onder bepaalde condities – bijvoorbeeld 'schaf alle bestaande uitkeringen af en verdeel de vrijgekomen gelden gelijkelijk over iedereen in de vorm van een lage betaling'" - een ubi zeker betaalbaar is, terwijl het onder andere omstandigheden, zoals "'behoud alle bestaande uitkeringen en vul ze aan met een gelijke betaling voor alle burgers op een niveau, dat voldoende is voor een alleenstaande om comfortabel van te leven' dat twijfelachtig is" (*ibid.*: 18). Met andere woorden de vraag 'is het ubi betaalbaar?' is niet specifiek genoeg: het hangt af van de specifieke kenmerken van de regeling en wat wordt bedoeld met 'betaalbaar'. Op de laatste, evenals op de eerste, bestaan een aantal alternatieve zienswijzen. We bespreken eerst de betaalbaarheid, voordat we kijken naar de fiscale kosten van een aantal concrete regelingen in relatie tot potentiële inkomstenbronnen.

Een alternatieve kijk op betaalbaarheid

Een doordachte definitie van 'betaalbaarheid' vereist eenvoudigweg dat de uitgaven voor het basisinkomen de beschikbare inkomstenbronnen op de langere termijn niet mogen overschrijden; dit betekent dat de financiering duurzaam moet zijn. Binnen deze definitie kunnen we een continuüm van invalshoeken onderscheiden, variërend van conservatief (in de zin dat bestaande fiscale constructies en de algemene belastingniveaus, die als acceptabel worden beschouwd, vast staan) tot meer utopische (in die zin dat grondig herziene belastingstructuren of alternatieve financieringswijzen ook beschouwd kunnen worden als haalbare opties). Als we ervan uitgaan dat er nieuwe belastingen ingevoerd kunnen worden, de tarieven van bestaande belastingen gevarieerd kunnen worden en de opbrengst ervan een andere bestemming kan krijgen om een basisinkomen te betalen, blijkt het hele begrip 'betaalbaarheid' nogal plooibaar te zijn. Het debat leunt zwaar op verschillende opvattingen over politiek aanvaardbare niveaus van belastingheffing en de daarmee verband houdende effecten op economische prikkels.

De engste (meest conservatieve) opvattingen begrijpen betaalbaarheid in het licht van bestaande uitgaven- en inkomensniveaus. Het argument achter dit perspectief op betaalbaarheid is dat stijging van de uitgaven betaald moet worden via belastingverhogingen, die - wanneer zij geheven worden op persoonlijke of zakelijke inkomens - verstorend werken op prikkels om een baan te zoeken, te sparen en te investeren. Daarom moet – met als uiterste consequentie dat het ubi überhaupt niet wordt goedgekeurd - de noodzaak voor belastingverhogingen

worden geëlimineerd (of op zijn minst ernstig worden beknot) door een combinatie van lage betalingsniveaus en gelijktijdige afschaffing van uitkeringen.

Een meer gebruikelijk standpunt onder voorstanders van het ubi is aandringen op wat Torry (2016b) 'inkomstenneutraliteit' (revenue neutrality) noemt. Dit betekent dat een stijging van de uitgaven gepaard moet gaan met een stijging van de inkomsten, om de begrotingstekorten niet te verergeren - maar ze legt geen beperkingen op aan de hoogte van de middelen die aan het ubi besteed kunnen worden.¹⁸ Inkomstenneutraliteit sluit belastingverhogingen van enige omvang niet uit, hoewel de duurzaamheid van grote belastingverhogingen begrensd kan zijn als gevolg van minder gewenste gedragsmatige activiteiten, zoals vermindering van de arbeidsinspanning en belastingontwijking en -ontduiking. Bovendien kunnen grote belastingverhogingen als politiek onhaalbaar worden gezien, ongeacht hun economische effecten.

Daarentegen zien meer radicale voorstellen zoals die van Crocker (2015) tekortfinanciering als haalbaar en zelfs wenselijk en vinden het daarom niet nodig om de uitgavenstijgingen in evenwicht te brengen met passende belastingverhogingen. Van Parijs en Van Der Veen (2006) overwegen een ubi te betalen op een zodanig niveau dat persoonlijke inkomsten (uiteindelijk) effectief worden belast tegen 100% (wat inhoudt, dat er geen verschil in beloning is voor de arbeidsinspanning). Voor het doel van dit rapport zijn dergelijke voorstellen voornamelijk een zaak van intellectuele nieuwsgierigheid - oefeningen in 'realistisch utopisme' - wij accepteren de parameters van het bestaande belastingstelsel als grotendeels 'gegeven'. De volgende discussie gaat dus verder met dien verstande, dat de ruimte voor belastingverhogingen beperkt wordt door de publieke opinie en politieke haalbaarheid en ook door economische duurzaamheidsoverwegingen. Dit betekent niet dat een ubi, dat op een aanzienlijk niveau wordt uitbetaald, buiten beschouwing gelaten moet worden. Misschien wel het meest kritische aspect van het debat over de betaalbaarheid betreft iets dat we tot nu toe nog niet genoemd hebben - de impact van het ubi, die wordt bereikt bij bepaalde uitgavenniveaus. Deze effecten omvatten zowel **kosten** als **baten**. Een bepaald beleid is 'betaalbaar' - en inderdaad 'zijn geld waard' - als het, in vergelijking met alternatieven, netto voordelen heeft voor de samenleving als geheel. Hierom is Standing (2017: 154) van mening dat het ubi allesbehalve onbetaalbaar is, gezien de enorme sociale kosten van armoede en ongelijkheid, "we kunnen het ons niet veroorloven, het **niet** te betalen". Voor zover het ubi kan dienen als onderdeel van een

¹⁸ Inkomstenneutraliteit (revenue neutrality) is een afspraak met betrekking tot fiscaal beleid waarbij elke verhoging of verlaging van de belastinginkomsten 'geneutraliseerd' wordt door (wegvalt tegen) een evenredige verhoging of verlaging van de belastinginkomsten elders. Een voorstel om de belastingen voor één economische groep te verlagen, moet bijvoorbeeld een mechanisme bevatten om de belastinginkomsten door middel van een andere bron te verhogen om de omzetzaling te compenseren. Een meer restrictieve opvatting van inkomstenneutraliteit is dat alleen met belastingen, die inhoudelijk verwant zijn aan de doelen en doelstellingen van het ubi, rekening gehouden moet worden bij de definitie van neutraliteit - wat Torry (2016b) 'strikte inkomstenneutraliteit' noemt.

activeringsstrategie en uitdrukkelijk een 'productief' element in zich draagt, mag het eerder beschouwd worden als een 'sociale investering', dan als **enkel** een kostenpost.

Hoeveel zouden diverse ubi-regelingen kosten?

We zetten bovenstaande argumenten even terzijde. Het ubi - zoals eerder besproken in hoofdstuk 1 - omvat een verzameling regelingen met variatie rond dekking, hoogte van de betalingen en de wisselwerking met andere stelsels van sociale zekerheid. We moeten ook een onderscheid maken tussen de brutokosten van de ubi-betalingen zelf en de nettokosten, die rekening houden met de mogelijkheid van hogere belastinginkomsten en lagere uitgaven voor overblijvende uitkeringen vanwege veranderingen, die zich in combinatie met de invoering van het ubi voordoen.

We presenteren hier enkele geselecteerde modellen, die reeds door [Martinelli](#) (2017a) en [Reed en Lansley](#) (2016) (waarvan sommige hieronder ook uitvoeriger worden besproken) geanalyseerd zijn in termen van hun **bruto kosten**, ervan uitgaande dat er voorlopig geen compenserende wijzigingen worden doorgevoerd in belasting- of uitkeringsstelsels.

Table 1: Gross Fiscal Costs of Selected Illustrative UBI Proposals		
Scheme/Source	Payment Level (per week) and Structure	Gross Fiscal Cost
Model 1.1 Martinelli , 2017a	Low: £ 42,19 uniform payment for all children and adults	£ 140 bn
Scheme 2 Reed and Lansley , 2016	Low/moderate: £ 71 for adults 25-64; £ 61 for adults 16-24; £ 51 for pensioners; and £ 59 for children	£ 209,5 bn
Model 2.1 Martinelli , 2017a	Moderate: £ 73,10 for men (18-64) and women (18-62); £ 155,60 for pensioners; and £ 67,01 for children 0-17	£ 288 bn

Model 3.1 Martinelli, 2017a	Moderate/high (as model 2.1 above, with disability supplements): £ 35,75 for disabled adults; £ 76,65 for severely disabled adults (on top); £ 59,45 for disabled children; and £ 24,07 for severely disabled children (on top)	£ 326 bn
Model 4.1 Martinelli, 2017a	High: £ 115,29 for working-age adults (18-64 for men, 18-62 for women); £ 197,97 for pensioners; and £ 109,20 for children (0-17)	£ 427 bn

Zoals blijkt uit tabel 1 kost de meest bescheiden regeling de fiscus bruto £ 140 miljard. In het kader van deze regeling worden betalingen, die gelijk zijn aan de aftrek bij de persoonlijke inkomstenbelasting (PITA; personal income tax allowance) voor werknemers met een inkomen, dat de drempel van £ 11.000 overschrijdt - £ 2.200 per jaar of £ 42,19 per week – aan iedereen overgemaakt. De meest 'genereuze' regeling, vastgesteld op het niveau van de bestaande uitkeringen voor niet-werkenden, voor kinderen en pensioenen **plus** de waarde van de PITA - £ 115,29 per week voor volwassenen in de beroepsleeftijd, £ 197,79 voor gepensioneerden en £ 109,20 voor kinderen - kost £ 427 miljard.

Voor een goede vergelijking: de som van alle uitkeringen (voor het belastingjaar 2016-17) was £ 210 miljard; hier vertegenwoordigt zelfs het laagste betalingsniveau tweederde van dat totaal. Het is duidelijk, dat stijgingen van de uitgaven zoals deze zeer onrealistisch lijken zonder significante wijzigingen in de belasting- en uitkeringsstelsels. De vraag wordt dan: welke veranderingen in de belastingen en uitkeringen zouden nodig zijn om dergelijke ubi-regelingen fiscaal haalbaar te maken en wat zouden dan de **gecombineerde** gevolgen voor de verdeling zijn? We behandelen deze vragen in de volgende paragrafen, na eerst de verschillende inkomstenbronnen bekeken te hebben waaruit het ubi in beginsel betaald kan worden.

Financieringsbronnen

In het overzicht kan de omvang van deze cijfers moeilijk in te schatten zijn: we moeten ze plaatsen tegen de achtergrond van **bestaande belastinginkomsten** en de **effecten op de inkomens van mogelijke wijzigingen** in het belastingstelsel.

In het belastingjaar 2015-16 rapporteerde Her Majesty's Revenue and Customs (of HMRC, 2016a), de belastingdienst in Groot-Brittannië, ontvangsten van £ 533,6 miljard, waarvan:

- £ 282,2 miljard (52,9%) afkomstig was van loonheffingen - £ 168,5 miljard (31,6%) van de inkomstenbelasting en £ 113,7 miljard (21,3%) uit nationale verzekeringsbijdragen (sociale premies);
- £ 44,4 miljard (8,3%) opgebracht werd door de vennootschapsbelasting;
- £ 3,4 miljard (0,06%) was de bijdrage via de bankenheffing;
- £ 7,1 miljard (1,3%) kwam uit de belasting op kapitaalwinsten (vermogenswinstbelasting);
- £ 115,4 miljard (21,6%) is betaald via de btw;
- £ 27,6 miljard (5,2%) komt uit de brandstofbelasting.

In dit deel bekijken we het potentieel van vier soorten belastingen voor de financiering van het ubi: loonheffingen, bedrijfsbelastingen, onroerend goed- en vermogensbelasting en dividend op natuurlijke rijkdommen en belasting op vervuiling. Tabel 2 hieronder vat de gevolgen voor de inkomens samen van enkele illustratieve veranderingen in het belastingstelsel met betrekking tot elk van deze vormen van belasting.

Table 2: Estimated Revenue Generated by Selected Illustrative Tax Changes		
Tax Heading	Tax Change	Estimated Additional Revenue
Payroll Taxes	Increase in base rate of income tax by one percentage point	£ 3.9 bn
	Increase in higher rate of income tax by one percentage point	£ 785 mn
	Elimination of personal income tax allowance	£ 72 bn
	Elimination of National Insurance lower earnings threshold	£ 21.2 bn
	Elimination of National Insurance upper earning threshold	£ 25.1 bn
Business Taxes	Increase corporation tax by one percentage point	£ 805 mn
	Banking licenses*	£ 10 bn

Property and Wealth Taxes	Increase standard rate of inheritance tax by one percentage point Increase lower capital gains tax rate by one percentage point Increase higher capital gains tax rate by one percentage point Implement land value tax of three percent on residential land*	£ 50 mn Negligible £ 15 mn £ 158 bn
Environmental and Natural Resource Taxes	Carbon tax of £ 20 per tonne of emissions*	£ 10.2 bn

Source: [HMRC](#) (2016b) except items marked * which are based on estimates from [Farley](#) (2016).

Loonbelastingen

Zoals [Van Parijs en Vanderborght](#) (2017: 134) opmerken, zijn de inkomsten- en loonbelastingen (inclusief socialezekerheidsbijdragen) "verreweg de meest voor de hand liggende manier om een basisinkomen te financieren". In het VK belopen de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen meer dan de helft van de totale belastinginkomsten; de rest bestaat voornamelijk uit vennootschaps-, eigendoms- en omzetbelasting.

Vanwege de bedragen aan inkomsten, die nodig zijn om een volwaardig ubi te financieren, "is het moeilijk om zich voor te stellen," dat een ubi gefinancierd kan worden "zonder ten minste gedeeltelijk afhankelijk te zijn van deze vorm van [loon]belasting". Inderdaad, zoals hierboven in tabel 2 wordt weergegeven, zou het schrappen van belastingvrijstellingen (inperking van ontheffingen op standaardtarieven) op inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen ([NIC's](#); National Insurance Contributions) ruim £ 100 miljard aan extra inkomsten opleveren.

Een andere reden voor het overwicht van loonheffingen in concrete ubi-regelingen is dat de microsimulatiemodellen, die zijn ontwikkeld met het oog op de 'kostenbepaling' van ubi-voorstellen, gebruik maken van gegevens over de inkomens van huishoudens. De [Family Resource Survey](#) (FRS) bijvoorbeeld, onderzoekt jaarlijks de financiële positie van 20.000 huishoudens en een groot aantal kenmerken, die samen hun belastingverplichtingen en uitkeringsrechten bepalen. Verplichtingen voor andere belastingen - zoals verbruiksbelasting, milieubelasting of belasting op grondstoffengebruik, of vermogensbelasting

(bijvoorbeeld grondwaardebelasting) – worden niet meegenomen in de enquête.

Loonheffingen kunnen de snelste en meest praktische manier zijn om een ubi te financieren, maar zijn zij ook geschikt? Van Parijs en Vanderborght (2017) zien een gevaar. Zij menen dat hogere marginale belastingtarieven de prikkels om te werken voor individuen zullen veranderen, waardoor de financiële duurzaamheid van de regeling wordt bedreigd, zoals hierboven aangevoerd. Men zou hierop kunnen zeggen, dat het dwingen van werknemers om te betalen voor een ubi voor mensen die niet willen werken, per definitie kan worden gezien als een vorm van uitbuiting (Howard, 2015). Het ondermijnt ook het idee dat het ubi een rechtvaardige vorm van compensatie is voor de private toe-eigening van gemeenschappelijke eigendomsmiddelen (zie bijlage 1). Deze kwesties kunnen de positie van wetenschappers als Standing (2017) helpen verklaren, die vinden dat de financiering van een ubi meer gericht moet zijn op de hervorming van regressieve subsidieprogramma's en systemen voor vennootschapsbelasting - op de herverdeling van economische 'opbrengsten'. Enkele bekende alternatieven van dit soort, waaronder belasting op grondwaarde en belastingen op het gebruik van publieke middelen voor privéwinsten, worden hieronder besproken. Hoewel het moeilijk is om het niet eens te zijn met het progressieve principe achter zo'n standpunt, is het belangrijk om voorzichtig te blijven wat betreft de praktische en politieke mogelijkheden om de belastingen voor de rijken en machtigen drastisch te verhogen.

In elk geval wordt de betaalbaarheid van een ubi meestal beoordeeld in de context van wijzigingen in de tarieven voor loonheffingen en de grenswaarden van de individuele belastingaftrek. Deze veranderingen vormen de basis van de microsimulatiestudies waarover we verslag doen in het tweede deel van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4. Er zijn echter een aantal andere opmerkelijke inkomstenbronnen, waarvan we de mogelijkheden hierna bespreken. We laten het idee om verbruiksbelastingen te gebruiken om een basisinkomen te financieren buiten beschouwing op grond van het feit dat dergelijke belastingen meestal regressief zijn, wat niet strookt met de redenen om een ubi in te voeren.

Bedrijfsbelastingen

Zoals hierboven vermeld, bedroeg de vennootschapsbelasting 8,3% van de totale belastinginkomsten in 2015-16, terwijl lokaal beheerde bedrijfsbelastingen in 2012-13 slechts 4,3% van de totale ontvangsten opbrachten (IPPR / Institute for Public Policy Research, 2013). Als gevolg hiervan zouden deze belastingen zeer fors verhoogd moeten worden om een aanzienlijk bedrag aan inkomsten te genereren. Loonheffingen krijgen echter kritiek, omdat ze prikkels op de arbeidsmarkt verstoren, maar bedrijfsbelastingen kunnen gehokeld worden omdat ze de drijfveer voor modernisering en investeringen verstoren. Bovendien is het belasten van bedrijfswinsten moeilijk vanwege de mobiliteit van multinationale ondernemingen en de mogelijkheid van belastingontwijking. In ieder geval zou de hoeveelheid ingezamelde belasting door de verhoging van de

vennootschapsbelasting, vrij verwaarloosbaar zijn; naar schatting £ 0,8 miljard voor het lopende belastingjaar (HMRC, 2016b), wat betekent dat het slechts een klein aandeel zou kunnen hebben in de financiering van een ubi in het VK.

Er zijn een aantal meer 'radicale' voorstellen voor belastingherziening, die duidelijker verband houden met het idee van het belasten van bedrijven, die economische 'winst' weten te verwerven door eigendom en controle van middelen, die gemeenschappelijk eigendom zouden moeten zijn. Als we met een ruime blik naar dergelijke bronnen kijken, zouden we "toestemming om geld te creëren, rente in rekening te brengen en financiële diensten te verlenen" kunnen toevoegen als een gemeenschappelijke hulpbron, waarvoor bedrijven een vergoeding moeten betalen (Farley, 2016). Volgens Farley (ibid.) zou het hervormen en verhogen van het tarief van de bankenheffing - een belasting, die in 2015-16 slechts £ 3,4 miljard opbracht - £ 10 miljard per jaar extra kunnen opleveren, op basis van het niveau van de impliciete (verborgen) subsidies, die momenteel door de bankensector ontvangen worden.¹⁹

Onroerend goed- en vermogensbelasting

Belastingen gebaseerd op de waarde van onroerend goed bestaan al in de vorm van door de lokale overheid opgelegde gemeentebelastingen, die £ 26,3 miljard opbrachten in 2012-13 (IPPR, 2013) en leges, die £ 10,7 miljard opleverden in 2015-16 (HMRC, 2016a). Specifieke vermogensbelastingen omvatten erfbelasting en vermogenswinstbelasting, die respectievelijk £ 4,7 miljard en £ 7,1 miljard genereerden in dezelfde periode (ibid.). Zoals weergegeven in tabel 2, zouden de inkomsten uit verhogingen van deze belastingen te verwaarlozen zijn in vergelijking met de kosten van de meeste ubi-voorstellen, hoewel ze zouden kunnen bijdragen aan een pakket belastinghervormingen, die voldoende inkomsten bijeen weten te brengen voor één of andere vorm van ubi. Een specifieke vorm van vermogensbelasting, dat veel positieve kenmerken heeft en waarvan gezegd wordt, dat het als een potentiële bron van inkomsten voor een ubi zou kunnen dienen, is de **belasting op grondwaarde**. In tegenstelling tot arbeid of kapitaal, ligt het aanbod van land vast, dus het belasten ervan is economisch efficiënt; het zal de hoeveelheid beschikbare grond niet verminderen. Het zou ook progressief zijn en moeilijk te vermijden of te ontwijken (Sarma, 2016). Nogmaals, een dergelijke belasting kan worden gezien als gerechtvaardigd vanuit de notie dat grondbezit - we laten het netelige probleem van 'toegevoegde waarde' voorlopig buiten beschouwing - de toeëigening voor particulier gewin vertegenwoordigt van middelen, die aan de gemeenschap toebehoren.

Volgens schattingen van Farley (2016) zou het belasten van residentieel vastgoed (woningen) met 3% per jaar £ 157,2 miljard losmaken, belasten van landbouwgrond met 2% £ 6,9 miljard en het heffen van belasting op commercieel vastgoed met

¹⁹ Volgens MO*, een Belgisch journalistiek online magazine met mondiaal nieuws ontvangen de Europese banken jaarlijks 250 miljard euro aan impliciete subsidies.

6,5% £ 51,2 miljard. Natuurlijk zijn er aanzienlijke praktische en politieke obstakels – met name over de hier genoemde tarieven – voor het implementeren van dergelijke belastingen ([IPPR](#), 2013).

Dividend op natuurlijke hulpbronnen en heffingen op milieuvervuiling

Begrotingen van de meest concrete ubi-voorstellen gaan ervan uit dat het ubi gefinancierd zal worden door belastinginkomsten, maar sommige - met inbegrip van het [Alaskan Permanent Fund Dividend](#) (Permanent Dividend Fonds voor Alaska) dat eerder werd besproken - worden gefinancierd door middel van dividenden op bezittingen in publiek eigendom, ook wel bekend als '[sovereign wealth funds](#)' (SWF - Fonds van Staatsrijdommen). Sovereign wealth funds kunnen worden gebaseerd op beleggingen in financiële of niet-financiële activa, maar worden vaak bekostigd uit 'meevallers' gerelateerd aan inkomsten uit de productie van mineralen, zoals olie of gas ([Widerquist en Howard](#), 2012a; 2012b). Het Alaskan Permanent Fund Dividend keert aan iedere inwoner van Alaska gemiddeld \$ 1150 per jaar uit - een vrij bescheiden betaling in een zeer dunbevolkte en grondstofrijke staat ([McFarland](#), 2016). Betalingen fluctueren ook sterk; ze bedroegen \$ 2072 in 2015 en vielen vorig jaar terug naar \$ 1022. Desalniettemin kunnen dergelijke fondsen duidelijk bijdragen aan de totstandkoming van een gedeeltelijk basisinkomen.

Het algemene beginsel van belasting op milieuverontreiniging is het ontmoedigen van schadelijke activiteiten door ervoor te zorgen dat producenten en consumenten worden geconfronteerd met de 'sociale kosten' van hun acties. Een intrigerende bron van inkomsten voor een basisinkomen, dat onlangs in dit verband is geopperd, is een '[carbon tax](#)' ([Howard](#), 2012). In de VS heeft een groep conservatieve economen voorgesteld om een basisinkomen te subsidiëren via belasting op koolstof. Dat zou efficiënt zijn – en het zou de juiste signalen uitzenden betreffende de werkelijke kosten van koolstofemissies; eerlijk en over het algemeen met een geleidelijke frequentie; en politiek haalbaar, door afkeer voor belastingen te ondervangen door de inkomsten op een werktuiglijke en transparante manier te verdelen ([Climate Leadership Council](#), 2017). Volgens [Farley](#) (2016) zou een CO₂-taks, geheven tegen een tarief van £ 20 per ton uitstoot, ongeveer £ 10 miljard aan inkomsten kunnen opbrengen in het VK – slechts voldoende om een zeer bescheiden regeling te betalen.

Micro-simulatie van voorbeelden van inkomstenneutrale schema's: een vergelijking van 'volledige' en 'gedeeltelijke' regelingen in het VK

De uitkomst van voorgaande discussie is dat elk ubi-voorstel van betekenis gepaard moet gaan met aanzienlijke maatregelen om inkomsten te genereren. We gaan ervan uit dat, zelfs als financiering met een tekort wenselijk zou zijn, het niveau van lenen, dat vereist is om zelfs de meest bescheiden regelingen te bekostigen, politiek beslist niet haalbaar zal zijn. Het is duidelijk dat, of deze nu gerealiseerd wordt door belastingverhogingen, of door het verlagen van de

uitkeringen of beide, het diepgaande gevolgen voor de verdeling zal hebben, die aangepakt moet worden.

De fiscale- en verdelingsgevolgen van een ubi zijn nauw met elkaar verbonden. Waarom is dit zo? Intuïtief weten we dat om de nettokosten in de hand te houden, we de belastingen moeten verhogen en / of een groot aantal andere uitkeringen moeten stoppen. Hoe hoger het niveau van het ubi, hoe groter de compenserende veranderingen moeten zijn. Wanneer andere uitkeringen worden ingetrokken als onderdeel van een ubi-regeling, is er een duidelijke afruil tussen de doelstellingen om de kosten te beheersen en ervoor te zorgen dat bestaande uitkeringsgerechtigden er niet bij inschieten - vooral omdat deze mensen waarschijnlijk het eerst in negatieve zin getroffen zullen worden. Het verhogen van het niveau van de uniforme betaling helpt om ervoor te zorgen dat minder huishoudens geconfronteerd worden met een aanzienlijke daling van hun inkomsten, maar daardoor zullen de kosten uiteraard toenemen. Dit probleem doet zich voor, omdat een uniforme betaling niet voldoende rekening kan houden met de complexe reeks omstandigheden en behoeften waarvoor sociale zekerheidsstelsels zijn bedoeld, tenzij ze op een zeer hoog niveau wordt vastgesteld. Bijzondere omstandigheden zijn duidelijk die, welke betrekking hebben op invaliditeit, zorg voor kinderen en wonen, die elk aanleiding kunnen zijn voor specifieke kosten, die enorm variëren tussen individuen en huishoudens. Het probleem kan kort en bondig samengevat worden als: **een betaalbaar ubi is ontoereikend en een adequaat ubi is onbetaalbaar.**

“Het is duidelijk dat de twee doelen – om kosten te beheersen en om er voor te zorgen dat bestaande uitkeringsgerechtigden er niet op achteruit gaan – zorgvuldig tegen elkaar afgewogen moeten worden.”

Is dit echt het geval? Hieronder bespreken we deze stelling in relatie tot een reeks regelingen, die in grote lijnen inkomstenneutraal zijn, in de hierboven beschreven zin: dat elke toename van de uitgaven (ruwweg) gepaard zal gaan met een evenredige toename van de belastinginkomsten.

Ik vat een aantal van de eigen bevindingen van het IPR (Martinelli, [2017a](#); [2017b](#)) samen, evenals die van [Torry \(2016a\)](#) en [Reed en Lansley \(2016\)](#). Het doel is om twee alternatieve en algemeen gangbare benaderingen voor het ontwerp van een ubi te vergelijken: strategieën, die de **meeste andere uitkeringen opheffen en andere, die ze intact laten, doorberekenen** zodat er **rekening gehouden wordt met een ubi**. We noemen ze respectievelijk 'volledige' en 'gedeeltelijke' ubi-regelingen, hoewel we hierbij aantekenen dat deze termen ter discussie staan.

Een samenvatting van de belangrijkste kenmerken en fiscale- en verdelingseffecten van de vier hier geanalyseerde schema's wordt gegeven in Bijlage 2.

Inkomsteneutrale regelingen waarbij het merendeel van de bestaande uitkeringen wordt geschrapt ('volledige' regelingen)

Het IPR heeft in een aantal working papers (Martinelli, [2017a](#); [2017b](#)) een reeks regelingen ontwikkeld, waarbij de ubi-betaling het gros van de inkomensafhankelijke uitkeringen vervangt.²⁰ Zoals we in Martinelli ([2017a](#)) noteerden, is een deel van de motivering voor de introductie van het ubi de administratieve eenvoud en economische efficiëntie door de eliminatie van de middelentoets, de eis van een tegenprestatie en de arbeidsgerelateerde voorwaarden van het uitkeringsstelsel. Vooral het afschaffen en vervangen van inkomensafhankelijke uitkeringen maakt de implementatie van een ubi uitermate aantrekkelijk door administratieve besparingen, het terugdringen van stigmatisering en de uitbanning van armoede- en werkloosheidsvallen door de hoge intrekingskosten. Daardoor kan het op zichzelf - en fiscaal - wenselijk zijn om in het verlengde van de invoering van een ubi bestaande uitkeringen op te heffen.

De bevindingen, die in deze sectie worden besproken, verwijzen naar twee schema's beschreven in Martinelli ([2017a](#); [2017b](#)). Dit zijn trouwens de meest voorkomende 'normale' voorstellen, die in die documenten worden onderzocht. Deze werden Model 2.5 en 3.5 genoemd in Martinelli ([2017a](#)) en Model B en C in Martinelli ([2017b](#)). Voor de eenvoud en om de volgende discussie te vergemakkelijken, noemen we deze regelingen respectievelijk **volledig schema 1** en **volledig schema 2**.

Beide regelingen bestrijken de gehele populatie, hebben betalingsniveaus die consistent zijn met bestaande niveaus van uitkeringen – wat inhoudt gedifferentieerde betalingen voor kinderen, volwassenen in de beroepsleeftijd en gepensioneerden, zoals hieronder beschreven - en worden geïmplementeerd in combinatie met de afschaffing van de meeste uitkeringen. In volledig schema 2 wordt geprobeerd de verliezen van huishoudens met een gehandicapte te beperken door een extra toeslag uit te betalen, bedoeld ter compensatie voor het verlies aan premies in verband met het stopzetten van uitkeringen voor mensen in de werkende leeftijd. Beide schema's worden vergeleken met een 'basisscenario', dat het belasting- en uitkeringsbeleid weergeeft, dat gold in het belastingjaar 2016-17 met gebruikmaking van gegevens uit het jaar 2016 van de FRS ([Family Resources Survey](#)). De details van de regelingen zijn als volgt:

Volledig schema 1: betaling gelijk aan het niveau van standaarduitkeringen

Wekelijkse betalingen, op basis van uitkeringsniveaus in het belastingjaar 2016/17, bedragen:

²⁰ Volgens de standaardpraktijk werden de inkomensafhankelijke huurtoeslag ([Housing Benefit](#)) en de kwijschelding voor de gemeentebelastingen ([Council Tax Benefit](#)) behouden.

- £ 67,01 voor afhankelijke kinderen van 0 - 17. Dit is gebaseerd op de tarieven voor de kinderbijslag (Child Benefit / CB) betaald voor het tweede en volgende kinderen (£ 13,70 per week), plus het maximale kind-element van Child Tax Credit (CTC / heffingskorting voor kinderen) (£ 2780 per jaar);
- 73,10 voor volwassenen in de werkende leeftijd (18 - 64 voor mannen, 18 - 62 voor vrouwen). Dit is gebaseerd op de basisuitkeringen voor Employment and Support Allowance (ESA / werk- en ondersteuningsuitkeringen), Income Support (IS / bijstandsuitkering) en Jobseekers Allowance (JSA / uitkering voor werkzoekenden);
- £ 155,60 voor gepensioneerden (65+ voor mannen, 63+ voor vrouwen). Dit is gebaseerd op het niveau van het gegarandeerde minimumtarief voor pensioengerechtigden (PC / Pension Credit).

Het ubi wordt gecombineerd met de intrekking van de pensioenuitkering van de staat (Basic State Pension / BSP), de toeslag voor mantelzorgers (Carers' Allowance / CA), de kinderbijslag (Child Benefit / CB), de heffingskorting voor kinderen (Child Tax Credit / CTC), werk- en ondersteuningsuitkeringen (Employment and Support Allowance / ESA), de bijstandsuitkeringen (Income Support / IS), uitkeringen voor werkzoekenden (Jobseekers Allowance / JSA), de toeslag voor gepensioneerden (Pension Credit / PC), en de toeslag voor werkenden (Working Tax Credits / WTC).

Volledig schema 2: betaling gelijk aan het niveau van standaarduitkeringen, met extra toeslagen voor invaliditeit

Extra toeslagen worden betaald aan personen die als 'gehandicapt' worden beschouwd, waarbij hogere toeslagen uitgekeerd worden aan degenen die ook 'ernstig gehandicapt' zijn; zie Martinelli (2017a) voor informatie over hoe deze status wordt vastgesteld. Betalingen worden op hetzelfde niveau als in volledig schema 1 gesteld, met aanvullingen als volgt (de bedoeling is geweest om bestaande supplementen en toeslagen zoveel mogelijk te vervangen, zie bij Martinelli (ibid.) meer over hoe de aanvullingen worden berekend):

- Gehandicapte volwassenen ontvangen een aanvulling van £ 35,75 per week. Dat is het extra bedrag voor iemand die een ESA-uitkering ontvangt en ingedeeld is in de Support Group.
- Ernstig gehandicapte volwassenen ontvangen een extra £ 76,65 (bovenop de toelage voor arbeidsongeschiktheid), wat de som is van de ESA / IS en verhoogde invaliditeit (£ 15,55) en toeslagen voor ernstige invaliditeit (£ 61,10).
- Kinderen met een handicap ontvangen een aanvulling van £ 59,45, dat is de toeslag voor gehandicapte kinderen in de CTC.
- Kinderen met een ernstige handicap ontvangen daar bovenop een extra aanvulling van £ 24,07, dit is de toeslag voor ernstig gehandicapte kinderen in de CTC.

Als voor volledig schema 1, wordt het ubi gecombineerd met de intrekking van de

BSP, CA, CB, CTC, ESA, IS, JSA, PC en WTC, en wordt bij de berekening rekening gehouden met andere inkomensafhankelijke uitkeringen.

Wijzigingen in de belastingen nodig om inkomsteneutraliteit te behouden

De bruto fiscale kosten van deze regelingen zouden respectievelijk £ 288 miljard en £ 326 miljard zijn voor volledig schema 1 en volledig schema 2. De intrekking van andere uitkeringen zou echter (zoals hierboven beschreven) de rekening voor sociale uitgaven met respectievelijk £ 145 miljard en £ 147 miljard verminderen. Dit betekent een tekort van £ 143 miljard voor volledig schema 1 en £ 184 miljard voor volledig schema 2.

Om de modellen (in grote lijnen) inkomsteneutraal te maken, verwijderen we de PITA en schaffen we de lagere en hogere drempels voor de National Insurance Contributions (NIC's; sociale verzekeringspremies) af.²¹ Als we de bestaande progressieve fiscale bandstructuur in tact laten, moeten we bovendien het tarief voor de inkomstenbelasting voor alle belastingschijven verhogen met 4% in het geval van volledig schema 1 en met 8% in het geval van volledig schema 2.

Verdelingseffecten

Gezien de grote toename van de uitkeringsuitgaven en daarmee samenhangende belastingverhogingen, is het misschien verrassend om te zien dat volledig schema 1 vrij ongunstige verdelingseffecten heeft. Deze laten een toename van de armoede in de werkende leeftijd van ongeveer 7% zien en - verrassend gezien de genereuze toeslagen voor kinderen - ook de kinderarmoede neemt toe (met ongeveer 1%). Bovendien neemt de Gini-coëfficiënt, de maat voor ongelijkheid, toe met ongeveer 4%.

De meer gedetailleerde bevindingen gerapporteerd in Martinelli (2017b) laten zien, dat een groot aantal huishoudens bij de voorgestelde regeling er bij zou inschieten: 42% van de huishoudens zou hun beschikbare inkomen zien afnemen, waarbij 6% meer dan 25% van hun vroegere inkomen verliest. Hoewel de verdelingsgevolgen van volledig schema 1 progressief zijn op geaggregeerd niveau - de laagste vier inkomenskwintielen winnen gemiddeld, alleen het bovenste kwintiel (groep van 20% of een vijfde deel) gaat erop achteruit – zullen niettemin “grote aantallen arme en middeninkomens significant slechter af zijn: 7% van de armste huishoudens verliezen meer dan 25% van hun oorspronkelijke inkomen en meer dan een vijfde van kwintiel 2 [...] zou meer dan 10% van hun inkomen verliezen in vergelijking met het basisscenario. Dus terwijl de rijkere kwintielen meer in absolute termen verliezen, raken die in de armere kwintielen verhoudingsgewijs een groter deel van hun inkomen kwijt" (ibid.: 30).

²¹ Dit betekent dat werknemers een tarief van 12% betalen over alle verdiende inkomsten. In het bestaande systeem worden NIC's (nationale verzekeringsbijdragen) niet geheven onder de eerste drempel van £ 155 per week en worden ze uitgekeerd tegen een sterk verlaagd tarief van 2% voor diegenen, die meer verdienen dan £ 827 per week.

De verdelingseffecten van volledig schema 2 zijn gunstiger; dit is niet verrassend, aangezien het doel van de invoering van de supplementen was om gehandicapte personen te compenseren - zij het op een tamelijk 'botte' manier - voor de verlaging van de steun die zij zouden ontvangen bij een uniforme betaling. Hiervoor in de plaats krijgen zij er één, die is toegesneden op hun specifieke behoeften. Als gevolg hiervan dalen zowel de armoede onder kinderen als de armoedecijfers bij mensen in de werkende leeftijd aanzienlijk: ongeveer 14-15%. Bovendien is er een duidelijke daling van 5,5% van de Gini-coëfficiënt voor ongelijkheid.

De meer gedetailleerde bevindingen gepresenteerd in Martinelli (2017b) geven echter enige reden tot bezorgdheid. 44% van de huishoudens zou inkomstenderving onder deze regeling ervaren, waarbij 10% meer dan 10% van hun voorgaande inkomen verliest. Hoewel er minder huishoudens zijn met zeer grote verliezen (meer dan 25% van het laatste inkomen) dan bij volledig schema 1 - 1% in vergelijking met 6% - zijn dergelijke verliezen verre van onbelangrijk. En hoewel de verdelingseffecten van de regeling gemiddeld zeer progressief zijn, zijn er nog steeds onaanvaardbaar hoge percentages huishoudens, die verlies lijden onder de lagere inkomensdecielen (groepen van 10%, een tiende deel): een significante minderheid (8%) van de huishoudens in kwintiel 1 tot 3 zou meer dan 10% van hun voornaamste inkomen verliezen.

Ubi-regelingen waarbij bestaande uitkeringen in tact blijven en hun niveaus opnieuw worden berekend ('gedeeltelijke' schema's)

Een manier om de ongunstige verdelingseffecten in de bovenstaande regelingen te omzeilen, is om een alternatieve benadering te kiezen: in plaats van een groot aantal inkomensafhankelijke uitkeringen af te schaffen, blijven we ze uitbetalen, terwijl we hun niveau opnieuw berekenen en daarbij rekening houden met de nieuwe ubi-betaling. Dit is de aanpak van Torry (2016a) en Reed en Lansley (2016). Beide zijn gericht op het vinden van direct haalbare schema's.

In deze paragraaf vat ik de bevindingen samen van Torry's (2016a) schema β en Reed en Lansley's (2016) schema 2.

Schema β

Het model wordt vergeleken met een basisscenario dat het belasting- en uitkeringsbeleid, dat in het belastingjaar 2015-16 het meest voorkwam, weergeeft.

De wekelijkse betalingen zijn als volgt:

- £ 60 voor volwassenen 25-64
- £ 50 voor volwassenen 16-24
- £ 30 voor gepensioneerden
- £ 20 voor kinderen (0-15)

Alle uitkeringen worden uitbetaald, waarbij rekening gehouden wordt met het ubi bij de (her)berekening van inkomensafhankelijke uitkeringen.

Schema 2

Het model is ook gebaseerd op het belasting- en uitkeringsbeleid in het jaar 2015-16.

Wekelijkse betalingen zijn als volgt:

- £ 71 voor volwassenen 25-64
- £ 61 voor volwassenen 16-24
- £ 51 voor gepensioneerden
- £ 59 voor kinderen (0-15)

In dit model is de kinderbijslag afgeschaft, maar alle andere uitkeringen worden doorbetaald, waarbij rekening gehouden wordt met het ubi bij de (her)berekening van inkomensafhankelijke uitkeringen.

Veranderingen in de belastingen, die nodig zijn om inkomsteneutraliteit te verkrijgen

Torry rapporteert niet de brutokosten van schema β , echter schema 2 kost £ 209,5 miljard per jaar. Reed en Lansley (2016) melden dat de herberekening van inkomensafhankelijke uitkeringen ongeveer £ 41 miljard bespaart - veel minder dan de besparing, die wordt verkregen door het schrappen van alle belangrijke uitkeringen in de hierboven beschreven schema's. We kunnen aannemen dat de cijfers voor Torry's schema β daar niet ver van af zullen zitten; zowel de kosten als de besparingen zullen kleiner zijn door de lagere betalingsniveaus.

Beide regelingen elimineren de PITA en harmoniseren de NIC-tarieven op dezelfde manier als model 2.5 en 3.5 (volledig schema 1). Bovendien zouden we alle tarieven voor de inkomstenbelasting over alle belastingschalen moeten verhogen met 3% in het geval van schema β en met 5% in het geval van schema 2. De nettokosten van schema 2 bedragen nog steeds iets meer dan £ 8 miljard na deze belastingverhogingen.

Verdelingseffecten

Scheme β heeft een aantal gunstige gevolgen voor de verdeling. Torry (2016a) rapporteert een daling van de armoede onder kinderen met ongeveer een derde van hun oorspronkelijke niveau en een daling van de armoede onder volwassenen met ongeveer een vijfde. Een belangrijke uitkomst is dat de regeling "bijna geen teruggang in het besteedbare inkomen zou hebben bij huishoudens met een laag inkomen ten tijde van de invoering", in schril contrast met de modellen 2.5 en 3.5

(volledig schema 1), zoals hierboven beschreven. De ongelijkheid gemeten met de Gini-coëfficiënt daalt met 8,6%. Ook neemt het aantal uitkeringsgerechtigden, dat verschillende inkomensafhankelijke uitkeringen ontvangt af. Bovendien zou de gemiddelde hoogte van de uitkeringen lager worden.

Schema 2 heeft eveneens gunstige effecten. De daling van de kinderarmoede is groter dan voorspeld onder Schema β , en komt op ongeveer 44%, de niveaus van armoede onder volwassenen nemen echter met kleinere cijfers af, ongeveer 14%. Reed en Lansley geven geen totaalbeeld van het aandeel van de huisgezinnen dat wint en verliest. Wel laten ze zien dat onder de armere inkomensdecielen ongeveer driekwart van de huishoudens baat heeft bij de hervorming, slechts een klein aantal gaat erop achteruit. Wat de regeling van Torry betreft, deze laat een flinke daling zien van het beroep op inkomensafhankelijke uitkeringen en levert een bescheiden vermindering van de Gini-coëfficiënt op.

Een drievoudige uitruil bij het ontwerpen van beleid

Het is duidelijk dat de gedeeltelijke regelingen (waarbij alle andere uitkeringen behouden blijven en opnieuw berekend worden) het veel beter doen dan de volledige regelingen (waarbij een groot aantal uitkeringen wordt geschrapt) bij het vinden van een balans tussen het beheersen van de fiscale kosten enerzijds en de zorg voor positieve (of het minimaliseren van ongunstige) verdelingseffecten anderzijds. Het is waarschijnlijk terecht om te zeggen dat daarom de eerste benadering de meest haalbare optie voor beleidsontwikkeling is. De modellen van Torry (2016a) en Reed en Lansley (2016) lijken aan te tonen dat het mogelijk is om een ubi zodanig te ontwerpen dat deze betaalbaar en adequaat is.

Toch zijn er meerdere redenen waarom deze conclusie niet klakkeloos overgenomen mag worden. De eerste is simpelweg, dat handhaving van de inkomenstoets betekent dat sommige van de belangrijkste doelen van het ubi opgeofferd moeten worden: zoals de inkrimping van de administratieve kosten en de bureaucratische schending van de privacy, die vergezeld gaan met inkomensafhankelijke uitkeringen, en niet te vergeten de verbeterde prikkels om aan het werk te gaan door het weghalen van armoede-, werkloosheids- en bureaucratische vallen. Zoals we eerder hebben geconcludeerd (Martinelli, 2017a), is de constructie van ubi-regelingen wel degelijk onderworpen aan een drievoudige wisselwerking tussen het streven naar kostenbeheersing, voorzien in behoeften en de bevordering van administratieve eenvoud en werkprikkels (door het afschaffen van de inkomenstoets). Niet alleen vormt dit een belangrijke uitdaging voor de normstellende aantrekkingskracht van het basisinkomen, maar het creëert ook een hachelijke situatie voor pogingen om strategische allianties op te bouwen tussen verschillende aanhangers met verschillende prioriteiten en doelen. We komen hierop terug in hoofdstuk 5.

De tweede reden voor voorzichtigheid is dat het aantonen dat ubi positieve verdelingsgevolgen kan hebben, niet betekent dat dit de beste of meest effectieve

manier is om armoede te verminderen, of dat de vereiste belastingverhogingen politiek acceptabel zouden zijn. Het ubi wordt vaak gezien als een manier om schaars financieel en politiek kapitaal weg te houden van meer urgente kwesties. Geen enkel gunstig uitgepakt microsimulatiemodel kan afbreuk doen aan het ethische bezwaar dat, in de woorden van Offe (2008), "er zoveel dingen in de wereld wachten, die gedaan moeten worden". De analyse bevestigt dat het ubi een dure beleids optie is in vergelijking met andere meer doelgerichte programma's; dit is nauwelijks verwonderlijk, maar niettemin belangrijk. Er kan makkelijk tegengeworpen worden, dat de hier beschreven partiële regelingen onbetaalbaar zijn **gezien hun vrij beperkte effecten** en / of (eender) dat ze **teleurstellend zijn gezien hun enorme fiscale implicaties**; "een krachtige nieuwe 'belastingmotor' zal een klein karretje (een gedeeltelijk en inadequaat basisinkomen) meetrokken" (Gough, 2016). Dit wordt nog belangrijker als een specifieke regeling ook niet beantwoordt aan doelstellingen als administratieve vereenvoudiging en betere arbeidsstimulansen, zoals hierboven gesteld.

"Aantonen dat een ubi positieve verdelingsgevolgen kan hebben, betekent niet dat dit de beste of meest effectieve manier is om armoede te verminderen, of dat de vereiste belastingverhogingen politiek aanvaardbaar zijn".

Tot slot merken we op dat de hierboven samengevatte microsimulatieanalyses statische modellen zijn; ze houden geen rekening met de mogelijkheid van (arbeidsmarktgerelateerde) gedragsveranderingen. Dit is een onvermijdelijke tekortkoming van de aanpak, maar een potentieel belangrijke aangezien een dergelijke ingrijpende hervorming als het basisinkomen waarschijnlijk zal leiden tot veranderingen in de arbeidsmarktparticipatie. We zullen dit in hoofdstuk 4 onderzoeken. Gezien de grote stijging van de belastingtarieven in alle modellen en de handhaving van inkomensafhankelijke uitkeringen in de gedeeltelijke regelingen, kunnen we verwachten dat de reacties op de arbeidsmarkt de belastingbasis zullen aantasten, waardoor de validiteit van onze bevindingen, dat dergelijke regelingen echt betaalbaar zijn, in twijfel getrokken kan worden.

Hoofdstuk 4. UBI: Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De gevolgen van een ubi voor deelname aan de arbeidsmarkt

De effecten, die hogere loonheffingen zullen hebben op de arbeidsmarktparticipatie, is een element van de 'betaalbaarheid' van het basisinkomen - in termen van duurzaamheid van inkomstenbronnen – zoals besproken in hoofdstuk 3. De arbeidsmarkteffecten van een ubi rechtvaardigen echter een aparte discussie vanwege het omstreden karakter en de betekenis van dit specifieke onderwerp. De gevolgen van het basisinkomen voor de arbeidsmarkt zijn moeilijk te voorspellen wat betreft het algehele niveau van deelname, de hoogte van de lonen en arbeidsomstandigheden. Dit helpt om te verklaren waarom voor sommige voorstanders het ubi de potentie heeft om de arbeidsmarktparticipatie te vergroten, terwijl critici menen dat het eerder leidt tot uittreding uit de arbeidsmarkt. Wat de moeilijkheid nog vergroot is dat arbeidsmarkteffecten naar alle waarschijnlijkheid van persoon tot persoon verschillen - afhankelijk van een groot aantal kenmerken, zoals hun positie op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld het feitelijke of verwachte arbeidsloon), de situatie en voorkeuren van de ontvangers van een uitkering - en hangt af van meerdere instellingen, die invloed hebben op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsbescherming en wetgeving met betrekking tot het minimumloon) en de details van de betreffende ubi-regeling (met name het niveau van de betaling).

Inkomens- en substitutie-effecten en het meten van financiële arbeidsprikkels

De sleutel tot het begrijpen van individuele reacties op financiële stimuli om werk te aanvaarden, ligt in de dubbele notie van inkomens- en vervangingseffecten (zie [Gamel et al. \(2006\)](#) en [Gilroy et al. \(2012\)](#) voor een uitgebreidere bespreking van deze concepten). Om redenen van eenvoud gaan we er van uit, dat individuen een afweging tussen **inkomen** (wat gelijk staat aan consumptie) enerzijds en **vrije tijd** anderzijds onder ogen moeten zien. De wensen van het individu voor inkomen en ontspanning, en de hoeveelheid vrije tijd, die ze zouden moeten opofferen om een extra inkomen te verwerven - hun daadwerkelijke loon - bepalen samen het aantal uren, dat ze willen gaan werken.

Het **substitutie-effect** heeft betrekking op de hoeveelheid vrije tijd, die het individu moet opgeven voor meer inkomen; met andere woorden, hun effectieve loonvoet. Dit is afhankelijk van belastingen op het inkomen uit arbeid en - van cruciaal belang - de mate waarin uitkeringen ingehouden worden bij inactieve en / of laagbetaalde personen, als die persoon gaat werken of meer geld gaat verdienen. Om de waarschijnlijke arbeidsmarkteffecten van het ubi te beschrijven, moeten we drie belangrijke meetinstrumenten op het gebied van financiële werkprikkels introduceren: de participation tax rate (PTR; belastingtarief bij deelname), marginal effective tax rate (METR; marginaal effectief belastingtarief) en de replacement rate

(RR; vervangingsratio).

- de PTR meet het deel van je bruto verdiende inkomen, dat je verliest door belastingen en / of het stopzetten van je uitkering;
- de METR meet het aandeel van elke extra eenheid aan verdiende inkomsten, dat je verliest door belastingen en / of de intrekking van uitkeringen;
- de RR meet de verhouding tussen inkomen 'niet uit arbeid' en inkomen 'uit arbeid' (dat wil zeggen hoe genereus zijn de uitkeringen voor niet-werkenden in vergelijking met netto-opbrengsten).

Hogere waarden van deze indicatoren impliceren zwakkere financiële prikkels om te werken, zoals bepaald door het vervangingseffect, met zeer hoge waarden, die leiden tot werkloosheids- en armoedevallen. Deze beschrijven situaties waarin mensen respectievelijk weinig worden gestimuleerd om werk te zoeken, zich op het werk te ontwikkelen of hun werkinzet te vergroten.

Het **inkomenseffect** heeft betrekking op de hoeveelheid vrije tijd en inkomen, die het individu verkiest om van te genieten, omdat het zich meer of minder van beide kan veroorloven. Met andere woorden het inkomenseffect vertegenwoordigt het effect van een verandering in de effectieve loonvoet, uitgaande van de relatieve beprijzing tussen inkomen en vrije tijd; het is een functie van de voorkeur van het individu voor elk.

De substitutie- en inkomenseffecten van veranderingen op het terrein van belastingen en uitkeringen kunnen in tegengestelde richtingen werken. Stel je een verhoging van de bovenstaande indicatoren (PTR's, METR's en RR's) voor doordat het tarief voor de inkomstenbelasting stijgt. Als we nadenken over het substitutie-effect, zou werken relatief minder aantrekkelijk worden in vergelijking met niet-werken, aangezien de effectieve loonvoet gedaald zou zijn; het individu zou ervoor kunnen kiezen om zijn werkinspanning dienovereenkomstig te minderen. Aan de andere kant zou het individu nog meer moeten werken om evenveel te kunnen consumeren als voorheen - en gezien zijn wensen zou het inkomenseffect ertoe kunnen leiden dat de persoon ervoor kiest om zijn vrije tijd in te ruilen voor extra consumptie (dat wil zeggen zijn of haar werkinspanning te verhogen). Vooraf kennen we de richting van het inkomenseffect of de relatieve omvang van beide effecten niet, hoewel we weten dat het vervangingseffect de werkinspanning negatief zal beïnvloeden.

Vervangingseffecten

Voor iedereen, die inkomensafhankelijke uitkeringen ontvangt, zou een ubi betaald aan werkenden en niet-werkenden, reducties in PTR's, METR's en RR's betekenen in vergelijking met bestaande voorzieningen. Het substitutie-effect van deze verlagingen zou de arbeidsmarktparticipatie verhogen, hoewel het inkomenseffect mogelijk zou kunnen bijdragen aan meer vrije tijd en verminderde werkinspanning als het ubi genereuzer zou zijn dan de uitkering, die men eerder ontving.

Hiertegenover staan effecten, die voortvloeien uit algemene verhogingen van de belastingtarieven, die de meeste ubi-voorstellen gewoonlijk vergezellen (zie hoofdstuk 3), wat hogere PTR's, METR's en RR's tot gevolg heeft onder overigens *gelijke omstandigheden*. De onderbouwing over het effect van belastingtarieven op het arbeidsaanbod zijn samengevat door Meghir en Phillips (2010). Over het algemeen komt het bewijs overeen met onze intuïtie, dat hogere belastingtarieven de neiging hebben om de arbeidsinspanning te verminderen; er is algehele overeenstemming dat, hoewel het vervangingseffect het inkomenseffect door veranderingen in marginale tarieven overschrijdt, het effect sterk varieert tussen verschillende groepen. Het is ook interessant om te vermelden, dat werknemers niet de volledige flexibiliteit hebben om hun aantal uren te variëren, zelfs als dit voor hen het beste zou zijn. In ieder geval hangt het eigenlijke effect af van de relatieve omvang van het inkomen en de substitutie-effecten, die op individueel niveau verschillen.

Inkomenseffecten

Gilroy et al. (2013: 44) stellen dat er een aantal groepen zijn voor wie het inkomenseffect over het algemeen sterk zal zijn - gezien de bestaande voorkeuren op het gebied van vrije tijd en werk - en waarvan we "een scherpe daling van het arbeidsaanbod" zouden kunnen verwachten. Dit zijn de groepen met een zwakke aansluiting op de arbeidsmarkt en / of een laag verdienvermogen, zoals "langdurig werklozen, vrouwen die voor kinderen zorgen, oudere werknemers en mogelijk jonge nieuwkomers op de arbeidsmarkt" (*ibid.*). Deze tendens zou sterker zijn voor groepen, die niet in aanmerking kwamen voor inkomensafhankelijke uitkeringen, maar die (uiteeraard) in aanmerking komen voor een ubi, omdat de hierboven beschreven vervangingseffecten voor hen niet zou opgaan. Hierbij moet aangetekend worden dat deze effecten sterker zijn voor individuen van wie de partners relatief hoge lonen verdienen, omdat zij niet in aanmerking komen voor uitkeringen, die qua inkomsten op huishoudniveau worden getoetst.

Gezinsstructuur en sekse

Eén van de belangrijkste factoren, die individuele arbeidsmarktbeslissingen bepalen, is hoe de aanvaarding van werk (of uitbreiding van het aantal uren dat men werkt) van invloed is op het **gezinsinkomen**, omdat koppels hun inkomen vermoedelijk 'bundelen'. Dit betekent dat de financiële prikkels voor primaire en secundaire verdieners binnen huishoudens afhangen van de verdiensten van de ander en in hoeverre ze geschikt en nuttig zijn voor het gezin. Als gevolg hiervan zou een niet-werkende partner met een kostwinner met een hoog inkomen te maken krijgen met hele andere redenen om te gaan werken vergeleken met een alleenstaande of iemand, van wie de partner een laag inkomen heeft (Adam et al., 2010). Deze dynamiek verklaart waarom analyses van de gevolgen van belastingtarieven op arbeidsparticipatie duidelijk geslachtsgebonden effecten hebben gevonden. Meghir en Phillips (2010: 204) vatten het als volgt samen:

De reactie bij mannen op financiële prikkels veroorzaakt door belastingwijzigingen gemeten naar het aantal gewerkte uren is niet bijzonder sterk, terwijl gehuwde vrouwen en alleenstaande moeders daar wel wat meer op reageren. Aan de andere kant is de beslissing om al dan niet betaald werk te accepteren voor vrouwen in het algemeen - en moeders in het bijzonder - erg gevoelig voor belastingheffing en uitkeringen.

Uit het bovenstaande kan afgeleid worden, dat binnen een paar het basisinkomen bij vrouwen zou leiden tot een reductie van de arbeidsinzet in vergelijking met mannen, gezien hun relatief zwakke binding met de arbeidsmarkt en lagere lonen. Dit komt inderdaad overeen met de bevindingen van Sommer (2016), die een model maakte met een negatieve inkomstenbelasting, één van de vormen van een basisinkomen. Door de aan de theorie ontleende elasticiteit van het arbeidsaanbod toe te passen op Duitse onderzoeksgegevens, toont Sommer aan dat huishoudens hun gezamenlijk arbeidsaanbod 'optimaliseren' door een vermindering van het aanbod van vrouwelijke arbeidskrachten onder gehuwde vrouwen. Aan de andere kant vond hij dat zowel alleenstaande mannen als vrouwen meer bereid waren om te gaan werken. Dit bevestigt de bevinding van Kimball en Shapiro (2008) dat "binnen een gezin het besluit over wie hoeveel gaat werken *en niet* sekse de meeste verschillen verklaren tussen mannen en vrouwen, wat betreft hun voornemen om hun arbeid aan te bieden".

“Uit de theorie blijkt dat binnen koppels het basisinkomen kan leiden tot een verminderde arbeidsinzet van vrouwen vergeleken met mannen.”

De rol van (on)voorwaardelijkheid

Een andere belangrijke factor bij het bepalen van het mogelijke effect van een basisinkomen op deelname aan de arbeidsmarkt - tot nu toe verwaarloosd - is het gebrek aan voorwaarden met betrekking tot gedrag in relatie tot een ubi. Volgens de economische theorie zouden dergelijke voorwaarden, in combinatie met sancties, de kosten van 'nietsdoen' moeten verhogen en de inzet bij het zoeken naar werk vergroten - om zodoende de motivatie en competentie van de uitkeringsgerechtigde om werk te vinden op te schroeven. McVicar (2010) maakt melding van het feit, dat een intensievere monitoring van zoekgedrag naar een baan de werkloosheid heeft verminderd. Gregg (2008) concludeert dat de voorwaarden verbonden aan werkloosheidsuitkeringen "zeer effectief zijn geweest".

Is de relatie tussen conditionaliteit en arbeidsmarktparticipatie echt zo duidelijk? Om verschillende redenen is de werkelijkheid meer gehuld in duisternis. Ten eerste is de bewijslast vrij schaars. Het JRF (Joseph Rowntree Foundation, 2014) zegt er dit van: "het is moeilijk om onderscheid te maken tussen de verschillende gevolgen van intensievere ondersteuning, het aanscherpen van plichten en / of de toegenomen dreiging van strafmaatregelen". Er zijn ook theoretische complicaties.

Afhankelijk van het ontwerp en de uitvoering van de voorwaarden en sancties, is het mogelijk dat uitkeringsgerechtigden beter af zouden zijn bij het zoeken naar werk volgens hun eigen plan in plaats van het solliciteren naar een vastgesteld aantal functies om aan bureaucratische quota te voldoen en het bijwonen van verplichte afspraken en cursussen. Het is zelfs mogelijk dat een dergelijk beleid zinniger scholing en activiteiten voor het ontwikkelen van vaardigheden ontmoedigt (Immervoll and Pearson, 2009). Daarbij komt dat de uitwerking van de dreiging met arbeidsmarktgerelateerde verplichtingen zelfs negatief kan uitpakken op het vinden van een passende baan - en daarmee de levensduur van het gesloten dienstverband - als sancties weigering van zelfs de meest ongeschikte banen uitsluit. Dit is inderdaad de basis van het efficiëntie argument ten gunste van royale rechten op werkloosheidsverzekeringen in het algemeen (Marimon en Zilibotti, 1999; Caliendo et al., 2013). Volgens recente inzichten uit de gedragseconomie kunnen prikkels op straffe van een geldboete de intrinsieke motivatie om te werken 'verdringen' (Pech, 2010) en het wantrouwen dat inherent is aan het regime van strafmaatregelen, kan uitkeringsgerechtigden ertoe aanzetten om minimale inspanningen te leveren (Verlaet en De Bruijn, 2016). Volgens Pasma (2010) zitten intrinsieke motivaties om te werken waarschijnlijk diep in ons verankerd:

De veronderstelling dat mensen alleen gemotiveerd worden door angst voor armoede, wijst het hele scala aan menselijke ervaringen en motivatie af. Mensen kiezen er om verschillende redenen voor om betaald werk op zich te nemen, waaronder zelfontplooiing, een besef van roeping, ambitie, de mogelijkheid om deel te nemen aan een groter project of activiteit, dat ze zinvol vinden, om doelen te bereiken, om vaardigheden en talenten op bepaalde terreinen te gebruiken, en om te genieten van de unieke sociale interacties, die aanwezig zijn op een werkplek. Voor veel mensen is werk een belangrijke uiting van identiteit.

Zulke argumenten doen vermoeden, dat elementen van voorwaardelijkheid - mits toegesneden op de persoon - steun bieden, die de participatie van de werkende bevolking eerder zal stimuleren dan het dreigen met straf - geheel in lijn met een ubi. Komend experimenteel bewijs over deze kwesties zal zeer waardevol zijn.

Empirisch bewijs

In hoeverre komen onze theoretische verwachtingen overeen met empirische waarnemingen? Ondanks de beperkingen betreffende experimenteel bewijs, zoals besproken in hoofdstuk 1, kunnen we verschillende lessen trekken uit de Noord-Amerikaanse experimenten met een negatieve inkomstenbelasting in de jaren 70.

Uit de gegevens bleek kort samengevat dat het bieden van een onvoorwaardelijke inkomensvloer een marginale (geringe) belemmering om te werken opleverde. Uit de Amerikaanse studies bleek dat mannen hun werkuren met gemiddeld 6% verminderden, gehuwde vrouwen met 19% en alleenstaande vrouwen met 15%

(Hum en Simpson, 1993). De inkrimping op de arbeidsmarkt was voor het Canadese onderzoek zelfs nog kleiner: respectievelijk 1%, 3% en 5% voor dezelfde categorieën (ibid.). Widerquist (2005) wijst er op, dat dit geenszins betekent dat zelfs de grotere reducties van het arbeidsaanbod de zaak van het basisinkomen zou schaden. Ten eerste is de uittocht uit de arbeidsmarkt, voorspelt door de felste critici van het ubi, duidelijk niet uitgekomen; en ten tweede, als het ubi het mensen mogelijk maakt om hun werk en gezinsleven beter in balans te brengen - vooral vrouwen die overbelast zijn door de combinatie van huishoudelijk- en betaald werk - is het denkbaar dat de bekorting van de arbeidsinzet kan hebben bijgedragen tot een groter maatschappelijk welzijn. Dit is in lijn met argumenten van wetenschappers, die onderzoek doen naar het basisinkomen. Zij voeren aan dat het bieden van een 'exit option' de onderhandelingspositie van werknemers versterkt en hen in staat stelt deel te nemen aan onbetaalde maar sociaal waardevolle activiteiten - argumenten die we hierna bespreken.²²

Exit-opties, onderhandelingsmacht en arbeidsmarktinstellingen

Het is een merkwaardig trekje van het ubi, dat voorstanders - op verschillende momenten en binnen verschillende kaders - twee ogenschijnlijk tegenstrijdige doelen benadrukken. Enerzijds is een groot deel van de motivering voor het ubi het vergroten van de arbeidsmarktparticipatie door het elimineren van armoede- en werkloosheidsvallen. Anderzijds wijzen veel voorstanders op het vermogen van het ubi om een 'exit-optie' te verschaffen, waardoor mensen hun inspanningen met betrekking tot de arbeidsmarkt kunnen verlagen of de arbeidsmarkt helemaal kunnen verlaten. Het probleem wordt gecompliceerd door de veelvoud aan versies, die van het ubi bestaan; intuïtief lijkt het aannemelijker dat een genereuzer ubi de arbeidsmarktparticipatie zal doen dalen en de onderhandelingsmacht van de ontvanger zal verbeteren - meer dan een bescheiden ubi - omdat het iemand in staat stelt een relatief comfortabel leven te leven zonder inkomen te verdienen. Gray (2017) denkt dat "hoe hoger het basisinkomen in verhouding tot het uurloon van het individu [is], des te groter zal waarschijnlijk de daling zijn van het arbeidsaanbod van mensen, die al betaald werk hebben". Het wordt nog ingewikkelder door individuele omstandigheden: zoals we al hebben aangetoond, is het aannemelijk dat het ubi voor sommige mensen zal uitpakken als een financiële prikkel om een baan te zoeken, terwijl het anderen aanmoedigt hun arbeidsinspanning te verkleinen. Dit is de basis van 'het herschikkingseffect' dat in hoofdstuk 2 werd geïntroduceerd.

Maar zelfs binnen een enkele ubi-regeling en voor iemand, die opgesloten zit in inactiviteit of werkloosheid, is er echt geen tegenstrijdigheid tussen de doelen om **werken aan te moedigen** en tegelijkertijd **inkomenszekerheid te bieden los van (betaald) werk**. Het is volledig consistent voor onderzoekers naar het

²² The Guardian berichte onlangs dat de bewoners van de Britse eilanden onbetaald huishoudelijk werk doen voor een gezamenlijke waarde van £1.24 triljoen per jaar, bijna £19.000 per persoon (cijfers gebaseerd op de jaren 2015-2016).

basisinkomen om in één adem te beweren dat het concept de arbeidsmarktparticipatie zal vergroten en dat het werkenden 'de macht zal geven om nee te zeggen'.

Hoe beïnvloedt het basisinkomen de lonen en voorwaarden?

Zoals de meerderheid van de voorstanders van het basisinkomen, zet Standing (2013) vraagtekens bij het morele primaat van arbeid; uitbuiting en uitzichtloze banen zijn van beperkte waarde voor de samenleving, terwijl veel onbetaalde activiteiten van groot nut zijn. Het is in deze visie een goede zaak om mensen de kans te geven aan deze vormen van arbeid te ontsnappen, zodat zij kunnen deelnemen aan belangrijkere, meer bevredigende en meer waardevolle activiteiten.

Niettemin, zoals Birnbaum en De Wispelaere (2016) terecht stellen, is het idee dat het basisinkomen een realistische uitstapmogelijkheid biedt problematisch. Tenzij vastgesteld op een royaal bestaansniveau, zal een baan waarschijnlijk nog steeds een noodzaak zijn voor de meerderheid van de mensen, en zeker voor de meest achtergestelden; de kansen op 'radicale uittreding' (het volledig vaarwel zeggen van de arbeidsmarkt) zouden minimaal zijn (ibid.). Zou desondanks het basisinkomen de macht van **alle** werkenden niet versterken door **sommigen** toe te staan hun uren te beperken - of de arbeidsmarkt tijdelijk te verlaten om ander werk te vinden - waardoor ook de lonen en voorwaarden van de minst bevoorrechten verbeterd kunnen worden?

Een aantal geleerden heeft dit weerlegd. Het probleem ontstaat doordat arbeidsmarkten gestratificeerd (gelaagd) zijn: sommige werknemers kunnen marktmacht uitoefenen vanwege een relatief tekort aan onmisbare vaardigheden, terwijl anderen te maken hebben met hevige concurrentie om banen - met name bijvoorbeeld in sectoren waar productie kan worden 'uitbesteed' in het buitenland (offshored). Natuurlijk zijn lage lonen, precaire omstandigheden en aanzienlijke machtsonevenwichtigheden kenmerkend voor de laatste segmenten van de arbeidsmarkt. Dus "terwijl de exit-optie er in de eerste plaats op is gericht een veilige basis, een vloer, te bieden aan de meest kwetsbaren, kan het juist deze bevolkingsgroep zijn die onevenredig wordt benadeeld in termen van echte kansen om hun exit strategie uit te oefenen" (ibid.: 4). Bovendien zou het, vanwege de ongelijke manier waarop een basisinkomen de macht verlegt naar diverse bevoorrechte werknemers, "een wig kunnen drijven tussen groeperingen van verschillende werknemers, waardoor de collectieve solidariteit wordt geschaad op een manier, die bijzonder schadelijk is voor kwetsbare werkenden" (ibid.: 8). Het ontbreken van een exit-optie voor zulke werknemers en hun zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van werkgevers, betekent dat een basisinkomen uiteindelijk slechte beloningen en voorwaarden zou kunnen **verergeren** als andere werknemers bereid zouden zijn hun looneisen als gevolg van de onvoorwaardelijke betaling te verlagen. Dus zoals Parker (1991) meent, bestaat het gevaar dat het basisinkomen "het probleem van lage lonen zou verhevigen en inefficiënte werkgevers zou belonen" (Parker, 1991: 13), wat leidt tot

een toename van "slechte" banen. Of zoals Kenworthy (2015: 17) zegt met betrekking tot openlijke loonsubsidies: "werkgevers zouden een lager loon kunnen aanbieden dan anders het geval zou zijn, en werknemers zouden bereid kunnen zijn om een lager loon te accepteren. Ook kan de subsidie het aanbod van lager opgeleide mensen, die op zoek zijn naar een baan vergroten en zonder een toename van de vraag van werkgevers naar dergelijke werknemers, zal deze toename van het aanbod de lonen waarschijnlijk drukken".

Zoals we echter eerder betoogden (Martinelli, 2017b) is het basisinkomen als zodanig geen loonsubsidie. Wat dat betreft is het verschil met een ubi dat mensen, die niet bereid zijn om tegen het geldende loon te werken, niet gedwongen worden om dit te doen vanwege het risico om ook hun uitkering te verliezen - wat het geval is bij een loonsubsidie.²³ Om deze redenen zijn de effecten van een ubi op beloning en voorwaarden dubbelzinnig.

In elk geval lijkt het duidelijk dat de richting en de omvang van deze effecten ook variëren naargelang de verschillende niveaus van ubi-betaling, Gray zegt hierover (2017):

Een basisinkomen, dat hoog genoeg zou zijn om mensen in staat te stellen laagbetaald of zeer onzeker werk te weigeren, zou waarschijnlijk het totale aantal gewerkte uren en het aantal aangeboden banen verminderen ... Maar als het basisinkomen niet hoog genoeg is om mensen de kans te geven 'slechte' banen te weigeren, zou het tegenovergestelde gebeuren - lage lonen zouden eerder geaccepteerd worden en werkgevers zouden gemakkelijker personeel werven tegen lagere lonen dan als er geen basisinkomen zou zijn.

Onze verwachtingen komen dus overeen met ons begrip van hoe het ubi de arbeidsmarktparticipatie beïnvloedt: met de mogelijke (maar niet onvermijdelijke)

²³ Zoals we in hoofdstuk 2 aangaven is de logica van dit [loonsubsidie] argument (aangezien het betrekking heeft op het basisinkomen) grotendeels gebaseerd op bewijsmateriaal over de loondrukkende effecten van uitkeringen voor werkenden - noodzakelijk, gezien het gebrek aan empirische data over het basisinkomen als zodanig. Volgens ons zijn de conclusies enigszins beperkt in waarde als ze op laatstgenoemde wordt toegepast. Uitkeringen voor werkenden zijn noodzakelijkerwijs niet alleen afhankelijk van een toets op arbeidsdeelname, maar ook van een inkomenstoets. De combinatie van inkomenstoets en vereiste arbeidsinschakeling, die uitkeringen voor werkenden kenmerken, heeft dus twee consequenties:

- werkenden kunnen hun arbeid niet verkorten en blijven uitkeringen ontvangen;
- werkenden zijn (relatief) ongevoelig voor hogere of lagere lonen; in ieder geval verhoogt de staat in het laatste geval hun inkomen tot een aanvaardbaar niveau.

Theoretisch gezien kunnen inkomensafhankelijke uitkeringen voor werkenden dus alleen het reserveringsloon drukken. Daarentegen is juist, omdat de betaling van het basisinkomen niet afhankelijk is van arbeid of inkomen, het effect op het reserveringsloon dubbelzinnig: het verlaagt de hoeveelheid arbeid, die nodig is om een aanvaardbaar volledig inkomen te bereiken (dat een neerwaartse druk uitoefent op de lonen), maar tegelijkertijd kunnen personen, die niet willen werken tegen het geldende loonpeil, hoe dan ook genieten van een hoger consumptieniveau.

uitholling van beloning en voorwaarden in gevallen waarin het arbeidsaanbod naar verwachting zal toenemen en omgekeerd. Van Parijs (2004: 17) constateert, dat het basisinkomen inderdaad "een potentieel voor het aanbieden en aanvaarden van laagbetaalde banen schept, die momenteel niet bestaat", maar tegelijkertijd "biedt het de mogelijkheid om onderhandelingsmacht uit te breiden om (zoveel als duurzaam is) de minder bevoorrechten in staat te stellen om onderscheid te maken tussen aantrekkelijke of veelbelovende en waardeloze banen".

Is een minimumloon en bescherming van de werkgelegenheid nog steeds nodig?

De voorgaande argumenten hebben duidelijke gevolgen voor discussies over het nut van het meer algemene arbeidsmarktbeleid, zoals het wettelijk minimumloon en andere vormen van arbeidsbescherming. Volgens deze redenering is dergelijk beleid overbodig als werknemers een veilige inkomensvloer hebben. Groot (2002: 153-4) meent dat "er geen wetgeving nodig is op het terrein van het minimumloon, aangezien werknemers al beschermd worden doordat de toegang tot het basisinkomen voor iedereen vrij is ... Het is niet nodig om wetgeving te hebben met betrekking tot de rechten van flexwerkers, het aantal vakantiedagen, werktijden, verplichte pensionering, enz. **Al deze kwesties kunnen aan de markt overgelaten worden**" (nadruk van mij, Martinelli). Dergelijke maatregelen kunnen inderdaad niet alleen overbodig zijn, maar feitelijk ook contraproductief en bijdragen aan onvrijwillige werkloosheid door te voorkomen dat werkgevers voorwaarden bieden, die mensen graag willen accepteren.

Maar deze redenering veronderstelt dat een ubi uitbuiting op grote schaal zal uitroeien, een conclusie die niet door het bewijsmateriaal wordt ondersteund. Integendeel. Als de eerder besproken argumenten - dat een laag basisinkomen een loondempend effect heeft en de concurrentie voor laagbetaalde banen vergroot - kloppen, dan zou dit soort arbeidsmarktpolitiek van cruciaal belang zijn om te voorkomen dat werkgevers beloning en condities terugdraaien.

De kern van de discussie is wat voor soort basisinkomen het meest wenselijk is en welke van de vele doelen prioriteit moet krijgen. Een bescheiden basisinkomen in combinatie met aanzienlijke deregulering van de arbeidsmarkt zou het meest aantrekkelijk zijn voor libertariërs en anderen voor wie het belangrijkste argument ten gunste van het ubi verband houdt met economische efficiëntie, flexibiliteit op de arbeidsmarkt en activering. Een royaal basisinkomen naast solide wetgeving op het gebied van het minimumloon en bescherming van de werkgelegenheid zal hoogstwaarschijnlijk weerklank vinden bij progressieve ubi-supporters voor wie een robuuste exit-optie tevens ondersteund zou moeten worden door andere vormen van overheidsinterventie tegen uitbuiting op de werkplek.

Analyse van specifieke voorstellen

In deze paragraaf onderzoeken we twee gegevensbronnen: de analyse uitgevoerd

in het kader van de voorbereiding op de lopende Finse experimenten (Kela, 2016 en Kangas et al., 2017) en de eigen analyse van het IPR van twee regelingen in de Britse context (Martinelli, 2017b).

Microsimulatie van Finse 'gedeeltelijke' regelingen

Om de effecten van financiële prikkels om werk te zoeken van twee regelingen met een basisinkomen uitbetaald op twee verschillende niveaus (€ 550 en € 750 per maand) voerden Kangas et al. (2017) een microsimulatie uit. Beide regelingen keren een 'gedeeltelijk' basisinkomen uit op niveaus waarbij "het doel niet is om andere lopende inkomensoverdrachten in dezelfde mate te vervangen als bij een volledig basisinkomen" (Kela, 2016: 24); alle andere uitkeringen worden uitbetaald, waarbij de niveaus van inkomensafhankelijke sociale bijstandsuitkeringen en huurtoeslag worden aangepast om rekening te houden met het basisinkomen. In die zin lijken de schema's in grote lijnen op die besproken in hoofdstuk 3 van dit rapport (Torry, 2016a; Reed en Lansley, 2016), hoewel we natuurlijk niet op een zinvolle manier kunnen generaliseren van de Finse naar de Britse context vanwege verschillen in hun respectievelijke sociale zekerheids- en belastingstelsels.

Kangas et al. (2017) erkennen dat een belangrijke motiverende factor voor het basisinkomen in Finland, de potentie van het beleid is om "verschillende arbeidsstimulansen ingebouwd in het huidige systeem tegen te gaan" (p. 90). Om dingen niet te gecompliceerd te maken vervingen de auteurs de bestaande progressieve inkomstenbelasting door een vlaktaks nodig om inkomensneutraliteit te bereiken - respectievelijk 43% en 50,5% voor de betalingen van € 550 en € 750. Vervolgens onderzoeken ze, hoe de implementatie van een basisinkomen arbeidsprikkels beïnvloedt. De auteurs rapporteren de gevolgen voor wat betreft belastingtarieven als iemand (weer) deel gaat nemen aan het arbeidsproces (participation tax rates) voor drie hypothetische personen: een werkloze, die een inkomensafhankelijke werkloosheidsuitkering ontvangt, een andere die een uitkering via een werkloosheidsverzekering krijgt en een alleenstaande ouder met kinderen, die naar de (inkomensafhankelijke) dagopvang gaan. Alle personen ontvangen huurtoeslag.

Table 3: Summary of the Financial Incentive (Participation Tax Rate) Effects of the Finnish Partial Basic Income Schemes on Three Illustrative Claimant Types				
Individual Circumstance	Change in Wage (€ per month)	Existing System	€550 Basic Income	€750 Basic Income

Unemployed, No Social Insurance Benefits	0 - 500	80,0	50,2	63,9
	0 - 1000	65,1	63,6	74,0
	0 - 2000	65,2	60,8	66,2
	1000 - 2000	65,3	58,0	58,3
Unemployed, Social Insurance in Payment	0 - 500	36,9	50,2	63,9
	0 - 1000	51,7	63,6	74,0
	0 - 2000	66,3	60,8	66,2
	1000 - 2000	80,9	58,0	58,3
Lone Parent	0 - 500	29,3	54,4	60,4
	0 - 1000	42,0	64,7	72,8
	0 - 2000	70,3	81,2	87,8
	1000 - 2000	98,7	97,6	102,9

Bron: [Kangas et al.](#) (2017)

Tabel 3 laat zien dat het algemene beeld gemengd is - en nogal ingewikkeld, wat de complexiteit van het bestaande systeem van sociale zekerheid in Finland weerspiegelt. Bij het basisinkomen van € 550 wordt de uitkeringsgerechtigde meer gestimuleerd om aan het werk te gaan, als hij of zij werk zoekt op alle verdienniveaus en als men overstapt van een deeltijdse- naar een voltijdse baan. Aan de andere kant wordt de sociaal verzekerde minder geprikkeld om in deeltijd te gaan werken, dat € 500 per maand betaald. De situatie is vergelijkbaar met het basisinkomen van € 750 per maand, behalve dat individuen op dat niveau - wat wijst op hogere tarieven voor de inkomstenbelasting - vaker met situaties geconfronteerd worden, waarin ze minder gemotiveerd zullen zijn om aan het werk te gaan. De alleenstaande ouder heeft te maken met een hogere participation rate (een hogere prijs om deel te nemen aan het arbeidsproces) bij het overstappen naar werk bij alle verdienniveaus bij beide betalingsniveaus (van het basisinkomen), met uitzondering van een zeer marginale verlaging van de tarieven voor de participation rate als men in plaats van 1000 euro, 2000 euro gaat verdienen per maand, onder het € 550-regiem.

Samenvattend concludeert [Kangas et al.](#) (2017: 91) dat een gedeeltelijk basisinkomen, zoals hier beschreven "niet noodzakelijkerwijs de monetaire prikkels voor deeltijdwerk zou verhogen. Het niveau van het basisinkomen, het niveau en de vorm van de belastingen en de manier waarop de huidige sociale uitkeringen worden hervormd, hebben allemaal een belangrijke invloed op de resulterende belastingtarieven, die geheven zullen worden bij het aanvangen van werk

(participation tax rates)." Dit is bovendien een conclusie op grond van onderzoek naar groepen, die in het bestaande systeem weinig prikkels ondervinden – zij, die verstrikt zijn in het uitkeringssysteem. Als we ook rekening houden met de effecten van arbeidsprikkels op de beroepsbevolking - en dus de effecten van algemene verhogingen van de belastingtarieven - zouden de resultaten waarschijnlijk nog minder gunstig zijn voor de geloofsbrieven van het ubi dan een 'activeringsmaatregel'.

Microsimulatie van Britse 'volledige' schema's

In [Martinelli \(2017b\)](#) gaan we verder dan [Kangas et al. \(2017\)](#) in onze microsimulatie van werk stimulerende effecten; terwijl zij hun gerapporteerde bevindingen beperken tot illustratieve groepen, zoals hierboven beschreven, onderzoeken wij veranderingen in [METR's](#) (marginal effective tax rates) en [PTR's](#) (participation tax rates) in een representatieve steekproef, zodat we kunnen zien hoe aansporingen om te werken gemiddeld variëren onder de bevolking en voor specifieke subgroepen. We analyseren ook de omvang van het aantal individuen, dat te maken heeft met verbeterde of verslechterde arbeidsprikkels. In dit rapport beperken we om methodologische redenen (die in het oorspronkelijke rapport behandeld zijn) de discussie tot PTR's.²⁴

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, is onze analyse gebaseerd op twee regelingen - volledig schema 1 en volledig schema 2 - als de meest plausibele van de onderzochte schema's in onze werkdocumenten. In deze regelingen vervangt een ubi de meeste van de toeslagen voor kinderen, loonvervangende uitkeringen en ouderdomspensioenen; volledig schema 2 bevat aanvullingen, die zijn bedoeld om personen te compenseren voor het verlies van arbeidsongeschiktheidspremies, die zij in de 'oude' situatie uitbetaald kregen. Raadpleeg hoofdstuk 3 voor meer informatie over de regelingen.

Onze belangrijkste bevindingen worden weergegeven in tabelvorm in bijlage 3 en tevens hieronder besproken.

Algemene effecten op PTR's

Volledig schema 1 leidt tot een verlaging van de PTR's - verbeterde arbeidsstimuli - van gemiddeld ongeveer 1% voor de populatie. Volledig schema 2 heeft het tegenovergestelde effect, hierbij nemen PTR's gemiddeld met ongeveer 6% toe. Deze gemiddelden maskeren een grote mate van complexiteit, met hoge aantallen 'winnaars' en 'verliezers' in beide regelingen; zelfs onder volledig schema 1 heeft meer dan de helft van alle individuen - 57% - te maken met hogere PTR's dan ervoor, terwijl bij volledig schema 2 tweederde met zwakkere arbeidsprikkels wordt geconfronteerd, waarbij bijna de helft van de bevolking te maken krijgt met PTR's,

²⁴ De indicatoren van METR's zullen waarschijnlijk verbeteringen in werkprikkels onder een regiem met een basisinkomen onderschatten ([Martinelli, 2017b: 40](#)).

die 25% hoger is dan voorheen. Tegelijkertijd zijn er voor elke regeling nog steeds veel mensen, die met verbeterde werkprikkels te maken krijgen. Het is belangrijk om precies te begrijpen hoe deze gevolgen verdeeld zijn.

"Deze gemiddelden maskeren een grote mate van complexiteit, met hoge aantallen 'winnaars' en 'verliezers' in beide regelingen".

Effecten op PTR's op inkomensniveau en inkomensafhankelijke situatie

In dit opzicht is het bemoedigend om te zien dat de werk stimulerende effecten van deze regelingen, zoals de verdelingsgevolgen, in het algemeen progressief zijn; dat wil zeggen dat reducties in PTR's gemiddeld groter zijn en invloed hebben op grotere delen van de bevolking, onder de kwintielen met een lager inkomen.

Onder volledige schema 1 worden de drie armste inkomenskwintielen geconfronteerd met verbeterde werkprikkels afgemeten aan verlagingen van PTR's - een gemiddelde verlaging van 12% voor het armste kwintiel, 5% voor kwintiel 4 en 2% voor kwintiel 3. Bij de onderste twee kwintielen krijgen de meeste individuen te maken met verbeterde arbeidsprikkels - 68% van het armste kwintiel. Daarentegen kan slechts 15% van het rijkste kwintiel een verbetering van hun PTR onder ogen zien, met een gemiddelde toename van 8%. Maar zelfs de armste drie kwintielen bevatten een groot aantal personen met zwakkere arbeidsstimulansen - ongeveer een kwart van elk wordt geconfronteerd met PTR's, die minstens 25% hoger is dan waarmee zij eerder te maken hadden. Onder volledig schema 2 zijn de resultaten nog steeds 'progressief', maar alleen het armste inkomenskwintiel kampt met een gemiddelde verlaging van hun PTR's (van 8%), terwijl 61% van de mensen sterkere arbeidsprikkels ondervindt. Onder de resterende kwintielen zijn grote aantallen individuen, die te maken krijgen met aanzienlijk zwakkere arbeidsprikkels.

Tenslotte richten we ons op de spreiding van veranderingen in PTR's op de situatie van inkomensafhankelijke huishoudens. Dit is misschien wel het belangrijkste onderscheid omdat, zoals hierboven beschreven, de theoretische grond voor de claim, dat een ubi een middel tot activering is door het wegnemen van armoede- en werkloosheidsvallen, berust op diegenen die momenteel inkomensafhankelijke uitkeringen krijgen en die bij een basisinkomen lagere PTR's en METR's tegemoet zouden kunnen zien. Er is inderdaad reden om optimistisch te zijn over deze mogelijke effecten. Voor zowel volledig schema 1 als volledig schema 2 worden personen, die in huishoudens leven waarvan ten minste één een inkomensafhankelijke uitkering heeft, geconfronteerd met aanzienlijk betere arbeidsprikkels - met PTR's die gemiddeld dalen met respectievelijk 17% en 4%. Bovendien krijgt een duidelijke meerderheid van dergelijke huishoudens te maken met verbeterde stimulansen inzake werk, hoewel ongeveer een kwart van de huishoudens aanzienlijk hogere PTR's heeft.

Implicaties voor de wenselijkheid en haalbaarheid van een basisinkomen

Gezien onze theoretische verwachtingen is het niet verrassend dat de meerderheid van de werknemers te maken zou krijgen met zwakkere financiële werkprikkels ten gevolge van basisinkomensregelingen, die aanzienlijk hogere tarieven voor de inkomstenbelasting en de afschaffing van persoonlijke toeslagen en NIC-drempels (National Insurance Contributions / premies voor de nationale verzekeringen) vereisen. Wat relevant is betreffende onze bevindingen, is dat demografische gegevens, die een belangrijke rol spelen in debatten over armoede- en werkloosheidsvallen - lagere inkomensgroepen en mensen, die onderworpen zijn aan de inkomstenstoets - **inderdaad** te maken krijgen met aanzienlijk verbeterde werkprikkel)s. Het is belangrijk om te begrijpen, dat dit een aspect is van de vervanging van inkomensafhankelijke uitkeringen door een inkomen, dat niet ingetrokken kan worden. Hoewel we partiële schema's niet rechtstreeks in de Britse context hebben onderzocht, is een uitvloeisel van ons werk - gebaseerd op de theoretische literatuur en de uitkomsten van de Finse modelanalyse - dat schema's, die de complete aanvulling van inkomensafhankelijke uitkeringen intact laten, waarschijnlijk veel minder wenselijk zijn in verband met mogelijke effecten op arbeidsstimulansen en arbeidsmarktparticipatie. Of het testen in een model van financiële prikkels om aan het werk te gaan vanwege dergelijke regelingen een vruchtbare onderzoekslijn is, moet blijken. Desalniettemin kunnen we met vertrouwen verklaren dat gedeeltelijke regelingen waarschijnlijk veel voorstanders van een basisinkomen, die menen dat dit beleid grote aantallen mensen zal aanzetten tot het zoeken van werk, zullen teleurstellen. Natuurlijk is de moeilijkheid dat dergelijke regelingen alleen op afstand uitvoerbaar lijken op basis van hun gecombineerde fiscale en verdelingseffecten.

Veel blijft onzeker over de effecten van het basisinkomen op de arbeidsmarkt. Uiteindelijk heeft ons microsimulatiemodel zich geconcentreerd op één van de vele factoren, die bepalend zijn voor arbeidsmarktparticipatie: het financiële rendement van werken ten opzichte van inactiviteit. Zoals de voorafgaande literatuurstudie aantoont, is dit geenszins de enige factor, die van invloed is op beslissingen van individuen om hun arbeid aan te bieden, noch noodzakelijkerwijs de meest belangrijke in relatie tot een hervorming, die zo ingrijpend is als het basisinkomen. We kunnen weinig tot niets zeggen over de waarschijnlijke inkomenseffecten, of de invloed van het loslaten van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsmarkt en het weghalen van sancties bij socialezekerheidsuitkeringen. Evenzo hebben we hier geen poging gedaan om reacties van de aanbodzijde in te schatten op veranderende financiële prikkels met inachtneming van de toegedichte elasticiteit van de arbeidsmarkt, zoals Sommer (2016) deed. Toepassing van dergelijke methoden op Britse onderzoeksgegevens zou een ander belangrijk pad kunnen zijn voor toekomstig onderzoek, hoewel het belangrijk blijft om aandacht te schenken aan de grenzen van deze methode (Figari et al., 2014).

Uiteindelijk gaat een volledig begrip van de hier besproken kwesties de reikwijdte

van de microsimulatie methode wellicht te boven. Er zijn te veel complicerende factoren in het spel om nauwkeurig te kunnen nabootsen hoe individuen in werkelijkheid zouden reageren op een basisinkomen. In dit opzicht vormen de lopende en komende experimenten (besproken in hoofdstuk 1) - ondanks het feit dat ze niet voldoen aan de definitie van het basisinkomen in de meest strikte zin - een cruciale kans om meer te leren over de effecten van het basisinkomen op de arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 5. Politieke haalbaarheid en invoeringsvraagstukken

In dit hoofdstuk sluiten we af met enkele gedachten over de vooruitzichten voor een ubi in de Britse context en de daarbij behorende beleidsontwikkelingen, voortbouwend op inzichten uit de politieke wetenschappen en literatuur over de vergelijkende politieke economie van de hervorming van de sociale zekerheid. In het kort komt het hierop neer, dat de kenmerkende indeling van verzorgingsstaten bepaalde groepen genereren, die kunnen bestaan uit winnaars of verliezers. Deze keren zich respectievelijk tegen of verlenen juist steun aan de status quo in het politieke domein; hervormingen van de sociale zekerheid moeten noodzakelijkerwijs voortbouwen op bestaande institutionele erfenissen en politiek economische realiteiten. Het slagen of falen van bijzondere beleidsinitiatieven, zoals het basisinkomen, hangt af van het vermogen van voorstanders om sterke en hechte samenwerkingsverbanden rond specifieke voorstellen te smeden.

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft een liberaal stelsel van sociale zekerheid met een geschiedenis van langdurig verzet tegen genereuze en universele sociale zekerheid ([Taylor-Gooby, 2004](#)); de publieke opinie over 'onverdiende' ontvangers van sociale uitkeringen in de werkende leeftijd is harder geworden ([Pearce en Taylor, 2013](#); [Taylor-Gooby en Taylor, 2015](#)). Deze factoren - in combinatie met compromissen over ontwerpkenmerken, die uitsluiten dat meerdere belangrijke beleidsdoelen in een enkele ubi-regeling verenigd kunnen worden – lijken te manen tot voorzichtigheid jegens de vooruitzichten voor een 'echt' basisinkomen om **überhaupt** in het Britse systeem ingevoerd te worden, met name de meer genereuze regelingen. Aan de andere kant zijn er enkele karakteristieken aan het Britse socialezekerheidsstelsel, die mogelijkheden lijken te bieden voor stappen in de richting van een ubi - of op zijn minst in de richting van de toepassing van een aantal van de kernprincipes en ontwerpkenmerken van een ubi. Er is echter geen garantie dat de invoering van zeer gedeeltelijke regelingen of de overname van bepaalde eigenschappen van het ubi onherroepelijk zal leiden tot de implementatie van meer uitgebreide vormen van een basisinkomen.

De discussie verloopt als volgt. In het eerste deel van dit vijfde hoofdstuk introduceren we een algemeen raamwerk om een beter inzicht in hervormingen op het gebied van de sociale zekerheid te krijgen. In het tweede deel bespreken we potentiële bronnen van steun voor en verzet tegen het basisinkomen. In het laatste deel geven we een overzicht van het systeem in het Verenigd Koninkrijk, voordat we ons buigen over de vormen, die het basisinkomen in het VK zou kunnen aannemen en plaatsen we enige kanttekeningen bij de haalbaarheid van alternatieve trajecten voor de stapsgewijze invoering van een ubi.

Een analytisch kader voor de hervorming van de sociale zekerheid: de rol van geschiedenis en politiek

In het baanbrekende *Three Worlds of Welfare Capitalism* [Drie typologieën van verzorgingsstaten in de kapitalistische wereld] onderzocht Esping-Andersen (1990) de rol van politiek en 'machtsmiddelen' bij de vorming en stabiliteit van verschillende soorten verzorgingsstaatregimes. Hij maakte onderscheid tussen sociaal-democratische, liberale en conservatief-corporatistische 'regimes' van de verzorgingsstaat, overeenstemmend met de modellen in respectievelijk de Scandinavische en Angelsaksische landen en het vasteland van Europa. Eenvoudig gezegd is elk type ontstaan als resultaat van de specifieke historische context, waarin spelers bredere politieke coalities vormden (of daartoe niet in staat bleken). Schröder (2013: 5) vat het bondig samen:

In Scandinavië vormde de arbeidersklasse een coalitie met kleine, kapitaalintensieve en politiek goed georganiseerde boeren, die vervolgens de middenklasse aan boord nam door hoogwaardige sociale diensten en overheidsbanen te bieden. In liberale landen kon de middenklasse grotendeels voor zichzelf zorgen middels de markt, zodat de verzorgingsstaat een bijproduct werd, die alleen voor de armen bestemd was. In continentaal Europa sloten arbeidsintensieve, grootschalige boeren een alliantie met conservatieven, die de arbeidersbeweging buiten sloten. Een door de overheid beheerd stelsel van sociale voorzieningen bond hen aan de staat door hen tegen sociale risico's te beschermen.

Korpi en Palme (2003: 425) formuleerden het zo: "het is lonend om welvaartsstaten te zien als de uitkomst en het strijdtoneel van conflicten tussen klassegebonden, sociaal-economische belangengroepen. In deze geschillen over verdeling doet partijpolitiek er waarschijnlijk toe".

Er is een 'padafhankelijke' logica: de resulterende 'regimes' of opbouw van de sociale voorzieningen zijn opmerkelijk duurzaam, wat is toe te schrijven aan "institutionele nalatenschappen, erfelijke systeemkenmerken en de gevestigde belangen, die deze cultiveren" (Esping-Andersen, 1996: 6). Hoewel deze 'padafhankelijkheid' belangrijke hervormingen niet uitsluit, beperkt het zeker de mate waarin we drastische verschuivingen in het beleid bespeuren. Dat verklaart waarom hervormingen in de sociale zekerheid meestal van een 'fragmentarisch' karakter zijn; het begrenst de aard en richting van mogelijke hervormingen; en het helpt om de aanhoudende institutionele diversiteit in verzorgingsstaten te verklaren. De tijdsplanning en opeenvolging van gebeurtenissen is van cruciaal belang omdat 'terugkoppelingseffecten van het beleid' (Mettler en Sorelle, 2014) een bestaand traject kunnen versterken, wat leidt tot stabiliteit en opmerkelijke "aanhoudende diversiteit" (Bonoli en Palier, 2000); maar ze kunnen ook leiden tot spanningen en tegenstellingen, die discussie kunnen veroorzaken en voorstellen voor vernieuwingen aanwakkeren. Hoewel bij ontwikkelingen en aanpassingen in de sociale zekerheid geleidelijkheid de norm is, zijn er zo nu en dan significante

veranderingen van richting - een 'ommekeer' naar evenwichten op langere termijn (True et al., 2007). In beide gevallen - stabiliteit of verandering – 'doet de geschiedenis ertoe'.

Op gevaar af zaken simpeler voor te stellen dan ze zijn, vergelijkende analyses van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat wijzen op de samenhang en interactie tussen twee belangrijke factoren:

- de politieke en institutionele 'architectuur' van de verzorgingsstaat - inclusief de bijzondere ontwerpeigenschappen van het beleid, zoals het sociale- en arbeidsmarktbeleid in bredere zin; beleidsdoelen; en onderliggende politiek-filosofische principes;
- meer algemeen structurele (politiek economische) factoren, zoals de sectorale samenstelling; kenmerken van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld werkloosheid), de lonen, en aard en omvang van de precariteit; incidentie van armoede en ongelijkheid; en de fiscale dynamiek.

Het samenspel tussen factoren van politiek-economische aard (en de gevestigde belangen, die eruit voortvloeien) wordt enerzijds beslecht door het ontwerp en de implementatie van een herziening van de sociale zekerheid en anderzijds door politieke factoren zoals het electorale systeem en de partijpolitieke dynamiek. Anders gezegd, bepaalde vormen van de verzorgingsstaat ontstaan als een reactie op ongewone (landspecifieke) uitingen van gemeenschappelijke sociaal-economische druk; en op hun beurt geven de zo gevormde beleidsmaatregelen en instellingen gestalte aan de bredere structurele karakteristieken van de politieke economie.

"Hoewel deze 'padafhankelijkheid' een wezenlijke hervorming niet uitsluit, beperkt het zeker de mate waarin we drastische verschuivingen in het beleid waarnemen."

De aard en omvang van de waargenomen beleidsvernieuwing hangt dus af van de kenmerken van de verzorgingsstaat in kwestie - de mate waarin bestaande beleidsmaatregelen en instituties leiden tot padafhankelijke processen, die hun houdbaarheid versterken, en de mate waarin ze aanleiding geven tot spanningen en tegenstellingen, die leiden tot de roep om meer radicale hervormingen. In beide gevallen omvatten de oorzakelijke mechanismen - via welke de terugkoppelingseffecten van het beleid de aard en omvang van latere aanpassingen bepalen - de mobilisatie van verschillende groepen kiezers door strategische politieke activiteiten, hetzij ter ondersteuning van de bestaande toestand of van alternatieve beleidsoplossingen.

De relatieve kracht van kiezers voor en tegen het basisinkomen

Kortom als het basisinkomen zou worden geïntroduceerd in een bestaande verzorgingsstaat, zou het moeten passen bij bovengenoemde erfenissen,

karakteristieken en gevestigde belangen van die staat; het zou moeten worden aangepast aan de specifieke aard van de beleidsproblemen, die aangepakt moeten worden, en de parameters waardoor beleidsmakers beknot worden. Deze factoren mengen zich met de aard en relatieve betekenis van politieke achterbannen, die in een dubbelzinnige houding ten opzichte van het basisinkomen, het zou steunen, bestrijden of aannemen. Dit zou uiteraard van invloed zijn op de kans dat enige vorm van basisinkomen überhaupt wordt ingevoerd, met inbegrip van die vormen van het basisinkomen, die het meest wenselijk en haalbaar zijn. Het zou ook zijn weerslag hebben op de manier waarop het basisinkomen (het meest) praktisch kan worden geïmplementeerd.

Er zijn in feite twee manieren om naar factoren te kijken, die bepalen of een individu een gegeven politiek doel zal omarmen: in termen van (materieel) eigenbelang en in termen van normatieve oproepen tot rechtvaardigheid, ongeacht het eigenbelang. Om een electoraat te worden, moeten de leden van een groep een gedeeld belang hebben bij de hervorming, die voldoende is om politieke mobilisatie te rechtvaardigen. Wat zijn de vooruitzichten voor een robuuste kiezersgroep, die het basisinkomen op deze gronden kan steunen?

Er zijn verschillende groepen kiezers die in principe het ubi zouden moeten ondersteunen op basis van het feit dat ze zouden profiteren van de bijzondere eigenschappen van het instrument. Volgens Standing (2011) vormt het 'precariaat' - een term, die een breed scala aan omstandigheden omvat met als verbindende schakel een gevoel van onzekerheid over werk - een aparte arbeidersklasse. Als hij gelijk heeft, bestaat het precariaat inderdaad uit een groot electoraat, dat in het voordeel van het basisinkomen zou zijn. Maar is het precariaat een coherente klasse in de zin van gedeelde belangen, en bezit het de geschiktheid om politieke middelen strategisch te mobiliseren om het basisinkomen te realiseren? Dit is minder duidelijk.

Nagaan uit welke groepen het precariaat bestaat, kan leerzaam zijn. Misschien wel het meest voor de hand liggend, werknemers met onzekere arbeidspatronen - of ze nu gelukkig zijn in de 'gig-economie' of verlangen naar een stabiele vaste baan - zouden een basisinkomen het meest aantrekkelijk moeten vinden, omdat ze te maken hebben met sterk fluctuerende inkomens. Ze maken zich ook weinig illusies over adequate sociale bescherming – zowel omdat ze in systemen, die opgezet zijn voor de standaard tweedeling werkende/ werkloze niet kunnen voldoen aan de strenge criteria voor sociale bijstand als wel omdat ze mogelijk onvoldoende premie afdragen om in aanmerking te komen voor sociale zekerheidsuitkeringen. Volgens Rehm (2016) hangen de voorkeuren voor een bepaald type sociale zekerheid af van het individuele risico op noodzakelijke ondersteuning. In dit geval kan worden verwacht, dat degenen die te maken hebben met onzekerheid op de arbeidsmarkt, pogingen zullen ondersteunen om de sociale zekerheid beter af te stemmen op hun omstandigheden en risicoprofielen. Laagbetaalden en werkenden in deeltijd zouden er in principe ook baat bij moeten hebben; voor hen zou een ubi hun inkomen aanvullen met een minimum aan administratieve voorschriften. Helaas lijkt het deze

'outsiders' op de arbeidsmarkt "te ontbreken aan de financiële en personele middelen, die sociaal krachtige bewegingen tot stand brengen" (Van Parijs en Vanderborght, 2017: 185).

Volgens Van Parijs en Vanderborght (ibid.) zijn vrouwen een andere groep potentiële kiezers om steun uit te rekruteren; voor zover ze onevenredig te maken hebben met laagbetaalde en parttime banen en onbetaalde zorg, zou een ubi "de bevoordeling van mannen ten koste van vrouwen in de spreiding van lonen en sociale zekerheidsuitkeringen verminderen". Maar ook als ze niet alle vrouwen vertegenwoordigt (in de zin dat sommige vrouwen zich niet als zodanig identificeren of de seksegebonden taakverdeling *op zich* afwijzen), is zelfs de feministische beweging niet ondubbelzinnig vóór een basisinkomen. Feministische critici (bijvoorbeeld Gheaus, 2008) hebben er op gewezen, dat gezien de al zwakke betrokkenheid van vrouwen bij de arbeidsmarkt, het vrouwen en niet mannen zullen zijn, die zich van de arbeidsmarkt terugtrekken om meer huishoudelijk- en zorgwerk te doen. Zo kan een onvoorwaardelijk inkomen voor zowel mannen als vrouwen de bestaande genderrollen versterken, waardoor problemen met betrekking tot afhankelijkheid en ongelijkheid binnen huishoudens en achterstelling op de arbeidsmarkt verslechteren.

Een ander electoraat waarvan verwacht mag worden dat het een ubi ondersteunt zijn mensen, die verstrikt zijn geraakt in het huidige systeem, die aan den lijve de gevolgen ondervinden van zijn complexiteit en bemoeizucht. Maar hun steun zou uiteindelijk kunnen verdwijnen als ze materieel benadeeld zouden worden door de veranderingen (de analyses van de volledige schema's in hoofdstuk 3 tonen aan dat dit voor velen het geval zal zijn) of als de ingewikkeldheid van het systeem in werkelijkheid blijft gehandhaafd, met slechts minimale verhogingen van de betalingen (zoals in de gedeeltelijke schema's geanalyseerd in hoofdstuk 3).

In elk geval zijn al deze groepen geenszins homogeen en is het geen uitgemaakte zaak dat zij een ubi zullen ondersteunen alleen vanwege eigenbelang. Sommige groepen mogen het genot van een basisinkomen verdedigen, maar niet voldoende om politieke mobilisatie te garanderen. Zelfs de meest eenduidige kiezersgroep wat betreft steun aan het basisinkomen - werknemers met onzekere banen - omvat groepen, die onder druk komen te staan door tegenstrijdige en onverenigbare opinies ('cross-pressured') over de plannen, zoals 'hooggekwalificeerde buitenstaanders' (Häusermann et al., 2015), die op dit moment moeten vertrouwen op riskante banen, maar ook a) voldoende hoge inkomens verdienen om te worden afgeschrikt door de hogere belastingen, die het ubi zou betekenen en b) er op vertrouwen dat zij in de toekomst meer stabiel werk krijgen.

Bovendien ontbreekt het de kiezers, die het meest kwetsbaar zijn voor 'nieuwe sociale risico's' - en daarom in beginsel een fundamentele herziening van de sociale zekerheid in de richting van een ubi steunen - ook aan politieke macht (Bonoli, 2005). De positie van vakbonden - een electoraat dat heeft bijgedragen tot de vorming van de moderne verzorgingsstaat - is dubbelzinnig; het ubi dient niet

noodzakelijkerwijs de belangen van de arbeidsmarkt 'insiders' (degenen met stabiele banen en veilige sociale zekerheidsregelingen) met een lidmaatschap van de vakbond, als hervormingen hun geprivilegieerde toegang tot genereuze sociale bescherming zou uithollen (Vanderborght, 2006; Van Parijs en Vanderborght, 2017). Zoals hieronder vermeld kunnen machtige vakbonden, die betrokken zijn bij het beheer van sociale verzekeringsfondsen een vetorecht uitoefenen over hervormingen, die schadelijk zijn voor hun belangen en die van hun leden. Dit wijst erop dat ubi-hervormingen bijzonder moeilijk te realiseren kunnen zijn in sociale zekerheidsstelsels, die worden gekenmerkt door een tweedeling op het gebied van arbeidsmarktbescherming tussen insiders op de arbeidsmarkt en buitenstaanders; zie Rueda (2007) voor een analyse van de implicaties van insider-outsider beleid, en Palier (2012) over de dualisering van sociale zekerheidsvoorzieningen in de context van recente Europese hervormingen.

"Werknemers met onzekere werkpatronen - of ze nu blij zijn met de 'gig-economie' of verlangen naar een stabiele vaste baan - zouden een basisinkomen beslist aantrekkelijk moeten vinden."

Meer in het algemeen zullen belastingverhogingen, die nodig zijn om een ubi te financieren op een behoorlijk uitkeringsniveau, waarschijnlijk stuiten op brede weerstand onder de werkende bevolking. De overgrote meerderheid van hen zou geconfronteerd worden met hogere marginale tarieven, zelfs als hun totale netto belastingdruk zou dalen. Uiteindelijk zou het aandeel van huishoudens dat een basisinkomen zou ondersteunen op grond van eigenbelang afhangen van de ontwerpkenmerken van de specifieke regeling - met name de uitkeringsniveaus en bijbehorende belastinghervormingen. Het basisinkomen kan in principe zeer progressief ontworpen worden en dus ten goede komen aan het merendeel van de inkomensverdeling ten koste van de rijksten in de samenleving - en deze groep met een hoge mate van politieke mobilisatie kan flink tegengas organiseren. Dit kan ook verzet oproepen op grond van billijkheid en gebaseerd op de overtuiging dat het belangrijk is om sterke materiële prikkels voor hard werken te handhaven. Dit sluit aan op een tweede reeks argumenten over de politieke haalbaarheid van het ubi en hangt samen met normatieve bezwaren.

Partijpolitiek, coalitievorming en variaties op het basisinkomen

Omwille van de eenvoud hebben we het kader van Gingrich en Ansell (2015) aangepast. In hun raamwerk weerspiegelt de dynamiek van de hervorming van de welvaartsstaat de uitkomsten van electorale concurrentie tussen partijen die ergens op het rechts-links spectrum een standpunt innemen; zoals ze zelf zeggen: "alle partijen willen een beleid voeren, dat de belangen van nieuwe kiezers op één lijn brengt met die van de partij en dat tegelijkertijd voordelen oplevert voor de basis". Het ubi lijkt volgens deze criteria geen gedroomde kandidaat te zijn.

Van Parijs en Vanderborght (2017: 170-1) constateren dat, "politieke haalbaarheid nauw verbonden is met ethische rechtvaardigheid". Politiek wordt niet alleen gestuurd door materiële belangen, maar ook door ideeën. En in dit opzicht zijn er een aantal serieuze normatieve bezwaren, die overwonnen moeten worden als het ubi de oogst van de groeiende steun wil binnenhalen, die nodig is om het idee voorbij de debatsfeer te brengen naar de wetgevingsagenda van een zittende regering. Torry (2016b) probeert aan te tonen dat een ubi politiek haalbaar is door te laten zien dat het functies bevat, die aantrekkelijk lijken voor aanhangers van een aantal tegengestelde ideologische en politiek-filosofische gezichtspunten. De claim van Torry is vergelijkbaar met de uitspraak dat het basisinkomen 'niet recht of links, maar vooruit' is. Maar dit argument lijkt een even belangrijke bewering te bagatelliseren: dat er elementen aan het basisinkomen zijn, die **niet aantrekkelijk** zijn voor de belangrijkste politieke filosofieën.

Dus hoewel het basisinkomen aanhangers dwars door het hele politieke landschap heeft, kent het ook tegenstanders - en de grote verzameling voorstellen voor een basisinkomen biedt een breed open doel om kritiek op te projecteren. Het feit dat het basisinkomen veel uiteenlopende regelingen vertegenwoordigt - naast opvallende, libertaire voorstellen zoals dat van Murray (2006) ook genereuze, progressieve programma's - stelt critici in staat om het minst wenselijke type basisinkomen af te kraken (vanuit hun eigen perspectief). Zo maakt de associatie van het basisinkomen met 'ongewenste' politieke opvattingen het mogelijk voor linkse partijen, die tegen het basisinkomen zijn, om met hun achterban (werkenden, vakbonden, buitenstaanders op de arbeidsmarkt en uitkeringsgerechtigden) te communiceren over het ubi als een project om de verzorgingsstaat te ontmantelen. Tegelijkertijd kunnen rechtse partijen hun kiezers (werkgevers en personen in relatief goede doen) bescapelen door te beweren dat het ubi de rol van de overheid op het terrein van de sociale zekerheid zal uitbreiden en prikkels om 'de eigen broek op te houden' zal smoren.

Voor partijen van links en rechts zouden specifieke vormen van het basisinkomen nieuwe kiezers op kunnen leveren, maar dat zou ten koste gaan van tenminste een deel van de bestaande steun. Dit lijkt de reden te zijn voor het feit, dat dit enthousiasme voor het basisinkomen voornamelijk afkomstig is van minder belangrijke partijen, die geen duidelijk uitzicht op regeringsdeelname hebben. De steun wordt vaak geschraapt als vooruitzichten realistischer worden: het probleem van 'goedkope politieke steun' (De Wispelaere, 2016c).

De kracht van normatieve oppositie en het gebrek aan enig coherent, krachtig en toegewijd draagvlak van volgers - aan de rechter- of aan de linkerkant - geeft aan dat het basisinkomen de constructie van een relatief brede coalitie nodig heeft wil het idee aanslaan in het politieke domein. Maar ook hier loopt het basisinkomen tegen problemen aan. Voorstanders van het ubi - dwars door het politieke landschap - hebben verschillende ideeën over essentiële ontwerpparameters en de belangrijkste doelstellingen, gebaseerd op de materiële belangen en ideologische posities van hun doelgroepen. In termen van ideologie kan bijval van de 'andere'

politieke kant afbreuk doen aan het concept basisinkomen door associatie: progressieven kunnen niet achter een beleid staan, dat wordt gesteund door rechts en omgekeerd. Zoals De Wispelaere en Noguera (2012: 23) zeggen: "sommige gevallen van politieke steun voor het basisinkomen kunnen zelfs contraproductief zijn, als de instemming van één bepaalde fractie of groep anderen ervan weerhoudt hetzelfde beleid te omarmen".

"Hoewel het basisinkomen aanhangers heeft in alle politieke partijen, heeft het ook tegenstanders - de grote hoeveelheid voorstellen voor een basisinkomen biedt een wijd open doel waarop je kritiek kan richten."

Op een fundamenteeler niveau is het tevredenstellen van de 'progressieve' belangen van traditionele aanhangers van links (vakbonden en werkenden) en tegelijkertijd voldoen aan de 'marktvriendelijke' voorliefdes van de basis van rechts (werkgevers en rijkere kiezers) wellicht onmogelijk te verenigen in één regeling. Dus wat De Wispelaere (2016c) het 'probleem van de aanhoudende politieke verdeeldheid' onder de sympathisanten noemt, kan de politieke opgave om een samenhangende alliantie rond het ubi tot stand te brengen op scherp zetten. Deze verdeeldheid kan zich voordoen rond een aantal thema's, waaronder ontwerpkenmerken (ruimhartigheid van de betalingen, wisselwerking met de rest van het uitkeringsstelsel, de fiscale gevolgen van hervormingen en administratieve factoren²⁵ en de belangrijkste doelen van het beleid (bijvoorbeeld verlaging van de administratieve kosten, het minimaliseren van bureaucratische inbreuk op de privacy, verbetering van prikkels om aan het werk te gaan, verhoging van het bereik van risicogroepen, herverdeling, verbetering van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, versterking van de onderhandelingspositie van werknemers) – waarover politieke spelers uiteenlopende opvattingen hebben.

De vooruitzichten voor een basisinkomen in het Verenigd Koninkrijk: ontwerpkenmerken en implementatietrajecten

Zoals we hebben beargumenteerd moet de haalbaarheid van (specifieke varianten van) een basisinkomen worden gezien als een functie van het relatieve belang van

²⁵ De Wispelaere en Stirton (2013) merken bijvoorbeeld op dat in praktische administratieve aangelegenheden ubi-regelingen kunnen verschillen, bijvoorbeeld inzake kostenbesparingen (door af te zien van de toets op rechtmatigheid), de effectiviteit van de processen waarmee de identificatie van de beoogde uitkeringsgerechtigde wordt vastgesteld, niet in aanmerking komende vorderingen worden afgewezen en de processen, die zorgen voor de uitbetaling van de uitkeringen. Globaal genomen zullen er compromissen worden gesloten tussen het minimaliseren van het gebruik van bureaucratische middelen en door voorrang te geven aan de kwetsbaarsten in de samenleving (door te garanderen dat uitkeringen wezenlijk en niet alleen in naam universeel zijn en het minimaliseren van bureaucratische inmenging). "Het beheer over het ubi is dus niet alleen een zaak van het afhandelen van de resterende technische vragen op een politiek neutrale manier. De keuze voor een specifiek programma-ontwerp heeft immers een verschillende uitwerking op winnaars en verliezers" (*ibid.*: 925). Hoe deze problemen worden aangepakt, zal bepalend zijn voor het niveau van politieke steun voor specifieke regelingen.

politieke oppositie tegen en steun voor hervormingen (ten opzichte van het bestaande systeem) en in hoeverre (verschillende vormen van) het basisinkomen aansluiten bij bestaand beleid, institutionele 'architecturen' en gangbare vernieuwingstrajecten. Hoe kunnen deze factoren in het geval van het VK op één lijn komen?

Het VK heeft een liberale verzorgingsstaat. Sociale zekerheidsuitkeringen zijn laag en er geldt een vast tarief, de dekking is zeer selectief en op basis van toetsingscriteria ten aanzien van middelen (dat wil zeggen, uitkeringen zijn alleen bestemd voor de armen), en het recht is gebonden aan strenge en repressieve voorwaarden met betrekking tot de arbeidsmarkt. In vergelijking met zijn Europese buurlanden op het vasteland, is de politieke economie van de Britse arbeidsmarkt gebaseerd op flexibele arbeidskrachten en de sterkte van de dienstensector. Deze elementen in combinatie met beleidsmaatregelen en de arbeidsmarktinstuties hebben geleid tot lage niveaus van werkloosheid, maar hoge niveaus van loonongelijkheid en armoede onder werkenden. Het arbeidsmarktprofiel van het VK suggereert dus dat het onwaarschijnlijk is dat werklozen een kiezersgroep van betekenis zal zijn, ten minste in vergelijking met onze Europese burens - maar dat er een groot aantal werkende armen zijn, die een electoraat voor het basisinkomen kunnen vormen.

Een laatste hoopgevende institutionele factor voor Britse voorstanders van het basisinkomen is de sterk geïntegreerde arbeidsmarktstructuur (Gingrich en Ansell, 2015). Dit staat in schril contrast met dualistische structuren in 'conservatieve' Europese welvaartsstaten, waarin grote sociale verzekeringsfondsen met succes herzieningen van de sociale zekerheid kunnen vetoën, en waarin de belangen van insiders op de arbeidsmarkt afwijken van die van 'outsiders' op de arbeidsmarkt, wat de mogelijkheid voor hechte progressieve coalities vermindert. De keerzijde hiervan is dat het VK aantoonbaar een duidelijke groep kiezers bestaande uit buitenstaanders op de arbeidsmarkt mist, die wat betreft sociale rechten en bescherming benadeeld worden (en die om die reden een basisinkomen zouden kunnen steunen).

Volgens Larsen (2008) werken de institutionele kenmerken van socialezekerheidsstelsels door in de houding van de burgers ten opzichte van de sociale zekerheid. Vanwege de beperkte dekking van de uitkeringen en de relatief lage werkloosheid, is de kans groter dat de niet-arme meerderheid de armen ziet als onfatsoenlijk en persoonlijk verantwoordelijk voor hun situatie (ibid.). De publieke steun voor de sociale zekerheid is de laatste decennia aanzienlijk afgenomen, vooral voor valide aanvragers die als 'onverdiend' worden weggezet (Taylor-Gooby en Taylor, 2015), wat aangeeft dat de steun voor onvoorwaardelijkheid momenteel beperkt is. Deze aspecten van het Britse systeem lijken in het nadeel te werken van de solidariteit tussen werkenden en mensen met een werkloosheidsuitkering.

Een aantal fascinerende ontwikkelingen heeft betrekking op homogenisering van

uitkeringen en harmonisatie van administratieve procedures en voorwaarden. Deze processen zijn al aan de gang als gevolg van de implementatie van Universal Credit²⁶ (Jordan, 2011; 2012). Wellicht is het zo dat hoe makkelijker een voorgestelde hervorming kan 'meeliften' op het administratieve apparaat van het bestaande systeem, des te goedkoper en minder ontwrichtend een vernieuwing waarschijnlijk zal zijn. Meer in het algemeen geldt, dat hoe groter de mate van gelijkheid tussen het bestaande uitkeringsstelsel en een bepaalde hervorming, des te meer werkbaar die hervorming lijkt te zijn. In dit opzicht is een andere institutionele factor, die in het voordeel van het basisinkomen lijkt te werken, de relatief genereuze individuele drempel voor de inkomstenbelasting van het VK. Painter (2016) stelt voor om dit om te zetten in een universele uitkering, die op een eenvoudige manier een aantal van de huidige onregelmatigheden bij de verdeling van de persoonsgebonden aftrek zou corrigeren, waarbij degenen die het minst verdienen de minste steun ontvangen. De mogelijkheid om dit te doen betekent dat degenen, die ubi-regelingen ontwerpen, een groot deel van de vereiste gelden kunnen reserveren zonder ogenschijnlijke verhogingen van de tarieven voor de inkomstenbelasting, die anders politiek onaanvaardbaar zouden zijn. Het is ook belangrijk om te weten dat, omdat de Britse socialezekerheidsuitkeringen worden gefinancierd via de algemene belastingen in plaats van geormerkte sociale verzekeringsstelsels de overheid meer flexibiliteit heeft om hervormingen door te voeren dan veel landen in continentaal Europa. Dit wil echter niet zeggen dat een dergelijke stap (het herbestemmen van de persoonlijke belastingaftrek voor uitkeringen) politiek niet gecompliceerd zou zijn. Zelfs als werkenden gecompenseerd zouden worden, zodat zij er niet bij inschieten, zouden ze misschien om ideologische redenen tegen belastingverhogingen zijn; het is politiek saillant dat recente hervormingen van de belastingen en het sociale stelsel van de conservatieve coalitie zijn gericht op het verminderen van de belastingdruk op huishoudens met een laag inkomen, in plaats van het verhogen van de niveaus van de uitkeringen (Chrisp, 2017).

Niettegenstaande de institutionele overeenkomsten tussen Universal Credit en het

²⁶ Universal Credit is een inkomensafhankelijke maandelijkse betaling, die voorziet in de kosten voor levensonderhoud. Het is bedoeld voor mensen zonder werk of werkenden met een laag inkomen. Universal Credit, dat momenteel over het VK wordt uitgerold, vervangt zes bestaande uitkeringen: Child Tax Credit (heffingskorting voor kinderen), Housing Benefit (huursubsidie), Income Support (bijstandsuitkering), de inkomensafhankelijke Jobseekers Allowance (voor werkzoekenden); de inkomensafhankelijke Employment and Support Allowance (ondersteuning voor werkenden en zieken/gehandicapten), en de toeslag voor werkenden (Working Tax Credits). De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het inkomen en vermogen van de aanvrager en diens partner, leeftijd en het aantal kinderen binnen het gezin.

Er is veel kritiek op het nieuwe stelsel van sociale zekerheid. Zo berichtte The Guardian in augustus dat één op de drie mensen, die recht hebben op de uitkering, te maken krijgt met kortingen en geconfronteerd wordt met betalingsachterstanden voor de huur- en energierekening. Onlangs waarschuwde ook het grootste netwerk van voedselbanken in het VK voor een stormloop op de voedselbanken door invoeringsproblemen. En Gordon Brown, de vroegere leider van de Labour Party, liet kortgeleden weten dat Universal Credit miljoenen meer in armoede kan storten. Zie ook het blog The poor side of life.

ubi, neigen overkoepelende trends aangaande aanpassingen in het sociale stelsel in het recente verleden van de UK in de richting van immer strengere voorwaardelijkheid. Hoewel het op het eerste gezicht moeilijk is om te zien hoe dit rechtgezet kan worden door een optimistische kijk op de vooruitzichten voor het basisinkomen, stellen we vast dat de reactie op de gevolgen van het beleid zich kunnen keren tegen de ingewikkelde en opdringerige voorwaarden als meer mensen – inclusief de nieuwe doelgroepen van werkenden aan wie onder Universal Credit voorwaarden gesteld worden - hierdoor worden getroffen. Griffiths (2017b) bijvoorbeeld schrijft: "drie miljoen huishoudens van werkenden met een laag inkomen - de zeer hard werkenden en 'gezinnen, die het hoofd net boven water kunnen houden', die de regering van Theresa May wordt verondersteld te helpen, en die voorheen buiten het systeem van gedragsvoorwaarden bleven – zullen in zijn onbuigzame omstrengeling getrokken worden". De resulterende weerslag zou uiteindelijk de weg kunnen banen voor minder voorwaardelijke - en mogelijk zelfs onvoorwaardelijke - systemen van overheidssteun.

"Overkoepelende trends betreffende de hervorming van de Britse sociale zekerheid wezen in het recente verleden alle in de richting van steeds strengere voorwaarden."

Deze factoren duiden er op dat, voor zover een vorm van basisinkomen politiek haalbaar is in het Verenigd Koninkrijk, de regelingen die overblijven en politiek waarschijnlijk aantrekkelijker zijn, gericht zijn op het verminderen van armoede- en werkloosheidsvallen en het ondersteunen van werkende armen - in tegenstelling tot meer ruimhartiger herverdelingsregelingen. Coalities ter rechterzijde zullen bijna zeker verzet bieden tegen een royaal ubi, dat de onderhandelingspositie van werknemers zou versterken en grote belastingverhogingen zou vereisen. Denkelijk zullen ze wel bereid zijn om een vorm te accepteren met een loon onderdrukkend effect, die vergezeld gaat met maatregelen bedoeld om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten.

Maximale en minimale implementatietrajecten

Voorstanders erkennen vaak dat een universeel basisinkomen uitbetaald op een toereikend niveau - hun voorkeursoptie - niet onmiddellijk politiek haalbaar is. Torry (2013) onderkent bijvoorbeeld twee alternatieve strategieën voor het invoeren van een ubi, gebaseerd op zijn inschatting van beleidshervormingsprocessen in de Britse context. Deze strategieën voorzien in de terbeschikkingstelling van een basisinkomen aan één demografische (leeftijds)groep per keer, en om een kleine onvoorwaardelijke betaling aan iedereen te geven.

Een klein basisinkomen voor iedereen?

Op het eerste gezicht lijkt de reden voor één van deze strategieën overtuigend. Maar bij nader inzien is de optie om iedereen een heel klein basisinkomen te betalen minder aantrekkelijk. Een volledig basisinkomen - met alle voordelen, die

daarmee gepaard kunnen gaan - is politiek moeilijk te verkopen en lijkt in de huidige situatie niet erg waarschijnlijk. Verder gaan met een tussentijds alternatief is misschien niet zo wenselijk, maar zal enkele voordelen van het ubi opleveren. Het zal politiek beter te verteren zijn - fiscaal gesproken zal het veel minder kostbaar zijn - en het zal gemakkelijker in te passen zijn in bestaande instituties en administratieve procedures, omdat het geen grote omwentelingen zal vergen.

Een dergelijke strategie is echter niet zonder gevaar. Het is niet duidelijk of gedeeltelijke regelingen het volledige palet aan voordelen zal opleveren waarmee het basisinkomen schermt. Er kunnen administratieve besparingen zijn als gevolg van het elimineren van de toets op inkomsten en vermogen of andere voordelen, die door een basisinkomen effectief worden ondervangen. We zijn het dus eens met de conclusie van De Wispelaere en Stirton (2016: 302) dat "een basisinkomen rond de armoedegrens belangrijke administratieve besparingen kan opleveren, die niet aanwezig zijn wanneer het niveau van het basisinkomen aanzienlijk lager is: in dat geval zullen andere programma's met een middelentoets inspelen op de vrijgekomen ruimte en blijft alle bijkomende administratie stevig op zijn plaats". Gedeeltelijke schema's - zoals die waarin inkomensafhankelijke uitkeringen en de bijbehorende administratieve systemen gehandhaafd blijven - kunnen inderdaad het slechtste van beide werelden vertegenwoordigen: het ubi kan waarschijnlijk geen gebruik maken van bestaande systemen en instituties, waardoor er nieuwe gecreëerd moeten worden naast de al bestaande. In een dergelijke situatie zou het ubi eerder staan voor meer dan voor minder administratieve complexiteit en kosten.

Aan de andere kant slagen gedeeltelijke regelingen er beter in om een duidelijk evenwicht te scheppen tussen twee doelstellingen: het beheersen van de fiscale uitgaven en het zo klein mogelijk houden van ongunstige verdelingseffecten (zoals besproken in hoofdstuk 3). Per saldo lijkt de inperking van de budgettaire kosten - samen met de minimalisering van grote verliezen voor huishoudens - veel meer van invloed te zijn op de politieke haalbaarheid van voorstellen, omdat deze een veel groter deel uitmaken van de totale kosten van het beleid. Als een basisinkomen zou worden ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk met een universele dekking en een voldoende hoog betalingsniveau, dan zou dit vrijwel zeker van het type zijn dat in hoofdstuk 3 wordt geanalyseerd als een gedeeltelijke regeling. Maar vermeld moet ook worden, dat een dergelijke vorm van het ubi een beperkte aantrekkingskracht zal hebben op voorstanders. Voor hen is de inperking van de ingewikkelde bureaucratie en de reductie van de hoge intrekkingkosten de prioriteit, waardoor de vooruitzichten op een brede coalitie voor het basisinkomen verkleind is. In nog sterkere mate zal een ubi met een veel lager betalingsniveau worden gebrandmerkt als een verspilling van tijd en politiek kapitaal, gezien het feit dat zelfs zeer kleine betalingen nog steeds betekenen dat miljarden ponden aan schaarse fiscale middelen worden uitgegeven aan zowel arm als rijk. Dit lijkt niet aannemelijk in een politiek klimaat waarin de kinderbijslag onlangs voor het eerst onderworpen werd aan de middelentoets.

Een basisinkomen voor specifieke leeftijdsgroepen?

Torry (2016b) heeft de gevolgen van twee mogelijke regelingen voor respectievelijk kinderen en jongvolwassenen in een model samengevat. Zoals Torry opmerkt, zou de eerste optie redelijk aanvaardbaar zijn voor het electoraat in zoverre "kinderen algemeen beschouwd worden als een demografische groep, die het waard is" (p. 80). Tot nog toe kwam het bestaande kinderbijslagsysteem inderdaad overeen met het universaliteitsbeginsel. Ook bestaat er al een geschikte administratieve structuur. Omdat de afdrachten voor de bestaande ontvangers van kinderbijslag simpelweg hoger (£ 40) zouden worden en tevens echte universele betalingen, zouden de fiscale kosten bovendien tamelijk gering zijn (in vergelijking met regelingen met een uitgebreide dekking van de bevolking). Zelfs een dergelijk bescheiden doel zou echter nog steeds een toename van 2% van de NIC's (national insurance contributions; bijdragen aan de nationale verzekeringen) boven de hoogste inkomensdrempel vereisen, en een stijging van de belastingtarieven met 2,5% in alle belastingschalen. Volgens Torry (ibid.: 79) zou een dergelijke regeling de kinderarmoede met ongeveer 10% verlagen. Het ubi voor jongvolwassenen (in de leeftijd van 16-24 jaar) zou bijna volledig worden betaald door de drempel voor de persoonlijke inkomstenbelasting voor die leeftijdsgroep te verwijderen, in combinatie met een toename van 4% van de NIC's boven de hoogste inkomensgrens. Torry betoogt dat het haalbaar zou zijn om de dekking geleidelijk uit te breiden door de ontvangers het basisinkomen na de leeftijd van 19 jaar te blijven betalen, terwijl degenen, die nog niet onder de dekking vielen - om billijkheidsredenen - hun persoonlijke toeslag zouden behouden. Hoewel we akkoord gaan met het principe van Torry's redenering, is het onduidelijk hoe haalbaar of wenselijk het is om de administratieve lasten van een dubbel belastingstelsel aan te houden.

In Martinelli (2017a) hebben we ook een aantal opties onderzocht voor de invoering van een basisinkomen voor specifieke leeftijdsgroepen. Deze omvatten een inkomen voor jongvolwassenen van 18-25 jaar, een inkomen voor de derde leeftijd, dat wil zeggen voor personen tussen de 50 en de pensioengerechtigde leeftijd, en een staatspensioen. Van elk inkomen van de jongvolwassene en van de derde leeftijd schaffen we de belangrijkste toeslagen voor de actieve leeftijd af: ESA (Employment and Support Allowance; uitkering voor mensen zonder betaald werk en laagbetaalden), IS (Income Support; sociale bijstand) en JSA (Jobseekers Allowance; werkloosheidsuitkering). We introduceren een ubi met dezelfde waarde als de bedragen van de basisvergoeding. De netto-kosten van deze regelingen zijn respectievelijk £ 23 miljard en £ 37 miljard. Beide regelingen betekenen een vermindering van de armoede onder huishoudens met ongeveer 8%, waarbij het inkomensniveau van de jongvolwassene aanzienlijk meer effectief is in het verlichten van armoede onder kinderen en tegen lagere kosten - terwijl het over het algemeen 'meer waarde' biedt.

De meest haalbare route voor de introductie van een basisinkomen voor een specifieke groep is waarschijnlijk via een universeel burgerpensioen. Het huidige

systeem is sinds enige tijd opgeschoven naar meer universaliteit door stapsgewijze veranderingen in het beginsel van de verplichte bijdrage, waaronder een vermindering van het aantal jaren, dat vereist is om in aanmerking te komen voor een volledig staatspensioen (Basic State Pension / BSP) en de introductie van de toeslag voor mantelzorgers (Home Responsibilities Protection, inmiddels vervangen door National Insurance credits; op te bouwen tegoed voor ouders en verzorgers). De recente stappen naar een guller enkelvoudig staatspensioen (BSP) zijn bedoeld om de rol van de 'middelentoets' in het pensioenstelsel te verlagen door het niveau van het volledige BSP te verhogen tot de minimum inkomensgrens, geïmpliceerd door het inkomensafhankelijke Pension Credit (extra toeslag voor pensioengerechtigden). Met andere woorden het Britse staatspensioenstelsel is **in de praktijk** al vrij dicht bij een algemene forfaitaire, dat wil zeggen, vooraf vastgestelde vergoeding, hoewel het technisch gezien een op premiebijdragen berustende uitkering blijft met ingewikkelde regels om te bepalen wie recht op hoeveel geld heeft. Het vervangen van het BSP en het Pension Credit (toeslag voor pensioengerechtigden) door een burgerpensioen met dezelfde waarde zou ongeveer £ 24 miljard kosten. Het zou vrij minimale effecten hebben op de hoogte van de armoedegrade, volgens onze microsimulatie resultaten (Martinelli, 2017a). Ondanks de teleurstellende verdelingseffecten, moet worden opgemerkt dat de hervorming waarschijnlijk aanzienlijke administratieve besparingen zou opleveren, omdat complexe toetsen op inkomen en vermogen en premiebijdragen niet langer nodig zouden zijn. Een andere belangrijke factor is dat het pensioengeld, dat gepensioneerden ontvangen, over het algemeen meer beschouwd wordt als 'verdiend' dan een uitkering, die mensen in de werkende leeftijd krijgen. Daarnaast bestaat de groep gepensioneerden uit een onevenredig invloedrijk electoraat (Berry, 2014).

Naar acceptatie van de principes van het basisinkomen

In dezelfde geest als Torry's (2013) minimale strategie - hoewel hij afwijkt van het strikte concept van het basisinkomen - vindt Van Parijs (2004) dat voorstanders van het ubi - vanwege praktische en strategische kwesties - 'één oog in de verte en één op de vloer' moeten houden. Voor hem zijn verwante regelingen zoals EITC's (Earned Income Tax Credit; inkomensafhankelijke heffingskortingen) realistische uitgangspunten waar langlopende doelen op kunnen voortbouwen. In het Verenigd Koninkrijk, waar uitkeringen voor werkenden reeds aanwezig zijn, kan een geloofwaardige richting voor hervormingen liggen in het terugdraaien van de besparingen op de hoogte van de uitkeringen voor werkenden, die werkende gezinnen verarmen en tegelijkertijd hun financiële prikkels om te werken verslechteren (Resolution Foundation, 2016).

Hieraan kunnen we het streven koppelen om strafmaatregelen met betrekking tot gedragsvoorwaarden te verminderen, of hun toepassingsgebied uit te breiden naar vormen van waardevolle, niet-arbeidsmarkt gebonden activiteiten, misschien in de richting van de formele introductie van een participatie-inkomen. Een mogelijkheid voor geleidelijke vernieuwingen valt binnen de bevoegdheden van de gedelegeerde

parlementen en regionale autoriteiten. Zoals we eerder schreven, is er enige bereidheid om het basisinkomen te testen in de Schotse steden Glasgow en Fyfe. Hoewel Westminster momenteel de uitkeringsniveaus en regels voor rechthebbenden vaststelt, kan er in de toekomst mogelijk ruimte zijn voor experimenten op regionaal en lokaal niveau, bijvoorbeeld met betrekking tot voorwaardelijkheid en sanctieregelingen, die aan uitkeringsontvangers worden opgelegd. Uiteindelijk kunnen stappen, die niet voldoen aan het basisinkomen *als zodanig*, geen vooruitgang van betekenis boeken in de richting van veel van de ubi-doelen. Ze kunnen zelfs contraproductief zijn voor het bereiken van een aantal van deze doelen (bijvoorbeeld doordat een extra bureaucratische laag noodzakelijk is en zodoende de administratieve kosten omhoog gaan). Het is ook denkbaar dat een aantal van deze stappen de stimulans voor meer ingrijpende hervormingen feitelijk zou uithollen; het lijkt bijvoorbeeld zonneklaar dat de hardere en slechter werkende elementen van voorwaardelijkheid een belangrijke rol spelen bij het genereren van steun voor het basisinkomen. Naar men zegt is het gevaar dat door te streven naar geleidelijke verbeteringen 'het goede' (beteugeling van de excessen van voorwaardelijkheid) de vijand kan zijn van 'het beste' (een onvoorwaardelijk basisinkomen).

We verwerpen deze opvatting. Sympathisanten van het basisinkomen moeten gemotiveerd worden door een verlangen om levens te verbeteren, niet door slaafse toewijding aan een abstract idee. Als het zo is dat elementen van het basisinkomen gemakkelijker ten dele gerealiseerd kunnen worden dan als volledig pakket, dan moeten we deze politieke werkelijkheid accepteren. Zoals Van Parijs (ibid.: 24) treffend opmerkt "de strijd om het basisinkomen is geen alles-of-niets-aangelegenheid. Dit is geen spel voor puristen en fetisjisten, maar voor knutselaars en opportunisten".

Bijlage 1: Hoe wordt tegen het ubi aangekeken in drie invloedrijke politiek filosofische stromingen?

Het libertarianisme

Zoals Van Parijs (1992) noteert in de inleiding van zijn baanbrekende werk *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* [Argumenten voor een Basisinkomen: Ethische grondslagen voor een radicale hervorming], kan een ubi heel goed verdedigd worden op basis van alternatieve theorieën over rechtvaardigheid. In libertaire verantwoordingen worden herverdelende maatregelen, gefinancierd door middel van belastingheffing doorgaans afgekeurd, op grond van het feit dat personen de vrijheid moeten hebben om hun (rechtmatig verkregen) privé-bezit naar eigen goeddunken te bezitten en erover te beschikken; de meer praktische consequentie van deze ethische claim is dat vrije markten zelfvoorziening stimuleren en daardoor leiden tot hogere productiviteit en betere efficiëntie. Toch is het ubi verenigbaar met de libertaire gedachte op basis van het feit dat elk individu binnen een politieke gemeenschap een gelijk recht heeft op de natuurlijke hulpbronnen, die eigendom zijn van de gemeenschap. Bovendien heeft hij of zij recht op een vergoeding voor het particulier eigendom van dergelijke hulpbronnen, omdat in die zin privatisering het gevolg is van historisch onrecht (*ibid*; Carter, 2012). Een uitbreiding van dit argument houdt in dat **alle** opbrengst het product is van "een complexe interactie tussen natuurlijke hulpbronnen, geërfde technologie, het wettelijk kader en het gewoonterecht en de specifieke inbreng van kapitaal en arbeid" (Van Parijs, 1996: 17), waarvan sommige (met uitzondering van arbeid en rechtmatig verkregen kapitaal) met recht beschouwd moet worden als sociale activa. Deze factoren zijn - voor zover dit juist is - onderworpen aan dezelfde redenering betreffende het recht van individuen op compensatie voor hun persoonlijke toeëigening. Dit is echter waarschijnlijk nog steeds een tamelijk klein deel van de productie, aangezien arbeid en kapitaal het grootste deel van de toegevoegde waarde vormen en deze vrijwel onmogelijk te bepalen is.

Egalitarisme

De libertaire rechtvaardiging voor een ubi is dus sterk - vooral in combinatie met de argumentering dat het rechtstreeks gefinancierd zou moeten worden uit de baten van hulpbronnen - maar zoals Van Parijs (1991: 15-16) erkent, dat heeft hoogstens betrekking op "weliswaar een robuust recht, [doch] een zielig kleine toelage". Om een ruimer ubi te billijken, moeten we ook pleidooien in overweging nemen, die een breder begrip dan de libertaire interpretatie van vrijheid aanreiken ... 'echte vrijheid'.

Het egalitaire gedachtegoed gaat van het idee uit, dat iets van normatieve waarde - bijvoorbeeld hulpmiddelen, welvaart, kansen of 'echte vrijheid' - voor de hele bevolking gelijk moet zijn (Dworkin, 1981a; 1981b). De moeilijkheid voor voorstanders van een ubi uit de egalitaire hoek is dat, hoewel een uniforme betaling aan iedereen voldoet aan de criteria van gelijkheid in een enge 'procedurele' betekenis - door elk individu een identiek recht op de betaling toe te kennen - het tekort lijkt te schieten in het verdedigen van meer complexe vormen van gelijkheid, wat inhoudt dat verschil met verschil behandeld moet worden. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn, dat het recht op toelagen van de overheid (en hun hoogte) gevarieerd moet zijn afhankelijk van verschillende bruto-inkomensniveaus van individuen en hun specifieke behoeften. In het geval van de eerste (verschillende bruto-inkomensniveaus) lijkt het ubi ongelijkheid in de hand te werken, aangezien uniforme betalingen netto inkomens minder effectief dan gerichte betalingen gelijk zullen maken. Dit geldt ook voor toegang tot hulpmiddelen. Wat het laatste betreft (specifieke behoeften), zelfs als het ubi een effectief middel **zou zijn** voor de herverdeling van inkomen en daarmee een grotere gelijkheid van hulpbronnen zou bevorderen - zoals beweerd wordt, bijvoorbeeld vanwege verbeterde 'doel-efficiëntie' en het wegnemen van armoede- en werkloosheidsvallen, die onevenredig veel invloed hebben op de armen, zoals hieronder wordt besproken - volgt hieruit niet dat een ubi een effectief middel zou zijn om **welvaart** of **kansen** te nivelleren, aangezien mensen met meer uitgebreide behoeften (bijvoorbeeld door een handicap) in het nadeel zouden zijn. Daarnaast is het egalitarisme over het algemeen gericht op het compenseren van de mogelijkheden van individuen om een bepaald niveau van inkomen of welzijn te realiseren bij "onverdiende pech": begiftigd zijn met weinig aangeboren talenten, slechte ouders en onaangename persoonlijkheden, die lijden door ongelukken en ziekte, enzovoort" (Anderson, 1999). Het erkent dat arbeidsinspanning moet worden erkend en beloond. Vandaar dat er overeenstemming is over de opvatting van gelijkheid, die zegt dat middelen en welzijn moeten verschillen in verhouding tot 'verdiensten'; dit idee lijkt in strijd te zijn met het onvoorwaardelijke (en niet-wederkerige) karakter van een ubi.

Ondanks deze bezwaren is er toch ook een aansprekende egalitaire reden voor het ubi, zoals Guy Standing (2002) verzekert in *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality* [Meer dan het nieuwe paternalisme: basiszekerheid en gelijkheid]. Een goed uitgangspunt bij de vaststelling van deze bewering is Rawls' (1971) invloedrijke *A Theory of Justice* [Een theorie over rechtvaardigheid]. Rawls heeft overtuigend betoogd dat afwijkingen van gelijkheid billijk zijn als ze dienen om de positie van de kwetsbaarsten te verbeteren. Standing neemt een aangepaste versie van dit criterium over, waarmee hij aantoonde dat een ubi de zekerheid verbetert van de armsten en

'minst vrijen' in de samenleving zonder paternalistische controle op te leggen of bureaucratische beoordelingsmacht toe te passen. Hier moet aan toegevoegd worden, dat de egalitaire verdediging van een ubi alleen lijkt te gelden als deze wordt ingevoerd samen met en niet als een alternatief voor een aantal gerichte uitkeringen. Volgens Baker (1992) zou het ook een systeem vereisen voor het compenseren van verschillen met betrekking tot werkinspanning en verdienste; dit zou inderdaad noodzakelijk zijn om de voor het ubi gefinancierde steun te behouden, omdat dit door middel van productieve activiteiten zou zijn, die in staat zijn om een 'sociaal overschot' te genereren - maar ook om redenen van gelijkgerechtigdheid.

“Het egalitarisme is over het algemeen gericht op het compenseren van de mogelijkheden van individuen om een bepaald niveau van inkomen of welzijn te realiseren bij ‘onverdiende pech.’”

Communitarisme

De hiervoor gegeven motiveringen kunnen worden gekarakteriseerd als 'liberaal individualistisch', in die zin dat ze de vrijheid, het welzijn en de rechten van individuen als hun voornaamste doel beschouwen. Voor communitaristen - die de samenleving als geheel als hun favoriete eenheid van analyse beschouwen - is het maximaliseren van de optelsom aan welvaart op individueel niveau misschien niet de beste indicatie voor maatschappelijk welbevinden (Bell, 2016). Zoals Bell (ibid.) toegeeft, werd de communautaire kritiek op het liberalisme "niet zozeer ingegeven door filosofische betrokkenheid als wel door bepaalde dringende politieke belangen, namelijk de negatieve sociale en psychologische effecten samenhangend met de atomistische tendensen van moderne liberale samenlevingen". Volgens Pearce (2015) staan communitaristen wantrouwend ten opzichte van het ubi juist omdat het de potentie heeft om collectieve en maatschappelijke instellingen en sociale banden te verzwakken: het wordt gezien als een (verdere) afname van het concept van wederkerigheid waarop de sociale zekerheid traditioneel gebaseerd is en - al dan niet terecht - wordt het geassocieerd met conservatieve agenda's van bezuinigingen op de uitgaven voor sociale voorzieningen, het 'laissez-faire' arbeidsmarktbeleid en de uitholling en privatisering van openbare diensten.

De gevolgen van deze kritiek zijn vrij ingrijpend en beknopten de politieke haalbaarheid van een ubi vrijwel zeker ernstig - want hoewel het politiek filosofische concept van communitarisme voor de leek misschien tamelijk onbekend is, zijn de ideeën, die het uitdraagt dat niet. Dwars door het links-rechts spectrum komen we de wijdverspreide opvatting tegen dat 'rechtvaardigheid' vereist, dat rechten gepaard gaan met plichten, waarvan

misschien wel de meest zwaarwegende plicht berust op degenen, die in staat zijn om te werken.

Betekent dit dat communitaristen onwrikbaar gekant zijn tegen een ubi? Niet noodzakelijk; bij een aantal voorstanders van het ubi zijn de beginselen, die ten grondslag liggen aan een ubi, helemaal niet onverenigbaar met de wens om het gemeenschapsleven te koesteren en een meer samenhangende en harmonieuze samenleving te creëren (bijvoorbeeld Santens, 2015). In ieder geval zou een ubi de afhankelijkheid van mensen aan loonarbeid verkleinen, waardoor ze meer tijd kunnen besteden aan maatschappelijke taken. Van Parijs (2004) heeft opgemerkt, dat het geïndividualiseerde karakter van een ubi kan helpen om het geïsoleerde bestaan, waarin mensen gevangen zitten (door het opleggen van een inkomenstoets en voorwaardelijkheden op gezinsniveau), open te breken en zo gezinsvorming te bevorderen. De meeste pleitbezorgers van het basisinkomen verzetten zich ook tegen de visie van een ubi als een alternatief voor de publieke dienstverlening, die verdedigd wordt door middel van andere afzonderlijke beweegredenen.

Bijlage 2: Tabel met hoofdkenmerken en fiscale- en verdelingseffecten: illustratieve (volledige en gedeeltelijke UBI-schema's).

Appendix 2: Table of Key Features and Fiscal and Distributional Effects: Illustrative (Full and Partial UBI Schemes)				
Scheme Type/Source	Payment Level (Weekly)	Benefit Changes	Tax Changes	Fiscal and Distributional Effects
Full Scheme 1 Martinelli, 2017a ; 2017b	Moderate: £73.10 for working-age adults (18-64 for men, 18-62 for women); £155.60 for pensioners; and £67.01 for children 0-17	Withdrawal of BSP, CA, CB, CTC, ESA, IS, JSA, PC, and WTC; UBI taken into account in the calculation of Housing and Council Tax Benefit	4% increase in tax rates across all bands; withdrawal of PITA; harmonisation of NICs at 12%	Revenue neutral Change in child poverty rate (%): +1.0 Change in working age poverty rate (%): +7.2 Change in Gini coefficient (%): +4.0
Full Scheme 2 Martinelli, 2017a ; 2017b	Moderate/high (with disability supplements): £35.75 for disabled adults; £76.65 for severely disabled adults (on top); £59.45 for disabled children; and £24.07 for severely disabled children (Supplements for severe disability paid on top of disability supplement)	Withdrawal of BSP, CA, CB, CTC, ESA, IS, JSA, PC, and WTC; UBI taken into account in the calculation of Housing and Council Tax Benefit	8% increase in tax rates across all bands; withdrawal of PITA; harmonisation of NICs at 12%	Net saving: £4bn Change in child poverty rate (%): -14.9 Change in working age poverty rate (%): -14.4 Change in Gini coefficient (%): -5.5
Scheme β (Partial) Torry , 2016a	Low/moderate: £60 for adults 25-64; £50 for adults 16-24; £30 for pensioners; and £20 for children	All benefits left in payment, and UBI taken into account in the calculation of means-tested benefits	3% increase in tax rates across all bands; withdrawal of PITA; harmonisation of National Insurance Contributions (NICs) at 12%	Net saving of 2.8bn Change in child poverty rate (%): -35.8 Change in working age poverty rate (%): -18.1 Change in Gini coefficient (%): -8.6
Scheme 2 (Partial) Reed and Lansley , 2016	Moderate: £71 for adults 25-64; £61 for adults 16-24; £51 for pensioners; and £59 for children	All benefits left in payment except CB, and UBI taken into account in the calculation of means-tested benefits	5% increase in tax rates across all bands; withdrawal of PITA; harmonisation of NICs at 12%	Net cost: £8.2bn Change in child poverty rate (%): -44.5 Change in working age poverty rate (%): -13.7 Change in Gini coefficient (%): -10.3

Bijlage 3: Tabel met gemiddelde veranderingen in PTR's en de verhouding ten opzichte van verbeterde en verminderde arbeidsincentives: totaal, per inkomstenquintiel en middelentoets/huishoudniveau: illustratieve volledige schema's.

Appendix 3: Table of Average Changes in PTRs and Proportions Facing Improved and Weakened Work Incentives: Total, by Income Quintile and by Household Means-Testing Status: Illustrative Full Schemes										
Scheme	Category	Base PTR	Change in PTR	+ve Change	>10%	>25%	No Change	-ve Change	>10%	>25%
Full Scheme 1	Total	0.36	-0.01	0.43	0.35	0.26	0	0.57	0.49	0.36
	Quintile 1 (poorest)	0.44	-0.12	0.68	0.61	0.52	0	0.32	0.28	0.23
	Quintile 2	0.4	-0.05	0.57	0.46	0.36	0	0.43	0.37	0.26
	Quintile 3	0.35	-0.02	0.49	0.4	0.29	0	0.51	0.43	0.28
	Quintile 4	0.28	0.05	0.29	0.22	0.14	0	0.71	0.58	0.41
	Quintile 5 (richest)	0.28	0.08	0.15	0.1	0.06	0	0.85	0.74	0.53
	No means-tested benefits in payment	0.32	0.02	0.37	0.29	0.21	0	0.63	0.53	0.37
Full Scheme 2	At least one of ESA, IS, JSA, PC, CTB and HB in payment	0.5	-0.17	0.72	0.64	0.58	0	0.28	0.25	0.22
	Total	0.36	0.06	0.34	0.28	0.2	0	0.66	0.58	0.48
	Quintile 1 (poorest)	0.44	-0.08	0.61	0.54	0.46	0	0.39	0.34	0.29
	Quintile 2	0.4	0.02	0.46	0.39	0.31	0	0.54	0.45	0.38
	Quintile 3	0.35	0.06	0.38	0.3	0.21	0	0.62	0.54	0.42
	Quintile 4	0.28	0.1	0.22	0.16	0.1	0	0.78	0.7	0.57
	Quintile 5 (richest)	0.28	0.12	0.1	0.07	0.04	0	0.9	0.85	0.7
No means-tested benefits in payment	0.32	0.07	0.29	0.23	0.17	0	0.71	0.64	0.52	
At least one of ESA, IS, JSA, PC, CTB and HB in payment	0.5	-0.04	0.63	0.54	0.47	0	0.37	0.32	0.27	