

# Voorstel voor een onderzoekprogramma in hoofdlijnen m.b.t. de invoering van een basisinkomen

*NPI-groep basisinkomen, Peter van Hoesel, versie 18 januari 2017*

## 1. Doelstelling van het onderzoek

De discussie over een mogelijke invoering van een basisinkomen is over het algemeen oppervlakkig, weinig bevredigend en bovendien verwarrend. Er worden door voor- en tegenstanders stellingen betrokken die onvoldoende worden onderbouwd en er wordt maar zelden serieus ingegaan op elkaars standpunten.

Een behoorlijk uitgevoerd onderzoek naar de maatschappelijke voordelen, kosten en nadelige effecten van een basisinkomen kan het debat over een basisinkomen op een hoger niveau brengen en daarmee laten zien wat de haalbaarheid is van de invoering van een basisinkomen. Met de resultaten van het onderzoek kunnen politieke partijen, overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en uiteraard ook burgers hun denken over het basisinkomen aanscherpen en mogelijk doen besluiten om er serieus op in te gaan. Alle politieke partijen zien diverse mankementen in het bestaande sociaaleconomische beleid. De vraag in hoeverre die mankementen via een basisinkomen kunnen worden bestreden moet elke partij aanspreken, maar dat kan alleen als er op een zinnige manier over kan worden gedebatteerd.

Daar komt bij dat het een nogal complex onderwerp is, want een basisinkomen is niet louter een andere manier om uitkeringen te verstrekken, het raakt de samenleving op vele essentiële punten. Bovendien vergt het een omvangrijke aanpassing van het gehele systeem van wet- en regelgeving en uiteindelijk ook van het gehele maatschappelijke krachtenveld. Pas als je daar een goed inzicht in krijgt wordt het mogelijk om na te gaan hoe het basisinkomen past in de onderliggende kernwaarden van de diverse partijprogramma's en van de gehele samenleving..

Het is niet de bedoeling dat dit voorstel leidt tot een tijdelijk stopzetten van allerlei lopende discussies en projecten m.b.t. het basisinkomen, maar wel dat het t.z.t. leidt tot een beter fundament voor zulke discussies en projecten.

## 2. Vorm van het onderzoek

Het zou moeten gaan om een brede maatschappelijke kosten/baten analyse. Daarmee wordt onder meer bedoeld dat het geen louter economische analyse moet zijn, maar ook geen analyse die makkelijk over de economische gevolgen heen stapt.

Een ander belangrijk punt is dat een dergelijke analyse de burger als uitgangspunt neemt en niet het beleidssysteem. Het gaat uiteindelijk om de meerwaarde voor de burger en niet om het in stand houden van het bestaande beleidssysteem, dat voor een succesvolle invoering van het basisinkomen immers fors zal moeten worden aangepast.



Een onderzoek over een dergelijk complex onderwerp kan het beste worden verdeeld over een serie projecten in plaats van dat alle aspecten van de probleemstelling in één groot onderzoek worden meegenomen. We spreken dan over een onderzoekprogramma. Voor de uitvoering van dit programma staan diverse onderzoeksinstituten ter beschikking (planbureaus, universiteiten, beleidsonderzoekbureaus, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen) die zouden kunnen werken onder regie van een centrale instantie (bv. de WRR of de SER). Voor de begeleiding zou de overheid een stuurgroep kunnen samenstellen die als opdrachtgever functioneert, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de samenleving, de overheid en de wetenschap. Het onderzoekprogramma richt zich uitdrukkelijk niet op het politieke en maatschappelijke proces dat nodig zou zijn om tot invoering van een basisinkomen over te gaan. Weliswaar is dit een minstens zo belangrijke vraagstelling, maar die komt eigenlijk pas goed tot zijn recht zodra de resultaten van het voorliggende onderzoekprogramma beschikbaar zijn. Anders gezegd, zonder een grondig technocratisch onderzoek naar het basisinkomen is de kans op een dergelijk proces uitermate klein.

### **3. Probleemstelling**

De hoofdprobleemstelling van het onderzoekprogramma luidt: wat zijn de maatschappelijke voordelen, kosten, en nadelige effecten van invoering van een basisinkomen?

Elke hoofdvraag die hieronder wordt gesteld kan worden beschouwd als de probleemstelling van een van de projecten van het programma. Elk van deze hoofdvragen is voorts uitgewerkt tot een (beperkt) aantal deelvragen.

#### **3.1. Project 'Bestaande kennis'**

Welke kennis is voorhanden op het gebied van het basisinkomen?

- Welke vormen van basisinkomen worden onderscheiden?
- Welke mogelijke voor- en nadelen komen naar voren uit de wetenschappelijke literatuur?
- Welk empirisch onderzoek is voorhanden en wat zijn daarvan de resultaten?
- Over welke aspecten van het basisinkomen bestaat de nodige overeenstemming en over welke aspecten komen uiteenlopende opvattingen naar voren?

#### **3.2. Project 'Veronderstellingen'**

Welke veronderstellingen zijn er m.b.t. het basisinkomen en hoe kunnen die worden onderbouwd?

- Welke veronderstellingen leven er bij voor- en tegenstanders m.b.t. toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen (bv. banenverlies wegens automatisering) die van belang kunnen zijn voor het al dan niet invoeren van een basisinkomen?
- Wat zijn de veronderstellingen van voorstanders en van tegenstanders m.b.t. de positieve en negatieve maatschappelijke effecten van een basisinkomen?



- Welke kennis (wetenschappelijk en uit de praktijk) biedt steun aan deze veronderstellingen en welke kennis gaat er juist tegenin?
- Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor verschillende standpunten van voor- en tegenstanders?
- Welk nader onderzoek kan helpen om die verschillen te overbruggen?

### **3.3. Project 'Maatschappelijke doelen'**

Welke maatschappelijke doelen kunnen worden bereikt met het basisinkomen?

- Wat kan het basisinkomen betekenen voor de arbeidsmarkt en de economie?
- Wat kan het basisinkomen betekenen voor de bestaanszekerheid?
- Wat kan het basisinkomen betekenen voor het welzijn?
- Wat kan het basisinkomen betekenen voor regeldrukvermindering?
- Wat kan het basisinkomen betekenen voor het milieu?
- Wat kan het basisinkomen betekenen voor het functioneren van de democratie?
- Wat mogelijk nog meer?

### **3.4. Project 'Aanpalend beleid'**

Welk aanpalend beleid is noodzakelijk of wenselijk om invoering van het basisinkomen te faciliteren?

- Wat zijn mogelijke verbindingen met het belastingstelsel en met het pensioensysteem?
- Wat zijn mogelijke verbindingen met inhoudelijke domeinen zoals onderwijs, zorg, voeding en huisvesting?
- Wat zijn mogelijke verbindingen met facetten zoals veiligheid, duurzaamheid, emancipatie, immigratie?
- Wat zijn mogelijke verbindingen met het economische beleid en het arbeidsmarktbeleid?
- Welke aanpassingen van de bestaande wet- en regelgeving is noodzakelijk dan wel wenselijk om het basisinkomen goed te kunnen laten functioneren?
- Welke afstemming met de Europese regelgeving is nodig?

### **3.5. Project 'Financiering'**

Welke financiële bronnen kunnen mogelijk worden aangesproken om het basisinkomen mogelijk te maken en hoe stabiel zijn deze bronnen?

- Welke kosten brengt een basisinkomen met zich mee?
- In welke mate kan het basisinkomen worden verrekend met het inkomen uit arbeid en vermogen?
- Wat zijn de mogelijke besparingen op de huidige sociale zekerheid alsmede de diverse vormen van inkomenssubsidie?
- Wat zijn de mogelijke besparingen wegens regeldrukvermindering, ont-bureaucratisering en van het afschaffen van obsoleet beleid?
- Wat zijn de mogelijke besparingen op aanpalende terreinen (zie 3.4)?



- Wat zijn de mogelijke opbrengsten voor de economie als geheel ofwel wat zijn de inverdieneffecten?
- Hoe kan worden voorkomen dat een hoge inflatie het basisinkomen zal uithollen?
- Wat zouden vormen van maatschappelijke dienstplicht kunnen opleveren?

### **3.6. Project 'Rekenmodel'**

Welk rekenmodel kan worden ontwikkeld waarmee de belangrijkste gevolgen van het basisinkomen kunnen worden doorgerekend?

- Hoe kan het rekenmodel zo worden ingericht dat alle belangrijke afhankelijke en onafhankelijke variabelen er een plaats in kunnen krijgen?
- Hoe kan het rekenmodel zo worden ingericht dat het ook uit de voeten kan met maatschappelijke baten die moeilijk in geld uit te drukken zijn?
- Hoe kan het rekenmodel zo worden ingericht, dat er kan worden gerekend met uiteenlopende veronderstellingen?
- Hoe kan het rekenmodel zo worden ingericht, dat er uiteenlopende scenario's kunnen worden doorgerekend?

### **3.7. Project 'Scenario's'**

Wat zijn de uitkomsten van diverse scenario's uitgaande van uiteenlopende opvattingen over het basisinkomen en over andere relevante beleidsdomeinen?

- Welke scenario's zijn relevant voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties en welke varianten zouden zij in elk geval doorgerekend willen zien?
- Welke scenario's leveren veelbelovende uitkomsten en welke scenario's doen dat niet?
- Welke scenario's lijken in politiek en maatschappelijk opzicht haalbaar?
- Hoe kan worden teruggekomen op eenmaal ingevoerde veranderingen, wanneer deze onverhoopt slecht uitpakken?

### **3.8. Project 'Uitvoering'**

Op welke wijze en door welke instantie(s) kan het verstrekken van een basisinkomen het beste worden uitgevoerd?

- Welke uitvoeringsorganisaties zijn denkbaar en welke voor- en nadelen brengen zij met zich mee?
- Is het wenselijk om meerdere organisaties hierbij in te schakelen en hoe wordt dan geborgd dat het basisinkomen door deze organisaties op gelijke wijze wordt behandeld?
- Op welke manier (bv. pilots, simulaties) kan de uitvoerbaarheid het beste worden getest?
- Welke mogelijke knelpunten dienen tevoren te worden opgelost?
- Welke mogelijkheden zijn er om het basisinkomen gefaseerd in te voeren?
- Welke mogelijkheden zijn er om het basisinkomen regionaal in te voeren?
- Welke experimenten zijn denkbaar om de gevolgen van invoering van een basisinkomen nader aan de tand te voelen?
- Op welke manier kan er via ex durante evaluaties desgewenst tijdig worden bijgestuurd?



## 4. Operationalisering

### 4.1. *Project 'Bestaande kennis'*

Dit project bestaat in belangrijke mate uit literatuurstudie, waarbij het van belang is om een selectie te maken van serieus te nemen literatuur (wetenschappelijke publicaties, goed onderbouwde opvattingen van allerlei experts, beleidsnota's in landen/regio's waar men een stapje verder is, e.d.).

Belangrijke aspecten die dienen te worden bestudeerd zijn:

- onderscheid tussen diverse mogelijke vormen van een basisinkomen, zoals het onvoorwaardelijke basisinkomen, negatieve inkomstenbelasting, basisinkomen voor bepaalde doelgroepen, uitkeringen verstrekken in de vorm van een basisinkomen
- afbakeningen en criteria, bijvoorbeeld bij het onvoorwaardelijke basisinkomen moet toch worden gekeken naar zaken als: individueel of per huishouden, vanaf welke leeftijdsgrens, zijn er overgangsregels nodig voor bijvoorbeeld immigranten, de hoogte van het basisinkomen etc.
- gevolgen van de invoering van het basisinkomen voor de samenleving als geheel en voor de economie in het bijzonder, voor diverse beleidsterreinen, voor de nationale rekening e.d.
- mate van onderbouwing van de veronderstelde voor- en nadelen: vanuit de theorie, vanuit de empirie, vanuit het maatschappelijk draagvlak, consistentie van de argumentatie, verklaringen voor uiteenlopende standpunten.

Enkele bekende auteurs op dit gebied zijn: Philippe van Parijs, Guy Standing, Yannick Vanderborght, Karl Widerquist, Jurgen de Wispelaere. Het gaat hierbij om wetenschappers die mogen worden beschouwd als voorstanders, dus het is zaak om ook te zoeken naar auteurs die als tegenstanders kunnen worden beschouwd. Bekende tegenstanders onder wetenschappers hebben hierover, voor zover bekend, geen wetenschappelijke publicaties uitgebracht.

Tenslotte kan worden gedacht aan het bij elkaar roepen van een aantal gezaghebbende experts (voor- en tegenstanders) om tot een oordeel te komen over de validiteit en de bruikbaarheid van de bestaande kennis op dit gebied.

### 4.2. *Project 'Veronderstellingen'*

Deels kunnen de diverse veronderstellingen van voor- en tegenstanders uit het voorgaande project naar voren komen, maar aangezien veel veronderstellingen impliciet blijven kan hier niet mee worden volstaan.

Een serie diepte-interviews met voor- en tegenstanders kan een goede vorm zijn om achter alle relevante veronderstellingen te komen. Op basis daarvan zou een Delphi-onderzoek kunnen worden uitgevoerd om na te gaan in welke mate er consensus te vinden is en in welke mate er hardnekkige verschillen in opvatting bestaan.

Vervolgens kan een nadere toetsing aan de hand van wetenschappelijke literatuur verdere aanwijzingen geven over de houdbaarheid van de diverse veronderstellingen dan wel over



de condities waaronder de veronderstellingen wel of niet houdbaar blijken. Ook kan worden gedacht aan een nadere toetsing onder groepen burgers.

Om een idee te geven over het soort veronderstellingen waaraan kan worden gedacht volgen hier enkele voorbeelden:

- als mensen niet bang meer zijn om hun uitkering te verliezen, zullen ze zich actiever gaan gedragen op de arbeidsmarkt
- na invoering van een basisinkomen zullen veel mensen zich niet meer beschikbaar stellen op de arbeidsmarkt
- een basisinkomen kan alleen worden gefinancierd via forse belastingverhogingen, waarmee de economie grote schade wordt toegebracht
- een basisinkomen bevordert het welzijn van mensen, met gunstige gevolgen op het gebied van: gezondheid, criminaliteit, productiviteit, balans tussen werk en privé, milieu e.d.
- invoering van een basisinkomen leidt tot ongewenste inflatie, waarmee het basisinkomen wordt uitgehold
- de steeds verdergaande automatisering/robotisering leidt tot een zodanig banenverlies dat er andere mogelijkheden moeten worden geboden om burgers voldoende koopkracht te kunnen bieden

Wellicht kan dit project worden afgesloten met een conferentie die gericht is op het trekken van een aantal conclusies op basis van het voorgaande.

#### **4.3. Project 'Maatschappelijke doelen'**

Dit project zou kunnen worden uitgevoerd in de vorm van een zg. kwalitatieve simulatie (waarbij dus geen modelberekeningen worden gebruikt).

Dat zou kunnen worden gedaan door op elk van de in de vraagstelling genoemde maatschappelijke gebieden een aantal simulatiesessies te organiseren. Per gebied worden hiertoe deskundigen vanuit beleid, praktijk en wetenschap uitgenodigd. Door meerdere sessies per gebied te organiseren kan worden nagegaan in welke mate dit tot eensluidende resultaten leidt.

Verder zou kunnen worden gedacht aan een aantal sessies met burgers om na te gaan welke 'common sense' hierover bestaat onder de bevolking.

Het spreekt vanzelf dat de verkregen kennis uit voorgaande projecten kan worden benut voor het protocol van de simulatiesessies.

#### **4.4. Project 'Aanpalend beleid'**

Een positieve werking van het basisinkomen kan worden verbeterd via een goede afstemming met aanpalende beleidsterreinen.

Per aanpalend gebied dient te worden nagegaan welke beleidsaanpassingen daartoe wenselijk zouden zijn.

Eigenlijk is dit project min of meer een verlengstuk van het voorgaande project, maar nu wordt er vanuit het perspectief van het beleid op de diverse aanpalende gebieden bekeken welke aanpassingen noodzakelijk of wenselijk zouden zijn voor een optimale uitwerking op de samenleving.



Ook hiertoe kan de methode van kwalitatieve simulatie uitkomst bieden (de kwantitatieve simulatie komt in de hiernavolgende projecten aan bod).

#### **4.5. Project 'Financiering'**

Om te beginnen dient er te worden berekend wat de kosten zouden zijn van diverse varianten van het basisinkomen.

Vervolgens gaat het om een zoektocht naar stabiele bronnen voor de dekking van deze kosten. Het gaat hierbij om het maken van een zo uitgebreid mogelijke groslijst aan mogelijke financiële bronnen waarmee de kosten kunnen worden gedekt, met inbegrip van (een variatie aan) schattingen van de mogelijke opbrengsten per bron, het laatste mede op basis van voorgaande projecten.

Dit komt neer op een rekenexercitie per financiële bron, waarbij gelet wordt op de onderlinge afhankelijkheden tussen de bronnen. Hiervoor is een grondige kennis van de nationale rekening nodig.

De hieruit resulterende range van uitkomsten geeft ongeveer de grenzen aan waarbinnen de kosten van het basisinkomen kunnen worden gedekt. Het spreekt vanzelf dat zowel optimistische als pessimistische ramingen hierin een plaats moeten kunnen krijgen.

Een groep van financiële deskundigen geeft tenslotte een beoordeling van de waarde van de uitkomsten, inclusief voorbehouden en nader te vervullen voorwaarden om bepaalde uitkomsten te kunnen bereiken.

#### **4.6. Project 'Rekenmodel'**

Hierbij gaat het om de ontwikkeling van een rekenmodel (dan wel meerdere modellen) waarin alle kernvariabelen m.b.t. de invoering van het basisinkomen zijn opgenomen, zodanig dat daarmee allerlei scenario's kunnen worden doorgerekend (zie volgend project). De ontwikkeling van dergelijke modellen is werk voor econometristen (zoals op het CPB). Het is echter aan te bevelen ook andere gammawetenschappelijke disciplines hierbij te betrekken om ervoor te zorgen dat diverse lastig te kwantificeren aspecten zo adequaat mogelijk worden meegenomen en dat er voldoende ruimte komt in het model om allerlei uiteenlopende veronderstellingen door te rekenen (in de bestaande CPB-modellen zit een aantal vaste veronderstellingen die serieuze beperkingen opleggen aan de uitkomsten).

Een belangrijk onderdeel van het model zou moeten zijn om naast een macrobeeld ook een vertaling te hebben naar het microniveau. Daarbij kan het beste worden gewerkt met een aantal 'modelburgers', d.w.z. dat er voor allerlei groepen in de samenleving een gemiddelde uitkomst kan worden berekend (plus een aanduiding van de spreiding binnen elke groep). Het spreekt vanzelf dat het model diverse malen moet worden getoetst en verbeterd alvorens het in het volgende project wordt toegepast.

#### **4.7. Project 'Scenario's'**

Met behulp van het in voorgaand project ontwikkelde model worden vervolgens alle door politieke partijen en maatschappelijke organisaties (en desgewenst ook diverse





deskundigen) ingediende voorstellen doorgerekend, met als uitkomst een groot aantal scenario's. Het ligt voor de hand om deze berekeningen door dezelfde onderzoekers te laten uitvoeren als degenen die het model hebben ontwikkeld.

Door de verschillende uitkomsten met elkaar te vergelijken kan worden nagegaan welke overeenkomsten er zijn die als basis kunnen dienen voor verdere stappen en welke verschillen in elk geval nadere aandacht verdienen om die verdere stappen ook zinvol te kunnen zetten.

Een belangrijk aspect hierbij is de mogelijke onherroepelijkheid van ingezette veranderingen. Juist omdat het basisinkomen een nogal ingrijpende verandering is, is het van groot belang na te gaan hoe ongewenste effecten kunnen worden teruggedraaid dan wel hoe het basisinkomen zelf kan worden teruggedraaid als zou blijken dat het totaal verkeerd uitpakt.

Tenslotte zou kunnen worden overwogen om een en ander te laten uitmonden in enkele conferenties waarop voor zover mogelijk conclusies worden getrokken.

#### **4.8. Project 'Uitvoering'**

Het kan veel uitmaken hoe en door wie de uitvoering wordt geregeld. Afhankelijk van de uitkomsten van voorgaand project kan worden bekeken bij welke instanties dit het beste kan worden belegd.

Een simulatiestudie (zowel kwalitatief als kwantitatief) kan hiervoor de nodige hulp bieden. Een of meer pilots bij de in aanmerking komende instanties kunnen vervolgens laten zien hoe het daadwerkelijk zou kunnen verlopen en welke knelpunten zich kunnen voordoen. Voorts kan worden nagegaan hoe veldexperimenten kunnen bijdragen aan een goede invoering, en vervolgens hoe er kan worden bijgestuurd tijdens het implementatieproces. In dit project kan tevens aan de orde komen of een gefaseerde invoering gewenst is en hoe dat het beste vorm kan worden gegeven, uiteraard mede op basis van de uitkomsten van de voorgaande projecten.

Tenslotte dient dit project aanwijzingen te geven voor de monitoring van de uitvoering, zodat er continu mogelijkheden zijn voor ex durante evaluaties waarmee het beleid kan worden geoptimaliseerd dan wel waar nodig worden teruggedraaid.

### **5. Planning en begroting**

Rekening moet worden gehouden met een totale looptijd van enkele jaren en een budget van ettelijke miljoenen euro's. Het zou mooi zijn als in het volgende regeerakkoord wordt opgenomen dat dit programma in de kabinetsperiode 2017-2021 wordt uitgevoerd, liefst zodanig dat er ook al een of meer parlementaire debatten aan kunnen worden gewijd.

~ - ~ - ~

