

Geen basisinkomen, maar een participatie-inkomen

*Een basisinkomen, zoals door velen bepleit, is niet solidair, niet rechtvaardig en onbetaalbaar. Het participatie-inkomen is een beter arrangement. In plaats van iedereen 'gratis geld' te verstrekken, belooft men met dit inkomen mensen die actief deelnemen.*

door *Raymond Gradus & Govert Buijs*<sup>1</sup>

Gradus is hoogleraar bestuur en economie van de publieke sector en non-profit organisaties aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Buijs is bijzonder hoogleraar politieke filosofie en levensbeschouwing aan de Vrije Universiteit.

'Flex is te flex; vast is te vast', zo luidde de analyse van oud-CNV-voorzitter Jaap Smit. We komen om allerlei redenen als samenleving in een fase terecht waarin we opnieuw moeten gaan nadenken over de verhouding van betaald en onbetaald werk in onze levensloop en daarmee verbonden de relatie tussen risico en zekerheid. Het CDA heeft al lang aandacht gehad voor de vragen die hier spelen en kwam eerder met het idee van een 'levensloopregeling': een visionair idee dat geen lang leven beschoren was en wellicht zijn tijd te ver vooruit was. Nu is de tijd echter rijp: zowel vanuit individueel als vanuit collectief (macro)perspectief is er een noodzaak tot nieuwe ideeënvorming. We noemen een aantal redenen:

1. Arbeidsfluctuaties. Opnieuw hebben we in de achterliggende periode kennisgemaakt met het spook van de werkloosheid. Mensen verliezen daarmee niet alleen (een fors deel van) hun inkomen, maar ook hun besef van zinvol kunnen bijdragen. Als mensen hun baan verliezen of anderszins langs de kant komen te staan, zadelen we hen op met een 'uitkering', waarbij het systeem niet meewerkt om welke taak dan ook in de samenleving op te pakken. Daarom is het wenselijk om na te denken of niet ook mensen met een uitkering kunnen bijdragen aan de samenleving.
2. De zogenoemde participatiesamenleving doet een steeds groter beroep op burgers om vooral zorgtaken op zich te nemen. De zorg is een sector waar arbeidsproductiviteit beperkt zal toenemen, en deze sector zal dus in belangrijke mate afhankelijk blijven van menselijke inzet. Bovendien is de vraag naar zorg groeiend. Waar komt hiervoor de tijd vandaan? Als samenleving verlangen we inzet van mensen, maar mensen willen zelf ook vaak graag voor hun naasten zorgen, als dat tenminste financieel mogelijk zou zijn. Een (lange) periode van onbetaald verlof is echter slechts voor enkelen haalbaar.
3. De verandernelheid van de samenleving is fors toegenomen: hele economische sectoren verdampen (bijvoorbeeld de bezorgpost), andere komen op, die vaak een beroep doen op geheel nieuwe kennis. Dat betekent dat velen in hun leven in elk geval eenmaal de ervaring zullen opdoen dat hun kennis en vaardigheden ernstig verouderd zijn. Ondertussen houden we in de organisatie van ons onderwijs nog steeds vast aan de fictie dat mensen ergens in de leeftijd tussen 17 en 22 een beroep kiezen dat zij voor de rest van hun leven zullen uitoefenen. *Half-life*-educatie is momenteel buitengewoon lastig. In een moderne kenniseconomie zou de inrichting van de sociale zekerheid veel meer moeten bevorderen dat mensen zich kunnen scholen of even een adempauze kunnen nemen.
4. De levensverwachting van mensen is in de afgelopen decennia fors toegenomen, ook het aantal gezonde jaren. De levensfase 60-75 is een nieuwe, over het algemeen behoorlijk gezonde levensfase, waarbinnen we aan de ene kant nu soms mensen pressen om door te gaan op een niet langer haalbaar niveau (demotie is nog steeds lastig), terwijl we aan de andere kant mensen op hun pensioendatum zomaar de inactiviteit in duwen, terwijl er volop behoefte is aan hun inzet, met name in de zorg voor de nog ouderen.<sup>2</sup>

5. De enorme toename van het aantal zzp'ers in de afgelopen tien jaar dient verwerkt te worden in de vormgeving van de sociale zekerheid. In een 'verandersamenleving' als de onze, waarin voortdurend geïnnoveerd wordt, is kleinschalig ondernemerschap en zelfstandig initiatief van groot belang. Maar om in de breedte van de samenleving ondernemerschap en zelfstandige initiatieven mogelijk te maken, is het goed om niet geheel afhankelijk te zijn van de kleine groep echte durfals, maar om een springkussen te hebben waarop mensen kunnen terugvallen om vervolgens weer op te veren en verder te kunnen, inclusief een regeling voor sociale zekerheid. Zo kan ondernemerschap ook voor iets meer risicomijdende types aantrekkelijk worden – en daar profiteert de hele samenleving van.

Dit zijn redenen om de verhoudingen tussen risico en zekerheid en tussen betaald en onbetaald werk tezamen tegen het licht te houden en te zoeken naar creatieve en werkbare nieuwe arrangementen die meer flexibiliteit én meer zekerheid bieden dan de bestaande regelingen. In dit artikel bespreken we er twee: het basisinkomen en het zogenoemde participatieloon of participatie-inkomen. Het basisinkomen is volgens ons geen goed idee, vanwege zowel principiële als praktische bezwaren, maar het participatie-inkomen verdient zeker nadere overweging.

\*\*\*

Een ongeconditioneerd inkomen of, beter gezegd, een basisinkomen lijkt een oplossing voor veel van de gesignaleerde problemen. De kern van het voorstel is dat iedere inwoner van Nederland een ongeconditioneerd inkomen van de overheid krijgt, hoog genoeg om van te leven. Zo pleit Rutger Bregman voor een basisinkomen op het niveau van de armoedegrens voor iedereen: iedereen krijgt, ongeacht wat er verder al wordt verdiend, van laaggeschoold tot hoogopgeleid, van de buurvrouw tot koning Willem-Alexander, maandelijks ongeveer 1000 euro, als een stabiele basis voor flexibele keuzes.<sup>3</sup>

Tegen dit idee zijn enkele principiële bezwaren in te brengen. Zo staat een basisinkomen haaks op het christelijk-sociale uitgangspunt van wederkerigheid in solidariteit. Van eenieder mag immers een bijdrage aan de samenleving verwacht worden, ook van hen die tijdelijk niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Daarop werd in 2007 ook gewezen door de Konrad-Adenauer-Stiftung, het wetenschappelijk bureau van de Duitse CDU, die in een verkenning naar 'das solidarische Bürgergeld' deze wederkerigheid beklemtoonde, ofwel 'der Verknüpfung von Fördern und Fordern'.<sup>4</sup> Dit bezwaar geldt evenzeer voor de experimenten met een basisinkomen in de bijstand die sommige gemeenten aan het opstarten zijn.<sup>5</sup>

Christendemocraten hebben zich altijd sterk gemaakt voor de bijstand als een vloer in het bestaan. Sybrand Buma formuleerde het in *Samen kunnen we meer* als volgt: 'Het schild voor de zwakkeren moet intact blijven, stevig genoeg. Maar het is geen reden voor passiviteit.'<sup>6</sup> De bijstand is een basisrecht, maar is er wel op gericht iemand in staat te stellen weer zelf in zijn bestaansminimum te voorzien.

Naast het solidariteitsargument is er een ander type rechtvaardigheidsargument. De filosoof John Rawls, die zijn leven grotendeels gewijd heeft aan het onderwerp rechtvaardigheid, vond het onrechtvaardig dat iemand die zijn tijd doorbracht 'met surfen op het strand van Malibu' inkomensondersteuning vanuit de overheid zou krijgen.<sup>7</sup>

Bovendien dienen we niet naïef uit te gaan van het goede in de mens. Enige prikkeling tot activiteit is vaak belangrijk. We herinneren ons nog maar al te goed hoe een prachtige regeling als de WAO in de jaren tachtig zich in feite ontwikkelde tot een basisinkomen avant la lettre: gratis geld voor iedereen die zich in de omstandigheid wist te manoeuvreren 'ziek' te zijn, ergens in het lichaam een pijntje te voelen. Het volstrekt uit de klauwen lopende aantal 'zieken' deed Ruud Lubbers begin jaren negentig verzuchten: 'Nederland is ziek.' De balans

van zekerheid en risico dient reële prikkels te bevatten om te participeren; het basisinkomen haalt deze prikkels eruit.

Ook voelt het onrechtvaardig wanneer iedereen altijd een basisinkomen krijgt, geheel los van vermogen of inkomen: gratis subsidie voor de rijken. Ten slotte is ook te denken aan de vluchtelingen- en asielzoekersproblematiek en de aanzuigende werking daarvan: voor zowel de asielzoekers zelf als voor de Nederlandse samenleving is het zeer te verkiezen als men zich direct kan inzetten en niet aan de zijlijn blijft staan, zonder bij te (kunnen) dragen.

Naast principiële bezwaren zijn er ook praktische bezwaren. Een basisinkomen van 1000 euro per maand voor iedereen kost Nederland bijna 195 miljard euro per jaar, ruim 30 procent van het bbp. Als we ter financiering alle uitkeringen, toeslagen, de kinderbijslag en heffingskortingen meenemen, levert dit een bedrag op van circa 120 miljard euro. Er resulteert dus een tekort van 75 miljard euro op jaarbasis. De belastingen gaan dan met ten minste 25 procent omhoog. Vanwege de onbetaalbaarheid van dit basisinkomen hebben anderen voorgesteld dat iedere volwassene een belastingvrij basisinkomen gelijk aan de helft van de AOW voor een echtpaar (dit is ongeveer 750 euro per maand), en dat kinderen (tot en met 20 jaar) de helft krijgen, maar dan blijft er nog steeds een gat over van circa 30 miljard euro. Bovendien zal een dergelijk basisinkomen absoluut niet volstaan. Immers, anderhalf miljoen (alleenstaande) AOW'ers zullen dan worden geconfronteerd met een verlaging van hun inkomsten met ruim 300 euro per maand. Uiteraard is het niet acceptabel dat een grote groep ouderen er fors in inkomen op achteruitgaat. Een aanvullende uitkering zal noodzakelijk zijn. Ook andere groepen zullen gecompenseerd moeten worden, bijvoorbeeld door het schrappen van toeslagen. Dit alles zal leiden tot nieuwe regelingen en bureaucratie, wat men met een basisinkomen juist probeert te beperken.

\*\*\*

Dit brengt ons bij de gedachte van een participatie-inkomen, die oorspronkelijk door de Engelse econoom Atkinson is uitgewerkt voor het Verenigd Koninkrijk.<sup>8</sup> Een basisinkomen is volgens hem 'een illusie'.<sup>9</sup> Ook hij vindt het 'politiek niet te verkopen' als mensen die zich niet actief laten scholen of inzetten voor de samenleving van een basisinkomen profiteren.<sup>10</sup> Daarom doet hij het voorstel dat alleen inwoners die een actieve bijdrage leveren aan de samenleving – dat kan dan gaan om (vrijwilligers)werk, mantelzorg of het volgen van onderwijs – inkomensondersteuning of, zoals hij dat noemt, een participatie-inkomen dienen te ontvangen.<sup>11</sup> Het participatie-inkomen vormt als het ware een terugvaloptie die altijd beschikbaar is als iemand die nodig heeft om hetzij te zorgen voor anderen, hetzij zichzelf voor te bereiden op nieuwe stappen in de loopbaan.

Een belangrijke vraag is waar je precies de grens legt voor een actieve bijdrage aan de samenleving. Atkinson zelf is op dit punt niet helder. Dit komt doordat hij het participatie-inkomen wil gebruiken in lijn met de Franse econoom Piketty, om te komen tot een aanzienlijke nivellering voor de Britse samenleving.<sup>12</sup> Nu bevat Piketty's veelbesproken boek *Kapitaal in de 21<sup>ste</sup> eeuw* geen gegevens voor Nederland, en berekeningen door het CBS laten zien dat de Nederlandse inkomens- en vermogensongelijkheid al lange tijd min of meer constant is en in tegenstelling tot die in de VS en het VK niet is toegenomen. Dit komt doordat in Nederland een aanzienlijke herverdeling plaatsvindt via belastingen, sociale zekerheid en het pensioenstelsel. Het pleit ervoor om voor Nederland de participatievoorwaarde niet te ruim of allesomvattend in te vullen, waardoor er ook geen noodzaak is voor herverdeling en een belastingverhoging.<sup>13</sup> Wel is het te verdedigen om het participatie-inkomen te geven aan diegenen die zich actief laten scholen, want dit bevordert het een-leven-lang-leren voor iedereen. Ook studenten kunnen in aanmerking komen voor dit inkomen, wat als voordeel heeft dat zij zich minder in de schulden hoeven te steken. Ook is het wenselijk om het participatie-inkomen open te stellen voor hen die bepaalde vormen van (vrijwilligers)werk in de zorg en onderwijs doen.<sup>14</sup> In die sectoren is de nood het hoogst. Zo is in het onderwijs de

conciërge wegbezuinigd en zullen in de zorg als gevolg van de vergrijzing vele handen extra nodig zijn.

\*\*\*

Laten wij het participatie-inkomen voor Nederland nader uitwerken. Opgemerkt wordt dat de arbeidskorting en de algemene heffingskorting al een uitstekende basis vormen voor een participatie-inkomen.<sup>15</sup> Ook de zelfstandigenaftrek dient deel te gaan uitmaken van dit participatie-inkomen. Dit heeft als voordeel dat de huidige ongelijkheid tussen werknemers en zzp'ers voor een belangrijk deel wordt weggenomen. Daarnaast kunnen andere delen van de sociale zekerheid, zoals de AOW en de bijstand, (gedeeltelijk) worden overgeheveld naar het participatie-inkomen. Bij bijstand ligt het voor de hand om de algemene heffingskorting over te hevelen naar het participatie-inkomen. Dit heeft als voordeel dat de armoedeval wordt beperkt en dat bijstandsgerechtigden door middel van een actieve participatie het participatie-inkomen kunnen verkrijgen.<sup>16</sup> Verder zou bij de AOW voor de jonge ouderen (bijvoorbeeld tot 75 jaar) overwogen kunnen worden om de algemene heffingskorting over te hevelen naar het participatie-inkomen. Dit betekent dat jonge ouderen die zorg of hulp verlenen aan hulpbehoevende familie, buren of vrienden in aanmerking komen voor een participatie-inkomen.<sup>17</sup> Het lijkt rechtvaardig om de heffingskorting voor deze groep in mindering te brengen op de AOW.<sup>18</sup> Daardoor zal een dynamiek op gang komen waardoor jonge ouderen in aanzienlijk groteren getale dan nu actief zullen gaan participeren. Dit biedt tevens een kader voor het vrijwilligerswerk dat nu al door veel ouderen gedaan wordt.

Overigens is het niet reëel om te denken dat een participatie-inkomen alle sociale zekerheid zal kunnen vervangen, maar, zoals we hiervoor al aangaven, geldt dit evengoed voor een basisinkomen.<sup>19</sup>

Een aandachtspunt is uiteraard hoe de bureaucratie van een participatie-inkomen beperkt kan blijven. Iets van de (wellicht ogenschijnlijke) simpelheid van het basisinkomen gaat verloren bij een participatie-inkomen. Daarbij moeten we ons realiseren, zoals ook Atkinson stelt, dat de bestaande regelingen reeds mogelijkheden bieden om ook vrijwilligers voor bijvoorbeeld een WW-tegemoetkoming in aanmerking te laten komen.<sup>20</sup> Maar toch is, met Atkinson, te constateren dat het participatie-inkomen in ieder geval eenvoudiger is dan de huidige sociale zekerheid met inkomens- en vermogenstoetsen.<sup>21</sup> Daarbij zullen we moeten beseffen dat de inrichting van een nieuw socialezekerheidsstelsel dat betaalbaar en rechtvaardig is, met afbakeningen en dus ook met regelgeving gepaard zal gaan. Bovendien ligt het in de rede dat gemeenten, die steeds meer verantwoordelijkheid krijgen voor het sociale domein en daarmee ook toegang hebben tot lokale informatie, verantwoordelijk worden voor het participatie-inkomen.<sup>22</sup>

\*\*\*

De voorgaande voorstellen voor een participatie-inkomen zijn slechts een eerste aanzet. Toch zijn wij van oordeel dat zij alleszins de moeite waard zijn om verder te overdenken en uit te diepen. Het grote voordeel van een participatie-inkomen is dat het een-leven-lang-leren bevordert en dat het vormen van vrijwilligerswerk die nu vaak onbenut blijven, weet te mobiliseren. Zoals wij hiervoor hebben laten zien zijn deze voorstellen in tegenstelling tot een basisinkomen wel rechtvaardig en betaalbaar, en kunnen zij (eenvoudig) gefinancierd worden uit een aantal heffingskortingen. Daarnaast is het wenselijk om delen van de bijstand en de AOW naar een participatie-inkomen over te hevelen, om daarmee de participatieve werking van deze regelingen te bevorderen. De dynamiek die daardoor ontstaat is aanlokkelijk en belooft mensen die actief participeren. Dat is beter dan zomaar iedereen 'gratis geld' te verstrekken.

---

<sup>1</sup> De auteurs bedanken Lans Bovenberg en Pieter Jan Dijkman voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

---

<sup>2</sup> Govert Buijs, *De eeuw van de burger* (Groenlezing 2014). Amersfoort: Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie, 2014.

<sup>3</sup> Rutger Bregman, 'Waarom we iedereen gratis geld moeten geven', *De Correspondent*, 14 oktober 2013; Idem, *Gratis geld voor iedereen. En nog vijf grote ideeën die de wereld kunnen veranderen*. Amsterdam: De Correspondent, 2014.

<sup>4</sup> Michael Borchard (red.), *Das solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2007.

<sup>5</sup> Raymond Gradus, 'Experimenten basisinkomen zeggen helemaal niets', *Me Judice*, 19 juni 2015.

<sup>6</sup> Sybrand Buma, *Samen kunnen we meer*. Schoorl: Conserve, 2012.

<sup>7</sup> John Rawls, 'The priority of right and ideas of the good', *Philosophy and Public Affairs* 17 (1988), nr. 4, pp. 251-276. Zie ook: Idem, *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 182.

<sup>8</sup> Anthony B. Atkinson, 'The case for a participation income', *The Political Quarterly* 67 (1996), nr. 1, pp. 67-70; Idem, *Inequality. What can be done?* Cambridge: Harvard University Press, 2015.

<sup>9</sup> Volgens sommigen, onder wie Rutger Bregman en *Volkskracht*-columnist Peter de Waard, zou Atkinson pleiten voor een basisinkomen. Dit is onjuist; zie Atkinson 2015, p. 219: 'A universal income is, I have argued, a chimera.'

<sup>10</sup> Atkinson 2015, p. 219.

<sup>11</sup> Hij stelt voor dat ieder die aan de participatievoorwaarde voldoet, per jaar een participatie-inkomen van ruim 3000 pond (ruim 4000 euro) krijgt. Dit is weliswaar fors minder dan de armoedegrens, maar wel aanzienlijk meer dan de huidige Britse belastingkorting.

<sup>12</sup> In zijn boek noemt Atkinson (2015) een bijdrage van ten minste 35 uur per week. In een doorrekening die als bijlage is opgenomen veronderstelt hij daarentegen dat iedere Brit ouder dan 18 jaar dit inkomen krijgt en hij bestempelt dit als 'een overdrijving van de kosten'. Atkinson is wel helder over waar hij de extra kosten van dit participatie-inkomen uit wil betalen, namelijk uit fors hogere belastingen voor midden- en hogere inkomens. Zo wil hij onder meer een toptarief van 65 procent, en hij wil de kinderbijslag belastbaar maken. Dit betekent evenwel dat voor gezinnen met kinderen met een inkomen iets onder de laatste schijfgrens een extra inspanning (bijna) volledig wordt belast. Ter toelichting: neem een drie tariefensysteem van resp. 25%, 40% en 65%. Neem een gezin met kinderen dat nog net in de tweede schijf valt. Als dit gezin een extra inkomen krijgt dan zal het marginale tarief (65% + 25% =) 90% bedragen, indien het extra inkomen minder bedraagt dan de uitkering aan kinderbijslag.

<sup>13</sup> Voor Nederland zou het gaan om een besparing van circa 12 miljard euro als dit participatie-inkomen van Atkinson alleen wordt uitgekeerd aan mensen die werk hebben of actief zoeken, ten opzichte van de situatie dat iedere volwassene een participatie-inkomen krijgt. Ter toelichting: Nederland telt op dit moment 10,1 miljoen mensen tussen 20-65 jaar. Daarvan werkt 6,75 miljoen personen en volgens de cie. Bakker is 0,5 miljoen actief op zoek naar een baan. Dit betekent dat als men minder dan 35 uur werkt (of schoolt) zoals in de voorstellen van Atkinson het participatie-inkomen naar rato wordt uitgekeerd.

<sup>14</sup> Daarbij ligt het in de rede dat gemeenten via een gebudgetteerde gemeentefondsuitkering in het kader van de Wmo en het primaire en secundaire onderwijs beoordelen wie voor een dergelijk participatie-inkomen in aanmerking komen.

<sup>15</sup> De algemene heffingskorting en de (maximale) arbeidskorting bedragen in 2015 resp. 2203 en 2220 euro.

<sup>16</sup> Omdat de algemene heffingskorting circa 2000 euro bedraagt en het participatie-inkomen (bij 35 uur) circa 4000 euro, betekent dit dat men bij volledige participatie meer zal krijgen dan het huidige bijstandsniveau. Dit is te rechtvaardigen, omdat hier een actieve participatie tegenover staat.

<sup>17</sup> Omdat de algemene heffingskorting voor 65-plussers thans circa 1000 euro bedraagt en het participatie-inkomen (bij 35 uur) circa 4000 euro, betekent dit dat jonge ouderen bij negen uur al op het oorspronkelijke niveau zitten. We verwachten overigens dat ons voorstel rond zal lopen, want stel dat de (jonge) ouderen (gemiddeld) meer zullen participeren dan betekent dit ook dat elders (bijvoorbeeld in de zorg) bespaard kan worden.

<sup>18</sup> Een aandachtspunt daarbij is wel hoe om te gaan met jonge ouderen die niet kunnen participeren. In dat geval zou men recht dienen te blijven houden op een algemene heffingskorting. Overigens is deze groep en daarmee de administratieve last beperkt. In de bijstand is een dergelijke terugvalpositie voor psychisch gestoorden denkbaar. Het ligt in de rede dat gemeenten een dergelijke vangnetregeling gaan uitvoeren.

<sup>19</sup> Zo ontvangen ww'ers en (volledig) arbeidsongeschikten nu een loongerelateerde uitkering. Het is ondenkbaar dat een basisinkomen een loongerelateerde uitkering kan vervangen, omdat het basisinkomen dan nog veel hoger wordt dan 1000 euro per maand. Bovendien leidt dit tot een verstatelijking van de werknemersverzekeringen. Wel is het denkbaar om (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en Wajongers voor een participatie-inkomen in aanmerking te laten komen als zij participeren. Dit zou betekenen dat de Wajong-korting wordt overgeheveld naar het participatie-inkomen.

<sup>20</sup> Atkinson 2015, p. 221.

---

<sup>21</sup> Atkinson denkt daarbij vooral aan de Earned Income Tax Credit, die in het VK afhankelijk is van huishoudsituatie en -inkomen (zie ook Atkinson, 1996).

<sup>22</sup> Dit dient te geschieden via gebudgetteerde uitkeringen via het Rijk.