

Is het onvoorwaardelijk basisinkomen haalbaar in Nederland?

**Een onderzoek naar de mogelijkheden tot invoering van het
onvoorwaardelijk basisinkomen aan de hand van de beleidsanalytische
toets van de Raad van State**

Scriptie WO Nederlands Recht Open Universiteit Nederland

B. Hilarides

Studentnummer 836998793

Leeuwarden, 2012

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1. Inleiding / 4

Hoofdstuk 2

Het onvoorwaardelijk basisinkomen

2.1 Wat wordt verstaan onder het ‘onvoorwaardelijk basisinkomen’? / 6

2.2 De geschiedenis van het onvoorwaardelijk basisinkomen / 6

2.3 Welke argumenten bestaan er vóór de invoering van het onvoorwaardelijk basisinkomen? / 8

2.4 Welke argumenten bestaan er tegen het onvoorwaardelijk basisinkomen? / 10

2.5 Visies aangaande de financiering van het onvoorwaardelijk basisinkomen / 12

Hoofdstuk 3

Modellen met betrekking tot de financiering en de uitvoering van het onvoorwaardelijk basisinkomen

3.1 Categorieën modellen van het onvoorwaardelijk basisinkomen / 14

3.2 Het financieringsmodel van Götz Werner / 14

3.3 Enkele rekenvoorbeelden ter illustratie van het financieringsmodel van Götz Werner / 16

3.4 Het antwoord op de vraag of het onvoorwaardelijk basisinkomen financierbaar is hangt (deels) af van de berekeningswijze / 17

Hoofdstuk 4

De beleidsanalytische toets

4.1 De geschiedenis van de beleidsanalytische toets / 20

4.2 Hoe gaat de beleidsanalytische toets in zijn werk? / 21

4.3 De mogelijke eindoordelen van de Raad van State na de beleidsanalytische toetsing / 22

4.4 Een nadere beschouwing van de drie stappen van de beleidsanalytische toets / 23

Hoofdstuk 5

Analyse betreffende de haalbaarheid van het onvoorwaardelijk basisinkomen aan de hand van de checklist van de beleidsanalytische toets

5.1 Inleiding / 25

5.2 Contextvragen / 26

5.3 Schaalvragen / 30

5.4 Ervaringsvragen / 32

5.5 Uitvoeringskwesties / 33

5.6 Toetsing van het onvoorwaardelijk basisinkomen aan het eigendomsartikel 1 EP EVRM / 34

Hoofdstuk 6
Samenvatting en conclusie

6.1 Samenvatting / 37
6.2 Conclusie / 39

Literatuur / 40

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Inleiding

Is het mogelijk de vicieuze cirkel van de economische crisis te doorbreken en tegelijkertijd de welvaart te vergroten? Aanhangers van het onvoorwaardelijk basisinkomen zullen op deze vraag hoogstwaarschijnlijk een bevestigend antwoord geven. Het onvoorwaardelijk basisinkomen (hierna: obi) houdt in dat alle burgers van overheidswege een bepaald inkomen ontvangen, zonder dat zij verplicht zijn zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Inkomen en vermogen doen niet ter zake; zowel arm als rijk hebben een (nagenoeg) onvoorwaardelijk recht op het obi.

“Een utopie”, was mijn gedachte, toen ik kennis maakte met de idee van het obi. Echter, naarmate ik mij in dit onderwerp verdiepte, werd ik steeds meer overtuigd van de realiseerbaarheid van het obi. Daarom heb ik het obi als onderwerp gekozen voor mijn scriptie. Mijn doelstelling is dan ook een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre het mogelijk is het obi in te voeren. Ik heb dit gedaan aan de hand van de checklist bij de beleidsanalytische toets (hierna: bat). De bat wordt door de Raad van State (hierna: RvS) verricht bij onder meer de beoordeling van wetsvoorstellen. Mijn probleemstelling luidt: “is het onvoorwaardelijk basisinkomen haalbaar in Nederland? Een onderzoek naar de mogelijkheden tot invoering van het onvoorwaardelijk basisinkomen aan de hand van de beleidsanalytische toets van de Raad van State.” Ik beperk mij tot de -naar mijn mening- meest realistische modellen van het obi. Ik wil benadrukken dat deze scriptie slechts een globale verkenning van de mogelijkheden is; indien men serieus overweegt het obi in te voeren, dan zijn uitgebreide berekeningen en diepgaand onderzoek noodzakelijk.

De opbouw van deze scriptie is als volgt: na deze inleiding (hoofdstuk 1) volgt hoofdstuk 2, dat als titel heeft ‘het onvoorwaardelijk basisinkomen.’ Hierin beschrijf ik wat wordt verstaan onder het obi en wat de geschiedenis is van het obi. Ik noem argumenten vóór en tegen de invoering van het obi en enkele visies met betrekking tot de financiering van het obi. In hoofdstuk 3 leg ik uit in welke categorieën de modellen ter realisering van het obi kunnen worden verdeeld. Vervolgens geef ik een voorbeeld van een bepaald model met daarbij ter illustratie een berekening. Het blijkt dat de financierbaarheid van het obi gedeeltelijk afhangt van de wijze van berekening. Hoofdstuk 4 behandelt de geschiedenis van de bat en de werkwijze tijdens de bat.

Daarnaast noem ik de drie stappen waaruit de bat bestaat en de mogelijke eindoordelen van de RvS. In hoofdstuk 5 voer ik zelf een globale bat uit; hoe groot is de kans dat de RvS een positief oordeel geeft over een wetsvoorstel ter invoering van het obi? Om tot een antwoord op deze vraag te komen maak ik gebruik van een aantal vragen uit de checklist behorende bij de bat. Tenslotte volgt in hoofdstuk 6 mijn conclusie.

Ik hoop met mijn scriptie bij te dragen aan de bekendheid met en de sympathie voor het onvoorwaardelijk basisinkomen.

Hoofdstuk 2

Het onvoorwaardelijk basisinkomen

2.1 Wat wordt verstaan onder het ‘onvoorwaardelijk basisinkomen’ (obi)?

Wat wordt verstaan onder het ‘(onvoorwaardelijk) basisinkomen’ (obi)? Hoewel er verschillende omschrijvingen bestaan, duiken onderstaande elementen telkens weer op:

- onvoorwaardelijkheid;
- verstrekking aan de burgers door de staat;
- gehele of gedeeltelijke voorziening in de basisbehoeften van de burgers.

Een voorbeeld van een definitie uit een woordenboek luidt: “Het idee dat iedereen van overheidswege een bepaald inkomen zou moeten ontvangen, ongeacht andere inkomsten en zonder de verplichting zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt”.¹ Een soortgelijke definitie is te vinden op de website van de Vereniging Basisinkomen: “Een basisinkomen is een vast (maand)inkomen, dat de overheid aan iedere burger verstrekt of garandeert zonder daar voorwaarden bij te stellen. Het heet *basisinkomen* omdat het uitgekeerde bedrag net voldoende is om van rond te komen. Wie een hoger inkomen wenst blijft aangewezen op andere bronnen, zoals inkomsten uit arbeid.”² De bijna onvoorwaardelijke maandelijkse uitkering op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW) kan worden beschouwd als een obi voor Nederlandse burgers van 65 jaar en ouder. Een obi is dus niet of nauwelijks aan voorwaarden gebonden, wordt van staatswege verstrekt en voorziet in (een deel van) de basisbehoeften van de burgers.

2.2 De geschiedenis van het onvoorwaardelijk basisinkomen

Al eeuwenlang filosoferen wetenschappers over het obi. Hieronder noem ik enkele bekende personen en hun ideeën:

- Thomas More (1478-1535); schrijver van de roman ‘Utopia’ waarin hij een voorstel doet om diefstal te voorkomen: in plaats van dieven te bestraffen zou men moeten voorzien in het levensonderhoud van alle burgers.³
- Juan Luis Vives (1492-1540); werkt in 1526 de ideeën van Thomas More verder uit tot een gegarandeerd minimuminkomen in ‘De Subventionem Pauperum’ (over de ondersteuning van de armen). Armenondersteuning is volgens hem een joods-christelijke plicht tot naastenliefde. Hij

¹ *Cultureel woordenboek*, www.cultureelwoordenboek.nl (zoek op *basisinkomen*).

² *Basisinkomen*, www.basisinkomen.nl/wp/wat-is-een-basisinkomen.

³ *Wikipedia*, www.wikipedia.de (zoek op *Grundeinkommen*).

stelt wel een voorwaarde: bewezen moet worden dat de ontvangers de wil hebben tot het verrichten van arbeid.

- Montesquieu (1689-1755): een Franse filosoof die vindt dat de staat zorg moet dragen voor levensonderhoud, voeding, geschikte kleding en een gezonde levensstijl van alle burgers.

- Thomas Paine (1737-1809): een Engels-Amerikaanse liberale filosoof. Hij heeft, evenals de liberale filosoof John Locke, het geoïstisch eigendomsprincipe geformuleerd. Het geoïsme of geoïsme is een politieke en economische ideologie, waarin het eigendomsprincipe centraal staat. Privé-eigendom wordt beschouwd als het gevolg van menselijke arbeid en creatie. Natuurlijke hulpbronnen, inclusief alle grond, behoren toe aan de mensheid als geheel. Deze hulpbronnen zijn in de praktijk echter niet rechtvaardig verdeeld. Om dit te compenseren stelt Paine heffingen op grondbezit voor. De opbrengsten gaan in een fonds. Daaruit ontvangt elke burger een even groot deel: het obi.

- Charles Fourier (1772-1837): hij stelt dat het verbod op fundamentele natuurrechten er op duidt dat de 'civilisatie' levensonderhoud schuldig is aan een ieder die niet in zijn levensbehoefte kan voorzien. Onder fundamentele natuurrechten worden bijvoorbeeld verstaan het recht te jagen, te vissen, vruchten te plukken of vee te laten grazen waar men wil.

- Henry George (1839-1897): een geoïstisch econoom die stelt dat de aarde en haar bodemschatten toebehoren aan alle levende wezens. Hij is tegen het private bezit van grond, wat volgens hem één van de oorzaken is van de kloof tussen rijk en arm.⁴

- Erich Fromm (1900-1980): hij pleit in 'The sane society' (1955) voor een arbeidsonafhankelijk basisinkomen als uitbreiding van bestaande sociale zekerheid. Zijn motivatie hiervoor is dat ieder mens het recht heeft uit persoonlijke gronden arbeid te weigeren, zonder honger te moeten lijden of in sociaal opzicht te worden veroordeeld. Elke burger moet aanspraak kunnen maken op een bestaansminimum.

- André Gorz (1923-2007): hij verwacht dat menselijke arbeid steeds minder nodig zal zijn, zelfs indien meer zou worden geproduceerd. Dit wordt veroorzaakt door de overname van arbeid door machines en de daaruit volgende productiviteitsstijging. Het ideaal van volledige werkgelegenheid is een illusie. Daarom pleit Gorz voor het obi; iedereen moet een financiële basis hebben om zichzelf te kunnen ontplooiën.

- Ralf Dahrendorf (1929-2009): deze bekende geleerde houdt zich vooral bezig met sociale ongelijkheid. Eén van zijn belangrijkste werken is 'Class and Class Conflict in Industrial Society' (1959). Dahrendorf is voorstander van een obi met daaraan gekoppeld een aantal goed toegankelijke publieke voorzieningen. Aan dit gegarandeerde inkomen mag de overheid– net als

⁴ Wikipedia, www.wikipedia.nl (zoek op *geoïsme*).

aan andere grondrechten- geen voorwaarden stellen. Een obi is volgens Dahrendorf van even groot belang als bijvoorbeeld het algemeen kiesrecht.⁵

- Philippe van Parijs (1951): stichter BIEN, staat voor 'Basic Income Earth Network'. Dit is een in 1986 opgericht netwerk van academici en activisten die zich bezighouden met onderzoek naar of promotie van de idee van een wereldwijd basisinkomen. Van Parijs vindt dat ook het recht op arbeid eerlijk onder de bewoners moet worden verdeeld. Degenen die afzien van arbeid in tijden van werkloosheid (lees: banenschaarste) verdienen een 'tegemoetkoming'.⁶

Uit bovenstaande blijkt dat het obi geen nieuwe 'uitvinding' is; al eeuwenlang filosoferen wetenschappers over dit onderwerp. In de volgende paragrafen volgen argumenten vóór en tegen de invoering van het obi.

2.3 Welke argumenten bestaan er vóór de invoering van het onvoorwaardelijk basisinkomen?

Hieronder noem ik een aantal argumenten die kunnen worden gegeven vóór de invoering van het obi. In tegenstelling tot 'vroeger' worden vandaag de dag meer economische dan sociale argumenten gegeven.

1. "Het obi geeft bestaanszekerheid".

Het obi garandeert een minimuminkomen waarvan men kan leven. Het is onvoorwaardelijk, waardoor niemand tussen wal en schip valt. Het obi wordt ook wel gezien als uiting van het recht op leven.

2. De idee van het obi is nauw verbonden met de gedachte dat de aarde –de natuur en haar hulpbronnen- aan alle mensen toebehoort. Joseph Charlier (1816-1896) vond dat ieder mens evenveel recht had op land. Het basisinkomen dat hij voorstelde noemde hij daarom 'land-dividend' ('dividende territorial').

3. "Met van de invoering van het obi geeft de samenleving financiële waardering voor onmisbare activiteiten". Voorbeelden zijn de opvoeding van kinderen, mantelzorg, vrijwilligerswerk en huishoudelijk werk. Het obi kan gunstig zijn voor gezinnen, omdat ouders indien gewenst zich volledig kunnen richten op de zorg voor hun kinderen.

4. "Het verrichten van betaalde arbeid wordt voor uitkeringsgerechtigden aantrekkelijk. De reden hiervoor is de afwezigheid van een inkomens- en vermogenstoets, wat laag opgeleide

⁵ Presse 2010, p.16.

⁶ 'België voorop met wereld-basisinkomen', *Trouw* 12 oktober 1996, www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2640656/1996/10/12/Belgie-voorop-met-wereld-basisinkomen.dhtml.

en/of langdurig werklozen kan helpen zich uit de armoede- en werkloosheidsval te bevrijden⁷”. Mijns inziens is het een stimulerende factor dat men extra verdiensten bovenop het obi mag behouden.

5. “Met het obi wordt het gemakkelijker een eigen onderneming te starten”.⁸ Ondernemers hoeven zich immers geen zorgen te maken over hun minimale levensonderhoud.

6. “Wanneer het obi wordt ingevoerd, wordt het sociale zekerheidsstelsel drastisch vereenvoudigd”.⁹ Het obi is namelijk een zeer eenvoudige vorm van sociale zekerheid. Omdat alle burgers recht hebben op hetzelfde geldbedrag, zijn minder ambtenaren nodig dan nu het geval is. Een gecontroleerd en goed bijgehouden bevolkingsregister is noodzakelijk om te voorkomen dat fraudeurs meer dan één obi ontvangen.

7. “Een obi kan fungeren als een sociaal vangnet dat bescherming biedt tegen sociale uitsluiting”.¹⁰

8. “Doordat iedereen een obi ontvangt, is in principe niemand meer financieel afhankelijk van een kostwinner”.¹¹

9. “Vasthouden aan het streven naar volledige werkgelegenheid boven automatisering dwingt veel mensen tot het verrichten van onnodig geestdodend en mensenwaardig werk, aldus de Vereniging Basisinkomen”.¹² Kostbare tijd kan niet meer zinvol worden aangewend.

10. “Door het obi zal waarschijnlijk een meer gelijkwaardige arbeidsmarkt ontstaan”. Op dit moment hebben werknemers ten opzichte van werkgevers als gevolg van de hoge werkloosheid een relatief slechte onderhandelingspositie. De vrije werking van de arbeidsmarkt is verstoord. Ten gevolge van het obi krijgen individuele burgers naar verwachting een sterkere onderhandelingspositie; iets dat nu slechts door collectieve actie kan worden bereikt.¹³ Het obi kan leiden tot betere werkomstandigheden, meer rechtvaardige inkomensverhoudingen en minder uitval door arbeidsongeschiktheid en ziekte.

11. “Het obi geeft werknemers de mogelijkheid arbeid die schadelijk is voor milieu, natuur, dieren of mensen te weigeren”.¹⁴

12. “De invoering van het obi kan een (financiële) ondersteuning vormen voor diegenen die minder uren willen werken”.¹⁵ Daardoor kan herverdeling van arbeid ontstaan en komen mogelijk (deeltijd)banen vrij voor werkzoekenden.¹⁶

⁷ Delsen 2001, p. 184.

⁸ Delsen 2001, p.184.

⁹ Jacobs & Maris, 2003, p.351.

¹⁰ Jacobs & Maris, p.184.

¹¹ ‘Wat is een basisinkomen?’, *Basisinkomen*, www.basisinkomen.nl/wp/wat-is-een-basisinkomen.

¹² ‘Wat is een basisinkomen?’, *Basisinkomen*, www.basisinkomen.nl/wp/wat-is-een-basisinkomen.

¹³ Jacobs & Maris 2003, p.354.

¹⁴ ‘Basisinkomen’, *Global Basic Income Foundation*, www.globalincome.org.

¹⁵ Geldof 2005, p. 193.

¹⁶ Geldof 2005, p. 198.

13. “Werkgevers hebben lagere loonkosten, omdat het deel dat wordt vervuld door het basisinkomen niet door hen hoeft te worden betaald”.¹⁷ Indien bijvoorbeeld een werknemer een baan heeft met een bijbehorend salaris van 1500 euro per maand en daarnaast een obi ter hoogte van 1000 euro ontvangt, dan hoeft de werkgever slechts 500 euro loon te betalen. Zo zou niet-commerciële arbeid -de zorg, het onderwijs en de cultuur- beter betaalbaar kunnen worden.

Er zijn aldus veel sociale en economische redenen om het obi in te voeren. Bovengenoemde argumenten zijn niet uitputtend. Er zijn ook tegenstanders van het obi; een aantal van hun argumenten komen in paragraaf 2.4 aan de orde.

2.4 Welke argumenten bestaan er tegen het onvoorwaardelijk basisinkomen?

Hieronder volgen enkele argumenten die worden aangevoerd door tegenstanders van het obi.

1. “Wie wil nog werken als het niet nodig is”?

De Vereniging Basisinkomen voert aan dat het aantal niet-actieve burgers zal dalen.¹⁸ De reden hiervoor is dat regelingen die beperkend werken op arbeidsmobilisatie worden afgeschaft. Daarnaast kunnen meer vacatures ontstaan omdat het aannemen van personeel voor werkgevers aantrekkelijker wordt. Een belangrijk punt is dat het obi slechts voorziet in de basisbehoeften. Wil men een hoger inkomen, dan is het verrichten van arbeid noodzakelijk. Het stimulerende aspect van het obi is, dat ieder gewerkt uur daadwerkelijk geld oplevert. Het loon zal bijvoorbeeld niet worden gekort op een uitkering of toelage (armoedeval). Zwart werken bestaat met een obi ook niet meer, omdat alle werk wit zal zijn.¹⁹

Ik wil nog opmerken dat in de praktijk is gebleken dat mensen met onbetaald werk -zoals gepensioneerden, huisvrouwen en werklozen- wel degelijk actief (willen) zijn in de samenleving.²⁰ Zij zijn bijvoorbeeld actief in het bestuur van een vereniging, met de opvoeding van (klein)kinderen, met het verlenen van mantelzorg en met het verrichten van vrijwilligerswerk. Ik erken dat er waarschijnlijk ook altijd mensen zullen bestaan die niet willen of kunnen werken (zoals die er nu ook zijn), maar ik denk dat zij een zeer kleine minderheid vormen. Niets doen kan verveling veroorzaken. Het is een feit dat sommigen hun uitkering

¹⁷ Presse 2010, p. 59.

¹⁸ ‘Belastinghervorming maakt basisinkomen mogelijk’, Basisinkomen 17 april 2010, www.basisinkomen.nl/wp/ opinie/ belastinghervorming- maakt- basisinkomen- mogelijk.

¹⁹ ‘Belastinghervorming maakt basisinkomen mogelijk’, *Basisinkomen* 17 april 2010, www.basisinkomen.nl/wp/ opinie/ belastinghervorming- maakt- basisinkomen- mogelijk.

²⁰ Geldof 2005, p. 190.

graag verruilen voor betaald werk, ook indien zij er financieel nauwelijks op vooruit gaan of er zelfs op achteruit gaan (armoedeval).

2. “Wie zal nog gemotiveerd zijn om onaantrekkelijke arbeid te verrichten (vies, geestdodend of zwaar werk)”?

Het antwoord dat ik hierop geef is dat het onaantrekkelijke werk zoveel mogelijk door machines moet worden gedaan. Als dit niet mogelijk is, zal er voor de werknemer een goed salaris tegenover moeten staan. Hoe hoger het salaris, hoe aantrekkelijker de baan waarschijnlijk zal worden en hoe meer gegadigden zich zullen melden.

3. “Een gevolg van de invoering van het obi is dat er (deels) sprake is van een breuk tussen arbeid en inkomen”. De beschikbaarheid van personen voor de arbeidsmarkt wordt minder dwingend. Het is niet met zekerheid te voorspellen dat de arbeidsmarkt ten positieve zal gaan veranderen”.

4. “Het obi is niet of nauwelijks financierbaar”. Dit onderwerp komt verderop in deze scriptie aan de orde.

5. “Een groot nadeel is het gevaar van een te laag obi. Hiermee bedoel ik een obi waarvan men niet de basisbehoeften kan betalen”. Wie geen inkomsten kan vergaren wordt gedwongen beneden het bestaansminimum te leven, wat naar mijn mening niet de bedoeling van het obi is.²¹

6. “Teneinde de arbeidsmarkt gelijkwaardiger te maken is de invoering van het obi op zichzelf niet afdoende”. Volgens Dirk Geldof moet er ook sociale wet- en regelgeving worden ingevoerd om de beloning en de kwaliteit van arbeid te beschermen.²²

7. “Het obi valt financieel voordeliger uit voor meerpersoonshuishoudens dan voor éénpersoonshuishoudens”. De hoogte van het te ontvangen obi is voor ieder gelijk, ongeacht of hij samenwoont of alleen woont. De vaste lasten, zoals bijvoorbeeld de huur, kan een persoon die in een meerpersoonshuishouden woont delen met zijn huisgenoten. De alleenwonende kan dit niet.

De conclusie is dat een aantal steekhoudende argumenten tegen de invoering van het obi kunnen worden aangevoerd, waarvan een deel succesvol kan worden weerlegd.

²¹ RMO Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 1997, p.1972.

²² Geldof 2005, p.190.

2.5 Visies aangaande de financiering van het onvoorwaardelijk basisinkomen

In de loop der jaren zijn verschillende onderzoeken met betrekking tot het obi uitgevoerd. Gebleken is dat het obi financierbaar is, echter de vraag is hoe het in de praktijk moet worden gerealiseerd. Ik noem twee visies. Ten eerste is er het model waarbij belasting op arbeid wordt vervangen door belasting op consumptie. Nadere uitleg is onder andere te vinden op de website van de Belgische politieke partij Vivant.²³ Kort samengevat komt het er op neer dat het obi haalbaar is, omdat alle goederen die de samenleving consumeert (landbouw, bouwnijverheid en industrie) slechts door 10 procent van de bevolking worden geproduceerd. Honderd jaar geleden zou een obi niet haalbaar zijn, omdat vijftig procent van de beroepsbevolking werkzaam was in de landbouw.²⁴ Vivant verwacht dat door de voortschrijdende informatisering en automatisering steeds minder werkenden nodig zullen zijn. Daarom pleit deze partij voor een basisinkomen met onbeperkte mogelijkheden voor bijverdiensten - die vervolgens niet worden gekort. Om dit obi te financieren worden alle vormen van uitkeringen, toelagen, kinderbijslag etc. afgeschaft. Tevens levert inkrimping c.q. opheffing van de betreffende uitvoerende instanties een behoorlijke besparing op. Ter illustratie: in Nederland kost het functioneren van de Belastingdienst circa één miljard euro per jaar.²⁵

Een ander idee is afkomstig van de Vereniging Basisinkomen. Inkomstenbelasting en loonbelasting moeten worden afgeschaft, want het huidige belastingsysteem is complex, duur en soms fraudegevoelig. Daarnaast is volledige werkgelegenheid in de laatste decennia een illusie gebleken. Deels komt dit omdat werkgevers huiverig zijn voor de risico's die verbonden zijn aan het in dienst nemen van mensen. Een andere reden is dat sommige mensen geen betaalde baan nemen vanwege complexe regels van de sociale zekerheid. Om deze situatie te verbeteren wil de Vereniging inkomsten- en loonbelasting afschaffen.²⁶ Zo komt ongeveer dertig procent meer geld vrij voor werkgevers, waarmee zij mensen van werk kunnen voorzien. Daarnaast is de Vereniging voorstander van een obi van ongeveer duizend euro per maand voor volwassenen (kinderen ontvangen een lager bedrag). Werkenden blijven hun huidige salaris ontvangen, maar de brutobedragen veranderen in nettobedragen. De Vereniging merkt op dat dit alles stapsgewijs zal moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat bepaalde bevolkingsgroepen financiële

²³ 'Programma', *Vivant*, www.vivant.org (zoek op *programma*).

²⁴ 'Programma', *Vivant*, www.vivant.org (zoek op *programma*).

²⁵ 'Belastinghervorming maakt basisinkomen mogelijk', *Basisinkomen* 17 april 2010, www.basisinkomen.nl/wp/ opinie/ belastinghervorming- maakt- basisinkomen- mogelijk.

²⁶ 'Belastinghervorming maakt basisinkomen mogelijk', *Basisinkomen* 17 april 2010, www.basisinkomen.nl/wp/ opinie/ belastinghervorming- maakt- basisinkomen- mogelijk.

problemen krijgen. Tevens wil men periodieke effectmetingen uitvoeren en deze bijsturen indien dit noodzakelijk is.²⁷

Hierboven heb ik twee ideeën met betrekking tot de financiering van het obi beschreven. Ze hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat burgers onbeperkt inkomsten kunnen verkrijgen. De verdiensten worden niet gekort op het obi. In hoofdstuk 3 beschrijf ik een model voor de vormgeving van het obi.

²⁷‘Belastinghervorming maakt basisinkomen mogelijk’, *Basisinkomen* 17 april 2010, www.basisinkomen.nl/wp/ opinie/ belastinghervorming- maakt- basisinkomen- mogelijk.

Hoofdstuk 3

Modellen m.b.t. de financiering en uitvoering van het obi

3.1 Categorische modellen van het onvoorwaardelijk basisinkomen

Met betrekking tot de financiering van het obi zijn diverse modellen ontwikkeld. Grofweg zijn er twee categorieën: modellen die uitgaan van een periodieke uitkering en modellen die uitgaan van een negatieve inkomstenbelasting.²⁸ In beide gevallen wordt het obi gefinancierd door belastinginkomsten. Bij de periodieke uitkering ontvangen alle burgers periodiek een geldbedrag van de staat. De idee van negatieve inkomensbelasting werd in de jaren '60 van de vorige eeuw verspreid door de econoom Milton Friedman. Het doel is armoedebestrijding zonder beïnvloeding van de markt.²⁹ Alleen burgers die het nodig hebben ontvangen een basisinkomen. Onvoorwaardelijk is het dus niet helemaal, omdat men niet meer dan een bepaald bedrag aan inkomen of vermogen mag hebben om in aanmerking te komen.

In deze scriptie ga ik bij het hoofdstuk over de bat uit van een model dat in de categorie periodieke uitkering valt: het model ontwikkeld door Götz Werner. Voor andere modellen en grondige berekeningen verwijs ik naar het boek 'Grundeinkommen. Idee und Vorschläge zu seiner Realisierung'.³⁰ In de volgende paragraaf geef ik een beknopte uitleg van het model van Götz Werner.

3.2 Het financieringsmodel van Götz Werner

De Duitser Götz Werner is oprichter van de zeer succesvolle Europese drogisterijketen DM-Drogeriemarkt. De laatste jaren heeft hij het thema obi actueel gemaakt in met name Duitsland en Oostenrijk. Werner heeft diverse boeken geschreven over het obi en hij heeft ook een website.³¹ Om het obi (in Duitsland) te kunnen financieren stelt Werner drastische hervormingen van het belastingstelsel en van het stelsel van sociale zekerheid voor. Zijn -vrij radicale- ideeën ondervinden in het begin weerstand; hij wil bijvoorbeeld alle soorten belasting afschaffen en daarvoor in de plaats de BTW verhogen. Zo moeten belastingontduiking en zwarte arbeid tot het verleden behoren. De laatste jaren staan echter steeds meer Duitsers-

²⁸ Weber 2005, p.4.

²⁹ Weber, 2005, p.5.

³⁰ Presse 2010.

³¹ www.unternimm-die-zukunft.de.

volgens berichten uit de media en internetfora- open voor zijn ideeën. Ik geef hieronder een toelichting op Werners visies.

Werner noemt drie mogelijke manieren ter uitvoering en financiering van het obi:

1. bij de eerste manier schaft men alle sociale uitgaven van de staat af (denk aan bijstandsuitkeringen, toeslagen, kinderbijslag, studiefinanciering). Het geld dat dit oplevert wordt gestort in een fonds, evenals het geld dat wordt bespaard op de bureaucratie. Uit het fonds wordt vervolgens het obi betaald. Bestaande geldstromen van de overheid richting de burgers worden dus op een andere manier georganiseerd. De burgers hebben meer vrijheden, terwijl de kosten voor de staat ongeveer hetzelfde blijven. Ook nu ontvangen de meeste burgers namelijk op enig moment in hun leven geld van de staat zonder dat daar een prestatie tegenover staat. Ik noem als voorbeelden bijstand, kinderbijslag en huurtoeslag. Volgens Werner is de vraag niet *of*, maar *hoe* het obi kan worden gefinancierd. Grondige berekeningen zijn gemaakt door professor Thomas Straubhaar. Hij is van mening dat een obi van 800 euro per maand mogelijk is. Zelfs bij een lager bedrag dan 800 euro zouden burgers in ieder geval een materiële grondverzekering kunnen ontvangen. Daarnaast kan de weg worden geëffend voor een verhoging van de uitgekeerde bedragen.³²

2. De tweede methode gaat uit van BTW-verhoging. Uit de verkregen middelen wordt het obi gefinancierd. De prijzen van produkten blijven hetzelfde. Als gevolg van het obi gaan de loonkosten omlaag en de BTW omhoog. Duitsland heeft met 19 procent één van de laagste BTW-tarieven van de Europese Unie. Ter vergelijking: Denemarken en Zweden hebben een BTW-tarief van 21 procent. Indien Duitsland een BTW-tarief van 21 procent heeft, dan kan van de opbrengsten een obi worden uitgekeerd van ongeveer 75 euro per persoon.

3. De derde manier is een combinatie van de bovenste twee. Werner stelt een geleidelijke afbouw van de sociale zekerheid voor. Tegelijkertijd vindt een gefaseerde verhoging van de BTW plaats. Het obi wordt betaald uit de besparingen op de sociale zekerheid en de BTW-verhogingen. Door het combineren van twee methodes komen meer middelen beschikbaar, waardoor het mogelijk is een relatief hoog obi uit te keren. Werner benadrukt dat het obi niet in één keer moet worden ingevoerd. Het is een proces dat tien tot twintig jaren in beslag zou moeten nemen. De burgers krijgen in deze periode steeds meer vrijheden.

Werner stelt aldus drie wijzen van financiering voor, waarvan de laatstgenoemde een combinatie is van de twee eerstgenoemde.

³² Fischer & Lotter 2005, p. 62.

3.3 Enkele rekenvoorbeelden ter illustratie van het financieringsmodel van Götz Werner

Om de voorgaande paragraaf met cijfers te verduidelijken geef ik nu twee rekenvoorbeelden: de eerste heeft betrekking op BTW-verhoging in combinatie met lagere lonen; de tweede gaat over opbouw van een productprijs.

Rekenvoorbeeld 1

Soms wordt gevreesd dat bedrijven het obi zullen gebruiken om lonen te verlagen. Dit hoeft echter geen probleem te zijn. Een voorbeeld: een werknemer ontvangt nu 1500 euro per maand van zijn werkgever. Stel dat de werknemer een obi ontvangt van 1000 euro, dan hoeft de werkgever nog maar 500 euro aan loon te betalen om de werknemer hetzelfde inkomen te laten behouden. Ik merk op dat werkgevers de bespaarde loonkosten niet zonder meer als winst kunnen behouden. Vanwege de concurrentie zullen ze de lagere kosten aan de klanten moeten doorberekenen. Als één bedrijf dit doet om klanten te winnen, zullen andere bedrijven waarschijnlijk volgen. Het verlaagde prijsniveau kan worden gebruikt om de BTW in die mate te verhogen, dat de prijzen desondanks stabiel c.q. op hetzelfde niveau blijven. Meerinkomsten uit de verhoogde BTW kunnen tot uitbetaling van een hoger obi worden gebruikt. Bijkomend voordeel is dat een echte arbeidsmarkt ontstaat, omdat de bestaanszekerheid van werknemers is gegarandeerd. Zij hebben in tijden van hoge werkloosheid een meer gelijkwaardige onderhandelingspositie ten opzichte van werkgevers dan nu het geval is.

Rekenvoorbeeld 2

De huidige situatie wat betreft de prijsopbouw van een artikel dat te koop is in de detailhandel ziet er als volgt uit:

100	€	Nettoprijs
_____	19	_____
	€	BTW

119 € Prijs voor de consument

Nu de situatie waarbij de BTW is verhoogd ter financiering van het obi: de loonkosten zijn gedaald naar 90 euro. De BTW is verhoogd van 19 naar 32 procent. De prijs van het produkt blijft gelijk:

90	€	Nettoprijs
29	€	BTW

119 € Prijs voor de consument

Professor Straubhaar heeft berekend dat het de Duitse staat 8 miljard euro oplevert als de BTW met 1 procent wordt verhoogd. In Duitsland zijn ca. 80 miljoen personen die recht zouden hebben op een obi. Elk van deze personen kan dan ca. 8 euro per maand – ofwel ca. 100 euro per jaar- aan obi ontvangen. Indien de BTW wordt verhoogd met 6 procent kan per persoon 50 euro per maand worden uitbetaald. Straubhaar gaat uit van een obi dat in het begin 650 euro per persoon per maand bedraagt. Door middel van geleidelijke verhogingen van de BTW zou men binnen 17 jaren een obi ter hoogte van 1500 euro per persoon per maand kunnen realiseren.

3.4 Het antwoord op de vraag of het obi financierbaar is hangt (deels) af van de berekeningswijze

In de wetenschappelijke literatuur kan men diverse berekeningen vinden wat betreft de financiering van het obi. Afhankelijk van de berekeningswijze is het obi al dan niet financierbaar. Ik benadruk dat de berekeningen uitgaan van verschillende bedragen wat betreft de BTW of de hoogte van het obi. Hieronder volgen twee berekeningen voor Zwitserland. Volgens de eerste berekening is het obi betaalbaar. Bij de tweede berekening zou het obi de landelijke economie doen instorten.

Als eerste voorbeeld geef ik de berekening die ook wel de ‘Latte Macchiato-these’ wordt genoemd. Het is een eenvoudig rekenmodel, ontwikkeld door Daniel Häni. Hij heeft in Zwitserland samen met de kunstenaar Enno Schmidt ‘Initiative Grundeinkommen’ opgericht. De Latte Macchiato-these illustreert het obi aan de hand van een horeca-gelegenheid waar men koffie serveert.³³ Häni heeft een schatting gemaakt van de gevolgen van het obi voor het bedrijf. Een Latte Macchiatio kost nu 4,80 Zwitserse frank. Indien de Zwitsers een obi van 2000 frank

³³ ‘Das Grundeinkommen in der Schweizer Presse’, *Grundsicherung* 2 maart 2007, www.grundsicherung-bw.de/2007/03/01/titelstorie-das-grundeinkommen-in-der-schweizer-presse.

per maand ontvangen, de BTW met 100 Procent wordt verhoogd en alle andere soorten belastingen, subsidies en toeslagen worden afgeschaft, dan kan de consumentenprijs van de koffie gelijk blijven.

Hij illustreert dit aan de hand van onderstaande afbeelding. Het linker glas is representatief voor de huidige situatie; het rechter glas geeft de situatie weer na de invoering van het obi. Daar is de BTW (Mehrwertsteuer) hoger, maar de nettolonen en de loonkosten zijn lager. Zo kan de koffie voor dezelfde prijs worden verkocht.



Een tweede voorbeeld is de berekening van prof. Reiner Eichenberger, die concludeert dat het obi niet kan worden ingevoerd zonder schade toe te brengen aan de economie. Hij gaat echter uit van een hoger obi dan Häni, 3000 frank in plaats van 2000 per burger per maand met daarbij een BTW-verhoging van 150%. Bij 3000 frank bedragen de kosten 250 miljard frank per jaar. Volgens Eichenberger is een BTW-verhoging van een dergelijke omvang ondermijnend voor de Zwitsere economie.³⁴

³⁴ M. Speiser, 'Nur eine Utopie? 2500 Franken für alle', *Tages Anzeiger* 5 oktober 2007, www.sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/wirtschaft/798884.html.

Tot slot wil ik hier nog een berekening van Götz Werner voor Duitsland aanhalen. In zijn eerste boek stelde Werner voor om iedere Duitse burger een obi uit te keren van 1000 euro per maand. Met circa 82 miljoen Duitsers zou dit de staat ongeveer 1 biljoen euro per jaar kosten. Het Duitse bruto sociaal produkt bedraagt 2500 miljoen euro per jaar en de consumentenuitgaven zijn 1800 miljoen euro. Werner concludeert uit deze cijfers dat het obi financieel haalbaar moet zijn.³⁵

Uit het voorgaande concludeer ik dat de keuze voor een specifieke berekeningswijze weloverwogen moet zijn om onaangename verassingten te voorkomen.

³⁵ 'Finanzierung', *Unternimm die Zukunft*, www.untersimm-die-zukunft.de/de/zum-grundeinkommen/kurz-gefasst.

Hoofdstuk 4

De beleidsanalytische toets (bat)

4.1 De geschiedenis van de beleidsanalytische toets

De Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: RvS) toetst wetsvoorstellen en andere adviesaanvragen van de wetgever. Het doel is het geven van een onafhankelijk advies aan de wetgever. De RvS voert drie toetsen uit: de juridische toets, de wetstechnische toets en de beleidsanalytische toets. Samen vormen zij het toetsingskader.

Bij de juridische toets staat de juridische kwaliteit van de regelgeving centraal: de RvS toetst allereerst aan ‘hoger’ (geschreven en ongeschreven) recht. Daarnaast kijkt hij of de voorgestelde regelgeving kan worden ingepast in het bestaande rechtssysteem. Ook besteedt hij aandacht aan de verhouding tussen bijzondere en algemene wetten, overgangsrecht en zaken als rechtsbescherming. De juridische toets en de bat kunnen elkaar versterken. Het advies wint aan kracht als de opmerkingen over de noodzaak of opportuniteit van het voorstel worden verweven met juridische argumenten (‘juridische onmogelijkheid’).³⁶ De technische kwaliteit en de daarbij behorende toelichting worden beoordeeld in de wetstechnische toets. De RvS let op de logische en systematische opbouw, de innerlijke consistentie, de gebruikte terminologie en de toegankelijkheid van de voorgestelde regeling.³⁷ De beleidsanalytische toets, de BAT, is van recentere datum. Tot medio jaren ’80 van de twintigste eeuw toetste de RvS vrijwel alleen de wetstechnische en juridische kwaliteit van wetsvoorstellen. Van medio jaren ’80 tot en met heden toetst de RvS ook de kwaliteit van het beleid. De reden hiervoor is dat een in juridisch of wetstechnisch opzicht correcte wet in de praktijk nog geen effectieve wet hoeft te zijn. Een goede wet is een wet die werkt.³⁸ De RvS voert echter geen volledige beleidsinhoudelijke of politieke toetsing uit.³⁹ Voor de duidelijkheid werd de vroegere term ‘beleidstoets’ daarom in 1998 vervangen door de term ‘beleidsanalytische toets’.⁴⁰ Bij de bat is een uitgebreide checklist vastgesteld, waarover in de volgende paragrafen meer. In de Jaarverslagen van de RvS kan men lezen wat de uitkomst is van de bat is bij diverse wetsvoorstellen.

³⁶ Jaarverslag 2009, p.126.

³⁷ Jaarverslag 2009, p.126.

³⁸ H.D. Tjeenk Willink, De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State, *RegelMaat* 2005/2, p. 51-52.

³⁹ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2006, p.662.

⁴⁰ Jaarverslag 2002, p.41.

4.2 Hoe gaat de beleidsanalytische toets in zijn werk?

De bat kan men omschrijven als een evaluatie van wetgeving ex ante. De beoogde regelgeving wordt vóór implementatie geëvalueerd op effectiviteit.⁴¹ De bat heeft dus betrekking op de kwaliteit van het beleid dat wordt neergelegd in het wetsvoorstel. De regering probeert een probleem op te lossen of te verminderen door middel van het nemen van maatregelen. De RvS analyseert dit probleem en adviseert over de effectiviteit van de maatregelen. Op de website van de Raad van State staat: “de bat is een kritische analyse van de beleidsmatige aspecten van het voorstel. De bat is onderdeel van het toetsingskader van de Afdeling Advisering van de RvS. Het gehele toetsingskader, dat in 1998 is vastgesteld, bestaat uit drie onderdelen⁴²:

- De juridische toets
- De wetstechnische toets
- De beleidsanalytische toets, de bat.

Tijdens de bat richt de RvS zijn aandacht op drie hoofdpunten, die met elkaar in nauw verband staan.⁴³

- De probleembeschrijving
- De probleemaanpak
- De probleemuitvoering

Ter ondersteuning maakt de RvS gebruik van de bij de bat behorende checklist. Deze is zeer uitgebreid, wat hem geschikt maakt voor het beoordelen van wetsvoorstellen van uiteenlopende aard. Het zal in de praktijk echter niet doenlijk zijn bij ieder wetsvoorstel alle vragen uit de checklist te beantwoorden.⁴⁴

Bij de beoordeling op bovengenoemde drie hoofdpunten wordt uitgegaan van de keuzes die de indieners hebben gemaakt. De RvS gaat na of de toelichting bij het wetsvoorstel helder en overtuigend is. Hij kijkt kritisch of de wetgever voldoende heeft nagedacht over de verhouding tussen de beoogde doelen en de gekozen middelen. Hij beantwoordt de vraag of de voorgenomen regeling wel de werking zal hebben die de wetgever ervan verwacht. Daarbij worden mogelijke (neven)effecten die minder wenselijk zijn ook in beschouwing genomen. Het risico bestaat namelijk dat deze onbedoeld de positieve effecten overtreffen.⁴⁵

⁴¹ Brans, Facon & Horst 2003, p.153.

⁴² Bovend'Eert & Kummeling 2010, p.199.

⁴³ 'Beleidsanalytische toets', *Raad van State*,

www.raadvanstate.nl/onze_werkwijze/advisering/toetsingskader/beleidsanalytische_toets.

⁴⁴ Van Gestel & Vranken 2008, p.48.

⁴⁵ Van Gestel & Vranken 2008, p.1.

4.3 De mogelijke eindoordelen van de Raad van State na de beleidsanalytische toetsing

De RvS sluit zijn advies meestal af met een dictum. Een dictum kan worden beschouwd als een eindoordeel. De RvS spreekt geen dictum uit bij ongevraagde adviezen. Voor initiatiefwetsvoorstellen geldt hetzelfde; hierbij adviseert de Raad in een vroege fase van het wetgevingsproces. Voorkomen moet worden dat de RvS de schijn wekt te oordelen voordat de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel heeft afgewogen.⁴⁶ Het niet opnemen van een dictum laat overigens onverlet dat per onderdeel van het advies conclusies worden geformuleerd.

De RvS spreekt zijn eindoordeel uit door middel van één van deze zes dicta:⁴⁷

1. Instemmend, ook wel ‘advies conform’ genoemd. Dit dictum wordt gebruikt als de RvS geen aanleiding ziet tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.
2. Aandacht. Dit dictum wordt gebruikt als de RvS geen zwaarwegende bedenkingen heeft en slechts enige aanpassing van de toelichting adviseert.
3. Rekening. Dit dictum wordt gebruikt als de RvS geen zwaarwegende bedenkingen heeft, maar wel bezwaren heeft tegen één of meer onderdelen van het voorstel.
4. Niet dan nadat. Dit dictum wordt gebruikt als de RvS overwegende bezwaren heeft tegen één of meer onderdelen van het voorstel. Deze bezwaren kunnen meestal door een aanpassing van het voorstel worden ondervangen.
5. Niet aldus. Dit dictum wordt gebruikt als de RvS fundamentele bezwaren heeft tegen het voorstel, die alleen door ingrijpende, fundamentele aanpassing van het voorstel zijn te ondervangen.
6. Niet. Dit dictum wordt gebruikt als de Raad zodanige bezwaren tegen het voorstel heeft, dat deze niet door aanpassingen van het voorstel zijn te ondervangen.⁴⁸

In de dicta genoemd in de nummers 4,5 en 6 komt het woord ‘niet’ voor. Dit zijn de ‘zwaarste’ dicta. Als een advies wordt besloten met één van deze dicta, dan moet het voorstel opnieuw in de ministerraad worden behandeld.⁴⁹ Toch is en blijft de RvS ‘slechts’ adviseur. In zoverre zijn regering en parlement niet verplicht de adviezen op te volgen. Voor de effectiviteit van zijn werk is de RvS als adviseur uiteindelijk afhankelijk van diegenen tot wie de adviezen zijn

⁴⁶ Jaarverslag 2009, p.127.

⁴⁷ Zie ook het Draaiboek voor de wetgeving, nr.40, en aanwijzing 276 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁸ Jaarverslag 2009, p.127.

⁴⁹ Artikel 4, tweede lid, van het Reglement van Orde voor de ministerraad. Zie ook aanwijzing 276 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

gericht, de kwaliteit van hun antwoorden en de herkenbaarheid van zijn adviezen voor de andere deelnemers aan het wetgevingsproces. Indien de adviezen niet worden opgevolgd, mag worden verwacht dat daaraan een gedegen argumentatie ten grondslag ligt. Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming over de wetgeving en daarmee van de wetgeving zelf ten goede.

Kortom: de RvS geeft een advies en een eindoordeel in de vorm van een dictum, maar als regering en parlement gegronde redenen hebben hiermee weinig of niets te doen, dan kan de RvS hier weinig aan veranderen.⁵⁰

4.4 Een nadere beschouwing van de drie stappen van de beleidsanalytische toets

Tijdens de drie stappen in de BAT komen onderstaande vragen aan de orde.

Stap 1: de probleembeschrijving

Welk maatschappelijk probleem moet het gestelde ontwerp oplossen of verminderen? Wat is de kern van het probleem?

- wat is het probleem?
- wie ervaart het als probleem?
- wat voor soort probleem is het?
- wat is de context van het probleem?
- is het noodzakelijk om dit probleem op te lossen?
- welke eerdere ervaringen zijn er met het probleem en met de (mogelijke) oplossing?
- wat leren eerdere ervaringen met dit probleem of met andere, vergelijkbare problemen?
- leent het probleem zich voor een oplossing via wetgeving?
- zijn andere regels of zelfregulering door de betrokken partijen niet meer geschikt?
- is er sprake van een eenmalig probleem waarvoor wetgeving niet nodig is? Hierbij kijkt de Afdeling Advisering ook naar de samenhang met andere (nog in te dienen) wetsvoorstellen.

Stap 2: de probleemaanpak

Biedt de voorgestelde regeling een oplossing voor het gedefinieerde probleem en is deze oplossing ook effectief?

⁵⁰ Van Gestel & Vranken 2008, p.4.

- Bij het beantwoorden van deze vraag betreft de Afdeling Advisering o.a. de neveneffecten en lasten voor burgers, bedrijven en private organisaties. Daarnaast beoordeelt hij de beleidstheorie en de veronderstellingen waarop een voorstel berust.

Stap 3: de uitvoering

Tijdens deze stap wordt gekeken naar de uitvoering.

- hoe is de naleefbaarheid van een voorstel? Kunnen burgers en private organisaties de verplichtingen die de regeling oplegt naleven?
- Hoe is de uitvoerbaarheid van een voorstel? Zijn (overheids)instanties in staat de regeling uit te voeren? Hebben zij voldoende mensen en middelen?
- Hoe is de handhaafbaarheid van een voorstel? Kan er toezicht worden uitgeoefend op de naleving van de regeling? Wie wordt daarmee belast?

De bovengenoemde drie stappen worden uitgevoerd met behulp van de bij de bat behorende checklist. In het volgende hoofdstuk beschrijf ik de criteria uit de checklist.

Hoofdstuk 5

Een analyse betreffende de haalbaarheid van het onvoorwaardelijk basisinkomen aan hand van de checklist van de beleidsanalytische toets

5.1 Inleiding

Zoals ik al eerder vermeldde, onderzoek ik in mijn scriptie de (on)mogelijkheden betreffende de invoering van het obi in Nederland. In dit hoofdstuk maak ik gebruik van de bij de bat behorende checklist, die normaliter vooral wordt gebruikt bij de toetsing van concrete wetsvoorstellen. Momenteel is geen sprake van een concreet wetsvoorstel met betrekking tot het obi. Toch denk ik dat de checklist goed bruikbaar is om spanningspunten op te sporen tussen het obi en het Nederlands recht.

De bat is voor het eerst opgenomen in het Jaarverslag van de RvS in 2002 op pagina 26-27. In bijlage 4 van de Jaarverslagen 2003 en 2004 vindt men een vernieuwde versie. Het bestaan van een checklist kan onterecht de suggestie wekken dat deze bij ieder wetsvoorstel strikt wordt gebruikt. De RvS volgt zeer diverse toetsings- en werkwijzen bij de beoordeling van wetsvoorstellen.⁵¹ Hij is sterk gericht op concrete wetsvoorstellen en heeft een ‘common sense’-benadering. Er is geen sprake van transparante, vooraf vastgestelde toetsingskaders.⁵² Het is overigens ook niet altijd noodzakelijk alle vragen uit de checklist te behandelen, omdat niet alle vragen relevant zijn bij een bepaald concreet wetsvoorstel.⁵³ Bovendien toetst de RvS sowieso terughoudend (marginaal), omdat hij poogt politiek onafhankelijk te zijn.

Zelf heb ik ook slechts een aantal vragen uit de checklist gekozen. Onder iedere vraag noem ik de antwoorden die de RvS zou kunnen geven. De vragen heb ik verdeeld over vier categorieën, te weten: contextvragen, schaalvragen, ervaringsvragen en vragen betreffende de uitvoering van het obi.

⁵¹ Dorbeck-Jung, De wetgevingsadvisering van de Raad van State- een fascinerend onderwerp van wetenschappelijk onderzoek, *RegelMaat* 2005-2, pagina 60.

⁵² L.E.M. Verhey, Wetgevingsadvisering door de Raad van State: alleen common sense of ook gericht beleid?, *RegelMaat* 2005/2, p.79.

⁵³ Van Gestel & Vranken 2008, p.91.

De opbouw van hoofdstuk 5 is als volgt.

Paragraaf 5.2 behandelt de contextvragen:

1. Wat is de maatschappelijke context?
2. Wat is de context van het regeringsbeleid?
3. Wat is de Europese context?

In paragraaf 5.3 komen twee schaalvragen aan de orde:

1. Op welke motivering berust het aanmerken van het probleem als taak voor de wetgever c.q. de overheid?
2. Is het uitvoeren van het obi een taak voor de centrale of voor de decentrale overheid?

Paragraaf 5.4 gaat over ervaringsvragen:

1. Is dit of een soortgelijk probleem eerder wettelijk geregeld geweest? Zo ja, welke ervaringen zijn hiermee opgedaan?
2. Zijn er ervaringen ter zake in andere landen?

Paragraaf 5.5 betreft de uitvoering van het obi:

1. Is de regeling naleefbaar voor/door hen tot wie zij is gericht?
2. Is de regeling handhaafbaar?

Paragraaf 5.6 betreft de toetsing van het obi aan het eigendomsartikel 1 EP EVRM.

Aan de hand van bovengenoemde vragen onderzoek ik aldus wat mogelijke (juridische) knelpunten zouden kunnen zijn bij de invoering van het obi.

5.2 Contextvragen

In deze paragraaf komen drie onderwerpen met betrekking tot het obi aan de orde, namelijk de maatschappelijke context, de context van het regeringsbeleid en de Europese context. Mijn antwoorden zijn globaal. Ook de RvS gaat niet altijd diep op het betreffende onderwerp in; het is voldoende als hij een eventuele problematiek signaleert en benoemt. Dit kan door middel van opmerkingen, het uitspreken van twijfel of het stellen van vragen.⁵⁴ Om wel diepgaande antwoorden op de contextvragen te krijgen, is meer onderzoek noodzakelijk.

1. Wat is de maatschappelijke context van het obi?

⁵⁴ Van Gestel & Vranken 2008, p.6.

Wat is de maatschappelijke context van het obi? Omdat de invoering van het obi effect zou hebben op meerdere maatschappelijke gebieden, maak ik bij de beantwoording van bovenstaande vraag onderscheid tussen de maatschappelijke context op juridisch, bestuurlijk, economisch en sociaal gebied. Deze overlappen en beïnvloeden elkaar deels.

Op juridisch-maatschappelijk gebied zal het obi veel wetgevingsactiviteit vergen. Huidige wetgeving moet worden vervangen door nieuwe. Overgangswetgeving is daarbij noodzakelijk, want het obi moet gefaseerd worden ingevoerd. Er kunnen complicaties ontstaan wat betreft het overgangsrecht, zie hierover ook paragraaf 5.6. Echter, eenmaal ingevoerd, zal de wetgeving naar mijn verwachting minder complex zijn dan die binnen het huidige stelsel van sociale zekerheid. Wat betreft de bestuurlijk-maatschappelijke context verwacht ik dat het obi zorgt voor een reductie van bureaucratie. De reden hiervoor is dat het obi -zoals ik zojuist al noemde- qua uitvoering eenvoudiger is dan het huidige sociale zekerheidsstelsel. Dit is één van de grote voordelen van het obi. Een voorbeeld van de huidige bureaucratie is de administratieve tijd en de lasten voor WWB-uitkeringsgerechtigden en sociale diensten in het geval van bijverdiensten die 'gekort' moeten worden. Als een klant inkomsten uit arbeid ontvangt, moet hij dit maandelijks melden aan de sociale dienst. Deze inkomsten worden gekort op zijn uitkering. De berekeningen worden door de sociale dienst gedaan. Bij het obi is dit niet meer nodig, want bijverdiensten bovenop het obi worden niet gekort. Dit leidt zowel bij de burger als bij de overheid tot een lastenvermindering. Ook op economisch-maatschappelijk vlak zal het obi nogal wat veranderingen teweeg brengen. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen. Ten eerste is zwart werken niet meer mogelijk, omdat men alle bijverdiensten bovenop het obi mag behouden en de belasting via de BTW wordt geïnd. Ten tweede wordt het ondernemerschap gestimuleerd; het risico is minder groot dan heden het geval is, omdat men altijd voldoende leefgeld heeft om op terug te vallen. Dit kan tevens een impuls zijn voor de lokale economie. Ten derde bestaat de kans dat mensen minder uren gaan werken, waardoor meer deeltijdbanen beschikbaar komen. Dan zou de beschikbare arbeid -en daarmee de welvaart- beter worden verdeeld, wat kan bijdragen aan de economische groei. Tenslotte kan het obi het werkloosheidscijfer doen dalen, omdat arbeid goedkoper wordt (het loon kan worden verlaagd, omdat dit slechts een aanvulling is op het obi). Het is dus evident dat de invoering van het obi gevolgen heeft voor de economie. Ik noem hier ook enkele invloeden die het obi heeft op sociaal-maatschappelijk vlak. Ten eerste wordt door de al eerder genoemde herverdeling van arbeid de welvaart beter verdeeld dan nu het geval is, waardoor er minder sociale uitsluiting zal bestaan. Ten tweede worden personen die geen betaald werk verrichten niet meer gestigmatiseerd, omdat werkloosheidsuitkeringen zijn afgeschaft. Ten derde worden zorgtaken financieel gewaardeerd. Tot slot noem ik het voordeel

dat burgers gemakkelijker kunnen studeren in de levensperiode die hen het beste uitkomt. Nu is men aan leeftijd gebonden om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Ook bepaalt de wet de maximale studieduur. Er zullen ongetwijfeld nog meer positieve -en misschien ook negatieve- effecten zijn van het obi op het sociale leven. De invoering van het obi zou dus meerdere gevolgen hebben op sociaal-maatschappelijk gebied.

Er zijn aldus sterke aanwijzingen dat het obi op juridisch, bestuurlijk, economisch en sociaal gebied een grote invloed zal hebben. Er zijn veel positieve effecten te noemen. Zij overlappen en beïnvloeden elkaar deels. Wil men diepgaande antwoorden op de contextvragen krijgen, dan is uitgebreid onderzoek noodzakelijk.

2. Wat is de context van het regeringsbeleid?

Het (bezuinigen op) het inkomen van de burger is de laatste jaren een actueel thema in het regeringsbeleid. Een voorbeeld is de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd. De AOW is een (deels) voorwaardelijk basisinkomen voor personen van 65 jaar en ouder. Ook de bijstand (WWB) is aan veranderingen onderhevig. Deze wet is geworden tot een regeling voor verschillende doelgroepen, waarbij voor elke doelgroep andere rechten en plichten gelden. Zo is voor gezinnen per 1 januari 2012 de 'huishoudinkomenstoets' ingevoerd. (In het Begrotingsakkoord 2013 is echter afgesproken dat de huishoudinkomenstoets weer komt te vervallen. De toets wordt per 1 januari 2012 met terugwerkende kracht afgeschaft).⁵⁵ Tot 2012 mochten alle volwassen leden van een gezin een eigen inkomen hebben, uit werk of uitkering. Sinds 1 januari 2012 geldt de regel van maximaal één uitkering per gezin. Dat betekent dat de inkomens van alle volwassen leden van het gezin bij elkaar worden opgeteld en van de gezinsuitkering worden afgetrokken, dus ook het geld dat een meerderjarig kind verdient. Een voorbeeld: in 2011 ontvangt een echtpaar een bijstandsuitkering van 1320 euro per maand. De inwonende meerderjarige zoon verdient 1511 euro per maand. Dat is meer dan de maximale gezinsuitkering van 1336 euro. In 2012 wordt de uitkering stopgezet en de zoon wordt kostwinner. De totale inkomsten dalen van 2631 euro in 2011 naar 1511 euro in 2012. De nieuwe regeling beoogt 'stapeling van uitkeringen' te voorkomen en moet mensen stimuleren om betaald werk te vinden. Dit moet op termijn circa 2 miljard euro aan besparingen opleveren. Een andere wijziging betreft de bijstand voor jongeren tot 27 jaar. Tot 1 januari 2012 gold voor hen de WIJ. Deze wet is nu afgeschaft. Vandaag de dag kunnen jongeren tussen 18 en 27 jaar

⁵⁵Wetsvoorstel afschaffing huishoudinkomenstoets naar de Tweede Kamer', *Rijksoverheid* 29 mei 2012, www.rijksoverheid.nl (zoek op *huishoudinkomenstoets*).

een aanvraag voor een uitkering indienen bij het Werkplein, maar eerst moeten zij gedurende vier weken zelf naar scholing of werk zoeken. De jongeren moeten bewijsstukken overleggen. Een derde voorbeeld is de afschaffing van de WWIK per 1 januari 2012. Dit heeft tot gevolg dat kunstenaars die (nog) niet van hun kunst kunnen leven geen aanvullend WWIK-inkomen meer ontvangen. De Beroepsvereniging van Beeldende Kunstenaars (BBK) en FNV KIEM hebben op 3 januari 2012 door middel van een kort geding een overgangsregeling weten af te dwingen.⁵⁶ De Staat der Nederlanden tekende zonder succes hoger beroep aan; het Gerechtshof achtte de overgangstermijn van zes maanden noodzakelijk.⁵⁷ Bovengenoemde wetswijzigingen zijn ingevoerd, terwijl het kabinet weet of moet weten dat werkloosheid een structureel probleem is, vooral bij jongeren en ouderen. Indien men op de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zoekt op het trefwoord 'werkloosheid', dan verschijnen teksten over stijgende werkloosheid.⁵⁸ Zijn de wetswijzigingen dan wel effectief? Ik heb mijn twijfels. Ik denk dat het bijvoorbeeld weinig efficiënt is de AOW-leeftijd te verhogen, terwijl het aantal werkloze ouderen stijgt.⁵⁹ Ook het kabinet heeft erkend dat langer doorwerken niet van de ene dag op de andere kan worden gerealiseerd. Een obi lijkt mij een meer realistische oplossing.

Ik concludeer uit dit alles dat het kabinet maatregelen neemt en/of heeft genomen teneinde burgers meer en langer te laten werken. Het is zeer de vraag of dit haalbaar is. Een obi is wellicht een betere oplossing.

3. Wat is de Europese context?

Wat betreft de Europese context van het obi wil ik hier ingaan op de houding van andere Europese landen ten opzichte van het obi. Daarnaast noem ik kort de uiterste grens van de mogelijkheden van het obi: het eigendomsartikel 1 EP EVRM. Gezien de positieve houding van andere (Europese) landen ten opzichte van het obi -met name als oplossing voor structurele werkloosheid-, is het verstandig dat Nederland ook gaat nadenken over het obi. Als men in buurlanden het obi invoert, zal dit direct of indirect invloed hebben op de Nederlandse economie. Mocht het invoeren van het obi economisch wenselijk of noodzakelijk worden, dan is Nederland in ieder geval voorbereid. Ik noem een aantal voorbeelden van ontwikkelingen in andere landen. In Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en België wordt momenteel een maatschappelijke discussie gevoerd over het obi. Er zijn websites met discussiefora en films.

⁵⁶ Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage 3 januari 2012, *LJN* BU9921.

⁵⁷ Gerechtshof s'Gravenhage 5 juni 2012, *LJN* 200.101.005/01.

⁵⁸ *Centraal bureau voor de Statistiek*, www.cbs.nl (zoek op *werkloosheid*).

⁵⁹ 'Aantal werklozen blijft toenemen', *Centraal bureau voor de Statistiek* 17 november 2011, www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/conjunctuur/publicaties/conjunctuurbericht/inhoud/maand/archief/2011/2011-11-17-m08.htm.

Daarnaast wordt actie gevoerd op straat om het obi bij het grote publiek onder de aandacht te brengen. De in paragraaf 2.2 genoemde Götz Werner heeft het obi in Duitsland en Oostenrijk op de kaart gezet. In België doet Philippe van Parijs hetzelfde. Hij is de oprichter van BIEN (Basic Income Earth Network). Daarnaast heeft België sinds 1997 een politieke partij genaamd ‘Vivant’.⁶⁰ Het hoofdthema van deze partij is het obi. In Engeland voerde men al eind jaren ’80 van de vorige eeuw een maatschappelijk debat over de zogenaamde ‘economisch overbodigen’: mensen die geen positie op de arbeidsmarkt kunnen verwerven. Zij vormen een nieuwe onderklasse.⁶¹ De bekende socioloog Ralf Dahrendorf pleit daarom voor een obi, aangevuld met goed toegankelijke voorzieningen voor alle burgers.⁶² Het obi is aldus een actueel thema in diverse landen. Wat wetgeving betreft is in Europees opzicht met name van belang artikel 1 EP EVRM (het recht op eigendom). De normen die uit artikel 1 EP EVRM voortvloeien spelen een rol bij de voorbereiding van wetgeving.⁶³ In paragraaf 5.6. ga ik dieper in op deze materie.

5.3 Schaalvragen

1. Op welke motivering berust het aanmerken van het probleem als taak voor de wetgever c.q. de overheid?

Is het in- en uitvoeren van het obi een taak voor de wetgever c.q. de overheid? Zo ja, waarom? Artikel 20 Grondwet bevat aanwijzingen dat het obi een taak is voor de overheid. Het eerste lid luidt: “de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid”. Met het overkoepelende begrip ‘bestaanszekerheid’ wordt bedoeld bestaanszekerheid in sociaal-economische zin. Het omvat onder meer het sociaal-economische beleid, het wettelijk recht op minimumloon, het recht op sociale zekerheid en het recht op bijstand.⁶⁴ De twee laatstgenoemde onderwerpen worden genoemd in artikel 20, tweede lid, respectievelijk artikel 20, derde lid Grondwet. Het tweede lid is een instructienorm; de overheid moet maatregelen nemen op het gebied van de sociale zekerheid. Aanspraken van burgers op sociale zekerheidsprestaties berusten op de individuele sociale zekerheidsregelingen. Door middel van het obi kan de overheid voldoen aan de eis van artikel 20 Grondwet. Ik denk dat men op grond van artikel 20 Grondwet kan stellen dat het obi een taak van de overheid is. Een tweede aanwijzing betreft artikel 22, derde lid Grondwet: “zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding”. Dit betekent onder andere dat de overheid moet zorgen voor voldoende musea, theaters, sportgelegenheden

⁶⁰ *Vivant*, www.vivant.org.

⁶¹ Engbersen 2006, geen paginanummering aanwezig.

⁶² Engbersen 2006, geen paginanummering aanwezig.

⁶³ Bakhuysen, van Emmerik & Ploeger 2005, p. 100.

⁶⁴ Bakhuysen, van Emmerik & Ploeger 2005, p. 11.

etcetera. Het is de vraag of iedereen voldoende toegang heeft tot deze voorzieningen. Een deel van de burgers heeft weinig geld. Mensen die gebruik moeten maken van de voedselbank hebben waarschijnlijk geen geld voor theaterbezoek of het lidmaatschap van een sportvereniging; voor hen is het recht genoemd in artikel 22, derde lid Grondwet wellicht illusoir.

2. Is het uitvoeren van het obi een taak voor de centrale overheid of voor de decentrale overheid?

Formele wetten zullen moeten worden gemaakt door de centrale overheid. (Delen van) de uitvoering kunnen echter worden gedecentraliseerd, dus worden gedelegeerd naar lagere overheden en/of bestuursorganen. Ervaren en deskundig met betrekking tot uitkeringen zijn de volgende instanties.

-De Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB, een zelfstandig bestuursorgaan, is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van de AOW, de nabestaandenuitkering ANW en de kinderbijslag. Vanaf 2010 voert de SVB voor alle Nederlandse gemeenten ook de WWB voor 65-plussers uit. De SVB heeft negen vestigingen, verspreid over Nederland en is ervaren in de verstrekking van diverse soorten uitkeringen aan burgers. De deskundigheid van de SVB wordt betrokken bij de voorbereiding van nieuwe regelingen.

- De gemeenten. Zij zijn belast met de uitvoering van een groot deel van de WWB-uitkeringen.

-Het UWV. Deze instantie speelt een belangrijke rol in de uitvoering van de WWB voor jongeren van 18-27 jaar. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering (bij het UWV) geldt een wachttijd van vier weken. In deze periode moeten zij actief zoeken naar werk en/of scholing.

Het obi moet dus worden ingevoerd bij wet in formele zin. Decentrale overheden kunnen de uitvoering op zich nemen. Omdat de SVB, gemeenten en UWV veel ervaring hebben, lijkt het mij verstandig van hun deskundigheid gebruik te maken en aan (één van) hen de uitvoering van het obi te delegeren. Een voordeel van gemeenten is dat zij een basisadministratie van hun bevolking voeren. De SVB daarentegen heeft veel ervaring met het verstrekken van diverse soorten inkomens aan burgers.

5.4 Ervaringsvragen

1. Is dit of een soortgelijk probleem eerder wettelijk geregeld geweest? Zo ja, welke ervaringen zijn hiermee opgedaan?

Is iets dergelijks als het obi eerder wettelijk geregeld geweest, en zo ja, welke ervaringen zijn hiermee opgedaan? Ja, er zijn ervaringen opgedaan met wetten waarbij burgers aanspraak kunnen maken op inkomen/bestaanszekerheid. Echter, deze aanspraken zijn niet onvoorwaardelijk. Voorbeelden zijn de AOW en WWIK. De AOW kan worden beschouwd als een basisinkomen voor alle burgers van 65 jaar en ouder die voldoende lang in Nederland wonen of hebben gewoond. Het is onvoorwaardelijk, omdat ieder die aan de voorwaarden voldoet de uitkering ontvangt. Iemands kapitaal, inkomen of bijverdiensten blijven buiten beschouwing. De AOW wordt gekenmerkt door voorspelbaarheid en eenvoud van uitvoering. Handhaving van deze twee kenmerken is van belang voor het vertrouwen van de burgers in het stelsel, nu en in de toekomst.⁶⁵ Hieruit, en uit het feit dat de AOW meer dan 50 jaar ongewijzigd is gebleven, concludeer ik dat de AOW als een succes mag worden beschouwd. Met de WWIK (Wet Werk en Inkomen Kunstenaars) zijn eveneens positieve ervaringen opgedaan.⁶⁶ Helaas is de WWIK is per 1 januari 2012 komen te vervallen. Het kabinet vond het niet passend dat voor kunstenaars andere regels gelden dan voor overige ondernemers of werknemers. Cultuur-Ondernemen voert daar tegen in dat de afschaffing van de WWIK de overheid meer geld kost. Kunstenaars moeten nu terugvallen op de WWB, waardoor de gewenste bezuinigingen uit zullen blijven. De WWIK stimuleert kunstenaars door de stimulering van het zelfstandig ondernemerschap. Kunstenaars geven vaak de voorkeur aan een WWIK-uitkering boven een (hogere) WWB-uitkering omdat zij met een WWIK-uitkering meer mogelijkheden hebben een beroepspraktijk op te bouwen. Men mag dan namelijk een bepaald bedrag bijverdienen. Dit is niet mogelijk met een WWB-uitkering. Een aantal kunstenaars zijn tegenstanders van de afschaffing van de WWIK. Zij hebben een kort geding aangespannen tegen de Staat. Het resultaat is dat er een overgangsregeling moet komen. Deze loopt van 1 januari 2012 tot 1 juli 2012. De regeling is in overleg met gemeenten vastgesteld. Samengevat: soortgelijke ervaringen zijn opgedaan met onder meer de AOW en de WWIK.

⁶⁵ 'Afschaffing WWIK kost samenleving meer geld', *Cultuur-Ondernemen* 30 november 2010, www.cultuurondernemen.nl (zoek op *afschaffing wwik*).

⁶⁶ 'Afschaffing WWIK kost samenleving meer geld', *Cultuur-Ondernemen* 30 november 2010, www.cultuurondernemen.nl (zoek op *afschaffing wwik*).

2. Zijn er ervaringen ter zake in andere landen?

In andere landen zijn ervaringen opgedaan met (aspecten) van het obi. Daaruit blijkt dat het obi niet slechts is voorbehouden aan rijke landen. Hieronder noem ik enkele voorbeelden. In Alaska bestaat het obi al enkele decennia. Vanwege de rijkdom aan bodemschatten in combinatie met het lage inwonertal kent deze Amerikaanse staat al sinds 1977 een obi.⁶⁷ Het is echter niet hoog genoeg om van te kunnen leven; per persoon ontvangt men circa 1100 euro per jaar.⁶⁸ In Namibië ontvingen inwoners van de plattelandsgemeenschap Otjivera-Omitara gedurende twee jaar een obi van (omgerekend) circa 10 euro per maand. Het project duurde van 2008 tot en met 2010. Het was een initiatief van vakbonden, kerken en NGO's. Ze wilden aantonen dat het obi in de praktijk goed zou werken. Zo hoopten ze de Namibische regering ervan te overtuigen om een nationaal obi in te voeren. Het project was zeer succesvol. De ontvangers van het obi vervielen niet in passiviteit, maar gingen juist meer werken, vooral via het starten van eigen bedrijven. Andere positieve effecten waren de daling van schooluitval (van 40 procent naar bijna 0 procent), de daling van het aantal ondervoede kinderen (van 42 procent naar 10 procent) en de daling van de criminaliteit.⁶⁹ Op dit moment oriënteert ook Mongolië zich op het obi. Het obi van Alaska wordt als voorbeeld wordt genomen.⁷⁰ Het 'Basic Income Korean Network' (BIKN) organiseerde in 2010 in Zuid-Korea een congres.⁷¹ Er waren internationaal bekende wetenschappers aanwezig, waaronder Philippe van Parijs uit België en Toru Yamamori uit Japan, de coördinator van het 'Basic Income Japanese Network.'

In andere landen zijn diverse leerzame ervaringen opgedaan met het obi. Het obi blijkt daar een positief effect op de samenleving te hebben. Dit alles levert nuttige informatie op.

5.5 Uitvoeringskwesties

Onder uitvoeringskwesties versta ik onder andere dat de regeling naleefbaar en handhaafbaar moet zijn. Het begrip 'naleefbaarheid' heeft betrekking op de burger. Bij handhaafbaarheid gaat het om de vraag of toezicht kan worden uitgeoefend op de naleving van de regeling en zo ja, wie daarmee wordt belast.

⁶⁷ Haas 2010, p.21.

⁶⁸ Grebarsche 2010, p.9.

⁶⁹ www.bignam.org.

⁷⁰ Grebarsche 2010, p.9.

⁷¹ R. Blaschke, 'Grundeinkommen in Südkorea?', *Grundeinkommen* 16 augustus 2010, www.grundeinkommen.de/16/08/2010/grundeinkommen-in-suedkorea.html.

1. Is de regeling naleefbaar voor/door hen tot wie zij is gericht?

Hier wordt de vraag beantwoord of de burgers de verplichtingen die de regeling oplegt kunnen naleven. De toelichting bij het wetsvoorstel moet ingaan op problemen die worden verwacht op dit punt en op de wijze waarop daarop wordt geanticipeerd, aldus de RvS. Voor zover ik kan beoordelen komt het obi het meest overeen met de AOW, die zich kenmerkt door zijn eenvoudige naleefbaarheid. De AOW legt immers nagenoeg geen verplichtingen op aan de burgers. Daarom lijkt ook een obi-regeling mij goed naleefbaar voor de burgers.

2. Is de regeling handhaafbaar?

Bij handhaafbaarheid gaat het om de vraag of toezicht kan worden uitgeoefend op de naleving van de regeling en zo ja, wie daarmee wordt belast. De RvS onderzoekt of de toelichting bij het wetsvoorstel voldoende informatie bevat over de problemen en de lasten die de handhaving met zich mee brengen. Hij let ook op ook de formulering van de regeling zelf. Het is daarom van belang dat woorden zorgvuldig worden gekozen. De RvS heeft zich namelijk herhaaldelijk uitgesproken tegen het gebruik van vage wettelijke normen, omdat deze handhavingsproblemen kunnen veroorzaken.⁷² Ook is het noodzakelijk de bevolkingsregistratie goed bij te houden, omdat anders personen met meerdere BSN-nummers meer dan één obi kunnen gaan aanvragen. Tevens moet de obi-uitkering zo hoog zijn dat toeslagen onnodig zijn. In de huidige situatie kan bijvoorbeeld worden gefraudeerd met huurtoeslag. Fraudepreventie is ook van belang in het overgangsrecht. Daarbij is onder andere van belang de eerbiedigende dan wel uitgestelde werking van de nieuwe wetgeving. De AOW is wat eenvoud betreft vergelijkbaar met het obi. Met de AOW kan echter wel worden gefraudeerd; een voorbeeld is samenlevingsfraude. Ik geef daarom de voorkeur aan een persoonsgebonden obi.

5.6 Toetsing van het onvoorwaardelijk basisinkomen aan het eigendomsartikel 1 EP EVRM

Bij de invoering van het obi is overgangswetgeving noodzakelijk. Een mogelijk knelpunt is naar mijn verwachting artikel 1 EP EVRM. Dit artikel bepaalt dat de Staat zich in eerste instantie moet onthouden van inbreuken op eigendomsrechten van burgers en rechtspersonen. Echter, het is waarschijnlijk niet te vermijden dat het overgangsrecht bestaande pensioen- en sociale

⁷² Jaarverslag 1998, p. 33.

zekerheidsuitkeringen aantast. De jurisprudentie heeft deze rechten aangemerkt als eigendom. Dan rijst de vraag of de invoering van het obi in juridisch opzicht wel mogelijk is.

Artikel 1 EP EVRM luidt: “Iedere *natuurlijke of rechtspersoon* heeft recht op het *ongestoord genot* van zijn *eigendom*. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het *algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht*. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren, in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.” De jurisprudentie heeft een nadere invulling gegeven aan dit artikel. Wat moet worden verstaan onder ‘eigendom’? Het EHRM gaat uit van een autonoom en ruim eigendomsbegrip. Dit is vaak minder eng dan het eigendomsbegrip in het Nederlandse burgerlijk recht.⁷³ Als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM worden beschouwd rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen. Hieronder vallen door (verplichte) bijdragen opgebouwde pensioenrechten.⁷⁴ De meeste Nederlandse burgers hebben pensioenrechten opgebouwd. Indien hun inkomen lager wordt (als gevolg van de invoering van het obi) dan zullen zij dit waarschijnlijk bij de rechter aanvechten. Ontvangers van sociale zekerheidsuitkeringen doen bij de Nederlandse rechter regelmatig een beroep op artikel 1 EP EVRM, soms in combinatie met artikel 14 EVRM. De Centrale Raad van Beroep deed een belangrijke uitspraak over de vervanging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AAW) door de Algemene Nabestaandenwet (ANW).⁷⁵ Weduwen die een AAW-uitkering ontvingen en wiens partners onder de AAW premie hadden betaald, kregen te maken met een aanzienlijke inkomensachteruitgang. De Centrale Raad van Beroep beschouwde de rechten van de weduwen als ‘eigendom’ in de zin van artikel 1 EP EVRM. Ook erkende de Raad dat sprake was van een gedeeltelijke ontneming van eigendom. Toch meende de Raad dat de weduwen niet volledig hoefden te worden gecompenseerd; artikel 1 EP EVRM zou niet zó moeten worden uitgelegd dat het voor de Staat nagenoeg onmogelijk is in te grijpen in bestaande sociale zekerheidsrechten. Bovendien achtte de Raad de vervanging van de AAW door de ANW in overeenstemming met het algemeen belang (dat als uitzonderingsgrond wordt genoemd in artikel 1 EP EVRM). De Raad kwam tot de conclusie dat in casu artikel 1 EP EVRM niet was geschonden. Naar aanleiding van deze uitspraak is tegen Nederland een klacht ingediend. Vervolgens heeft de SVB zijn beleidsregels aangepast. Op de website van de SVB staat: “Ten aanzien van de vraag of sprake is van een eigendomsrecht leidt de SVB uit de stand

⁷³ Bakhuysen, van Emmerik & Ploeger 2005, p. 98.

⁷⁴ ECieRM 1 oktober 1975, nr. 5849/72 (*Müller/Oostenrijk*). Zie ook EHRM 1 juni 1999, nr. 39860/98 (*Skorkiewicz/Polen*).

⁷⁵ CRvB 24 januari 2001, *LJN AA9616*.

van de jurisprudentie het volgende af. Een uitkering kan in ieder geval als eigendom worden aangemerkt indien de belanghebbende krachtens de door de SVB uitgevoerde regeling uitkeringsgerechtigd is. Daarbij is niet van belang of het recht op uitkering voortvloeit uit de betaling van premies.⁷⁶ Een tijdvak van verzekering ingevolge een risicoverzekering als de ANW kan niet als eigendom worden aangemerkt indien het verzekerde risico in het bewuste tijdvak niet intreedt, aldus de CRvB van 5 december 2003⁷⁷. De SVB gaat ervan uit dat tijdvakken van verzekering vervuld krachtens een opbouwverzekering als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol moeten worden aangemerkt, waarmee echter niets is gezegd over het recht van de overheid de wet te wijzigen.⁷⁸ Ook in andere sociale zekerheidszaken is een beroep gedaan op artikel 1 EP EVRM, maar Nederlandse en Europese rechters nemen niet snel een schending van dit artikel aan. Het EHRM laat lidstaten een grote beoordelingsmarge, tenzij sprake is van schrijnende gevallen. De overheid heeft de vrijheid in het algemeen belang, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen, bepaald beleid te voeren waarbij inmenging plaats vindt in eigendomsrechten. Gelet daarop zal het Hof het oordeel van de nationale autoriteiten over wat in het algemeen belang is dan ook in beginsel accepteren, tenzij deze beoordeling kennelijk zonder enige redelijke grond is.⁷⁹ Op grond van deze jurisprudentie heeft het obi mijns inziens kans van slagen. Het is immers niet onmogelijk voor de Staat om in te grijpen in bestaande opgebouwde rechten. Wel moet de ingreep -in casu het overgangsrecht- voldoen aan de formele vereisten van artikel 1 EP EVRM.

Kort samengevat: bij de invoering van het obi kunnen problemen ontstaan als gevolg van de aantasting van eigendomsrechten van burgers door de Staat. Opgebouwde pensioen – en sociale zekerheidsrechten kunnen namelijk als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM worden aangemerkt. Volgens de jurisprudentie zijn deze rechten niet onaantastbaar, mits wordt voldaan aan de formele vereisten van artikel 1 EP EVRM. Dit betekent dat sprake moet zijn van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. Ontneming is slechts mogelijk in het algemeen belang *en* onder de voorwaarden voorzien in de wet *en* aan de algemene beginselen van internationaal recht. Dit tast echter niet het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren. De betekenis van artikel 1 EP EVRM is door de jurisprudentie toegelicht (en wordt dat nog

⁷⁶ EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98 (*Koua/Frankrijk*).

⁷⁷ CRvB 5 december 2003, *LJN* AO2554.

⁷⁸ 'SVB Beleidsregels internationaal EVRM (SB2191)', *Sociale Verzekeringsbank*, www.svb.nl/int/nl/over_de_svb/actueel_kennis/beleidsregels/beleidsregels/index.jsp?id=D2_H4_S2.

⁷⁹ EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, *NJCM-Bulletin* 1986 Series A, vol. 98, p.546 e.v., m.nt. Heringa (*James/Verenigd Koninkrijk*).

steeds). Indien de regering en het parlement dit alles in acht nemen, is het mijns inziens niet onmogelijk het obi met succes in te voeren.

Hoofdstuk 6

Samenvatting en conclusie

6.1 Samenvatting

Mijn scriptie gaat over de haalbaarheid van een onvoorwaardelijk basisinkomen (obi) in Nederland. De probleemstelling luidt: “is het onvoorwaardelijk basisinkomen haalbaar in Nederland? Een onderzoek naar de mogelijkheden tot invoering van het onvoorwaardelijk basisinkomen aan de hand van de beleidsanalytische toets van de Raad van State”. Het obi houdt in dat alle burgers van overheidswege een bepaald inkomen ontvangen, zonder dat zij verplicht zijn zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Inkomen en vermogen doen niet ter zake; zowel arm als rijk hebben een (nagenoeg) onvoorwaardelijk recht op het obi.

De inleiding staat in hoofdstuk 1. Hoofdstuk 2 geeft algemene informatie over het onvoorwaardelijk basisinkomen. Paragraaf 2.1. gaat in op wat moet worden verstaan onder het obi. Paragraaf 2.2 beschrijft de geschiedenis van het obi: het concept blijkt al honderden jaren oud te zijn. Toonaangevende wetenschappers als Montesquieu, Paine, George, Dahrendorf en Gorz hebben over dit onderwerp geschreven. In paragraaf 2.3. en 2.4 noem ik argumenten die worden genoemd door voor- en tegenstanders van het obi. Ze zijn sociaal en/of economisch van aard. Veel argumenten van tegenstanders kunnen met feiten worden weerlegd. In paragraaf 2.5. bespreek ik enkele ideeën aangaande de financiering van het obi. Uit onderzoek is gebleken dat het obi betaalbaar is. Ter illustratie noem ik twee visies. De eerste visie wil belasting op arbeid vervangen door belasting op consumptie. Daarbij moeten burgers onbeperkt kunnen bijverdienen. De huidige uitkeringen en toeslagen worden afgeschaft. Van het geld dat de besparing op de bureaucratie oplevert kan een deel van het obi worden betaald. De tweede visie houdt in dat werkgevers meer geld over zouden moeten houden, zodat zij meer personeel in dienst kunnen nemen; dit kan men realiseren door de inkomsten-en loonbelasting af te schaffen. In hoofdstuk 3 noem ik een aantal modellen voor de financiering en de uitvoering van het obi. Men kan de modellen indelen in diverse categorieën, te weten het model van de periodieke uitkering en het model van de negatieve inkomstenbelasting (3.1). Daarna komt aan de orde het financieringsmodel van Götz Werner, dat tot de eerstgenoemde categorie behoort (3.2). Hij noemt drie manieren om het obi te betalen. Het antwoord op de vraag of het obi financierbaar is hangt mede af van de gekozen berekeningswijze(3.4).

Hoofdstuk 4 beschrijft onder andere de geschiedenis van de beleidsanalytische toets (4.1) en hoe deze in zijn werk gaat (4.2). Het totale toetsingskader van de RvS bestaat uit de juridische toets, de wetstechnische toets en de beleidsanalytische toets (bat). De bat heeft drie onderdelen: de probleembeschrijving, de probleemaanpak en de probleemuitvoering. Na de bat kan de RvS één van de zes dicta (eindoordelen) geven (4.3): ‘instemmend’, ‘aandacht’, ‘rekening’, ‘niet dan nadat’, ‘niet aldus’ en ‘niet’. De regering en het parlement hoeven niets met het dictum te doen indien daar gegronde redenen voor zijn. Paragraaf 4.3. geeft een opsomming van de vragen welke aan de orde komen tijdens de bat. Hoofdstuk 5 is het belangrijkste hoofdstuk. Het is een analyse van de haalbaarheid van het obi aan hand van de checklist van de beleidsanalytische toets. Deze checklist bevat vragen die zijn verdeeld in categorieën. Daaruit heb ik relevante vragen gekozen: contextvragen (5.2); schaalvragen (5.3); ervaringsvragen (5.4) en uitvoeringskwesities (5.5). Positieve punten die naar voren komen zijn de herverdeling van arbeid en welvaart, de daling van de werkloosheid, de stimulering van het ondernemerschap, de reductie van de bureaucratie en de onmogelijkheid van zwart werken. Voor het obi pleiten ook de goede ervaringen die zijn opgedaan in andere landen en met vergelijkbare regelingen als de WAO en de WWIK. Verder is belangrijk de aansluiting van het obi bij artikel 20, tweede en derde lid en artikel 22, derde lid Grondwet. Een negatief aspect is de grote hoeveelheid (overgangs)wetgeving die nodig is. Daar staat tegenover dat de wetgeving kan worden vereenvoudigd als het obi eenmaal is ingevoerd. Een aandachtspunt is fraudepreventie. Hoewel zwart werken niet meer mogelijk is, zijn er namelijk wel risico's op andere soorten fraude. Daarom is een grondig bijgehouden bevolkingsregister noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat burgers meerdere BSN-nummers hebben en daarmee aanspraak maken op meer dan één obi. Ook fraude tijdens de overgangswetgeving moet worden bestreden. Belangrijk is dat de obi-uitkering dermate hoog is, dat geen toeslagen (risico op fraude) noodzakelijk zijn. Ik denk dat een persoonsgebonden obi de beste optie is, zodat bijvoorbeeld samenlevingsfraude kan worden uitgesloten. Tenslotte bekijk ik in paragraaf 5.6 de uiterste grens van de mogelijkheden van het obi; de toetsing van het obi aan het eigendomsartikel 1 EP EVRM. Bij de invoering van het obi kunnen namelijk problemen ontstaan als gevolg van overgangsrechtelijke aantasting van eigendomsrechten van burgers door de Staat. Opgebouwde pensioenrechten en sociale zekerheidsrechten kunnen namelijk als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM worden beschouwd. Volgens de jurisprudentie zijn deze rechten niet onaantastbaar, mits wordt voldaan aan de formele vereisten van artikel 1 EP EVRM. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. Ontneming is slechts mogelijk in het algemeen belang *en* onder de voorwaarden voorzien in de wet *en* aan de algemene beginselen van internationaal

recht. Dit tast echter niet het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren. De betekenis van artikel 1 EP EVRM in de praktijk is door de jurisprudentie toegelicht (en wordt dat nog steeds). Indien de regering en het parlement dit alles in acht nemen, is het denk ik niet onmogelijk het obi met succes in te voeren. De conclusie van bovengenoemd onderzoek staat in paragraaf 6.2.

6.2 Conclusie

In mijn scriptie heb ik onderzocht wat de mogelijkheden en knelpunten zijn bij de invoering van het obi. Is het onvoorwaardelijk basisinkomen haalbaar in Nederland? Mijn antwoord luidt: “ja, want het obi sluit aan bij de Grondwet en lijkt niet strijdig te zijn met artikel 1 EP EVRM. Tevens is het obi betaalbaar en kan het de samenleving en de economie positief beïnvloeden”. Daarbij vind ik het huidige streven naar volledige werkgelegenheid achterhaald, want door de automatisering zal de werkloosheid eerder toe- dan afnemen. Mijn conclusie is dat de invoering van het obi in Nederland haalbaar is. Zoals ik echter in de inleiding al benadrukte is uitgebreid onderzoek noodzakelijk alvorens men het obi in kan voeren.

Ik hoop dat ik met deze scriptie meer bekendheid heb gegeven aan de idee van het onvoorwaardelijk basisinkomen, want onbekend maakt onbemind!

Literatuur

Bakhuysen, van Emmerik & Ploeger 2005

Prof.mr. T. Bakhuysen, mr. M.L. van Emmerik & mr. H.D. Ploeger, *De eigendomsbescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijk recht*, Deventer: Kluwer 2005.

Bovend'Eert & Kummeling 2010

Prof. Mr. P.P.T. Bovend'Eert en Prof.mr. H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

Brans, Facon & Horst 2003

M. Brans, P. Facon & D. Horst, *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid: stand van zaken in en uitdagingen over de Belgische federale overheid*, Gent: Academia Press 2003.

Dorbeck-Jung 2005

B.R. Dorbeck-Jung, 'de wetgevingsadvisering van de Raad van State - een fascinerend onderwerp van wetenschappelijk onderzoek', *RegelMaat* 2005-2, p. 60-68.

Engbersen 2006

G. Engbersen, *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Amsterdam: University Press 2006.

Fischer & Lotter 2005

G. Fischer & W. Lotter 2005, 'Wir haben keine andere Wahl', *Brand Eins* 2005-7, p. 60-63.

Geldof 2005

D. Geldof, *Niet meer maar beter. Over zelfbeperking in de risicomaatschappij*, Leuven: Uitgeverij Acco 2005.

Van Gestel & Vranken 2008

Prof.mr.R.A.J. van Gestel & Prof.mr. J.B.M. Vranken, *Kwaliteit van de beleidsanalytische wetgevingsadviezen van de Raad van State, getoetst aan de hand van ex post evaluaties. Een pilotstudie*, Tilburg: Juridische faculteit Universiteit van Tilburg 2008.

Grebarsche 2010

R. Grebarsche, *Bedingungsloses Grundeinkommen. Diskussion der Vor- und Nachteile für die Einführung eines Bedingungsloses Grundeinkommen in Deutschland*, Norderstedt: Grin Verlag 2010.

Haas 2010

J. Haas: *Bedingungsloses Grundeinkommen: eine volkswirtschaftliche Analyse verschiedener Ansätze*, Hamburg: Diplomica Verlag GmbH 2010.

Jaarverslag 1998

Jaarverslag 1998 Raad van State, Den Haag: 1998.

Jaarverslag 2002

Jaarverslag 2002 Raad van State, Den Haag: 2002.

Jaarverslag 2009

Jaarverslag 2009 Raad van State, Den Haag: 2009.

Jacobs & Maris

F.C.L.M. Jacobs & C.W. Maris (red.), *Rechtsvinding en de grondslagen van het Recht*, Assen: Van Gorcum 2003.

Klosse & Noordam 2010

Prof.mr. S. Klosse en prof.mr. F.M. Noordam, *Sociale zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Van der Pot 2006

Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Presse 2010

A. Presse, *Grundeinkommen. Idee und Vorschläge zu seiner Realisierung*, Karlsruhe: KIT Scientific Publishing 2010.

Tjeenk-Willink 2005

H.D. Tjeenk-Willink, *'De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State'*, *RegelMaat* 2005-2, p.51-52.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 1997

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Hoofdlijn advies 'werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen'*, Den Haag: SDU uitgevers 1997.

Verhey 2005

L.E.M. Verhey, 'Wetgevingsadvisering door de Raad van State: alleen common sense of ook gericht beleid?', *RegelMaat* 2005-2, p. 69-80.

Weber 2005

K. Weber, *Hohere Lebenschancen durch Grundeinkommen*, Norderstedt: Grin Verlag 2005.