

ARMOEDEVAL EN BASISINKOMEN

1. Inleiding

Voorstanders van de introductie van een Onvoorwaardelijk Basisinkomen (OBi) benadrukken dat het de realisatie van een grondrecht betreft. Echter is nog verankering nodig in internationale verdragen rond de fundamentele rechten van ieder mens op deze wereld. Verankering van een dergelijk recht zou de vervolmaking betekenen van The Universal Declaration of Human Rights. Het Europees Burgerinitiatief voor een Onvoorwaardelijk Basisinkomen noemt het Basisinkomen een Mensenrecht (<https://basisinkomen.eu/obi/inzicht-in-de-voordelen-van-het-europees-burgerinitiatief-voor-een-onvoorwaardelijk-basisinkomen/>); ook het Basic Income Earth Network (BIEN www.basicincome.org) en daarbij de Nederlandse vereniging Basisinkomen (<http://basisinkomen.nl>) laten zich in soortgelijke bewoordingen uit. Guy Standing, prominent binnen BIEN, benadrukte de *rights based approach* van OBi in verschillende publicaties (Guy Standing, 2014, 2015)¹. Het streven naar erkenning van OBi als grondrecht lijkt andere meer praktische aspecten te overschaduwten. Het gaat hierbij met name om de vraag of niet-conditionaliteit van geldovermakingen binnen het kader van OBi politiek haalbaar en praktisch realiseerbaar is. Die vraag verdient aandacht, wanneer we in discussies met voor- en tegenstanders van OBi in de slag gaan. Enige verkenning van ervaringen met geldovermakingen van overheden en de daarmee samenhangende conditionaliteit is dus op zijn plaats.

2. Geldovermakingen aan zeer armen in Zuidelijke landen

Reeds sinds de 90'er jaren vinden er wereldwijd binnen het kader van armoedebestrijdingsprogramma's geldovermakingen plaats. Deze zijn in de meeste gevallen aan condities gebonden; het gaat dan om *Conditioned Cash Transfers* (CCTs).

Inzet van CCTs beoogt de allerarmsten (ca 1 miljard op wereldschaal) te steunen om te ontsnappen uit de armoedeval. De armoedeval (*poverty trap*) is omschreven als: "*any self-reinforcing mechanism which causes poverty to persist*"². Deze definitie is afkomstig uit de wereld van ontwikkelings-samenwerking (OS) en refereert aan mechanismes die armoede in stand houden (ondervoeding, voedselonzeekerheid, vatbaarheid voor dodelijke ziekten, geografisch isolement, zwakke overheid/politieke instabiliteit en strijd om opbrengsten van natuurlijke hulpbronnen (Sachs 2007, Collier 2007)³.

De OS-definitie van armoedeval is niet letterlijk toepasbaar op de social-economische realiteit van veel rijke landen, waarbinnen de OBi discussie nu speelt (en ook speelde in de 70'er jaren van de vorige eeuw). De gegeven definitie van de armoedeval is echter zeer wel van toepassing op die groepen mensen die onder het bestaansminimum moeten blijven leven en die niet of bij uitzondering in staat zijn dit minimum te ontstijgen. De veruiterlijking van de armoedeval is in rijke landen anders, maar in principe gelden dezelfde mechanismes. Centraal hierin staat dat armen in deze val gevangen worden gehouden door inkomenstekorten, schuldenlasten, en een gebrekkige

¹ A Precariat Charter - From Denizens to Citizens, Guy Standing, 2014; Basic Income - A Transformative Policy for India, Sarath Davala, Renana Jhvala, Soumya Kapoor Mehta and Guy Standing, 2015

² Costas Azariadis and John Stachurski, "Poverty Traps," *Handbook of Economic Growth*, 2005, p. 326

³ The Bottom Billion – Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It, Paul Collier, 2007 en Breaking the Poverty Trap Targeted investments can trump a region's geographic disadvantages, Jeffrey D. Sachs, *Scientific American* September 2007, pp. 40-41

http://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/Sachs%20Writing/2007/ScientificAmerican_BreakingThePovertyTrap_Sept2007.pdf

toegang tot verdien-mogelijkheden en dienstverlening die binnen rijke landen worden geboden. Maar ook doen psychologische processen ertoe. Schaarste samenhangend met armoede wordt psychisch allesoverheersend: ze tast vaak het nemen van adequate beslissingen aan (*single mindedness, tunneling*) en dat leidt tot een gebrekkig zicht op wat werkelijk belangrijk is om uit armoede te raken (*neglect*).⁴

Er zijn verschillende instituten die zich met armoedebestrijding en daarmee samenhangende uitvoering van CCTs hebben beziggehouden. Ik noem er hier twee belangrijke; zij hebben zeer veel detailstudies gedaan over de uitvoering en effectiviteit van CCT-programma's. Het gaat om:

- Het Global Development Institute, University of Manchester, dat veel studies doet en *peer-reviewed* artikelen publiceert (zie: <https://www.gdi.manchester.ac.uk/about/our-history/>), en
- Het Massachusetts Institute of Technology (MIT) dat een apart instituut herbergt: het Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), dat zich richt op het onderzoek van CCTs (geormerkte cash transfers) om de allerarmsten te helpen ontsnappen uit de armoedeval. (zie: <http://www.povertyactionlab.org/about-j-pal/news/graduation-model-release>).

GDI en J-Pal doen systematische research over effectiviteit, aanpak en reikwijdte van CCTs; beide instituten komen vaak tot positieve conclusies. CCTs vond men in aanvang redelijk gewaagd: ontwikkelingsorganisaties (multilateraal, bilateraal, INGOs) probeerden lang zoveel mogelijk *cash transfers* te vermijden door het direct aanbieden van diensten aan armen. Dit bleek duur te zijn en vaak niet afgestemd op hun behoeftes; daarbij was de identificatie van de juiste doelgroepen lastig. Beter leek het om de doelgroepen vrijheid te geven om aan hen verschaft CCTs naar eigen inzicht te besteden binnen globaal gestelde doelen voor onderwijsdiensten, gezondheidszorgvoorzieningen, of toegang tot vervulling van primaire levensbehoeften. Daarbij bleek dat CCTs met een duidelijke focus effectief en duidelijk meetbaar te zijn. Echter: onderzoek heeft ook aangetoond dat de effecten van CCTs nogal kunnen verschillen per plaats of regio en dat daarin de rol van een goede energie-infrastructuur erg bepalend is: goede energievoorzieningen zijn essentieel voor armoedebestrijding.⁵

Studies over CCTs stimuleerden de idee dat je de armen gewoon geld moest geven, in plaats het verlenen van diensten in natura.⁶ CCTs moesten echter wel in combinatie met een goed aanbod van basisvoorzieningen binnen een context van economische groei worden aangeboden; anders kunnen CCTs niet effectief zijn. CCTs moeten dus *Fair, Assured, Practical, Sufficient to make an impact on households en Politically acceptable* zijn⁷.

Er zijn sinds de 90'er jaren al de nodige ervaringen met zeer uiteenlopende ervaringen CCTs in landen als Brazilië, Chili, Colombia, Honduras, Jamaica, Indonesië, Mexico, Guatemala, Nicaragua, Panama, Filippijnen, Peru, Turkije, Egypte, Verenigde Staten van America, Bangladesh, en Cambodja⁸.

3. Geldovermakingen aan armen in Nederland

3.1 Algemeen

Qua modaliteit wordt in Nederland ook gebruik gemaakt van CCTs in het geval van bijstandsbetalingen en toeslagen bijvoorbeeld. De overheid had hiervoor zeer gedetailleerde condities, gecombineerd met een intensief toezicht op en straffe eisen aan personen over het beheer van hun

⁴ Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, Scarcity, The true cost of not having enough, Part I: The Scarcity Mindset, pp. 33-108

⁵ Zie: Daniele Malerba, The heterogeneous effects of conditional cash transfers across geographical clusters: do energy factors matter? Global Development Institute Working Paper Series 2018-021, January 2018

⁶ Joseph Hanlon, Armando Barrientos David Hulme Just Give Money to the Poor - The Development Revolution from the Global South, April 2010

⁷ <http://www.oecd.org/dev/pgd/46240619.pdf>

⁸ Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Conditional_cash_transfer

bezittingen, de wijze van samenleven, het verplicht solliciteren en het inrichten van het privéleven. Flankerende scholing wordt soms geëist en ook geadviseerd, evenals economische coaching en eventueel psychosociale begeleiding. Aan de andere kant waren er bij PGBs bijvoorbeeld vaak veel discussies met diezelfde overheid over de vertraagde afwerking van de declaraties van zorgnota's.⁹

De uitvoeringspraktijk van de gemeentelijke CCTs lijkt niet beïnvloed te zijn door de regelmatig verschijnende armoede signalen op landelijk en plaatselijk niveau door CBS en SCP. SCP publiceerde in deze reeks het meest recent de Armoede in kaart 2018¹⁰; daarnaast levert het CBS jaarlijks publicaties waarin per gemeente de situatie rondom armoede en sociale wordt gegeven.¹¹

In 2016 waren er in Nederland 590.000 huishoudens met een laag inkomen; dit aantal is gelijk gebleven ten opzichte van de het voorgaande jaar. Dat komt neer op 8,2 procent van alle huishoudens (dit was voor 2013 8,9%). Per gemeente liep het aandeel uiteen van 2,9 tot 15,3 procent. De top-tien van gemeenten met het hoogste aandeel huishoudens met een laag inkomen werd in 2016 aangevoerd door Rotterdam (15,3 procent) en dan gevolgd door Groningen (14,7 %; 86.730 huishoudens). Voor langdurig lage inkomens geldt het omgekeerde: Groningen heeft het hoogste aandeel (7,4%; 43.660 huishoudens), gevolgd door Rotterdam (7,3%).¹²

In 2016 behoorden 407.000 personen (2,6 procent van de bevolking) tenminste vier jaar achtereen tot de bevolking met een laag inkomen. Dit waren er 16.000 meer dan in 2015.¹³ Een verdere toename van armoederisico's van eenoudergezinnen (alleenstaande moeders) en alleenstaanden is nog steeds aanwezig, evenals de armoederisico's van niet-westerse allochtonen (migrantgezinnen met kinderen). Bijstandsontvangers en werkende armen (arme ZZP-ers) lopen verhoogd ook een armoederisico, bij grote gezinnen en migranten weerspiegelen de armoederisico's zich in uitkeringsafhankelijkheid.

3.2 Gemeente Groningen

Wat heeft de Gemeente Groningen zich voorgenomen aan de armoede te doen op basis van de beschreven armoedecijfers? Deze zijn voor deze gemeente aanzienlijk op het aantal huishoudens van 124.000¹⁴ en een inwonersaantal van 201.000 in 2016.¹⁵ Enkele hoofdlijnen uit het beleidsstuk Samen actief tegen armoede, kadernota voor het nieuwe armoedebeleid.¹⁶

De ondersteuning die wij aan mensen die in armoede leven willen bieden is tweeledig. In de eerste plaats gaan wij ondersteuning bieden gericht op het versterken van de zelfredzaamheid. Speerpunten hierbij zijn:

- Het inzetten van ervaringsdeskundigen.
- Het faciliteren van informele ontmoetingen en inspiratiegroepen.
- Investeren in de vermaatschappelijking van ondersteuning, maar ook blijven inzetten op specifieke, professionele ondersteuning van mensen die het nodig hebben door middel van beter integraal samenwerken.
- Inzetten op het vergroten van vaardigheden van mensen die in armoede leven.
- Inzetten op het verbeteren van onze communicatie met minima.

In de tweede plaats gaan wij ondersteuning bieden gericht op het creëren van rust en zekerheid in de basis, om de weg vrij te maken voor activering. Speerpunten hierbij zijn:

- Inzetten op een goede schuldhulpverlening.
- Bieden van goed toegankelijke inkomensondersteunende maatregelen.
- Inzetten op het beheersbaar maken/houden van de drie grote kostenposten: ziektekostenverzekeringen, energie en wonen.
- Optimaliseren van de financiële dienstverlening

Wat opvalt in de beleidsvoornemens is dat het vooral de inschakeling van (ervarings)deskundigen, de efficiency en de kwaliteit van de dienstverlening en de informatieverstopping aan de

⁹ <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/pgbers-ervaren-veel-problemen-bij-declaratie-zorgnotas/>

¹⁰ Armoede in kaart 2018, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2018

¹¹ Armoede en uitsluiting 2018, CBS, pp.132-136

¹² Op.cit. p. 134

¹³ Op.cit. p. 49

¹⁴ Narly Rambharos, Demografische ontwikkelingen gemeente Groningen 2006 tot 2036, www.os-groningen.nl, p. 7

¹⁵ Op.cit. p. 13

¹⁶ Samen actief tegen armoede, kadernota voor het nieuwe armoedebeleid, Gemeente Groningen, 2012, p. 6 (zie: <http://gemeente.groningen.nl/beleid/armoedebeleid>)

belanghebbenden betreft. Waar er wordt gesproken van geldovermakingen, betreft dat zeer of specifieke regelingen. Gemeentelijke CCTs zijn aan zoveel controlebepalingen onderworpen, dat er voor de ontvangers nauwelijks vrijheid bestaat de ontvangen uitkeringen naar eigen inzicht zo nuttig mogelijk te besteden.

De Gemeente lijkt met alle beleidsvoornemens/maatregelen/condities/begeleiding over de armste huishoudens heen te hangen. In de armoedeondersteuning is geen differentiatie tussen subcategorieën binnen de categorie armste huishoudens gemaakt, terwijl het toch duidelijk is dat niet iedereen eenzelfde 'armoedekwetsbaarheid' heeft.

In 2016 werd het geschetste beleid in opdracht van de Gemeente Groningen geëvalueerd. De evaluatie concludeerde het volgende.

Het armoedebeleid van Groningen is actiegericht. In goede samenwerking met partners uit de samenleving wordt uitvoering gegeven aan een groot aantal projecten en regelingen. De gemeente zet actief in op het verbeteren van de communicatie om ervoor te zorgen dat minima hier ook gebruik van maken. Wanneer in de uitvoering een nieuwe behoefte wordt ontdekt, speelt de gemeente hier op in.

Tegelijkertijd is zichtbaar dat de uitvoering aanbodgericht is. Huishoudens kunnen bij verschillende 'aanbieders' langs gaan voor regelingen en projecten, zonder dat er één aanbieder is die het overzicht houdt, de gezinssituatie goed in kaart brengt en een aanbod op maat organiseert.

Ook op politiek-bestuurlijk niveau is veel aandacht voor de uitvoeringspraktijk. Het ontbreekt aan helderheid over wat nu eigenlijk de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten zijn en in hoeverre deze gerealiseerd worden. Dit wordt mede veroorzaakt door gebrekkig zicht op de doelgroep en de maatschappelijke opgave bij verschillende subdoelgroepen.¹⁷

De evaluatie maakt duidelijk dat de doelgroepen bij veel zorgaanbieders langs moeten en dat coördinatie tussen deze aanbieders ontbreekt. Dat maakt inderdaad een zicht op de beoogde maatschappelijke effecten van al het gebodene onmogelijk. De evaluatie gaat verder niet in op de noodzaak om een raamwerk voor CCTs te formuleren, dat de verschillende doelgroepen een eigen inbreng in de besteding van fondsen te geven. Een dergelijke benadering van CCTs wordt niet als een instrument van armoedebestrijding gezien.

4. Hoe nu verder met OBi?

4.1 Experimenten

Voorgaande inventarisatie geeft stof tot nadenken inzake OBi. Met een principiële invalshoek OBi als universeel grondrecht kom je op gemeentelijk niveau niet ver, wanneer je kijkt naar de huidige uitkeringspraktijk. Een OBi vanuit een principiële invalshoek lijkt ondenkbaar op dit niveau. Wat heeft er tot nu op gemeenteniveau heeft plaatsgevonden?

Na aanvankelijke weerstand in 2015 besloot Staatssecretaris Jetta Klijnsma (Sociale Zaken) vier gemeenten (Utrecht, Tilburg, Groningen en Wageningen) binnen het kader van een verbetering van de Participatiewet, de vrijheid te geven om een experiment met een 'regelluwe' (regelarme) bijstand te starten op Januari 2017, wat betekende dat het strikte controleregime op bijstandsuitkeringen wordt versoepeld. Het gaat hierbij om een experiment met meerdere controlegroepen.¹⁸

Per 1 oktober 2017 deden Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen mee aan het experiment, zoals destijds besloten door Klijnsma, waarin met toestemming van het Rijk wordt

¹⁷ Evaluatie armoedebeleid van gemeente Groningen, Partners & Pröpper, februari 2016, p.4

¹⁸ <https://basisinkomen.nu/ubi/gemeenten-krijgen-vrijheid-om-te-experimenteren-met-bijstand/>

afgeweken van de reguliere bijstandswetgeving. Enkele andere gemeenten doen een soortgelijk experiment, maar deze zijn minder vergaand omdat zij binnen de kaders van de reguliere wetgeving moeten blijven (o.a. Amsterdam, Apeldoorn).

In het officiële experiment nemen 3.000 à 4.000 mensen deel; het experiment loopt per 1 oktober 2019 af. In het experiment gelden de volgende voorwaarden: (1) de deelnemers mogen niet meer dan maximaal € 200 bijverdienen bovenop hun uitkering; (2) de gemeentes kunnen experimenteren met het laten vervallen van de verplichting tot re-integratie van bijstandsgerechtigden, (3) maar dan moeten deze ook experimenteren met het intensiever begeleiden van deze groep dan wat regulier gebeurt. De deelnemende gemeenten die dat wilden hebben verklaard dat hun begeleiding intensief zal zijn, maar deze wel uitgaan van het idee dat deelnemers zelf heel veel invloed hebben op wat ze doen.¹⁹

Het beschreven experiment is na alle discussies erover, er een van een beperkte schaal geworden. Meer zat er politiek niet in. Een andere vraag is wat het experiment in de deelnemende gemeentes aan conclusies zal voortbrengen, waarop dan nieuw beleid kan worden gebouwd. De deelnemende universiteiten Utrecht, Tilburg, Groningen, Wageningen en enkele hogescholen hebben gekozen voor een *Random Controlled Trial*.²⁰ Wat hierin de centrale vraagstelling is de daarbij behorende toetsing is niet duidelijk. In ieder geval hebben we te maken met een steekproef die nauwelijks representatief te noemen is.

4.2 OBi of goede CCTs?

Of de uitkomst van de experimenten in het verlengde ligt van een praktisch haalbare ‘regelarme’ (regelarme) bijstand of dat er ruimte is voor een meer principiële benadering van het basisinkomen als beginsel moet worden afgewacht. Ik heb van dat laatste nauwelijks verwachtingen. Wat ik hoop is hoogstens de instelling van een CTT-modaliteit die de bijstandsgerechtigden voldoende ruimte geeft om met die ruggensteun, maar voor de rest op eigen kracht, uit de armoedeval te laten ontsnappen.

Dat betekent een duidelijk afstand nemen van OBi als grondrecht; tegelijkertijd is er de uitdaging goed te bepalen wat we met het concept armoedeval kunnen. Het probleem hierbij is dat er niet een stereotiep beeld van armoedeval bestaat. Want:

- Welke sociale minimum huishoudens betreft het? Moeten we het alleen over individuele huishoudens hebben of kunnen we spreken van categorieën?
- Hoe moeten we die armoedeval precies opvatten? Moeten we altijd denken aan een diepe kuil waar je in valt, waaruit je zonder met hulp van buiten onmogelijk uit kan ontsnappen?
- Hoe acceptabel is armoedeval als concept? Zijn er politieke weerstanden om het hierover te hebben?
- Welke sociaaleconomische factoren bepalen de armoedeval? In hoeverre zijn die generiek en in hoeverre specifiek?

Het World Development Report 2109 van de Wereldbank geeft serieus aandacht aan vele vragen rondom het concept OBi, maar ook aan de concrete toepassingen ervan in de praktijk.²¹ Dat is nieuw.

Nog genoeg te doen dus.

Molenrij: 15-09-2019
Eric Kamphuis

¹⁹ <https://basisinkomen.nl/nederlandse-lokale-experimenten-met-verruimde-bijstand/>

²⁰ <https://basisinkomen.nl/nederlandse-lokale-experimenten-met-verruimde-bijstand/>

²¹ World Development report 2019, The Changing Nature of Work, The World Bank, Washington, 2019, pp. 109-112