

Naar nieuwe waarborgen voor sociale zekerheid

DR. ING. F.A.J. VAN DEN BOSCH*

Dit artikel vormt een eerste reactie op het WRR-rapport „Waarborgen voor Zekerheid“ en met name op het plan voor een nieuw stelsel voor sociale zekerheid. Na een overzicht van het plan worden enkele belangrijke aspecten, zoals de financiering van het basisinkomen, de beoogde vereenvoudiging en de relatie met de arbeidsverhoudingen, nader uitgewerkt en van kanttekeningen voorzien. Deze kanttekeningen leiden tot de conclusie dat het huidige plan nog geen waarborgen voor zekerheid biedt. Gepleit wordt voor de start van een fundamentele discussie over een nieuw stelsel en voor een uitvoerig onderzoek naar de economische en financiële implicaties van zo'n nieuw stelsel.

1. Inleiding

Op het verzoek van de redactie om kort na het verschijnen van het WRR-rapport *Waarborgen voor zekerheid, een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen* een commentaar op dit rapport te schrijven, ben ik gaarne ingegaan. Het WRR-rapport is aan de kern van het stelsel zelf gewijd, namelijk het bieden van waarborgen door middel van een nieuw stelsel waarin een basisinkomen een zeer belangrijke rol speelt. Voorts beoogt het in het rapport opgenomen plan een weg aan te geven voor een stelselherziening op lange termijn. Het plan is daardoor een uitdaging. Dit mede gezien het feit dat momenteel reeds een herziening van het stelsel van sociale zekerheid plaatsvindt, zij het aanzienlijk minder revolutionair dan in het plan wordt beoogd.

In dit artikel staat het plan van de WRR voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid centraal. Bij bestudering van het plan blijkt echter dat een aantal wezenlijke zaken niet voldoende is uitgewerkt om één en ander te kunnen beoordelen. In mijn commentaar heb ik mij evenwel niet beperkt tot het signaleren van dit probleem. Ik heb getracht één en ander nader uit te werken, met name inzake de financiering van het plan. Voorts heb ik in het navolgende door middel van het opnemen van schema's en figuren een aantal belangrijke elementen van het plan verder verduidelijkt. Dat lijkt mij de verdere discussie over het plan ten goede komen.

De opbouw van het artikel is als volgt. Alvorens in paragraaf 3 op het huidige plan in te gaan wordt in paragraaf 2 in herinnering gebracht hoe de WRR zo'n vier jaar geleden over invoering van een basisinkomen dacht en op basis van welke opties en analyses. Paragraaf 3 schetst de hoofdlijnen van het plan en licht enkele aspecten nader toe. Een zeer belangrijke bevinding daarbij is dat, hoewel het plan een nieuw *stelsel* van sociale zekerheid beoogt, in feite alleen de uitkeringskant van het nieuwe stelsel wordt uitgewerkt. Met andere woorden, de uitvoeringskant en de financieringskant worden niet expliciet uitgewerkt. In paragraaf 4 komen enkele algemene kanttekeningen naar voren 1). In de paragrafen 5 tot en met 8 worden belangrijke aspecten van het plan, met name verband houdend met de financiering van het basisinkomen, verder uitgewerkt en van commentaar voorzien. Ten slotte bevat paragraaf 9 een beknopte samenvatting, de conclusies en aanbevelingen.

2. De WRR over basisinkomen in 1981

In het in 1981 verschenen rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* werd door de WRR voor het eerst aan het basisinkomen uitvoerig aandacht besteed 2). Vier jaar later is het basisinkomen één van de belangrijkste elementen in het denken van de WRR over sociale zekerheid geworden. Een logische ontwikkeling? In deze paragraaf zal worden nagegaan hoe de WRR in 1981 over het basisinkomen dacht, welke voorstellen toen zijn gedaan en wat de conclusies waren.

De in 1981 in beschouwing genomen optie was: het toekennen van een basisinkomen van f. 5.000 per jaar aan personen van 24 tot 65 jaar, te financieren uit verhoging van de loon- en inkomstenbelasting, en géén verandering van het bestaande sociale-zekerheidsstelsel. Aan de economische en financiële effecten van deze optie besteedt de WRR grote aandacht. Zo blijkt op grond van berekeningen met een macro-economisch model dat op lange termijn de effecten – ten opzichte van niet doorvoering van een basisinkomen – merendeel negatief zijn 3). Het volume van het nationaal inkomen daalt en door afwenteling van de belastingdrukverhoging stijgen de loonsom per werknemer en het prijspeil. Ook indien géén afwenteling wordt verondersteld – in dit verband noemt de WRR zelfs geleide-loonpolitiek als een noodzakelijke voorwaarde 4) – genereert het model een daling, zij het in geringere mate, van het nationaal inkomen. Steeds wordt uitgegaan van een veronderstelde reductie van het arbeid-

* De auteur is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Interfaculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tijdens het schrijven van dit artikel was hij verbonden aan het NIAS te Wassenaar. De auteur is dr. C. Petersen erkentelijk voor zijn commentaar.

1) Tot aan het afsluiten van dit artikel (half augustus) heb ik in de wetenschappelijke vakliteratuur één uitvoerig commentaar op het plan aange troffen: C.A. de Kam, *Waarborgen voor zekerheid?*, *ESB*, blz. 660-665, 1985. Op de onderwerpen die De Kam in zijn commentaar betreft zal hier in het algemeen niet worden teruggekomen.

2) WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag, 1981, hoofdstuk 7, blz. 219-255.

3) Berekend met het sectorstructuurmodel: SECMON-A.

4) „Wellicht is geleide loonpolitiek zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor de introductie en handhaving van een basisinkomen“ (WRR, op.cit., 1981, blz. 252).

saanbod van zo'n 5 à 6% ofte wel 250.000 à 300.000 arbeidsjaren 5). Dit in verband met de invoering van een basisinkomen, waardoor de arbeidsmarktparticipatie negatief wordt beïnvloed. Voorts wordt berekend dat de belastingdruk fors zal stijgen: met zo'n 19%-punt. Ook de inkomensverdeling wordt fors gewijzigd: er treedt een sterke inkomensherverdeling op. In het rapport uit 1981 wordt geconcludeerd dat deze vorm van basisinkomen uit oogpunt van werkgelegenheidspolitiek een niet toereikend middel lijkt. En dat bij lage of negatieve groei de repercussies van het basisinkomen in deze vorm dermate ernstig zijn „dat het basisinkomen geen serieuze optie vormt voor de oplossing van problemen”.

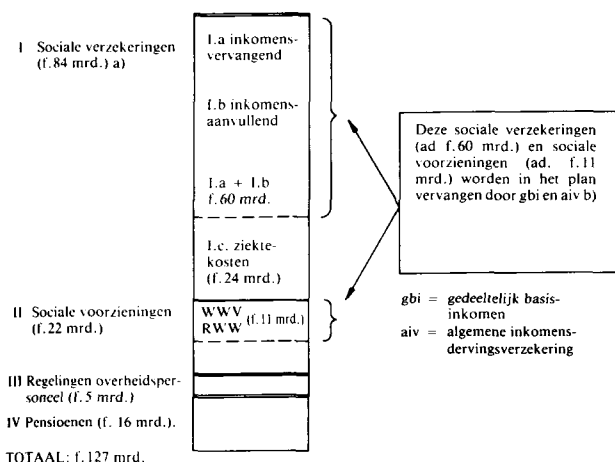
De nieuwsgierigheid is dan ook gewekt als nog geen vier jaar later en met een nog steeds lage economische groei weer een WRR-rapport verschijnt waarin het basisinkomen tot de belangrijkste bouwstenen van een nieuw plan voor het stelsel van sociale zekerheid behoort. Op deze en verwante vragen zal onder meer in de volgende paragrafen worden ingegaan. Daartoe wordt eerst het plan in *Waarborgen voor zekerheid* zelf toegelicht.

3. Het WRR-plan

De WRR is met een nieuw plan voor het stelsel van sociale zekerheid gekomen, dat radicaal afwijkt van het huidige stelsel. De belangrijkste overweging daarvoor is dat de WRR geconcludeerd heeft dat het bestaande stelsel, alsmede de momenteel plaatsvindende herzieningen, onvoldoende bestand zijn tegen de in de komende decennia te verwachten uiteenlopende economische en maatschappelijke omstandigheden. Deze conclusie baseert de WRR op een inventarisatie van knelpunten in het huidige stelsel. Tot deze knelpunten rekent de WRR onder meer de volumeontwikkeling, zoals de sterke groei van het aantal uitkeringsgerechtigden per werkende 6), de daaraan verbonden kostenontwikkeling, de problematiek van de individualisering en met name de knelpunten op de arbeidsmarkt.

Het plan beoogt een schets in hoofdlijnen te geven. Het gaat dus niet om een concrete blauwdruk voor het beleid, maar om de richting waarin een nieuw stelsel dient te worden ontwikkeld. Deze schets in hoofdlijnen heeft overigens niet betrekking op het gehele stelsel van sociale zekerheid. Het plan blijft, zoals uit schema 1 blijkt, namelijk beperkt tot de inkomensoverdrachten in het kader van de wettelijke inkomensvervangende en inkomensaanvullende regelingen alsmede een deel van de sociale voorzieningen. Buiten beschouwing blijven onder meer de wettelijke ziektekostenregelingen, de pensioenregelingen en de z.g. bovenwettelijke regelingen 7).

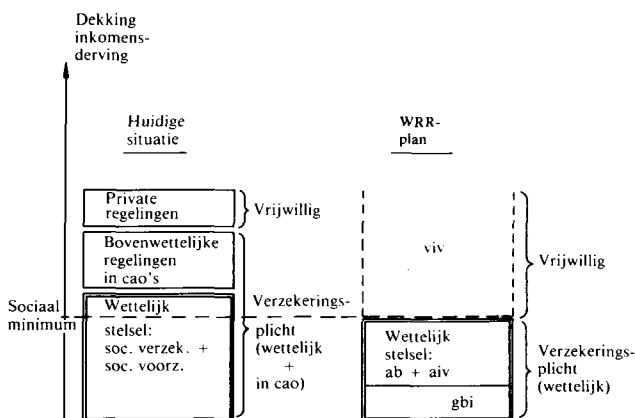
Schema 1. Het stelsel van sociale zekerheid en het WRR-plan



- a) De bedragen hebben betrekking op de lasten van 1983.
 b) Een deel van de RWW-gerechtigden, onder meer de werkloze schoolverlaters, zou in het plan een gbi (gedeeltelijk basisinkomen) en ab (algemene bijstand) ontvangen.

Alvorens meer specifiek op de inhoud van het plan in te gaan zal eerst aan de hoofdlijnen aandacht worden besteed. Centraal daarbij staat het *terugdringen van de verzekeringsplicht*, ten einde de persoonlijke betrokkenheid bij en het verantwoordelijkheidsgevoel voor de sociale zekerheid te vergroten. Een en ander betekent dat in het plan de dekking tegen inkomensderving van de verplichte sociale zekerheid tot aan het sociaal minimum loopt. Daarboven begint in de visie van de WRR de persoonlijke verantwoordelijkheid voor de dekking tegen inkomensverlies, d.w.z. het terrein van de vrijwillige verzekeringen. In figuur 1 heb ik deze fundamenteel andere visie op de sociale zekerheid geïllustreerd door naast de huidige situatie het plan te zetten.

Figuur 1. De dekking bij inkomensderving in de huidige situatie en in het WRR-plan



In de huidige situatie kan het wettelijk stelsel van sociale zekerheid voor werknemers een dekking tegen inkomensverlies bieden tot voorbij het sociaal minimum (zie figuur 1). Daarboven komen voor werknemers de bovenwettelijke regelingen die eveneens een verplicht karakter bezitten, gevolgd door particuliere inkomensdervingsregelingen met een vrijwillig karakter. In het WRR-plan daarentegen wordt het verplichte traject aanzienlijk teruggebracht: het blijft beperkt tot aan het sociaal minimum. Een dergelijk stelsel wordt overigens wel aangeduid met ministelsel: uitsluitend het sociaal minimum wordt gedekt 8). In de visie van de WRR begint boven het sociaal minimum het terrein van de vrijwillige regelingen tegen inkomensverlies.

Een tweede fundamenteel andere visie op de sociale zekerheid betreft de vormgeving van het wettelijke stelsel van sociale zekerheid zelf. Daarbij worden drie essentieel van het bestaande stelsel afwijkende elementen geïntroduceerd: een *gedeeltelijk basisinkomen (gbi) voor iedereen*, het *samenvoegen van een breed scala van sociale risico's* inzake inkomensverlies (ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid) in *één verplichte algemene inkomensdervingsverzekering (aiv) voor alle werkenden*. De algemene bijstand (ab) vormt de restvoorziening van de wettelijke verplichte sociale zekerheid en komt in het plan globaal

5) Beoogd wordt daarmee de eventuele negatieve effecten van het basisinkomen op het arbeidsaanbod niet gemakkelijk te onderschatten (WRR, op.cit., 1981, blz. 229).

6) Zie in dit verband ook F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: ontwikkelingen en interacties, *ESB*, 10 oktober 1984, blz. 936-942 alsmede de discussies in *ESB* van 2 januari 1985.

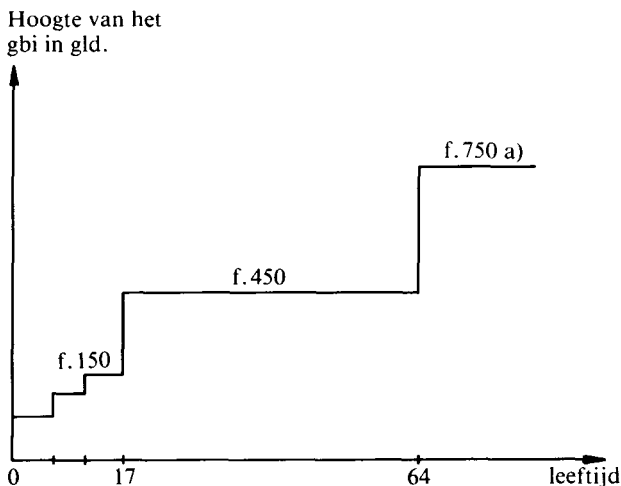
7) Aan de repercussies van het plan voor de regelingen voor het overheidspersoneel alsmede voor de pensioenen (zie schema 1) wordt in het rapport niet expliciet aandacht besteed. Ik veronderstel dat deze evenwel wel degelijk door het plan worden beïnvloed!

8) Zie P.F. van Loo, *Over de mogelijkheden en beperkingen van een ministelsel van sociale zekerheid*, in: *Als de einder nadert. Opstellen aangeboden aan L. Lamers*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1984, blz. 9-26.

overeen met de huidige Algemene Bijstandswet. De eerste twee elementen alsmede hun onderlinge samenhang zullen hieronder beknopt nader worden toegelicht 9).

Het gedeeltelijk basisinkomen (gbi). Het gbi is volledig geïndividualiseerd en, zoals uit de naamgeving basisinkomen naar voren komt, beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt is géén voorwaarde voor toekenning. Bij de toekenning spelen overige inkomsten van de ontvanger of van andere leden van de huishouding géén rol. De hoogte varieert met de leeftijd. Voor de leeftijdsklasse 18-64 jaar geldt dat het gbi gelijk is aan 30 procent van de bijstandnorm voor een echtpaar ofte wel momenteel ca. f. 450 per maand (in het navolgende genoteerd als $gbi = 0,3 SM2$). Voor de leeftijdsklasse 0-17 jaar geldt een verlaagd gbi; er wordt aangesloten bij de huidige leeftijdsafhankelijke kinderbijslagregeling. D.w.z. het gbi per kind, uitgaande van een gezin met twee kinderen, loopt op van ca. f. 100 per maand voor de leeftijdsklasse 0-5 jaar tot ca. f. 150 per maand voor de leeftijdsklasse 12-17 jaar. Voor personen van 65 jaar en ouder geldt een verhoogd, maar niet geïndividualiseerd gbi tot het niveau van de huidige AOW-uitkering (10). Het leeftijdsafhankelijke verloop van het gbi heb ik in figuur 2 geïllustreerd aan de hand van de huidige bedragen e.d.

Figuur 2. Het verband tussen het gedeeltelijk basisinkomen (gbi) en leeftijd



Bron: Berekend op basis van veronderstellingen in het WRR-plan.

a) De (afgeronde) bedragen luiden in gulden per maand. Voor de leeftijdsklasse 0-17 jaar is uitgegaan van de huidige kinderbijslag voor een gezin met twee kinderen. Voor 65 jaar en ouder is het gbi hier gelijkgesteld aan 50% van de huidige AOW-uitkering voor een echtpaar. Voor een ongehuwde bejaarde zou een gbi van f. 1.050 gelden.

De algemene inkomensdervingsverzekering (aiv). De aiv vormt een wettelijk verplichte verzekering tegen inkomensderving voor werknemers in de particuliere en publieke sector alsmede zelfstandigen, m.a.w. voor elke werkende. De aiv komt in de plaats van de huidige Ziektewet (ZW), werkloosheidswetten (WW, WWV) en arbeidsongeschiktheidswetten (WAO en AAW). De aiv-uitkering is niet van onbeperkte duur. In het plan wordt gedacht aan de helft van het aantal gewerkte jaren met een maximum van zes jaar. Daarna resteert de algemene bijstand (ab) als aanvulling op het gbi. Het uitkeringspercentage van de aiv bedraagt tot aan het maximaal verzekerde inkomen 100%. De aiv verzekert het inkomen tot maximaal het individuele sociale minimum (dat 70% bedraagt van het sociaal minimum voor een echtpaar, ofte wel: $SM1 = 0,7 SM2$) in aanvulling op het gbi. Aangezien het gbi voor werkenden 30% van het sociaal minimum van een echtpaar bedraagt, bedraagt de maximale aanvulling via de aiv derhalve 40% van dat sociaal minimum. Een en ander betekent derhalve: maximale aiv-uitkering = $0,4 SM2$.

De samenstelling van de wettelijke uitkering. Vanwege het feit dat met de bovenstaande constructie het plan voor één van de hardnekkigste problemen in de huidige stelselherziening een in-

teressante oplossing biedt, zal hierop wat uitvoeriger worden ingegaan. Het plan maakt namelijk toeslagen die afhankelijk van de samenstelling van de huishouding uit hoofde van het behoeftebeginsel worden verstrekt, overbodig.

Schema 2. Principe-schema van de samenstelling van de wettelijke uitkering bij inkomensderving in het WRR-plan

Laatstverdiende arbeidsinkomen	Huishouden met alleenverdiener	Alleenstaande
(1) $< 0,4SM2$ a)	$2gbi (= 2 \times 0,3SM2) + aiv + ab$ TOTAAL: $SM2$	$gbi (= 0,3SM2) + aiv + ab$ TOTAAL: $0,7SM2$
(2) $\geq 0,4SM2$	$2gbi (= 2 \times 0,3SM2) + aiv (= 0,4SM2)$ TOTAAL: $SM2$	$gbi (= 0,3SM2) + aiv (= 0,4SM2)$ TOTAAL: $0,7SM2$

Toelichting:

$SM2$ = sociaal minimum echtpaar;
 gbi = gedeeltelijk basisinkomen;
 aiv = uitkering algemene inkomensderving;
 ab = Algemene Bijstandswet.

a) Momenteel bedraagt $SM2$ ca. f. 1.500 per maand.

b) De aiv-uitkering bedraagt 100% van het verzekerde inkomensdeel (d.w.z. maximaal $0,4SM2$) gedurende de uitkeringsduur. Een voorbeeld: laatstverdiende arbeidsinkomen bedraagt $0,2SM2$, de aiv-uitkering bedraagt dan $0,2SM2$. Aan zowel een alleenstaande als een huishouding met een alleenverdiener verstrekt de ab : $0,2SM2$.

Ten einde een en ander te verduidelijken heb ik in schema 2 de algebra van de samenstelling van de wettelijke uitkering geïntroduceerd. In het geval dat het eerder verdiende inkomen even veel als of méér bedroeg dan 40% van het sociaal minimum voor een echtpaar (zie regel (2)), ontvangt een alleenstaande bij inkomensderving een aiv-uitkering ter grootte van $0,4 SM2$. Te zamen met het reeds aanwezige $gbi (= 0,3 SM2)$ komt de totale uitkering dan op $0,7 SM2$. Regel (2) geeft tevens de situatie weer voor een huishouding met een alleenverdiener. In dat geval bedraagt de totale uitkering in geval van inkomensverlies: $2 \times gbi (= 2 \times 0,3 SM2) + aiv$ -uitkering ($= 0,4 SM2$) en derhalve precies het sociaal minimum voor een echtpaar. Indien evenwel het laatstverdiende inkomen minder dan 40% van het sociaal minimum voor een echtpaar bedraagt (zie regel (1) in schema 2) dan is bij inkomensderving de aiv-uitkering niet voldoende om het relevante sociale minimum te zamen met het gbi te bereiken. De ab vult dat dan aan (zie daartoe ook noot b) bij schema 2).

Een samenvattend beeld van de uitkeringskant. In figuur 3 worden de meest essentiële karakteristieken van de uitkeringskant van het plan weergegeven voor een echtpaar waarvan één partner betaalde arbeid verricht.

Indien het laatstverdiende inkomen nihil is, situatie B op de horizontale as, is de uitkering opgebouwd uit tweemaal het gbi plus ab , te zamen het sociaal minimum voor een echtpaar ($SM2$). In situatie C is het eerder verdiende inkomen (ter grootte van BC) kleiner dan $0,4 SM2$, zodat naast de aiv-uitkering, het resterende deel tot $SM2$ wordt aangevuld door de algemene bijstand (ab). In situatie D bedraagt het laatstverdiende inkomen precies $0,4 SM2$ zodat de maximale aiv-uitkering te zamen met tweemaal het gbi $SM2$ oplevert.

9) Op de repercussies van het tweede en het derde element, de integratie van sociale risico's alsmede de verbreding van de doelgroep tot alle werkenden, wordt hier niet nader ingegaan. Er kan evenwel op belangrijke herverdelende effecten worden gewezen indien de sociale risico's in de publieke sector afwijken van die in de particuliere sector, terwijl met één uniforme aiv-premie wordt volstaan. Zie voor een eerste aanzet tot een analyse van dit verschijnsel: F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, *Aspeten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid*, Deventer, 1983, hoofdstuk 8.

10) Weduwen en wezen alsmede arbeidsongeschikten waarvan herstel uitgesloten is, ontvangen tot de leeftijd van 65 jaar eveneens dit verhoogde, niet geïndividualiseerde gbi.

ment van het plan is de financiering van de lasten van het basisinkomen: een verschuiving van sociale premies naar belastingheffing (fiscalisering). Een afzonderlijk hoofdstuk, waarin op de daaraan verbonden problematiek (kan het belastingstelsel dat aan?, afwentelingsproblematiek e.d.) wordt ingegaan, wordt in het rapport evenwel node gemist. Voorts verwijzen de concluderende beschouwingen in de hoofdstukken in deel II niet expliciet naar het plan zelf. Ondanks deze kritiek geven de hoofdstukken in deel II van het rapport op zich zelf een goed overzicht, waarbij aan het multidisciplinaire karakter van de sociale zekerheid recht wordt gedaan.

Schema 3. De met het plan beoogde doelstellingen

Doelstellingen	
(I) Ten aanzien van het stelsel van sociale zekerheid	(II) Ten aanzien van de „omgeving”: arbeidsmarkt, economie e.d.
a. Veiligstellen van sociale minimumuitkeringen	a. Functioneren onder uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden
b. Verplichte sociale zekerheid tot aan sociaal minimum	b. Handhaving band arbeid-inkomen
c. Vereenvoudiging	c. Verlaging arbeidskosten
	d. Bevordering flexibiliteit op arbeidsmarkt
	e. Ontmoediging betaalde informele activiteiten

Bron: Gebaseerd op WRR, *Waarborgen voor zekerheid*, 1985.

De met het plan beoogde doelstellingen heb ik samengevat en geordend in schema 3. De ordening behelst het onderscheid tussen doelstellingen die op het stelsel zelf (I) en doelstellingen die op de „omgeving” van het stelsel, zoals de arbeidsmarkt, betrekking hebben (II). Dit is van belang omdat op grond daarvan al direct opvalt dat onder (I) bij voorbeeld de doelstelling van preventie en reïntegratie, zoals gezegd, ontbreekt en onder (II) de samenhang met andere sociaal-economische doelstellingen (b.v. ten aanzien van de inkomensverdeling) alsmede de samenhang met de overige inkomensoverdrachten (b.v. individuele huursubsidie e.d.) ontbreken. Het veiligstellen van de sociale-minimumuitkeringen is terecht door de WRR als zeer belangrijk aangemerkt. Het plan biedt in dit verband drie instrumenten: het gbi, de ab en aiv. Aangezien de aiv een tijdelijke uitkering verstrekt komt het veiligstellen van de sociale-minimumuitkeringen voor degenen die daarop blijvend zijn aangewezen neer op de algemene bijstand te zamen met het gbi. Aangezien in het plan de ab niet afwijkt van de huidige Algemene Bijstandswet, is in dit verband het nieuwe element in het veiligstellen van het minimum kennelijk het gbi. Dit is een belangrijk punt. Indien namelijk het plan onvoldoende duidelijk zou zijn over de financiering van het gbi of over bij voorbeeld de mogelijkheid tot welvaartsvaste indexering van het gbi, dan zouden eventueel onvoldoende garanties kunnen worden geboden voor het bereiken van deze doelstelling. In paragraaf 5 kom ik hierop nog terug. Aan de andere twee doelstellingen onder (I) worden eveneens afzonderlijke paragrafen gewijd.

Ten aanzien van de onder (II) vermelde doelstellingen in schema 3 zal met name aandacht aan de eerste drie doelstellingen worden besteed. Dit vanwege het feit dat de overige twee doelstellingen (vergroting flexibiliteit en ontmoediging van betaalde informele activiteiten) ten nauwste samenhangen met (het bereiken van) de doelstelling van verlaging van de arbeidskosten. Alhoewel de eerstvermelde doelstelling onder (II) vanzelfsprekend van zeer groot belang is, kan de vraag of het plan daaraan voldoet niet eenvoudig bevestigend worden beantwoord. Daartoe zouden we op dit moment niet alleen de te verwachten sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen moeten kunnen voorzien, maar ook nog de, academische, vraag moeten beantwoorden of het plan daartegen bestand zou zijn. We zien dan nog af van de mogelijkheid dat het plan aan voortdurende endogene en exogene „verbouwingen” zal blootstaan. Mijs inziens is de vraag naar de (resp. de doelstelling van) beheersbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid, opgezet volgens het

plan, dan ook van meer belang. Ik zal nu op de tweede doelstelling ingaan.

Een gedeeltelijk basisinkomen is in feite een compromis tussen enerzijds een basisinkomen dat toereikend is voor een minimaal levensonderhoud en anderzijds de afwezigheid van een basisinkomen, dat wil zeggen in het algemeen geen inkomensgarantie zonder een verplichting tot beschikbaarstelling voor arbeid. In die zin is er ook sprake van een compromis inzake het wel of niet handhaven van de band tussen arbeid en inkomen. Niet ontkend kan evenwel worden dat met de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen deze band losser wordt. Hoeveel losser, zal van de hoogte van het gbi afhangen.

Bovendien dient daarbij met *dynamische effecten* rekening te worden gehouden. Zo zal het gbi, net zoals het huidige stelsel dat doet, het gedrag beïnvloeden. De WRR zelf wijst in dit verband op het z.g. „berekend gedrag” 16). Daaronder wordt verstaan het optimaal benutten van de mogelijkheden die sociale-zekerheidsregelingen bieden, desnoods door de feitelijke omstandigheden op die regelingen af te stemmen. Een en ander betekent volgens de WRR dat de burger zelf beziet welke gedragsalternatieven een bepaalde regeling laat om vervolgens op basis daarvan een keuze te maken. Het rapport verzuimt evenwel de repercussies van dit berekend gedrag op de invoering van het gbi, bij voorbeeld in samenhang met het beroep op de Algemene Bijstandswet, in kaart te brengen. Ook deze mogelijke repercussies kunnen op gespannen voet komen met de doelstelling van het veilig stellen van de sociale minimumuitkeringen.

Overigens zou ik ook de aandacht willen vestigen op een eveneens mogelijk belangrijk dynamisch effect. Eenmaal een gbi ingevoerd, lijkt mij namelijk onder invloed van maatschappelijke processen de kans op een opwaartse druk op het gbi groot. Uitgaande van de hypothese van een z.g. „ratchet” (*palwiel*)-effect zou bij veranderingen in de hoogte van het gbi slechts van een stijging ervan sprake kunnen zijn. Dit zou betekenen dat ook een gedeeltelijk basisinkomen op den duur op gespannen voet met de doelstelling van handhaving van de band tussen arbeid en inkomen zou kunnen komen te staan. Op de nadelen voor een op de marktwerking georiënteerde economie van een mogelijk steeds verdergaande – onomkeerbare – ont koppeling van arbeid en inkomen ga ik hier niet verder in. Daarover, en over de voordelen, is elders al uitgebreid geschreven 17). Op de derde doelstelling onder (II), de verlaging van de arbeidskosten, wordt in samenhang met de financiering van het plan in de volgende paragraaf ingegaan.

5. Verlaging van de arbeidskosten en de financiering van het plan

Eén van de meest cruciale elementen van het plan is de beoogde verlaging van de arbeidskosten. Tegelijkertijd wordt de netto inkomensverdeling over de huishoudingen evenwel niet aangetaast. Hoe kan dat? Het rapport geeft hierop opvallend weinig toelichting. Is het „een zeer eenvoudig rekensommetje” 18) dat niet nader behoeft te worden geëxpliciteerd? Hoe dit ook zij, zelf vind ik de beoordeling van de financiële implicaties van het plan, op grond van de in het rapport verstrekte gegevens, zeker in vergelijking met het eerdere WRR-rapport uit 1981 over het basisinkomen, niet goed mogelijk. In het hele plan wordt bij voorbeeld slechts op één plaats een schatting genoemd, van ca. f. 10 mrd.,

16) Rapport, blz. 112 e.v.

17) Zie WRR, op. cit., 1981, hoofdstuk 6; J. Weitenberg, Over de grenzen van de verdelingspolitiek, in: P.J. Eijgelshoven en L.J. van Gemerden, *Inkomensverdeling en openbare financiën, opstellen voor Jan Pen*, Utrecht, 1981 blz. 298-320; J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen, M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*, Den Haag, 1984; Teldersstichting, *Grenzen aan de sociale zekerheid*, Den Haag, 1984.

18) Aldus de WRR, als reactie op de geuite kritiek in deze. Zie *NRC Handelsblad*, 5 juli 1985, onder de titel: „WRR wijst aanvallen op rapport van de hand, basisloon leidt niet tot hogere lasten”. Daarin wordt gesteld: „We hebben de betaalbaarheid wel degelijk onderzocht. Dat is een zeer eenvoudig sommetje.”

waarmee de stijging van de collectieve-lastendruk beperkt zou kunnen blijven. Zouden de overige financiële implicaties elkaar automatisch neutraliseren? Of zouden macro-economische totalen, zoals de totale collectieve-lastendruk, ongewijzigd blijven, terwijl de verdeling van die totalen wel verandert? Maar welke garantie is er dat een door het plan teweeggebrachte andere verdeling of samenstelling van b.v. de totale collectieve-lastendruk niet onder invloed van afwenteling leidt tot een stijging daarvan?

In het hierna volgende zal een eerste aanzet tot beantwoording van deze vragen aan de orde komen. Ik zal mij evenwel inzake de financiering van het plan beperken tot de volgende vijf onderwerpen:

- de verandering in de financiering van de sociale zekerheid;
- de financiering van het gbi;
- van AOW naar gbi;
- het optreden van afwenteling; en
- koopkrachtverlies en (selectieve?) gbi-verhoging.

De bedoeling van de hierna volgende berekeningen is om van enkele belangrijke financiële aspecten van het plan een kwantitatieve schatting te krijgen. De berekeningen hebben dan ook een indicatief karakter. Uitgegaan is van de huidige situatie: het huidige beroep op de sociale zekerheid, de huidige lasten e.d. 19).

De verandering in de financiering van de sociale verzekeringen

Zoals eerder in schema 1 toegelicht, beperkt het plan zich tot een deel van het stelsel van sociale zekerheid, met name de sociale verzekeringen. De uitkeringslasten daarvan bedragen zo'n f. 60 mrd. Ongeveer f. 5 mrd. daarvan wordt gevormd door het gedeelte van de uitkeringen dat boven het sociaal minimum uitgaat. In het WRR-plan komen deze niet meer voor: de aiv loopt tot het sociaal minimum. De totale uitkeringslast van f. 60 mrd. wordt door middel van verplichte sociale premies gefinancierd. Schema 4 brengt een en ander in beeld.

Schema 4. De huidige sociale verzekeringen inzake inkomensvervanging en -aanvulling versus het WRR-plan: de veranderingen in de uitkerings- en financieringsstructuur, bedragen in mrd. gld.

Huidige situatie		WRR-plan a)	
Uitkeringen b)	Financiering	Uitkeringen b)	Financiering
Boven-minimaal d)	5		
WW WAO AAW ZW	23	aiv	18
	Verplichte sociale premies	gbi	5 c)
AOW AWW AKW		32	gbi
			Belastingen

Schatting omvang reductie verplichte sociale premies ten gevolge van het WRR-plan:

- inkomensvervangende en -aanvullende sociale verzekeringen: ca. 70% e)
- totale sociale verzekeringen : ca. 50% f)

Bron: eigen berekeningen.

- viv-regelingen niet in beeld gebracht.
- Situatie 1983. De schattingen voor 1985 wijken hiervan overigens niet beduidend af.
- Ruwe schatting gebaseerd op gbi van f. 5.000, exclusief ZW.
- Betrekking hebbend op WAO en WW, excl. WWV (ca. f. 2 mrd.), 1983.
- Reductie van f. 60 mrd. tot ca. f. 18 mrd., cijfers 1983.
- Reductie van f. 84 mrd. (zie schema 1) tot ca. f. 42 mrd. (f. 18 mrd. aiv + f. 24 mrd. ziektekostenregelingen), cijfers 1983. Ten aanzien van de aiv is hier geen rekening gehouden met de RWV en WWV.

De linkerzijde toont de huidige situatie. In het plan verdwijnen de demografische volksverzekeringen AOW, AWW en AKW. Daarvoor in de plaats wordt ca. f. 32 mrd. aan gbi's uitgekeerd, middels een verhoogd gbi (de AOW en AWW) en een verlaagd gbi (de AKW), zodanig dat de hoogte van de netto uitkering alsmede de systematiek ter bepaling daarvan, niet verandert 20). Dit betekent dat uit dien hoofde f. 32 mrd. sociale pre-

mies vervallen. In plaats daarvan heft de overheid ter financiering van deze gbi's additionele belastingen. Dit is aangegeven in de rechterhelft van schema 4.

De huidige uitkeringen in het kader van de inkomensvervangende sociale verzekeringen bestaan in het plan uit twee delen: het gbi en de uitkering uit hoofde van de aiv. Een ruwe schatting leert dat het bij deze verzekeringen gaat om zo'n f. 5 mrd. aan gbi's, die eveneens via additionele belastingen worden gefinancierd. De vervanging van de genoemde sociale verzekeringen door het gbi en de aiv leidt tot een enorme reductie van de sociale premies, zoals uit het schema blijkt. Gerelateerd aan de premielast van de in schema 4 aangegeven sociale verzekeringen, met zo'n 70%. Gerelateerd aan de totale premielast, dus inclusief die voortvloeiend uit de ziektekostenregelingen, en uitgaande van het huidige beroep op de sociale zekerheid, de huidige lasten e.d., zou derhalve het plan de huidige omvang van de sociale premies globaal halveren.

Dit betekent dat tevens globaal de helft van de totale omvang van de sociale premies wordt gefiscaliseerd 21). Daarvoor komen in het plan niet de loon- en inkomstenbelasting in aanmerking. Dat zou volgens de WRR op gespannen voet staan met de beoogde verlaging van de arbeidskosten. Als alternatieve belastingen die daartoe verhoogd moeten worden noemt de WRR: de BTW, accijnzen, vennootschapsbelasting e.d. De WRR constateert inzake deze verschuiving van premies naar belastingheffing: „De totale collectieve lastendruk neemt door deze veranderingen niet toe of af, alleen de verdeling ervan wordt anders.” (rapport, blz. 52.) Met deze veronderstelling, die mijns inziens uiterst cruciaal is voor de financiële onderbouwing van het plan, moeten we het doen. Een nadere (empirische) analyse of verwijzing naar de substantiële gevaren van afwentelingseffecten, zoals dat wel in de WRR-studie uit 1981 geschiedde, ontbreekt volledig. Ik kom hierop nog terug.

De financiering van het gbi

Degenen die een gbi ontvangen, kunnen in twee groepen worden onderscheiden: de economisch actieven en de economisch niet actieven. De eerste groep kan verder worden onderverdeeld in: loontrekkenden in de particuliere sector, loontrekkenden in de collectieve sector en zelfstandigen. De tweede groep omvat sociale-zekerheidsuitkeringsgerechtigden alsmede de afhankelijke partners van economisch actieven. De financiering van het gbi en de geschatte omvang daarvan voor de groep uitkerings-trekkers is hierboven reeds ter sprake gekomen.

De financieringslast van het door de overheid aan de groep afhankelijke partners van actieven verstrekte gbi bedraagt volgens de WRR, uitgaande van 2 miljoen afhankelijke partners met elk een gbi van ca. f. 5.000 per jaar, omstreeks f. 10 mrd. Uitgaande van een gelijkblijvende netto inkomensverdeling over de huis-

19) Daarbij is in het kader van het indicatieve karakter van de berekeningen van een aantal aspecten geabstraheerd. Zo betekent invoering van het plan een korter bruto-nettotraject; de precieze omvang alsmede de doorwerking daarvan is evenwel moeilijk te bepalen. Ook het feit dat sommige sociale premies van de belasting aftrekbaar zijn geeft problemen. Voorts is ervan uitgegaan dat het gbi netto beschikbaar wordt gesteld (zie ook De Kam, op.cit., blz. 660). Voor een analyse van de financiële en economische implicaties van het plan over b.v. een termijn van 5 jaar, dient onder meer tevens met de genoemde dynamische effecten rekening te worden gehouden.

20) De analyse van De Kam inzake de omvang van de gbi's voor uitkeringsgerechtigden is op dit punt onvolledig. Hij gaat uit van totaal 1,5 mln. uitkeringsontvangers, terwijl alleen al de groep AOW/AWW uitkeringsontvangers een zelfde omvang heeft. Tevens is onder meer geen rekening gehouden met de AKW en met het verhoogde gbi, zodat zijn schatting van f. 8 mrd. aanzienlijk te laag is. Zie De Kam, op.cit., blz. 661.

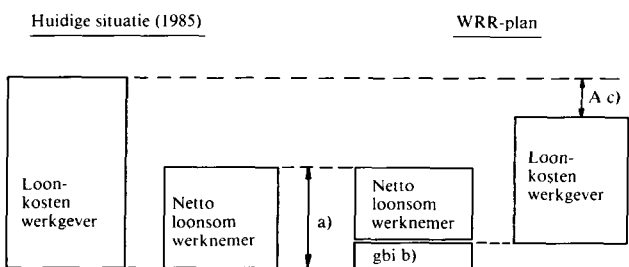
21) Rekening houdend met het feit dat de huidige (niet via sociale premies gefinancierde) werkloosheidsregelingen in de sociale voorzieningen ook, deels, onder het plan zouden gaan vallen (zie schema 1), zullen uit hoofde daarvan de uitkeringslasten van de aiv meer stijgen dan in schema 4 vermeld. Een zeer globale schatting leidt tot een bedrag van ca. f. 7 mrd. Een en ander betekent dat de sociale premies van f. 84 mrd. in dat geval zouden dalen tot f. 49 mrd. (= aiv-premies ter grootte van f. 18 mrd. + f. 7 mrd. = f. 25 mrd. alsmede de onveranderde f. 24 mrd. uit hoofde van ziektekosten) ofte wel een daling van ca. 42%.

houdingen zou dit bedrag volgens de WRR door een verlaging van de belastingvrije voet voor alleenverdieners moeten worden gefinancierd. Ook de gedeeltelijke afschaffing van de WIR en de verplichte bovenminimale uitkeringen in de sociale zekerheid zouden een alternatief voor de financiering ervan zijn.

Ten aanzien van het gbi voor loontrekkenden kan het volgende worden opgemerkt. De loontrekkenden ontvangen van de overheid een gbi. Dit zou tot een netto inkomensverbetering leiden. Dat is niet de bedoeling. In het plan worden de bruto lonen zodanig verlaagd dat het nieuwe netto loon plus het gbi precies gelijk is aan het voorheen verdiende netto loon. Op de omvang van de hiermee voor de overheid gepaard gaande financieringslast alsmede de problematiek van het z.g. gebruteerde gbi ga ik hier overigens niet verder in (22). De werkgevers trekken vervolgens het gbi voor hun werknemers af van hun belastingafdracht. Daardoor komt er minder belasting bij de overheid binnen. Voor de financiering van het gbi aan deze groep moeten dan ook volgens het plan de tarieven van bij voorbeeld de BTW of de eerder vermelde belastingen worden verhoogd. Waarom de totale collectieve-lastendruk hierdoor niet zou stijgen, zoals in het plan wordt gesteld, is niet duidelijk. Daartoe zou in het rapport aangegeven moeten zijn hoe deze drukstijging „gecompenseerd” zou worden door een hiermee rechtstreeks verband houdende daling van de collectieve lasten elders. Informatie hieromtrent ontbreekt evenwel.

Ten einde enkele niet of nauwelijks in het plan belichte aspecten van de invoering van het gbi voor werkenden te illustreren zal ik bij wijze van voorbeeld nader op de invoering van het gbi voor werkenden in de collectieve sector ingaan. In schema 5 heb ik geprobeerd een en ander in beeld te brengen.

Schema 5. De implicaties van de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen voor de loontrekkenden in de collectieve sector



Bron: eigen berekeningen.

- Uitgangspunt (in het plan): netto inkomens veranderen niet.
- Ruwe schatting (uitgaande van een gbi van f. 5.000) ca. f. 4 mrd.
- Met dit bedrag (A) kunnen de collectieve-sectorlasten uit hoofde van de invoering van het plan dalen (zie de tekst).

Links in het schema de huidige situatie. De loonkosten in de collectieve sector bedragen momenteel ca. f. 44 mrd. Op grond van de huidige tarieven e.d. van de loon- en inkomstenbelasting alsmede de huidige sociale premies bedraagt het totale netto loon aanzienlijk minder. Invoering van het gbi voor werkenden in de collectieve sector betekent dat, uitgaande van een ongewijzigde inkomenspositie, het totaal van de netto lonen daalt. De met deze lagere netto loonsom corresponderende loonkosten voor de overheid als werkgever, kunnen worden geschat. Daartoe moet van een lagere premie- en belastingdruk dan thans worden uitgegaan, onder meer vanwege de hierboven beschreven fiscalisering van een belangrijk deel van de huidige sociale premies. Voorts is het zo dat of een werknemer nu wel of niet in de collectieve sector werkzaam is, de overheid een gbi verschuldigd is. Het gbi van de werkenden in de collectieve sector behoort derhalve niet tot de loonkosten van de overheid.

Met behulp van enige veronderstellingen kan een voorlopige schatting van de daling van de loonkosten worden gemaakt. Door de invoering van het gbi voor loontrekkenden in de collectieve sector alsmede door het kortere bruto-nettotraject dalen de loonkosten voor de overheid met gemiddeld ca. 30% (23). Een en ander betekent dat de som van de nieuwe loonkosten voor de werkgever en de uitbetaalde (netto) gbi's lager uitkomt dan de oorspronkelijke loonkosten, zie het bedrag ter grootte van A

mrd. in schema 5. Een manchetberekening leert dat dit bedrag in de orde van grootte van ca. f. 8 mrd. à f. 10 mrd. zou kunnen liggen (24).

Over de aanwending van deze collectieve-lastendaling vermeldt het plan overigens niets: een analyse zoals in schema 5 ontbreekt in het plan. Aan de hand van de bovenstaande schattingen kan het volgende worden opgemerkt. Plausibel is dat de door de loonkostenverlaging ontstane „ruimte” (= A in schema 5) in de collectieve sector (deels) wordt benut voor uitbreiding van de werkgelegenheid en/of inkomensverbetering resp. loonkostenstijging per werkende. In het geval van benutting voor inkomensverbetering van de huidige werkenden in de collectieve sector stijgen evenwel de arbeidskosten en dat staat haaks op één van de centrale doelstellingen van het plan. Welke garantie biedt het plan dat zulks niet optreedt? Ik kom hierop in het kader van de arbeidsverhoudingen nog terug.

Ten aanzien van de financiering van het gbi voor werkenden in de particuliere sector nog een enkele opmerking. Ik hoop daar ter gelegener tijd uitvoeriger op terug te komen. Voor de particuliere sector kan eveneens de daling van de loonkosten door middel van een schema als schema 5 worden geschat. Een belangrijk verschilpunt daarbij is onder meer dat de gbi's ten laste van de overheid komen. Te zamen met een mogelijk van de collectieve sector verschillend bruto-nettotraject, zou dit de door de arbeidskostenverlaging ontstane „ruimte” relatief meer doen toenemen dan in de collectieve sector. De keuzemogelijkheden voor de bestemming van deze „ruimte” zijn uitgebreider. Naast de bij de collectieve sector vermelde werkgelegenheidsstoeneming en stijging van de loonkosten per werkende, kan men voor de particuliere sector denken aan prijsdaling van de afzet en vergroting van het niet-arbeidsinkomen (winsten e.d.). Deze laatste mogelijkheid is niet onrealistisch. De WRR wijst er overigens niet op, gezien de in het plan vermelde gedeeltelijke afschaffing van de WIR en de daaruit voortvloeiende stijging van de investeringskosten! Daardoor zullen naast de werknemers ook de werkgevers een claim op deze ruimte leggen, waardoor de ruimte voor prijsdalingen wordt beperkt.

Van AOW-uitkering naar gbi: oude wijn in nieuwe zakken?

Voor een aantal sociale-verzekeringswetten heeft de invoering van het plan in eerste instantie geen consequenties voor de uitkeringskant. Daarop is aan de hand van schema 4 hierboven reeds gewezen. Zo wordt de hoogte van de AOW-uitkering alsmede de daarbij gehanteerde systematiek niet door het plan beïnvloed. De vraag rijst evenwel in hoeverre dit een volledig beeld is. Ten einde na te gaan in hoeverre er sprake is van oude wijn in nieuwe zakken heb ik de AOW als voorbeeld eruit gelicht. Ik ga niet alleen het primaire effect van de invoering van het plan na, maar besteed ook aandacht aan de daarna mogelijk optredende dynamische gedragseffecten.

Na invoering van het plan ontvangen bejaarden een verhoogd gbi ter hoogte van hun vorige AOW-uitkering. De financiering van de AOW-uitkeringen, momenteel zo'n f. 23 mrd., is evenwel drastisch veranderd: van een sociale-verzekeringspremie van momenteel ca. 12% geheven op het inkomen naar een belastingheffing. Deze belastingheffing vindt niet plaats via de loon- en

22) Zie daartoe C.A. de Kam, op. cit.

23) Uitgaande van een gemiddeld bruto-nettotraject (loonkosten werkgever -/ netto loon werknemer) van gemiddeld zeg 50% en een gbi-last van ca. f. 4 mrd. (ca. 800.000 personen à netto f. 5.000 gbi) bedraagt de netto loonsom (na invoering van het plan) ca. f. 18 mrd. Stel voorts dat het nieuwe gemiddelde bruto-nettotraject met minimaal 10%-punt afneemt (enerzijds betaald de overheid nu niet alle sociale premies, anderzijds wordt de nieuwe aiv-premie ingevoerd e.d.) dan bedragen de loonkosten f. 30 mrd. Dit betekent dat de omvang van A in schema 5 ca. f. 10 mrd. zou bedragen. Wordt evenwel uitgegaan van een lager bruto-nettotraject, van gemiddeld 40% in de huidige situatie, dan leidt dit tot een schatting van A van ca. f. 8 mrd. Zie ook De Kam, op. cit., blz. 663, die, op micro-niveau, een loonkostendaling voor een werknemer met een bruto loon van f. 47.000 berekent van ca. 27%.

24) Zie vorige voetnoot.

Tabel 1. De huidige opbrengst van de belangrijkste belastingen, die in het plan als heffingsgrondslag worden aangemerkt ter financiering van het gedeeltelijk basisinkomen, in mrd. gld.

Raming belastingopbrengst 1985	
1. Accijnzen	8,4
2. BTW	29,3 a)
3. Invoerrechten	1,8
4. Motorrijtuigbelasting	2,7
5. Vennootschapsbelasting	11,5
6. Vermogensbelasting	0,8
Totaal 1 t/m 6	54,5

Bron: eigen berekening, gebaseerd op *Miljoenennota 1985*.

a) Ter financiering van uitsluitend de huidige AOW-uitkeringen van f. 23 mrd. zou, ceteris paribus, reeds een gemiddelde tariefverhoging van de BTW van ca. 80% noodzakelijk zijn (zie de tekst).

inkomstenbelasting maar via het in het plan aangegeven scala van alternatieven, zoals de BTW, accijnzen, motorrijtuigbelasting e.d. Een overzicht van het merendeel van deze in het plan vermelde alternatieven staat in tabel 1 vermeld. Daarbij staat tevens de huidige opbrengst van deze belastingen aangegeven. Wat zijn de implicaties (ceteris paribus) voor deze belastingen als met behulp daarvan alleen al de uitkeringslasten van de AOW moeten worden opgebracht?

Als de accijnzen zouden worden gekozen dienen de gemiddelde accijnstarieven met ca. 300% te worden verhoogd. In het geval van de BTW zou een gemiddelde tariefverhoging van 80% nodig zijn en bij de vennootschapsbelasting als financieringsbron zou het tarief 200% moeten stijgen, waardoor het huidige vennootschapsbelastingtarief van 43% boven de 100% uit zou komen. Ook indien de financiering van de AOW-uitkeringen over de in de tabel vermelde belastingen zou worden verspreid is nog een gemiddelde tariefverhoging van meer dan 40% noodzakelijk. Wat zijn de gevolgen hiervan voor de prijzen en met name voor de prijsindex van de gezinsconsumptie? Inzicht hierin is van groot belang. Dat geldt overigens niet alleen voor dit specifieke voorbeeld van de AOW, maar tevens voor de financieel-economische implicaties van het hele plan. Immers, de financiering van de gbi's van onder meer de werkenden in de particuliere sector alsmede van de uitkeringsgerechtigden vindt op deze wijze plaats 25). Geconcludeerd kan evenwel worden dat weliswaar de AOW-uitkering door een even groot gbi wordt vervangen, maar dat de *koopkracht* daarvan wordt bepaald door de door de gewijzigde financiering opgeroepen prijseffecten, mede voortvloeiend uit de afwenteling van de financieringslast van het gbi.

Afwentelingsreacties

Vooropgesteld zij dat inzicht in de gevolgen van de financiering van het gbi, van de verschuiving van de financiering van de AOW en de andere onderdelen van de sociale zekerheid, op de prijzen, lonen en andere inkomens slechts met behulp van een dynamisch economisch model kan worden verschaft. Zij het dat het ook dan onderbouwde schattingen blijven. Dit inzicht ontbreekt evenwel. Anders dan in het WRR-rapport uit 1981, ontbreken in het plan namelijk modelmatig onderbouwde schattingen van de prijs- en inkomenseffecten. Het rapport volstaat met: „Omdat de verhoging van de ... belastingen ..., gepaard gaat met een verlaging van de arbeidskosten, ..., zal de hele operatie, gegeven de concurrentie, niet tot een stijging van het gemiddeld prijsniveau leiden” (blz. 64). Wordt met dit beroep op de „concurrentie” niet de afwentelingsproblematiek veronachtzaamd? Zijn de mogelijk uit de belastingverhoging voortvloeiende eisen tot inkomensverbetering zo ondenkbeeldig? Zijn de besproken additionele claims op de vrijvallende financiële „ruimte” onrealistisch? In de paragraaf over het plan en de arbeidsverhoudingen wordt hierop nog teruggekomen.

Koopkrachtverlies en (selectieve?) gbi-verhoging

Zoals hierboven uiteengezet kan de invoering van het plan, als afwentelingsreacties e.d. optreden, gepaard gaan met een stij-

ging van het gemiddelde prijsniveau. De koopkracht van het gbi wordt dan aangetast. Het verstrekken van een koopkrachttoeslag (i.e. een verhoging van het gbi) aan iedereen die een gbi ontvangt (= de hele bevolking) ligt dan weliswaar in principe voor de hand, maar lijkt de verleiding voor de overheid, zeker bij een krappe budgettaire situatie, niet groot om selectief toeslagen te verstrekken? Daarmee wordt immers het additionele beroep op de algemene middelen verkleind. Voor sommige groepen gbi-ontvangers zou in dat geval het gbi met een toeslag worden verhoogd. Bij voorbeeld voor die groepen die (vrijwel) uitsluitend van het gbi moeten rondkomen (bejaarden met geen of weinig pensioen). Daarmee zou de echte-minimaproblematiek evenwel weer terug zijn.

Ik wijs met nadruk op dit potentiële gevaar van selectieve behandeling omdat dit ook bij een basisinkomen kan optreden. Vooruitlopend op de paragraaf over het plan en de arbeidsverhoudingen zou ik ook nog op het volgende willen wijzen. Het basisinkomen vormt een inkomensbestanddeel voor zowel de actieven als de niet-actieven. Bij selectieve verhoging van het gbi van b.v. de niet-actieven wordt een wissel getrokken op de *solidariteit* van de actieven met de niet-actieven. Deze problematiek dient in het kader van de arbeidsverhoudingen niet te worden onderschat.

6. Inkomensbescherming boven het sociaal minimum op basis van vrijwilligheid?

Zoals in paragraaf 3 uiteengezet en in figuur 1 toegelicht biedt het wettelijk stelsel van sociale zekerheid in het plan een maximum inkomensbescherming tot aan het sociaal minimum voor een echtpaar. Daarboven kan op basis van vrijwilligheid inkomensbescherming worden bereikt door het afsluiten van een vrijwillige inkomensdervingsverzekering, de *viv*. Een en ander betekent een wel zeer drastische verandering ten opzichte van de huidige situatie, waarvan de consequenties bijzonder groot zullen zijn. Als een eerste reactie volgt hierna een aantal kanttekeningen. Daarbij zal in deze beknopte reactie niet op de doorgaans naar voren gebrachte knelpunten worden ingegaan, zoals de problematiek van het verrekken van een *viv*-uitkering met de wettelijke sociale-zekerheidsuitkering.

In tijden dat het sociale-zekerheidsstelsel aan veel kritiek onderhevig is, kunnen de voordelen van een wettelijke verzekeringsplicht voor sociale risico's onvoldoende in het oog worden gehouden. Tot deze voordelen behoort niet alleen de mogelijkheid goede en slechte risico's te poolen. Bij sociale risico's, zoals die van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, is nog een aspect van groot belang. In tegenstelling tot de particuliere verzekeringen op vrijwillige basis biedt een wettelijke verzekeringsplicht tevens de mogelijkheid aan de uitkerings- en financieringskant de *solidariteitsgedachte* doelbewust te laten meespelen. Daarmee wordt bereikt dat voor sociale risico's, ongeacht de financiële draagkracht op het moment dat het sociale risico zich voordoet van de onderneming of bedrijfstak waaraan men verbonden is, doorgaans een adequate inkomensbescherming kan worden geboden. Verzekeringen inzake sociale risico's op basis van vrijwilligheid sluiten de mogelijkheid tot het doelbewust laten meespelen van de solidariteitsgedachte vrijwel uit; het equivalentiebeginsel – de gelijkheid tussen de premiebetaling en de te verwachten omvang en duur van de uitkering – staat daar centraal. Met het terugdringen van de wettelijke verzekeringsplicht in het plan wordt derhalve tevens het traject, waarin aan de solidariteitsgedachte vorm kan worden gegeven, tot het sociaal minimum teruggebracht. Is hiervoor een draagvlak aanwezig?

25) De omvang van het totale bedrag dat in het plan via de vermelde belastingen gefinancierd moet worden betreft overigens aanzienlijk meer dan de omvang van de sociale premies die in het plan komen te vervallen (hier berekend op ca. f. 42 mrd.). Daarbij komen nog de gbi's voor werkenden + de afhankelijke partners. Tevens dient met de t.g.v. de invoering van het plan optredende belastingderving rekening te worden gehouden e.d.

Als we naar het huidige stelsel kijken (zie figuur 1) dan zien we dat daar waar de wettelijke verzekeringsplicht ophoudt, deze op grond van de preferenties van de sociale partners, door een bij cao overeengekomen verplichting wordt voortgezet; dit zijn de mede op de solidariteitsgedachte gebaseerde z.g. *bovenwettelijke regelingen* 26). Deze regelingen behelzen onder meer bepalingen ten aanzien van de hoogte en duur van de door de werkgever ter aanvulling op de wettelijke sociale zekerheid verstrekte uitkeringen. Beperking van de verzekeringsplicht (wettelijk resp. via cao's) tot het sociaal minimum lijkt mij dan ook op gespannen voet met de huidige preferenties dienaangaande te staan 27). Als deze taxatie juist is, dan zou het terugdringen van de verzekeringsplicht om aan de door de WRR beoogde vergroting van de individuele keuzevrijheid ruimte te bieden, moeten worden afgedwongen. En dat lijkt mij een contradictio in terminis!

Dat het afschaffen van de verzekeringsplicht gepaard gaat met ook door de WRR erkende ongewenste effecten, blijkt uit het aantal maatregelen c.q. regelgeving dat nodig is om het verlies van de voordelen van een (wettelijke) verzekeringsplicht zoveel mogelijk te compenseren. De in het plan genoemde voorbeelden daarvan zijn onder meer: regulering van de viv-markt, acceptatieplicht, verbod op premiedifferentiatie naar risico e.d. Bij deze opsomming valt direct op dat de vergroting van de keuzevrijheid van het individu gepaard gaat met een beperking van de keuzevrijheid elders, namelijk ten aanzien van de aanbodzijde van en prijsvorming op de viv-markt. Daarbij doet zich tevens de vraag voor welke instellingen onder dergelijke voorwaarden nog bereid zijn viv aan te bieden 28). Tevens kan in dit verband worden gewezen op de mogelijkheid van een verschil in concurrentiepositie tussen enerzijds instellingen die op de gereguleerde viv-markt opereren en anderzijds instellingen die zich buiten het kader van deze markt uitsluitend op de goede risico's richten. Daarmee zou het draagvlak van de viv-regelingen kunnen worden ondermijnd. De in het plan geopperde mogelijkheid om door fiscale maatregelen (viv-premie aftrekbaar voor de belasting) de viv aantrekkelijker te maken voor de goede risico's duidt er wederom op dat de „prijs” voor het afschaffen van de verzekeringsplicht hoog is. Een vergelijking van de sociale en economische kosten en baten in deze zou antwoord op de vraag kunnen geven of deze „prijs” niet te hoog is.

Ten slotte zou ik er nog op willen wijzen dat in dit verband de keuze van de hoogte van het inkomen waarboven de viv begint van doorslaggevend belang is. De in het plan gemaakte keuze in deze acht ik, mede gezien de motieven voor een maximum premieplichtig loon of inkomen in het huidige stelsel, niet erg realistisch. Zoals in paragraaf 3 aangetoond, begint vanaf een inkomen uit arbeid van ca. f. 600 per maand het traject van de viv. In hoeverre dit voor personen met lagere arbeidsinkomens in een maatschappelijk aanvaardbare inkomensbescherming resulteert bij het zich voordoen van sociale risico's, is zeer de vraag.

7. Het WRR-plan, een eenvoudiger stelsel van sociale zekerheid?

Het plan beoogt een eenvoudiger stelsel van sociale zekerheid. De noodzaak daartoe wordt alom onderkend. Tevens staat evenwel vast dat het in de loop van de tijd mede gebruiken van het stelsel als instrument voor het realiseren van andere doelstellingen dan het creëren van inkomensbescherming (inkomenspolitiek, emancipatie e.d.) tot de huidige complexiteit hebben bijgedragen. Dit is van belang voor het beoordelen van het behoud van een, bij aanvang, eenvoudiger stelsel. In hoeverre dit bij het in het plan voorgestelde stelsel het geval is, valt nu nog moeilijk te beoordelen. De met het plan na te streven doelstellingen (zie schema 3) bieden niet a priori een garantie voor behoud van eenvoud in de loop van de tijd. Tevens is van belang er nog eens op te wijzen dat het stelsel uit een drietal basiselementen is opgebouwd. Bij de vraag naar een eenvoudiger stelsel kan vereenvoudigingswinst bij één basiselement, bij voorbeeld aan de uitkeringskant, (deels) teniet worden gedaan door een grotere mate van complexiteit aan de financierings- of uitvoeringskant. Bovendien kan men zich afvragen hoe deze twee tegen elkaar zijn uit te ruilen. Omdat in het WRR-plan een vereenvoudiging van de uitkeringsstructuur wordt geclaimd, terwijl zoals in para-

graaf 3 is opgemerkt aan de overige onderdelen van het stelsel geen concrete uitwerking wordt gegeven, behoeft een eenvoudiger uitkeringsstructuur nog geen eenvoudiger stelsel te betekenen. Bij verdere uitwerking van het plan zou kunnen blijken dat: „De eisen van rechtvaardigheid en materiële gelijkheid brengen met zich mee dat ook een geheel nieuw stelsel gecompliceerd zal zijn” (rapport, blz. 194).

Bij de vraag of het plan een eenvoudiger stelsel dichterbij brengt zijn nog vele andere kanttekeningen te maken, die direct op het stelsel zelf betrekking hebben 29). Ik wil hier evenwel de aandacht vragen voor een bredere problematiek. Dit betreft namelijk de vraag of de vereenvoudiging, eenvoudig geformuleerd, een *absoluut* of een *relatief karakter* draagt. In het eerste geval neemt de complexiteit van het stelsel af zonder verdere toename van de complexiteit elders. In het tweede geval is daar wel sprake van: de vereenvoudiging van het stelsel leidt tot een toename van de complexiteit van aanverwante (beleids)terreinen. Dit laatste is mijns inziens in belangrijke mate het geval bij het plan. Twee terreinen springen daarbij direct in het oog: de belastingen en de viv-regelingen. De invoering van het gbi kan dan wel een vereenvoudiging van de uitkeringskant van het stelsel betekenen, de belastingdienst wordt evenwel opgezadeld met een niet onbelangrijk aantal nieuwe problemen. Zo zijn er aanpassingen in de loon- en inkomstenbelasting nodig, de problematiek van het bruten van het gbi 30) en de gevolgen van het fiscaliseren van een groot deel van de sociale premies. De WRR merkt dan ook terecht op dat: „De invoering van het gbi zou aanzienlijk makkelijker zijn bij een vereenvoudigd fiscaal stelsel” (rapport, blz. 53). Overigens heeft de invoering van het gbi volgens het plan zoveel repercussies voor de belastingen, dat een (uitvoering) verantwoording in het plan van de keus voor een basisinkomen in plaats van voor negatieve inkomstenbelasting op zijn plaats zou zijn 31).

Het tweede terrein is dat van de viv-regelingen. Ongetwijfeld betekent het elimineren van het huidige sociale-zekerheidsstelsel boven het sociaal minimum voor het dan resterende stelsel zelf een vereenvoudiging. Zoals evenwel in de vorige paragraaf reeds is aangeduid, zullen de daarvoor in de plaatskomende viv-regelingen, met een niet onaanzienlijke mate van regulering, divergente ontwikkelingen e.d. gepaard gaan. Is de huidige „pensioenlappendeken” het voorland? Ook deze vereenvoudiging heeft derhalve géén absoluut karakter.

Vanuit een drietal gezichtspunten is in deze paragraaf nagegaan in hoeverre het plan een eenvoudiger stelsel biedt. Daarbij kan worden geconcludeerd dat vereenvoudiging van één onderdeel van het stelsel a priori nog geen vereenvoudiging van het stelsel betekent. Voorts wordt in het plan een vermindering van de complexiteit van het stelsel bereikt door een niet onaanzienlijke verschuiving ervan naar aanverwante (beleids)terreinen.

26) Zie b.v. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Bovenwettelijke regelingen*, Den Haag, 1983.

27) Ik ga er daarbij vanuit dat in het plan, gegeven één van de doelstellingen (afschaffing verplichte karakter bovenminimale sociale zekerheid), geen ruimte meer is voor de huidige bovenwettelijke regelingen. In dit verband is het opvallend dat het plan de pensioenen buiten beschouwing laat. Zie voor een voorstel voor een nieuwe uitkeringsstructuur, waarin tussen de wettelijke sociale zekerheid en de vrijwillige regelingen wel een soort overgangsgebied met verplichte premieheffing wordt onderscheiden: N.H. Douben, *Sociale zekerheid, een economische benadering*, Leiden, 1984, blz. 77-80.

28) Zie ook C.K.F. Nieuwenburg, in: N.V.A., *Privatisering*, Amersfoort, 1983; en voorts F.G. van den Heuvel, *Privatisering van Loonderingsregelingen*, Apeldoorn, 1985.

29) Zie De Kam, op.cit.

30) Zie De Kam, op.cit.

31) Omdat bij negatieve inkomstenbelasting het wettelijke sociale-zekerheidsstelsel in het belastingstelsel zou worden geïntegreerd, zou de vraag of de daarmee bereikte vereenvoudiging een absoluut of relatief karakter bezit, eenvoudiger kunnen worden beantwoord.

8. Het plan en de arbeidsverhoudingen

Het plan beïnvloedt rechtstreeks en op een structurele wijze de positie van de factor arbeid en daarmee de arbeidsverhoudingen. Invoering van het plan lijkt de betrekkingen tussen de overheid, werknemers en hun organisaties en werkgevers en hun organisaties dan ook ingrijpend te veranderen. Het plan gaat immers gepaard met ten minste de volgende drie belangrijke veranderingen:

- a. de ont koppeling van arbeid en inkomen tot aan het gedeeltelijk basisinkomen;
- b. beperking van het wettelijke stelsel van sociale zekerheid tot het sociaal minimum, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de centrale overheid zal gaan liggen;
- c. afschaffing van het minimumloon.

De eerste verandering beïnvloedt de positie van de factor arbeid op een fundamentele wijze. In de discussies over het basisinkomen is hieraan reeds veel aandacht besteed. De rol van de overheid in de verdeling van de lonen en inkomens, anders dan op grond van een via de markt gewaardeerde tegenprestatie, neemt daarmee verder toe ten detrimente van de sociale partners. De tweede verandering reduceert de betrokkenheid van de sociale partners bij het wettelijk stelsel van sociale zekerheid aanzienlijk. Hoe aanzienlijk, kan pas bij nadere uitwerking van het plan (b.v. ten aanzien van het voortbestaan van de huidige bovenwettelijke regelingen) worden bepaald. Gezien de historische betrokkenheid van de sociale partners bij de ontwikkeling van het stelsel en de recente stellingname van de sociale partners inzake hun betrokkenheid bij de uitvoeringsorganisatie aan de top van de sociale zekerheid, lijkt dit tot grote problemen aanleiding te geven. Van de drie veranderingen lijkt de derde het minst vergaand, hoewel grote weerstand van de vakbeweging hiertegen kan worden verwacht.

Ik zou er dan ook op willen wijzen dat de opstelling van de sociale partners in belangrijke mate de uitvoerbaarheid van het plan zal gaan bepalen. In dit verband kan op de reacties van de sociale partners op de aanzienlijk minder drastische herziening van het stelsel van sociale zekerheid, zoals die momenteel plaatsvindt, worden gewezen (32). In de lijn daarvan valt te verwachten dat het plan als geheel op bijzonder veel weerstand bij de sociale partners zal stuiten. Over sommige onderdelen van het plan verschillen evenwel de meningen zowel tussen de werknemers- en werkgeversorganisaties (b.v. over het minimumloon) als binnen deze organisaties (b.v. het feit dat de voedingsbonden binnen de vakcentrales zich vóór een basisinkomen hebben uitgesproken).

Ik zal bij het maken van kanttekeningen bij de problematiek van de arbeidsverhoudingen en het plan mij verder beperken tot een, eventueel onderbelicht blijvend, maar uiterst belangrijk, facet van deze problematiek. Ook de WRR gaat er niet op in. Dit betreft de rol van de arbeidsverhoudingen en meer in het bijzonder de opstelling van de sociale partners bij de financiering van het plan. Zoals in paragraaf 5 is toegelicht betekent de invoering van het voor rekening van de overheid komende gbi voor werkenden alsmede de daling van de sociale premies een arbeidskostenverlaging. Deze verlaging schept ceteris paribus een substantiële ruimte. Hoe wordt deze ruimte aangewend? Zoals eerder beschreven gaat het plan ervan uit dat deze ruimte in de marktsector wordt aangewend voor prijsdaling van de afzet; op de keuzemogelijkheden in de collectieve sector in deze is hierboven reeds gewezen. Te zamen met de voor de financiering van het gbi noodzakelijke verhoging van de kostprijsverhogende belastingen en de daaruit resulterende prijsstijging van de afzet zou dan – macro-economisch gezien – het gemiddelde prijsniveau volgens de WRR per saldo niet behoeven te stijgen. Zouden evenwel de sociale partners besluiten de ontstane ruimte, deels, te benutten voor bijvoorbeeld verbetering van de inkomens van werkenden en/of het overig inkomen (winst e.d.) dan leidt de financiering van het gbi tot een stijging van de gemiddelde prijs van afzet. Het is plausibel dat dan de bekende loon-prijsspiraal de financiering en de koopkracht van het gbi gaat ondergraven. Een en ander betekent dat de sociale partners bereid in staat moeten zijn de „claim” die uit hoofde van de financiering van het plan op de door de arbeidskostenverlaging ontstane ruimte wordt gelegd, als zodanig te erkennen. Dit lijkt dan ook een

noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van de doelstellingen van het plan.

Tot nu toe is een macro-economische beschouwingwijze gevolgd. Op meso- en micro-niveau kunnen zich evenwel problemen voordoen die bij een macro-beschouwing buiten beschouwing blijven. Ik volsta in dit verband met erop te wijzen dat de door de arbeidskostenverlaging ontstane ruimte per bedrijfstak en per onderneming kan verschillen. Dit hangt samen met onder meer verschillen in arbeidsintensiteit en loonkostenstructuur. Eveneens kan het effect van de voor het plan noodzakelijke stijging van de kostprijsverhogende belastingen per bedrijfstak en onderneming verschillen. In hoeverre de sociale partners op meso- en micro-niveau – waar de economische mogelijkheden, concurrentieverhoudingen, organisatiegraad e.d. sterk uiteen kunnen lopen – aan de voor de financiering van het gbi in het plan verbonden voorwaarden willen en/of kunnen voldoen, blijft daardoor een open vraag.

Hoe dit ook zij, in ieder geval blijft het afwentelen van de financieringslast van het gbi een concreet gevaar. Voor zover dit het geval zou blijken te zijn, zou een dergelijke ontwikkeling de dan door de overheid noodzakelijk geachte invoering van loon- en prijsmaatregelen (33) niet ondenkbeeldig maken; met alle (bekende) gevolgen voor de arbeidsverhoudingen van dien. Ik zou op grond van bovenstaande eerste verkenning willen concluderen dat de financiering van het gbi zonder effect op het gemiddeld prijsniveau zoals het plan beoogt, slechts haalbaar is indien de sociale partners zich geen tegenstander van het plan tonen.

9. Samenvatting, conclusies, aanbevelingen

Dit artikel vormt een eerste reactie op het WRR-plan voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid. Daarbij is eerst aan een WRR-rapport uit 1981 over het basisinkomen aandacht besteed. De opvattingen van de WRR in 1981 over de gevolgen van een basisinkomen, alsmede de empirische onderbouwing van deze opvattingen, blijken duidelijk te verschillen van die in het huidige plan. Vervolgens zijn de hoofdlijnen van het plan beknopt uiteengezet, gevolgd door een aantal algemene kanttekeningen. Daarna is meer specifiek op een aantal aspecten van het plan ingegaan: de kwetsbare financiering van het basisinkomen, de haalbaarheid van inkomensdervingsverzekeringen op basis van vrijwilligheid, de beoogde eenvoud van het plan, die mede bereikt lijkt door een verschuiving en geen belangrijke vermindering van de complexiteit, en ten slotte het plan in relatie tot de arbeidsverhoudingen. Daarbij bleek onder meer dat het plan op een aantal essentiële punten onvoldoende in hoofdlijnen is uitgewerkt om een en ander te kunnen beoordelen. Vooral de summarische financiële onderbouwing bemoedijkt de beoordeling. In dit artikel is tevens een aanzet gegeven tot het opvullen van deze lacunes.

Op basis van het voorafgaande kan het volgende worden geconcludeerd. Als een schets in hoofdlijnen voor een nieuwe uitkeringsstructuur van het stelsel van sociale zekerheid bevat het plan zeker waardevolle elementen. Daartoe reken ik, naast de grote aandacht voor de implicaties van de vormgeving van de sociale zekerheid voor de arbeidsmarkt en werkgelegenheid, het op een innovatieve wijze integreren van een aantal op dit moment levende ideeën. Voor het ontwikkelen van de hoofdlijnen van een nieuw stelsel is evenwel aanzienlijk meer nodig. Een stelsel bestaat immers uit een drietal basiselementen: de uitkerings-, de financierings- en de uitvoeringsstructuur. Het plan heeft daar-

32) SER, *Advies hoofdlijnen gewijzigde stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*, Den Haag, 1984.

33) Zie WRR, op. cit., 1981, blz. 252.

34) De weerbarstigheid van herziening van de uitvoeringskant wordt in het gezegde „De geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland is de geschiedenis van de uitvoering” treffend verwoord. Zie voorts: R.J.L. Noordhoek, F.G. van den Heuvel e.a., *Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid*, Den Haag, 1984. Zie t.a.v. de fiscalisering: J.B.M. Pierik, *De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen*, *ESB*, 29 augustus 1984, blz. 788-795, en D.A. Albrechtse, *Fiscalisering van sociale premies*, *ESB*, 28 maart 1984, blz. 308-310.

mee ten onrechte de twee bij herziening meest weerbarstige basiselementen van een stelsel laten rusten 34). Zoals uit mijn beschouwing over onder meer de financiering van het basisinkomen en over de opstelling van de sociale partners ten opzichte van het plan bleek, kan mijns inziens daardoor het huidige plan nog geen waarborgen voor zekerheid bieden.

Het plan kan daarentegen wel de huidige gedachtenvorming over een nieuw stelsel van sociale zekerheid een sterke impuls geven. In dit verband zou ik de volgende twee aanbevelingen voor nieuwe waarborgen voor sociale zekerheid willen doen. In de eerste plaats wordt het hoog tijd voor een *fundamentele discussie* over de doelstellingen en vormgeving van een nieuw stelsel. Daarbij dient aan elk van de drie basiselementen van het stelsel en aan de onderlinge samenhang en wisselwerking aandacht te worden besteed. Zoals een driehoek pas af is als alle drie de zijden getekend zijn, zo kan de discussie over een nieuw stelsel niet blijven steken bij het aandragen van ideeën voor één van de basiselementen van het stelsel. Een aantal belangrijke thema's voor deze discussie wordt reeds in het WRR-plan onderkend: de afbakening van de verantwoordelijkheid van de overheid en de sociale partners voor de sociale zekerheid, de plaats van de individuele verantwoordelijkheid en de vraag of en in hoeverre bij het verstrekken van inkomensgaranties de koppeling tussen arbeid en inkomen gehandhaafd moet blijven.

Tot welke hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van sociale ze-

kerheid deze fundamentele discussie ook moge leiden, één ding zal duidelijk zijn: geen sociale zekerheid zonder economische zekerheid. Mijn tweede aanbeveling is dan ook geen nieuw stelsel – ook niet een nieuw stelsel in hoofdlijnen – in ogenschouw te nemen, laat staan in te voeren, zonder *een uitvoerig onderzoek* naar ten minste de te verwachten economische en financiële implicaties en de dynamische gedragseffecten van zo'n stelsel 35). Indien het WRR-plan zowel deze fundamentele discussie over een nieuw stelsel nu eindelijk op gang brengt als de ogen open voor de noodzaak van een hechte economische en financiële onderbouwing van voorstellen voor een nieuw stelsel, dan heeft het WRR-rapport daarmee een zéér belangrijke bijdrage tot toekomstige waarborgen voor zekerheid geleverd.

Frans van den Bosch

35) Hoe vanzelfsprekend deze aanbevelingen voor „buitenstaanders” ook moge zijn, de praktijk is (nog steeds) anders. Zo is in april dit jaar aan de Sociale Verzekeringsraad (SVR) advies gevraagd over de huidige voorstellen inzake stelselherziening (nieuwe werkloosheidswet, elimineren werkloosheidscomponent uit arbeidsongeschiktheidsverzekeringen e.d.). In deze adviesaanvraag ontbrak evenwel zelfs een eerste voorlopige verkenning van de structurele financiële consequenties van de voorstellen.