

Waarborgen voor zekerheid

PROF. DR. N.H. DOUBEN* – DRS. J.M. DEKKERS**

De plannen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid hebben heel wat reacties opgeroepen, waaronder veel kritische. In dit artikel gaan de opstellers van de plannen in op de voornaamste punten van kritiek die tegen de WRR-voorstellen zijn ingebracht. Daaraan voorafgaand besteden zij aandacht aan de overwegingen die de WRR er toe hebben gebracht met zijn voorstellen te komen en aan de argumenten op grond waarvan de Raad bepaalde keuzen voor de inrichting van een nieuw stelsel heeft gedaan. De auteurs benadrukken dat het in dit stadium niet mogelijk is een volledige, gekwantificeerde specificatie van alle effecten te geven waarmee een ingrijpende omvorming van het stelsel van sociale zekerheid gepaard gaat. Dat is ook niet nodig, zo stellen zij, want eerst zal er een discussie moeten worden gevoerd over de uitgangspunten en kernmerken van een nieuw stelsel. Deze discussie mag niet worden geblokkeerd door naar onmogelijk te kwantificeren uitkomsten te blijven vragen.

Inleiding

De economische en maatschappelijke omstandigheden waarmee Nederland in de komende decennia te maken kan krijgen, vergen vergaande ingrepen in het huidige stelsel van sociale zekerheid. Met de mogelijkheid dat zich langdurige perioden met omvangrijke werkloosheid voordoen, moet dan ook rekening worden gehouden. Dit houdt in dat betaalde arbeid niet langer het *enige* instrument kan zijn om het inkomen te verdelen en aanspraken op sociale zekerheid op te bouwen. Voorts wordt de huishoudensstructuur in ons land steeds pluriformer en streven veel partners naar een grotere mate van individuele economische zelfstandigheid. Dit vraagt om het beperken van de toets op het huishoudinkomen bij de bepaling van aanspraken op sociale zekerheid. De financiering van de sociale zekerheid drukt momenteel erg zwaar op de factor arbeid. Hierdoor ontstaat een scheve verhouding tussen de relatieve prijzen van arbeidsintensieve goederen en diensten en overige produkten, zodat de arbeidsintensieve sectoren van de economie steeds meer in de verdrukking komen. Dit maakt een herziening van de financiering van de sociale zekerheid noodzakelijk. Tot slot moet ook rekening worden gehouden met de toenemende behoefte aan een grotere mate van keuzevrijheid ten aanzien van de omvang van de dekking.

Tegen bovenstaande achtergrond heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op 18 juli jl. het rapport *Waarborgen voor zekerheid* uitgebracht 1). Een kernelement van de voorstellen uit het rapport is de beperking van het verplichte karakter van de sociale zekerheid tot het sociale minimum. Centraal staat voorts de invoering van een nieuw element in het stelsel van sociale zekerheid: het gedeeltelijk basisinkomen. Tot het wezen van de voorstellen behoort ook de verbreding van de heffingsgrondslag voor de financiering van de sociale zekerheid, zodat de arbeidskosten relatief zullen dalen. Het rapport bevat de hoofdlijnen van een toekomstig stelsel van sociale zekerheid, maar geen blauwdruk van een stelsel met de invoering waarvan direct kan worden begonnen.

Het rapport heeft zeer veel reacties opgeroepen, waaronder ook veel kritische 2). Dat de beschrijving van het nieuwe stelsel beperkt blijft tot hoofdlijnen, zou de discussie over de voorstellen ernstig bemoeilijken. Er zou onvoldoende inzicht worden geboden in de gevolgen voor de collectieve lasten en de inkomens-

verdeling. Verder is als tekort aangemerkt dat de economische gedragsreacties niet zijn gekwantificeerd.

In dit artikel wordt op deze punten ingegaan. Eerst wordt echter nog eens een korte beschrijving gegeven van de hoofdelementen van de voorstellen om misverstanden weg te nemen die in de reacties zijn te bespeuren. Hierbij wordt ruime aandacht besteed aan de overwegingen waarop de WRR zijn voorstellen baseert omdat die tot nu toe in de reacties veelal onderbelicht zijn gebleven.

Voorstellen en overweging van de WRR

Het stelsel van sociale zekerheid dat de WRR voorstelt, kent vier elementen, die nauw met elkaar samenhangen: een gedeeltelijk basisinkomen, een algemene inkomensdervingsverzekering,

* Lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

** Medewerker van het Bureau van de WRR.

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid*, Rapporten aan de Regering, nr. 26, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

2) Voorlopige reactie kabinet op Sociale-Zekerheidsrapport WRR, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Persbericht 85/169, 18 juni 1985. Reacties van de Tweede Kamerfracties van PvdA, CDA, VVD, D'66, PPR (persberichten d.d. 18 juni 1985) en PSP (persbericht d.d. 27 juni 1985). Reacties van Sociale Partners CNV, KNOV, MHP, NCW, VNO (persbericht d.d. 18 juni 1985) en FNV (persbericht d.d. 19 juni 1985). Redactionele commentaren in diverse dag- en weekbladen. C.A. de Kam, *Waarborgen voor zekerheid?*, *ESB*, 3 juli 1985. F.A.J. van den Bosch, *Naar nieuwe waarborgen voor sociale zekerheid*, *ESB*, 18 september 1985. J.A.A. van Doorn, *De WRR heeft natuurlijk wel gelijk*, *NRC Handelsblad*, 27 juni 1985. Frank van Empel, *Meer werk, minder sociale zekerheid*, *Intermediair*, 21 juni 1985. Ben Hamburger, *De triomfantelijke terugkeer van het basisinkomen*, *De Groene Amsterdammer*, 19 juni 1985. F. Hartog, *Werken uit verveling*, *Elseviere Magazine*, 31 augustus 1985. E.P. de Jong, *De WRR over sociale zekerheid: waarborg of waagstuk*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, juli/augustus 1985. B. Nootboom, *Voorstel tot herziening sociale zekerheid verdient echt kans*, *NRC Handelsblad*, 21 juni 1985. A.F. van Zweeden, *De twee doodzonden van prof. Douben*, *NRC Handelsblad*, 25 juni 1985. A.F. van Zweeden, *Basisinkomen op te zwakke grondslag*, *ESB*, 3 juli 1985.

een algemene bijstand en een vrijwillige inkomensdervingsverzekering. In deze paragraaf wordt elk van deze elementen afzonderlijk behandeld.

1. Een *gedeeltelijk basisinkomen* (gbi), waarop iedereen die in Nederland woont of thans onder de sociale verzekeringen valt, recht heeft. De bruto lonen en uitkeringen worden zodanig verlaagd dat de nieuwe netto lonen en uitkeringen te zamen met het gbi gelijk zijn aan de vroegere netto lonen en uitkeringen. Het gbi wordt individueel uitgekeerd, ongeacht de samenstelling van het huishouden waartoe men behoort. Het is gelijk aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande, of wel 30 procent van het sociale minimum van een echtpaar. Per 1 januari 1985 bedroeg dat verschil bijna f. 450 per maand, of wel f. 5.400 per jaar. Het gbi is op deze hoogte gesteld om de inkomensstoets bij de uitvoering van de sociale zekerheid terug te dringen. Zoals hierna nog zal blijken, zijn dank zij deze hoogte van het gbi bij de loondervingsuitkeringen geen toeslagen nodig voor afhankelijke partners.

De doorbreking van de traditionele rolpatronen heeft ertoe geleid dat toepassing van de inkomensstoets per huishouden problematischer is geworden. Het huidige stelsel is nog altijd sterk geënt op het model waarbij het gehele gezinsinkomen wordt verdiend door één kostwinner met een volledige baan. De groeiende belangstelling voor deeltijdwerk, het toenemende aantal gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt, maar ook de opkomst van andere huishoudentypen naast het gezin met kinderen, hebben dit klassieke model aan belang doen inboeten. Maar voor zover er zich nieuwe huishoudentypen uitkristalliseren, kan thans bij de vormgeving van de sociale zekerheid niet worden aangenomen dat een of enkele daarvan de overhand zullen krijgen. Zolang de pluriformiteit van de huishoudensstructuur voortduurt, is geen pasklare oplossing voorhanden voor de keuze tussen individualisering of toepassing van het draagkrachtbeginsel per huishouden. Door de voorstellen van de Raad wordt evenwel het aantal huishoudens dat met de *inkomenstoets* te maken krijgt, vermindert.

Voor kinderen tot 18 jaar geldt een verlaagd gbi, gelijk aan de huidige kinderbijslag. Bejaarden, weduwen, vroeg gehandicapten en blijvend invaliden krijgen een verhoogd gbi, vergelijkbaar met de huidige AOW, AWW en AAW. Het verlaagde en het verhoogde gbi zijn dus niet geïndividualiseerd: de huidige uitkeringsstructuur blijft in deze gevallen bestaan.

Om voor het gbi in aanmerking te komen, is men niet verplicht zich formeel beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Zonder aanvullend inkomen uit arbeid, verzekering of bijstand is het gbi evenwel niet toereikend om er op een minimumniveau van te leven. Dit aanvullend inkomen kan alleen worden verkregen door zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt, zodat de invoering van het gbi niet inhoudt dat de band tussen arbeid en inkomen ten principale is doorgesneden. Er blijven dus voldoende prikkels bestaan om zich beschikbaar te houden voor betaald werk. Dit is van groot belang met het oog op een goede werking van de arbeidsmarkt.

Wanneer het gbi wordt ingevoerd, vervalt de noodzaak van het handhaven van het wettelijk minimumloon. Door de afschaffing van het wettelijk minimumloon kan eveneens de werking van de arbeidsmarkt worden verbeterd. Hierdoor wordt uit de loonvorming het behoefte-element geëlimineerd en komt het prestatie-element centraal te staan. Voor afschaffing van het wettelijk minimumloon pleit ook dat de minimum behoeftegarantie niet goed meer via de loonvorming kan worden verwezenlijkt als gevolg van het groeiend aantal tweeverdieners.

Het gbi is mede bedoeld om de arbeidskosten omlaag te brengen. Dit wordt bereikt door de eerder reeds genoemde verlaging van de bruto lonen, in combinatie met een verbreding van de heffingsgrondslag voor de collectieve lasten. Het bedrag waarmee het bruto loon wordt verlaagd, wordt aangeduid als het gebruteerde gbi. Het gbi voor werkenden dient te worden uitbetaald door de bedrijven, die deze uitbetalingen verrekenen met het totaal van de af te dragen belastingen. Voor zover het werkenden betreft, behoeven de voor het gbi benodigde bedragen dus niet eerst door de overheid te worden geïnd en vervolgens weer uitbetaald.

Door deze operaties derft de overheid inkomsten die ze uiteraard niet kan missen. Ze zal deze door nieuwe heffingen moeten

compenseren. Om de beoogde relatieve daling van de arbeidskosten te bereiken, dient een andere heffingsgrondslag dan de loonsom te worden gekozen. Hiertoe is een verbreding van het belastingsgebied geboden en/of het extra belasten van schaars geachte energiedragers en grondstoffen en van milieuvervuilende activiteiten. Een groot verschil met loonkostensubsidies is dat ook zelfstandigen en de overheid mee profiteren van de relatieve arbeidskostenverlaging.

Door de arbeidskostenverlaging en de hierdoor veroorzaakte relatieve prijsdaling van arbeidsintensieve goederen en diensten, wordt de vraag naar informele arbeid in de desbetreffende sectoren teruggedrongen ten gunste van die naar formele arbeid. Uitbetaling van het gbi door de overheid zou echter leiden tot verhoging van de collectieve-lastendruk en dit zou nu juist weer de informele economie stimuleren. Daarom dient het gbi voor werkenden door de bedrijven zelf te worden uitbetaald en verrekend met de af te dragen collectieve lasten. Dit is een materieel verschil en niet alleen een boekhoudkundige kwestie: de prikkel tot het verrichten van betaalde informele activiteiten is hierdoor geringer dan wanneer het gbi door de overheid zou worden betaald.

Van het gbi gaat een prikkel uit tot verkorting van de arbeidsduur. Momenteel gaat vrijwillige arbeidsduurverkorting in het algemeen gepaard met een evenredige verlaging van het inkomen. Na invoering van het gbi bestaat het inkomen van werknemers uit twee bestanddelen: het gbi en het nieuwe, ten opzichte van de huidige situatie met het gebruteerde gbi verlaagde, loon. Het gbi is echter onafhankelijk van het aantal gewerkte uren, zodat bij verkorting van de arbeidsduur alleen het nieuwe loon evenredig wordt verlaagd. Dit houdt in dat het inkomen dan minder dan evenredig omlaag gaat. Korter werken betekent na invoering van het gbi dus een geringer financieel offer dan thans. De keerzijde hiervan is dat de meeropbrengst van een extra uur werken ten opzichte van de huidige situatie afneemt. Dit is een direct gevolg van het feit dat de lonen worden verlaagd met het gebruteerde gbi.

2. Een *algemene inkomensdervingsverzekering* (aiv), die verplicht is voor alle werkenden, inclusief zelfstandigen. De aiv dekt het risico van inkomensderving tot aan het niveau van het sociale minimum voor een alleenstaande. De uitkeringen vormen een aanvulling op het gbi. De uitkering zal 100 procent bedragen van het verzekerde inkomensdeel, dat maximaal gelijk is aan het verschil tussen het sociale minimum van een alleenstaande en het gbi, dat wil zeggen 40 procent van het sociale minimum van een echtpaar. Een kostwinner in een tweepersoonshuishouden ontvangt in geval van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid het gbi en een aiv-uitkering die bij elkaar opgeteld een inkomen verschaffen op het niveau van het sociale minimum van een alleenstaande. Te zamen met het gbi van de partner bereikt dat huishouden toch het huidige minimumniveau voor een echtpaar.

Daarmee vervalt de noodzaak van toeslagen die afhankelijk zijn van iemands leefsituatie. Dit is een belangrijk voordeel in vergelijking met de huidige situatie. Bovendien wordt door het uitkeringspercentage op 100 te stellen, bereikt dat wanneer het arbeidsinkomen toereikend was om op minimumniveau te leven, de aiv-uitkering hiertoe ook toereikend is. Aanvulling van de aiv uit de bijstand kan dus alleen voorkomen wanneer het laatstverdiende inkomen ook reeds met bijstand moest worden aangevuld.

De duur van de uitkering wordt bij werkloosheid gesteld op de helft van het aantal jaren dat de betrokkene heeft gewerkt, met een maximum van bij voorbeeld zes jaar. Bij arbeidsongeschiktheid is de uitkeringsduur altijd gelijk aan het maximum. Na het verstrijken van deze periode van zes jaar worden arbeidsongeschikten beschouwd als blijvend arbeidsongeschikten en komen zij in aanmerking voor het onder punt 1 genoemde verhoogde gbi, met een uitkeringsstructuur gelijk aan die van de huidige AAW. Arbeidsongeschikten krijgen in het WRR-stelsel dus pas na het verstrijken van de maximale uitkeringsduur van de aiv te maken met de inkomensstoets zoals die thans bij de AAW wordt toegepast.

Net als bij de huidige inkomensdervingsverzekeringen worden de premies voor de aiv betaald door werkgevers en werknemers, op basis van het equivalentiebeginsel. Zoals eerder reeds is gesteld, worden ook de bruto uitkeringen verlaagd met het ge-

bruteerde gbi. Uitkeringsgerechtigden ontvangen immers ook een gbi. Ondanks het feit dat de aiv-premie een loonsomheffing blijft, wordt ook in de sfeer van de loondervingsuitkeringen een bijdrage geleverd aan de relatieve verlaging van de arbeidskosten. Een substantieel bestanddeel van de uitkeringen, het gbi, wordt immers niet uit een loonsomheffing gefinancierd, maar uit algemene middelen, die de factor arbeid minder exclusief belasten.

3. Een *algemene bijstand* (ab), als restvoorziening van de collectieve sociale zekerheid. De ab wordt uit de algemene middelen betaald aan iedereen die geen verhoogd gbi of geen partner met voldoende inkomen heeft, en wiens inkomsten uit werk of aiv te laag zijn om het sociale minimum te bereiken. De ab is in grote lijnen te vergelijken met de huidige bijstandsregelingen, met dien verstande dat een versoepeling van de vermogenstoets wordt bepleit. Anders dan het gbi en de aiv, is de algemene bijstand niet geïndividualiseerd. Een middelentoets voor het gehele huishouden blijft dus bestaan.

Het sociale minimum dat in het kader van de bijstand wordt gedefinieerd en dat tevens geldt voor de aiv, kan vanwege het mogelijk voorkomen van perioden met langdurige en aanzienlijke werkloosheid, beter niet aan de loonontwikkeling worden gekoppeld, maar, zo men een koppeling wil, aan het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Doordat het gbi is gelijkgesteld aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande werken veranderingen in het nationaal inkomen per hoofd door in alle inkomens. Op deze wijze wordt vooral in tijden van economische stagnatie de druk op het overheidsbudget en de aiv verlicht.

4. Een *vrijwillige inkomensdervingsverzekering* (viv) voor het onderbrengen van het risico van het verlies van het bovenminimale deel van het inkomen bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Werknemers zijn niet langer verplicht om tegen derving van het bovenminimale inkomensdeel een uniforme verzekering af te sluiten, maar kunnen een viv afsluiten tot een bedrag dat naar eigen inzicht kan worden vastgesteld.

De afschaffing van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid vormt een antwoord op het streven naar meer keuzevrijheid voor de individuele burger. De Raad acht het daarentegen niet verantwoord om ook beneden het sociale minimum de sociale zekerheid over te laten aan de persoonlijke keuzevrijheid. Daar ziet hij een onvervangbare taak weggelegd voor de overheid (gbi en ab) en voor de overheid en de sociale partners te zamen (aiv).

Het niet-verplichte deel van de sociale zekerheid zou volgens de voorstellen van de Raad uitgevoerd kunnen worden door zowel particuliere verzekeringsmaatschappijen als instellingen beheerd door sociale partners. Voorts hebben de sociale partners de mogelijkheid om per cao afspraken te maken over eventuele bijdragen van de bedrijven aan de viv-premie. De overheid beperkt haar bemoeienis tot het stellen van voorwaarden waaraan particuliere en onderlinge verzekeringen moeten voldoen en tot het geven van belastingfaciliteiten. Voor instellingen die vrijwillige inkomensdervingsverzekeringen aanbieden, moet een verbod gelden op premiedifferentiatie op basis van verschillen in risico, alsmede een acceptatieplicht. Ook moet worden voorkomen dat opgebouwde aanspraken bij verandering van baan geheel of gedeeltelijk verloren gaan. Door dit soort regelgeving kunnen zowel de *individuele toetredingsvrijheid* als de *solidariteit* van lage risico's met hoge risico's worden gewaarborgd. Er bestaan dus uitvoeringsmogelijkheden voor de viv die niet neerkomen op een volledige privatisering van de bovenminimale verzekeringen, maar evenmin op een collectivisering.

Geen blauwdruk, maar hoofdlijnen

Het overgrote deel van het rapport *Waarborgen voor zekerheid* is gewijd aan een analyse van de redenen om het stelsel fundamenteel te herzien. Of een nieuwe koers wordt ingeslagen, hangt eerst en vooral af van de juistheid en het gewicht van die redenen en niet van de technische uitwerking. De beschrijving van het nieuwe stelsel is beperkt gebleven tot het aangeven van hoofdlijnen. Aan iedere operationalisering zullen bepaalde bezwaren kleven, maar of men die voor lief neemt hangt hoofdzakelijk

af van het belang dat toegekend wordt aan de doelstellingen die men wil bereiken. Het bestaande stelsel vormt hiervan een goed voorbeeld. Niemand zal willen beweren dat het in zijn technische uitwerking zo fraai is dat het om die reden behouden dient te blijven. De weerstand tegen verandering van het bestaande stelsel wordt vooral gevoed door de overtuiging dat de principes die er aan ten grondslag liggen, ondanks de vaak problematische technische vormgeving, behouden dienen te blijven. Over de achterliggende principes van het stelsel van sociale zekerheid wil de WRR met *Waarborgen voor zekerheid* een fundamentele discussie op gang brengen. Een gedetailleerde uitwerking leidt hierbij de aandacht van de hoofdlijnen af. Concretisering is uiteraard wel gegeven waar dit noodzakelijk was om het wezen van de voorstellen aan te geven. Voorbeelden hiervan zijn de hoogte van het gbi en de omvang van de dekking van de wettelijk verplichte inkomensdervingsverzekering (de aiv).

Bovendien bestaat er helemaal niet slechts één gedetailleerde uitwerking: al naar gelang de politieke kleur zal de voorkeur worden gegeven aan de ene of de andere modaliteit. Een goed voorbeeld is de uitkeringsduur bij de aiv. Hoe langer de uitkeringsduur, hoe meer het stelsel beantwoordt aan het streven van groepen in de samenleving naar individuele economische zelfstandigheid. De keerzijde van de medaille is echter dat de kosten van de sociale zekerheid toenemen bij verlenging van de uitkeringsduur van de aiv. Een ander punt is dat er zulke grote verschillen kunnen ontstaan tussen mensen met enig arbeidsverleden en mensen die door het tekort aan banen op de arbeidsmarkt nooit aan bod zijn gekomen, dat dit als onrechtvaardig zal worden ervaren. De afweging tussen dergelijke tegenstrijdige belangen zal op politieke gronden moeten geschieden.

Het geven van een nadere uitwerking wordt ook bemoeilijkt door de gebrekigheid van het economisch instrumentarium dat ons ter beschikking staat, of, positiever geformuleerd, doordat de economische werkelijkheid veel kleurrijker en dynamischer is dan wetenschappelijke modellen en theorieën kunnen „bevatten”. Dit gegeven speelt ons vooral parten wanneer het gaat om ontwikkelingen en beleidsmaatregelen op lange termijn. De inkomensplaatjes, modelberekeningen, spoorboekjes enzovoort waarmee beleidsvoorstellen gewoonlijk worden omkleed, hebben betrekking op aanzienlijk kortere perioden dan het langetermijnperspectief dat in *Waarborgen voor zekerheid* wordt ontwikkeld. De tijdshorizon legt beperkingen op aan de modelberekeningen die mogelijk en zinvol moeten worden geacht, te meer daar exercities die slechts een of twee jaar vooruit kijken reeds zo onzeker zijn en aan veel kritiek blootstaan. Het presenteren van zulke berekeningen voor de lange termijn, is in feite het verschaffen van schijnzekerheden. De kwantitatieve onderbouwing in het rapport is dus noodgedwongen beperkt.

Ook al zijn de mogelijkheden tot kwantitatieve onderbouwing beperkt, dit neemt niet weg dat bepaalde centrale vragen zo goed mogelijk beantwoord moeten worden om een zinvolle discussie mogelijk te maken. Deze vragen betreffen vooral indicaties van de effecten voor de collectieve lasten en de inkomensverdeling en de richting van de te verwachten economische effecten. Op deze vragen wordt in het rapport dan ook uitvoerig ingegaan.

Collectieve lasten

Zoals wij ook elders reeds hebben uiteengezet, wordt het gbi zodanig gefinancierd en uitbetaald dat de totale druk van belastingen en sociale premies niet toeneemt 3). Dit blijkt uit de onderstaande beschouwing, waarbij achtereenvolgens het effect wordt nagegaan van invoering van het gbi voor ambtenaren en trendvolgers, voor zelfstandigen en werknemers in de particuliere sector, voor uitkeringsgerechtigden en voor partners zonder eigen inkomen.

3) José Toirkens en Ton van Zweeden, WRR wijst aanvallen op rapport van de hand, *NRC Handelsblad*, 5 juli 1985.

De salarissen van de ambtenaren en trendvolgers vormen thans een onderdeel van de collectieve uitgaven. Door de invoering van het gbi en de verlaging van de salarissen met het gebruikte gbi verandert weliswaar de samenstelling van het inkomen van deze categorieën van inkomensstrekkers, maar de collectieve uitgaven nemen daardoor niet toe. De invoering van het gbi voor ambtenaren en trendvolgers leidt dus niet tot een verhoging van de totale druk van belastingen en sociale premies. Van den Bosch heeft laten zien dat de som van de gbi's voor de werknemers in de collectieve sector en de nieuwe loonkosten lager is dan de oorspronkelijke loonkosten, zodat een daling van de collectieve lasten optreedt 4). Dit is een gevolg van het feit dat momenteel sprake is van dubbeltellingen bij de bepaling van de collectieve lastendruk. De belastingen en premies die werknemers in de collectieve sector afdragen, worden meegeteld bij de bepaling van de lastendruk. Deze bedragen zijn echter al een keer meegeteld bij de heffingen ter financiering van de bruto salarissen van genoemde werknemers.

Werknemers en zelfstandigen krijgen hun gbi niet uitgekeerd door de overheid maar door het bedrijf. Het bedrijf kan de uitgekeerde gbi's (de netto bedragen) verrekenen met zijn collectieve afdrachten. Dit betekent dat het totale bedrag dat gemoeid is met het gbi voor de werkenden in de particuliere sector niet eerst op de rekening van de overheid wordt gestort om vervolgens door haar te worden uitgekeerd. Volgens de gangbare definities van belastingdruk en premiedruk vindt hier dus geen toename van de totale druk plaats. Invoering van het gbi voor de werkenden in de particuliere sector is mogelijk zonder dat daarvoor extra geld via de overheid wordt geleid. Voor een goed begrip moet hier onderscheid gemaakt worden tussen nominale en effectieve tarieven. Invoering van het gbi voor werkenden in de particuliere sector vereist weliswaar een verhoging van de nominale tarieven van bij voorbeeld BTW, accijnzen of vennootschapsbelasting, maar als gevolg van de verrekeningsprocedure hoeft de totale extra belastingopbrengst hiervan niet aan de overheid te worden afgedragen. Gemiddeld genomen nemen de effectieve tarieven derhalve niet toe.

Voor uitkeringsgerechtigden komt het gbi in de plaats van een even groot deel van de ontvangen uitkeringen. Het effect voor de collectieve uitgaven is derhalve neutraal. Bovendien worden de collectieve sociale verzekeringen beperkt tot het sociale minimum. De afschaffing van de verplichte sociale zekerheid boven het sociale minimum leidt dus per saldo tot verlaging van de collectieve uitgaven en aldus tot een verlaging van de totale druk.

Partners jonger dan 65 jaar die geen betaalde arbeid verrichten, ontvangen hun gbi van de overheid. Ook partners met een kleine deeltijd baan zullen het gbi grotendeels van de overheid ontvangen. In totaal zullen beide categorieën naar schatting bijna 2 miljoen personen omvatten. Met deze uitgaven is een bedrag aan belastingen van omstreeks f. 10 mrd. gemoeid. Tegenover dit bedrag staat echter binnen het voorgestelde stelsel allereerst de eerder genoemde besparing als gevolg van het afschaffen van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid. Hierdoor kan een gedeelte van de benodigde collectieve uitgaven worden gefinancierd zonder verhoging van de lastendruk. Met betrekking tot het resterende gedeelte van de benodigde uitgaven kan worden overwogen andere overheidsuitgaven te verlagen. Zo constateert de Raad dat de generieke kapitaalsubsidies (hoofdzakelijk de WIR) zich minder goed verdragen met één van de hoofddoelstellingen van het voorgestelde stelsel: relatieve verlaging van de arbeidskosten. Afschaffing van de WIR verdient binnen dit kader derhalve overweging. Beide maatregelen te zamen zijn ruimschoots voldoende om de kosten van het gbi van afhankelijk partners (f. 10 mrd.) te dekken. Voor zover er geen politieke mogelijkheden worden gevonden tot beperking van bepaalde bestaande overheidsuitgaven leidt invoering van het gbi voor niet-werkende partners tot overeenkomstige stijging van de collectieve uitgaven.

Bij de bepaling van de gevolgen voor de collectieve lasten moet ook worden stilgestaan bij de vraag of niet het gevaar bestaat dat onder invloed van maatschappelijke en politieke processen een voortdurend opwaartse druk op het gbi, en dus ook op de collectieve lasten, zal worden uitgeoefend. Van den Bosch heeft op dit risico geattendeerd 5). Onzes inziens is dit risico niet groot omdat de hoogte van het gbi bewust is vastgesteld op het verschil

tussen het sociale minimum voor een echtpaar en dat voor een alleenstaande. Autonome veranderingen van het gbi houden het gevaar in dat in de sfeer van de loondervingsverzekeringen dan toch weer met toeslagen zou moeten worden gewerkt. Het overbodig maken van dergelijke toeslagen is nu juist één van de belangrijke oogmerken van het gbi.

Bij het vraagstuk van de collectieve lastendruk doet zich het paradoxale feit voor dat voor het onderzoeken van het effect van het gbi niet de omvangrijke en ingewikkelde berekeningen nodig zijn die sommigen kennelijk verwachten. Met de eenvoudige redenering die hiervoor is weergegeven, is aangetoond dat het gbi kan worden ingevoerd zonder dat dit er toe hoeft te leiden dat het aandeel van het nationaal inkomen dat via de rekening van de overheid en de sociale fondsen wordt verdeeld, toeneemt.

Hiermee zijn de wenselijkheid en de haalbaarheid van het gbi nog niet voldoende aangetoond. De nieuwe verdeling van de collectieve lasten die door het gbi ontstaat, mag de inkomensverdeling van de huishoudens niet te zeer aantasten en moet bovendien de beoogde uitwerkingen op de ontwikkeling van de economie bewerkstelligen.

Verdelingseffecten

Tot de oogmerken van het WRR-stelsel behoort niet het te weeg brengen van een wezenlijke verschuiving in de inkomensverdeling van huishoudens. Vandaar dat in het rapport wordt gesteld dat invoering van het gbi gepaard moet gaan met een zodanige verlaging van de bruto arbeidsinkomens en uitkeringen dat de netto inkomenspositie van de huishoudens zoveel mogelijk ongewijzigd blijft. Aangetoond is dat bij een sterk vereenvoudigd bruto-nettotraject absolute gelijkheid van netto inkomens voor en na invoering van het gbi kan worden gerealiseerd. Dit geldt uitsluitend voor alle arbeidsinkomens en uitkeringen op basis van een volledige werkweek. Degenen die minder uren werken dan de standaard werkweek gaan er in de voorstellen in netto inkomen op vooruit, degenen die overuren maken gaan er in netto inkomen op achteruit. Met de voorstellen wordt dit effect bewust beoogd om de aantrekkelijkheid van korter werken te vergroten.

Zoals De Kam opmerkt, zijn bij de huidige complexiteit van het bruto-nettotraject inkomensverschuivingen bij de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen onvermijdelijk 6). De inkomensverschuivingen die De Kam heeft aangetoond, zijn overigens niet spectaculair. Bovendien mag bij de beoordeling van inkomensverschuivingen de termijn waarin deze zich voltrekken, niet uit het oog worden verloren. Invoering van de WRR-voorstellen kan alleen geleidelijk geschieden. Er zullen op zijn minst enkele kabinetperiodes mee gemoeid zijn. Dit plaatst de verdelingseffecten in een heel ander licht dan wanneer er van zou worden uitgegaan dat het gbi in één keer wordt ingevoerd. Bij de inkomensverschuivingen die gedurende de afgelopen twaalf jaar mogelijk zijn gebleken, vallen de onvermijdelijke verdelingseffecten van het gbi volledig in het niet.

De beoogde geleidelijke invoering houdt niet alleen in dat verschuivingen in de inkomensverdeling niet te snel als prohibitief mogen worden aangemerkt, maar maakt ook het berekenen van inkomensverschuivingen tot een hachelijke onderneming.

In de eerste plaats zal de invoering van het gbi ook reeds tijdens de invoeringsfase gedragsreacties oproepen. Over de richting hiervan kunnen weliswaar beredeneerde veronderstellingen worden gemaakt, maar over de omvang ervan tasten we in het duister. Zo zal het geleidelijk goedkoper worden van arbeid de vraag naar arbeid – onder overige gelijkblijvende omstandigheden – doen toenemen. Dit beïnvloedt de inkomensverdeling, maar kan ook leiden tot wijzigingen in het inkomensbeleid. Zo zou bij een afnemend aantal werklozen de koopkracht van de uitkeringen zich wellicht gunstiger kunnen ontwikkelen dan in

4) Van den Bosch, op. cit.

5) Idem.

6) De Kam, op. cit.

de eerste helft van de jaren tachtig het geval is geweest. We wijzen hier overigens slechts op een mogelijkheid, zonder een oordeel uit te spreken. Wanneer deeltijdarbeid relatief aantrekkelijker wordt, kan de belangstelling hiervoor substantieel toenemen en daardoor het beroep op de uitkeringen afnemen. Het aantal tweeverdieners kan relatief toenemen. Dergelijke gedragsreacties zijn er de oorzaak van dat de werkelijke gevolgen van de invoering van het gbi sterk kunnen verschillen van de eerste-orde-effecten die worden berekend als men ervan uitgaat dat het gbi in één keer zou worden ingevoerd en gedragsveranderingen worden verwaarloosd.

In de tweede plaats kan bij het onderhavige lange-termijn-perspectief ook niet worden voorbijgegaan aan de autonome veranderingen die kunnen optreden in gedrag en economische omstandigheden. In de sfeer van de arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw zijn belangrijke veranderingen denkbaar. Een aantrekkelijke economie kan leiden tot een afname van de werkloosheid en de effecten van de hierboven genoemde gedragsreacties versterken. Het modelleren van zowel de gedragsreacties als de autonome veranderingen is bij de huidige stand van economische kennis en technieken niet mogelijk.

Dit betekent niet dat volgens de WRR geen zinvolle berekeningen van de verdelingseffecten gemaakt kunnen worden. Bij een stapsgewijze invoering is het verantwoord om per stap de gedragsreacties en de autonome veranderingen in eerste instantie te verwaarlozen. Het maken van berekeningen van de eerste-orde-effecten is dan nuttig om ongewenste effecten voor bepaalde groepen op te sporen en met gepaste maatregelen te beperken. De micro-modellsimulaties die het Sociaal en Cultureel Planbureau kan uitvoeren, zijn in dit verband uitermate nuttig. Tevens kunnen dergelijke berekeningen behulpzaam zijn bij de bepaling van de haalbare grootte van de eerstvolgende stap. De berekeningen zijn alleen verantwoord wanneer ze worden gemaakt op basis van de op dat moment bestaande inkomensverdeling, die zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid aanzienlijk kan verschillen van de huidige situatie. Aan het actualiseren van het databestand waarmee de simulatie wordt uitgevoerd, worden derhalve hoge eisen gesteld.

Voorts kan met behulp van genoemde micro-modellsimulaties de meest geschikte methode voor de brutering van het gbi en de verlaging van de bruto lonen en uitkeringen worden bepaald. De Kam wijst er op dat brutering van het gbi tegen de marginale tarieven tot problemen leidt, zowel wat betreft de verdelingseffecten als met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het stelsel. De brutering en overeenkomstige verlaging van lonen en uitkeringen zou evenwel ook anders kunnen geschieden. Het gebruteerde gbi zou gedefinieerd kunnen worden als het bedrag dat moet worden verdiend om bij het huidige belasting- en premieregime een netto inkomen van f. 5.400 per jaar over te houden. De bruto lonen en uitkeringen zouden dan met dit bedrag verlaagd moeten worden. De premie-inkomensgrens voor de werknemersverzekeringen zou eveneens met het gebruteerde gbi verlaagd moeten worden. De premie-inkomensgrens voor de volksverzekeringen kan omlaag met het premie-inkomen dat behoort bij een netto inkomen van f. 5.400, terwijl de belastingvrije voet met het bedrag van het gbi omlaag kan. Door deze aanpak verandert er niets aan de bovenkant van de inkomens. De uitvoering levert geen grote moeilijkheden op omdat alle bruto lonen met precies hetzelfde bedrag omlaag gaan. Nagegaan zou kunnen worden of deze wijze van brutering aan de onderkant van de inkomens in plaats van aan de bovenkant tot minder complicaties leidt.

Kwantificering van de economische effecten

Het is niet juist de economische effecten van de WRR-voorstellen uitsluitend vanuit macro-economisch gezichtspunt te beoordelen. Zo vraagt Hartog zich af wat de zin is van een door het gbi mogelijk gemaakte verlaging van de lonen wanneer de belastingen vervolgens weer dienovereenkomstig moeten worden verhoogd 7). Macro-economisch gezien wordt de kostenverlaging die het bedrijfsleven met de ene hand wordt toegespeeld, met de andere hand meteen weer ontnomen. Zo'n benadering gaat evenwel voorbij aan het wezen van hetgeen beoogd is, namelijk een verschuiving in de kostenverhoudingen

tussen sectoren. Het valt immers eenvoudig in te zien dat de loonsverlaging en de voorgestelde tariefsverhogingen voor arbeidsintensieve bedrijven per saldo een kostenverlaging inhouden, terwijl bij kapitaalintensieve bedrijven een kostenverhoging optreedt.

Van den Bosch analyseert de arbeidskostenverlaging en de tariefsverhogingen afzonderlijk 8). Dit is niet erg zinvol; bepalend voor de eerste-orde-effecten en de gedragsreacties is vooral de combinatie van beide maatregelen. Het is deze combinatie die ertoe leidt dat alleen in de arbeidsintensieve bedrijven een relatieve kostenverlaging optreedt. Voor de vrees van Van den Bosch dat deze „extra ruimte” zal worden aangewend voor loonsverhoging of vermindering van de winstmarge, is niet zoveel reden. Juist deze bedrijven hebben in toenemende mate te maken met problemen van vraaguitval en verschuiving van de vraag naar de informele economie als gevolg van de hoge relatieve prijzen van hun goederen en diensten 9). De druk om de extra ruimte in deze sectoren vooral te benutten voor prijsverlagingen is derhalve zowel voor werkgevers als werknemers aanzienlijk. Voor werkgevers zal het vaak een noodzakelijke voorwaarde zijn om de continuïteit van de onderneming te kunnen waarborgen, voor werknemers om de werkgelegenheid te behouden en eventueel uit te breiden.

De bestaande belastingen zijn overigens geen van alle ideale instrumenten om de beoogde verbreding van de heffingsgrondslag te verwezenlijken. De verbreding van de heffingsgrondslag die het best aansluit bij de gedachtengang van het rapport is een heffing op de toegevoegde waarde anders dan de BTW. De BTW over geëxporteerde goederen en diensten wordt immers gerestitueerd, zodat een belangrijk deel van de in ons land toegevoegde waarde buiten de BTW-heffing blijft. Ook wanneer de heffing van het totale bedrag dat is gemoeid met de gebruteerde gbi's wordt gespreid over diverse bestaande belastinginstrumenten, is de kans op fricties tamelijk groot, zoals ook verschillende commentatoren hebben aangegeven. De in *Waarborgen voor zekerheid* geopperde mogelijkheid van een nieuw type heffing op de toegevoegde waarde die ook over geëxporteerde goederen en diensten wordt geheven, zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Deze nieuwe heffing zou niet in de plaats komen van de BTW, maar een zelfstandige plaats krijgen naast de BTW. Aan de restitutie van de BTW over de export zou derhalve niets veranderen.

De invoering van het door de WRR ontwikkelde stelsel van sociale zekerheid zal, zoals ook is beoogd, aanleiding geven tot veranderingen in het economische gedrag van consumenten en producenten. Deze gedragswijzigingen kunnen in de eerste plaats worden opgeroepen door de onzekerheden die een dergelijke stelselwijziging bij verschillende groepen kan teweegbrengen. De uitkomsten daarvan staan helemaal niet vast, en zijn zelfs niet bij benadering te schatten. In de tweede plaats kunnen gedragsveranderingen voortvloeien uit de grootte van de wijzigingen die in lonen en prijsverhoudingen optreden. De verlaging van de loonkosten, de verschuiving in de verhouding tussen arbeidskosten en kapitaalkosten, en de veranderingen in de prijsverhoudingen tussen arbeidsintensieve diensten en kapitaalintensieve goederen kunnen een zodanige omvang aannemen dat zij niet vergelijkbaar zijn met „normale” veranderingen in deze grootheden. Het schokeffect dat van dergelijke mutaties uitgaat op het economisch gedrag is naar zijn omvang niet te bepalen, omdat de ervaring uit het verleden ontbreekt. Een derde oorzaak van wijzigingen in het economisch gedrag vinden we in de gewijzigde verhouding tussen de formele en de informele economie. Door de veranderde prijs- en kostenverhoudingen in het voordeel van de formele economie kunnen gemakkelijk wijzigingen optreden binnen de formele economische activiteiten waarvan de exacte omvang niet te schatten is.

Door al deze veranderingen gaat een aantal economische rela-

7) Hartog, op. cit.

8) Van den Bosch, op. cit.

9) Van Empel, op. cit., benadrukt eveneens het belang van deze problematiek.

ties die in het verleden onder het bestaande stelsel van sociale zekerheid hebben gegolden, in de toekomst niet meer op. Enerzijds zijn de gedragscoëfficiënten van de econometrische modellen niet (meer) te schatten, omdat de wijzigingen die worden voorgesteld zich in het verleden nog nooit hebben voorgedaan. Anderzijds is de mate van verandering van bepaalde variabelen zo groot, dat de modelspecificaties niet meer toereikend zijn om dergelijke mutaties te kunnen verwerken (in bepaalde vergelijkingen van het model kan bij voorbeeld niet meer met lineaire relaties worden gewerkt, maar moeten kromlijnige verbanden worden gehanteerd). Hierdoor wordt het doorrekenen van de economische effecten van zo'n stelselwijziging een exercitie die zeer onbetrouwbare resultaten oplevert.

De wetenschappelijke onbetrouwbaarheid van de toekomstige gedragscoëfficiënten is doorslaggevend geweest bij de beslissing om een uitgewerkte kwantitatieve voorstelling van de economische effecten van de voorstellen achterwege te laten. In de plaats daarvan is wel aangegeven in welke richting de belangrijkste economische consequenties waarschijnlijk zullen gaan.

Zoals gezegd, is bewust afgezien van het schetsen van een blauwdruk omdat de discussie zich in eerste instantie zal moeten concentreren op de fundamenten van het nieuwe stelsel en niet op de precieze uitkomsten op langere termijn. Pas wanneer daarna een aantal concrete invullingen aan bepaalde elementen van het sociale-zekerheidsstelsel is gegeven, kan op basis van een reeks mogelijke gedragscoëfficiënten een aantal ontwikkelingspaden van verschillende economische kernvariabelen worden berekend. Hierbij dienen dan niet te grote stappen te worden gezet. Via relatief kleine wijzigingen waarmee – om de gedachten te bepalen – de invoering van het gbi, de verlaging van de bruto lonen en uitkeringen en de wijziging van de heffingsstructuur in drie tot vier stappen gerealiseerd worden, kunnen de belangrijke economische effecten in essentie worden verkend. Uit een dergelijke stap-voor-stap benadering, die inhoudt dat een volgende stap pas wordt gezet als de effecten van de voorgaande stap bekend zijn en het model daaraan zo mogelijk is aangepast, kunnen dan aanwijzingen worden verkregen voor de beleidsimplicaties die volledige invoering van een nieuw sociaal zekerheidsstelsel met zich brengt.

Aangetekend moet hierbij worden dat de verandering van de heffingsgrondslag van loonsom naar toegevoegde waarde veel minder drastische tariefsveranderingen met zich brengt dan soms wordt verondersteld. De loonsom vormt immers een groot deel van de toegevoegde waarde, zodat de hier bedoelde verschuiving louter een uitbreiding van de heffingsgrondslag impliceert.

Op deze wijze, tastend en zoekend, kunnen berekeningen over de mogelijke kwantitatieve omvang van de economische effecten worden gemaakt die een redelijke terreinafbakening opleveren. Van een strikte kwantificering van de toekomstige ontwikkeling kan echter ook in dit geval niet worden gesproken. Er bestaan namelijk geen *sector*-modellen die zodanig gespecificeerd zijn dat zo'n kwantificering wel zou kunnen worden uitgewerkt.

Wie structuurveranderingen in het stelsel van sociale zekerheid niet wenst te bediscussiëren, kan altijd trachten elke discussie te blokkeren door naar de niet te kwantificeren uitkomsten ervan te blijven vragen. De WRR kan zich echter met het oog op zijn taakstelling deze weelde niet veroorloven. Wie oog heeft voor de noodzaak het beleid tijdig af te stemmen op toekomstige veranderingen zal genoeg moeten nemen met tentatieve richtingaanduidingen, maar dat is toch al heel wat.

Conclusie

De WRR komt in het rapport *Waarborgen voor zekerheid* tot de conclusie dat de bestaande verdeling van de lasten een reden tot stelselwijziging vormt. Daarom is een gedeeltelijk basisinkomen voorgesteld, dat een bodem in het inkomensgebouw legt en gefinancierd wordt door middel van heffingen op een bredere grondslag dan het arbeidsinkomen. Hierdoor wordt een relatieve verlaging van de arbeidskosten bereikt, waardoor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de arbeidsintensieve sectoren wordt bevorderd en de informele sector de wind uit de zeilen

wordt genomen. Voorts wordt de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen nodig geacht omdat gebleken is dat volledige werkgelegenheid niet permanent door overheidsbeleid kan worden gerealiseerd. Omdat langdurige perioden met omvangrijke werkloosheid als reële mogelijkheden moeten worden aanvaard, kan arbeid niet het enige instrument zijn waarmee het inkomen wordt verdeeld en aanspraken op sociale zekerheid worden opgebouwd. Invoering van een basisinkomen dringt zich dan op. Om te vermijden dat de band tussen arbeid en inkomen te zeer zou worden verbroken, heeft de Raad een *gedeeltelijk* basisinkomen voorgesteld. Bovendien gaat van het gedeeltelijk basisinkomen een prikkel uit tot herverdeling van arbeid.

Naast economische motieven zijn er ook maatschappelijke ontwikkelingen die nopen tot drastische maatregelen. De toenevende pluriformiteit van huishoudens en het streven naar een grotere mate van zelfstandigheid van partners maken het noodzakelijk om een toets op het gezamenlijke inkomen binnen een huishouden zoveel mogelijk te vermijden. Vooral met betrekking tot de eerste periode nadat iemand werkloos, ziek of arbeidsongeschikt is geworden, stuit de inkomstenstoets op grote maatschappelijke weerstand. Door de voorgestelde hoogte van het gbi wordt in combinatie met de bepleite algemene inkomensdervingsverzekering bereikt dat de noodzaak van inkomstenstoets gedurende de eerste jaren na het intreden van de loonderving komt te vervallen. Dit is een belangrijk voordeel.

De maatschappelijke ontwikkelingen geven tevens aanleiding om boven het niveau van het sociale minimum de keuzevrijheid ten aanzien van de verzekering tegen inkomensderving te vergroten. De kloof tussen de uniformiteit die het huidige stelsel kenmerkt en de toenemende pluriformiteit van de voorkeuren van de burgers wordt steeds groter. De toegenomen welvaart, opleidingsgraad en mondigheid van de bevolking maken dat vergroting van de keuzevrijheid een verantwoorde stap is. De Raad heeft zich overigens geen voorstander betoond van volledige privatisering van de bovenminimale sociale zekerheid en er derhalve voor gepleit dat de overheid randvoorwaarden stelt om de solidariteit tussen goede en slechte risico's overeind te houden.

Het is niet mogelijk om met de bestaande empirische economische modellen een nauwkeurige kwantitatieve specificatie te geven van alle effecten die uiteindelijk het resultaat zullen zijn van een ingrijpende omvorming van de sociale zekerheid. Wel kan worden aangegeven, zoals in *Waarborgen voor zekerheid* ook is gebeurd, wat de richting zal zijn van de economische effecten. De beperkte mogelijkheden tot kwantificering hangen samen met de omstandigheid dat wel de aard, maar niet de exacte omvang van de gedragsreacties van tevoren kan worden bepaald. Dit is overigens een moeilijkheid waarmee men te maken heeft bij elk beleid dat structurele veranderingen beoogt. In die zin is risicoloos beleid een fictie. Het nalaten van structurele beleidsmaatregelen is echter niet minder riskant dan het voeren van een beleid, waarvan de uitkomsten qua richting waarschijnlijk en gewenst zijn, doch de exacte omvang alleen achteraf kan worden vastgesteld.

Het rapport verschaft wel de hoofdlijnen van een nieuw stelsel, maar niet een volledig uitgewerkte blauwdruk. Alvorens een gedetailleerde uitwerking aan de orde kan komen, zal er eerst een discussie moeten worden gevoerd over de uitgangspunten en kenmerken van een nieuw stelsel. Voor zo'n discussie biedt het rapport inzichten, overwegingen en mogelijke oplossingen, die, zoals ook sommige commentatoren opmerken, in de reacties tot nu toe voor een groot deel onderbelicht zijn gebleven 10).

J.M. Dekkers
N.H. Douben

10) Van Doorn, op. cit., en Nooteboom, op. cit.