

# Waarborgen voor zekerheid?

MR. C.A. DE KAM\*

Onlangs publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport waarin een nieuw stelsel van sociale zekerheid wordt voorgesteld. De bezwaren van het huidige stelsel zijn volgens de Raad dat dit onbetaalbaar dreigt te worden, te zware lasten op de factor arbeid legt, niet toegesneden is op veranderde rolpatronen in de samenleving en te weinig doorzichtig is. Het voorgestelde alternatief zou volgens de WRR beter geschikt zijn om onder veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden te functioneren. In dit artikel bespreekt de auteur de voorstellen van de WRR. Hij is van mening dat het nieuwe stelsel geen oplossing biedt voor de gesignaleerde knelpunten. Bovendien roept het een aantal problemen op die door de Raad onvoldoende lijken te zijn onderkend of te lichtvaardig worden afgedaan. Een groot bezwaar acht de auteur dat er onvoldoende inzicht wordt geboden in de budgettaire en inkomenseffecten van de WRR-voorstellen.

## Inleiding

Op 18 juni jl. publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Waarborgen voor zekerheid*, waarin een nieuw stelsel van sociale zekerheid wordt voorgesteld 1). De WRR volstaat ermee enkele hoofdlijnen van een nieuw stelsel te schetsen; een gedetailleerde uitwerking van de voorstellen blijft achterwege. Het globale karakter van de WRR-schets voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid bemoeilijkt een evenwichtige oordeelsvorming. Aangezien de Raad bovendien heeft afgezien van een poging om de inkomensgevolgen en budgettaire effecten van zijn alternatief – al is het maar summier – te kwantificeren, wordt een discussie over voors en tegens van het WRR-stelsel bijzonder lastig. Desondanks is het mogelijk om een aantal kanttekeningen te plaatsen, als bijdrage aan de meningsvorming over het in *Waarborgen voor zekerheid* geschetste stelsel.

Het artikel is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 geeft de hoofdlijnen van de WRR-stelsel weer. Paragraaf 3 bevat een aantal overwegend kritische kanttekeningen bij het WRR-alternatief. Vervolgens wordt in paragraaf 4 nagegaan of het nieuwe stelsel een oplossing vormt voor door de Raad zelf gesignaleerde knelpunten. Paragraaf 5 biedt enkele samenvattende conclusies.

## Het WRR-stelsel in hoofdlijnen

De Raad is van oordeel dat het bestaande stelsel van sociale zekerheid onvoldoende is toegesneden op het functioneren onder uiteenlopende economische en maatschappelijke omstandigheden die zich in de komende decennia kunnen voordoen. De Raad signaleert de volgende knelpunten:

- het stelsel dreigt onbetaalbaar te worden. Het is niet afgestemd op perioden met grote werkloosheid; het staat financieel onder druk door maatschappelijke ontwikkelingen als de vergrijzing van de bevolking, de huishoudensverdunning, de groeiende beroepsdeelneming van gehuwde vrouwen en de toename van de arbeidsongeschiktheid;
- de sociale zekerheid wordt in belangrijke mate gefinancierd door heffingen op arbeid. Hierdoor zijn de relatieve prijzen van arbeidsintensieve goederen en diensten gestegen; mede daardoor is een verschuiving van formele naar informele productie in de hand gewerkt;

- de sociale zekerheid is nog sterk geënt op een steeds meer achterhaald huishoudenspatroon: de man verdient de kost met een voltijd baan en de vrouw is verantwoordelijk voor de huishouding en de zorg voor de kinderen;
- het stelsel is weinig doorzichtig voor de burgers en de uitvoerbaarheid van de regelingen is afgenomen.

Gezien deze knelpunten heeft de Raad de hoofdlijnen van een nieuw stelsel geformuleerd dat uit vier met elkaar samenhangende elementen bestaat:

- een *gedeelte* basisinkomen (gbi), waarop een ieder die rechtmatig in Nederland verblijft en een ieder die thans onder de sociale verzekeringen valt, recht heeft. Het gbi is volledig geïndividualiseerd en is gelijk aan het verschil tussen het sociaal minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande. Dat is afgerond f. 450 netto per maand. Dit basisinkomen wordt toegekend zonder dat hier de verplichting tegenover staat zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Hoewel dat nergens in het WRR-rapport met zoveel woorden wordt gezegd, vormt het gbi geen onderdeel van de heffingsgrondslag voor inkomstenbelasting en premieheffing voor de sociale verzekeringen. Deze conclusie kan na de nodige tekstanalyse met behulp van een *a contrario*-redenering worden getrokken. Bruto en netto is het gbi dus f. 5.400 per jaar. Uit het WRR-rapport valt evenmin op te maken of het gbi in aanmerking wordt genomen bij inkomensafhankelijke regelingen, zoals individuele huursubsidie, studietoelagen en de bijdrageregeling gezinsverzorging. Vermoedelijk is dit wel de bedoeling. De invoering van het gbi gaat gepaard met de afschaffing van het wettelijk minimumloon. Bejaarden, weduwen, vroeg gehandicapten en blijvend invaliden ontvangen een verhoogd gbi op het niveau van het sociaal minimum (te vergelijken met de huidige AOW, AWW en AAW). Het blijft onduidelijk of ook het verhoogde gbi naar de opvatting van de WRR behoort te worden gedefiscaliseerd. Kinderen ontvangen een verlaagd

\* Hoofd van de afdeling Systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De auteur dankt ir. F.G. van Herwaarden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.

gbi (gelijk aan de huidige gedefiscaliseerde kinderbijslag). Het verhoogde en verlaagde gbi is niet geïndividualiseerd; in deze gevallen wordt aangesloten bij de bestaande uitkerings-systematiek. Hierna veronderstel ik dat ook de bestaande financieringssysteem van de betrokken regelingen ongewijzigd blijft;

2. een *algemene inkomensdervingsverzekering* (aiv), voor alle werkenden, die het risico van inkomensderving door ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid dekt tot aan het sociaal minimum voor een alleenstaande, in aanvulling op het gbi. Het uitkeringspercentage is 100% van het verzekerde inkomensdeel, van maximaal (afgerond) f. 600 netto per maand. Hierdoor ontvangt de economisch niet-actieve in de regel het individueel sociaal minimum van (afgerond) f. 1.050 per maand. De uitkeringsduur is gelijk aan de helft van het aantal gewerkte jaren, met een maximum van zes jaar;
3. een *algemene bijstand* (ab), als vangnet van de publieke sociale zekerheid, die in grote lijnen overeenkomt met de huidige Algemene Bijstandswet. De bestaande middelentoes blijft van kracht, zij het met enkele belangrijke verzachtingen;
4. een *vrijwillige inkomensdervingsverzekering* (viv) met een individueel contract per verzekerde, voor het onderbrengen van het risico van inkomensderving voor het bovenminimale inkomensdeel.

Elk van deze vier elementen vraagt om een korte verduidelijking.

Het *gedeeltelijke basisinkomen* (gbi) voor iedereen is de belangrijkste door de WRR geïntroduceerde nieuwigheid, zowel bij een vergelijking met het bestaande stelsel als ten opzichte van de definitieve kabinetsplannen voor de herziening van de sociale zekerheid 2). Het gbi wordt namelijk ook toegekend aan alle ingezetenen die momenteel geen eigen arbeidsinkomen of uitkering hebben. Het betreft ongeveer twee miljoen personen, die ieder aanspraak zouden krijgen op f. 5.400 (netto) per jaar. Dit betekent een extra uitkeringslast voor de publieke sector van circa f. 11 mrd. (3% van het netto nationale inkomen, nni).

Vervolgens vraagt de samenloop van gbi en loon de aandacht. De Raad wil bereiken dat de netto inkomenspositie van de ongeveer 4,4 miljoen werknemers door de invoering van het gbi geen verandering ondergaat 3). Dit zou als volgt moeten worden werkstelligd. Bij invoering van het gbi wordt voor loontrekkenden het bruto loon zodanig verlaagd dat het nieuwe netto loon, vermeerderd met het gbi, gelijk is aan het vroegere netto loon. Het bedrag waarmee het bruto loon kan worden verlaagd, wordt aangeduid als het *gebruteerde gbi*. Het WRR-rapport geeft geen enkele aanduiding om welke bedragen het hierbij zou kunnen gaan. Een manchetberekening levert het volgende resultaat op. Het geaggregeerde netto gbi van 4,4 miljoen werknemers bedraagt ca. f. 24 mrd. Om dit bedrag te brutoeren, moet de marginale druk van publieke heffingen op het loon worden bepaald, voor een gemiddelde werknemer. Anders dan de tekst van het WRR-rapport suggereert, moet daarbij tevens rekening worden gehouden met het werkgeversaandeel in de sociale premies. De marginale druk van de betrokken publieke heffingen bedraagt voor de overgrote meerderheid van de werknemers circa 60% van de loonsom. In termen van het netto loon komt dit overeen met een marginale druk van 150%. Het gebruteerde gbi voor alle loontrekkenden samen zou dan ruwweg f. 60 mrd. bedragen 4). De geaggregeerde loonkosten van bedrijven plus overheid zouden met dit bedrag omlaag kunnen. Er moeten echter nieuwe publieke heffingen worden ingevoerd die evenveel opbrengen als de som van alle gebruteerde gbi's. Elke loontrekkende krijgt immers, naast zijn verlaagde netto loon, voortaan het gbi ten laste van de publieke kas (dit vergt f. 24 mrd.). Daarnaast ontstaat er een gat in de publieke kas ter grootte van de vroeger door werkgevers over f. 24 mrd. netto loon afgedragen publieke heffingen (= f. 36 mrd.). Voor dit gat moet dekking worden gevonden, omdat de betrokken middelen onverminderd nodig blijven voor de financiering van lopende publieke uitgaven. Om de beoogde relatieve daling van de arbeidskosten te bereiken wil de Raad voor deze f. 60 mrd. een andere heffingsgrondslag dan de loonsom kiezen. De WRR noemt in dit verband verschillende mogelijkheden. De vraag rijst of de door de Raad genoemde alterna-

tieve heffingen een voldoende breed draagvlak bieden om – gegeven de hoogte van de nu geldende tarieven – de noodzakelijke meeropbrengst te kunnen verkrijgen. Daarover straks meer.

Uitbetaling van het netto gbi aan loontrekkenden door de overheid, zou de druk van de publieke lasten met iets meer dan f. 16 mrd. (ruim 4% nni) doen stijgen 5). Om dit te voorkomen, bepleit de Raad het gbi voor werkenden door de bedrijven zelf te laten uitbetalen; bedrijven mogen deze uitbetalingen vervolgens verrekenen met het totaal van de af te dragen belastingen. Daardoor hoeft de publieke lastendruk niet op te lopen, aldus de WRR. Indien dit technisch uitvoerbaar zou zijn, zal de publieke lastendruk optisch inderdaad niet oplopen (althans door dit onderdeel van de WRR-voorstellen).

Voor de groep uitkeringsontvangers zal de invoering van het gbi uiteenlopende gevolgen hebben. In veel gevallen zal er weinig veranderen: zeker voor bejaarden, weduwen, blijvend arbeidsongeschikten en kinderen is er in feite slechts sprake van „oude wijn in nieuwe zakken”: hun uitkering verandert niet, maar heet voortaan een verhoogd of verlaagd gbi. Voor zieken, werklozen en niet-blijvend arbeidsongeschikten wijkt het WRR-stelsel wel af van de aangekondigde regeringsplannen, omdat de WRR het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid wil afschaffen. Dit is een tweede, heel belangrijk verschilpunt met zowel het bestaande stelsel als de stelselwijziging die de regering per 1 januari 1986 wil invoeren. De WRR beschouwt het veiligstellen van de positie van de laagstbetaalden als de belangrijkste functie van de sociale zekerheid. De overheid zou voor de bovenminimale uitkeringen een veel geringere verantwoordelijkheid hoeven te dragen. In de toekomst zou een eventuele bovenminimale uitkering (viv) op individuele basis en vrijwillig moeten worden bijverzekerd.

De betrokken uitkeringsgerechtigden ontvangen het gbi als bodeminkomen. Om de netto uitkeringen gelijk te houden, dienen de bestaande bruto uitkeringen evenals de bruto lonen met het gebruteerde gbi te worden verminderd. Het gebruteerde gbi valt te berekenen op f. 16 mrd. 6). Opnieuw zou dit bedrag via een verhoging van diverse belastingen (die niet drukken op de factor arbeid) moeten worden bijgeheven. En opnieuw rijst de vraag of alternatieve heffingsgrondslagen daarvoor voldoende draagvlak bieden.

Voor huishoudens op het sociaal minimum stemmen de plannen van het kabinet en de voorstellen van de WRR inhoudelijk in hoge mate overeen: via de *algemene inkomensdervingsverzekering* (aiv) komt de uitkeringsontvanger op 70% van het sociaal minimum. De aiv is voor elke werkende, dus ook voor zelfstandigen en ambtenaren, verplicht en vormt een noodzakelijke aanvulling op het gbi wanneer het inkomen uit werk wegvalt. De aiv dekt de risico's van inkomensderving door ziekte, werkloosheid

2) Concept-wetsvoorstellen voor een herziening van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen per 1 januari 1986 zijn op 11 april 1985 toegezonden aan verschillende adviesorganen (Ministerie van SZW, persbericht 85/96 met bijlagen). Op 7 mei 1985 is de Sociale Verzekeringsraad advies gevraagd over een concept-Invoeringswet stelselherziening (Ministerie van SZW, persbericht 85/123 met bijlagen).

3) De werkende beroepsbevolking is op 5 miljoen personen gesteld, waarvan 0,6 miljoen zelfstandigen. Zie CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek*, januari 1985. Voorts is verondersteld dat van de 4,4 miljoen werknemers er 3 miljoen werkzaam zijn in de marktsector van de economie en 1,4 miljoen in de kwartaire sector (waar de productie nagenoeg geheel wordt gefinancierd uit de opbrengst van publieke heffingen).

4) Berekend als  $(1 + 1,5) \times 24$  mrd. (= netto gbi). Merk op dat het hier gaat om de gemiddelde marginale druk over de „top” van het netto loon. Zie ook de berekening in de tabel.

5) Dit is eenvoudig in te zien. Alleen het netto gbi voor werknemers van wie het loon niet uit publieke heffingen wordt betaald, zal door verhoging van publieke lasten moeten worden gefinancierd. Het netto gbi voor werknemers van wie het loon thans uit publieke heffingen wordt betaald en alle daarop ingehouden publieke heffingen zijn momenteel al begrepen in de publieke lasten(druk). Het gaat om 3 miljoen werknemers in de marktsector, maal f. 5.400 of ruim f. 16 mrd.

6) Uitgaande van 1,5 miljoen uitkeringsontvangers met een netto gbi van f. 5.400 per jaar, is het geaggregeerde netto gbi van de betrokken groep f. 8 mrd. per jaar. Om dit gbi te brutoeren, ga ik uit van een marginale druk van loonbelasting en sociale premies (incl. werkgeverslasten voor de uitkeringsinstanties) van 50%. Het gebruteerde gbi komt dan uit op f. 16 mrd.

en arbeidsongeschiktheid, ten hoogste tot aan het niveau van het individuele sociale minimum, en dan in aanvulling op het gbi. Heeft hij of zij de zorg voor een partner, dan heeft deze partner bij de WRR aanspraak op een eigen gbi, waardoor het huishouden op het relevante sociale minimum komt. Volgens de regeringsplannen moet een huishouden onder deze omstandigheden in de toekomst een beroep doen op de Toeslagenwet. De oplossing van de WRR is hier een stuk eleganter dan de kabinetsoornemens.

Voor werkenden wordt doorgaans met gbi en arbeidsloon ten minste het sociaal minimum bereikt. Is men buiten het arbeidsproces terechtgekomen dan wordt het sociaal minimum bereikt door het gbi en de aiv. Hiermee is echter niet voor iedereen het sociaal minimum verzekerd, zodat een *algemene bijstand* (ab) nodig blijft. Te denken valt aan schoolverlaters die geen arbeidsverleden hebben kunnen opbouwen, aan gescheiden vrouwen met jonge kinderen en aan personen die niet langer recht op aiv-uitkering hebben. Om te voorkomen dat twee miljoen afhankelijke partners een beroep doen op de bijstand om hun gbi aan te vullen tot het individueel sociaal minimum, blijft een inkomensstoets waarbij het inkomen van de verdienende partner wordt betrokken, volgens de WRR onvermijdelijk. Deze inkomensstoets richt zich in ieder geval op het gbi, het inkomen van de leefeenheid uit arbeid en de aiv-uitkering. De Raad pleit ervoor om (inkomen uit) vermogen en viv-uitkeringen niet of slechts boven een bepaalde grens in de middeltoets te betrekken. Anders zou een zware straf (blijven) staan op vroegere spaarzaamheid en zou het afsluiten van een vrijwillige inkomensdervingsverzekering weinig zin hebben. Interessant is de suggestie in het WRR-rapport om het sociaal minimum niet langer aan de loonontwikkeling te koppelen maar aan de ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, met correctie voor ruilvoetveranderingen. De voorgestelde verbreking van de koppeling van lonen en uitkeringen is bij uitstek een normatieve aangelegenheid, die ik in het kader van dit artikel ter zijde laat. Persoonlijk ben ik een voorstander van ontkoppeling, waardoor de flexibiliteit van de publieke uitgaven aanzienlijk kan toenemen.

De *vrijwillige inkomensdervingsverzekering* (viv) is evenals de aiv gebaseerd op equivalentie tussen premie en uitkering. De viv berust geheel op vrijwilligheid; er is geen toetredingsdwang. De premie komt ten laste van het vrij besteedbaar inkomen. De viv is neergelegd in een individueel contract, dat de verzekerde meeneemt als hij/zij van werkkring verandert. Voor instellingen die dit type verzekering aanbieden, dient volgens de Raad een verbod te gelden op premiedifferentiatie in verband met verschillen in risico, alsmede een acceptatieplicht. Zodoende zouden zowel de individuele toetredingsvrijheid als de solidariteit van lage met hoge risico's zijn gewaarborgd. Daarbij valt aan te tekenen dat personen die weinig risico lopen eerder geneigd zullen zijn zich niet bij te verzekeren. Voor de slechte risico's (bedrijfstakken als de bouwrijverheid) impliceert dit toch een hogere premie. Ook momenteel kennen twee van de drie werknemersverzekeringen (WW en ZW) een per bedrijfsvereniging gedifferentieerde premie, die de uiteenlopende risico's in de betrokken bedrijfstakken weerspiegelt. Het voorstel van de Raad gaat een stuk verder, omdat de verplichte deelname van goede risico's vervalt. De overheid beperkt haar bemoeienis met de viv tot het stellen van voorwaarden waaraan particuliere en onderlinge verzekeringen moeten voldoen en tot het geven van belastingfaciliteiten, bij voorbeeld een (gemaximeerde) premie-aftrek viv zoals die ook voor lijfrentepremies bestaat.

### Enkele kritische kanttekeningen

Deze paragraaf geeft kritiek op enkele hoofdonderdelen van het door de WRR voorgestelde systeem van sociale zekerheid. Achtereenvolgens sta ik stil bij:

- inkomensverschuivingen tussen huishoudens;
- complicaties rondom het gebruteerde gbi;
- het draagvlak in de vorm van heffingen naar een andere grondslag dan het persoonlijk (arbeids)inkomen;
- mogelijke gevolgen voor het functioneren van de nationale economie;
- het vermoedelijk groeiende beroep op de bijstand.

*Ad a.* Op verschillende plaatsen wordt in het WRR-rapport gezegd dat de overgang op een ander stelsel van sociale zekerheid de netto inkomenspositie van huishoudens zoveel mogelijk ongewijzigd dient te laten. Aan deze randvoorwaarde kan echter onmogelijk worden voldaan. In de eerste plaats omdat twee miljoen huishoudens met één kostwinner er f. 5.400 per jaar op vooruit gaan (in vergelijking met de bestaande situatie). Uitgaande van een budgettair neutrale operatie moeten andere huishoudentypen (tweeverdieners, alleenstaanden) er samen ongeveer f. 11 mrd. op achteruit gaan. De Raad onderkent dit effect en merkt op dat – indien men de bestaande netto-inkomensverdeling over huishoudens niet wezenlijk wil aantasten – aanpassingen in de belastingsfeer noodzakelijk zijn. Technisch is dit alleen uitvoerbaar door het gbi van de afhankelijke partner volledig weg te belasten bij de partner die het overige huishoudensinkomen verdient. Dit resulteert echter in een WRR-variant van de kleine-tweeverdienersproblematiek. De maatschappelijke acceptatie van het stelsel wordt hierdoor ernstig bedreigd. Het is jammer dat de Raad aan dit aspect helemaal geen aandacht schenkt. Evenmin maakt de Raad gewag van problemen door de gesuggereerde fiscale maatregel voor huishoudens op en dicht boven het minimumniveau. Door de belastingheffing haalt de kostwinner-uitkeringsontvanger, ondanks het gbi van zijn partner, niet meer het relevante sociaal minimum van een gezin. Een aanvullende bijstandsuitkering is dan noodzakelijk. Zo'n huishouden komt dan in een situatie terecht waarin het is aangewezen op drie soorten uitkering: gbi, aiv en ab. Dat is geen bijdrage aan de met het stelsel beoogde vereenvoudiging, zoveel zal duidelijk zijn.

In de tweede plaats kan niet aan de randvoorwaarde van verdelingsneutraliteit over huishoudens worden voldaan, omdat het huishoudensinkomen van een kleine half miljoen zelfstandigen door het gbi met f. 10.800 (gehuwden of samenwonenden) dan wel met f. 5.400 (ongehuwden) toeneemt. De Raad merkt op dat dit inkomensvoordeel teniet moet worden gedaan door prijsaanpassingen. Die zullen echter doorgaans niet tot stand komen onder invloed van vaak onvolmaakte werkende marktkrachten. De overheid is dan geroepen om in de prijzen in te grijpen. Dit betekent meer bureaucratie en regelgeving, terwijl de doeltreffendheid van dit overheidsingrijpen twijfelachtig is. Om slechts één complicatie te noemen: op welk geval wordt de prijsaanpassing afgestemd? De inkomensstename voor gehuwde zelfstandigen is immers het dubbele van die van ongehuwde zelfstandigen. Bij een overigens gelijke omzet en kostenstructuur zouden de prijzen van de gehuwde winkelier dus meer kunnen worden verlaagd dan die van een ongehuwde middenstander! Ik werk dit punt niet verder uit. Wel dient nog te worden gewezen op specifieke problemen in een belangrijk deel van de agrarische sector, doordat het gevoerde Europese prijsbeleid zou moeten stroken met door het gbi gemotiveerde prijsverlagingen. Een gedeeltelijk alternatief voor de door de Raad bepleite prijsaanpassingen kan zijn, de bestaande (ruime) fiscale faciliteiten voor zelfstandigen te laten vervallen, mede als stap op de lange weg naar een „simpeltaks” (een inkomstenbelasting met een brede heffingsgrondslag, doordat aftrekposten en dergelijke zijn vervallen, en met een in verhouding laag tarief) 7).

*Ad b.* De brutering van het gbi voor loontrekkenden en uitkeringsontvangers roept grote technische problemen op. In feite wordt de laatste f. 5.400 van loon of uitkering belasting- en premievrij gemaakt. Bij het bruteren van f. 5.400 gbi voor een gegeven inkomensstrekker gaat het om de over dat bedrag verschuldigde inkomstenbelasting en premies voor de sociale verzekeringen. Deze bedragen aan publieke heffingen kunnen voor inkomensstrekkers met een gelijk bruto loon of met een gelijke bruto uitkering uiteenlopen. In de eerste plaats doordat er andere relevante inkomensbestanddelen zijn, waarvan de waarde per inkomensstrekker kan verschillen. In dit verband valt b.v. te denken aan huishoudens met een beschikking vermindering loonbelasting in verband met hypotheekrente-aftrek. Alleen door zeer

7) Flip de Kam en Floor Gerard van Herwaarden, *Simpeltaks*, *Intermediair*, 26 april 1985.

gecompliceerde berekeningen per individuele werknemer uit te voeren, kan het bruto-nettotraject voor dergelijke effecten worden gecorrigeerd. In de tweede plaats verschilt de marginale druk doordat de waarde van de belastingvrije som kan verschillen; voor de alleenverdiener is deze het dubbele van die voor de tweeverdiener. Bij een gelijk bruto loon zal de tweeverdiener over de laatste f. 5.400 meer inkomstenbelasting betalen. Hij heeft dus een hoger gebruteerd gbi. Zijn nieuwe bruto loon (voor hetzelfde werk) zal dus iets lager liggen dan het bruto loon van de alleenverdiener, bij in de uitgangssituatie gelijke bruto lonen.

De tabel illustreert een ander geval. Uitgangspunt vormt de inkomenspositie van twee werknemers in de marktsector, beide met een bruto loon van f. 47.000 (in 1983). De gehuwde werknemer is alleenverdiener en heeft geen kinderen. De loonkosten van beide werknemers liggen rondom de zestig mille. Het verschil van dertien mille bestaat uit de werkgeverslasten voor de sociale verzekeringen en het werkgeversaandeel in de premie voor de particuliere pensioenverzekering. Netto houden beide werknemers iets meer dan achtentwintig mille over. De ongehuwde werknemer heeft netto f. 186 meer dan zijn gehuwde collega. Dit bedrag is het saldo van enerzijds hogere inkomstenbelasting en sociale premies en anderzijds een lagere premie voor de ziektekostenverzekering. Na een vermindering van het netto loon met f. 5.400 resulteert een te bruteren netto loon van f. 22.631 (gehuwde werknemer) resp. f. 22.817 (ongehuwde werknemer). De bijbehorende bruto lonen liggen tussen de vierendertig en vijfendertig mille. Merk op dat het bruto loon van de gehuwde werknemer nu f. 187 hoger ligt dan dat van de ongehuwde werknemer (bij gelijke bruto lonen vóór invoering van het gbi). Het gaat om een betrekkelijk geringe afwijking, die kan worden gecorrigeerd door toe te staan dat het netto loon van bepaalde typen huishoudens na invoering van het gbi relatief iets mag toe- of afnemen. Door de operatie dalen de loonkosten in het gegeven voorbeeld van circa f. 60.000 tot circa f. 44.500. Voor een in verhouding klein deel wordt de afname van de loonkosten verklaard door de lagere pensioenpremie(s). Na hiervoor te hebben gecorrigeerd, is de resterende daling van de loonkosten gelijk aan de lagere opbrengst van publieke heffingen over het loon. Deze opbrengstdaling kan worden uitgedrukt als een percentage van het gbi (= het niet langer uitbetaalde netto loon). Zo vinden we de marginale druk die noodzakelijk is om de verschuiving in publieke lasten te kwantificeren. Eerder is deze gemiddeld op 150% gesteld. In het gegeven voorbeeld is de marginale druk zelfs circa 160%.

Tabel. Loonkosten, bruto loon en netto loon, voor en na invoering van een gedeeltelijk basisinkomen van netto f. 5.400 (1983)

Vóór invoering gbi	Gehuwde	Ongehuwde	Vershil
Loonkosten	f. 60.145	f. 59.531	- f. 614
Bruto loon	47.000	47.000	0
Netto loon	28.031	28.217	+ f. 186
Na invoering gbi (= f. 5.400 netto)			
Loonkosten	f. 44.892	f. 44.047	- f. 845
Bruto loon	34.642	34.455	- f. 187
Netto loon	22.631	22.817	+ f. 186
Marginale druk a)	ca. 160%	ca. 160%	

a) daling van de loonkosten, gecorrigeerd voor lagere pensioenpremies, uitgedrukt als percentage van het gbi (minus 100%-punt).

Bron: berekend met SCP-micromodel MES '83.

Vergelijkbare tabellen kunnen worden opgesteld voor werknemers met een ander bruto loonniveau en voor huishoudens uit andere sociaal-economische categorieën en van een ander type dan de ongehuwde alleenstaande en gehuwde eenverdiener zonder kinderen. De effecten bij brutering van het gbi op de voet van het WRR-voorstel zijn juridisch en maatschappelijk niet aanvaardbaar; relatief kleine aanvullende inkomenscorrecties zijn in ieder geval nodig. De herberekening van bruto lonen en uitkeringen zal overigens een heksentoer zijn, die de administratie van bedrijven en uitkeringsinstanties zal overbelasten. De oorzaak ligt in het gecompliceerde bruto-nettotraject. Zoals de Raad zelf

constateert, is er een nauwe samenhang tussen het stelsel van sociale zekerheid en het belastingstelsel. De Raad ziet ten onrechte af van een analyse van beide stelsels in hun onderlinge samenhang. Deze aanpak mondt uit in onvoldoende doordachte aanbevelingen.

De tabel illustreert dat zowel de loonkosten als het bruto loon aanzienlijk dalen. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de pensioenen op eindloonbasis (veruit het meest gebruikelijke schema). Aan deze zaak wordt in het WRR-rapport letterlijk geen woord gewijd. Dat is nogal verbazingwekkend. Evenmin geeft de Raad overigens aan in welke richting pensioenregelingen in de toekomst zouden moeten worden herzien.

Ad c. In eerste aanleg stijgen de publieke uitgaven met f. 14 mrd. (de reeds genoemde f. 11 mrd. plus f. 3 mrd. wegens het gbi voor zelfstandigen). Daarnaast vindt er een lastenverschuiving plaats die kan worden gesteld op f. 76 mrd. (gebruteerd gbi van loontrekkenden f. 60 mrd. plus gebruteerd gbi van uitkeringsontvangers f. 16 mrd.). Voor de uitgavenstijging van f. 14 mrd. is ten dele dekking te vinden doordat alle bovenminimale uitkeringen ten laste van de publieke sector vervallen, terwijl bovendien de aiv-uitkering aan niet-blijvend arbeidsongeschikten na maximaal zes jaar ophoudt. De betrokken uitkeringsontvangers komen dan in de algemene bijstand, met toepassing van de middelentoets. Daar staat echter tegenover dat werklozen gemiddeld langer een aiv-uitkering zullen ontvangen dan onder het huidige stelsel. Ook de door de WRR bepleite aanzienlijke versoepeling van de middelentoets in de bijstand kost de schatkist geld. Blijft met name als dekking over: de door de Raad bepleite afschaffing van generieke subsidiëring van de factor kapitaal (WIR-premies). Deze maatregel zal echter ten hoogste f. 6 mrd. opleveren. Een verhoging van de publieke lasten lijkt gezien het voorgaande onvermijdelijk. Het WRR-alternatief vergroot zodoende een van de door de Raad zelf gesignaleerde knelpunten, te weten dat het stelsel onbetaalbaar dreigt te worden. Na de stelselherziening dient in totaal f. 76 mrd. op een andere basis dan de loonsom te worden geheven. Bieden alternatieve heffingen echter wel een voldoende breed draagvlak? De WRR noemt in dit verband de vennootschapsbelasting, heffingen over de toegevoegde waarde, de invoerrechten, de motorrijtuigenbelasting en de accijnzen. De vennootschapsbelasting kent op het ogenblik een tarief van 43%. Gezien de internationale verhoudingen kan dit tarief niet veel hoger worden gesteld. De lagere loonkosten voor bedrijven zullen deels leiden tot prijsverlagingen en voor een ander deel de ondernemingswinsten doen toenemen. Daardoor zal de opbrengst van de vennootschapsbelasting automatisch toenemen. Toch biedt deze financieringsbron slechts in relatief beperkte mate soelaas bij een lastenverschuiving van f. 76 mrd. Een ander alternatief is verhoging van de kostprijsverhogende belastingen. Gezien de bedragen waarom het gaat, komt vooral de omzetbelasting in aanmerking. De budgettaire mogelijkheden van de kostprijsverhogende belastingen moeten echter niet worden overschat. In 1985 brengen deze heffingen samen f. 46 mrd. op. Om een verschuiving van zeg f. 70 mrd. te kunnen realiseren, zouden de tarieven van deze heffingen met 150% moeten worden verhoogd. Dit lijkt om tal van redenen ongewenst en soms ook onmogelijk. Ik ga hier niet dieper in op de talrijke fiscaal-technische aspecten. Wel is het nog van belang om erop te wijzen dat bepaalde door de Raad genoemde voordelen van het alternatieve stelsel (b.v. een mogelijke vermindering van de omvang van het zwart en grijs werken) dubieus zijn, omdat de verhoging van de genoemde kostprijsverhogende belastingen nieuwe prikkels voor fraude en ontwijkning oplevert. Die prikkels zijn in kwantitatieve zin ten minste even sterk als de stimulans tot misbruik en oneigenlijk gebruik die van het huidige niveau van de publieke lasten uitgaat.

Ad d. Voor de bedrijven is sprake van een loonkostenverlaging met f. 60 mrd. Daar staat in de visie van de Raad een even grote stijging van kostprijsverhogende belastingen en vennootschapsbelastingen tegenover. Omdat de bedoelde kostenverlaging en belastingverhoging gemiddeld over alle bedrijven even groot is, poneert de Raad dat de hele operatie, gegeven de concurrentie, niet tot een stijging van het gemiddelde prijsniveau zal leiden. Theoretisch is dit wellicht juist, maar de praktijk leert dat de prijzen per saldo zullen stijgen. In dit verband herinner ik b.v. aan de ervaringen bij de invoering van de BTW in 1969. Arbeids-

intensieve bedrijven zullen er in de regel per saldo op vooruit gaan, terwijl overwegend kapitaalintensieve bedrijven per saldo veelal nadeel van de operatie zullen ondervinden. Wellicht zou aldus een positief werkgelegenheidseffect kunnen resulteren (zegt de Raad). De ontwikkeling van de werkgelegenheid zal echter tevens onder invloed staan van heftige schokken waaraan de nationale economie door de overgang op het WRR-stelsel wordt blootgesteld. Gegeven maatschappelijke rigiditeiten en de onvolkomen werking van veel markten, lijkt grote twijfel over positieve werkgelegenheidseffecten toch wel op zijn plaats. In het rapport wordt over de macro-economische effecten van de ingrijpende stelselwijziging het volgende opgemerkt: „Een kwantificering van de economische gedragsreacties die op middellange en lange termijn worden veroorzaakt door de verlaging van de arbeidskosten is nauwelijks mogelijk. De veronderstellingen die moeten worden gemaakt over prijselasticiteiten, substitutie van kapitaal door arbeid, monetaire reacties en dergelijke, zijn met teveel onzekerheid omgeven (...) Of men de onzekerheden aandurft, waarmee de invoering van het gbi gepaard gaat, hangt af van het belang dat men hecht aan de effecten die ermee worden beoogd”. Naar mijn oordeel maakt de Raad het zich hier wel heel erg gemakkelijk. Ook indien men de betekenis van de door de WRR beoogde effecten ten volle erkent, dient zo goed mogelijk te worden nagegaan of die effecten wel zullen optreden. De Raad pleit in wezen voor „wishfull thinking”; dat kan niet. Zoals inmiddels uit de eerste reacties is gebleken, storen veel critici zich aan het feit dat belangrijke effecten van de Raadsvoorstellen nauwelijks of in het geheel niet in *Waarborgen voor zekerheid* aan de orde komen.

*Ad e.* Het alternatief van de Raad kent evenals het bestaande stelsel een bijstandsregeling met een middeltoets. Het probleem van de armoedeval blijft dus onopgelost; de regeling blijft gepaard gaan met inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Het gaat echter om een restvoorziening, aldus de Raad. Dat kan zijn, maar bij het alternatief van de Raad komen meer mensen in de ab terecht dan er thans met de ABW te maken hebben. Dit kan als volgt aannemelijk worden gemaakt. Geen van de groepen die nu op Bijstand zijn aangewezen, blijft straks buiten de ab. Oudere werklozen en zelfstandigen (met een langdurig arbeidsverleden) komen later in de ab, omdat gbi plus aiv in veel gevallen (indien men twaalf jaar of langer heeft gewerkt) zes jaar lang het individueel sociaal minimum garanderen. Daar staat tegenover dat een paar honderdduizend arbeidsongeschiktverklaarden na ten hoogste zes jaar eveneens op een ab-uitkering aangewezen raken (terwijl ze nu tot hun 65ste een WAO-uitkering ontvangen). Aangezien de instroom van arbeidsongeschikten in de ab de enkele jaren uitgestelde instroom van langdurig werklozen te boven gaat, groeit per saldo het beroep op de algemene bijstand-in-nieuwe-stijl. Als door de invoering van het gbi werkelijk meer mensen kleine deeltijdbanen zoeken (en vinden), zal het beroep op aanvullende ab mogelijk eveneens toenemen.

## Toetsing WRR-voorstellen aan eigen criteria van de Raad

De Raad motiveert zijn alternatief met een verwijzing naar zes doelstellingen die ermee nagestreefd worden, naast het veilig stellen van de sociale minimumuitkeringen.

1. *Afschaffing van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid.* De sociale partners wijzen dit criterium af. Ter nadere motivering wijst de Raad erop dat het zeer de vraag is of een uniforme verplichte verzekering moet worden gehandhaafd, nu het gemiddeld inkomen, de algemene ontwikkeling, het opleidingsniveau en de mondigheid van de meeste burgers veel hoger liggen dan in de tijd dat het huidige systeem gestalte kreeg. Bovendien leiden verplichte regelingen tot een zekere anonimisering, waardoor op den duur het verantwoordelijkheidsgevoel voor het stelsel kan verminderen. Afhankelijk van hoe men deze en andere argumenten weegt, is het alternatief van de Raad een stap in de goede richting. Afschaffing van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid spreekt mij persoonlijk nogal aan 8).

2. *De Raad wenst een zekere band tussen arbeid en inkomen te handhaven.* Een basisinkomen ter hoogte van het individueel sociaal minimum voor iedereen, wordt daarom door de WRR

afgewezen. Het argument is dat in onze economische orde aan de werking van de markt een belangrijke plaats wordt toegekend bij de afweging en coördinatie van economische beslissingen. Met het oog op een redelijk functioneren van de arbeidsmarkt wijst de Raad het doorbreken van de band tussen arbeid en inkomen tot aan het niveau van het sociaal minimum als te riskant af, omdat door de sterke vermindering van financiële prikkels het aanbod te veel zou kunnen afnemen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt onvoldoende zou worden gestimuleerd. Bij de voorgestelde hoogte van het gbi zouden deze bezwaren niet of althans veel minder gelden. Deze uitspraak wordt in het rapport niet toegelicht. Ik vraag mij af of met de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen de band tussen uitkeringen en arbeid niet te veel wordt uitgerekt, met daaraan de door de WRR zelf al gesignaleerde bezwaren.

3. *De Raad wil de arbeidskosten verlagen.* Zoals eerder toegelicht worden de bruto lonen en uitkeringen verlaagd met een bedrag gelijk aan het gebruteerde gbi. Tegelijkertijd voert de overheid nieuwe publieke heffingen in ter grootte van de som van alle gebruteerde gbi's. Volgens de door mij gepresenteerde schattingen zou het hierbij kunnen gaan om maar liefst f. 76 mrd. op jaarbasis. Een zeer aanzienlijke verlaging van de arbeidskosten kan worden bereikt door dit bedrag in de nationale economie af te romen, uitgaande van een andere heffingsgrondslag dan het (loon)inkomen. Ik heb in de vorige paragraaf mijn grote twijfel geuit of de door de Raad genoemde alternatieve heffingsgrondslagen hiervoor wel een voldoende draagvlak kunnen opleveren.

4. *Bestrijding van de informele economie.* De gegevens die bekend zijn over de informele economie wijzen op het bestaan van een omvangrijke vraag naar arbeidsintensieve diensten, die door de hoge arbeidskosten evenwel onbetaalbaar zijn geworden, stelt de Raad. De door het gbi mogelijk gemaakte prijsdaling kan de vraag naar deze diensten doen toenemen en tevens een verschuiving teweegbrengen van zwarte en grijze naar witte dienstverlening en goederenproductie. Dit moge zo zijn, maar de nadelige effecten van voorspelbare reacties op een verhoging van vennootschapsbelasting en kostprijsverhogende belastingen met zeg f. 76 mrd. blijven geheel onvermeld! Het gbi voor werkenden wordt uitbetaald door bedrijven die dit kunnen verrekenen met het totaal van de af te dragen publieke heffingen. Met de overheid vindt dus een verrekening van netto bedragen plaats. Daardoor zou volgens de Raad de prikkel tot ontwijking of ontduiking van publieke afdrachten verminderen. Dit is twijfelachtig, omdat ook bij de door de Raad voorgestelde systematiek fraude een lonende handelwijze blijft.

5. *Bevordering van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt.* Door de invoering van het gbi wordt een bodem in de inkomens gelegd, waardoor deeltijdarbeid en minder reguliere arbeidscontracten voor werknemers eerder aantrekkelijk kunnen zijn dan thans. De flexibiliteit wordt mogelijk tevens bevorderd door de afschaffing van het wettelijk minimumloon. De Raad maakt naar mijn oordeel niet aannemelijk dat invoering van het bepleite stelsel deze positieve effecten zal hebben. Evenzeer kan worden volgehouden dat het gbi partners die weinig bijverdienen zal stimuleren om zich geheel van de arbeidsmarkt terug te trekken. Alleen onderzoek kan inzicht geven in de omvang van de hier bedoelde gevolgen voor het arbeidsaanbod.

6. *Vereenvoudiging van de structuur van de sociale uitkeringen.* De Raad is van oordeel dat het alternatieve stelsel een vereenvoudiging betekent en dus tegemoet komt aan een belangrijk knelpunt van het huidige systeem. Maar de regeling van de bijstand blijft in wezen onveranderd. Juist de ABW (straks de ab) vormt een steen des aanstoots. Bij het WRR-stelsel raakt straks een groter aantal huishoudens op ab aangewezen. De conclusie van de Raad is dus onbegrijpelijk. In het rapport wordt aandacht besteed aan een variant met geheel geïndividualiseerde uitkeringen, zonder middeltoets. De gevolgen worden te ingrijpend genoemd. Budgetair betekent het een ramp. Voorts worden prikkels op de arbeidsmarkt sterk uitgehold. Een echtpaar met twee minimumuitkeringen zou samen kunnen beschik-

8) Zie Flip de Kam en Frank Nypels, *Afscheid van het paradijs*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1984.

ken over 1,4 ( $2 \times 0,7$ ) maal het netto minimumloon. Dat is meer dan het netto modaal inkomen. Dit kan worden vermeden door de uitkeringen te verlagen tot 50% van de bijstandsnorm voor een gezin, maar dan komt de zelfstandigheid van alleenstaanden met bijstand weer in het gedrang. Daarom is toepassing van een middelentoets onvermijdelijk.

Daarnaast biedt het WRR-alternatief ook geen vereenvoudiging door een vermindering van het aantal instanties. Neem het voorbeeld van een arbeidsongeschikte alleenverdiener. Hij heeft momenteel te maken met de bedrijfsvereniging. In het WRR-stelsel krijgt hij gbi plus aiv van de bedrijfsvereniging en viv van een verzekeringsinstantie. Daarnaast moet zijn vrouw zich voor haar gbi wenden tot de belastingdienst of de sociale dienst (twee instanties die de Raad expliciet noemt). Ik heb geen gevallen kunnen bedenken waarbij de burger met *minder* uitkeringsinstanties van doen krijgt dan onder het bestaande stelsel. Ik meen daarom dat uit een oogpunt van doorzichtigheid van het systeem vrijwel geen winst wordt geboekt. Wel is sprake van vereenvoudiging in die zin dat men bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid onder één regeling valt. Maar de drie bestaande regelingen (WAO, WW, ZW) worden momenteel al uitgevoerd door één instantie: de bedrijfsvereniging. Ook hier wordt niet werkelijk een belangrijke vereenvoudigingswinst geboekt.

## Conclusies

Op het moment dat een jarenlange discussie over de vormgeving van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten heeft geresulteerd in definitieve regeringsvoorstellen voor een herziening van het sociale-zekerheidsstelsel, publiceert de WRR een rapport waarin de hoofdlijnen van een heel nieuw alternatief worden geschetst. In feite is de Raad jaren te laat; het rapport *Waarborgen voor zekerheid* komt als mosterd na de maaltijd.

Hoeksteen van het voorgestelde systeem is een gedeeltelijk basisinkomen voor iedereen (van f. 5.400 netto per jaar). Dit gbi maakt de band tussen arbeid en sociale zekerheid losser. Het gbi zal de inkomensverdeling van huishoudens diepgaand beïnvloeden. Huishoudens van alleenverdieners en zelfstandigen zullen er (relatief fors) op vooruit gaan. Alleenstaanden, tweeverdieners, veel uitkeringsontvangers en werknemers zullen erop achteruit gaan. Maatregelen die de Raad voorstelt om deze effecten te corrigeren werken niet of hebben onaanvaardbare gevolgen, die door de Raad kennelijk niet zijn onderkend.

Het gbi wordt verrekend met bruto lonen en uitkeringen. De hierbij noodzakelijke brutering van het gbi kan niet geheel verdelingsneutraal geschieden en zal de administratie van ondernemingen en uitvoeringsinstanties sociale zekerheid voor een zware opgave stellen. Met een manchetberekening heb ik geprobeerd aan te tonen dat de voorstellen van de Raad leiden tot een verschuiving van f. 76 mrd. naar publieke heffingen op een andere grondslag dan het persoonlijk (arbeids)inkomen. Vennootschapsbelasting en kostprijsverhogende belastingen bieden daartoe echter onvoldoende draagvlak.

De Raad motiveert zijn voorstellen door te wijzen op vier knelpunten: 1. het stelsel wordt onbetaalbaar; 2. sociale zekerheid wordt eenzijdig door heffing op arbeid gefinancierd; 3. het stelsel gaat uit van het traditionele gezinspatroon, en 4. het stelsel is ingewikkeld. Ik concludeer dat door het WRR-alternatief het eerste knelpunt alleen maar nijpender wordt: de kosten van de sociale zekerheid zullen f. 8 tot 14 mrd. hoger uitvallen (afhankelijk van de vraag hoever men gaat met de liquidatie van de Wet investeringsrekening). Het vierde knelpunt wordt niet verlicht: al met al vormt het WRR-stelsel geen vereenvoudiging ten opzichte van de bestaande situatie, b.v. omdat meer uitkeringsontvangers met meer soorten uitkeringen en uitkeringsinstanties te maken krijgen. Het WRR-plan vermindert het tweede knelpunt: de arbeidskosten dalen door de beoogde verschuiving naar andere publieke heffingen aanzienlijk. Nadelen van de resulterende zeer forse drukverzwaring van de kostprijsverhogende belastingen worden door de Raad echter in het geheel niet genoemd. Het voorgestelde gbi komt tegemoet aan het derde knelpunt. De grootste problemen rond de individualisering van uit-

keringen doen zich echter voor in de sfeer van de bijstand. Hiervoor biedt de Raad geen alternatief; integendeel, meer huishoudens zullen mede op de bijstand aangewezen raken.

Ik heb de WRR-voorstellen tot nu toe gemeten met de maat van de Raad zelf. Ik heb bewondering voor het verrichte denkwerk, maar acht het alternatief alles afwegend vooreerst niet aantrekkelijk. Daar komt nog iets bij. Het ingrijpende en veelomvattende plan van de WRR kent geen behoorlijke financiële verantwoording; de inkomensgevolgen voor huishoudens worden niet in beeld gebracht. Het is daardoor in feite onmogelijk om een eindoordeel over de Raadsvoorstellen te formuleren. Zonder een behoorlijk inzicht in de kosten en de gevolgen voor de inkomens van huishoudens (onderscheiden naar deciel, type en sociaal-economische categorie) blijft het WRR-rapport een intrigerende zeepbel. Zoals de Raad zelf opmerkt, kunnen budgettaire gevolgen en inkomenseffecten van haar alternatief worden nagegaan met bij voorbeeld micro-modellsimulaties 9). Men heeft hierop niet willen wachten. „Wanneer de voorstellen van de Raad voldoende steun ondervinden, is het van groot belang dergelijke berekeningen uit te voeren”. Op deze manier heeft de WRR zich zelf in een vicieuze cirkel gemanoeuvreed: een voorwaarde om eventueel voldoende steun voor zijn voorstellen te krijgen is namelijk dat eerst een beter inzicht in de gevolgen daarvan bestaat.

**Flip de Kam**

---

9) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.