

Inkomens- ongelijkheid

Ruim een maand geleden verscheen het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Dit rapport bevestigt de indruk die elke onbevangen en oplettende wandelganger in Haagse circuits noodzakelijkerwijs opdoet, namelijk dat het anno 1981 in Nederland nauwelijks nog mogelijk is om „zaken in de rijksdienst zodanig te kanaliseren, dat een goede belangenafweging en geïntegreerde beleidsvoering verzekerd is”. Een politicus met landelijke bekendheid vatte de teneur van het rapport als volgt samen: „De rijksoverheid is een optelsom van honderden sterk gespecialiseerde ambtelijke werkeenheden die in hoge mate verzelfstandigd functioneren op basis van een historisch gegroeid takenpakket. Die diensten worden gekenmerkt door een sterke territoriumdrift die vaak weer aanleiding geeft tot een verlamrende competentiestrijd” 1). En senator Vis merkte in de Eerste Kamer bekommerd op: „De coördinatie tussen beleidsterreinen is chaotisch en er wordt gewerkt met minder prettige methoden, zoals het achterhouden van informatie. De bureaucratie is een jungle geworden en geheel volgens de cultureel-antropologische verwachtingen worden er dan ook stammenoorlogen gevoerd” 2).

Het gebrek aan beleidscoördinatie blijft echter niet beperkt tot interdepartementale verhoudingen. Ook binnen afzonderlijke ambtelijke diensteenheden is vaak sprake van een verbazingwekkend gebrek aan samenhang in diverse werkzaamheden. Een enkele keer word je daar rechtstreeks mee geconfronteerd. De afgelopen twee jaar was ik betrokken bij de constructie van een tamelijk uitgebreid rekenmodel (GENTAX genoemd) ter bepaling van de druk en verdelingseffecten van publieke heffingen 3). Dit rekenmodel werd vervaardigd in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau, ten behoeve van een door het SCP binnenkort te publiceren studie over de tertiaire inkomensverdeling (in 1977). GENTAX is onder meer gevoerd met data uit het *Woningbehoefte Onderzoek 1977 (WBO 77)* van het CBS. Tijdens het werk bleek de wenselijkheid om informatie uit het WBO 77 zo mogelijk te verrijken door aanvulling met



gegevens uit andere bron, in het bijzonder de *Inkomensstatistiek 1975* van het CBS. Al spoedig werd duidelijk dat informatie over „inkomen” uit CBS-persoons- en gezins-enquêtes meestal niet zonder meer te combineren is, doordat er — soms zeer subtiel — verschillen zijn met betrekking tot:

- de inkomenseenheid (b.v. individu, gezin, huishouden);
- de inkomensperiode (b.v. referentieperiode van een week, maand, jaar);
- het inkomensbegrip (b.v. bruto inkomen, netto inkomen);
- de inkomensklassen (b.v. absoluut guldenbedrag, in guldenklassen).

De oorzaak van deze verschillen ligt vooral hierin dat bij elk onderwerp een meest geëigende inkomensdefinitie wordt gekozen. Een andere oorzaak is mogelijk, dat er in totaal tien persoons- en gezins-enquêtes ressorteren onder maar liefst vijf hoofdafdelingen, welke bij het CBS worden aangeduid met afkortingen die meteen herinneringen oproepen aan een welbekende geheime dienst (E4, S1, S2, S5 en S9).

Bij het voeren van inkomensverdelingsbeleid wordt doorgaans gevaren op gegist bestek, omdat over veel aspecten van de inkomensverdeling onvoldoende feiten bekend zijn. Onderzoek kan helpen de feitenkennis over de inkomensverdeling te vergroten. Goed onderzoek vereist onder meer dat het CBS zo mogelijk de inkomensvragen in enquêtes coördineert. Men is daar ook „in huis” van overtuigd. Een CBS-werkgroep heeft zich de afgelopen tijd over de coördinatie van inkomensvragen in persoons- en gezins-enquêtes gebogen. Ongetwijfeld zal deze werkgroep met zinrijke aanbevelingen komen. Het ligt voor de hand om bij de coördinatie van inkomensvragen in CBS-enquêtes de inkomensstatistiek als uitgangspunt te nemen. Dit is immers de meest volledige. De inkomensstatistiek zou referentiekader moeten zijn voor andere enquêtes die aanvullend beogen bepaalde aspecten van de inkomensverdeling te belichten.

Ook wanneer het inkomen in enquêtes een minder belangrijke rol speelt, is coördinatie met de begrippen uit de inkomensstatistiek wenselijk.

Een gecoördineerde vraagstelling is niet hetzelfde als een gelijklopende vraagstelling. Bij bepaalde onderzoeken kan het nuttig of nodig zijn ook informatie in te winnen op basis van een andere inkomenseenheid, met betrekking tot een ander inkomensbegrip, en dergelijke. Het gaat er bij coördinatie om dat — op grond van gemeenschappelijke basiselementen — de resultaten van verschillende onderzoeken in combinatie kunnen worden gebruikt, dan wel onderling met elkaar vergelijkbaar zijn.

Het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst stemt niet opgewekt. Gebrek aan coördinatie kenmerkt niet alleen de beleidsafstemming tussen departementen, maar ook vaak die tussen hoofdafdelingen van één ambtelijke dienst. Dat is in het voorgaande met een (willekeurig) voorbeeld geïllustreerd. Er worden ook veel manuren in coördinatiepogingen gestopt. Zie opnieuw wat voorafging. Dat verkwikt het hart. Maar wanneer zullen de vruchten van een verbeterde coördinatie (eindelijk) worden geplukt?

Neem nu de inkomensvraagstelling in CBS-enquêtes. Ook als de aanbevelingen van genoemde werkgroep dadelijk worden overgenomen en geëffectueerd, zullen toch pas op zijn vroegst over twee of drie jaar beter combineerbare en onderling vergelijkbare resultaten worden verkregen. Voorlopig moeten beleidsmakers en onderzoekers dus nog leven met een flinke ongelijkheid, ook wat betreft inkomensbegrippen.

1) Ed van Thijn. De democratie verkeert in levensgevaar, *NRC Handelsblad*, 15 januari 1981.

2) Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergadering van 13 januari 1981, blz. 3421.k.

3) F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, *GENTAX: een model ter bepaling van de druk en verdelingseffecten van publieke heffingen*, rapport 80.15 van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit te Leiden (15 december 1980).