



Het bruto-nettotraject

DRS. A.G.J. HASELBEKKE – DRS. A.P. ROS

Inleiding

Achter de term bruto-nettotraject gaat een reeks van problemen schuil die allemaal samenhangen met het bestaan van het relatief omvangrijke stelsel van publieke heffingen in ons land. Deze problemen zijn niet alleen van inkomenspolitieke aard, maar hebben ook betrekking op allocatieve en stabiliteitsaspecten van het economische proces. Het belang van de bruto-nettoproblematiek wordt reeds geruime tijd onderkend. De negatieve effecten die van het bestaan van een groot bruto-nettotraject kunnen uitgaan op onder meer de economische groei en de werkgelegenheid, zijn sinds het uitbrengen van de 1%-nota bestreden met een beleid gericht op de beperking van de collectieve-lastendruk-ontwikkeling. Geleidelijk is daarna het besef gegroeid dat beheersing van de druk-ontwikkeling op macro-niveau alléén niet voldoende is. De aan de zожuist genoemde negatieve effecten ten grondslag liggende verschijnselen als afwenteling en ontduiking van publieke heffingen worden immers niet bepaald door (het verloop van) de macro-economische lastendruk, maar door (het verloop van) de lastendruk op micro-niveau. En tussen deze twee behoort geen paralleliteit te bestaan. Illustratief is in dit verband bij voorbeeld dat de daling van de collectieve-lastendruk op macro-niveau van 55,5% van het nationale inkomen in 1983 tot naar schatting 51,8% in 1986, niet met een overeenkomstige drukdaling op micro-niveau gepaard is gegaan 1). Tegen deze achtergrond bezien is het begrijpelijk dat de belangstelling van de beleidsmakers zich de laatste tijd steeds meer richt op de bruto-nettoproblematiek in micro-economische zin.

In dit artikel wordt nader op de bruto-nettoproblematiek ingegaan. Eerst wordt begonnen met een beschouwing over de verschillende manieren waarop het bruto-nettotraject kan worden afgebakend en geanalyseerd. Daarna wordt aandacht geschonken aan de oorzaken van het verschil tussen de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk op macro-niveau en die op micro-niveau. Vervolgens wordt enige kwantitatieve informatie over het bruto-nettotraject verstrekt, waarna in ten slotte in het kort wordt stilgestaan bij de vraag naar de beleidsmatige betekenis van de grote hoeveelheid informatie die de laatste jaren beschikbaar is gekomen over het bruto-nettotraject.

Het bruto-nettotraject

Onder het bruto-nettotraject verstaat lang niet iedereen hetzelfde. De verschillende invulling van het begrip bruto-netto hangt onder meer samen met verschillen in wat men wil aantonen. Als dat de op het individuele inkomen rustende druk van de loon- en inkomstenbelasting en de sociale-verzekeringspremies is, dan hanteert men een ander bruto-nettobegrip dan wanneer men wil laten zien hoeveel werkgevers méér moeten betalen dan wat werknemers vrij besteedbaar in handen krijgen. Bovendien maakt het nogal wat uit of men het verloop van de gemiddelde druk dan wel dat van de marginale druk op het inkomen – al dan niet verbijzonderd naar sociale categorieën en inkomensniveaus – in kaart wil brengen. Aan de hand van onderstaand schema 2) zullen we ons een beeld trachten te vormen van de verschillende varianten van het bruto-nettotraject die in het beleid een rol spelen.

Zoals hiervoor reeds ter spake kwam is het voor het catalogiseren van het bruto-nettotraject van belang onderscheid te maken tussen de gemiddelde en de marginale druk, of wel tussen een statische en een meer dynamische kijk op het bruto-nettotraject. De tweedeling gemiddelde versus marginale druk vormt de basis voor de verdere analyse.

De gemiddelde druk

Als de gemiddelde druk van de publieke heffingen in ogenschouw wordt genomen zijn vanuit beleidsmatig oogpunt twee bruto-nettotrajecten van belang. Dat is in de eerste plaats het traject tussen de regels 1 en 6 van het onderstaande schema, of wel

(voor werknemers) het traject tussen de bruto loonkosten en de netto lonen. In de *Miljoenennota 1986* (blz. 9) en de *Notitie inkomensbeleid 1986* (o.a. blz. 53) wordt het verschil tussen bruto loonkosten en netto lonen „de wig” genoemd. Dit *bruto-nettotraject in ruime zin* vestigt de aandacht op de relatie tussen de publieke heffingen enerzijds en de bruto loonkosten en het vrij besteedbare inkomen anderzijds. Een mutatie in de publieke heffingen moet, ceteris paribus, tot uitdrukking komen in:

- een verandering van de bruto loonkosten; of
- een wijziging in de netto lonen; of
- een combinatie van a en b.

In de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig is vooral geval a. actueel geweest. De verhoging van de onder regel 2 en regel 5 vallende collectieve lasten heeft zich in die periode via afwenteling gemanifesteerd in een toeneming van de bruto loonkosten, met alle bekende gevolgen voor de bedrijfswinsten, de investeringen en de werkgelegenheid van dien. Heden ten dage is het, als gevolg van de gewijzigde (machts)verhoudingen op de arbeidsmarkt, veeleer zo dat mutaties in de onder regel 2 vallende publieke heffingen tot uitdrukking komen in een verandering van de bruto loonkosten, en dat wijzigingen in de onder regel 5 opgenomen heffingen tot een mutatie in de vrij besteedbare inkomens leiden.

Een tweede bruto-nettotraject dat van belang is, betreft het traject tussen regel 3 en regel 6. Hierbij is het startpunt van de vergelijking het bruto inkomen; veranderingen in de werkgeverspremies worden buiten beschouwing gelaten. Dit traject, dat zou kunnen worden aangemerkt als het *bruto-nettotraject in enge zin*, is met name interessant wanneer men geïnteresseerd is in de verdeling van de last van de publieke heffingen over personele inkomens. De term „de last van de publieke heffingen” is in dit verband overigens misleidend, omdat blijkens het hiervoor gepresenteerde schema in het bruto-nettotraject in enge

1) Zie *Miljoenennota 1986*, blz. 49-50.

2) Voor een veel gedetailleerder uitwerking van de opbouw van de personele inkomensverdeling raadplege men Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, 's-Gravenhage, 1981, blz. 45.

Schema. Opbouw van de inkomensverdeling

1.		Loosom c.q. bruto overig inkomen
2.	- / -	Werkgeversaandeel in de sociale premies en in de pensioenpremie
3.		Bruto = primair inkomen
4.	+	Ongebonden overdrachten van de overheid (sociale uitkeringen) en de private sector (pensioenen)
5.	- / -	Ongebonden overdrachten naar de overheid (premies + loon- en inkomstenbelasting) en de private sector (pensioenpremies)
6.		Vrij besteedbaar = secundair inkomen
7.	+	Gebonden inkomensafhankelijke overdrachten van de overheid (b.v. huursubsidie)
8.	- / -	Indirecte belastingen
9.	+ / -	Gebonden overdrachten van en naar de overheid voor zover niet begrepen in 7 en 8
10.		Tertiair inkomen

zin slechts een beperkt deel van de collectieve lasten wordt meegenomen (in de volgende paragraaf komen we hier nog op terug).

Wie niet alleen belangstelling heeft voor de invloed van belastingen en premies op de verdeling van het (personele) inkomen, maar ook voor die op de verdeling van de *welvaart*, dient het bruto-nettotraject tussen regel 3 en regel 10 in ogenschouw te nemen. Het tertiaire inkomen vormt weliswaar een onvolkomen maatstaf voor het weergeven van welvaartsposities, maar het is wel de beste maatstaf die er op dit moment is. Het inkomenstraject tussen het primaire en het tertiaire inkomen – dat we het *bruto-nettotraject in uitgebreide zin* zouden kunnen noemen – is vooral door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geanalyseerd en in kaart gebracht 3).

In beleidsmatig opzicht speelt het tertiaire verdelingstraject nog maar een bescheiden rol. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met problemen aangaande de keuze van de inkomenseenheid. Op de door het SCP gekozen inkomenseenheid, in casu het huishouden, is nogal wat kritiek gespuid, onder andere door de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (ICTI). Deze heeft onder meer naar voren gebracht dat in bepaalde, specifieke gevallen niet het huishouden als inkomenseenheid moet worden gekozen, maar het individu 4). Voorts heeft de ICTI er op gewezen dat het tertiaire instrumentarium zich in het algemeen niet leent voor het nastreven van inkomenspolitieke doelen. Hoewel de betekenis van de tertiaire verdeling als geheel dus nog beperkt is, speelt een onderdeel van het tertiaire inkomensstraject de laatste jaren wel een belangrijke rol in het beleid, met name in beschouwingen over de marginale druk. Op dit aspect gaan we thans nader in.

De marginale druk

Hoewel inzicht in de omvang, de verdeling en de ontwikkeling in de tijd van de gemiddelde druk van de publieke heffingen vanuit verschillende invalshoeken van belang kan worden geacht, is het toch vooral de marginale druk die op dit moment het meest beleidsrelevant is. De marginale druk op het inkomen, of eerder nog de *perceptie* van die marginale druk, is immers bepalend voor het gedrag van de economische subjecten. Een hoge marginale druk wordt geacht een negatieve invloed uit te oefenen op onder meer de bereidheid tot

werkaanvaarding, het verrichten van werkzaamheden in het formele circuit en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Onder de marginale-drukproblematiek wordt hier verstaan de toename van de druk van heffingen als gevolg van een inkomensmutatie (b.v. een periodieke salarisverhoging), bij ongewijzigd regime ten aanzien van de publieke heffingen 5).

Het bruto-nettotraject dat in de marginale optiek van belang is, sluit niet aan op de hiervoor reeds genoemde bruto-nettotrajecten; het betreft namelijk het bruto-nettotraject in enge zin, *inclusief* de inkomensafhankelijke overdrachten in de tertiaire sfeer. In termen van het eerder gepresenteerde schema gaat het dus om het traject van regel 3 tot en met regel 7. Inkomensafhankelijke overdrachten (regel 7 in het schema) hebben de plezierige eigenschap dat ze de bestedingsmogelijkheden verruimen van mensen die voor deze regelingen in aanmerking komen. De grote onhebbelijkheid van die regelingen is echter dat ze een deel van het netto inkomen (kunnen) opslokken als dat binnen de referentieperiode door de een of andere oorzaak omhoog gaat. Dit marginale (subsidie)effect verzwakt de marginale druk van de heffingen uit het secundaire inkomensstraject (regel 5 in het schema) en doet zich met name voor bij de inkomens tussen minimum en 2 x modaal.

In de *Notitie inkomensbeleid 1986* wordt de beleidsmatige zorg over de marginale-drukproblematiek onder meer als volgt verwoord: „Thans doet zich de situatie voor dat juist voor groepen waarvoor verbetering van de inkomensposities respectievelijk toetreding tot de arbeidsmarkt het meest wordt nagestreefd, de marginale druk zo hoog kan oplopen dat nauwelijks een verbetering en soms zelfs een inkomensachteruitgang het gevolg is van het aanvaarden van werk” 6). Voorts wordt vermeld dat de maatschappelijke doorwerking van dit soort aspecten zich nog in een eerste stadium bevindt. „Naarmate meer mensen hun arbeids- en spaargedrag op deze verhoudingen afstemmen zullen de maatschappelijke consequenties des te ingrijpender blijken” 7).

Macro- en micro-druk

Bij de berekening van de collectieve-lastendruk op macro-niveau worden zowel de door het rijk als de door de lagere overheden geheven belastingen in aanmerking

genomen. Voorts wordt rekening gehouden met de door werkgevers en werknemers betaalde sociale-verzekeringspremies, alsmede met de door de zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden opgebrachte premies. Van de niet-belastingmiddelen wordt op dit moment alleen dat deel meegeteld dat „een evident collectieve-lasten karakter” draagt. De opbouw van de macrodruk voor 1985 en 1986 is weergegeven in tabel 1.

In beschouwingen over de lastendruk op *micro-niveau*, zoals die bij voorbeeld in de zogeheten koopkrachtplaatjes hun weerslag vinden, wordt slechts een deel van de collectieve lasten direct betrokken. Alleen de loon- en inkomstenbelasting (in 1986 naar schatting zo'n f. 37 mrd.) en de werknemerspremies voor de sociale verzekeringen (ongeveer f. 36 mrd.) oefenen in het koopkrachtoverzicht een directe invloed uit; samen belopen ze 37% van de collectieve lasten. De overige 63% van de publieke heffingen kunnen slechts langs indirecte weg een rol in het koopkrachtplaatje spelen, namelijk indien en voor zover zij het prijspeil van de gezinsconsumptie beïnvloeden. Vooral de indirecte belastingen zijn in dit opzicht van belang.

Het moge duidelijk zijn dat door verschillen in de in aanmerking genomen *lasten* de ontwikkeling van de macro-economische lastendruk en die van de lastendruk op micro-niveau uiteen kunnen lopen. Een tweede factor die een uiteenlopend beeld kan veroorzaken betreft het feit dat bij de berekening van de macro- en de micro-lastendruk van verschillende *inkomensbegrippen* wordt uitgegaan, namelijk het nationale inkomen resp. het individuele inkomen (loon, uitkering, en dergelijke). De groei van het nationale inkomen (macro) en de groei van bepaalde categorieën lonen of uitkeringen (micro) behoeven van jaar op jaar uitcaard in het geheel niet gelijk op te lopen. Zo is in de jaren 1983 – 1986 de groei van de bruto lonen en van de sociale uitkeringen achtergebleven bij de groei van het nationale inkomen. De tarieven van de relevante publieke heffingen hebben in deze periode geen al te grote

3) Zie onder meer de in voetnoot 2 genoemde publikatie, alsmede de voorloper en de opvolger daarvan, i.c. *Profijt van de overheid*, 's-Gravenhage, 1977 resp. *Berekend beleid*, 's-Gravenhage, 1985.

4) *Rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling*, 's-Gravenhage, 1984.

5) Een vergelijking van de gemiddelde druk van het ene op het andere jaar zou ook als een marginale-drukprobleem kunnen worden aangemerkt. In dit geval is er echter niet alleen sprake van het marginale-drukeffect van een inkomensmutatie, maar veelal ook van een effect dat samenhangt met regimewijzigingen in de sfeer van de publieke heffingen.

6) *Notitie inkomensbeleid 1986, Rapportage over inkomensontwikkelingen, -verdeling en -beleid*. Bijlage bij de ontwerp-begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, blz. 54 (getypte versie).

7) *Notitie inkomensbeleid 1986*, blz. 55.

Tabel 1. Collectieve-lastendruk, in procenten van het nationale inkomen en in mrd. gld.

	1985		1986	
	%	gld.	%	gld.
Belastingen	27,6	101,9	27,4	103,9
Premies	22,8	84,2	22,0	83,5
Niet-belastingmiddelen	2,8	10,3	2,4	9,1
Totaal	53,2	196,4	51,8	196,5

Bron: *Miljoenennota 1986*, blz. 49

Tabel 2. Bruto-nettotrajecten 1984 voor werknemers bedrijven, bedragen in gld.

	Minimum	Modaal	1,5 × modaal	2 × modaal	4 × modaal
1. Loonkosten	32.019	50.192	73.566	98.627	186.600
2. Werkgeverslasten	6.379	11.192	15.066	20.627	30.600
3. Brutoloon (1-2)	25.640	39.000	58.500	78.000	156.000
4. Werknemerslasten a) (= regel 5 van het schema)	7.120	14.840	27.900	39.044	88.122
5. Netto (= vrij besteedbaar) loon (3-4) (= regel 6 van het schema)	18.520	24.160	30.600	38.956	67.878
6. Effect inkomensgebonden overdrachten b) (= regel 7 van het schema)	18.918	15.523	11.690	7.025	6.357
7. „Tertiair” inkomen (5 + 6) c) (= regel 6 + 7 van het schema)	37.438	39.683	42.290	45.981	74.235

- a) Inclusief premie ZFW of particuliere ziektekostenverzekering.
 b) Eenmalige uitkering echte minima, individuele huursubsidie, rijksstudietoelagen, tegemoetkoming studiekosten en kinderbijslag. Wij hebben de *bruto* ontvangen overdrachten in aanmerking genomen. In de Notitie inkomensbeleid is dit bij de rijksstudietoelagen niet gedaan: deze zijn daar verminderd met het genormeerde studiebudget. Het gaat er ons hier om het effect van de *overheids*regelingen te laten zien, niet dat van de daarmee samenhangende particuliere bestedingen.
 c) Het is niet helemaal terecht om hier van tertiair inkomen te spreken omdat de posten 8 en 9 uit het eerdergenoemde schema er nog niet in zijn verwerkt. Het leek ons echter beter de term tussen aanhalingstekens te zetten dan om een nieuw begrip te introduceren.

Bron: *Notitie inkomensbeleid 1986*, tabel 4.10, alsmede enige mondelinge informatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 3. Gemiddelde druk van heffingen en overdrachten, 1984

	Minimum	Modaal	1,5 × modaal	2 × modaal	4 × modaal
Lastendruk in <i>ruime zin</i> : werkgevers- en werknemerslasten in procenten van de loonkosten	42,2	51,9	58,4	60,5	63,6
Lastendruk in <i>enge zin</i> : werknemerslasten in procenten van het bruto loon	27,8	38,1	47,7	50,1	56,5
Lastendruk in <i>uitgebreide zin</i> : werknemerslasten minus overdrachten in procenten van het bruto loon	-46,0	-1,8	27,7	41,1	52,4

wijzigingen ondergaan. Het resultaat was een (ongeveer) constante lastendruk op micro-niveau die gepaard ging met een daling van de collectieve-lastendruk met maar liefst 3,7 procentpunten.

Enkele empirische gegevens

In de reeds eerder genoemde *Notitie inkomensbeleid 1986* wordt een grote hoeveelheid informatie verstrekt over de inkomensverdeling in ons land. Met behulp van gegevens uit deze notitie kan een goede indruk gegeven worden over het verloop van de diverse bruto-nettotrajecten. In tabel 2 is dit voor een vijftal inkomensniveaus geïllustreerd. Daarbij is uitgegaan van het volgende „standaardgeval”: het inkomen wordt verworven door een alleenverdiende gehuwde werknemer met twee kinderen (waarvan één op de middelbare school en één uitwonende student) die per maand f. 400 aan huur betaalt. Dit heeft behalve voor het fiscale regime ook – en met name – gevolgen voor het onder regel 6 opgenomen bedrag aan inkomensgebonden overdrachten. In de praktijk zijn per werknemer uiteraard meer of minder regelingen of andere combinaties mogelijk dan in het hier gegeven voorbeeld.

gemiddelde druk, die echter begint op een lager niveau en sneller stijgt dan in het traject in ruime zin.

Wanneer de inkomensafhankelijke overdrachten in het bruto-nettotraject worden betrokken, valt een drastische wijziging in het beeld te bespeuren. Op minimumniveau is er per saldo een omvangrijke *negatieve* druk op het bruto loon: het ontvangen bedrag aan overdrachten overtreft de betaalde belastingen en premies met een factor 2,5 (8). Bij een modaal inkomen blijft na verrekening van de overdrachten een inkomen over dat een fractie hoger ligt dan het *bruto* inkomen; een gemiddelde druk van bijna nihil derhalve. Naarmate het inkomen verder toeneemt wordt het verschil tussen het bruto-nettotraject in enge zin en het traject in *uitgebreide zin* steeds kleiner. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de overdrachten afnemen en er uiteindelijk alleen nog recht op kinderbijslag bestaat. Deze overdracht verandert qua bedrag boven een inkomen van twee maal modaal niet meer. Bij zeer hoge inkomens zullen de gemiddelde druk van enerzijds belastingen en premies en anderzijds die van belastingen, premies en overdrachten (vrijwel) aan elkaar gelijk worden. Opnieuw wijzen we erop dat de cijfers betrekking hebben op zeer specifieke gevallen en niet illustratief (kunnen) zijn voor alle werknemers met een overeenkomstig loonniveau als hier is aangegeven.

Voor een globaal inzicht in de ontwikkeling van de *marginale* druk kan – evenals dat voor de gemiddelde druk het geval was – gebruik worden gemaakt van de informatie uit tabel 2. Daarvoor kijken we naar de verschillen per regel. We bezien wat er gebeurt als een minimuminkomen toeneemt tot modaal, een modaal inkomen toeneemt tot 1,5 × modaal enz. De marginale druk wordt verkregen door de *verandering* in heffingen en overdrachten te relateren aan de *verandering* in het inkomen. In tabel 4 worden deze cijfers gepresenteerd.

In tabel 4 valt direct de hoge marginale druk op die optreedt wanneer een inkomen stijgt van minimum tot modaal. Zeker wanneer rekening wordt gehouden met de ontvangen overdrachten, blijft er van een inkomensstijging maar weinig extra's aan bestedingsmogelijkheden over. In absolute

8) Uiteraard zijn de meeste overdrachten gebonden aan bepaalde bestedingen (huur, onderwijs), maar daar gaat het hier niet om.

Tabel 4. Marginale druk (in procenten) van toenemende heffingen en afnemende overdrachten, 1984

Marginale druk van	Bij een stijging van het inkomen van			
	minimum- modaal	modaal- 1,5 × modaal	1,5 × modaal- 2 × modaal	2 × modaal- 4 × modaal
- werkgevers- en werknemerslasten op de loonkosten	69,0	72,4	66,7	67,1
- werknemerslasten op het bruto loon	57,8	67,0	57,1	62,9
- werknemerslasten en overdrachten op het bruto loon	83,2	86,6	81,1	63,8

bedragen is dit zeker zo illustratief: een werknemer die zijn inkomen van minimum naar modaal weet te laten stijgen, krijgt er bruto f. 13.360 bij. De extra kosten voor zijn werkgever bedragen ruim f. 18.000, terwijl de werknemer in dit voorbeeld na verwerking van alle overdrachten netto f. 2.000 extra te besteden heeft.

Bij een inkomensstijging van modaal naar 1,5 maal modaal ligt de marginale druk nog hoger. Opvallend is de lagere marginale druk tussen 1,5 en 2 maal modaal. Deze wordt veroorzaakt door het feit dat deze inkomens boven de loongrens voor het ziekenfonds liggen. Hier wordt geen ZFW-premie (proportioneel tarief) meer betaald, maar een vast absoluut bedrag voor een particuliere verzekering. Bovendien worden de marginale effecten van de tertiaire regelingen in dit traject iets geringer. Boven de inkomens van twee maal modaal gaan de progressieve belastingtarieven voor het oplopen van de marginale druk zorgen. De cijfers op de eerste twee regels van de tabel stijgen daarom weer iets. Een merkwaardig verschijnsel doet zich echter voor als we opnieuw rekening houden met de overdrachten. Stijgt het inkomen van $2 \times$ tot $4 \times$ modaal dan ondergaat de totale marginale druk een sterke daling, namelijk van ruim 80 naar ruim 60%. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat bij $2 \times$ modaal en hoger behalve (een constant bedrag aan) kinderbijslag vrijwel geen overdrachten meer worden ontvangen. Daardoor gaat de totale marginale druk boven $2 \times$ modaal nagenoeg samenvallen met de druk van belastingen en premies.

Gelden de hierboven geschetste hoge (en schommelende) marginale-drukcijfers bij betrekkelijk grote inkomensmutaties, bij kleine inkomensstijgingen – die in de praktijk uiteraard vaker zullen optreden dan de hiervoor genoemde stijgingen – kunnen nog merkwaardiger effecten optreden. Bij wijze van voorbeeld wordt in tabel 5 de marginale druk weergegeven die optreedt als gevolg van de vermindering van een aantal inkomensafhankelijke (subsidie)regelingen en de toeneming van belastingen en premies bij een stijging van het bruto inkomen met 1%. De cijfers zijn ontleend aan de *Notitie inkomensbeleid 1986*.

Wederom vallen direct de bijzondere hoge totale marginale tarieven tot en met inkomen van twee maal modaal op. Op het minimumniveau heerst een tarief van

100%, veroorzaakt door het feit dat elke extra verdiende gulden direct in mindering wordt gebracht op de eenmalige uitkering. Rond modaal kunnen de tarieven zelfs boven de 100% uitkomen, afhankelijk van de vraag voor welke overdrachten men in aanmerking komt. Geldt het voorbeeld uit het voorgaande deel van deze paragraaf, dan gaat een werknemer met een modaal inkomen er bij een kleine inkomensstijging qua bestedingsmogelijkheid duidelijk op achteruit.

Beleidsrelevantie van de informatie

In de afgelopen jaren is er een opmerkelijke opleving te bespeuren in de belangstelling voor de informatievoorziening ten behoeve van en de informatiehantering bij collectieve-keuzeprocessen. In het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is bij voorbeeld beschreven welke essentiële rol de verplichtingenadministratie speelt in het proces van beheersing van de publieke uitgaven. Aan deze verplichtingenadministratie ontbrak en ontbreekt nogal het een en ander.

Op het in dit artikel aan de orde zijnde terrein van de inkomensverdeling is aan informatie geen gebrek. In een tijdsbestek van ongeveer vijf jaren zijn er onder andere drie rapporten van het SCP verschenen, drie notities van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en twee rapporten van interdepartementale ambtelijke commissies 9). De *hoeveelheid* informatie zegt echter nog niets over het *beleidsrelevante karakter* ervan. Zo kan de presentatie van de gegevens in een zodanig pak zijn gestoken dat de beleidsmakers er niet mee uit de voeten kunnen. De informatie kan bij voorbeeld niet gedetailleerd genoeg worden geacht. Volgens de eerdere genoemde ICTI is dat bij voorbeeld het geval met de door het SCP berekende participatiegraad van de collectieve voorzieningen per inkomensdecil 10).

De roep om detaillering van het cijfermateriaal is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Behalve gegevens over de werknemers in bedrijven, moet ook informatie beschikbaar zijn over de werknemers in de collectieve sector, over uitkeringstrekkers, over echte en onechte minima, over eenjarige en meerjarige echte minima enz. Daarnaast acht men het nog gewenst inzicht te hebben in de (ontwikke-

ling van de) inkomenspositie van alleenverdieners, tweeverdieners, voordeurders enz. Dit alles brengt het gevaar met zich mee van *overinformatie*, waardoor in plaats van de beoogde verbetering in de informatievoorziening ten behoeve van de collectieve besluitvorming een verstarring van die besluitvorming optreedt. Over het verschijnsel van de overinformatie heeft Idenburg in zijn afscheidscollege als gasthoogleraar bestuurs- en beleidswetenschappen in Tilburg een aantal behartenswaardige dingen naar voren gebracht. In een interview in *Vrij Nederland* naar aanleiding daarvan zegt hij onder meer: „Als je wilt dat de Kamer iets niet leest, vervaardig dan een dikke nota”, en over het inkomensbeleid: „In de discussie gaat het dan over de minima. Dan zie je dat er wel elf soorten minima worden ingevoerd. Dat nu, is volgens mij *onzininformatie*” (onze cursivering) 11). In woorden van gelijke strekking heeft Wolfson zich onlangs uitgelaten, toen hij benadrukte dat in het collectieve-besluitvormingsproces vooral behoefte bestaat aan (een beperkt aantal) strategische kengetallen en niet aan een nauwelijks nog te overziene stroom van gedetailleerde informatie 12).

Of er op het terrein van de inkomensverdeling inmiddels van overinformatie sprake is laten wij hier in het midden. Wel valt te constateren dat de trend naar steeds maar méér en steeds gedetailleerder informatie op het gebied van de inkomensverdeling wel heel erg manifest is.

A.G.J. Haselbekke
A.P. Ros

Tabel 5. Marginale druk op het bruto inkomen bij 1% inkomensstijging, 1984

Marginale druk van	Minimum	Minimum +	Modaal	1,5 × modaal	2 × modaal	3 × modaal	4 × modaal
- premies, belastingen en eenmalige uitkering echte minima	100	50	60	55	55	63	72
- individuele huursubsidie	—	20	20	—	—	—	—
- rijksstudietoelagen en kinderbijslag	—	—	20	25	25	—	—
- toegemoetkoming studiekosten	—	—	10 à 25	10	—	—	—
Totaal	100	70	110 à 125	90	80	63	72

Bron: *Notitie inkomensbeleid 1986*

9) Gedoeld wordt hier op de in voetnoot 3 vermelde rapporten van het SCP, de in voetnoot 6 genoemde notitie, alsmede diens twee voorgangers (Tweede Kamer 1984-1985, 18 611, nrs. 1 en 2, resp. 1983-1984, 18 189, nrs. 1 en 2), het in voetnoot 4 genoemde rapport en ten slotte de Nota Inkomensprijzen (Tweede Kamer 1979-1980, 15 833, nr. 1).

10) Het SCP berekent de participatiegraad als het aantal inkomenseenheden binnen een inkomensdecil dat gebruik maakt van een bepaalde voorziening in verhouding tot het totale aantal inkomenseenheden in dat decil. Volgens de ICTI valt hier beleidsmatig niets mee te doen, omdat een aantal van alle huishoudens in een bepaald decil niet tot de doelgroep behoort te behoren van een regeling. Pas als de participatiegraad wordt berekend als het aantal huishoudens dat gebruik maakt van een bepaalde regeling in verhouding tot de doelgroep van de desbetreffende regeling valt er beleidsmatig iets met zo'n cijfer te beginnen. Zie het in voetnoot 4 vermelde rapport, blz. 27.

11) *Vrij Nederland*, jg. 46, 10 augustus 1985, blz. 3.

12) D.J. Wolfson, De Miljoenennota 1986; een spanningsveld tussen informatiebehoefte en informatiehantering, *ESB*, 16 oktober 1985, blz. 1030-1036.