

Zeggen en doen



De herwaardering van de rol van de overheid die in brede kring valt waar te nemen, vormt in mijn ogen een van de kleine verworvenheden uit de eerste helft van de jaren tachtig. De grenzen van wat de overheid binnen het raamwerk van een gemengde economische orde vermag, worden duidelijker beseft in een bredere strook van het politieke spectrum. Verder is er meer oog voor de schaduwkanten van overheidsingrijpen in het verloop van economische processen. De deelnemers aan het debat over de betekenis van de overheid komen overigens vaak weinig verder dan krassen op een rots. De vermindering van de omvang van het overheidspersoneel (2%-operatie) vlot niet erg, in de privatisering van overheidstaken zit nauwelijks schot, bij het streven naar deregulering wordt weinig vooruitgang geboekt en de reorganisatie van de rijksdienst heeft ambtelijk Den Haag vooral geïnspireerd tot de produktie van nog meer bedrukt papier. Tussen zeg- en doegedrag gaapt een brede kloof.

Het ruim twee weken geleden verschenen eindrapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (Ismo) biedt hoogstwaarschijnlijk een nieuwe gelegenheid om de gapende scheur tussen zeggen en doen in kaart te brengen. De Ismo werd in 1979 ingesteld om de regering te adviseren over de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. Het in februari 1985 aan de regering aangeboden eindrapport constateert dat misbruik en oneigenlijk gebruik diep geworteld zijn in de maatschappelijke realiteit. Het verlies (voor de centrale overheid) door misbruik van inkomensoverdrachten beloopt jaarlijks f. 11 tot 15 mrd. Door het achterwege blijven van correcties die niet op misbruik betrekking hebben, derft de schatkist naar schatting nog eens f. 6 mrd. per jaar. De Ismo heeft niet geprobeerd om het oneigenlijk gebruik van de onderzochte overheidsprogramma's te kwantificeren.

De opstellers van het Ismo-rapport menen dat onderzoek naar misbruik een onderdeel dient te vormen van het op misbruikbestrijding gerichte beleid. Waarop zou zulk onderzoek zich met voortang

moeten richten? De samenvatting van het Ismo-rapport laat dit grotendeels in het midden (ik beschik nog niet over een exemplaar van het integrale rapport). Maar deze vraag is niet zo moeilijk te beantwoorden. Onderzoek dient zich enerzijds te richten op motieven en kenmerken van personen die zich aan misbruik schuldig maken. In dit opzicht ontplooiën in ons land bij voorbeeld het CBS en het WODC van het Ministerie van Justitie al geruime tijd waardevolle initiatieven. Ook het gedrag van „de” overheid (politici en beleidsmakers) vraagt echter om nader onderzoek. De Ismo-rapportage bevat namelijk tal van aanwijzingen dat de overheid medeschuldig is aan de gegroeide onaanvaardbare situatie.

Wat betreft de oorzaken van misbruik en oneigenlijk gebruik wijst de Ismo in dit verband op de hoge tarieven van premies en belastingen, die de loyaliteit van de burger tegenover de regelgeving op het gebied van belastingen, sociale premies en subsidies zwaar op de proef stellen. De Ismo stelt vast dat de toeneming van de overheidsactiviteiten heeft geleid tot een ondoorzichtige complexe bureaucratie met een moeizame communicatie tussen overheid en burger. Dit vormt een vruchtbare voedingsbodem voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

Zeker wat betreft de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik treft de overheid blaam. Slechts in uitzonderlijke gevallen hebben uitvoerende instanties inzicht in de omvang van het verschijnsel. Zelden is het beleid gericht op systematische bestrijding van misbruik dat van regelingen wordt gemaakt. De kwaliteit van de controle laat vrij algemeen te wensen over. De uitwisseling van informatie schiet te kort. Oneigenlijk gebruik wordt niet op een slagvaardige wijze tegengegaan. Bij het ontwerpen van regelingen wordt te weinig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid. Soms is het optreden van de overheid bij de bestrijding van misbruik niet in overeenstemming met de regels van behoorlijk bestuur. Geruststellend wordt door de Ismo opgemerkt dat de huidige situatie minder ongunstig is dan zo'n opsomming van tekortkomingen doet

vermoeden. Op verschillende terreinen zijn namelijk de laatste jaren verbeteringen in gang gezet, zoals bij de opsporing en informatie-uitwisseling.

Een hoofdoorzaak van misbruik en oneigenlijk gebruik neemt daarentegen nog steeds in betekenis toe. Terecht merkt de Ismo op dat een goede controle wordt belemmerd door ingewikkelde regelgeving met moeilijk te controleren criteria. Hier hebben de politici ponden boter op het hoofd, zoals na de perikelen rondom de invoering van de derde fase van de Wet tweeverdieners nauwelijks nog toelichting behoeft. De introductie van het begrip „voordeurdeler” in de Algemene Bijstandswet, de nu gangbare taxonomie van de minima (echt en onecht, eenjarig, tweejarig en meerjarig) en vele frequente wijzigingen van de wetgeving die het financiële tweerichtingsverkeer tussen burgers en publieke sector regelt, zijn evenzovele waarschuwendende voorbeelden van zere plekken waarop de Ismo schroomvallig de vinger legt: „Een rol (bij de vergroting van de misbruikgevoeligheid van regelingen) speelt de hardnekkige neiging van de politiek om in de criteria vergaande verfijningen aan te brengen. De wetgever geeft in het algemeen bij de totstandkoming van regelingen te weinig aandacht aan de controlemogelijkheden”.

Het zou goed zijn als de Kamer bij de bespreking van het Ismo-rapport niet alleen verbaal sympathie met deze analyse zou betuigen, maar deze en andere aanbevelingen voor terughoudendheid van de wetgever in het belang van de misbruikbestrijding daadwerkelijk ter harte zou nemen. Veel illusies hoeven we in dat opzicht niet te koesteren. Al jaren zegt men rondom het Binnenhof eendrachtig te streven naar een eenvoudiger belastingheffing, terwijl keer op keer het ideaal van de vereenvoudiging door dezelfde volksvertegenwoordigers met de voeten wordt getreden. Politici onderscheiden zich ook op dit punt door een opvallende afwijking van zeg- en doegedrag. Waarschijnlijk moet het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten nog verder verloederen, voordat de politici praktische gevolgen verbinden aan analyses als die in het Ismo-rapport: eenvoudiger wetten, veel globalere criteria en een gestroomlijnde wetsuitvoering zijn mede onmisbare voorwaarden om een halt toe te roepen aan de bloei van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsprogramma's.