

Tussen te veel en te weinig

van Oorscot, W.J.H.; Smolenaars, E.

Published in:
Senior

Publication date:
1996

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van Oorscot, W. J. H., & Smolenaars, E. (1996). Tussen te veel en te weinig: Over ouderen en hun financiële rechten. *Senior*, 42(9), 8-10.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Onlangs wekte de Sociale Verzekeringsbank opschudding met haar bericht dat veel samenwonende AOW'ers ten onrechte twee maal de AOW-uitkering voor een alleenstaande ontvangen. Ouderen blijken geëmancipeerd, in de zin dat zij niet vaker dan andere burgers financiële vergoedingen laten liggen. Te veel krijgen is niet goed, maar te weinig ook niet. Maar wat is te veel en wat is te weinig? En hoe kan over- en onderconsumptie van rechten worden aangepakt? De auteurs van dit artikel presenteren een visie op hoe financieel beleid de juiste girorekening kan bereiken.

Tussen *te veel* en *te*



ILLUSTRATIE: ELLY HEES

De veronderstelling leeft dat ouderen vaker dan niet-ouderen geen gebruik maken van hun rechten op uitkeringen en subsidies en minder vaak frauderen. De verschillen blijken echter niet zo groot. Wat betreft de onderconsumptie van rechten laten ouderen niet vaker hun financiële rechten te laten liggen dan bijvoorbeeld bijstandsccliënten. Wel laten ze gemiddeld een hoger bedrag aan rechten liggen, omdat ze vaak meer (gezondheids)kosten hebben en daardoor recht hebben op hogere vergoedingen of subsidies. Zo bleek het bedrag dat ouderen jaarlijks aan subsidies misten twee tot drie maal zo hoog als het bedrag dat bijstandsgerechtigden lieten liggen.¹

Wat betreft fraude is minder cijfermateriaal voorhanden. De Sociale Verzekeringsbank² constateerde onlangs dat een flink aantal ouderen ten onrechte een uitkering als alleenstaande ontvangt. Een kleine vierduizend AOW- en AWW-gerechtigden bleek twee maal 70 procent van het minimumloon (bruto f 2937,-) te ontvangen, terwijl er sprake was van (ongehuwd) samenwonen en men dan slechts recht heeft op elk 50 procent (samen bruto f 2038,-).

FRAUDE ALS TABOE

De Sociale Verzekeringsbank doorbrak met haar onderzoek een taboe op de voorpagina's van veel kranten: ook ouderen fraude-

weinig

ren. Fraude stopt niet bij 65 jaar; ook ouderen behoren tot de frauderende burgers.

In relatie tot het gedrag van ouderen blijft 'fraude' echter een zwaar woord. De Sociale Verzekeringsbank spreekt ook niet van fraude-onderzoek, maar eufemistisch van 'rechtmatigheidsonderzoek'. Dit geeft al aan dat het taboe rond fraude door ouderen niet werkelijk is doorbroken. Toch zullen ook ouderen in de toekomst te maken krijgen met de groeiende aandacht voor profiteurs van de verzorgingsstaat.

Wij zouden de belangstelling voor fraude (overconsumptie), graag willen koppelen aan het probleem van het niet-gebruik (onderconsumptie). Beide verschijnselen hebben gemeenschappelijke achtergronden en kunnen met een integraal beleid bestreden worden. De noodzaak tot een dergelijk

beleid is ook groot. Het huidige probleem van onze verzorgingsstaat is niet zozeer de vraag of we wel financiële bijstand willen verlenen aan groepen die het nodig hebben, want dat dit moet gebeuren daar is bijna iedereen in Nederland het over eens. De cruciale kwestie die de geloofwaardigheid van de verzorgingsstaat bedreigt is hoe we de echte van de onechte gevallen kunnen onderscheiden.³ Met andere woorden, hoe kunnen we ervoor zorgen dat beleid rond financiële regelingen de juiste girorekening bereikt? Hoe organiseren we een beleid dat niet te genereus is, maar ook niet te restrictief?

ACTIEVE BURGERS

Burgers en beleid kunnen we karakteriseren op een continuüm met twee extremen: van actief tot passief. Volgens de socioloog Etzioni⁴ betekent 'actief zijn' drie dingen:

- zich bewust zijn van;
- een doel hebben;
- capabel zijn.

Actieve burgers zijn burgers die zich bewust zijn van hun rechten, weten welk doel zij ermee willen bereiken en bij machte zijn dit alles om te zetten in daden. Burgers die onrechtmatig gebruik maken van hun rechten zijn in feite bijzonder actieve burgers. Het kunnen burgers zijn die bewust een loopje nemen met de wet en de opzet hebben zich te verrijken ten koste van de samenleving. Zij tonen geen spijt van hun gedrag en kunnen met recht bestempeld worden als 'fraudeurs'.

De grootste groep 'fraudeurs' echter bestaat vermoedelijk uit burgers die de regels zoveel mogelijk in hun eigen voordeel vertalen.⁵ Bij dit type gedrag moeten we voorzichtig zijn met de typering 'fraude'. In de wet is niet altijd even duidelijk omschreven wat wel en niet is toegestaan en mensen hebben zelf vaak eigenzinnige opvattingen over wat als fraude betiteld moet worden. In vele kringen kunnen officieel frauduleuze handelingen op tolerantie en aanmoediging rekenen; je telt niet mee als je niet fraudeert. Onrechtmatig gebruik van financiële voorzieningen wordt gerechtvaardigd in eigen kring onder verwijzing naar anderen die dat toch ook doen, met daaraan verbonden de conclusie 'je bent toch gek als je het niet doet'. Net zoals je wel gek zult zijn om je eigen geld te spenderen aan de verzorging van je oude dag wanneer je dat kunt vermijden en de maatschappij de rekening kunt laten betalen door de erfenis alvast te schenken aan je familieleden.

PASSIEVELINGEN

Het tegenovergestelde van deze actief calculerende burgers zijn de passieve burgers, bij wie kennis en capaciteit om gebruik te maken van hun financiële rechten ontbreken. Zij zijn niet de doelbewuste consumenten van de verzorgingsstaat zoals we die zojuist beschreven.

Zo zijn er nogal wat fraudeurs gesignaleerd die regels overtreden simpelweg omdat ze het bestaan ervan niet vermoedden of de inhoud ervan niet begrepen. Bijstandsgerechtigden die vernemen dat ze mogen bijverdienen geven dit gerust op en horen pas na jaren dat ze teveel hebben bijverdiend. Ook een deel van de samenwonende ouderen in het onderzoek van de Sociale Verzekeringsbank waren zich wellicht niet onmiddellijk bewust van het feit dat dit doorwerkt in de hoogte van hun AOW-uitkering.

Ouderen laten jaarlijks twee tot drie maal zoveel subsidies liggen als bijstandsgerechtigden

Het overgrote deel van het niet-gebruik van financiële rechten is eveneens te wijten aan het feit dat mensen niet op de hoogte zijn van het bestaan van vergoedingen. Zij blijken vaak al helemaal niet op de hoogte van de precieze uitkeringscriteria. Laten instanties deze burgers aan hun lot over, dan zijn zij niet in staat op eigen kracht een aanvraag in te dienen.

KOP IN HET ZAND

We hebben nu twee beelden van de burger geschetst: dat van de burger die 'pakt wat ie pakken kan' en dat van de burger met minder kennis die afwacht. Van beide typen zijn er voorbeelden te over en beide sluiten elkaar ook bepaald niet uit. In ieder van ons schuilt een potentiële fraudeur en een niet-gebruiker. Die potenties kunnen zich ten kwade ontwikkelen wanneer zij in aanraking komen met beleid dat op dit gedrag niet adequaat inspeelt.

Mede onder druk van de strakke budgettering, beperkt de reactie van beleidmakers en -uitvoerders zich tot het afschaffen of verminderen van rechten wanneer er teveel gebruik van wordt gemaakt, zoals bijvoorbeeld bij de WAO. Maar ook wanneer steeds minder of te weinig gebruik wordt gemaakt van rechten is men geneigd het jaarlijks budget maar te verminderen. Dit dreigt bijvoorbeeld bij de Wet Voorziening Gehandicapten en de Bijzondere Bijstand. Daarnaast wordt de uitvoeringsorganisatie van regelingen gewijzigd, met meer decentralisatie of meer marktwerking verwacht men als vanzelf de nodige verbeteringen.

Dergelijke reacties zijn ingegeven door een allesoverheersende financiële rationaliteit. Het budget wordt streng bewaakt, maar het beleid is weinig gedurfd. Wat betreft het veranderde gedrag van burgers steekt men de kop in het zand.

VERKILLING

Een andere uitweg van het beleid is om steeds strengere categorieën van rechthebbenden af te bakken om misbruik te voorkomen. Dit werkt echter averechts. De complexiteit van de regelgeving groeit en de 'alwetenden' verhalen op verjaardagsfeestjes van hun nieuwe overwinningen op de regelgeving. De 'onwetenden' wordt het nog moeilijker gemaakt inzicht te verwerven in de wondere wereld van de financiële rechten.

Het resultaat is een groeiende afstand en een verkilling van de verhoudingen tussen wetgever, uitvoeringsorganisaties en burgers. Iedereen voelt zich onbegrepen en gewantrouwd, wat er mede toe leidt dat de extreme vormen van passief en actief gedrag van burgers nog eens toenemen. Deze neerwaartse spiraal is de voornaamste bedreiging van de verzorgingsstaat.

Het grote dilemma, of beter gezegd uitdaging, is hoe we het beleid zo in kunnen richten dat de extreem actieve burgers worden afgeremd in hun overconsumptie en de extreem passieve burgers worden gestimuleerd in hun consumptie van het recht. Is een actief beleid mogelijk dat ook nog eens tot stand komt zonder dat de regelgeving en de uitvoeringsorganisaties zich als maar uitbreiden en de uitvoeringskosten explosief stijgen?

ACTIVERING VAN BELEID

De keuze voor het beleid is niet die tussen grootscheepse campagnes of beleidswijzigingen en niets doen. Dat wijst de beleidspraktijk al uit, waar praktische initiatieven en creatieve oplossingen hun weg vinden.

- *Regelgeving simplificeren en stabiliseren.* Dit voorkomt dat regels oncontroleerbaar worden en de uitvoering aanholt achter de wetgeving. Fraude kan dan sneller opgespoord worden. *Versimpeling speelt bovendien in op de mogelijkheden van burgers die de regels moeilijk begrijpen en werkt indirect mee aan de emancipatie van deze groep burgers.* Voor organisaties op lager beleidsniveau is het vaak niet mogelijk centrale wetgeving te beïnvloeden. Wel kunnen zij er zorg voor dragen dat in hun eigen beleid geen tientallen nieuwe categorieën rechthebbenden worden geformuleerd en niet overmatig veel kostensoorten voor vergoeding in aanmerking komen.
- *De anonimiteit van de organisatie tegengaan door het persoonlijk contact met burgers een plaats te geven in aanvraagprocedures.* Het zien van fraude als een sport wordt ontmoedigd wanneer burgers de gezichten achter de organisatie zien. Ook zullen de passievere burgers in een persoonlijk gesprek beter de kans krijgen de juiste informatie tot zich te nemen.
- *Opsporing opnemen in normale procedures.* Opsporing is een taak die hoort bij het standaardpakket van uitvoeringsorganisaties die onrechtmatig gebruik willen tegengaan. Opsporing dient daarom ingebouwd te worden in normale procedures. Hulp bieden kan nu eenmaal niet zonder controle uit te oefenen. Die controle houdt meteen in dat aan cliënten wordt gevraagd van welke andere regelingen gebruik wordt gemaakt, zodat niet-gebruik zoveel mogelijk wordt voorkomen. Mogelijkheden van koppeling van computerbestanden moeten zoveel mogelijk benut worden.
- *Opname van fraude en niet-gebruik in één financieel overzicht.* Van het bedrag dat sommigen teveel hebben ontvangen en inmiddels is teruggevorderd en ontvangen, kan een percentage ingezet worden voor extra beleid ten behoeve van niet-gebruikers. Dit overzicht en de erop volgende strategie kan gepubliceerd worden in het huis-aan-huisblad. Dit bevordert het rechtvaardig imago van beleid en daarmee haar legitimiteit.

Wij willen daar een aantal suggesties aan toevoegen die we onder de noemer 'activering van beleid' presenteren. Over activering van burgers wordt immers al zoveel gesproken. Het wordt tijd dat de verdedigende houding van beleidmakers wordt doorbroken met enkele creatieve uitvallen. Een actief beleid wordt gekenmerkt door een sterk bewustzijn van de verschijnselen fraude en niet-gebruik en hun gevaar voor de legitimiteit van de verzorgingsstaat, het stellen van duidelijke doelen en inzet van alle capaciteiten. De suggesties richten zich op een integrale aanpak van fraude en niet-gebruik, een aanpak die de mogelijkheden van organisaties benut om passieve en overactieve burgers te stimuleren tot gepast gedrag.

UITDAGING

Dat elke gulden die besteed wordt aan financiële ondersteuning van burgers op de juiste girorekening terecht komt blijft een ideaal. Er blijft immers ook nog de eigen verantwoordelijkheid van de burger om ervoor te zorgen dat hij niet meer en niet minder dan zijn eigen recht haalt en krijgt. De laatste tijd staat activering van burgers in de belangstelling. Daarnaast is ook een passende activering van het beleid op zijn plaats. De uitdaging is om 90 procent van

de burgers te bereiken met hun rechtmatige financiële basisrechten. Als dat lukt staat de basis van de verzorgingsstaat ferm in de steigers. ©

Drs. Ellie Smolenaars en dr. Wim van Oorschot zijn verbonden aan de vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant.

Noten

¹ W. van Oorschot, E. Smolenaars, *Onbenutte Rechten IV: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken, Nijmegen 1993.

² SVB, *Eindrapportage onderzoek ongehuwd samenwonen van AOW/AWW gerechtigden*. Amstelveen 1996.

³ C.J.M. Schuyt, *Tegendraadse werkingen*. Amsterdam University Press, Amsterdam 1995.

⁴ A. Etzioni, *The active society*. The Free Press, New York 1968.

⁵ L. Brunt, H. Grotenbreg, H. Ronden, *Frauderen - achtergronden van uitkeringsfraudeurs en uitkeringsfraude*. Het Spinhuis, Amsterdam 1993.