

tijdschrift voor werk, inkomen en zorg

## Van wantrouwen naar vertrouwen: hoe handhaven andere landen de sociale zekerheid?

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt momenteel aan een herijking van het handhavingsinstrumentarium voor de sociale zekerheid. Regioplan kreeg daarbij het verzoek van het ministerie om een verkennend onderzoek te doen naar het handhavingsbeleid in een aantal andere Europese landen.

DOOR Noor Galesloot, Bob van Waveren en Yannick Bleeker

Het Nederlandse handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is – om het zacht uit te drukken – onderwerp van discussie. Mediagenieke gebeurtenissen zoals de ‘boodschappenaffaire’ en de toeslagenaffaire, en aanbevelingen zoals uit de evaluatie van de Participatiewet hebben gezorgd voor een fel debat over sociale zekerheid. Daarbinnen ontstond een maatschappelijke en politieke wens om de uitgangspunten achter het handhavings- en fraudebeleid opnieuw te beschouwen.

In dit licht werkt de directie Stelsel en Volksverzekeringen van het ministerie van SZW momenteel aan de herijking van het handhavingsinstrumentarium. Het doel van deze herijking is om de verhouding tussen oog voor de mens achter de uitkering en slagkracht om misbruik van sociale zekerheidsgelden aan te pakken opnieuw af te wegen.

### Zes landen

Voor deze herijking had het ministerie van SZW behoefte aan inzicht in het handhavingsbeleid van andere landen. Regioplan heeft daarom op verzoek van het ministerie een internationaal verkennend onderzoek naar handhavingsbeleid in de sociale zekerheid uitgevoerd. Hierbij hebben wij voor zes Europese landen de contouren van het socialezekerheidsstelsel onderzocht, ingezoomd op het handhavingsbeleid en opvallende ontwikkelingen en goede voorbeelden uitgelicht. We onderzochten België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In het onderzoek was vooral, maar niet uitsluitend, aandacht voor werkloosheidsverzekeringen en vangnetregelingen.

Voor dit onderzoek is een deskresearch uitgevoerd, waarbij is gekeken naar internationale studies over de uitkeringsstelsels en handhavingsbeleid in verschillende landen<sup>[1]</sup> en documentatie over het handhavingsbeleid per land, bijvoorbeeld informatie op overheidswebsites voor uitkeringsontvangers of nationale rapporten. Daarnaast zijn per land interviews uitgevoerd met professionals die betrokken zijn bij het handhavingsbeleid. Dit kunnen beleidsmakers, uitvoerende professionals, wetenschappers en/of vertegenwoordigers van het cliëntperspectief (bijvoorbeeld een ombudsman) zijn.

In het bijzonder was het ministerie geïnteresseerd in hoe deze landen omgaan met een viertal dilemma’s die het ministerie zelf tegenkomt binnen de herijking van het Nederlandse handhavingsbeleid. Deze dilemma’s behandelen wij in onderstaande paragrafen, waarbij we voorbeelden aanhalen van de wijze waarop de bestudeerde landen hun handhavingsbeleid inrichten en de uitdagingen die zij tegenkomen met betrekking tot deze dilemma’s. We sluiten af met een overkoepelende conclusie. Voor de lezer die meer wil weten over de handhavingssystemen in de landen verwijzen we naar het onderzoeksrapport.<sup>[2]</sup>

### Fraude of fout

Fraude ondermijnt het draagvlak voor ons op solidariteit gebaseerde sociale zekerheidsstelsel. Maar hier duikt meteen het eerste van de vier dilemma’s op: niet iedereen die meer krijgt dan waar zij of hij recht op heeft, is een fraudeur. Fouten maken is immers menselijk. Te meer omdat mensen die een uitkering ontvangen afhankelijk zijn van een complex bureaucratisch systeem. In de praktijk is het voor professionals tegelijkertijd lastig om onderscheid te maken tussen fraude en fouten.

## De belangrijkste concepten bij het dilemma over fraude of fout zijn ‘intentie’ en ‘opzet’.

Neem bijvoorbeeld een situatie waarbij een ontvanger van een bijstandsuitkering niet heeft doorgegeven dat hij of zij aanvullende inkomsten heeft ontvangen. Hierdoor heeft de ontvanger gedurende enkele maanden een hogere uitkering ontvangen dan het bedrag waar diegene recht op heeft. Dit kan het gevolg zijn van een begrijpelijke, niet-verwijtbare fout:

niet iedereen bezit de bureaucratische vaardigheden om door ons complexe stelsel te manoeuvreren en ook is overheidscommunicatie lang niet altijd zo begrijpelijk als zou moeten.

Maar aan de andere kant kan deze ontvanger ook informatie hebben achtergehouden om zo een hogere uitkering te ontvangen. Beleidsmakers en individuele professionals moeten de balans zien te vinden tussen handhaven bij daadwerkelijke (pogingen tot) fraude en het 'ontzien' van uitkeringsontvangers die een menselijke fout maken.

## Doelbewuste handeling

In de meeste bestudeerde landen wordt op vergelijkbare wijze naar het onderscheid tussen fouten en fraude gekeken. De belangrijkste concepten hierbij zijn 'intentie' en 'opzet'. Wanneer er sprake is van een doelbewuste handeling die leidt tot het te veel of over een te lange termijn ontvangen van socialezekerheids gelden, beschouwen overheden de situatie als fraude. Wanneer de intentie ontbreekt kan eerder worden gesproken van een fout of vergissing. Een ander belangrijk aspect is de mate waarin er sprake is van strategisch, georganiseerd handelen. Wanneer er bijvoorbeeld is samengewerkt met anderen om te lang of te veel geld te ontvangen zal iets eerder worden gezien als fraude dan als fout.

Bij het onderscheid dat landen maken tussen fraude en fouten komen ook de andere drie dilemma's aan de orde, namelijk: 2) de mate van vertrouwen die men stelt in de uitkeringsontvanger; 3) de mate waarin ontvangers informatie moeten aanleveren over hun situatie, en 4) de mate waarin professionals ruimte hebben om te besluiten of er sprake is van een fout of fraude.

## Mate van vertrouwen

De keuze om al dan niet te handhaven bij mogelijke fraude is ook afhankelijk van het mensbeeld waarop beleid is gebaseerd. Concreter het gaat hier om de mate van fundamenteel vertrouwen die de overheid stelt in de burger. Met 'vertrouwen in de burger' bedoelen we hier of instanties meer geneigd zijn uit te gaan van een onbewuste fout of van een doelbewuste poging tot fraude. In het Nederlandse stelsel bestaat er momenteel een politiek-bestuurlijke tendens richting meer mildheid in het systeem, met meer aandacht voor de menselijke maat.

Dezelfde tendens zien we de meeste van de bestudeerde landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk opteert men juist voor een daadkrachtiger en strikter handhavingsbeleid. Dit uit zich in investeringen in uitvoeringscapaciteit, nieuwe wettelijke bevoegdheden, intensievere informatieverzameling en meer publiek-private samenwerking.

## Vergisrecht

Een goed voorbeeld van een relatief hoge mate van vertrouwen in de burgers is het vergisrecht in Frankrijk. Wanneer een uitkeringsgerechtigde een fout heeft gemaakt in een declaratie kan hij/zij deze herstellen door gebruik te maken van het vergisrecht, zonder het risico te lopen op een financiële sanctie. Als de uitkeringsinstantie niet kan aantonen dat de ontvanger deze fout in kwader trouw heeft gemaakt, herstelt de uitkeringsinstantie de fout, informeert ze de gebruiker van de ondernomen actie en geeft ze de burger advies om herhaling van deze fout te voorkomen.

De uitkeringsontvanger krijgt dus geen sanctie, maar vergoedt wel eventuele onterecht verkregen bedragen. Een uitkeringsontvanger kan alleen aanspraak maken op het vergisrecht wanneer hij of zij voor de eerste keer een fout maakt, de fout op eigen initiatief herstelt of op verzoek van de instantie binnen de aangegeven termijn en er geen aanleiding is om uit te gaan van kwade trouw. Fouten die niet kunnen worden gecorrigeerd, strafbaar zijn of bewijs zijn van grove nalatigheid zijn uitgesloten van het vergisrecht, denk bijvoorbeeld aan een valse verklaring.



Wanneer een uitkeringsgerechtigde in Frankrijk een fout heeft gemaakt in een declaratie kan

Deel dit verhaal



hij deze herstellen door gebruik te maken van het vergisrecht. Foto: iStock/Cagkansayin.

## Informatieplicht

Het derde thema betreft de wijze waarop uitkeringsinstanties informatie verzamelen over uitkeringsgerechtigden en welke plichten de uitkeringsgerechtigde hieromtrent heeft. Dit heeft namelijk consequenties voor de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en het risico op fouten of fraude door uitkeringsontvangers. In het Nederlandse stelsel heeft de uitkeringsgerechtigde een informatieplicht.

Zo behoren burgers die een bijstandsuitkering aanvragen alle informatie door te geven aan de gemeente die van belang is voor het recht op bijstand.[3] Ook moeten uitkeringsgerechtigden alle wijzigingen in hun situatie doorgeven wanneer dit invloed kan hebben op het recht op bijstand, denk bijvoorbeeld aan veranderingen in de leefsituatie, het ontvangen van een erfenis of werkhervatting. Ook burgers die een werkloosheidsuitkering aanvragen of ontvangen hebben een informatieplicht, zij behoren dergelijke informatie over (wijzigingen in) hun situatie door te geven aan UWV.[4] In dit onderzoek zagen wij dat instanties in de andere landen op verschillende wijzen informatie verzamelen.

## Dataregistratiesysteem

In België maakt men gebruik van de zogeheten Kruispuntbank. Bij de Kruispuntbank komen diverse informatiestromen bij elkaar die voor de bepaling van het recht op uitkering van belang zijn (persoons- en huishoudenskenmerken, opleiding, arbeidsmarktsituatie, inkomen, etc.). Ook in Denemarken en Finland worden gegevens van uitkeringsontvangers in één register verzameld.

Zo verzamelt een Deense uitkeringsinstantie (Udbetaling Danmark) data van verschillende organisaties, waaronder andere instanties voor sociale zekerheid, het bouw- en woningregister, het bedrijvenregister en belastinginformatie.[5] Deze data wordt vervolgens automatisch geüpdatet in dit dataregistratiesysteem. De uitkeringsontvanger hoeft daardoor alleen bij de aanvraag informatie aan te leveren en heeft daarna dus geen informatieplicht zoals wij die in Nederland kennen.

## Nationaal inkomensregister

Tot slot maakt men in Finland gebruik van het nationale inkomensregister voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen. Het register bevat up-to-date inkomensgegevens en helpt het inkomen van de aanvrager te controleren en na te gaan of er pogingen worden ondernomen om misleidende inkomensgegevens op te geven, bijvoorbeeld om hogere inkomensafhankelijke uitkeringen te krijgen.

Dergelijke dataverzameling heeft gevolgen voor de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Zo is een groot voordeel van de Kruispuntbank in België dat de burger informatie maar één keer hoeft aan te leveren. Maar ook de automatische dataverzameling in Denemarken en Finland kan de burger ondersteunen, die is immers in mindere mate verantwoordelijk voor het updaten van informatie.

## Technische en juridische uitdagingen

Bij grootschalige dataverzameling en -uitwisseling moeten wel enkele kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste gaat het ontwikkelen van een dergelijke data-infrastructuur gepaard met grote technische en juridische uitdagingen. Zo moeten data zeer actueel zijn om verrekeningsproblematiek te voorkomen.

Ook roept deze vorm van dataverzameling en -uitwisseling een privacy-vraagstuk op: in Nederland heeft men gemerkt dat het delen van data tussen organisaties leidt tot problemen met de AVG. Binnen de landen die voor dit onderzoek bestudeerd zijn lijken dergelijke problemen met privacy niet of minder te spelen. Zo zien we dat in België rond het gebruik van de Kruispuntbank geen grote privacy-issues spelen, aldus onze respondenten. De burger tekent er bij aanvraag van de uitkering voor dat de relevante gegevens van de Kruispuntbank mogen worden gebruikt.

## Digitalisering, standaardisering en maatwerk

Het laatste dilemma waar in dit onderzoek naar is gekeken is de balans tussen digitalisering, standaardisering en maatwerk. Zo verschilt het per land in welke mate er sprake is van extensief contact tussen de professional en de uitkeringsontvanger. Bovendien verschilt het per land in hoeverre de uitvoerende professional over discretionaire ruimte beschikt om te beslissen of er sprake is van een fout of opzettelijke fraude. Zoals eerder genoemd beoogt men in Nederland richting een milder beleid te bewegen, waarbij ook meer vertrouwen is in de professional en diens afwegingen.

**Juist in de vangnetregelingen hebben uitvoerders veelvuldig te maken met mensen met geringe administratieve**

# vaardigheden.

In dit onderzoek zagen we verschillende voorbeelden van intensief contact. Zo leggen professionals in België huisbezoeken af binnen de uitvoering van de sociale werker. Het voordeel hiervan is dat de sociaal werker de leefomstandigheden van de uitkeringsontvanger goed leert kennen. In meerdere landen wordt minstens één face-to-face contact ingericht, ook omdat dit een belangrijk instrument in het voorkomen van fraude is. In België zien we dat uitvoerend professionals relatief veel discretionaire ruimte hebben, en volgens geïnterviewden wordt deze ruimte ook benut in de praktijk.

## Spannende uitdaging

In enkele landen zien we een tendens richting het meer digitaliseren en standaardiseren van de uitvoering van het socialezekerheidsbeleid. Het Verenigd Koninkrijk is hier het beste voorbeeld van. Het aanvragen van uitkeringen, het doorgeven van wijzigingen, contact met consulenten en communicatie over beslissingen verlopen voor meerdere regelingen online via hetzelfde portaal. In andere landen is deze tendens (nog) minder aanwezig of wordt juist gestreefd naar minder standaardisering en meer maatwerk (Duitsland).

Een uitdaging hierbij vormt de spanning tussen het standaardiseren van werkprocessen en het leveren van maatwerk. Van het standaardiseren mag worden verwacht dat het leidt tot een efficiëntere uitvoering, die ook voor de burger positief kan uitwerken. In ieder geval zolang diegene te maken heeft met relatief eenvoudige problematiek en beschikt over (ten minste) doorsnee administratieve vaardigheden. Juist in de vangnetregelingen hebben uitvoerders veelvuldig te maken met mensen die niet aan dit profiel voldoen. Voor hen moet passend maatwerk worden geregeld. Tot slot kan een relatief hoge mate van discretionaire ruimte bij professionals en maatwerk ook de kans op rechtsongelijkheid vergroten.

## Tot slot

Wetgeving en beleid zijn in de kern onder meer terug te voeren op de vraag: in hoeverre vertrouwen wij onze burgers? Zijn zij geneigd om misbruik te maken van sociale zekerheid als zij de kans krijgen, of zijn zij geneigd om zich aan de regels te houden? In Nederland is er sprake van een ommezwaai.

Na een periode van wantrouwen en nadruk op daadkrachtig en consequent handhaven, wordt er nu al een tijdje breed gepleit voor meer vertrouwen, het voorkomen van hardvochtigheid en 'de menselijke maat'. Nederland staat hierin niet alleen. In de meeste andere West-Europese landen zien we dezelfde tendens. In veel andere landen zien we bovendien de eerste concrete uitwerkingen van deze kentering. Deze uitwerkingen kunnen Nederlandse beleidsmakers inspiratie bieden.

**Noor Galesloot** is onderzoeker bij Regioplan. **Bob van Waveren** en **Yannick Bleeker** zijn senior onderzoeker bij Regioplan.

## Noten

[1] Zie bijvoorbeeld dit rapport: Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

[2] Yannick Bleeker, Noor Galesloot en Bob van Waveren (2023). *Internationale verkenning handhavingsbeleid sociale zekerheid*. Amsterdam: Regioplan.

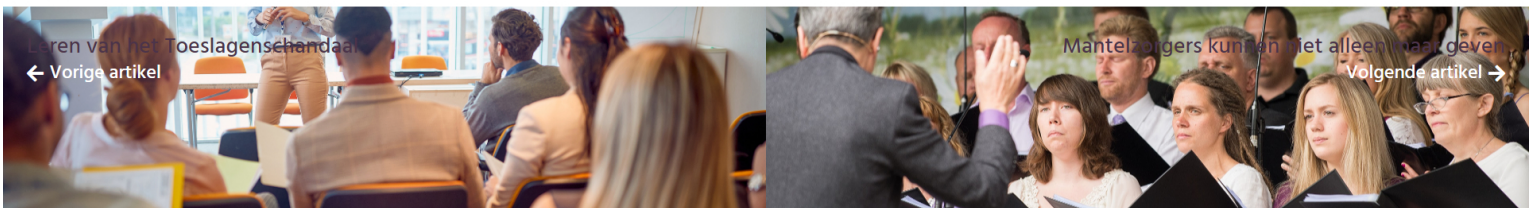
[3] Bron: Rijksoverheid.nl (Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand)

[4] <https://www.juridischloket.nl/werk-en-inkomen/werkloosheid-en-bijstand/regels-ww-uitkering/>

[5] Bron: vragenlijst onder ELA leden.

Meer lezen in de rubriek onderzoek?

[Lees het hier](#)



ren van het Toeslagenschandaal  
← Vorige artikel


Mantelzorgers kunnen niet alleen maar geven  
Volgende artikel →

# sociaalbestek

tijdschrift voor participatie, inkomen en zorg



Sociaal Bestek is een uitgave van Virtumedia.

[Sociaalbestek.nl](https://www.sociaalbestek.nl) 

## Redactie

Yvet Bommeljé, voorzitter  
redactie  
János Betkó, lid  
Codrik van de Wetering, lid  
Andrew Britt, lid  
Stan Verhaag, lid  
Tea Keijl, eindredacteur  
Thomas van Roijen, webredacteur  
[Email](#)

## Klantenservice

Virtumedia  
Postbus 595  
3700 AN Zeist  
+31 (0) 85 040 74 00  
[Email](#)