



# Internationale verkenning handhavingsbeleid sociale zekerheid

## - EINDRAPPORT -

### **Auteurs**

Yannick Bleeker  
Noor Galesloot  
Bob van Waveren

### **Met medewerking van**

Adriaan Oostveen  
Hazel de Rijk

Amsterdam, 23 december 2022  
Publicatienr. 22023

© 2023 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van SZW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting</b>  | <b>1</b>  |
| Inleiding  | 1         |
| Sociale zekerheid en handhaving in zes Europese landen       | 1         |
| Beschouwing  | 3         |
| Uitdagingen  | 4         |
| <b>Summary</b>   | <b>7</b>  |
| Background   | 7         |
| Social security and enforcement in six European countries    | 7         |
| Considerations   | 9         |
| Challenges   | 10        |
| <b>1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording</b>          | <b>1</b>  |
| 1.1 Inleiding  | 1         |
| 1.2 Onderzoeksvragen   | 1         |
| 1.3 Onderzoeksverantwoording                                 | 1         |
| <b>2 België</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1 Het Belgische sociale zekerheidsstelsel                  | 6         |
| 2.2 Handhaving   | 8         |
| 2.3 Opvallende bevindingen                                   | 12        |
| <b>3 Denemarken</b>  | <b>14</b> |
| 3.1 Het Deense socialezekerheidsstelsel                      | 14        |
| 3.2 Handhaving   | 15        |
| 3.3 Opvallende bevindingen                                   | 16        |
| <b>4 Duitsland</b>   | <b>18</b> |
| 4.1 Het Duitse sociale zekerheidsstelsel                     | 18        |
| 4.2 Handhaving   | 20        |
| 4.3 Opvallende bevindingen                                   | 21        |
| <b>5 Finland</b>   | <b>23</b> |
| 5.1 Het Finse sociale zekerheidsstelsel                      | 23        |
| 5.2 Handhaving   | 25        |
| 5.3 Opvallende bevindingen                                   | 26        |
| <b>6 Frankrijk</b>   | <b>28</b> |
| 6.1 Het Franse sociale zekerheidsstelsel                     | 28        |
| 6.2 Handhaving   | 29        |
| 6.3 Opvallende bevindingen                                   | 30        |
| <b>7 Verenigd Koninkrijk</b>                                 | <b>33</b> |
| 7.1 Het sociale zekerheidsstelsel in het Verenigd Koninkrijk | 33        |
| 7.2 Handhaving   | 34        |
| 7.3 Opvallende bevindingen                                   | 36        |
| <b>8 Beschouwing</b>   | <b>38</b> |
| <b>Bijlage 1 – Bronnenlijst</b>                              | <b>44</b> |
| <b>Bijlage 2 – Geïnterviewde personen</b>                    | <b>47</b> |



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting

# S

# Samenvatting

## Inleiding

Het Nederlandse handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is onderwerp van discussie. Gebeurtenissen als de ‘boodschappenaffaire’ en de toeslagenaffaire, en aanbevelingen uit onderzoeken zoals de evaluatie van de Participatiewet hebben gezorgd voor 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) momenteel aan een herijking van het handhavingsinstrumentarium voor de sociale zekerheid. Op verzoek van het ministerie van SZW heeft Regioplan in 2022 een internationaal verkennend onderzoek naar handhavingsbeleid van de sociale zekerheid uitgevoerd. Dit onderzoek omvatte deskresearch en interviews in zes Europese landen. Per land zijn de contouren van het socialezekerheidsstelsel onderzocht, is ingezoomd op het handhavingsbeleid en zijn opvallende en relevante ontwikkelingen en goede voorbeelden uitgelicht. We onderzochten de landen België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In het onderzoek was vooral maar niet uitsluitend aandacht voor werkloosheidsverzekeringen en vangnetregelingen.

## Sociale zekerheid en handhaving in zes Europese landen

### België

- Formalisering van het belang van uitkeringsontvangers, veel beleidsruimte, geen brede fraudewet**  
 Het belang van de uitkeringsontvangers is vastgelegd in het Handvest voor de sociaal verzekerde. Hier moeten alle sociale zekerheidsinstellingen zich aan houden. In wet- en regelgeving rond handhaving wordt gebruikgemaakt van ‘kan-bepalingen’. Deze geven de uitvoering beleidsruimte en bevorderen de ruimte om maatwerk te leveren. België kent geen brede fraudewet, maar wel coördinatie in de beleidsvoering en de uitvoering van de sociale fraudebestrijding. De aanpak van uitkeringsfraude is ingebed in het veel bredere terrein van de strijd tegen sociale fraude en arbeidsuitbuiting. Binnen die brede contexten krijgt uitkeringsfraude veelal maar beperkt de aandacht. Bij een vermoeden van fraude met bedrieglijke opzet kan de zaak worden overgedragen voor strafrechtelijke vervolging.
- Nadruk op persoonlijke ondersteuning.** Opvallend is dat in de uitvoering van de sociale bijstand elke uitkeringsontvanger een vaste maatschappelijk werker heeft. Deze regelt zowel de re-integratiekant als de inkomenskant, inclusief de controles en eventuele sanctionering en terugvordering. Ook opvallend is dat bij alle aanvragen voor sociale bijstand een huisbezoek wordt afgelegd, bij lopende uitkeringen gebeurt dit ten minste eenmaal per jaar. Uitkeringsontvanger en maatschappelijk werker leren elkaar daardoor goed kennen en dat is mede bedoeld om regelovertreding te voorkomen. De keerzijde van de nauwe relatie tussen de uitkeringsontvanger en de maatschappelijk werker is dat als de ‘klik’ niet (meer) goed is, dit voor beide partijen ongemakkelijk kan zijn. De werkloosheidsregelingen en de sociale bijstand kennen arbeidsverplichtingen en inlichtingenverplichtingen. Uitvoeringsinstanties controleren door onder meer gebruik te maken van de Kruispuntbank, waar gegevensstromen van diverse overheidsorganisaties bij elkaar komen. Zij zijn bevoegd administratieve sancties en terugvorderingen op te leggen, bij de toepassing van deze bevoegdheid hebben zij aanzienlijke discretionaire ruimte.
- Veel informatie hoeft maar één keer te worden aangeleverd.** De Kruispuntbank helpt de burger omdat deze maar één keer zijn of haar gegevens hoeft aan te leveren aan de overheid. Dit helpt ook de gemeenten en de RVA bij de uitvoering van hun werk. Rond het gebruik van de Kruispuntbank spelen geen grote privacy-issues. De burger tekent er bij aanvraag van de uitkering voor dat de relevante gegevens van de Kruispuntbank mogen worden gebruikt.
- De politiek doet mee in bezwaarprocedures.** Bezwaren tegen een gemeentebesluit over bijstandsverlening worden behandeld door een comité dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van partijen in de gemeenteraad plus de schepenen sociale zekerheid. Daardoor krijgt het besluit op bezwaar een enigszins politiek karakter. Dit levert het besluit een zeker maatschappelijk draagvlak op, maar ook risico’s van willekeur en rechtsongelijkheid. Alle afwijzingen van aanvragen voor een uitkering worden hier voorgelegd, als burger heb je het recht om daar gehoord te worden (het hoorrecht).

### Denemarken

- *Denemarken heeft een universeel stelsel.* Het Deense socialezekerheidsstelsel wordt geclassificeerd als universeel, waarbij alle burgers die het nodig hebben aanspraak kunnen maken op een uitkering. Uitkeringen worden verstrekt door private fondsen (werkloosheidsregeling), gemeenten (bijvoorbeeld de sociale bijstand) of de organisatie *Udbetaling Danmark* (UDK, bijvoorbeeld het pensioen).
- *Burgers hebben geen informatieplicht.* Denemarken kent geen informatieplicht. In plaats daarvan wordt informatie uit verschillende registers automatisch geüpdatet in het dataregistratiesysteem van UDK. Binnen UDK is de *Data Mining Unit* verantwoordelijk voor het tegengaan en opsporen van fraude. Men legt daarbij de nadruk op preventie, waarbij men probeert zo vroeg mogelijk fouten in uitkeringen op te sporen om zo te voorkomen dat de burger veel geld moet terugbetalen.
- *Alleen bij een opzettelijke fout is sprake van fraude.* Wanneer de UDK een fout of fraude vermoedt in een uitkering kan de controleafdeling overgaan op onderzoek. Als er door een fout van de uitkeringsontvanger of UDK te veel geld is uitgekeerd moet de ontvanger dit bedrag terugbetalen. In het merendeel van de gevallen leidt dit niet tot een administratieve sanctie voor de uitkeringsontvanger. Alleen wanneer UDK met zekerheid kan spreken van een opzettelijke fout, oftewel fraude, doet UDK aangifte bij de politie en wordt de zaak doorgezet naar het strafrecht.

### Duitsland

- *Grote, fundamentele veranderingen op komst.* De huidige regering heeft het voornemen om de sociale zekerheid fundamenteel te veranderen. De nadruk ligt op betere activering, meer face-to-face-ondersteuning, minder bureaucratie en vereenvoudiging van regelgeving. Een belangrijke, aangekondigde verandering is de introductie van het Burgergeld. Deze minimuminkomensregeling vervangt het *Arbeitslosengeld II*. Dit betekent onder meer dat de hoogte van de uitkering stijgt, rechtmatigheidstoetsen worden versimpeld, verplichtingen en gevolgen van niet-nakoming worden heroverwogen, ondersteuning wordt aangepast en verschillen tussen doelgroepen kleiner worden.
- *Veel nadruk op samenhang tussen sociaal en strafrechtelijk juridisch kader.* In Duitsland leunt men sterk op de consistentie van en tussen het sociaal wetboek en het strafrechtelijk wetboek. Beide wetssystemen omvatten bevoegdheden voor instanties om informatie te verzamelen en zien het achterhouden van informatie door burgers als een crimineel vergrijp. In 2019 is er een nieuwe wet aangenomen met effectievere maatregelen om illegale tewerkstelling, misbruik van sociale zekerheid en illegaal werk tegen te gaan. Hierbij richt de wet zich op georganiseerde economische misdrijven, arbeidsuitbuiting, georganiseerde sociale zekerheidsfraude en misbruik van kinderbijslagen. Nieuwe mogelijkheden en bevoegdheden die hierbij horen zijn het (adequater) onderzoeken van schijndienstverbanden en het effectiever en eenvoudiger uitwisselen van data met de politie.

### Finland

- *Uitkeringsfraude op dit moment geen relevant thema.* In 2000 is een uitgebreide studie over fraude gepubliceerd, waarover lang en intensief is gedebatteerd. Daarna is de nadruk in het debat komen te liggen op het ontoereikende niveau van de minimumuitkeringen en de problemen van niet-gebruik van de voorzieningen. Wel ziet men het huidige stelsel als complex. Een commissie is bezig met het verbeteren van de door Kela beheerde basiszekerheidsprogramma's zodat deze beter op elkaar aansluiten. Daarvoor heeft men tot 2027 uitgetrokken.
- *Uitvoering van bijstand is gecentraliseerd.* De werkloosheidsregelingen en het belangrijkste onderdeel van de sociale bijstand worden uitgevoerd door de landelijke socialezekerheidsinstelling Kela. Enkele aanvullende vormen van sociale bijstand worden verzorgd door de gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale bijstand is in 2016 overgegaan naar Kela, met als doel het niet-gebruik tegen te gaan. Er zijn indicaties dat dit heeft gewerkt.
- *Veel nadruk op data om zicht te houden op veranderingen, veel vertrouwen in de burger.* Finland kent een 'Nationaal inkomensregister'. Bij de aanvraag voor een uitkering (sociale bijstand en werkloosheidsregelingen) hoeft geen inkomensverklaring te worden toegevoegd, omdat Kela de relevante salarisgegevens uit het register haalt. Ook bij de controle van lopende uitkeringen wordt dit systeem intensief gebruikt. In het Finse systeem geldt vertrouwen als de basis voor de overheidsdienstverlening. Wat betreft de handhaving is het beleid met name gericht op de preventie van regelovertreding. Voor de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid bestaan landelijke algemene richtlijnen voor de fraudebestrijding. Gemeenten hebben hun eigen richtlijnen voor de aanpak van fraude.



Voor de handhaving wordt gebruikgemaakt van de ontwikkeling van informatiesystemen en van nieuwe methoden op het gebied van kunstmatige intelligentie en *machine learning*. Er wordt gewerkt aan de verbetering van de communicatie tussen de uitvoeringsinstanties en er is ingezet op trainingen gericht op het voorkomen en opsporen van fraude. Het Finse stelsel kent mogelijkheden tot terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen en – in geval van overtreding van de inlichtingenverplichting – strafrechtelijke vervolging. Voor het niet-naleven van arbeidsverplichtingen kan de uitkering worden verlaagd.

### Frankrijk

- *Veel vertrouwen in de burger*. In het Franse socialezekerheidsstelsel ligt de nadruk op werknemersverzekeringen, die het arbeidsinkomen beschermen tegen sociale risico's. Een belangrijk principe binnen het Franse systeem is vertrouwen. Dit is vastgelegd in de ESSOC-wet. De wet bestaat uit twee pijlers: het vergisrecht en het vereenvoudigen van procedures.
- *Het vergisrecht voorkomt de eerste keer een sanctie*. Wanneer een uitkeringsontvanger voor de eerste keer een fout maakt kan diegene aanspraak maken op het vergisrecht. In dit geval hoeft de ontvanger alleen het teveel ontvangen bedrag terug te betalen, er wordt geen sanctie opgelegd. Wanneer een ontvanger geen aanspraak (meer) kan maken op het vergisrecht kan men sancties opleggen in de vorm van een boete, intrekking van de toeslag en/of een gevangenisstraf.

### Verenigd Koninkrijk

- *Ontwikkeling verschilt van andere Europese landen*. In tegenstelling tot de politiek-bestuurlijke tendens richting meer mildheid in Nederland opteert men in het Verenigd Koninkrijk juist voor een daadkrachtiger en strikter handhavingsbeleid. Dit uit zich in investeringen in uitvoeringscapaciteit, nieuwe wettelijke bevoegdheden, intensievere informatieverzameling en meer publiek-private samenwerking.
- *Veel geïnvesteerd in vereenvoudiging*. Al sinds 2013 werkt de overheid aan vereenvoudiging van het stelsel. Zeven regelingen verspreid over meerdere leefdomeinen worden samengevoegd tot het Universal Credit. Alle nieuwe rechthebbenden krijgen inmiddels Universal Credit, het overzetten van de rechthebbenden van 'oude' regelingen is nog niet compleet afgerond.
- *Vereenvoudiging leidt tot zowel positieve als negatieve effecten*. Hoewel de transformatie nog niet volledig achter de rug is, zijn er volgens wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zowel positieve als negatieve effecten zichtbaar. De transformatie heeft een grote besparing op administratieve uitvoeringscapaciteit opgeleverd. Deze besparing is gebruikt om te investeren in capaciteit voor het opsporen en aanpakken van fraude. De vereenvoudiging, digitalisering en standaardisering van aanvraagprocedures en procedures rond verplichtingen hebben voor veel mensen tot positieve effecten geleid. Daartegenover staat dat voor ook een groot deel van de mensen het geen positieve effecten of zelfs negatieve effecten heeft gehad.

## Beschouwing

Hoewel het geen doel van het onderzoek was om landen systematisch met elkaar te vergelijken, dienden zich tijdens de verkenning wel interessante overeenkomsten en verschillen aan. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op verschillen en overeenkomsten ten aanzien van uitgangspunten, wetgeven en beleid en uitvoering. We sluiten af met de belangrijkste uitdagingen. In hoofdstuk 8 presenteren we een samenvattende tabel.

### Uitgangspunten

In de onderzochte landen zijn de volgende uitgangspunten van het handhavingsbeleid op het gebied van sociale zekerheid gevonden:

- *Vertrouwen in de burger*. In de meeste landen lijkt er sprake te zijn van relatief veel vertrouwen in burgers (Frankrijk, Finland, België, Denemarken, Duitsland). Dit vertrouwen uit zich in meerdere landen ook in concrete initiatieven. Het vergisrecht, het eenmalige recht om fouten te mogen maken, in Frankrijk is hier een goed voorbeeld van.

- *Vertrouwen in professionals.* We zien dat de mate waarin van professionals wordt verwacht dat zij autonoom en naar eigen inzicht handelen tussen landen verschilt. De wettelijke en protocollaire ruimte die professionals krijgen is bijvoorbeeld hoog in België en laag in het Verenigd Koninkrijk. In België zijn er ook verschillen tussen regelingen.
- *Kwalitatief hoogstaande dienstverlening voor de burger.* De kwaliteit van de dienstverlening wordt in de cases verhoogd door onder andere centrale uitvoering (Finland) en de integratie van zes regelingen in één (Verenigd Koninkrijk). Ook zet men in op het verminderen van administratieve lasten voor de burger door een eenmalige uitvraag (België), door automatische dataregistratie (Denemarken), of door het versimpelen van regelingen en procedures (Frankrijk).
- *Maatschappelijk draagvlak* voor het socialezekerheidsstelsel, bijvoorbeeld in België en Finland. Over het algemeen geldt handhaving van de regels die worden gesteld aan het verkrijgen van een uitkering als voorwaarde voor maatschappelijk draagvlak voor de desbetreffende voorzieningen. Dit uitgangspunt kwam in België en Finland expliciet ter sprake.
- *Fouten versus fraude.* In de meeste landen wordt op vergelijkbare wijze naar het onderscheid tussen fouten en fraude gekeken. Belangrijke concepten hierin zijn ‘opzet’, ‘intentie’, ‘samenwerking met derden’ en ‘organisatie’.

### Wetgeving en beleid

- *Samenhang tussen wettelijke kaders.* In alle landen is er tot op zekere hoogte samenhang tussen het strafrechtelijk en het bestuursrechtelijk kader.
- *Inbedding.* Het handhavingsbeleid wordt in sommige landen ingebed in de (soms zeer) brede context van het bestrijden van misstanden op de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsuitbuiting, mensenhandel en georganiseerde criminaliteit.
- *Centraal of decentraal.* Landen verschillen in de mate waarin zij hun handhavingsbeleid centraal of juist decentraal organiseren. Met name de vangnetregelingen (regelingen die een minimuminkomen garanderen) worden vaak dicht bij de burger en dus bij gemeenten belegd.
- *De richting van de beleidsontwikkeling.* In alle onderzochte landen is het handhavingsbeleid in beweging. Soms is dit een beweging die al jaren geleden is ingezet en momenteel door contextfactoren in een stroomversnelling is geraakt (Verenigd Koninkrijk). In andere landen is de beweging juist recent van start gegaan (Duitsland, Frankrijk). De meeste landen (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk) ontwikkelen zich op dit moment in de richting van minder streng handhavingsbeleid.

### Uitvoering

- *Dataverzameling en -uitwisseling versus informatieplicht.* Een aantal landen heeft of bouwt aan een stelsel waarin een belangrijke rol is weggelegd voor (geautomatiseerde) dataverzameling en data-uitwisseling tussen overheidsorganisaties. Soms gaat dat zo ver dat de uitkeringsontvanger zelf geen opgave meer hoeft te doen van zijn financiële gegevens.
- *Vorm van contact tussen professionals en burgers.* Landen verschillen sterk in de mate waarin er in het kader van inkomensverstrekking sprake is van face-to-face- of digitaal en online contact. Hoe contact tussen professionals en burgers is ingericht hangt ook af van de mate waarin inkomensondersteuning samenhangt met (bijvoorbeeld) activerende of op re-integratie gerichte dienstverlening.
- *Digitalisering, standaardisering en maatwerk.* 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. In andere landen is deze tendens (nog) minder aanwezig of wordt juist gestreefd naar minder standaardisering en meer maatwerk (Duitsland). We merken hierbij op dat maatwerk en standaardisering ook heel goed samen kunnen gaan.

### Uitdagingen

In de onderzochte landen spelen de volgende uitdagingen rond het handhavingsbeleid.

- *Rechtsgelijkheid en discretionaire bevoegdheden.* Ruime discretionaire bevoegdheden (zoals in België) scheppen omstandigheden die kunnen leiden tot verschillende besluiten in gelijke of vergelijkbare omstandigheden en zodoende eventueel tot rechtsongelijkheid leiden. Het is een uitdaging deze verschillen in de hand te houden.



- *Tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen.* Met de centralisatie van belangrijke delen van de Finse vangnetregeling (regelingen die een minimuminkomen garanderen) is het niet-gebruik in Finland weliswaar verminderd, maar nog altijd niet op een acceptabel niveau. In het Verenigd Koninkrijk is de bekendheid (en mogelijk ook) toegankelijkheid van de bezwaar- en beroepsprocedures problematisch.
- Enkele landen kennen *complexe socialezekerheidsstelsels* (bijvoorbeeld Finland, België, Verenigd Koninkrijk) en dat maakt ze relatief duur in de uitvoering en relatief slecht bereikbaar voor burgers. Het terugdringen van de complexiteit vergt omvangrijke en langdurige systeemaanpassingen.
- *Grootschalige dataverzameling en -uitwisseling* speelt in enkele landen (Verenigd Koninkrijk, Finland, Denemarken, België) een grote rol in de uitvoering en de handhaving van de uitkeringsregelingen. Het ontwikkelen van een dergelijke data-infrastructuur gaat gepaard met grote technische en juridische uitdagingen. Vanuit het perspectief van de burger is het van groot belang dat er binnen een dergelijke data-infrastructuur voorzieningen zijn waarmee eventuele onjuistheden in de databanken snel en adequaat gecorrigeerd kunnen worden. Daarnaast moeten data zeer actueel zijn om verrekeningsproblematiek te voorkomen.
- *Standaardiseren en maatwerk.* Ook een uitdaging 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 mits deze te maken heeft met doorsnee-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.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Summary

# S

# Summary

## Background

The Dutch social security enforcement policy is a subject of debate. Affairs like the ‘*boodschappenaffaire*’<sup>1</sup> and the childcare benefits scandal (*toeslagenaffaire*)<sup>2</sup>, and recommendations from studies such as the evaluation of the Participation Act (*Participatiewet*) prompted a social and political desire to reconsider the basic principles of enforcement and fraud policy. In view of this, the System and National Insurance Directorate (*directie Stelsel en Volksverzekeringen*) of the Ministry of Social Affairs and Employment (SZW) is currently reassessing the social security enforcement instruments. In 2022, Regioplan was commissioned by the Ministry of SZW to conduct an international survey of social security enforcement policies. This study consisted of desk research and interviews in six European countries. Per country, the researchers studied the outlines of the social security systems, zoomed in on the enforcement policy and highlighted the most striking and relevant developments and good practices. In our survey, we focused on Belgium, Denmark, Germany, Finland, France, and the United Kingdom. Special, but not exclusive, attention was paid to unemployment insurance and safety net regulations (*vangnetregelingen*).

## Social security and enforcement in six European countries

### Belgium

- **Formalisation of the interest of benefit recipients, much policy space, no broad fraud act.** The interest of benefit recipients is laid down in the Social Insurance Charter (*Handvest voor de sociaal verzekerde*). All social security organisations are bound by this charter. In laws and regulations that relate to enforcement use is made of discretionary provisions (*‘kan-bepalingen’*). These provisions allow for discretionary adjustments and stimulate professionals to look for customised solutions. There is no broad fraud act in Belgium, but there is coordination of the policies pursued and the execution of combating social fraud. The approach to benefit fraud has been embedded in the much broader field of the fight against social fraud and labour exploitation. Within these broad contexts only limited attention is paid to benefit fraud. When there is a suspicion of fraud with fraudulent intent the case may be transferred for prosecution.
- **Emphasis on personal support.** It is striking that in the execution of social assistance, each benefit recipient has their own dedicated welfare worker. This professional both organises re-integration matters and income matters, including the checks and possible sanctioning and recovery. It is also striking that a home visit is made for all applications for social assistance, at least once a year for current benefits. Due to this, benefit recipients and welfare workers get to know each other well which is partly intended to prevent rule violations. The downside of the close relationship between the benefit recipient and the welfare worker is that if they don’t get on well, this may put both parties in an awkward position. The unemployment schemes and social security involve work obligations and information obligations. Welfare agencies verify information by making use of, for instance, the KBO Database (*Kruispuntbank*), where data flows of various government bodies converge. They are authorised to impose administrative sanctions and recoveries, and in applying this power they have considerable discretion.
- **A lot of the information only needs to be submitted once.** The *Kruispuntbank* is helpful to citizens because they only have to submit their data to the government once. But it is also helpful to municipalities and the National Employment Office (RVA) in the execution of their work. There are no large privacy issues with regard to the use of the *Kruispuntbank* data. When applying for a benefit, citizens must sign a statement that relevant data of the *Kruispuntbank* may be used.
- **Politicians are involved in appeal proceedings.** Appeals against a municipal decision on social benefits are treated by a committee that is composed of representatives of parties in the local council and the alderman for social security (called *‘schepenen’* in Belgium). As a result of this, the decisions on appeals are somewhat political in character. This gives the decisions some public support, but also involves risks of arbitrariness and legal inequality. All benefit applications that have been rejected are submitted to this committee; citizens have the right to be heard there (the right to appeal).

<sup>1</sup> <https://www.dutchnews.nl/news/2021/08/woman-on-benefits-must-pay-back-part-of-grocery-allowance/>

<sup>2</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Dutch\\_childcare\\_benefits\\_scandal](https://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_childcare_benefits_scandal)

### Denmark

- *Denmark has a universal system.* The Danish social security system is classified as universal, meaning that all citizens who need it can claim a benefit. Benefits are issued by private funds (unemployment scheme), municipalities (for instance social security) or the organisation Udbetaling Danmark (UDK, for instance pensions).
- *Citizens have no information obligation.* In Denmark there is no information obligation. Instead, information is automatically updated from various registers in the UDK data registration system. At UDK the Data Mining Unit is responsible for counteracting and detecting fraud. The focus is on prevention, and the main aim is to try to detect errors with regard to benefits as soon as possible in order to prevent citizens from having to pay back large amounts of money.
- *Only mistakes that are made on purpose are regarded as fraud.* When the UDK suspects an error or fraud in a benefit, the control department may proceed to investigate. If, due to an error made by the benefit recipient or the UDK, the remitted amount is too high, the recipient must pay back the money. In the majority of the cases, this does not result in an administrative sanction for the benefit recipient. Only when the UDK can speak with certainty of intentional misconduct, or fraud, does the UDK report the matter to the police, in which case the case will be transferred to criminal law.

### Germany

- *Large, fundamental changes in the future.* The current German government plans to drastically change social security. The emphasis is on better activation, more face-to-face support, less red tape, and a simplification of the regulations. An important change that was announced is the introduction of *Bürgergeld* (citizen money). This minimum income measure replaces the *Arbeitslosengeld II* (unemployment money). Among other things, this means that the amount of the benefit increases, legitimacy tests are simplified, obligations and effects of non-compliance are reconsidered, assistance is adapted, and differences between target groups become smaller.
- *Much emphasis on coherence between the Social Code and the Criminal Legal Code.* The German system relies heavily on the consistency of and between the *Sozialgesetzbuch* (Social Code) and the *Strafgesetzbuch* (Criminal Code). In both legal systems, powers are assigned to organisations to gather information, and withholding information by citizens is regarded a criminal offence. In 2019, a new law came into effect that contains more effective measures to combat illegal employment, abuse of social security, and undeclared labour. The law focuses on organised economic crime, labour exploitation, organised social security fraud and abuse of child benefits. New opportunities and powers that are involved in this are (more effective) inspections of sham employment contracts and more effective and simplified ways to exchange data with the police.

### Finland

- *At the moment benefit fraud is not considered a relevant theme.* In 2000, an extensive study on fraud was published, leading to long and intensive debate. Subsequently, the emphasis of the debate shifted to the insufficient level of the minimum benefits and the problem of non-use of provisions. However, the current system is regarded as complex. A committee is making an effort to improve the basic social security programmes administered by Kela, so that they are better aligned. This should be completed by 2027.
- *Centralised execution of social security.* The unemployment schemes and the main part of social security are executed by the national social security organisation Kela. A number of complementing types of social security are conducted by the municipalities. The responsibility for the implementation of social security was transferred to Kela in 2016, with the aim to counteract non-use. There are indications that this has worked.
- *Much emphasis on data to monitor change, much trust in citizens.* Finland has a 'National Income Register'. When applying for a benefit (social security and unemployment schemes) an income declaration is not required, because Kela can retrieve the relevant salary data from the register. When checking current benefits this system is also used intensively. In the Finnish system government services are based on trust. With regard to enforcement, policies are mainly aimed at the prevention of rule violation. There are general national guidelines for welfare agencies to combat fraud. Municipalities have their own guidelines to combat fraud. Enforcement makes use of the development of in-

formation systems and new methods in artificial intelligence and machine learning. Efforts are made to improve the communication between the welfare agencies and trainings are offered that focus on fraud prevention and detection. Within the Finnish system it is possible to recover benefits that have been paid out erroneously and – in case of violations of the information obligation – to criminally prosecute people. When recipients fail to comply with work obligations, their benefits may be reduced.

### France

- *Much trust in citizens.* In the French social security system, the emphasis is on employee insurance, that protects the labour income against social risks. An important principle of the French system is trust. This was laid down in the ESSOC Act. This law consists of two pillars: the right to make a mistake and the simplification of procedures.
- *The right to make a mistake prevents a sanction the first time.* The first time a benefit recipient makes a mistake they may claim the right to make a mistake. In this case, the recipient only has to pay back the excess amount, and no sanction is imposed. If the recipient can no longer claim the right to make a mistake, sanctions may be imposed in the form of a fine, cancellation of the benefit, or a prison sentence.

### United Kingdom

- *A contrary development in comparison with other European countries.* In contrast with the political administrative tendency towards a milder approach in the Netherlands, the UK opts for a more decisive and stricter enforcement policy. This has resulted in investments in executive capacity, new legal powers, more intensive gathering of information, and more public-private cooperation.
- *Many investments in simplification.* Since 2013 already, the government makes an effort to simplify the system. Seven regulations spread across various domains of life are combined in the Universal Credit. All new rightful claimants now receive the Universal Credit, however, not all rightful claimants of the 'old' regulations have been transferred to the new system as yet.
- *Simplification leads to both positive and negative effects.* Although the transformation has not yet been fully completed, according to scientists and representatives of civil society organisations there are both positive and negative effects. The transformation has resulted in a large saving in administrative executive capacity. This saving has been used to invest in capacity to detect and counteract fraud. The simplification, digitisation and standardisation of application procedures and procedures concerning obligations have resulted in positive effects for many people. However, a large part of the people involved have not experienced positive effects; some even experienced negative effects.

## Considerations

Even though the aim of the study was not to systematically compare countries with each other, during the survey it turned out that there are interesting similarities and differences. Below, we successively present the differences and similarities with regard to basic principles, legislation and policy, and execution. We conclude this summary with the most important challenges.

### Basic principles

In the surveyed countries, the following basic principles of the social security enforcement policy have been found:

- *Trust in citizens.* In most countries, there is relatively large trust in citizens (France, Finland, Belgium, Denmark, Germany). In various countries, this trust has also led to specific initiatives. The right to make a mistake – a one-off right – in France is a good example of this.
- *Trust in professionals.* We have observed that the extent to which professionals are expected to act autonomously and according to their own insight differs between countries. For instance, the legal and formal space granted to professionals is high in Belgium and low in the UK. In Belgium there are also differences among regulations.
- *High-quality services to citizens.* In the cases, the quality of the services is enhanced by, among other things, centralised execution (Finland) and the integration of six regulations into one (United King-

dom). Efforts are also made to reduce administrative burdens for citizens by means of a one-off information request (Belgium), by automated data registration (Denmark), or by simplifying regulations and procedures (France).

- *Public support* for the social security system, for instance in Belgium and Finland. In general, enforcement of the rules that apply to obtain a benefit is a condition for public support for the social provision in question. This basic principle was mentioned explicitly in Belgium and Finland.
- *Mistakes versus fraud*. Most countries look at the distinction between fraud and error in a similar way. Important concepts in this respect are ‘intent’, ‘cooperation with third parties’ and ‘organisation’.

### Legislation and policy

- *Coherence between legal frameworks*. In all countries there is a certain extent of coherence between the criminal-law framework and the regulatory framework.
- *Embedment*. In some countries, the enforcement policy is embedded in the (sometimes very) broad context of the fight against abuses in the labour market, including labour exploitation, human trafficking, and organised crime.
- *Centralisation or decentralisation*. Countries differ in the extent to which they organise their enforcement policies centrally or decentrally. Especially the safety net regulations (regulations that guarantee a minimum income) are often organised close to the citizen, at the municipal level.
- *The direction of policy development*. In all surveyed countries enforcement policy is in motion. In some cases, this development started years ago and is currently accelerating due to contextual factors (UK). In other countries, developments started more recently (Germany, France). Currently, most countries (Belgium, Denmark, Germany, Finland, France) develop towards an enforcement policy that is less rigid.

### Execution

- *Data collection and exchange versus obligation to provide information*. A number of countries have, or are building, a system in which (automated) data collection and data exchange between government organisations takes an important role. Sometimes benefit recipients do not even have to submit their financial data themselves.
- *Type of contact between professionals and citizens*. Countries vary widely with regard to the extent to which within the framework of providing income data there is face-to-face or digital and online contact. The way contact between professionals and citizens is organised also depends on the extent to which income support is connected to, for instance, activation or programmes that focus on re-integration.
- *Digitisation, standardisation, and customisation*. In a number of countries, we observe a tendency towards increased digitisation and standardisation of the implementation of the social security system. The most striking example of this is the UK. In other countries this trend is not as apparent yet, or the trend is in the opposite direction: towards less standardisation and more customisation (Germany). We note here that customisation and standardisation can also go hand in hand.

### Challenges

In the surveyed countries the following challenges occur with regard to enforcement policy.

- *Equality of rights and discretionary powers*. Extensive discretionary powers (like in Belgium) create circumstances that may result in different decisions in similar or comparable cases and may therefore lead to legal inequalities. It is a challenge to control these differences.
- *Counteracting non-use of provisions*. Due to the centralisation of important parts of the Finnish safety net regulation (regulations that guarantee a minimum income) non-use has decreased in Finland, however, it is still not at an acceptable level. In the UK, the familiarity with (and possibly) the accessibility of the objection and appeal procedure is problematic.
- A number of countries have a *complex social security system* (for example Finland, Belgium, UK) which makes them relatively expensive at the level of execution and relatively poorly accessible to citizens. Diminishing complexity entails extensive and lengthy system adaptations.



- In a number of countries (UK, Finland, Denmark, Belgium) *large-scale data collection and exchange* plays a large role in the execution and enforcement of benefit regulations. Developing the accompanying data infrastructure is paired with great technical and legal challenges. From the citizen perspective it is very important that within such a data infrastructure there are provisions with which possible inaccuracies in the data bases can be corrected quickly and adequately. In addition, it is necessary that data are up to date in order to prevent calculation problems.
- *Standardisation and customisation*. Another challenge is the pressure between the standardisation of work processes and customisation. Standardisation can be expected to lead to more efficient implementation, which can also be positive for citizens, provided that they are dealing with average problems and have (at least) average administrative skills. Especially in the safety net regulations professionals often have to deal with people who do not fit this profile. They need a customised approach.



# Inleiding, vraagstelling en verantwoording

# 1

# 1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording

## 1.1 Inleiding

Het Nederlandse handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is onderwerp van discussie. Gebeurtenissen als de ‘boodschappenaffaire’ en de toeslagenaffaire, en aanbevelingen uit onderzoeken zoals de evaluatie van de Participatiewet hebben gezorgd voor 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 een herijking van het handhavingsinstrumentarium voor de sociale zekerheid. 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.

Op verzoek van het ministerie van SZW heeft Regioplan in 2022 een internationaal verkennend onderzoek naar handhavingsbeleid van de sociale zekerheid uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden gebruikt tijdens de herijking. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaand uit het ministerie van SZW, SVB en UWV.

## 1.2 Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de uitgangspunten achter het huidige handhavingsbeleid op het gebied van sociale zekerheid en wat is de specifieke beleidscontext?
2. Hoe ziet het handhavingsbeleid eruit?
  - a. Hoe zijn de belangrijkste verplichtingen waaraan uitkeringsontvangers dienen te voldoen omschreven? Bestaat er zoiets als een inlichtingenplicht?
  - b. Welke inspanningen worden er gedaan om te voorkomen dat mensen vergissingen of fouten maken?
  - c. Hoe en door wie wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels en hoe worden eventuele overtredingen opgespoord?
  - d. Wanneer worden er sancties opgelegd?
  - e. Wat voor sancties kunnen er worden opgelegd?
  - f. Welke factoren wegen mee bij het opleggen van sancties?
  - g. Hoe wordt omgegaan met de terugvordering van te veel betaalde uitkeringen?
  - h. Hoe wordt omgegaan met de tenuitvoerlegging van dit beleid bij mensen met weinig middelen?
  - i. Hoe wordt bij terugvorderingen en het opleggen van sancties rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval? Bestaat hiervoor beleidsruimte en hoe gaat de uitvoering hiermee om?
  - j. Zijn er statistische gegevens beschikbaar over aantallen controles, terugvorderingen en sancties? Zo ja, om welke aantallen gaat het?
3. Wat zijn de (ervaren) voor- en nadelen van het handhavingsbeleid, onder welke randvoorwaarden kan dit handhavingsbeleid worden uitgevoerd en wat zijn de belangrijkste uitdagingen binnen het handhavingsbeleid?

## 1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door in zes Europese landen het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid onder de loep te nemen. Om te komen tot de selectie van zes landen is een quickscan uitgezet onder een bredere groep van landen. Vervolgens zijn binnen de zes geselecteerde landen de gegevens verzameld met behulp van documentstudie en interviews. De belangrijkste aspecten van de onderzoeksoptzet worden hierna verder uitgewerkt.

### Analysekader

Voor het onderzoek is het onderstaande analysekader opgesteld. Het analysekader ordent de onderdelen en elementen binnen het handhavingsbeleid. Het doel van het onderzoek is niet om voor elk land alle elementen uit het evaluatiekader in kaart te brengen. In de uitvoering van het onderzoek is per land gefocust op dat wat het meest interessant, leerzaam of innovatief is.

Voor de onderscheiden onderdelen is steeds nagegaan hoe dit in het desbetreffende land is uitgewerkt en wat de sterke en de zwakke punten ervan zijn.

**Tabel 1.1 Analyse kader voor de internationale verkenning**

| Onderdelen  | Elementen  |
|---|--|
| Uitgangspunten handhavingsbeleid                    | Wettelijk kader (strafrechtelijk/bestuurrechtelijk)    |
|   | Beleidsvisie en (politieke) uitgangspunten             |
|   | Politieke context (afgelopen 5-8 jaar)                 |
| Verplichtingen voor uitkeringsontvangers            | Vormgeving inlichtingenplicht                          |
|   | Overige verplichtingen                                 |
| Inspanningen om vergissingen of fouten te voorkomen | Informatievoorziening (tijdig, volledig, begrijpelijk) |
|   | Dienstverlening: is naleving makkelijk                 |
|   | Regels en controles acceptabel voor burger             |
|   | Begeleiding  |
| Toezicht en opsporing                               | Overig   |
|   | Controles (signaal- of risicogestuurd)                 |
|   | Aantal uitgevoerde controles                           |
|   | Samenwerking tussen organisaties                       |
|   | Fraudesignalen   |
|   | Gepercipieerde pakkans                                 |
| Sanctionering                                       | Overig   |
|   | Typen sancties en afschrikkende werking                |
|   | Gronden en afwegingen voor toepassing                  |
| Terugvordering                                      | Aantallen sancties, per type                           |
|   | Bepalen benadelingsbedrag                              |
|   | Wijze van terugvordering                               |
|   | Eventuele beslagvrije voet                             |
|   | Andere beschermende maatregelen                        |
| Maatwerk  | Aantallen terugvorderingen, naar hoogte bedrag         |
|   | Discretionaire ruimte professional                     |
| Waardering  | Benutting van deze discretionaire ruimte               |
|   | Voor- en nadelen handhavingsbeleid                     |
|   | Randvoorwaarden  |
|   | Uitdagingen  |

Daarnaast is er een aantal dilemma's of thema's die vanuit het Nederlandse perspectief interessant zijn en dus in de analyse aan de orde komen:

- Vertrouwen in de burger. In hoeverre gaan overheden uit van vertrouwen in de burger? Hoe werk je dit uit en hoe bepaal je het punt waarop je van dit principe moet afwijken? Hoe ontwikkelt het politieke debat zich op dit punt?
- Fouten versus fraude. Hoe bezien landen het onderscheid tussen fouten en vergissingen aan de ene kant, en fraude aan de andere kant?
- Dataverzameling en -uitwisseling versus informatieplicht? In hoeverre maken overheden gebruik van geautomatiseerde dataverzameling en -uitwisseling om zicht te houden op veranderingen in de situatie van burgers?
- Digitalisering, standaardisering en maatwerk. Hoe richten overheden de ondersteuning aan burgers in?

### Dataverzameling: documentstudie en interviews

Voor de documentstudie is gebruikgemaakt van:

- wetteksten en memories van toelichting;
- parlementaire stukken en debatten;
- uitingen van andere stakeholders (cliëntenraden, ombudsman et cetera);
- nationale onderzoeken naar beleid en praktijk van handhaving;
- websites van uitvoeringsorganisaties;
- beleidsstukken van uitvoeringsorganisaties;
- beleidsstatistieken over de toepassing van het handhavingsbeleid (aantal opgelegde sancties en terugvorderingen et cetera).

Een bronnenlijst is als bijlage B2 bijgevoegd. Voor het analyseren van de documentatie is in een aantal gevallen gebruikgemaakt van de vertaalmachine DeepL. De verkregen inzichten uit de documentatie zijn per land verwerkt in het analysekader.

Per land zijn interviews gehouden met betrokken experts, uitvoerders en stakeholders. Het gaat in grote lijnen om de volgende categorieën van professionals, met daarbij de kanttekening dat per land de inzet van de interviews verschilt, mede omdat er in de onderzoekslanden verschillende nadrukken zijn gelegd:

- rijksambtenaren;
- uitvoerders/beleidsmakers van uitvoeringsinstanties;
- vertegenwoordiger cliëntperspectief: ombudsman en/of cliëntenraad;
- onafhankelijke wetenschappers.

Een compleet overzicht van de geïnterviewde partijen is bijgesloten als bijlage B2.

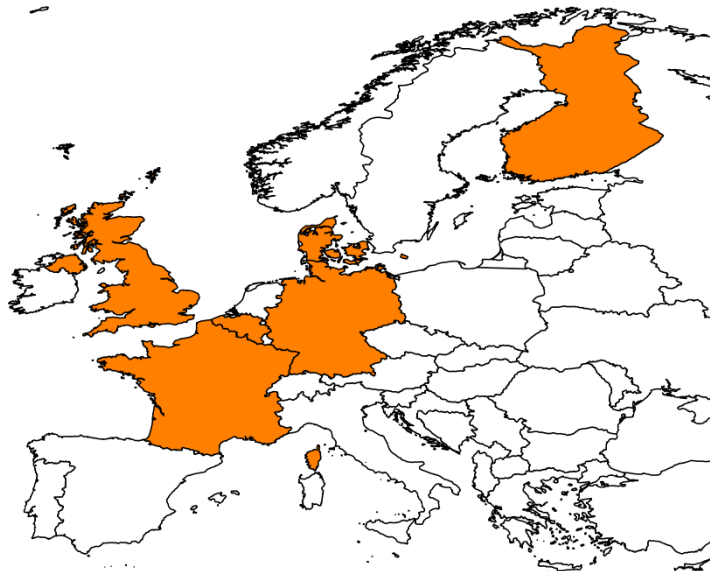
Tijdens de interviews zijn onderdelen en elementen van het analysekader besproken. Daarbij is voortgebouwd op de inzichten die al verkregen waren uit de documentstudie. In de gesprekken is aandacht besteed aan een check van de reeds verkregen informatie ('klopt het dat ...') en aan het uitdiepen van onderwerpen waar we nog weinig informatie over hadden. Dat betrof met name de onderzoeksvragen 1 en 3. De interviews zijn gehouden in het Engels en, in het geval van de casus België, in het Nederlands.

### Selectie van landen

Om te komen tot een selectie van bij het onderzoek te betrekken landen is gebruikgemaakt van ons eigen netwerk, het netwerk van prof. dr. Menno Fenger en dat van de European Labour Authority (ELA). Binnen dit netwerk is een korte enquête (quickscan) uitgezet, waarin respondenten is gevraagd om informatie te leveren over de onderdelen en elementen van het analysekader. Met behulp van deze resultaten is een selectie

gemaakt door te letten op de vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie en op (mogelijk) vernieuwende inzichten. Zodoende is gekozen voor de volgende zes landen:

- België
- Denemarken
- Duitsland
- Finland
- Frankrijk
- Verenigd Koninkrijk



## Fasering

Het onderzoek is als volgt opgebouwd en gefaseerd.

### Opstartfase



1. Quickscan handhavingsbeleid



2. Startgesprek opdrachtgever en kick-off BC



3. Verfijnen analysekader en ontwikkelen onderzoeksinstrumenten



4. Benadering van de landen

### Dataverzameling en analyse



5. Documentstudie



6. Interviews



7. Analyse en validatie

### Rapportagefase



8. Opstellen rapportage



9. Slotsessie en presentatie





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# België

# 2

## 2 België

### Dit hoofdstuk in het kort

- In de casus België is het onderzoek gericht op twee onderdelen van de sociale zekerheid, te weten de werkloosheidsregeling(en) en de sociale bijstand.
- Het belang van de uitkeringsontvangers is vastgelegd in het Handvest voor de sociaal verzekerde. Het voornaamste doel van het handvest is de bevolking te beschermen door een geheel van regels waaraan alle sociale zekerheidsinstellingen zich moeten houden.
- In de Belgische wet- en regelgeving over de handhaving wordt veelvuldig gebruikgemaakt van ‘kanbepalingen’, die de uitvoering (gemeenten, RVA) beleidsruimte geven bij de uitvoering van hun taken (discretionaire bevoegdheden). Dit bevordert de mogelijkheden om maatwerk te leveren. Daar staat tegenover dat het de kansen op rechtsongelijkheid vergroot.
- België kent geen brede fraudewet, maar wel coördinatie in de beleidsvoering en de uitvoering van de sociale-fraudebestrijding. De aanpak van uitkeringsfraude is ingebed in het veel bredere terrein van de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping. Deze “... wordt opgevoerd en versterkt omdat sociale fraude het draagvlak van onze sociale zekerheid [...] aantast, de goede werking van de arbeidsmarkt belemmert, de economie verstoort en tot oneerlijke concurrentie leidt die nefast is voor het aantal banen en de kwaliteit ervan.” (SIOD, 2022).
- De werkloosheidsregelingen worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Deze beoordeelt de aanvraag van werkloosheidsuitkeringen en de rechtmatigheid van de lopende uitkeringen. De uitbetaling van de uitkeringen wordt voornamelijk gedaan door de vakbonden.
- De sociale bijstand is bedoeld om een minimuminkomen te garanderen aan burgers die niet op een andere manier aan inkomsten kunnen komen. De uitvoering ervan ligt bij de gemeenten. Opvallend is dat in de uitvoering van de sociale bijstand elke uitkeringsontvanger een vaste maatschappelijk werker heeft. Deze regelt zowel de re-integratiekant als de inkomenskant, inclusief de controles en eventuele sanctionering en terugvordering. Ook opvallend is dat bij alle aanvragen voor sociale bijstand een huisbezoek wordt afgelegd, bij lopende uitkeringen gebeurt dit ten minste eenmaal per jaar. Uitkeringsontvanger en maatschappelijk werker leren elkaar daardoor goed kennen en dat is mede bedoeld om regelovertreding te voorkomen. De keerzijde van de nauwe relatie tussen de uitkeringsontvanger en de maatschappelijk werker is dat als de ‘klik’ niet (meer) goed is, dit voor beide partijen ongemakkelijk kan zijn.
- De werkloosheidsregelingen en de sociale bijstand kennen arbeidsverplichtingen en inlichtingenverplichtingen. Gemeenten en de RVA controleren door onder meer gebruik te maken van de Kruispuntbank, waar gegevensstromen van diverse overheidsorganisaties bij elkaar komen. Ook hebben zij sociaal inspecteurs in dienst die eropuit gaan als er signalen zijn van regelovertreding. Gemeenten en de RVA zijn bevoegd administratieve sancties en terugvorderingen op te leggen, bij de toepassing van deze bevoegdheid hebben zij aanzienlijke discretionaire ruimte. Bij een vermoeden van fraude met bedrieglijke opzet kan de zaak worden overgedragen aan het Arbeidsauditoraat (een speciale sectie van het Openbaar Ministerie) voor strafrechtelijke vervolging.
- Bezwaren tegen een gemeentebesluit over bijstandsverlening worden behandeld door een comité dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van partijen in de gemeenteraad plus de schepenen sociale zekerheid. Daardoor krijgt het besluit op bezwaar een enigszins politiek karakter. Dit levert het besluit een zeker maatschappelijk draagvlak op, maar ook risico’s van willekeur en rechtsongelijkheid. Alle afwijzingen van aanvragen voor een uitkering worden hier voorgelegd, als burger heb je het recht om daar gehoord te worden (het hoorrecht).

### 2.1 Het Belgische sociale zekerheidsstelsel

In de casus België is het onderzoek gericht op twee onderdelen van de sociale zekerheid, te weten de werkloosheidsregeling(en) en de sociale bijstand.

De **sociale bijstand** maakt deel uit van het sociale beschermingssysteem en is bedoeld voor diegenen die niet zelfstandig in het bestaan kunnen voorzien (loondienst, als zelfstandige, overige uitkeringen of pensioen). Het doel van de sociale bijstand is om een minimuminkomen te garanderen. Dit recht bestaat behalve uit een financiële uitkering (het zogenaamde leefloon) uit ondersteuning bij het vinden van werk (geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie). Sociale bijstand wordt verstrekt door de gemeente (openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, OCMW). Het OCMW doet ook de controle op de naleving van de arbeids- en inlichtingenverplichtingen en is bevoegd om administratieve sancties op te leggen.

Aan het verkrijgen van sociale bijstand zijn inlichtingen- en arbeidsverplichtingen verbonden. Wat betreft de *inlichtingenplicht*: de socialebijstandsregeling (leefloon) kent een inkomenstoets, inkomsten worden in zekere mate verrekend met de uitkering. Ook het vermogen wordt in aanmerking genomen. Het recht op sociale bijstand wordt bepaald op het niveau van het huishouden, de toetsen betreffen dus ook de bestaansmiddelen van de andere leden van het huishouden. De uitkeringsontvanger moet opgave doen van wijzigingen die relevant kunnen zijn voor het recht of de hoogte van de uitkering. Het OCMW maakt bij de controle van de rechtmatigheid onder meer gebruik van huisbezoeken en van de Kruispuntbank. De Kruispuntbank heeft een digitaal netwerk gebouwd dat ongeveer 2000 verschillende instellingen die actief zijn in de sector van de Sociale Zekerheid met elkaar verbindt. De Kruispuntbank stelt zichzelf voor als motor en coördinator van e-government in de sociale zekerheid. Tot de voorwaarden voor het verkrijgen van sociale bijstand behoort dat actief moet worden meegewerkt aan re-integratie (*arbeidsverplichtingen*).

De **werkloosheidsregelingen** worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De RVA gaat over de beoordeling van de aanvraag van werkloosheidsuitkeringen en over de rechtmatigheid van de lopende uitkeringen. Die beoordelingen doet de afdeling controle door (onder meer) gebruik te maken van de Kruispuntbank. Zij hebben sociaal inspecteurs in dienst die eropuit gaan als er signalen zijn van regelovertreding, met name in de vorm van werkplaatsbezoeken. De RVA faciliteert verder de beleidsontwikkeling, verricht data-analyse en levert juridisch advies.

Uitbetaling van de uitkeringen wordt niet door de RVA gedaan, maar door de vakbonden. Mensen die niet bij een vakbond zijn aangesloten kunnen terecht bij het zogenaamde Hulploket voor werklozen. Uitbetaling gebeurt maandelijks, daarvoor moet (fysiek) de zogenaamde controlekaart worden getoond. Op de controlekaart moet een uitkeringsontvanger aangeven als hij of zij een dag gaat werken, die dag wordt dan in mindering gebracht op de uitkering. Op basis hiervan wordt het bedrag bepaald en de uitbetaling gedaan. Of die opgave klopt stelt de vakbond (of het Hulploket) niet vast, het is aan de RVA om dit te onderzoeken. De RVA is bevoegd om administratieve sancties op te leggen.

Er worden in België drie werkloosheidsregelingen onderscheiden:

- Volledige (of reguliere) werkloosheidsuitkering: voor mensen die onvrijwillig volledig werkloos zijn. Bijwerken mag alleen indien de werkdag vooraf op de controlekaart wordt afgetekend.
- Deeltijdwerkloosheid (Inkomensgarantie-uitkering IGU) voor mensen met een kleine baan die recht hebben opgebouwd op een werkloosheidsuitkering.
- Stelsel voor tijdelijke werkloosheid: voor deeltijdontslag in economisch moeilijke tijden (corona bijvoorbeeld).

*Inlichtingenplicht.* De hoogte van de volledige werkloosheidsuitkering is afhankelijk van de gezinstoestand, de werkloosheidsduur en van het laatste loon dat men als werknemer ontving. Tot de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering behoren geen loon ontvangen en geen arbeid verrichten. Samenloop tussen inkomen uit arbeid en reguliere werkloosheidsuitkering is in de regel dan ook niet mogelijk, een inkomenstoets is derhalve niet aan de orde. Wanneer een volledig werkloze burger in deeltijd aan de slag gaat, kan onder bepaalde voorwaarden een Inkomensgarantie-uitkering (IGU) worden verstrekt naast het loon. In deze IGU is de inkomenstoets wel aan de orde.

*Arbeidsverplichtingen.* Voor de werkloosheidsregelingen geldt dat actief moet worden meegewerkt aan re-integratie. De controle op de naleving van de arbeidsverplichtingen is niet bij de RVA belegd, maar bij de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (FOREM, Actiris of VDAB).

Tegen besluiten van de gemeente en van de RVA kan men in beroep gaan bij de Arbeidsrechtbank.

De Federale Ombudsman is bevoegd voor klachten over de werkloosheidsregelingen, maar men kan hier pas terecht nadat de klacht is voorgelegd aan de klachtenfunctionaris van de RVA. Voor de sociale bijstand kent een deel van de gemeenten een ombudsfunctie. Uit beide interviews met ombudsfunctionarissen (bij OCMW en RVA) blijkt dat het aantal klachten dat gaat over handavingsgerelateerde onderwerpen verhoudingsgewijs zeer beperkt is.

België kent een *Handvest voor de sociaal verzekerde in de praktijk* waarin het belang van de burgers is vastgelegd (1997). Dit handvest is wettelijk geregeld en beoogt een uniform kader te bieden voor de uitvoering van de diverse socialezekerheidsregelingen.<sup>3</sup> Het handvest bevat een aantal belangrijke principes in verband met de rechten en plichten van de bevolking (de sociaal verzekerden) in hun contacten met de socialezekerheidsinstellingen. Het voornaamste doel van het handvest is de bevolking te beschermen door een geheel van regels waaraan alle socialezekerheidsinstellingen zich moeten houden.<sup>4</sup> De belangrijkste principes zijn dat deze instellingen :

- de burgers zo duidelijk mogelijk informeren over hun rechten;
- binnen een redelijke termijn antwoorden op een aanvraag voor een uitkering (binnen vier maanden);
- bij beslissingen de beroepsmogelijkheden, de redenen van de beslissing en de referenties aan de sociaal verzekerde meedelen.

Het handvest richt zich op de sociale zekerheid; de sociale bijstand wordt daar in België niet toe gerekend. Uit het interviews met een gemeente (OCMW en Ombudsman) blijkt dat, hoewel dit handvest bij hen niet bekend is, zij de principes in de praktijk wel naleven.

## 2.2 Handhaving

### *Fraudewet, coördinatie*

België kent geen brede fraudewet, maar wel coördinatie in de beleidsvoering en de uitvoering van de sociale-fraudebestrijding. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) speelt daar een belangrijke rol in. De SIOD ontwikkelt op basis van de kennis en inzichten uit de praktijk en wetenschap een visie op sociale-fraudebestrijding en concrete strategieën. De SIOD wordt wel omschreven als ‘het smeermiddel tussen de verschillende inspectiediensten.’

De aanpak van uitkeringsfraude is ingebed in het veel bredere terrein van de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping. Deze “... wordt opgevoerd en versterkt omdat sociale fraude het draagvlak van onze sociale zekerheid [...] aantast, de goede werking van de arbeidsmarkt belemmert, de economie verstoort en tot oneerlijke concurrentie leidt die nefast is voor het aantal banen en de kwaliteit ervan. Sociale fraude ondermijnt de solidariteit, de basis van ons welvaartsstelsel. Daarom moet sociale fraude met zijn vele verschijningsvormen hard en kordaat worden aangepakt, of het nu bijdrage-, uitkerings- of grensoverschrijdende sociale fraude betreft.” (SIOD, 2022).<sup>5</sup> Een van de actiepunten van de SIOD is het vergemakkelijken van de naleving van regels door digitalisering van processen.

### *Politieke context*

Eind 2016 werd beslist om de sociale inspectiediensten te hervormen en de Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) te versterken als strategisch coördinerend orgaan. Concreet gaat het om een grotere focus op een multidisciplinaire aanpak van sociale fraude waarbij een wetenschappelijke benadering van de prioritaire fraudefenomenen centraal staat. Daarbij wordt steeds meer gebruikgemaakt van de volledige handhavingketen (preventie, opsporing, toezicht, sanctionering en terugvordering).

In het door de SIOD opgestelde ‘Strategisch Plan 2022-2025 voor de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping’ wordt dit geconcretiseerd door het gebruik van de werkgeverspiramide en de interventiemix in het kader van de uitwerking van het sociale-fraudebeleid. Meer in het algemeen wordt in het Strategisch Plan een onderscheid gemaakt tussen fraude en onvrijwillige vormen van overtreding. De reactie van de inspectiediensten en de rechterlijke macht zal dan ook van geval tot geval verschillen. Concreet betekent dit dat voor elke overtreder preventie, opsporing, sanctionering en terugvordering geldt, maar dat welke specifieke maatregel wordt opgelegd, afhangt van de aanleiding en kenmerken van de overtreding (toepassing van de interventiemix en de werkgeverspiramide).

<sup>3</sup> G. Vandendriessche (2016). Toepassing van het handvest van de sociaal verzekerde. In: Belgisch Tijdschrift voor de sociale zekerheid 2016 1.

<sup>4</sup> Bron: <https://www.socialsecurity.be/citizen/nl/over-de-sociale-zekerheid/inleiding/het-handvest-van-de-sociaal-verzekerde>.

<sup>5</sup> Strategisch plan SIOD 2022.

### *Inspanningen om vergissingen of fouten te voorkomen*

Bij de uitvoering van de **sociale-bijstandsregeling** wordt veel aandacht besteed aan de preventie van regelovertreding. Bij de uitkeringsaanvraag wordt altijd een huisbezoek gedaan, bij de lopende uitkeringen gebeurt dit ten minste eenmaal per jaar. Dit is wettelijk vastgelegd. Ook van belang is dat in de praktijk elke leefloonontvanger wordt begeleid door een vaste maatschappelijk werker. Twee dingen vallen daaraan op: ten eerste het vaste karakter van de relatie tussen beiden en ten tweede dat de maatschappelijk werker het hele pakket aan dienstverlening verzorgt (naast de inkomenskant ook de re-integratiekant en de controles en eventuele sanctiëring). Daarmee leren de maatschappelijk werker en de uitkeringsontvanger elkaar goed kennen. Het helpt de uitkeringsontvanger de regels te snappen en de controles te accepteren. Omgekeerd helpt het de maatschappelijk werker om diens handelen af te stemmen op de omstandigheden van het geval. Maar voor de uitvoerders is die dubbelrol soms ook lastig.

### *Controle en opsporing*

**Sociale bijstand.** Maatschappelijk werkers maken bij de beoordeling van de rechtmatigheid van uitkeringsaanvragen en lopende uitkeringen onder meer gebruik van huisbezoeken en van de Kruispuntbank. De huisbezoeken zijn hiervoor al aan de orde gekomen. 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 enz.). Er is discussie gaande over de vraag of het nog nodig is de burger te belasten met de informatieplicht, nu via de Kruispuntbank zo veel data kunnen worden verkregen. Rond het gebruik van de Kruispuntbank spelen geen grote privacy-issues. De burger tekent er bij aanvraag van de uitkering voor dat de relevante gegevens van de Kruispuntbank mogen worden gebruikt.

Het OCMW doet zelf nader onderzoek wanneer het vermoeden bestaat dat betrokkene verzuimd heeft om bestaansmiddelen aan te geven en/of onjuiste of onvolledige verklaringen aflegt die van belang zijn voor het recht op of de hoogte van de leefloonuitkering. Ook onderzoekt het OCMW zelf of betrokkene na aanmaning de afspraken in het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zonder wettige redenen niet naleeft. Het OCMW kan zelf administratieve sancties opleggen.

Bij een vermoeden van fraude met bedrieglijke opzet wordt de zaak overgedragen aan het Arbeidsauditoraat, een speciale sectie van het Openbaar Ministerie voor de aanpak van uitkeringsfraude.

**Werkloosheidsregelingen.** Ook voor de werkloosheidsregelingen geldt dat de Kruispuntbank een belangrijke bron is bij de vaststelling van de rechtmatigheid van uitkeringen, zowel bij de aanvragen als de lopende uitkeringen. Verder dient de uitkeringsontvanger maandelijks de controlekaart te tonen bij de vakbond, waarop eventuele gewerkte dagen moeten zijn aangegeven. Op basis hiervan wordt de uitbetaling gedaan. Of die opgave klopt stelt de vakbond niet vast, dat doet de RVA door gebruik te maken van administratieve controles en het gebruik van datastromen (waaronder de Kruispuntbank). Daarnaast zet de RVA sociaal inspecteurs in voor werkplaatsonderzoek. De RVA kan zelf administratieve sancties opleggen. Bij een vermoeden van fraude met bedrieglijke opzet de zaak wordt overgedragen aan het Arbeidsauditoraat.

### *Sanctionering Sociale bijstand<sup>6</sup>*

Maatschappelijk werkers kunnen **administratieve sancties** opleggen in gevallen van verzuim of foutieve verklaringen die te maken hebben met de **inlichtingenplicht**. Daarbij gelden de volgende beperkingen:

- Het verzuim te goeder trouw kan geen aanleiding geven tot een sanctie, dat wil zeggen indien betrokkene die bijzonderheid niet kon kennen.
- Het verzuim en/of de foutieve verklaringen moeten een invloed hebben op het bedrag van het leefloon dat toegekend wordt. Het verzwijgen van niet-relevante gegevens kan geen aanleiding geven tot een sanctie.

De sanctie kan bestaan uit de gehele of gedeeltelijke schorsing van de uitbetaling van het leefloon voor een periode van ten hoogste zes maanden, of in geval van bedrieglijke opzet twaalf maanden. Bij herha-

<sup>6</sup> Bron: website Primaboek (POD Maatschappelijke Integratie) <https://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-sancties>.

ling binnen de drie jaar vanaf de dag dat de sanctie definitief is geworden, wordt de uitbetaling van het leefloon geheel of gedeeltelijk geschorst voor een periode van ten hoogste twaalf maanden, of in geval van bedrieglijke opzet 24 maanden. De sanctie moet worden uitgesproken binnen twee jaar na de dag waarop het verzuim of de onjuiste verklaringen werden begaan. Nadat de sanctie definitief is geworden, heeft het OCMW nog twee jaar de tijd om de sanctie uit te voeren.

**Arbeidsverplichtingen.** Ook hier kan het OCMW sanctionerend optreden. Voordat beslist kan worden over de sanctie moet de betrokkene eerst een aanmaning gekregen hebben en moet het advies ingewonnen worden van de maatschappelijk werker die belast is met het dossier.

De sanctie bestaat uit de gehele of gedeeltelijke schorsing van de uitbetaling van het leefloon voor een periode van ten hoogste een maand. Bij herhaling binnen het jaar kan de uitbetaling van het leefloon geheel of gedeeltelijk geschorst worden voor een periode van ten hoogste drie maanden.

**Strafrechtelijke sancties.**<sup>7</sup> De uitkeringsontvanger die het leefloon met bedrieglijke opzet ten onrechte heeft ontvangen, kan strafrechtelijk worden vervolgd voor de correctionele rechtbank. Wanneer dit aan de orde is, kan het OCMW de zaak overdragen aan het Arbeidsauditoraat. Op basis van artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek zijn de arbeidsauditeurs hiervoor bevoegd. Het is aan de arbeidsauditeur om te bepalen of een zaak administratief of strafrechtelijk wordt vervolgd.

#### **Sanctionering Werkloosheidsregelingen**

De RVA is bevoegd **administratieve sancties** op te leggen in de volgende gevallen:

- Een werkloze die een verplichte verklaring niet of te laat aflegt kan gedurende 4 tot 13 weken worden uitgesloten van het recht op uitkeringen, wanneer hij om een van deze redenen onverschuldigde uitkeringen heeft of kan ontvangen. Bij herhaling bedraagt de uitsluiting het dubbele van de vorige sanctie, met een maximum van 26 weken.
- Indien een ongewone verhoging van loon of arbeidstijd wordt vastgesteld in de periode voorafgaand aan de werkloosheid kan het bedrag waarop de werkloosheidsuitkering wordt berekend opnieuw worden vastgesteld en kan de werkloze geschorst worden
- Een uitsluiting van het recht op uitkeringen van 4 tot 26 weken is mogelijk wanneer de werkloze onverschuldigde uitkeringen heeft of kan ontvangen, doordat hij niet voldeed aan bepaalde controleverplichtingen. Het gaat om:
  - de controlekaart niet hebben ingevuld met onuitwisbare inkt en volgens de richtlijnen van de RVA;
  - voor de aanvang van een niet-toegelaten arbeidsactiviteit hiervan geen melding gemaakt hebben op de controlekaart;
  - de controlekaart niet onmiddellijk hebben voorgelegd op het verzoek van een sociaal inspecteur;
- In geval van herhaling bedraagt de duur van de uitsluiting minstens het dubbele van de vorige sanctie met een maximum van 52 weken. De sanctie kan verzaard worden tot een uitsluiting van het recht van 27 tot 52 weken.

**Strafrechtelijke sancties.** Als de sociaal inspecteur van de RVA bedrieglijke opzet kan bewijzen (uitkeringsontvanger handelde willens en wetens en haalde er voordeel uit) dan kan hij kiezen voor het strafrechtelijke traject (art.21 sociaal strafwetboek). Over de invulling van deze ruimte worden wel afspraken gemaakt, zo wordt in fraudezaken rond zwart werk altijd proces-verbaal opgemaakt en de strafrechtelijke weg bewandeld door de zaak over te dragen aan het Arbeidsauditoraat.

<sup>7</sup> Bron: website Primaboek (POD Maatschappelijke Integratie) <https://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-sancties>.



*Terugvordering Sociale bijstand.*<sup>8</sup> Behalve de twee hieronder genoemde mogelijkheden is er van de betrokkene geen terugvordering van het leefloon mogelijk. De eerste mogelijkheid is indien de beslissing tot toekenning van het leefloon met terugwerkende kracht wordt herzien. Dat betreft:

- Vergissing van het OCMW. Indien het gaat om een vergissing van het OCMW kan het centrum ofwel terugvorderen, ofwel op eigen initiatief of op vraag van de betrokkene geheel of gedeeltelijk afzien van de terugvordering. De herziening in geval van vergissing van het OCMW kan pas gebeuren vanaf de eerste dag van de maand na de kennisgeving van de beslissing indien aan de volgende voorwaarden voldaan is: het bedrag van het toegekende leefloon is kleiner dan het aanvankelijk toegekende recht, én betrokkene kon eigenlijk niet weten dat het om een vergissing gaat.
- Frauduleus handelen door de betrokkene. De terugvordering van het leefloon dat ten onrechte werd uitbetaald omwille van een frauduleus handelen van de betrokkene, brengt van rechtswege onmiddellijk interest op vanaf de betaling.
- Verzuim aangifte bestaansmiddelen. Indien de betrokkene verzuimd heeft bestaansmiddelen aan te geven en/of onvolledige of onjuiste verklaringen afgelegd heeft, is de terugvordering beperkt tot het bedrag waarbij deze bestaansmiddelen in aanmerking zouden genomen zijn. De terugvordering heeft wel enkel betrekking op de periode waarin het misbruik heeft plaatsgevonden.

De tweede mogelijkheid is indien de betrokkene met terugwerkende kracht de beschikking krijgt over inkomsten krachtens rechten die hij bezat tijdens de periode waarvoor hem een leefloon werd uitbetaald. In dit geval is de terugvordering beperkt tot beloop van het bedrag waarvoor die inkomsten bij de berekening van het leefloon in aanmerking hadden moeten worden genomen indien hij er destijds reeds de beschikking over zou gehad hebben.

*Terugvordering Werkloosheidsregelingen.* Elke uitkering die onrechtmatig werd ontvangen, moet in principe worden terugbetaald, behoudens fout of nalatigheid van de uitbetalingsinstelling. De terugvordering wordt bevolen door de RVA-directeur of door de arbeidsrechtbank. Een terugvordering kan teruggaan tot een termijn van drie jaar. In geval van arglist of bedrog vanwege de werkloze, wordt deze termijn op vijf jaar gebracht. Er zijn beperkingen mogelijk op de terugvordering:

- de terugvordering wordt beperkt tot de laatste 150 dagen van onverschuldigde toekenning, wanneer de werkloze bewijst dat hij ter goeder trouw uitkeringen ontvangen heeft waarop hij geen recht had;
- wanneer de werkloze het arbeidsverbod heeft overtreden, maar bewijst dat hij alleen arbeid heeft verricht of een zelfstandige heeft geholpen op bepaalde dagen of gedurende bepaalde periodes, wordt de terugvordering tot deze dagen of periodes beperkt;
- wanneer de werkloze bewijst dat hij te goeder trouw uitkeringen heeft ontvangen waarop hij geen recht had, of wanneer de directeur beslist zich te beperken tot een verwittiging (en dus geen effectieve sanctie oplegt) wegens bepaalde administratieve tekortkomingen;
- niet teruggevorderd worden: de ten onrechte toegekende uitkeringen aan werknemers die niet op geldige wijze tijdelijk werkloos werden gesteld voor een faillissement of sluiting, maar die ingevolge het faillissement of de sluiting geen vergoedingen meer kunnen verhalen op de werkgever of het Fonds voor sluiting van ondernemingen.

### *Maatwerk*

In de regelgeving die betrekking heeft op het sanctioneren en het terugvorderen wordt veelvuldig gebruikgemaakt van kan-bepalingen. De wet biedt daarmee (discretionaire) ruimte aan de uitvoerders van de regelingen (gemeenten, RVA) om de regels weloverwogen te hanteren en af te stemmen op de omstandigheden van het geval. De interviews leren dat de geboden ruimte in de praktijk ook wordt benut.

<sup>8</sup> Bron: website Primaboek (POD Maatschappelijke Integratie) <https://primaboek.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-terugvordering>.

## 2.3 Opvallende bevindingen

Als interessante punten merken wij aan:

- De een-op-eenrelatie in de uitvoering van de sociale bijstand: in de praktijk heeft elke leefloonontvanger een vaste maatschappelijk werker. Deze doet ook het hele pakket: de re-integratiekant en de controles en eventuele sanctionering. Uitkeringsontvanger en maatschappelijk werker leren elkaar daardoor goed kennen. Het is aannemelijk dat dat bijdraagt aan het voorkomen van regelovertreiding. Voor de maatschappelijk werkers is die dubbelrol soms ook lastig.
- Huisbezoeken in de uitvoering van de sociale bijstand: de sociaal werker leert de leefomstandigheden van de uitkeringsontvanger goed kennen. De keerzijde van de nauwe relatie tussen de uitkeringsontvanger en de maatschappelijk werker is dat als de 'klik' niet (meer) goed is, dit voor beide partijen ongemakkelijk kan zijn.
- In de wet- en regelgeving over de handhaving wordt veelvuldig gebruikgemaakt van 'kanbepalingen', die de uitvoering (gemeenten, RVA) beleidsruimte geven bij de uitvoering van hun taken (discretionaire bevoegdheden). Dit bevordert de mogelijkheden om maatwerk te leveren. Daar staat tegenover dat het de kansen op rechtsongelijkheid vergroot.
- In geval van bezwaar tegen een genomen besluit van het OCMW wordt dit bezwaar behandeld door het bijzonder comité sociale dienstverlening van de OCMW-raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van partijen in de gemeenteraad plus de schepen sociale zekerheid. Daardoor krijgt het besluit op bezwaar een enigszins politiek karakter. Dit levert het besluit een zeker maatschappelijk draagvlak op, maar ook risico's van willekeur en rechtsongelijkheid. Alle afwijzingen van aanvragen voor een uitkering worden hier voorgelegd, als burger heb je het recht om daar gehoord te worden (het hoorrecht).
- Het belang van de uitkeringsontvangers is vastgelegd in het Handvest voor de sociaal verzekerde. Het voornaamste doel van het handvest is de bevolking te beschermen door een geheel van regels waaraan alle sociale zekerheidsinstellingen zich moeten houden.
- Kruispuntbank: dit helpt de burger omdat deze maar één keer zijn of haar gegevens hoeft aan te leveren aan de overheid. Maar het helpt ook de gemeenten (OCMW) en de RVA bij de uitvoering van hun werk. Rond het gebruik van de Kruispuntbank spelen geen grote privacy-issues. De burger kent er bij aanvraag van de uitkering voor dat de relevante gegevens van de Kruispuntbank mogen worden gebruikt.

Als knelpunt kan gelden:

- Het is lastig om informatie over bezittingen in het buitenland te verkrijgen, huizenbezit bijvoorbeeld.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Denemarken

# 3

## 3 Denemarken

### Dit hoofdstuk in het kort

- Het Deense socialezekerheidsstelsel wordt geclassificeerd als universeel, waarbij alle burgers die het nodig hebben aanspraak kunnen maken op een uitkering.
- Uitkeringen worden verstrekt door private fondsen (werkloosheidsregeling), gemeenten (bijvoorbeeld de sociale bijstand) of de organisatie Udbetaling Danmark (UDK, bijvoorbeeld het pensioen).
- Denemarken kent geen informatieplicht. In plaats daarvan wordt informatie uit verschillende registers automatisch geüpdatet in het dataregistratiesysteem van UDK.
- Binnen UDK is de Data Mining Unit verantwoordelijk voor het tegengaan en opsporen van fraude. Men legt daarbij de nadruk op preventie, waarbij men probeert zo vroeg mogelijk fouten in uitkeringen op te sporen om zo te voorkomen dat de burger veel geld moet terugbetalen.
- Wanneer UDK een fout of fraude vermoedt in een uitkering kan de controleafdeling overgaan op onderzoek. Indien er door een fout van de uitkeringsontvanger of UDK te veel geld is uitgekeerd moet de ontvanger dit bedrag terugbetalen. In het merendeel van de gevallen leidt dit niet tot een administratieve sanctie voor de uitkeringsontvanger. Alleen wanneer UDK met zekerheid kan spreken van een opzettelijke fout, oftewel fraude, doet UDK aangifte bij de politie en wordt de zaak doorgezet naar het strafrecht.

### 3.1 Het Deense socialezekerheidsstelsel

Het Deense socialezekerheidsstelsel wordt geclassificeerd als universeel, waarbij alle burgers die het nodig hebben aanspraak kunnen maken op een uitkering, ongeacht hun arbeidsverleden. Daarnaast wordt het Deense stelsel gekenmerkt door een hoge mate van decentralisatie, waarbij een deel van de uitkeringen geregeld wordt door de 98 lokale overheden.<sup>9</sup>

In tabel 3.1 zijn de verschillende regelingen binnen het Deense sociale zekerheidsstelsel weergegeven.<sup>10</sup> Zoals eerder benoemd speelt de lokale gemeente een belangrijke rol bij verschillende uitkeringen. Zo verstrekt de gemeente de sociale bijstand en uitkering bij ziekte en regelt zij de activering van uitkeringsgerechtigden. De organisatie Udbetaling Danmark (UDK) verstrekt het (vervroegd) pensioen en de kinderbijslag. Met uitzondering van de sociale bijstand en kinderbijslag betreffen alle regelingen een (verplichte) verzekering. In tegenstelling tot het Nederlandse stelsel is de werkloosheidsregeling een niet-verplichte verzekering, belegd bij private verzekeringsfondsen. Wij hebben de meeste informatie kunnen vinden over de uitkeringen verstrekt door UDK, dus hier zullen wij de meeste aandacht aan besteden in deze casestudie.

Tabel 3.1 Sociale zekerheidsregelingen in Denemarken

| Regeling  | Type uitkering   | Gerechtigden  | Organisatie  |
|---|--|---|--|
| Werkloosheidsregeling<br>(arbejdsløshedsforsikring) | Vrijwillige verzekering  | Werklozen   | - Verstrekt door private fondsen<br>- Activering via jobcenters van de gemeente  |
| Sociale-bijstandsregeling<br>(kontanthjælp)         | Sociale voorziening  | Mensen die niet in staat zijn zichzelf of hun gezin te onderhouden  | Gemeente verstrekt de uitkering en ondersteuning van jobcenters  |
| Ziekteregeling<br>(sygedagpenge)                    | Verplichte verzekering voor werknemers/werklozen, private verzekering voor zelfstandigen | Werknemers, werklozen en zelfstandigen die door ziekte niet/minder kunnen werken                                  | Gemeente verstrekt uitkering en bevordert re-integratie via jobcenters   |
| Senior vervroegd pensioen<br>(seniorførtidspension) | Verplichte verzekering   | Mensen die minder dan 5 jaar voor de pensioenleeftijd arbeidsongeschikt worden en minstens 20 jaar gewerkt hebben | - Beoordeling en activering door gemeente en revalidatieteam <sup>11</sup><br>- UDK berekent en verstrekt de uitkering |

<sup>9</sup> The Ministry of Social Affairs and Integration (2011). *Social security in Denmark*. Copenhagen: The Ministry of Social Affairs and Integration.

<sup>10</sup> Drijvers, A., Rossetti, S., & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

<sup>11</sup> Het revalidatieteam bestaat uit vertegenwoordigers uit de bedrijfs-, gezondheids- en onderwijssector en de sector sociale zaken.

| Regeling  | Type uitkering                   | Gerechtigden                           | Organisatie  |
|---|----------------------------------|--|--|
| Vervroegd pensioen ( <i>førtidspension</i> )                                | Verplichte verzekering           | Overige permanent arbeidsongeschikten  | Zie hierboven  |
| Kinderbijslag ( <i>børnetilskud</i> )                                       | Sociale voorziening              | Gezinnen met kinderen t/m 16 jaar      | Verstrekt door UDK                                       |
| Ouderdomsregeling ( <i>Folkepension</i> )                                   | Verplichte verzekering           | Alle ouderen, ongeacht arbeidsverleden | UDK verstrekt de uitkering                               |
| Arbeidsmarkt aanvullend pensioen ( <i>arbejdsmarkedets tillægspension</i> ) | Verplichte werknemersverzekering | Ex-werknemers van pensioenleeftijd     | Collectief pensioenfonds ( <i>ATP Livslang Pension</i> ) |

### Verplichtingen voor gebruikers

Wat betreft de werkloosheidsuitkeringen zijn ontvangers verplicht mee te werken aan hun re-integratie en mogen ze niet verantwoordelijk zijn voor hun eigen baanverlies.<sup>12</sup> Zo mag een (potentiële) uitkeringsontvanger alleen met geldige redenen een baan beëindigen of weigeren. Geldige redenen zijn bijvoorbeeld zorg voor kinderen of medische problemen.

De socialezekerheidsregelingen in Denemarken kennen geen informatieplicht. Dit geldt zowel voor de uitkeringen verstrekt door de gemeente als voor de uitkeringen verstrekt door UDK. Bij een aanvraag van een uitkering bij UDK behoort de aanvrager wel basisinformatie aan te leveren over diens situatie, maar gedurende de uitkeringsperiode hoeft de ontvanger geen informatie meer aan te leveren.<sup>13</sup> Wijzigingen in de persoonlijke situatie van gebruikers worden namelijk automatisch geüpdatet in het dataregistratiesysteem van UDK. Hiervoor ontvangt UDK data van verschillende organisaties, waaronder instanties voor sociale zekerheid (bijvoorbeeld voor de werkloosheidsregelingen), het bouw- en woningregister, het bedrijvenregister en belastinginformatie.<sup>14</sup>

Als dergelijke wijzigingen gevolgen hebben voor de uitkering(en) informeert UDK de uitkeringsontvanger hiervan. De ontvanger kan vervolgens bezwaar aantekenen, als deze geen reactie geeft past UDK de uitkering aan. De belangrijkste doelstelling van deze strategie van UDK is om te voorkomen dat burgers onterecht (te hoge) uitkeringen ontvangen, oftewel preventie.<sup>15</sup>

## 3.2 Handhaving

Binnen UDK bestaat er een Data Mining Unit, gericht op het voorkomen en opsporen van fraude en fouten binnen de sociale zekerheid.<sup>16</sup> Deze unit verzorgt de volgende activiteiten:

- Preventie: onregelmatigheden opsporen in nieuwe aanvragen, zodat burgers geen onterechte uitkeringen ontvangen.
- Vroegtijdige interventie: onregelmatigheden opsporen in (recente wijzigingen in) de persoonlijke situaties van uitkeringsontvangers. Dit heeft als doel onterechte wijzigingen of juist onterecht gebrek aan wijzigingen te corrigeren.
- Gerichte inspectie: onregelmatigheden in bestaande uitkeringen detecteren. Medewerkers bij UDK kunnen hierdoor frauduleuze praktijken opsporen en bewijsmateriaal verzamelen.

Zoals eerder genoemd focust UDK voornamelijk op de eerste activiteit (preventie), om te voorkomen dat men moet inzetten op vroegtijdige interventie of gerichte inspectie en dat ontvangers (veel) geld moeten terugbetalen. Het opsporen van onregelmatigheden gebeurt door middel van big data en machine learning. Bij onregelmatigheden kan men denken aan fouten in betalingen, bijvoorbeeld een gebruiker

<sup>12</sup> <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Arbejdsloeshed/Arbejdsloeshedsdagpenge>.

<sup>13</sup> Bron: interview met medewerker bij de controleafdeling van Udbetaling Danmark.

<sup>14</sup> Bron: presentatie Annika Jakobsen (oktober 2020) over Data-Driven Fraud Detection.

<sup>15</sup> Bron: Casestudy Denemarken in: The Lisbon Council (2020). *Study on public sector data strategies, policies and governance – ANNEX Case studies*. Lisbon: The Lisbon Council.

<sup>16</sup> Idem.

die zowel een inkomen als uitkering ontvangt, of vreemde patronen, bijvoorbeeld een uitkeringsontvanger die in een dure auto rijdt.<sup>17</sup>

Het behandelen van potentiële fraudegevallen is belegd bij de controleafdeling van UDK. Per jaar behandelt deze controleafdeling rond de 6000 gevallen. Deze gevallen kunnen opgemerkt zijn door de eerder genoemde Data Mining Unit, maar ook gerapporteerd worden door medewerkers van de gemeente of anonieme burgers. In ongeveer 56 procent van de gevallen gaan de controleafdeling over tot een onderzoek. Bij zaken gemeld door de Data Mining Unit gaat UDK het vaakst over tot onderzoek (31% van de gevallen in 2021).<sup>18</sup>

Bij een dergelijk onderzoek ontvangt de vermoedelijke regelovertreder een brief van UDK en krijgt diegene de mogelijkheid om aanvullende informatie of uitleg te verstrekken. Vervolgens checkt UDK dit met bestaande registers en vraagt indien nodig meer informatie op bij andere instanties en/of gemeenten. Voordat UDK een beslissing neemt wordt de vermoedelijke regelovertreder gehoord, voor eventueel commentaar of aanvullingen op de verkregen informatie. Tijdens dit onderzoek blijft de uitkering lopen.<sup>19</sup> In ongeveer 54 procent van de onderzochte zaken neemt de controleafdeling van UDK een beslissing.

Wanneer de controleafdeling een fout constateert moet de uitkeringsontvanger het teveel ontvangen bedrag terugbetalen. Het UDK legt daarbij nooit een sanctie op. Sanctionering vindt in Denemarken alleen plaats binnen het strafrecht. Echter doet het UDK enkel in zeer uitzonderlijke gevallen aangifte bij de politie voor strafrechtelijke vervolging. UDK besluit hier alleen toe wanneer de controleafdeling voldoende bewijs heeft verzameld om te kunnen spreken van opzettelijke fraude, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een geregistreerd gesprek tussen UDK en de uitkeringsontvanger waarin die laatste alle benodigde informatie heeft gekregen om correct te handelen. Als de ontvanger in dit geval alsnog een fout maakt waardoor te hoge bedragen uitgekeerd worden, kan men met voldoende zekerheid spreken van opzet om aangifte te doen. Het is niet bekend hoe vaak UDK aangifte doet bij vermoedelijke gevallen van fraude, maar dit wordt geschat op enkele tientallen gevallen per jaar.<sup>20</sup>

### 3.3 Opvallende bevindingen

Als interessante punten in de Deense casestudie merken wij aan:

- Focus op preventie: de hoge mate van dataregistratie kan het risico op fouten en fraude door uitkeringsontvangers verminderen.
- Gebruiksvriendelijkheid: het gebrek aan een informatieplicht maakt het makkelijker voor ontvangers om zich aan de regels te houden.
- Basis van vertrouwen: de strategie van UDK gaat ervan uit dat fouten kunnen ontstaan in de uitkeringen en dat dergelijke fouten niet opzettelijk hoeven te zijn. In veruit de meeste gevallen hoeven burgers geen boete te betalen, enkel de teveel betaalde bedragen.

(Mogelijke) knelpunten:

- Het is niet bekend hoe vaak het dataregistratiesysteem van UDK geüpdatet wordt.
- Privacy: in Nederland heeft men gemerkt dat het delen van data tussen organisaties leidt tot problemen met de AVG. Binnen Denemarken lijkt dit probleem niet of minder te spelen, het is nog niet bekend hoe men dit geregeld heeft met de privacywetgeving.

<sup>17</sup> Bron: ELA vragenlijst

<sup>18</sup> Bron: interview met medewerker bij de controleafdeling van Udbetaling Danmark

<sup>19</sup> Bron: Casestudy Denemarken in: The Lisbon Council (2020). *Study on public sector data strategies, policies and governance – ANNEX Case studies*. Lisbon: The Lisbon Council.

<sup>20</sup> Bron: interview met medewerker van de controleafdeling van UDK



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Duitsland

# 4

## 4 Duitsland

### Dit hoofdstuk in het kort

- Het Duitse socialezekerheidssysteem legt een grote nadruk op collectieve werknemersverzekeringen.
- Vanaf het begin van de 21ste eeuw kan het stelsel gezien worden als neo-liberaal, met veel aandacht voor samenwerking tussen werkgevers, bonden en de overheid.
- De huidige regering heeft het voornemen om de sociale zekerheid fundamenteel te veranderen. De nadruk ligt op betere activering, meer face-to-face-ondersteuning, minder bureaucratie en vereenvoudiging van regelgeving.
- Een belangrijke, aangekondigde verandering is de introductie van het Burgergeld. Deze minimuminkomensregeling vervangt het Arbeitslosengeld II. Dit betekent onder meer dat de hoogte van de uitkering stijgt, rechtmatigheidstoetsen worden versimpeld, verplichtingen en gevolgen van niet-nakoming worden heroverwogen, ondersteuning wordt aangepast en verschillen tussen doelgroepen worden kleiner.
- In Duitsland leunt men sterk op de consistentie van en tussen het sociaal wetboek en het strafrechtelijk wetboek. Beide wetssystemen omvatten bevoegdheden voor instanties om informatie te verzamelen en zien het achterhouden van informatie door burgers als een crimineel vergrijp.
- In 2019 is er een nieuwe wet aangenomen met effectievere maatregelen om illegale tewerkstelling, misbruik van sociale zekerheid en illegaal werk tegen te gaan. Hierbij richt de wet zich op georganiseerde economische misdrijven, arbeidsuitbuiting, georganiseerde socialezekerheidsfraude en misbruik van kinderbijlagen.
- Nieuwe mogelijkheden en bevoegdheden die hierbij horen zijn het (adequater) onderzoeken van schijndienstverbanden en het effectiever en eenvoudiger uitwisselen van data met de politie.

### 4.1 Het Duitse sociale zekerheidsstelsel

Van oorsprong wordt Duitsland gezien als een voorbeeld van een land met een corporatistische verzorgingsstaat, met een grote nadruk op collectieve werknemersverzekeringen die worden geïnd via premieheffingen. Bescherming is grotendeels gebaseerd op een arbeidsverleden binnen een bepaalde branche of binnen een bepaald bedrijf.<sup>21</sup> Sociale zekerheid is in Duitsland vastgelegd in de *Sozialgesetzbuch* (SGB), ook wel de *Sociale Code* genoemd. In Duitsland ligt er daarnaast veel nadruk op werknemersverzekeringen als vorm van sociale zekerheid. Hierbinnen worden vijf wettelijke onderdelen onderscheiden: de pensioenverzekering (*Rentenversicherung*), de zorgverzekering voor tijdelijke ziekte (*Krankenversicherung*), de zorgverzekering voor langdurige arbeidsongeschiktheid (*Pflegeversicherung*), een ongevallenverzekering (*Unfallversicherung*) en een werkloosheidsverzekering (*Arbeitslosenversicherung*). Binnen de organisatie en uitvoering van socialezekerheidsregelingen in Duitsland spelen particuliere verzekeraars, en werkgevers- en werknemersorganisaties een grote rol. Naast deze wettelijke werknemersverzekeringen zijn er ook nog aanvullende regelingen die de inkomenspositie en bestaanszekerheid van burgers ten goede komen. Voorbeelden hiervan zijn Assistentie bij het levensonderhoud (*Hilfe zum Lebensunterhalt*), Basiszekerheid voor ouderen en personen met een verminderd verdienvermogen (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*), Basiszekerheid voor werkzoekenden (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*), en de huurtoeslag (*Bedarfe für Unterkunft und Heizung*).<sup>22</sup> In tegenstelling tot de wettelijke werknemersverzekeringen worden deze regelingen uitgevoerd door overheidsinstanties.

#### Politieke context

Recent onderzoek (Nullmeier, 2018) geeft een goed overzicht van hoe de politieke context in relatie tot sociale zekerheid de afgelopen drie decennia is veranderd. Vanaf 1990 stond het socialezekerheidsbeleid in het teken van unificatie tussen Oost- en West-Duitsland. Vanaf 1994 echter hebben stijgende kosten tot bezuinigingen en versobering geleid. Vanaf 2000 kreeg het sociale zekerheidsbeleid echter een meer neo-liberaal karakter. Vanaf dat moment, zo stelt Nullmeier, keerde Duitsland terug naar de grondbeginselen van haar verzorgingsstaat. Hiermee doelt Nullmeier onder meer op een sterke samenwerking tussen werkgevers, bonden en de overheid en een grote nadruk op sociale verzekeringen. Sinds die fundamentele wijziging hebben Duitse regeringen zich, volgens Nullmeier, vooral gericht op het behouden van de huidige situatie.

<sup>21</sup> Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021) *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

<sup>22</sup> MISSOC via [www.missoc.org](http://www.missoc.org)



Of het tot fundamentele wijzigingen zal leiden, is nog de vraag. Maar in het coalitieakkoord van de nieuwe regering lezen we wel dat de coalitie een “burgervriendelijke, transparante en onbureaucratische” verzorgingsstaat nastreeft.<sup>23</sup> In het coalitieakkoord is met name aandacht voor betere activering, meer face-to-face-ondersteuning, minder bureaucratie en vereenvoudiging van regelgeving. Ook zijn er concrete voorstellen die op een ‘menselijke’ en socialere visie duiden. Een daarvan is de introductie van het *Bürgergeld*.

#### Verplichtingen voor uitkeringsontvangers

Het Sociaal Wetboek (*Sozialgesetzbuch* of *SBG*) regelt diverse verplichtingen voor uitkeringsaanvragers en -gerechtigden.<sup>24</sup> *SBG I* verplicht uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld om inlichtingen te verstrekken als de uitkeringsinstantie daarom vraagt en om wijzigingen in de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde die de hoogte van de uitkering beïnvloeden door te geven. *SBG II*, dat meer gericht is op uitkeringsontvangers met arbeidsvermogen<sup>25</sup>, regelt bijvoorbeeld ook dat uitkeringsgerechtigden verplicht kunnen worden om deel te nemen aan arbeid. Dit geldt ook als het om (zeer) slecht betaalde banen gaat, al is participatie in deze banen wel begrensd op maximaal twee van de vijf jaar.

#### Bürgergeld

Een naar onze inschatting interessante ontwikkeling in Duitsland is de aangekondigde introductie van het *Bürgergeld* (of het Burgerinkomen). Deze minimuminkomens-regeling vervangt het *Arbeitslosengeld II* (ook wel *Hartz IV* genoemd). Naar inschatting zullen ongeveer 5 miljoen burgers aanspraak kunnen maken op deze voorziening. Zoals gezegd zal aan de wetswijzigingen een evaluatie voorafgaan. Tegelijkertijd zijn er wel al enkele concrete veranderingen aangekondigd. Hieronder gaan we op de belangrijkste, voorgenomen, veranderingen in.

Ten eerste verandert de hoogte van de uitkering. Gemiddeld stijgt de uitkering ongeveer met 10 procent. Alleenstaande ouders zullen vanaf 1 januari 2023 bijvoorbeeld 502 euro ontvangen in plaats van 449 euro. Stellen ontvangen vanaf dat moment 451 euro per persoon. Afhankelijk van de leeftijd ontvangen ouders tussen de 318 en 420 euro voor kinderen.<sup>26</sup> Toekomstige aanpassingen van de hoogte van de uitkeringen zullen niet langer retrospectief worden vastgesteld. In de toekomst hangt de hoogte af van geprognosticeerde inflatie en prijsontwikkeling van levensonderhoud.

Ten tweede zal er sprake zijn van versimpelde rechtmatigheidstoetsen.<sup>27</sup> In de eerste twee jaar dat de persoon het *Bürgergeld* ontvangt, zal er bijvoorbeeld niet worden gekeken naar het vermogen van een persoon en zal er niet worden gekeken of het geld dat een persoon uitgeeft aan huisvesting en huishoudelijke kosten redelijk is. Hiermee probeert de regering te voorkomen dat personen eerst moeten verhuizen voordat zij aanspraak kunnen maken op de uitkering.<sup>28</sup> Na twee jaar zal de grens van het vermogen dat niet in beschouwing wordt genomen worden verhoogd. Dat zal ertoe leiden dat personen bijvoorbeeld spaargeld of overwaarde van hun huis niet hoeven aan te spreken voordat zij recht hebben op een uitkering.

Ten derde zullen er nieuwe verplichtingen voor rechthebbenden en aanpassingen in de gevolgen van het niet nakomen van verplichtingen worden geformuleerd.<sup>29</sup> Deze nieuwe verplichtingen worden waarschijnlijk eind 2022 verder geconcretiseerd. Totdat er nieuwe wet- en regelgeving is, zal er sprake zijn van een moratorium van een jaar. Tijdens deze periode kunnen *Jobcenters*, die op dit moment het *Ar-*

<sup>23</sup> *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Coalitieverdrag 2021 – 2025 van de SPD, Bündnis 90/Die Grünen en de FDP.

<sup>24</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022) Strafrechtliche und kriminalstatistische Aspekte des „Sozialleistungsmissbrauchs“. Nummer: WD7-3000-115/21

<sup>25</sup> Vonk, G. J. (2014). Repressive welfare state, the spiral of obligations and sanctions. *European Journal of Social Security*, 16(3), 188-203.

<sup>26</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/citizens-basic-income-2126300>

<sup>27</sup> Hanesch, W. (2022). Germany: Citizen’s income to replace basic income support for jobseekers, ESPN Flash Report 2022/04, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>28</sup> <https://xn--brgergeld-bekommen-m6b.de/>

<sup>29</sup> Hanesch, W. (2022). Germany: Citizen’s income to replace basic income support for jobseekers, ESPN Flash Report 2022/04, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

*beitslosengeld I en II* uitvoeren, geen sancties opleggen die tot gevolg hebben dat burgers onder het bestaansminimum uitkomen. Daarnaast zullen toeslagen gerelateerd aan huisvesting (zoals huurtoeslag) worden uitgezonderd van sanctionering. Dit vermindert naar verwachting het risico op huisuitzettingen. Tijdens de eerste zes maanden dat een rechthebbende de uitkering ontvangt, geldt er een ‘periode van vertrouwen’. Tijdens deze periode zullen administratieve overtredingen niet leiden tot sancties volgens het *SGB II*. De nadruk tijdens deze periode ligt meer op face-to-facecontact met professionals en het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Uitzonderingen hierop zijn als de uitkeringsgerechtigde niet bij afspraken komt opdagen. De sancties bedragen dan maximaal 10 procent van de uitkering.<sup>30</sup>

Ten vierde worden de principes van de ondersteuning van mensen die het *Bürgergeld* ontvangen gewijzigd.<sup>31</sup> Zo stelt de nieuwe regering dat professionals en burgers elkaar op gelijkwaardige voet moeten ontmoeten. Zij sluiten samen een ‘participatieovereenkomst’ af. Deze overeenkomst beschrijft de rechten en plichten die bij het ontvangen van de uitkering komen kijken. Daarnaast zal er meer aandacht komen voor de kansen van de uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt. Talenten en vaardigheden zullen worden vastgelegd in een certificaat dat *soft skills* en competenties beschrijft.

Tot slot zullen personen jonger dan 25 jaar gelijkgesteld worden aan personen van 25 jaar of ouder.<sup>32</sup> In de huidige situatie vallen zij nog onder een strenger regime. Daarnaast zullen jongeren naast een sanctie ook altijd coaching aangeboden krijgen om fouten in de toekomst te voorkomen.

*Op 7 november van dit jaar kwam er nieuws naar buiten dat oppositiepartij CDU de hervorming van het Arbeitslosengeld II in de Bondsraad dreigt te blokkeren.<sup>33</sup> Volgens de CDU zorgt het Bürgergeld voor een ‘sociale hangmat’ met te weinig prikkels om aan het werk te gaan. De verwachting is dat de eerder voorgenomen introductie per 1 januari 2023 niet haalbaar is.*

## 4.2 Handhaving

Vonk (2014) stelt dat wetgeving in Duitsland rond het bestrijden van socialezekerheidsfraude de laatste jaren vrijwel niet is veranderd. In Duitsland leunt men sterk op de consistentie van en tussen het sociaal wetboek en het strafrechtelijk wetboek. Beide wetssystemen omvatten bevoegdheden voor instanties om informatie te verzamelen en zien het achterhouden van informatie door burgers als een crimineel vergrijp. Vonk stelt onder meer ook dat de sancties die getroffen kunnen worden als rechthebbenden die het *Arbeitslosengeld II* ontvangen hun verplichtingen niet nakomen zeer strikt kunnen zijn. Indien een rechthebbende werk weigert, wordt de uitkering met een minimum van dertig procent gekort.

*SGB II* biedt instanties daarnaast de mogelijkheid om, in het kader van de basisvoorzieningen voor werklozen, boetes van tot 5.000 euro op te leggen. Als een regel of wet doelbewust is overtreden, kan er mogelijk zelfs van fraude worden gesproken. Als professionals van *Jobcenters* fraude vermoeden, wordt de casus doorgestuurd aan een andere afdeling binnen het Jobcenter, de *Bearbeitungsstelle für Ordnungswidrigkeiten*. Deze afdeling beoordeelt de casus en stuurt de casus eventueel door naar de bevoegde instanties. Fraude kan leiden tot een gevangenisstraf tot vijf jaar voor fraudezaken in het algemeen en tien jaar voor zeer ernstige zaken. Als er sprake is van een administratieve overtreding kan de afdeling de zaak zelf afhandelen en kiezen voor een waarschuwing een boete of een combinatie daarvan. Volgens uitvoeringsinstanties hebben professionals van *Jobcenters* in het geval van administratieve overtredingen veel discretionaire ruimte om binnen de gestelde kaders te doen wat volgens hen juist is.

Hoe de huidige, nieuwe regering in zijn algemeenheid tegen handhaving in de sociale zekerheid aankijkt is onduidelijk. Wel zijn er aanwijzingen dat de nieuwe regering kiest voor versoepelingen. In het coalitie-

<sup>30</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/citizens-basic-income-2126300>.

<sup>31</sup> Hanesch, W. (2022). Germany: Citizen's income to replace basic income support for jobseekers, ESPN Flash Report 2022/04, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> <https://duitslandinstituut.nl/artikel/51949/cdu-dreigt-nieuwe-bijstandsuitkering-te-blokkeren>.

akkoord is bijvoorbeeld ook een herijking van de verplichtingen van burgers die nu het *Arbeitslosengeldt* ontvangen aangekondigd.<sup>34</sup> Voordat er nieuwe wetgeving zal worden geschreven, zal het huidige systeem worden geëvalueerd.

In 2019 is er een nieuwe wet aangenomen met effectievere maatregelen om illegale tewerkstelling, misbruik van sociale zekerheid en illegaal werk tegen te gaan.<sup>35</sup> Hierbij richt de wet zich op georganiseerde economische misdrijven, arbeidsuitbuiting, georganiseerde socialezekerheidsfraude en misbruik van kinderbijlagen. Deze wet, de *Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch*, heeft onder meer als doel om de organisatie die de controle op zwartwerk uitvoert (de *Finanzkontrolle Schwarzarbeit FKS*, onderdeel van de douane), beter te equiperen. Nieuwe mogelijkheden en bevoegdheden die hierbij horen zijn het (adequater) onderzoeken van schijndienstverbanden en het effectiever en eenvoudiger uitwisselen van data met de politie. Het lijkt erop alsof de acties zich met name richten op problematieken die samenhangen met arbeidsmigratie. Met de wetsimplementatie komt ook een investering in de capaciteit van FKS van ongeveer 3.500 personeelsleden. Samen met eerdere plannen groeit de capaciteit op deze manier van 7.000 tot 13.500 personeelsleden in 2026.

Over het voorkomen van uitkeringsfraude die onder het strafrecht valt zijn actuele cijfers beschikbaar. Tussen 2016 en 2020 is het aantal geregistreerde gevallen van uitkeringsfraude gestaag en sterk gedaald. In 2016 werden er nog bijna 19.000 gevallen van fraude geregistreerd, in 2020 waren dat iets meer dan 11.500 gevallen. Dit betekent een daling van bijna 40 procent. Het ingeschatte schadebedrag dat deze fraudegevallen met zich meebracht daalde met bijna 25 procent van 64,4 miljoen euro naar 49,4 miljoen euro. De onderzoeksafdeling van de Bondsdag, die de cijfers publiceert, plaatst echter wel een aantal kanttekeningen bij de (ontwikkeling van de) cijfers. Zo stelt men dat niet alle gevallen centraal worden geregistreerd. De gepubliceerde cijfers zijn voornamelijk gebaseerd op data van de politie. Data van de douane, die ook gevallen van fraude onderzoekt en sanctioneert, zijn niet meegenomen. Cijfers over het voorkomen van misbruik van uitkeringen die vallen onder het Sociaal Wetboek zijn ons niet bekend.

### 4.3 Opvallende bevindingen

- Na jaren van consolidatie kiest de huidige regering voor een andere koers op het gebied van sociale zekerheid. De richting van deze koers lijkt sterk op wat de Nederlandse regering in steeds grotere mate overweegt; meer nadruk op vertrouwen, de menselijke maat en ondersteuning richting werk.

<sup>34</sup> Hanesch, W. (2022). *Germany: Citizen's income to replace basic income support for jobseekers*, ESPN Flash Report 2022/04, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>35</sup> European Platform tackling Undeclared Work (2022) Act to Combat Unlawful Employment and Benefit Fraud; Albrecht, C., Duran, S., Giesing, Y., Niederhoefer, B., Rude, B., & Steigmeier, J. (2022). *Posted workers from and to Germany. Facts and figures*, Leuven: POSTING.STAT project VS/2020/0499.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Finland

# 5

## 5 Finland

### Dit hoofdstuk in het kort

- In de casus Finland is het onderzoek gericht op twee onderdelen van de sociale zekerheid: de werkloosheidsregelingen en de sociale bijstand.
- Uitkeringsfraude is op dit moment geen belangrijk onderwerp in Finland. In 2000 is een uitgebreide studie over fraude gepubliceerd, waarover lang en intensief is gedebatteerd. Daarna is de nadruk in het debat komen te liggen op het ontoereikende niveau van de minimumuitkeringen en de problemen van niet-gebruik van de voorzieningen.
- De werkloosheidsregelingen en het belangrijkste onderdeel van de sociale bijstand worden uitgevoerd door de landelijke socialezekerheidsinstelling Kela. Enkele aanvullende vormen van sociale bijstand worden verzorgd door de gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale bijstand is in 2016 overgegaan naar Kela, met als doel het niet-gebruik tegen te gaan. Er zijn indicaties dat dit heeft gewerkt.
- Finland kent een 'Nationaal inkomensregister'. Bij de aanvraag voor een uitkering (sociale bijstand en werkloosheidsregelingen) hoeft geen inkomensverklaring te worden toegevoegd, omdat Kela de relevante salarisgegevens uit het register haalt. Ook bij de controle van lopende uitkeringen wordt dit systeem intensief gebruikt.
- In het Finse systeem geldt vertrouwen als de basis voor de overheidsdienstverlening. Wat betreft de handhaving is het beleid met name gericht op de preventie van regelovertreding. Voor de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid bestaan landelijke algemene richtlijnen voor de fraudebestrijding. Gemeenten hebben hun eigen richtlijnen voor de aanpak van fraude. Voor de handhaving wordt gebruikgemaakt van de ontwikkeling van informatiesystemen en van nieuwe methoden op het gebied van kunstmatige intelligentie en *machine learning*. Er wordt gewerkt aan de verbetering van de communicatie tussen de uitvoeringsinstanties en er is ingezet op trainingen gericht op het voorkomen en opsporen van fraude.
- Het Finse stelsel kent mogelijkheden tot terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen en – in geval van overtreding van de inlichtingenverplichting – strafrechtelijke vervolging. Voor het niet-naleven van arbeidsverplichtingen kan de uitkering worden verlaagd.
- Het Finse uitkeringsstelsel geldt als complex. Een commissie is bezig met het verbeteren van de door Kela beheerde basiszekerheidsprogramma's zodat deze beter op elkaar aansluiten. Daarvoor heeft men tot 2027 uitgetrokken.

### 5.1 Het Finse sociale zekerheidsstelsel

In de casus Finland is het onderzoek gericht op twee onderdelen van de sociale zekerheid, te weten de werkloosheidsregelingen en de sociale bijstand (social assistance).<sup>36</sup> Voor de beschrijving in deze paragraaf van de werkloosheidsregelingen is gebruikgemaakt van de Quick guide to unemployment services.<sup>37</sup> Voor de sociale bijstand is dat de Quick guide to social assistance.<sup>38</sup> Het ESPN Country Profile Finland 2021-2022 (Kangas and Kalliomaa-Puha, 2022) is gebruikt voor alle beschreven regelingen.

**Sociale bijstand** is een van de drie regelingen van het Finse minimuminkomensbeschermingsprogramma,<sup>39</sup> het gebruik van deze drie regelingen kent een hoge mate van overlap (Kangas, 2022).<sup>40</sup> Sociale bijstand voorziet in inkomen wanneer burgers niet op een andere manier in de kosten van het levensonderhoud kunnen voorzien. Sociale bijstand bestaat uit drie delen:

- sociale basisbijstand (basic social assistance);
- aanvullende sociale bijstand (supplementary assistance): bedoeld om extra kosten te dekken waarvoor de aanvrager geen sociale basisbijstand kan krijgen en uitgaven in verband met specifieke behoeften die noodzakelijk worden geacht om in het levensonderhoud te voorzien en de zelfstandigheid en onafhankelijkheid te bevorderen;
- preventieve sociale bijstand (preventive social assistance), bedoeld om de sociale veiligheid en zelfstandigheid te bevorderen en marginalisering en afhankelijkheid van sociale bijstand te voorkomen.

<sup>36</sup> Wet op de sociale bijstand, 1412/1997.

<sup>37</sup> <https://www.kela.fi/unemployment>.

<sup>38</sup> <https://www.kela.fi/social-assistance-quick-guide>.

<sup>39</sup> Samen met de huursubsidie en de arbeidsmarktsubsidie (Labour Market Subsidy, LMS).

<sup>40</sup> Kangas and Kalliomaa-Puha (2022). ESPN Country Profile Finland 2021-2022.

De sociale basisbijstand wordt betaald en beheerd door de Finse socialezekerheidsinstelling Kela; de aanvullende en de preventieve sociale bijstand worden beheerd en uitbetaald door gemeenten. In 2017 zijn het beheer en de betaling van sociale basisbijstand overgegaan van de gemeenten naar Kela. Een van de oogmerken van deze overgang was om het niet-gebruik te reduceren. Kela geeft aan binnen zeven dagen na indiening op de aanvraag te kunnen besluiten.

In 2020 bedroeg het totale aantal ontvangende huishoudens 310 884 (9,9% van alle huishoudens). Van het totaal aantal verstrekte socialebijstandsuitkeringen bestaat 96 procent uit de basisbijstand, 2 procent uit aanvullende bijstand en 1 procent uit preventieve sociale bijstand. Om die reden beperken we de beschrijving verder tot de sociale basisbijstand.

De hoogte van de socialebijstandsuitkering wordt op gezinsniveau bepaald en wel door een beoordeling van het verschil tussen inkomsten en uitgaven; de hoogte kan daardoor variëren zowel tussen huishoudens als tussen uitbetalingsmaanden. Bij de beoordeling van de aanvragen wordt intensief gebruikgemaakt van het Nationale Inkomensregister. Bij de aanvraag voor een sociale basisbijstand hoeft geen inkomensverklaring te worden toegevoegd, omdat Kela de relevante salarisgegevens uit het nationale inkomensregister haalt.

Als voorziening met een vangnetkarakter kan het recht op sociale bijstand niet worden geweigerd, bijvoorbeeld wegens werkweigering. De uitkering kan gedurende een bepaalde periode met maximaal 40 procent worden verlaagd, maar kan niet volledig worden geweigerd. Het recht op bijstand wordt in principe elke maand opnieuw bekeken.

Finland kent drie soorten **werkloosheidsregelingen**:

- vrijwillige werkloosheidsfondsen: dergelijke fondsen verstrekken werkloosheidsuitkeringen mits men zich bij een werkloosheidsfonds heeft aangesloten en aan referte-eisen voldoet. De duur is gelimiteerd tot 500 dagen;
- de basiswerkloosheidsuitkering (BUA) voor werkloze werknemers die aan de referte-eisen voldoen, maar niet bij een werkloosheidsfonds zijn aangesloten – met een duurbepending van 500 dagen;
- de arbeidsmarktsubsidie (LMS) voor mensen die niet aan de referte-eisen voldoen – zonder duurbepending.

De basiswerkloosheidsuitkering (BUA) en de arbeidsmarktsubsidie (LMS) worden beide door Kela beheerd. Zij leveren hetzelfde bruto maandelijkse uitkeringsbedrag, maar verschillen wat betreft de criteria om in aanmerking te komen en de duur.

In principe zijn alle drie vormen van werkloosheidsuitkeringen voorwaardelijk. De ontvangers moeten als werkloze werkzoekende ingeschreven staan bij het bureau voor werkgelegenheid en economische ontwikkeling, permanent in Finland wonen, 17 tot 64 jaar oud zijn, arbeidsgeschikt zijn en beschikbaar zijn voor voltijds werk. Alle drie werkloosheidsuitkeringen zijn inkomensafhankelijk. Ook voor de werkloosheidsuitkeringen geldt dat bij de beoordeling van de aanvragen gebruik wordt gemaakt van het nationale inkomensregister. Bij de aanvraag voor een uitkering hoeft geen inkomensverklaring te worden toegevoegd, omdat Kela de relevante salarisgegevens uit het nationale inkomensregister haalt.

Alle drie uitkeringen worden betaald na een wachttijd van vijf dagen. Voor personen jonger dan 25 jaar die hun beroepsopleiding niet hebben voltooid gelden specifieke regelingen, waaronder een wachttijd van vijf maanden voordat zij in aanmerking komen voor de arbeidsmarktsubsidie, en een verplichting om onderwijs te volgen. Gedurende deze periode hebben zij recht op sociale bijstand.

#### **Hervorming van de sociale zekerheid (Sotu-hervorming)**

Het Finse socialezekerheidsstelsel is weliswaar uitgebreid, maar tegelijkertijd complex. In 2020 is een parlementaire commissie benoemd met een ambtstermijn die loopt tot 2027. De belangrijkste taak van de zogenaamde Sotu-hervorming is het oplossen van problemen in verband met de (door Kela beheerde) sociale basiszekerheid, inkomensafhankelijke uitkeringen en sociale bijstand. Trefwoorden zijn: ho-

mogeniseren, harmoniseren en coördineren, opdat uitkeringen en verstrekkingen beter op elkaar aansluiten. Er zijn nog geen concrete hervormingsplannen gepresenteerd.

## 5.2 Handhaving

In het jaar 2000 is een uitgebreide studie over fraude in de sociale zekerheid gepubliceerd, waarover veel en intensief is gedebatteerd. Later lag de nadruk in het debat meer op het ontoereikende niveau van de minimumuitkeringen en de problemen van niet-gebruik van de voorzieningen. Uitkeringsfraude is op dit moment geen belangrijk onderwerp in Finland.

Het basisbeginsel is dat de burger recht heeft op dienstverlening en zorg van goede kwaliteit en een goede behandeling door de uitkeringsverstrekker zonder discriminatie. De burger moet zodanig worden behandeld dat zijn of haar waardigheid niet wordt aangetast en dat zijn of haar overtuigingen en privacy worden gerespecteerd. Vertrouwen is dus het belangrijkste uitgangspunt.

Er zijn verschillende uitvoeringsinstanties die de fraudebestrijdingsstrategie uitvoeren. In principe is elke aanbieder van sociale zekerheid (Kela, pensioeninstellingen, de werkloosheidsfondsen, de arbeidsbureaus, gemeenten) verantwoordelijk voor de uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie op zijn eigen terrein. Voor de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid bestaan landelijke algemene richtlijnen voor de fraudebestrijding. Gemeenten hebben hun eigen richtlijnen voor de aanpak van fraude.

De strategieën zijn er vooral gericht om het misbruik van uitkeringen te voorkomen. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van de ontwikkeling van informatiesystemen en van nieuwe methoden op het gebied van kunstmatige intelligentie en *machine learning*. Om te komen tot een meer gesynchroniseerde en gecoördineerde aanpak wordt gewerkt aan de verbetering van de communicatie tussen de uitvoeringsinstanties en aan de overdracht van persoonsgegevens tussen hen. Er is in het afgelopen decennium in toenemende mate ingezet op trainingen gericht op het voorkomen en opsporen van fraude. Elke uitvoeringsorganisatie dient personen in dienst te hebben om fraude aan te pakken.

Het nationale inkomensregister is een belangrijk instrument voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen. Het register bevat up to date inkomensgegevens. Het register 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. Op basis van de informatie uit het inkomensregister kunnen de uitvoeringsorganisaties de uitkeringen sneller controleren en zo de daaruit voortvloeiende schade voorkomen of beperken. Sinds de ingebruikneming van het inkomensregister in 2019 zijn de bevindingen over vermoedelijke fraudegevallen afgenomen doordat informatie over het inkomen van klanten realtime beschikbaar is. De verandering is aanzienlijk tussen 2019 en 2020 en het aantal vermoedelijke fraudegevallen is in 2021 verder afgenomen.

Kela benadrukt in de communicatie dat het niet alle benodigde informatie die nodig is om een uitkeringsaanvraag te beoordelen uit het inkomensregister kan betrekken. Dergelijke informatie moet de uitkeringsontvanger daarom zelf aanleveren. Het gaat bijvoorbeeld om vakbondscontributies, bijdragen aan het werkloosheidsfonds, huuropbrengsten, rente-inkomsten, dividenden en inkomen uit onderneming. Als sommige gegevens in de aanvraag ontbreken, doet Kela navraag om deze te verstrekken. Kela adviseert burgers om bij een aanvraag van een uitkering gebruik te maken van hun e-service. Die kan gebruikt worden om bewijsstukken op te sturen, beslissingen over de aanvragen op te zoeken, betaaldاتا en uitkeringsbedragen te controleren, wijzigingen te melden en berichten te versturen en te lezen.

De meeste fraudegevallen hebben betrekking op de uitkeringen die Kela verstrekt: werkloosheidsuitkeringen, sociale bijstand en huursubsidie. In 2021 bedroeg het aandeel mogelijke fraudegevallen 0,8 promille van alle Kela-uitkeringszaken. Ongeveer 70 procent van de fraudezaken die Kela aantroef, ging naar de politiecontrole en ongeveer 80 procent van de politiezaken eindigde in een rechterlijke uitspraak en veroordeling.

De wet- en regelgeving voorziet in de mogelijkheid om ten onrechte verstrekte uitkeringen terug te vorderen. Verder zijn er strafrechtelijke sancties: uitkeringsfraude wordt behandeld in het Wetboek van Strafrecht. Een vermoeden van fraude in de sociale zekerheid leidt dus meestal tot een politieonderzoek. Voor het niet-naleven van arbeidsverplichtingen kan de uitkering worden verlaagd.

### 5.3 Opvallende bevindingen

Als interessante punten merken wij aan:

- Vertrouwen als basis voor de overheidsdienstverlening.
- Het nationaal inkomensregister. Kela gebruikt dit register om de inkomsten van uitkeringsontvangers te checken, zij hoeven dit zelf niet door te geven. Dit lijkt bij te dragen aan de effectieve aanpak van fraude.
- De landelijke uitvoering van de sociale basisbijstand. Er zijn indicaties dat dit heeft bijgedragen aan het tegengaan van het niet-gebruik van deze regeling.

Knelpunten:

- Complexiteit van het uitkeringsstelsel. Een commissie is bezig met het verbeteren van de door Kela beheerde basiszekerheidsprogramma's, zodat deze beter op elkaar aansluiten.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Frankrijk

# 6

## 6 Frankrijk

### Dit hoofdstuk in het kort

- In het Franse socialezekerheidsstelsel ligt de nadruk op werknemersverzekeringen, die het arbeidsinkomen beschermen tegen sociale risico's. In deze casestudie gaan wij in op de werkloosheidsregeling en de sociale bijstand (RSA).
- Een belangrijk principe binnen het Franse systeem is vertrouwen. Dit is vastgelegd in de ESSOC-wet. De wet bestaat uit twee pijlers: het vergisrecht en het vereenvoudigen van procedures.
- De instanties die uitkeringen verstrekken voeren regelmatig controles uit, om fouten en fraude op te sporen.
- Wanneer een uitkeringsontvanger voor de eerste keer een fout maakt kan diegene aanspraak maken op het vergisrecht. In dit geval hoeft de ontvanger alleen het teveel ontvangen bedrag terug te betalen, er wordt geen sanctie opgelegd.
- Wanneer een ontvanger geen aanspraak (meer) kan maken op het vergisrecht kan men sancties opleggen in de vorm van een boete, intrekking van de toeslag en/of een gevangenisstraf.

### 6.1 Het Franse sociale zekerheidsstelsel

In het Franse socialezekerheidsstelsel ligt de nadruk op werknemersverzekeringen, die het arbeidsinkomen beschermen tegen sociale risico's.<sup>41</sup> Sinds 2020 bestaat het stelsel uit drie regimes: het Algemene Regime (*le régime général*), het Regime voor Werkenden in de Agrarische Sector (*le régime des travailleurs du secteur agricole*) en de Speciale Regimes (*les régimes spéciaux*). Onder de Speciale Regimes vallen onder andere ambtenaren en militairen. Veruit de grootste groep gerechtigden valt dus onder het Algemene Regime. Wij zullen hieronder daarom op het Algemene Regime focussen en in het bijzonder op de werkloosheidsuitkering en de sociale bijstand.

De **werkloosheidsregeling** bestaat uit een verplichte werknemersverzekering, die werklozen van een vaste uitkering voorziet, namelijk de ARE (*Allocation d'aide au retour à l'emploi*). De ARE valt onder de verantwoordelijkheid van de UNIDEC, oftewel de Nationale Interprofessionele Unie voor Werkgelegenheid in Industrie en Handel. De ARE wordt gefinancierd uit sociale premies. Deze middelen draagt de UNIDEC over aan het arbeidsbureau Pole d'Emploi, die de uitvoering van de regeling voor haar rekening neemt.

Bij de werkloosheidsregeling heeft de gebruiker twee typen verplichtingen. Ten eerste behoort de gebruiker mee te werken aan de eigen re-integratie. Zo kan een uitkering gestopt worden als de gebruiker niet aantoonbaar naar een baan heeft gezocht, twee keer een redelijk aanbod van een baan heeft geweigerd of niet ingaat op uitnodigingen van Pole d'Emploi. Daarnaast heeft de gebruiker een inlichtingenplicht, waarbij de gebruiker informatie doorgeeft over diens situatie en eventuele wijzigingen in de situatie. De gebruiker is verplicht een maandelijks update te geven aan Pole d'Emploi, waaronder informatie over het inkomen en eventuele werkherleving. Voor andere wijzigingen in de situatie mag de gebruiker niet wachten tot deze maandelijks update. Zo moeten een adreswijziging of informatie over een verblijfsvergunning direct worden opgegeven. Op de website van Pole d'Emploi staat uitgebreid beschreven welke informatie de gebruiker wanneer moet doorgeven.<sup>42</sup>

De **sociale bijstand** wordt ook wel de RSA (*revenu de solidarité active*) genoemd en is bedoeld om inwoners financieel te ondersteunen die anders niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. In het Algemene Regime wordt deze uitkering verstrekt door de 101 lokale CAF-bureaus, oftewel de fondsen voor gezinstoeslagen (*Caisse des Allocations familiales*).

De sociale bijstand kent dezelfde typen verplichtingen als de werkloosheidsregeling. RSA-gerechtigden moeten per kwartaal hun financiële situatie doorgeven bij het CAF-bureau. Dit kan via een online formulier.<sup>43</sup> In dit formulier wordt gevraagd of er iets is gewijzigd in de familiesituatie. Ook geeft de gebruiker de maandelijks inkomsten van ieder gezinslid op, waaronder het salaris, werkloosheidsuitkeringen, pensioen en spaargeld. Daarnaast is de gebruiker verplicht om mee te werken aan re-integratie.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

<sup>42</sup> <https://www.pole-emploi.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/vos-changements-de-situation.html>.

<sup>43</sup> Bron en link naar het formulier: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R527>

<sup>44</sup> Bron: [https://www.mes-allocs.fr/guides/rsa/fraude-rsa/rsa-risque-cas-fraude-caf/#Vos\\_devoirs\\_en\\_tant\\_que\\_beneficiaire\\_du\\_RSA](https://www.mes-allocs.fr/guides/rsa/fraude-rsa/rsa-risque-cas-fraude-caf/#Vos_devoirs_en_tant_que_beneficiaire_du_RSA).

## 6.2 Handhaving

In Frankrijk bestaat een algemene anti-fraudewet onder de *Code de la sécurité sociale* (Artikel L114-13). Sociale zekerheidsfraude wordt gedefinieerd als ‘elke onregelmatigheid, handeling of onthouding die tot gevolg heeft dat de overheidsfinanciën met opzet worden beschadigd’. In Frankrijk worden onder andere de volgende typen fraude onder uitkeringsfraude gerekend: het onrechtmatig onderbreken van werk, het fraudeleus verkrijgen van aanvullende zorgverzekeringen en het niet aangeven van nieuwe situaties.

### *Beleidsvisie en (politieke) uitgangspunten*

Een belangrijk principe binnen het Franse systeem is vertrouwen. Dit is vastgelegd in de ESSOC-wet<sup>45</sup> van 2018: de wet ten behoeve van de samenleving der vertrouwen (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*). De wet bestaat uit twee pijlers:<sup>46</sup>

1. Vertrouwen: het recht om fouten te maken. Dit wordt ook wel het vergisrecht genoemd (*le droit à l'erreur*). Dit recht houdt in dat de bewijslast wordt omgekeerd: wanneer een burger wordt verdacht van fraude, is het aan de administratie om de kwade trouw van de gebruiker aan te tonen. Concreet houdt het recht in dat een burger een fout kan maken in zijn of haar verklaringen aan de administratie, zonder risico te lopen op sancties. We gaan in paragraaf 6.3 verder in op het vergisrecht.
2. Houd het simpel: het vereenvoudigen van procedures. Het Franse systeem gaat ervan uit dat burgers eerlijke fouten kunnen maken en dat fouten veroorzaakt worden door overmatig complexe regelgeving en procedures. Daarom is een onderdeel van de ESSOC-wet om de gebruikersreis te vereenvoudigen.

### *Inspanningen om vergissingen of fouten te voorkomen*

Zoals eerder vermeld is één pijler van de ESSOC-wet om de procedures zo begrijpelijk mogelijk te maken voor haar gebruikers. Op de website van Pole d'Emploi en de website van de Franse overheid is veel informatie te vinden over de plichten bij respectievelijk een werkloosheidsuitkering en de RSA. Gebruikers kunnen er bijvoorbeeld vinden welke situaties ze wanneer moeten doorgeven.

### *Toezicht en opsporing*

Wat betreft de **werkloosheidsregeling** voert de dienst voor fraudepreventie en -bestrijding van Pole d'Emploi regelmatig controles uit om de juistheid van de maandelijkse updates van gebruikers vast te stellen. Het is ons onbekend of deze controles automatisch gebeuren of enkel als er signalen zijn van mogelijke fraude.

Voor de **sociale bijstand** zetten CAF-bureaus verschillende methoden in om fraude op te sporen.<sup>47</sup> Zo gaan inspecteurs naar de huizen van gebruikers om hun situaties te controleren en controleren verificateurs de verstrekte documenten van gebruikers. Daarnaast zetten CAF-bureaus in op datagericht werken: zo wisselen de CAF-bureaus geautomatiseerde gegevens uit met de belangrijkste partners, waaronder belastingen, Pole d'Emploi en socialezekerheidsinstanties. In het CAF-informatiesysteem zijn consistentiecontroles ingebed en tot slot maakt men gebruik van een statistische methode om fraude op te sporen op basis van een typologie van risicovolle dossiers (profilering of datamining). Het CAF-bureau heeft het recht op ieder moment een controle uit te voeren. Ook hierbij is het ons niet bekend hoe vaak dit gebeurt en op basis van welke signalen.

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 (een boete of stopzetten van de uitkering). Het is aan de administratie om aan te tonen dat de gebruiker te kwader trouw is.<sup>48</sup> Als dat niet aangetoond wordt, herstelt de administratie de fout, informeert ze de gebruiker van de ondernomen actie en geeft ze de burger advies om herhaling van deze fout te voorkomen. De burger krijgt dus geen sanctie, maar vergoedt wel eventuele onterecht verkregen bedragen.

<sup>45</sup> Bron: <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-etat-au-service-dune-societe-confiance-essoc>.

<sup>46</sup> Bron: <https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur>.

<sup>47</sup> Bron: <https://www.mes-allocs.fr/>.

<sup>48</sup> Bron: <https://www.plus.transformation.gouv.fr/oups-jai-fait-une-erreur-en-effectuant-une-demarche-administrative-que-faire>.

Als een uitkeringsgerechtigde erachter komt een fout te hebben gemaakt kan diegene contact opnemen met de betrokken organisatie om de fout te herstellen. Online is te vinden hoe men bepaalde fouten kan herstellen dan wel voorkomen.<sup>49</sup> Om aanspraak te kunnen maken op het vergisrecht moet de gebruiker voldoen aan de volgende eisen:<sup>50</sup>

- de gebruiker maakt voor de eerste keer een fout;
- de gebruiker herstelt de fout op eigen initiatief of op verzoek van de administratie binnen de aangegeven termijn;
- de gebruiker is ter goeder trouw – dit wordt vastgesteld door de administratie, het is ons niet bekend hoe dit wordt vastgesteld.

Sommige fouten zijn echter uitgesloten van het vergisrecht, dit zijn onder andere fouten die niet kunnen worden gecorrigeerd, strafbaar zijn of bewijs zijn van grove nalatigheid, bijvoorbeeld een valse verklaring.

### Sanctionering

Bij een **werkloosheidsuitkering** kan het gebeuren dat er te veel is uitbetaald door een fout van een gebruiker of van Pole d'Emploi. In dat geval wordt dit bedrag teruggevorderd zonder sanctie. Als er opzettelijk bepaalde informatie verkeerd of niet wordt doorgegeven om een (hogere) uitkering te ontvangen spreekt men van fraude. De gebruiker kan in beroep gaan bij de Mediator Pôle Emploi. De gebruiker moet de teveel betaalde bedragen terugbetalen. Daarnaast loopt de gebruiker risico op de volgende sancties, afhankelijk van de ernst van de fraude: verwijdering van de lijst met werkzoekenden voor 6 tot 12 maanden, definitieve intrekking van de toeslag en/of toepassing van een strafrechtelijke sanctie. De strafrechtelijke sanctie kan maximaal twee jaar gevangenisstraf inhouden en een boete van maximaal € 30.000.

Sancties binnen de **sociale bijstand** worden vastgesteld door het CAF-bureau. Wanneer een gebruiker schuldig is bevonden aan fraude registreert het CAF het dossier van de gebruiker in haar nationale fraudedatabank voor een periode van drie jaar. Hierbij moet de gebruiker de onterecht verkregen bedragen terugbetalen. Ook kan het CAF-bureau een administratieve sanctie opleggen, dit betreft een geldboete die wordt opgeteld bij de te vergoeden bedragen. De hoogte van de boete hangt af van de ernst van de fraude. Als er sprake is van herhaalde of grootschalige fraude wordt de gebruiker vervolgd door het CAF. Wanneer zij schuldig worden bevonden, lopen zij risico op een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar en een geldboete van maximaal € 375.000.

### Terugvordering

Wanneer een gebruiker van de **werkgeversuitkering** teveel uitbetaalde bedragen moet terugbetalen, wordt hij/zij hiervan op de hoogte gesteld door Pole d'Emploi.<sup>51</sup> In dezelfde brief krijgt de gebruiker informatie over de terugbetaling en verschillende mogelijkheden voor terugbetaling. Als het de gebruiker niet lukt om het bedrag (in één termijn) af te lossen, kan hij of zij terugbetaling in termijnen of kwijtschelding aanvragen. Ook kan de gebruiker het bedrag aanvechten door een brief sturen aan Pole d'Emploi. Het is ons niet bekend hoe terugvordering bij de sociale bijstand geregeld is.

## 6.3 Opvallende bevindingen

Als opvallende bevindingen merken wij aan:

- Focus op gebruiksvriendelijkheid: men probeert het naleven van de regelgeving en verplichtingen zo makkelijk mogelijk te maken voor uitkeringsontvangers. Hiermee probeert men te voorkomen dat burgers fouten maken bij een aanvraag of het doorgeven van informatie.

<sup>49</sup> Zie deze website: <https://www.plus.transformation.gouv.fr/j-ai-droit-a-l-erreur/particulier>.

<sup>50</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34677>.

<sup>51</sup> <https://www.pole-emploi.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/vos-demarches-aupres-de-pole-emp/les-allocations-ou-prestations-t.html>.

- Hoge mate van vertrouwen: in het Franse systeem gaat men ervan uit dat uitkeringsontvangers fouten kunnen maken door de complexiteit van het systeem. Het vergisrecht is gestoeld op dit principe. Uitkeringsontvangers kunnen eenmaal een fout maken in een aanvraag of bij het verstrekken van informatie, zonder dat zij risico lopen op een sanctie.

Mogelijke knelpunten:

- Volgens de regelgeving mogen uitkeringsontvangers slechts eenmaal aanspraak maken op het vergisrecht. Het is nog niet bekend in hoeverre dit gehandhaafd wordt in de praktijk. Zo merkt men in Nederland dat sommige uitkeringsontvangers veelvuldig fouten maken, niet vanwege opzet maar omdat zij het lastig vinden de complexe regelgeving na te leven.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Verenigd Koninkrijk

# 7

## 7 Verenigd Koninkrijk

### Dit hoofdstuk in het kort

- Het socialezekerheidsbeleid in het Verenigd Koninkrijk kent een hoge mate van verantwoordelijkheid van individuen om zich ook particulier te verzekeren.
- De uitvoeringsverschillen tussen landen binnen het Verenigd Koninkrijk zijn overwegend klein.
- De regering noemde het handhavingsbeleid in recente plannen verouderd. Daarom, en ook door het stijgende aantal fraudegevallen tijdens de coronacrisis, wordt het handhavingsbeleid herzien.
- In tegenstelling tot de politiek-bestuurlijke tendens in Nederland opteert men in het Verenigd Koninkrijk juist voor een daadkrachtiger en strikter handhavingsbeleid. Dit uit zich in investeringen in uitvoeringscapaciteit, nieuwe wettelijke bevoegdheden, intensievere informatieverzameling en -vergaring en meer publiek-private samenwerking.
- Al sinds 2013 werkt de overheid aan vereenvoudiging van het stelsel. Zeven regelingen verspreid over meerdere leefdomeneinen worden samengevoegd tot het Universal Credit. Alle nieuwe rechthebbenden krijgen inmiddels Universal Credit, het overzetten van de rechthebbenden van 'oude' regelingen is nog niet compleet afgerond.
- Hoewel de transformatie nog niet volledig achter de rug is, zijn er volgens wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zowel positieve als negatieve effecten zichtbaar.
- De transformatie heeft een grote besparing op administratieve uitvoeringscapaciteit opgeleverd. Deze besparing is gebruikt om te investeren in capaciteit voor het opsporen en aanpakken van fraude.
- De vereenvoudiging, digitalisering en standaardisering van aanvraagprocedures en procedures rond verplichtingen hebben voor veel mensen tot positieve effecten geleid. Daartegenover staat dat het voor een groot deel van de mensen geen positieve effecten of zelfs negatieve effecten heeft gehad.

### 7.1 Het sociale zekerheidsstelsel in het Verenigd Koninkrijk

Het socialezekerheidsbeleid in het Verenigd Koninkrijk kenmerkt zich door lage uitkeringen en een grote nadruk op individuele verantwoordelijkheid van burgers om zich ook particulier te verzekeren. Door Esping-Andersen (1990) wordt het sociale zekerheidsstelsel dan ook geclassificeerd als liberaal. De verzorgingsstaat is zeer beperkt en richt zich voor een groot deel op het bestrijden van armoede en ondersteuning van kwetsbare groepen inwoners. Het uitkeringsniveau is in vergelijking met andere Europese landen laag.<sup>52</sup> We concentreren ons in deze casus op regelingen die vergelijkbaar zijn met de Werkloosheidswet-uitkering en Participatiewetuitkering (bijstand) in Nederland.

De werkloosheidsregeling is verplicht voor alle werknemers en sommige groepen zelfstandigen.<sup>53</sup> Als werkenden niet aan de instroomeisen van deze regeling voldoen, kunnen zij gebruikmaken van een van de socialebijstandsregelingen zoals de *Incomebased Jobseekers' Allowance*. De werkloosheidsregeling wordt gefinancierd via premies aan de Belasting- en Douanedienst. Het *Jobcentre Plus* voert de werkloosheidsregeling uit en is onderdeel van de het federale *Department for Work and Pensions (DWP)*. De socialebijstandsregelingen beschermen inwoners van het Verenigd Koninkrijk tegen armoede. Tot voor kort waren dit meerdere regelingen, zie paragraaf 7.3. Op de *Housing Benefit* na (die onder de verantwoordelijkheid van lokale overheden viel) werden deze uitkeringen op federaal niveau uitgevoerd.<sup>54</sup>

Volgens Drijvers et al. (2021) is de wijze waarop rechthebbenden worden geactiveerd binnen de werkloosheidsregeling en de bijstandsregeling vergelijkbaar. Een professional van *Jobcentre Plus* beoordeelt mogelijkheden van een persoon en bepaalt welke re-integratieactiviteiten worden verplicht. Deze verplichtingen worden vastgelegd in een re-integratiecontract. Als de uitkeringsgerechtigde plichten niet nakomt, kan de professional van het *Jobcentre Plus* sancties voorstellen maar niet zelf opleggen. Uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsvermogen worden vrijgesteld van re-integratieverplichtingen. Hoewel landen in het Verenigd Koninkrijk eigen uitvoeringsorganisaties hebben, constateren Vonk en Schoukens (2019) dat de verschillen tussen Engeland, Schotland en Wales klein zijn. Tussen de uitvoeringsstructuren van Engeland en Noord-Ierland bestaan relatief grote verschillen.

<sup>52</sup> Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Idem.

## 7.2 Handhaving

In recente plannen wordt het wettelijk kader voor het aanpakken van fraude verouderd genoemd. Hierbij wordt met name verwezen naar de verouderde mogelijkheden om informatie te vergaren en tussen instanties uit te wisselen op basis van de *Social Security Administration Act* (1992) en het opleggen van sancties via de *Social Security Fraud Act* (2001). Binnen het strafrechtelijk kader wordt ook de *Fraud Act* (2006) ingezet om serieuzere gevallen van sociale zekerheidsfraude aan te pakken. In de ontwikkeling van het handhavingsbeleid markeert ook de coronacrisis een belangrijke mijlpaal. Tijdens de coronapandemie nam men in het Verenigd Koninkrijk een sterke stijging van het aantal fraudesignalen waar. Dit hing samen met het pragmatisme en de snelheid van de crisisrespons. De stijging van signalen was voor de regering de aanleiding om de slagkracht van het handhavingsbeleid te versterken. Het plan hiertoe werd halverwege 2022 gepresenteerd en bestaat uit de volgende drie elementen:

- *Investeren in de capaciteit van de uitvoering.* Er zal over drie jaar £610 miljoen extra worden geïnvesteerd in extra personeelsleden voor de handhaving van fraude en fouten. Daarnaast wordt er een speciaal team ingericht om bestaande claims opnieuw te bezien. Tot slot wordt er geïnvesteerd in data-analyse om fraude te voorkomen en te signaleren.
- *Creëren van nieuwe wettelijke mogelijkheden.* De mogelijkheden van medewerkers van de *Department of Work en Pensions* om informatie te vergaren, bewijs te verzamelen, fraudeurs op te pakken en sancties uit te delen worden flink vergroot. Er zal bovendien een nieuwe sanctie worden ingericht. De DWP beoogt de mogelijkheden en bevoegdheden van DWP-medewerker op deze manier in lijn te brengen met medewerkers van andere instanties die fraude tegengaan.
- *Verstevigen van samenwerking tussen publieke en private sector.* Er zal intensiever worden samengewerkt met een nieuwe autoriteit die zich bezighoudt met fraude en er wordt een nieuwe denktank ingericht die voorstellen zal doen om het handhavingsinstrumentarium verder te innoveren.

Hoewel nog onduidelijk is welke elementen uit het plan daadwerkelijk zullen worden geïmplementeerd, duidt het plan op de wens om fraude vooral daadkrachtiger aan te kunnen pakken. We merken daarbij op dat de voornaamste uitgangspunten van het beleid onveranderd zijn gebleven. Nog steeds zijn de fundamentele doelen van het handhavingsbeleid om ten eerste fraude te voorkomen, om fraude te kunnen signaleren en bestrijden als het toch voorkomt en om potentiële fraudeurs middels een robuust sanctioneringssysteem af te schrikken.

### Toezicht en opsporing

Opsporingsacties worden uitgevoerd door een afdeling van de *Department of Work en Pensions*; de *Fraud and Error Service* (FES).<sup>55</sup> Een van de grootste uitdagingen in het organiseren en uitvoeren van de handhaving van de sociale zekerheid is het opvragen en delen van informatie. Belemmeringen in informatie-uitwisseling bemoeilijken samenwerking tussen organisaties. In het eerder genoemde plan worden de bevoegdheden voor DWP om informatie bij andere partijen op te vragen vergroot.

### Sanctionering

Op dit moment, dus voordat het eerder genoemde plan is doorgevoerd, zijn er zeven typen sancties. 1) een boete van 50 pond na een onbedoelde fout, 2) een boete van 350 pond voor een poging tot fraude, 3) een boete van 50 procent van het te veel betaalde bedrag voor fraude als de claimant niet wil dat zijn zaak voor de rechter komt, 4) een boete voor een werkgever die heeft meegewerkt aan fraude, 5) vervolging voor fraude als het te veel ontvangen bedrag de 5000 pond overstijgt en de claimant de administratieve sanctie niet heeft geaccepteerd, 6) een waarschuwing, en 7) een verlies van uitkering. De regering heeft zich voorgenomen om een nieuwe bestuursrechtelijke sanctie aan het instrumentarium toe te voegen. Deze sanctie zou een percentage van het te veel betaalde bedrag inhouden en niet alleen worden opgelegd als de claimant fraudeert en niet wil dat de zaak voor de rechter komt. We vinden in beleidsdocumentatie terug dat het aantal personen dat een lopende sanctie ondergaat tussen april 2019 en april 2020 redelijk stabiel bleef. Vanaf 2020 daalde het aantal sancties echter sterk om

<sup>55</sup> Department for Work and Pensions (2022). *Fighting Fraud in the Welfare System*. Policy paper.



vervolgens vanaf juni 2021 weer aanzienlijk te stijgen en boven het niveau van april 2019 uit te komen (50.000 sancties). Geïnterviewden stellen dat er bijna geen waarschuwingen worden afgegeven.

### *Universal Credit*

In 2013 nam de regering van het Verenigd Koninkrijk zich voor om het sociale zekerheidssysteem grondig te hervormen. Aanleiding hiervoor was de wens van de overheid werk meer te laten lonen. Zes regelingen rond de kinderbijslag, inkomensondersteuning bij werkloosheid en huurtoeslag moesten worden vervangen door één overkoepelende toeslag; de Universal Credit. Dit maakte het, zo is ten minste het doel, voor burgers makkelijker om inkomensondersteuning aan te vragen, wijzigingen in hun situatie door te geven en het voorkomt verrekeningsproblematiek. Daarnaast biedt het uitkeringsontvangers overzicht en vermindert het mogelijk risico's rond verrekening. In 2018 werd daadwerkelijk met de transformatie gestart. Universal Credit wordt gefinancierd via algemene belastingen die door de Belastingdienst van het Verenigd Koninkrijk worden geïnd.

Uit interviews met enkele wetenschappers blijkt dat de implementatie van Universal Credit voor uitvoeringsorganisaties een groot voordeel had. Zij stellen dat het tot efficiëntere uitvoering en bijhorende kostenbesparingen heeft geleid. Deze indruk is in lijn met onderzoek van Finn en Peromingo (2019) die stellen dat de werkwijze van het *Jobcentre Plus* sinds de implementatie van Universal Credit verregaand gedigitaliseerd is. Volgens de geïnterviewde wetenschappers zijn de bespaarde middelen aangewend voor investeringen in de (personele) capaciteit voor handhaving.

Ook voor rechthebbenden is de introductie van het Universal Credit een grote verandering. Ten eerste gaat het hier om het aanvraagproces. Dit proces is vrijwel volledig gedigitaliseerd. Het *Jobcentre Plus* ontvangt een online ingevuld aanvraagformulier, beoordeelt de aanvraag en keert de uitkering uit. Voor de corona-pandemie werden beoordelingen altijd tijdens een face-to-face-interview toegelicht. Dit stelde medewerkers van het *Jobcentre Plus*, zo vertellen geïnterviewden, bovendien in staat om informatie te verifiëren. Tijdens de coronapandemie waren afspraken op locatie echter niet mogelijk. Volgens de geïnterviewden verlaagde dit de drempel om te frauderen en leidde het ook daadwerkelijk tot meer gevallen van fraude. Sinds versoepeling van de coronamaatregelen zijn er wel weer fysieke afspraken. Volgens de geïnterviewde wetenschappers is face-to-face-interactie tussen claimanten en professionals een goede manier om de kans op fraude te verkleinen. Over het algemeen achten met name maatschappelijke organisaties het digitale aanvraagproces als weinig gebruiksvriendelijk.

Ook tijdens het ontvangen van Universal Credit is het contact met inkomensconsulenten uitsluitend digitaal. Veel veranderingen in omstandigheden worden via informatie-uitwisseling tussen instanties automatisch met de hoogte van de uitkering verrekend. Maar dat geldt niet voor alle onderliggende regelingen binnen de Universal Credit. Van rechthebbenden wordt verwacht dat zij veranderingen in omstandigheden daarom doorgeven als die veranderingen niet automatisch binnen het systeem bekend zullen worden. Dit leidt vooral volgens maatschappelijke organisaties tot veel onduidelijkheid en risico op het maken van fouten.

Wetenschappers betwijfelen of Universal Credit voor inwoners daadwerkelijk tot vereenvoudiging heeft geleid. Zij noemen als voorbeeld dat mensen die aanspraak willen maken op Universal Credit nu weliswaar slechts één formulier hoeven in te vullen, maar dat dat een formulier van zestig pagina's is. Wetenschappers die we interviewden zien voornamelijk de volgende positieve effecten voor burgers. Ten eerste ontvangen burgers zodra is vastgesteld dat zij recht hebben op Universal Credit nu sneller een inkomen dan voorheen. Ten tweede is het nu beter mogelijk om te schakelen tussen werk en uitkering. Stel dat een rechthebbende werk vindt maar dat werk kort daarna weer kwijtraakt, dan hoeft deze persoon geen nieuwe claim in te dienen. Het systeem is volgens wetenschappers goed aangepast aan korte werkloosheidsperiodes.

Maatschappelijke organisaties wijzen tegelijkertijd op een keerzijde van digitalisering en standaardisering. Mensen die minder 'doenvermogen' hebben ervaren het aanvraagproces (nog steeds) als complex. Mensen die beperkt digitaal vaardig zijn hebben grote moeite met het aanvragen van de uitkering en de mogelijkheden tot alternatieve, telefonische aanvraagprocedures zijn in zeer beperkte mate bekend.

Ook wijzen wetenschappers en maatschappelijke organisaties op problemen die uiteenlopende uitkerings- en salarisperiodes met zich meebrengen. Doordat veel mensen in het Verenigd Koninkrijk niet volgens hetzelfde ritme salaris uit bijverdiensten en inkomen uit het Universal Credit krijgen, ontstaan er maanden met relatief veel inkomen en maanden met relatief weinig inkomen. Stel, bijvoorbeeld, dat een persoon elke vier weken inkomen uit betaald werk ontvangt, dan kan het voorkomen dat die persoon in één kalendermaand twee keer salaris ontvangt. Dat brengt met zich mee dat de rekenmethode achter Universal Credit het maandinkomen feitelijk overschat en de aanvullende uitkering sterk naar beneden bijstelt. Dit kan voor burgers grote gevolgen hebben.

Rechthebbenden die fouten maken en bijvoorbeeld veranderingen in omstandigheden te laat doorgeven, krijgen te maken met terugvorderingen, verrekening met toekomstige uitkeringen en/of mogelijke boetes. Als rechthebbenden hierdoor in schuldensituaties dreigen te komen, kunnen zij met een andere afdeling binnen DWP een betalingsregeling afspreken. Ook overbetaling als gevolg van fouten van DWP wordt teruggevorderd. Dat was tijdens de voorgangers van Universal Credit nog niet het geval. Als DWP fouten constateert, wordt dat via de online beheeromgeving digitaal kenbaar gemaakt. De rechthebbenden krijgen dan een maand de tijd om een heroverweging aan te vragen. Deze heroverweging vindt intern plaats en is zo ingericht dat rechthebbenden in theorie geen externe adviseur nodig hebben. Er is geen vastgestelde doorlooptijd voor de heroverweging, maar in de praktijk duurt het geregeld langer dan vijf maanden voordat de resultaten van de heroverweging bekend zijn. Maatschappelijke organisaties wijzen er daarnaast op dat er ook veelvuldig informeel via de online portal tussen rechthebbenden en consulenten wordt gecommuniceerd, voordat rechthebbenden digitaal en formeel over voorgenomen terugvorderingen worden geïnformeerd. Niet elke rechthebbende krijgt daardoor duidelijkheid over de mogelijkheden om een heroverweging aan te vragen.

Als er fraude wordt vermoed, worden rechten op Universal Credit opgeschort. Na doorgaans enkele weken wordt aan rechthebbenden gevraagd om meer informatie te verstrekken, soms via een digitale upload-link of een zogenaamd *compliance interview*. Het opschorten van de uitkering leidt ertoe dat individuen van het een op het andere moment geen inkomen meer hebben en bovendien niet weten hoelang die periode zal voortduren. Rechthebbenden die *hardship* (vergelijkbaar met het Nederlandse 'hardvochtigheid') kunnen aantonen, kunnen aanspraak maken op een tijdelijke uitkering. In de praktijk wordt deze tijdelijke uitkering echter zeer zelden uitgekeerd. Maatschappelijke organisaties stellen dat de grootste nadruk door overheidsinstanties wordt gelegd op vormen van georganiseerde fraude en minder op individuen die fraude plegen. De tweede variant komt volgens maatschappelijke organisaties beperkt voor.

### 7.3 Opvallende bevindingen

- Digitalisering en vereenvoudiging zijn speerpunten in het Verenigd Koninkrijk. De ruimte die dit oplevert wordt vooral gebruikt om het handhavingsbeleid daadkrachtiger te laten zijn. In Nederland lijkt juist steeds meer nadruk te komen op een menswaardiger socialezekerheidsstelsel en uitvoering.
- Dat Universal Credit goed is aangepast aan de (vaak) grillige, onvoorspelbare loopbanen van personen die met regelmaat aanspraak moeten maken op uitkeringen, kan ook voor Nederland interessant zijn.
- Universal Credit lijkt op het eerste gezicht voor een deel van de rechthebbenden tot vereenvoudiging en meer gemak geleid te hebben. Daartegenover staat dat de mogelijkheden tot maatwerk voor individuen voor wie, bijvoorbeeld, het digitale aanvraagproces niet werkt beperkt zijn.



# Beschouwing en conclusie

# 8

## 8 Beschouwing

Het primaire doel van dit onderzoek was om de handhavingsregimes van zes landen te verkennen en opvallende ontwikkelingen, voorbeelden en initiatieven per land uit te lichten. In mindere mate was het doel om landen systematisch met elkaar te vergelijken. De zes landenhoofdstukken beginnen alle met een bondige samenvatting van hun stelsel. De lezer die graag de stelsels in hun samenhang wil bestuderen verwijzen we graag naar die passages.

Wel lijkt het zinvol enkele opmerkingen te plaatsen over de overeenkomsten en verschillen tussen de stelsels. Deze overeenkomsten en verschillen bieden mogelijk inspiratie bij de herinrichting van het Nederlandse handhavingssstelsel. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de uitgangspunten, wetgeving en beleid, uitvoeringsgerelateerde aspecten en uitdagingen in beleidsontwikkeling en -uitvoering.

### Uitgangspunten

In de onderzochte landen zijn de volgende uitgangspunten van het handhavingsbeleid op het gebied van sociale zekerheid gevonden:

- *Vertrouwen in de burger*. Wetgeving en beleid zijn in de kern onder meer terug te voeren op de vraag: in hoeverre vertrouwen we 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 de meeste landen lijkt er sprake te zijn van relatief veel vertrouwen in burgers (Frankrijk, Finland, België, Denemarken, Duitsland). Dit vertrouwen uit zich in meerdere landen ook in concrete initiatieven. Het vergisrecht, het eenmalige recht om fouten te mogen maken, in Frankrijk is hier een goed voorbeeld van.
- *Vertrouwen in professionals*. Naast vertrouwen in de burgers is ook vertrouwen in professionals een belangrijk uitgangspunt. We zien dat de mate waarin van professionals (zoals inkomensconsulenten en klantmanagers) wordt verwacht dat zij in autonomie bepalen of burgers zich vergissen, verwijtbare fouten hebben gemaakt of wellicht zelfs fraude pleegden tussen landen verschilt. De wettelijke en protocollaire ruimte die professionals krijgen is bijvoorbeeld hoog in België en laag in het Verenigd Koninkrijk. In België zijn er ook verschillen tussen regelingen.
- Kwalitatief *hoogstaande dienstverlening voor de burger*: de kwaliteit van de dienstverlening wordt in de cases verhoogd door onder andere centrale uitvoering (Finland) en de integratie van zes regelingen in één (Verenigd Koninkrijk). Ook zet men in op het verminderen van administratieve lasten voor de burger door een eenmalige uitvraag (België), door automatische dataregistratie (Denemarken), of door het versimpelen van regelingen en procedures (Frankrijk).
- *Maatschappelijk draagvlak* voor het socialezekerheidsstelsel. Over het algemeen geldt handhaving van de regels die worden gesteld aan het verkrijgen van een uitkering als voorwaarde voor maatschappelijk draagvlak voor de desbetreffende voorzieningen. Dit uitgangspunt kwam in België en Finland expliciet ter sprake.
- *Fouten versus fraude*. In de meeste landen wordt op vergelijkbare wijze naar het onderscheid tussen fouten en fraude gekeken. De eerste belangrijke concepten hierin 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 socialezekerheidsgelden, 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.

### Wetgeving en beleid

- *Samenhang en inbedding tussen wettelijke kaders*. In alle landen is er tot op zekere hoogte samenhang tussen het strafrechtelijk en het bestuursrechtelijk kader.
- *Inbedding*. Het handhavingsbeleid wordt in sommige landen ingebed in de (soms zeer) brede context van het bestrijden van misstanden op de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsuitbuiting, mensenhandel en georganiseerde criminaliteit (België, Duitsland). Ook zien we in enkele landen een link met ondermijnende criminaliteitsbestrijding (Verenigd Koninkrijk). Binnen die brede contexten krijgt uitkeringsfraude veelal maar beperkt de aandacht.
- *Centraal of decentraal*. Landen verschillen in de mate waarin zij hun handhavingsbeleid centraal of juist decentraal organiseren. Met name de vangnetregelingen (regelingen die een minimuminkomen

garanderen) worden vaak dicht bij de burger en dus bij gemeenten belegd. Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld Finland. In dit land wordt duidelijk dat er modaliteiten zijn waarbinnen centrale uitvoering van de vangnetregeling naar tevredenheid werkt en zelfs ook voordelen biedt.

- *De richting van de beleidsontwikkeling.* In alle onderzochte landen is het handhavingsbeleid in beweging. Soms is dit een beweging die al jaren geleden is ingezet en momenteel door contextfactoren in een stroomversnelling is geraakt (Verenigd Koninkrijk). In andere landen is de beweging juist recent van start gegaan (Duitsland, Frankrijk). De meeste landen (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk) ontwikkelen zich op dit moment in de richting van een minder streng handhavingsbeleid, dat wil zeggen: meer aandacht voor preventie, voor de menselijke maat en vertrouwen in uitvoerend professionals. Het Verenigd Koninkrijk beweegt juist de andere kant op.

### Uitvoering

- *Dataverzameling en -uitwisseling versus informatieplicht.* Een aantal landen heeft of bouwt aan een stelsel waarin een belangrijke rol is weggelegd voor (geautomatiseerde) dataverzameling en data-uitwisseling tussen overheidsorganisaties. Soms gaat dat zo ver dat de uitkeringsontvanger zelf geen opgave meer hoeft te doen van zijn financiële gegevens (Denemarken, Finland, deels in het Verenigd Koninkrijk). Dit vereist wel dat data zeer actueel zijn. In andere landen gebruikt men dergelijke gegevensstromen primair om de opgaven van uitkeringsontvangers te checken (België). Rond het gebruik van dergelijke instrumenten (in België de Kruispuntbank, in Finland het Nationaal inkomensregister) spelen volgens de betrokkenen geen grote privacy-issues. De burger tekent er bij aanvraag van de uitkering voor dat de relevante gegevens mogen worden gebruikt. Tot slot legt Frankrijk de nadruk op het vereenvoudigen van procedures, waaronder de informatieplicht. Op de websites van de overheid en uitvoeringsorganisaties is duidelijk terug te vinden welke informatie men moet aangeven en binnen welke termijn.
- *Vorm van contact tussen professionals en burgers.* Landen verschillen sterk in de mate waarin er in het kader van inkomensverstrekking sprake is van face-to-face- of digitaal en online contact. Er zijn voorbeelden van intensief contact: standaard huisbezoek bij de toetsing van de aanvraag voor een uitkering van een vangnetregeling en daarna jaarlijkse opvolging (België). Maar ook van extensief contact, nagenoeg uitsluitend via digitale kanalen (Finland en Verenigd Koninkrijk). In meerdere landen wordt minstens één face-to-facecontact ingericht, ook omdat dit een belangrijk instrument in het voorkomen van fraude is. Hoe contact tussen professionals en burgers is ingericht hangt ook af van de mate waarin inkomensondersteuning samenhangt met (bijvoorbeeld) activerende of op re-integratie gerichte dienstverlening.
- *Digitalisering, standaardisering en maatwerk.* In enkele landen zien we een tendens richting het meer digitaliseren en standaardiseren van de uitvoering van het sociaalzekerheidsbeleid. 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 portal. In andere landen is deze tendens (nog) minder aanwezig of wordt juist gestreefd naar minder standaardisering en meer maatwerk (Duitsland). We merken hierbij op dat maatwerk en standaardisering ook heel goed samen kunnen gaan.

### Uitdagingen

In de onderzochte landen spelen de volgende uitdagingen rond het handhavingsbeleid.

- *Rechtsgelijkheid en discretionaire bevoegdheden.* Ruime discretionaire bevoegdheden (zoals in België) scheppen omstandigheden die kunnen leiden tot verschillende besluiten in gelijke of vergelijkbare omstandigheden en die zodoende eventueel tot rechtsongelijkheid leiden. Het is een uitdaging deze verschillen in de hand te houden.
- *Tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen.* Met de centralisatie van belangrijke delen van de Finse vangnetregeling (regelingen die een minimuminkomen garanderen) is het niet-gebruik in Finland weliswaar verminderd, maar nog altijd niet op een acceptabel niveau. In het Verenigd Koninkrijk is de bekendheid en (mogelijk ook) toegankelijkheid van de bezwaar- en beroepsprocedures problematisch.
- Enkele landen kennen *complexe sociaalzekerheidsstelsels* (bijvoorbeeld Finland, België, Verenigd Koninkrijk) en dat maakt ze relatief duur in de uitvoering en relatief slecht bereikbaar voor burgers. Het terugdringen van de complexiteit vergt omvangrijke en langdurige systeemaanpassingen.

- *Grootschalige dataverzameling en -uitwisseling* speelt in enkele landen (Verenigd Koninkrijk, Finland, Denemarken, België) een grote rol in de uitvoering en de handhaving van de uitkeringsregelingen. Het ontwikkelen van een dergelijke data-infrastructuur gaat gepaard met grote technische en juridische uitdagingen. Vanuit het perspectief van de burger is het van groot belang dat er binnen een dergelijke data-infrastructuur voorzieningen zijn waarmee eventuele onjuistheden in de databanken snel en adequaat gecorrigeerd kunnen worden. Daarnaast moeten data zeer actueel zijn om verrekeningsproblematiek te voorkomen.
- *Standaardiseren en maatwerk*. Ook een uitdaging 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 mits deze te maken heeft met doorsnee 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.

#### **Samenvattende tabel**

De bovenstaande beschouwing geeft aan dat de diversiteit tussen handhavingssystemen groot is, maar landen in Europa over het algemeen ook dezelfde kant op bewegen. In de onderstaande tabel geven we de wijze waarop België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en Verenigd Koninkrijk invulling geven aan hun handhavingsbeleid kernachtig weer. We concentreren ons hierbij op de vier belangrijkste aspecten: Dataverzameling en -uitwisseling versus informatie plicht, Vertrouwen in de burger, Fouten versus Fraude, en Digitalisering, standaardisering en maatwerk.

| Land       | Dataverzameling en –uitwisseling versus informatie plicht   | Vertrouwen in de burger  | Fouten versus Fraude  | Digitalisering, standaardisering en maatwerk  |
|------------|---|--|---|---|
| België     | Bij de Kruispuntbank komen diverse informatiestromen bij elkaar die voor de bepaling van het recht op uitkering van belang zijn. Er is discussie gaande over de vraag of het nog nodig is de burger te belasten met de informatieplicht, nu via de Kruispuntbank zoveel data kunnen worden verkregen. | Bij de sociale bijstand lijkt persoonlijk contact het belangrijkste instrument om een vertrouwensband te creëren. Voor de werkloosheidsregelingen geen bijzonderheden. | Fraude heeft betrekking op bewuste overtreding van de inlichtingenplicht. Bewuste overtreding van arbeidsverplichtingen worden afgedaan onder een lichter regime. Met onopzettelijke overtreding van de verplichtingen wordt soepel omgegaan, er wordt dan aangestuurd op herstel van de gemaakte fout. | Het stelsel geeft uitvoerders ruime discretionaire bevoegdheden om regels af te stemmen op de omstandigheden van het geval.<br>Het gebruik van de Kruispuntbank ontlast de uitkeringsontvanger van administratieve rompslomp.               |
| Denemarken | Er ligt een grote nadruk op dataregistratie, waarbij informatie uit verschillende registers automatisch geüpdatet wordt in een dataregistratiesysteem. Uitkeringsontvangers hebben geen informatieplicht.   | Hoge mate van vertrouwen. Alleen in zeldzame gevallen spreekt men van fraude, waarbij de zaak wordt doorgezet naar het strafrecht.                                     | Voor fraude moet er sprake zijn van een opzettelijke fout. Het komt slechts in uitzonderlijke gevallen voor dat men spreekt van fraude, alleen wanneer men duidelijk bewijs heeft verzameld dat de fout opzettelijk was.  | De controleafdeling kan naar individuele zaken kijken om vast te stellen of er sprake is van een (opzettelijke) fout. Hierbij lijkt sprake te zijn van maatwerk.  |
| Duitsland  | De uitkeringsontvanger is verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie.   | De nieuwe regering lijkt meer vertrouwen in de burger als uitgangspunt te nemen. Dat uit zich in concrete voorstellen voor het toekomstige stelsel.                    | Het belangrijkste onderscheid is 'intentie'. Als een persoon de intentie had om het sociale zekerheidssysteem te misbruiken, wordt van fraude gesproken. Niet-doelbewuste vergissingen worden gezien als fouten. Georganiseerde fraude vereist enige vorm van samenwerking.                             | De nieuwe regering heeft heldere ambities uitgesproken om de ondersteuning richting werk en inkomen menselijker en persoonlijker in te richten.   |
| Finland    | Bij de beoordeling van de uitkeringsaanvragen wordt intensief gebruik gemaakt van het Nationaal inkomensregister. Bij de aanvraag voor een sociale basisbijstand hoeft geen inkomensverklaring te worden toegevoegd, omdat Kela de relevante gegevens uit het register haalt.                         | Vertrouwen geldt als het belangrijkste uitgangspunt voor het stelsel. Dit vertrouwen wordt mede gestut door de aanwezigheid van het Nationaal inkomensregister.        | Fraude heeft betrekking op bewuste overtreding van de inlichtingenplicht. Bewuste overtreding van arbeidsverplichtingen worden afgedaan onder een lichter regime. Met onopzettelijke overtreding van de verplichtingen wordt soepel omgegaan, er wordt dan aangestuurd op herstel van de gemaakte fout. | Het stelsel geeft uitvoerders ruime discretionaire bevoegdheden om regels af te stemmen op de omstandigheden van het geval.<br>Het gebruik van het Nationaal inkomensregister ontlast de uitkeringsontvanger van administratieve rompslomp. |

| Land                | Dataverzameling en –uitwisseling versus informatie plicht   | Vertrouwen in de burger   | Fouten versus Fraude   | Digitalisering, standaardisering en maatwerk  |
|---------------------|---|---|--|---|
| Frankrijk           | De uitkeringsontvanger is verplicht om een update te geven over diens situatie en daarnaast belangrijke wijzigingen in de situatie door te geven. | Hoge mate van vertrouwen. Men gaat ervan uit dat fouten in goede trouw gemaakt worden. Dit wordt geïllustreerd door het vergisrecht.  | Een overtreding wordt als ‘fraude’ aangemerkt wanneer er sprake is van opzet. Dit is aan de administratieve organisatie om aan te tonen, men gaat uit van goede trouw. | Relatief hoge mate van menselijke maat. Men gaat ervan uit dat gebruikers fouten kunnen maken door de complexiteit van het systeem.   |
| Verenigd Koninkrijk | De uitkeringsontvanger is verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie.   | De term vertrouwen speelt in het huidige discours geen grote rol. Uit keuzes van de regering blijkt vooral een pragmatische houding en een voorkeur voor investeringen in de daadkracht van het handhavingsbeleid | Intentie vormt een belangrijk onderscheid. Fouten worden gezien als onbewuste vergissingen, fraude vereist enige vorm van intentie.                                    | Er is de laatste jaren via het Universal Credit vooral geïnvesteerd in digitalisering, uniformering en standaardisering van processen. De mogelijkheden om binnen het systeem maatwerk toe te passen, zijn ogenschijnlijk niet erg groot. |





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

## Bijlage 1 – Bronnenlijst

### België

Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (2022). Alles wat je altijd al wilde weten over de sociale zekerheid 2022.

Handvest voor de sociaal verzekerde in de praktijk waarin het belang van de burgers is vastgelegd (1997) via <https://www.socialsecurity.be/citizen/nl/over-de-sociale-zekerheid/inleiding/het-handvest-van-de-sociaal-verzekerde>. Herhaaldelijk geraadpleegd tussen 1 augustus en 1 november 2022.

Programmatorische federale overheidsdienst Maatschappelijke Integratie. Primaboek via <https://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-sancties>. Herhaaldelijk geraadpleegd tussen 1 augustus en 1 november 2022.

Programmatorische federale overheidsdienst Maatschappelijke Integratie. Primaboek via <https://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-terugvordering>. Herhaaldelijk geraadpleegd tussen 1 augustus en 1 november 2022.

RVA (2022). De RVA in 2021, highlights.

RVA (2018). Focus op de strategie 2018-2020.

RVA (zonder datum). *Infoblad – werknemers. Hoe wordt het Handvest van de Sociaal Verzekerde toegepast in de werkloosheidsverzekering?*

SIOD (2021). *Strategisch plan SIOD 2022 Strijd tegen sociale fraude en sociale dumping* - Regering De Croo I.

SIOD (2022). Jaarverslag sociale fraudebestrijding 2021.

Socialsecurity.be. De sociale zekerheid: informatie en onlinediensten voor Belgische burgers en ondernemingen. via <https://www.socialsecurity.be/citizen/nl/>. Herhaaldelijk geraadpleegd tussen 1 augustus en 1 november 2022.

Vandendriessche, G. (2016). *Toepassing van het handvest van de sociaal verzekerde*. In: Belgisch Tijdschrift voor de sociale zekerheid 2016 1.

### Denemarken

Arbejdsloeshedsdagpenge via <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Arbejdsloshed/Arbejdsloshedsdagpenge>, geraadpleegd op 23 september 2022.

Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

Jakobsen, A. (2020). Data-Driven Fraud Detection: The Data Mining Unit.

The Lisbon Council (2020). *Study on public sector data strategies, policies and governance – ANNEX Case studies. Lisbon*: The Lisbon Council.

The Ministry of Social Affairs and Integration (2011). *Social security in Denmark*. Copenhagen: The Ministry of Social Affairs and Integration.

### Duitsland

Albrecht, C., Duran, S., Giesing, Y., Niederhoefer, B., Rude, B., & Steigmeier, J. (2022). *Posted workers from and to Germany. Facts and figures*, Leuven: POSTING.STAT project VS/2020/0499.

Bundesregierung via <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/citizens-basic-income-2126300> geraadpleegd op 6 november 2022.

*Burgergeld bekommen* via <https://xn--brgergeld-bekommen-m6b.de/> geraadpleegd op 8 november 2022.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022) *Strafrechtliche und kriminalstatistische Aspekte des „Sozialleistungsmissbrauchs“*. Nummer: WD7-3000-115/21.

Duitsland Instituut, *CDU dreigt nieuwe bijstandsuitkering te blokkeren* via <https://duitslandinstituut.nl/artikel/51949/cdu-dreigt-nieuwe-bijstandsuitkering-te-blokkeren> geraadpleegd op 8 november 2022.

European Platform tackling Undeclared Work (2022). *Act to Combat Unlawful Employment and Benefit Fraud*.

Hanesch, W. (2022). *Germany: Citizen's income to replace basic income support for jobseekers*, ESPN Flash Report 2022/04, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

MISSOC (2022). *Your social security right in Germany*.

*Meht Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Coalitieverdrag 2021 – 2025 van de SPD, Bündnis 90/Die Grünen en de FDP.

Vonk, G. J. (2014). Repressive welfare state, the spiral of obligations and sanctions. *European Journal of Social Security*, 16(3), 188-203.

Nullmeier, F. (2018). Changes in German Social Policy, 1990-2018. *Social Work & Society*, 16(2), 2018 .

### Finland

A quick-guide-to-unemployment-benefits via <https://www.kela.fi/quick-guide-to-unemployment-benefits>.

A quick-guide to social-assistance via <https://www.kela.fi/social-assistance-quick-guide>.

Kangas, O. and Kalliomaa-Puha, L. (2022). *ESPN Country Profile Finland 2021-2022*.

Ministry of Social Affairs and Health, Finland (1997). *Social Assistance Act*, No. 1412/1997

MISSOC (2021). *Organisation of social protection*. Finland.

### Frankrijk

*Actualisation mensuelle et changements de situation* via <https://www.pole-emploi.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/vos-changements-de-situation.html> geraadpleegd op 21 september 2022.

*Conseils pour éviter les erreurs pour les particuliers* via <https://www.plus.transformation.gouv.fr/j-ai-droit-a-l-erreur/particulier> geraadpleegd op 3 oktober 2022.

Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

*Droit à l'erreur: loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)* via <https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur> geraadpleegd op 23 september 2022.

*Je dois rembourser Pôle emploi à la suite d'un trop-perçu* via <https://www.pole-emploi.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/vos-demarches-aupres-de-pole-emp/les-allocations-ou-prestations-t.html> geraadpleegd op 3 oktober 2022.

*La fraude RSA : quels sont les risques encourus?* via [https://www.mes-allocs.fr/guides/rsa/fraude-rsa/#Vos\\_devoirs\\_en\\_tant\\_que\\_beneficiaire\\_du\\_RSA](https://www.mes-allocs.fr/guides/rsa/fraude-rsa/#Vos_devoirs_en_tant_que_beneficiaire_du_RSA) geraadpleegd op 21 september 2022.

*Loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)* via <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-etat-au-service-dune-societe-confiance-essoc> geraadpleegd op 23 september 2022.

*Oups, j'ai fait une erreur en effectuant une démarche administrative. Que faire?* via <https://www.plus.transformation.gouv.fr/oups-jai-fait-une-erreur-en-effectuant-une-demarche-administrative-que-faire> geraadpleegd op 23 september 2022.

*Qu'est-ce que le droit à l'erreur face à l'administration?* via <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34677> geraadpleegd op 23 september 2022.

*RSA - Déclarer ses ressources trimestrielles (Formulaire 14129\*03)* via <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R527> geraadpleegd op 21 september 2022.

### Verenigd Koninkrijk

Department for Work and Pensions (2022). *Fighting Fraud in the Welfare System*. Policy paper.

Department for Work and Pensions (2022). *Code of Practice on Obtaining Information*. Policy Paper.

Drijvers, A., Rossetti, S. & Oomkens, R. (2021). *Internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen*. Zoetermeer: Panteia.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Finn, D., Peromingo, M., (2019). *Key developments, role and organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*. Geneve: International Labour Organization.

Gov.uk via <https://www.gov.uk/universal-credit> geraadpleegd op 1 november 2022.

N.b. (2013) *An introduction to Universal Credit*.

Vonk, G., Schoukens, P. (Eds.) (2019). *Devolution and Decentralisation in Social Security: A comparative European Perspective*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Webster, D. (2022). *BRIEFING Benefit Sanctions Statistics February 2022*. University of Glasgow.

## Bijlage 2 – Geïnterviewde personen

### België

- Adviseur-generaal – expert SIOD (beleid en uitvoering)
- Leidinggevende medewerker OCMW Stad Antwerpen (beleid en uitvoering)
- Ombudsvrouw Stad Antwerpen (burgerperspectief)
- Jurist - Stafmedewerker RVA Centrale controle dienst (beleid en uitvoering)
- Adviseur RVA Klachtenfunctionaris (schriftelijk) (beleid en uitvoering; burgerperspectief)
- Beleidsonderzoeker VDAB (schriftelijk) (beleid en uitvoering; onderzoek en wetenschap)

### Denemarken

- Medewerker controleafdeling Udbetaling Danmark (beleid en uitvoering)

### Duitsland

- Medewerker van uitvoeringsorganisatie in een deelstaat (beleid en uitvoering)
- Adviseur Bundesagentur für Arbeit Nürnberg (schriftelijk) (beleid en uitvoering)

### Finland

- Research Director Department of Social Sciences University of Turku (beleid en uitvoering)

### Frankrijk

- Beleidsmedewerker Directorate of Social Security Ministry of Solidarities and Health (beleid en uitvoering) (schriftelijk)

### Verenigd Koninkrijk

- Professor University of Oxford (onderzoek en wetenschap)
- Honorary Senior Research Fellow University of Glasgow (onderzoek en wetenschap)
- Zelfstandig adviseur (onderzoek en wetenschap)
- Advocaat Child Poverty Action Group (burgerperspectief)
- Adviseur Child Poverty Action Group (burgerperspectief)
- Vice voorzitter en vertegenwoordiger the National Association of Welfare Rights Advisors and editor Rightsnet (burgerperspectief)



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)