

## Wil, werkelijkheid of retoriek? Grensoverschrijdend handhaven binnen de sociale zekerheid

*Drs. Miranda Vermeulen (UWV)*

*Miranda.Vermeulen@uwv.nl*

Handhaving van de wetten binnen de sociale zekerheid werd in de jaren negentig van de vorige eeuw steeds meer een politiek thema. Met de komst van de Wet Beperking Export Uitkeringen (wet BEU) in 2000 is handhaving voor Nederland een internationaal thema geworden<sup>1</sup>.

De Wet BEU is een complexe wet met vele gezichten. Het basisuitgangspunt is eenvoudig; de Nederlandse sociale zekerheidsregels waren gebaseerd op het personaliteitsbeginsel; uitkeringsgerechtigden kregen bijna elke Nederlandse sociale zekerheidsuitkering waar ook ter wereld uitbetaald op dezelfde voet alsof zij in Nederland woonachtig waren. Nederland wilde dit personaliteitsbeginsel omvormen tot het binnen de EU veel gebruikelijkere territorialiteitsbeginsel; uitbetaling van uitkeringen koppelen aan wonen in Nederland.

De doelstelling van de Wet BEU was echter niet het beëindigen van de export, maar het verbeteren van de controlemogelijkheden op deze export, of wel de handhaafbaarheid, zoals ook is te lezen in de memorie van toelichting<sup>2</sup>. De Wet BEU introduceerde daardoor voor diverse uitkeringen het beginsel, "geen export, tenzij". Dit tenzij was ruim verwoord: Door de inwerkingtreding van de Wet BEU exporteert Nederland alleen nog socialezekerheidsuitkeringen binnen de Europese Unie exporteren en naar landen buiten de EU waar verdragen zijn afgesloten met handhavingsafspraken. De wet BEU bepaalde tevens dat de aanvullende inkomensvoorzieningen op grond van de Toeslagenwet niet werd beschouwd als sociale zekerheidsuitkering; de export van de Toeslagenwet werd wel beëindigd en reeds bestaande toeslagen zouden gefaseerd worden afgebouwd.

Na de introductie van de Wet BEU ontstond er een opvallende ontwikkeling; met landen buiten de EU moesten verdragen worden afgesloten of verdragen worden herzien om afspraken over handhaving verdragsrechtelijk vast te leggen. Inspanningen werden geleverd om letterlijk met de hele wereld tot afspraken te komen. Beleidsmatig en juridisch ging het jaren alleen maar over 'de stand van zaken van het verdrag in land x of y'

Maar ondertussen moest er wel worden gehandhaafd. Paradoxaal genoeg werd in landen -soms ver buiten Europa- gesproken over handhavingsafspraken, terwijl de meeste uitkeringen binnen de EU worden uitbetaald, met België en Duitsland als grootste exportlanden. Uitkeringen die gewoon, zonder nadere afspraken, konden worden geëxporteerd.

Binnen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), verantwoordelijk voor de export van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de Toeslagenwet (relevant tot en met 2008) is daarom gekozen voor het actief ondersteunen van de Verdragsrechtelijke werkzaamheden van het Ministerie van SZW voor zover de aantallen exportuitkeringen in het betreffende land dit

---

<sup>1</sup> WET van 27 mei 1999, Inwerkingtreding: 1 januari 2000 ([Stb. 1999, 251](#)).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1997-1998, 25 757

rechtvaardigden<sup>3</sup>, maar daarnaast werd voor een belangrijk deel een eigen koers gevaren om handhavingsactiviteiten te richten op die landen / groepen waar concrete risico's aanwezig werden geacht.

### ***Grensoverschrijdende Handhavingsactiviteiten UWV***

De circa 18.000 UWV-klienten woonachtig buiten Nederland krijgen jaarlijks een formulier toegezonden waarop zij moeten verklaren dat zich geen wijzigingen hebben voorgedaan in de bij UWV bekende informatie. Dit formulier was in het verleden zeer uitgebreid en is recent gebruiksvriendelijker geworden, maar de boodschap is ongewijzigd; ook buiten Nederland bestaat een inlichtingenplicht jegens UWV en daar wordt de klant jaarlijks op gewezen<sup>4</sup>.

UWV heeft echter geen goed zicht of de klant woonachtig buiten Nederland zich ook daadwerkelijk aan deze inlichtingenplicht houdt; relevante feiten zoals overlijden, inkomsten uit arbeid, inkomsten uit buitenlandse uitkeringen, detentie, verhuizingen komen in tegenstelling tot de in Nederland wonende klienten niet automatisch tot UWV wanneer de klant buiten de landsgrens woont. Dit gegeven heeft er al eind jaren negentig van de vorige eeuw toe geleid dat UWV huisbezoeken is gaan organiseren gericht op de klientpopulatie woonachtig buiten Nederland.

In eerste instantie gebeurden deze huisbezoeken in belangrijke mate at random. Wel werden vooraf uitgebreide landenanalyses gemaakt (economische analyses, levensstandaarden, maar ook beschrijvingen van de UWV-populatie woonachtig in het betreffende land (aantallen, leeftijd, hoogte uitkering, sectoren waar klienten voorheen werkzaam waren etc.). Ook werd op basis van dossieronderzoek inschattingen van individuele risico's gemaakt. Voorafgemaakte inschattingen werden na afloop vergeleken met de daadwerkelijke resultaten.

Na enkele jaren leverde deze werkwijze voldoende kennis en cijfermateriaal op waardoor een gedragen risicomodel buitenland kon worden ontwikkeld, dat sinds 2006 de basis vormt voor alle huisbezoeken van UWV aan klienten buiten Nederland.

Huisbezoeken vormen een belangrijke steunpilaar van de internationale handhavingsactiviteiten binnen UWV. Het zijn letterlijk de ogen en oren van de organisatie met betrekking tot klienten waar wij geen reguliere informatie over ontvangen. De feiten - geconstateerde regelovertreding door deze controlevorm - duiden ook op de noodzaak van deze controles. Maar feit is dat het niet de meest efficiënte controlevorm is.

In 2010 is daarom voor het eerst ook het middel van telefonische controles ingezet voor het benaderen van klienten woonachtig buiten Nederland. Hoewel de resultaten zeer bemoedigend waren - in minder dan een week tijd is een controlegesprek gevoerd met bijna 600 klienten woonachtig in Duitsland en België - is een bredere uitrol nog heel complex.

Vraagstukken die aan de orde komen bij belcontroles zijn:

- is er een vast telefoonnummer bekend (bij telefonisch contact naar mobiele nummer buiten Nederland komen de kosten voor rekening van de bezitter van de mobiele telefoon, onze klient. Dit is ongewenst).
- taalproblemen; onze klienten of hun huisgenoten beheersen veelal niet het Nederlands.
- tijdsproblemen; bellen buiten Europa is vanwege de tijdszones nauwelijks mogelijk tijdens kantooruren

---

<sup>3</sup> Na actieve deelname in de beginjaren bij besprekingen met belangrijke landen als Marokko, Turkije, Suriname, Indonesie, Antillen is in de loop van de jaren geen actieve deelname meer geleverd wanneer in het betreffende land geen of nauwelijks (1 of 2) UWV-klienten woonachtig waren

<sup>4</sup> art. 80 WAO, art. 27 WIA

### ***Datamatching (bestandsvergelijkingen)***

Alle inlichtingen-, wijzigingsformulieren en huisbezoeken en belcontroles ten spijt, de meest waardevolle informatie wordt geleverd wanneer instanties van verschillende landen bereid en in staat zijn om elkaars klanten te controleren binnen de verschillende nationale systemen; bijvoorbeeld wanneer België alle 4500 Nederlandse arbeidsongeschikten woonachtig in België controleert op de voor de Nederlandse wetgeving relevante feiten: inkomsten (uit (zelfstandige) arbeid, uitkeringen en/of pensioenen), overlijden, detentie of verhuizen. In die gevallen dat er meldingen zijn, worden deze doorgegeven aan Nederland.

In veel gevallen hebben in de afgelopen 10 jaar zulke vergelijkingen plaatsgevonden. Wanneer een land een signaal meldde, werd dit administratief binnen UWV onderzocht. Was het feit nog niet bekend binnen UWV, dan werd de klant met de informatie geconfronteerd. Feitelijk een gelijkwaardige situatie met de in Nederland woonachtige klanten van UWV.

Landen die regelmatig op deze wijze met Nederland samenwerken zijn Spanje, Engeland, Australië, Nieuw-Zeeland en Zweden. Voorbeelden van landen die onregelmatig voor UWV datachecks hebben uitgevoerd zijn de VS, Polen, Servië, Kroatië en Ierland.

### ***Overleg met andere landen***

Om bestandsvergelijkingen te kunnen organiseren of individuele verzoeken neer te kunnen leggen bij een andere instantie zijn samenwerkingsafspraken nodig. In het kader van de Wet BEU vonden veel overleggen plaats met andere overheden en met individuele instanties. Zeer opvallend was dat in veel van de gesprekken met buitenlandse instantie met enige verbazing werd gereageerd op onze wens tot grensoverschrijdende handhavingsinspanningen. Men herkende niet altijd ons probleem - mogelijk vanwege het in veel landen bestaande territorialiteitsbeginsel - en men verbaasde zich over de Nederlandse roep om 'handhaving' - over zulke grote bedragen zou het niet gaan.

Nederland verrichte in deze jaren belangrijk zendingswerk om landen bewust te maken van eventuele grensoverschrijdende handhavingsvraagstukken. Maar - opnieuw - strookten de besprekingen en de prioriteiten van de Nederlandse regering, niet altijd met de dagelijkse werkelijkheid binnen de uitvoering. Enkele voorbeelden:

- de helft van de UWV-klanten buiten Nederland woont in België en Duitsland. Dit waren lange tijd vanwege de Wet BEU geen aandachtlanden binnen het grensoverschrijdende handhavingsbeleid
- de gesprekken met belangrijke exportlanden als Turkije en Marokko werden voor een belangrijk deel beïnvloed door enkele grotere thematische dossiers (zoals ziektekosten en vermogensonderzoeken in het kader van de WWB in Marokko) zodat meer standaardafspraken over bestandschecks naar achteren schoven
- veel bereidwillige afspraken over bestandsuitwisselingen bleken in praktische zin veel lastiger uitvoerbaar dan gedacht

Vooraf dit laatste punt, de praktische uitvoerbaarheid van afspraken, is een veel groter probleem gebleken dan misschien ooit is gedacht. En deze problemen lijken ook steeds groter te worden.

Waar loopt men tegenaan wanneer we als Nederlandse instantie gegevens uit het buitenland nodig hebben om onze nationale wetten te kunnen uitvoeren:

- niet alle informatie die wij nodig hebben voor het vaststellen van recht, hoogte en/of duur uitkering mag in het buitenland aan een sociale zekerheidsinstantie worden gegeven. Zo is het niet overal vanzelfsprekend dat fiscale informatie beschikbaar wordt gesteld voor socialezekerheidsdoeleinden;

- in Nederland wordt met veel centrale databases gewerkt (Suwinet en GBA als belangrijke bronnen). Veel landen kennen geen centrale dataopslag, maar werken regionaal / departementaal etc. Voor elk specifieke vraag moet per regio en per instituut worden onderhandeld.

- veel landen hebben geen duidelijke wetgeving m.b.t. grensoverschrijdende gegevensuitwisseling. Er is onduidelijkheid op grond van welke criteria en op welke wijze gegevens mogen worden verstrekt aan andere landen (welke aantallen, welke gegevens etc.). Er is geen uniforme interpretatie tussen landen over de bescherming van gegevens (uitwerking Dataprotectierichtlijn<sup>5</sup>). Sommige landen kiezen er daarom voor - ter voorkoming van eventuele juridische problemen - om het gesprek over datamatching niet eens aan te gaan ("het mag niet"). Dit geldt bijvoorbeeld in de relatie met Duitsland.

- zelfs wanneer wel wederzijdse bereidheid is tot datamatching verloopt dit niet altijd soepel. Verschillen van inzicht over mate van beveiliging m.b.t. de uitwisseling of technologische hindernissen door systemen die niet communiceren hebben ertoe geleid dat samenwerking niet van de grond komt of eerder geslaagde samenwerkingen tot stilstand zijn gekomen (Israel, Spanje en Engeland).

### **Europese / Internationale mobiliteit en sociale regelingen**

Binnen UWV is de afgelopen 10 tot 15 jaar veel gedaan om grensoverschrijdende controles te realiseren. Duizenden mensen in tientallen landen zijn bezocht, bestandsvergelijkingen zijn uitgevoerd, er zijn benadelingen vastgesteld die in totaliteit meerdere miljoenen bedragen en er zijn sancties opgelegd en/of uitkeringen zijn beëindigd. Daarnaast verzorgt het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) van UWV sinds 2005 ook de grensoverschrijdende onderzoeken naar vermogen en/of inkomen ten behoeve van de Nederlandse gemeenten.

Maar al deze werkzaamheden worden - ondanks alle politieke aandacht - maar in beperkte mate ondersteund door grensoverschrijdende wetgeving en als het al wordt ondersteund door afspraken, dan betreffen het afspraken met landen buiten de EU.

Binnen Europa is op het terrein van de sociale zekerheid de recent herzien Verordening 883/2004 het meest bepalende document<sup>6</sup>. Deze Verordening heeft als belangrijkste doel de samenwerking tussen lidstaten te vergroten opdat sociale zekerheid geen hindernis betekent voor de mobiliteit van personen / werknemers. Instanties zoals UWV kunnen echter slechts in beperkte mate een beroep doen op deze Verordening wanneer het gaat om gezamenlijk optreden of samenwerking bij het voorkomen of detecteren van misbruiksituaties die samenhangen met mobiliteit. Europa geeft wel de rechten, maar is "vergeten" ook afspraken te maken over het controleren op verplichtingen die samenhangen met de verstrekte mobiliteitsrechten. Natuurlijk mag een enkele uitvraag over een individu worden gedaan op grond van de verordening, maar wanneer er wordt verzocht om intensievere samenwerking om controle mogelijk te maken, dan wordt verwezen naar noodzakelijke bilaterale verdragsafspraken. In een Europa met 27 landen is dat feitelijk ondoenlijk. Zeker ook wanneer men bedenkt dat met het ontwikkelen van een bilateraal verdrag en de uiteindelijke ratificatie van beide parlementen snel enkele jaren zijn gemoed<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. [883/2004](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Publicatieblad L 314 van 7.6.2004

<sup>7</sup> Het bilaterale verdrag met België is in december 2010 ondertekend na meer dan twee jaar voorbereidingstijd. De verwachting is dat ratificatie door het Belgische Parlement niet voor eind 2012 zal plaatsvinden.

Nu lijkt er de laatste twee jaar sprake te zijn van een lichte kentering en (h)erkennen diverse Europese lidstaten de relevantie van nauwere samenwerking op het terrein van handhaving binnen de sociale zekerheid. De in Verordening 883/2004 vastgestelde digitalisering van de gegevensuitwisseling m.b.t. de opbouw van rechten (streefdatum 1-5-2012) zou daarna ook nadrukkelijker ingezet moeten worden voor handhavingvraagstukken. Maar ook nu al ontbrandt de vraag of dit al dan niet moet worden ondersteund door bilaterale verdragen.

Zelfs wanneer in de komende jaren in het kader van Vo 883/2004 duidelijker wordt welke gegevens wanneer mogen worden uitgewisseld ten behoeve van handhavingsactiviteiten, mist nog steeds een belangrijk grensoverschrijdend handhavingsthema; namelijk de controles buiten Nederland op grond van de Wet Werk en Bijstand.

Ondanks het feit dat dit onderwerp al sinds jaren op de nationale politieke agenda staat, is slechts in een enkel geval sprake van afspraken met andere landen over gegevensuitwisseling. De WWB valt als sociale voorziening (betaald uit de algemene middelen) niet onder de Europese socialezekerheidsverordening 883/2004. In slechts een enkel verdrag is neergelegd dat Nederland informatie mag opvragen uit een buitenlands systeem m.b.t. een WWB-gerechtigde.

UWV/IBF of individuele gemeenten hebben daardoor nagenoeg geen juridisch instrumentarium in handen om formeel te vragen of een WWB-gerechtigden in bijvoorbeeld Duitsland of België inkomsten heeft of daar woonachtig is.

Omdat de WWB een nationale regeling is, is lange tijd verzuimd hierover controleafspraken te maken met andere landen. En als het wel ter sprake werd gebracht, reageerde het andere land vaak terughoudend; bijstandsregelingen zijn nationaal, internationale samenwerking is daardoor niet nodig.

### **Conclusie**

Als het om sociale zekerheid en sociale voorzieningen gaat, praat je snel over grote bedragen. Het is daarom logisch dat nationale regeringen en parlementen op deze terreinen niet veel bevoegdheden aan Brussel willen afstaan .

Maar de Europese Unie is een feit. De mobiliteit van werknemers ook. Door het krampachtig vasthouden aan de nationale benadering van vraagstukken met betrekking tot sociale zekerheid en de Bijstand (sociale voorzieningen) wordt het uitvoeringsinstellingen en de gemeenten wel heel moeilijk gemaakt om invulling te geven aan grensoverschrijdende handhaving.

Alleen grensoverschrijdende afspraken, grensoverschrijdende instrumenten, grensoverschrijdende gemeenschappelijke handhavingstaal en grensoverschrijdende interpretatie van de EU dataprotectierichtlijn kunnen helpen om handhaving niet bij de landsgrenzen te laten stoppen.

Zaken die nu nog bijna volledig ontbreken.

De introductie van meer gemeenschappelijkheid binnen de EU met betrekking tot handhaving in de sociale regeling betekent een positieve boodschap voor zowel Eurofielen als Eurosceptici:

Het ondersteunt de Europese gedachte van open grenzen doordat arbeidsmigranten rechten behouden wanneer dat terecht is, maar het legt ook de nog ontbrekende basis voor goede afspraken over controle en samenwerking om daar in te grijpen wanneer de grenzen worden misbruikt. Wanneer je als Europa rechten geeft, moet je ook binnen Europa kunnen controleren op de verplichtingen.