

# **Verkenning complexiteit en vereenvoudiging internationale dienstverlening SVB**

**SZW – SVB**

**Den Haag/Amstelveen, juni 2026**

## Inhoud

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding .....</b>                                                                          | <b>2</b>  |
| <b>Thema 1: Nationale wet- en regelgeving .....</b>                                             | <b>5</b>  |
| <b>Thema 2: Toepasselijke wetgeving en vaststellen verzekeringsstatus .....</b>                 | <b>11</b> |
| <b>Thema 3: Internationale gegevensuitwisseling .....</b>                                       | <b>15</b> |
| <b>Thema 4: Internationale handhaving en dienstverlening .....</b>                              | <b>17</b> |
| <b>Thema 5: Uitvoeringsperspectief met betrekking tot Europese afspraken en verdragen .....</b> | <b>20</b> |

## Inleiding

De SVB voert als nationale en internationale dienstverlener voor 5,6 miljoen mensen de Nederlandse volksverzekeringen uit: de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene nabestaandenwet (Anw).<sup>1</sup> Bij ongeveer 14% (768.052) van deze mensen is sprake van een internationale situatie in hun aanvraag en/of wijziging. Meestal gaat het om personen die in een ander land wonen of werken of dat in het verleden hebben gedaan. Van een internationale situatie is ook sprake als een persoon zelf niet de grens is overgegaan, maar voor een internationale organisatie werkt of een (ex-)partner heeft die buiten Nederland woont of werkt, al dan niet met kinderen. Op dit moment gaat het om 714.000 AOW'ers en 6.500 personen die recht hebben op een Anw-uitkering. De SVB is daarnaast op grond van de Europese Verordeningen 883/2004 en 987/2009 belast met het vaststellen van de verzekeringsloopbaan, werktijdvakken en relaties van de gerechtigde en met de vaststelling van samenloop en anticumulatie van zogenoemde Europese gezinsbijslagen en nabestaandenuitkeringen om te voorkomen dat mensen dubbele uitkeringen dan wel te weinig ontvangen. In het eerste kwartaal van 2026 gaat het om 48.422 gevallen waarin sprake was van samenloop. Ook is de SVB verantwoordelijk voor afgifte van verzekeringsstatusbewijzen waarmee mensen kunnen aantonen dat zij in Nederland verzekerd zijn. In 2025 ging het om ruim 83.000 zogenoemde A1-verklaringen. Voor alle uitkeringen met een internationale component, is gegevensuitwisseling nodig. Het kan dan gaan om gegevens over het in leven zijn en overlijdensmeldingen van gerechtigden, gegevens over pensioenbedragen of gegevens over wijzigingen die van invloed zijn op de individuele situatie van de gerechtigde, zoals verzekeringsloopbaan en werktijdvakken en relaties. Naast het verstrekken van informatie aan zusterorganen en mensen in het buitenland, is de SVB verantwoordelijk voor internationale handhaving, (juridische) advisering van uitvoerbaarheid van verdragen en Europese regelgeving en heeft zij te maken met bezwaar- en beroepsprocedures.

Verhoudingsgewijs vraagt de internationale uitvoering veel (gespecialiseerde) capaciteit van de SVB. Bij de SVB werkte in 2025 ca. 4.200 fte. In zijn totaliteit is in 2025 2.553 fte direct toe te wijzen aan de dienstverlening in het SV-domein, zowel handmatig als geautomatiseerd<sup>2</sup>. Hiervan kan 1.537 fte (60%) toegerekend worden aan de nationale dienstverlening en 1.016 fte (40%) aan dienstverlening met een internationale component. Het grootste deel van de inzet van de SVB op het gebied van de internationale dienstverlening zit in de handmatige afhandeling van berichten binnen het internationale werk. Op de drie grootste regelingen (AOW, AKW, ANW) wordt 51% van het handmatige werk ingezet op de afhandeling van berichten met een internationale component. Het totale internationale werk is slechts voor 18% geautomatiseerd. Dit percentage valt relatief laag uit omdat de internationale situaties veelal complexer zijn en veel afstemming met zusterorganen vragen en tot relatief veel handwerk leidt. Dit handwerk vraagt vanwege complexiteit inzet van ervaren medewerkers met specialistische kennis. Het duurt gemiddeld twee jaar voordat medewerkers in staat zijn zelfstandig internationale aanvragen te behandelen.

| Direct toe te wijzen inzet (fte)                     | fte          |     |
|------------------------------------------------------|--------------|-----|
| Directie dienstverlening SV NL (incl IT)             | 1.537        | 60% |
| Directie dienstverlening SV Internationaal (incl IT) | 1.016        | 40% |
|                                                      | <b>2.553</b> |     |

Het vele handwerk zorgt ervoor dat een AOW-aanvraag met een internationale component ongeveer tien keer meer kost dan aanvragen nationaal en een AKW-aanvraag internationaal vijf keer zoveel dan een AKW-aanvraag nationaal.<sup>3</sup> Het groeiende aantal internationale dossiers en de samenloop van nationale en internationale wetgeving, leiden tot meer handmatig werk, hogere werkvoorraden en druk op de tijdigheid van beschikkingen. Zo blijft de tijdigheid van de beschikkingen met een internationale component achter ten opzichte van die van nationale

<sup>1</sup> Naast de volksverzekeringen, voert de SVB ook nog andere regelingen uit, zoals de Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO) en het Persoonsgebonden budget (PGB), regelingen voor oorlogsgetroffenen en verzetsdeelnemers, de Asbestregeling, Tegemoetkoming voor Stoffengerelateerde Beroepsziekten (TBS).

<sup>2</sup> De toerekening van werkzaamheden naar Fte's betreft zowel medewerkers van de directie DSV (2250 fte) als dat deel van de directie IT dat dedicated voor het sociale domein werkt (303 fte). Het generieke deel van IT (werkplekken, security, datacenterdiensten) is buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is dit exclusief werkzaamheden van andere stafdirecties.

<sup>3</sup> Kostprijzen zijn gebaseerd op de personeelskosten (dus het personeel dat de aanvragen/continueringen afhandelt): AOW-aanvraag nationaal: € 13,91, AOW-aanvraag internationaal € 142,50; AKW-aanvraag nationaal: € 53,52, AKW-aanvraag internationaal: €271,81; Anw-aanvraag nationaal € 107,70 en Anw-aanvraag internationaal: € 263,03. Bron: Kostprijsmodel SVB/lightmodel SZW.

beschikkingen: 77,3% AOW-internationaal ten opzichte van 97,3% AOW-nationaal; 48,4% AKW-internationaal ten opzichte van 92,4% AKW nationaal, 80,6% Anw-internationaal ten opzichte van 92,1% Anw-nationaal.<sup>4</sup> In de vierde knelpuntenbrief van de SVB (juni 2024) is aandacht gevraagd voor de complexer en arbeidsintensiever wordende internationale dienstverlening van de SVB.<sup>5</sup>

De omvang van de internationale dienstverlening neemt toe. Zowel in absolute zin, als gevolg van de vergrijzing, als in relatieve zin, als gevolg van de toegenomen internationalisering. Zo is het aantal gekorte AOW-uitkeringen in Nederland en het aantal volledige AOW-uitkeringen in het buitenland tussen begin 2021 en begin 2026 relatief sterk gestegen. Verreweg het grootste deel van de AOW-gerechtigden woont in Nederland en ontvangt een volledige uitkering (80,4%). Toch zien we tussen 2021 en begin 2026 een relatieve toename van 17,8% van het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland met een volledige uitkering, gevolgd door een toename van 8,6% van het aantal gekorte uitkeringen in Nederland. Het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland met een gekorte uitkering is toegenomen met 0,7%.<sup>6</sup> Wat betreft het aantal gezinsbijslagen in het buitenland, zien we tussen 2021 en 2026 overigens een afname van 51.115 naar 48.422 uitkeringen en dus een daling van ruim 5%.

Aspecten, of knelpunten die bijdragen aan de complexiteit en arbeidsintensiviteit in de internationale dienstverlening van de SVB doen zich voor op drie niveaus: op uitvoeringstechnisch niveau, op nationaal niveau (wet- en regelgeving) en op Europees/internationaal niveau. Alle drie werken op elkaar in. Samen met de SVB heeft SZW de knelpunten die zich op deze drie niveaus voordoen geïnventariseerd, bekeken wat er momenteel op het vlak van vereenvoudiging al in gang is gezet, welke opties niet opportuun zijn of welke mogelijke handelingsperspectieven nader uitgewerkt zouden kunnen worden. Daarbij is gekeken naar de volgende vijf thema's:

- 1.) nationale wet- en regelgeving;
- 2.) toepasselijke wetgeving en vaststellen verzekeringsstatus volksverzekeringen;
- 3.) internationale gegevensuitwisseling;
- 4.) internationale handhaving en dienstverlening;
- 5.) internationaal uitvoeringsperspectief met betrekking tot Europese afspraken en verdragsonderhandelingen.

Gedurende de verkenning is met name gekeken naar de vraag hoe tot vereenvoudiging binnen genoemde thema's gekomen kan worden. Wat de SVB daarin zelf zou kunnen doen, wat de inzet van SZW zou kunnen zijn of wat in gezamenlijkheid verder gebracht kan worden. Hieruit blijkt allereerst dat een zekere mate van complexiteit inherent is aan de internationale gevalshandeling. De keuze voor vereenvoudiging brengt dilemma's met zich mee. Zo kan vereenvoudiging voor de uitvoering nadelig uitpakken voor mensen, op gespannen voet staan met de wens om budgettaire besparingen te realiseren, of op onoverkomelijke juridische bezwaren stuiten. Ook blijkt uit deze verkenning dat er niet één oplossing bestaat om de internationale dienstverlening minder complex en arbeidsintensief te maken. Tegelijkertijd: de optelsom van meerdere aanpassingen kan daar wel aan bijdragen. Ook zal blijvend de vraag gesteld moeten worden wat de SVB nodig heeft om aan de uitdaging van vergrijzing en de gevolgen ervan voor de internationale dienstverlening het hoofd te bieden.

Hieronder wordt achtereenvolgens op elk thema ingegaan. Hierbij wordt telkens een beschrijving van de knelpunten gegeven, wat eventueel reeds in gang is gezet om de knelpunten te verhelpen en welke handelingsperspectieven er nog zijn.

---

<sup>4</sup> SVB-jaarverslag SUWI 2025, p. 11.

<sup>5</sup> Knelpuntenbrief IV. Internationale dienstverlening onder druk, SVB. Bijlage bij Stand van de Uitvoering, Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 760.

<sup>6</sup> Kwartaalbericht SVB, kwartaal 1, 2026.

## Factsheet

# Internationale dienstverlening SVB

De kosten van internationale aanvragen zijn gemiddeld

**5 tot 10  
keer hoger**  
dan nationale aanvragen.



Meer dan 1000 medewerkers houden zich bezig met internationaal werk voor 14% van de burgers\*.



### Top 15 landen aantal AOW-gerechtigden



### Top 15 landen aantal AKW-gerechtigden



### Tijdigheidscijfers nationaal/internationaal

Gemiddeld scoort tijdigheid AOW



Gemiddeld scoort tijdigheid AKW



\* Bij de SVB werkt ca. 4.200 fte. In zijn totaliteit is in 2025 2.553 fte direct toe te wijzen aan de dienstverlening in het SV-domein, zowel handmatig als geautomatiseerd. Hiervan houden meer dan 1.000 medewerkers zich bezig met internationaal werk voor 14% van de burgers.

# Thema 1: Nationale wet- en regelgeving

## Introductie

Van de Nederlandse volksverzekeringen zijn de AOW, de AKW en de Anw onder voorwaarden exporteerbaar naar het buitenland. Van de ruim 768.000 ontvangers van een van deze uitkeringen met een internationale component, heeft ca. 6.500 betrekking op de Anw. Aangezien deze doelgroep de afgelopen jaren daalt, is deze verder nagenoeg buiten de verkenning gelaten. Op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz) heeft iedereen die in Nederland woont, onder voorwaarden recht op zorg uit de Wlz. De SVB stelt ambtshalve of op verzoek van verzekerden, zorgverzekeraars of andere belanghebbenden de verzekerdenstatus vast en informeert hen hierover. Wanneer een verzekerde in het buitenland woont, of daar tijdelijk verblijft, kan die persoon in bepaalde gevallen ook recht hebben op Wlz-zorg. De taak van de SVB met betrekking tot Wlz beperkt zich echter tot het vaststellen van de verzekerdenstatus. Dit aspect wordt meegenomen onder Thema 2 waar het gaat over toepasselijke wetgeving. Gelet op bovenstaande, wordt hieronder achtereenvolgens dus alleen ingegaan op de AOW en AKW.

*Layla woont in de VS en bereikt de AOW-gerechtigde leeftijd. De laatste 50 jaar verbleef en werkte zij deels in de VS en deels in Nederland. Om te bepalen hoe hoog de AOW-uitkering wordt, moet de SVB nagaan hoeveel jaren AOW-recht Layla heeft opgebouwd. De SVB heeft daarvoor ook informatie uit de VS nodig. Daar kan veel tijd overheen gaan. Zolang informatie over de verzekeringstijdvakken niet beschikbaar is of op zich laat wachten, kan de SVB geen definitief AOW-pensioen toekennen aan Layla. Dat creëert financiële onzekerheid. Als Layla bovendien een aantal jaren later haar meerderjarige kleindochter in huis neemt, heeft dit invloed op de hoogte van de AOW uitkering. Dat is niet duidelijk voor Layla. Als zij dat vergeet te melden, kan dat leiden tot terugvorderingen. Voor de SVB is het bovendien moeilijk om de leefvorm te verifiëren omdat de leefvorm voor andere landen überhaupt niet relevant is. Buitenlandse zusterorganen leggen deze dus niet vast in hun eigen administratie en kunnen deze daardoor ook niet aan ons doorgeven.*

## AOW

### Knelpunt 1: Leefvormensystematiek

Van de ruim 768.000 klanten met een internationale component, zijn er op dit moment ca. 714.000 die betrekking hebben op de AOW. Hiervan woont ruim 338.000 in het buitenland waarbij de leefvorm moet worden vastgesteld.<sup>7</sup> De SVB geeft aan dat voor de internationale dienstverlening naast het vaststellen van de verzekeringstijdvakken de regels met betrekking tot het vaststellen van de uitkeringshoogte op basis van de leefvorm complex en arbeidsintensief is. Ook in de nationale uitvoering is dit een bekend knelpunt. De hoogte van de AOW is afhankelijk van de leefvorm waarin iemand woont. Zo krijgt een ongehuwde een AOW-pensioen ter hoogte van 70% van het nettominimumloon per maand en krijgen gehuwden – of daaraan gelijkgestelden – elk 50% van het nettominimumloon per maand. Aan gehuwden worden gelijkgesteld diegenen die een gezamenlijk huishouding voeren. Hiervan is sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij aantoonbaar zorgdragen voor elkaar.<sup>8</sup> Voor het vaststellen van de leefvorm, wordt er gekeken of beide personen de meeste tijd in dezelfde woning wonen en/of bepaalde ruimten met elkaar delen (wooncriterium) en of uit de feiten blijkt dat de personen zorgdragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding en het levensonderhoud (zorgcriterium). Met name het zorgcriterium is complex, omdat een feitenafweging moet plaatsvinden. Zo zijn er in de loop der tijd als gevolg van jurisprudentie 21 verschillende leefvormen door de SVB gedefinieerd. Voor de toetsing op het woon- en het zorgcriterium wordt soms een huisbezoek afgelegd, wat ingrijpend is voor burgers en arbeidsintensief is voor de SVB. De regels met betrekking tot meerpersoonshuishoudens en de verschillen tussen gehuwden en ongehuwden zorgen voor inconsistenties in de uitkomsten van het beleid en zijn moeilijk uitlegbaar. Het risico van misverstanden (en onbegrip) rond de uitleg van definities rond leefvormen is groot en verhoogt de kans dat mensen onjuiste informatie doorgeven

<sup>7</sup> Kwartaalbericht SVB, kwartaal 1, 2026.

<sup>8</sup> Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW. Stb. 2023, 471.

aan de SVB die relevant is om de juiste hoogte van de AOW vast te stellen.<sup>9</sup> Mensen kunnen hierdoor een te lage uitkering krijgen, of een te hoge uitkering wat leidt tot terugvorderingen.

De toetsing van leefvormen is met name in de internationale uitvoering complex, omdat de verschillende leefvormen die in Nederland worden gehanteerd niet als zodanig geregistreerd worden in het buitenland, anders worden ingevuld of niet erkend worden als leefvorm. Het onder één dak wonen van verschillende generaties (bijvoorbeeld een grootouder met een volwassen kleinkind) wordt dan niet gezien als samenwonen, terwijl dat voor de AOW wél wordt gezien als het voeren van een gezamenlijke huishouding. Het vergt veel capaciteit en inzet om de leefvorm te kunnen vaststellen. De interpretatieverschillen zorgen ook regelmatig bij burgers of zusterorganen voor onduidelijkheden en/of onbegrip. Toetsing op het zorgcriterium via huisbezoeken is vaak ook niet eenvoudig vanwege beperkte jurisdictie in het buitenland. Soms is het zelfs onmogelijk, omdat landen (zoals België, waar de meeste AOW-gerechtigden buiten Nederland wonen) huisbezoeken niet toestaan vanwege hun eigen nationale wetgeving.

*Handelingsperspectief: vereenvoudiging van de leefvormensystematiek*

De SVB geeft aan dat aanpassing van de leefvormensystematiek zowel in de nationale als de internationale uitvoering van de AOW zal vereenvoudigen. In 2021 is hiernaar een verkenning uitgevoerd.<sup>10</sup> Er zijn verschillende varianten denkbaar om de leefvormensystematiek te vereenvoudigen:

- Individualisering van de AOW: dat betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde eenzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Deze variant zou een belangrijke vereenvoudiging betekenen voor de internationale dienstverlening, omdat de leefvorm er niet meer toe doet en handhaving alleen nog nodig is op de vraag of iemand in leven is. Anderzijds leidt dit bij een uitkering op 70% AOW-niveau (het huidige niveau van een alleenstaande-AOW) tot een fors hoger budgettair beslag van de AOW. Bij een variant waarbij gekozen wordt voor minder dan 70%, treden negatieve inkomenseffecten op die lastig te compenseren zijn. Wanneer de uitkeringshoogte beneden de 67% komt, zullen ook gerechtigden met een volledige AOW-verzekeringsofbouw en zonder aanvullende pensioenen of andere inkomsten onder het sociaal minimum komen. Dan is de AOW als ouderdomspensioen niet meer toereikend.
- Adres als uitgangspunt: in deze variant is niet langer het huwelijk het uitgangspunt, maar het aantal mensen dat op één adres woonachtig is. Bij meer dan één volwassen persoon op één adres is de 50% norm van toepassing. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is niet van belang. De BRP-registratie dient daarbij als bron. In deze variant zullen er 65.000 mensen er op achteruit gaan (want voortaan een gehuwdenuitkering in plaats van een alleenstaandenuitkering) en 36.000 personen op vooruit (want voortaan een alleenstaandenuitkering in plaats van een gehuwdenuitkering). Deze variant leidt tot meer handhaafbaarheidsrisico's in het buitenland. De SVB zal meer afhankelijk zijn van de gegevens die worden opgegeven door de aanvrager, die ondersteund moeten worden met bewijsstukken. Eventuele onderzoeken ter plaatse blijven daarom wenselijk.
- Aansluiten bij het partnerbegrip dat in de fiscaliteit en de toeslagen wordt gehanteerd (objectief partnerbegrip). In deze variant wordt gebruik gemaakt van objectief vast te stellen criteria. Van een partner is sprake in geval van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, of twee meerderjarige personen die op hetzelfde adres ingeschreven staan en aan een van de volgende criteria voldoen: een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten; samen een kind hebben, of een van beiden heeft een kind van de ander erkend; bij een pensioenfonds zijn aangemeld als pensioenpartners; samen eigenaar zijn van een eigen woning en daar samen in wonen. Dit zorgt voor duidelijkheid bij burgers, tot lagere uitvoeringskosten voor de SVB omdat individuele situaties eenvoudiger zijn te beoordelen en omdat het niet langer nodig is achter de voordeur te kijken om te beoordelen of er sprake is van een wederzijdse zorgrelatie. Wel zal de SVB ook in deze variant moeten beoordelen of het adres van inschrijving correct is.

<sup>9</sup> Beleidsdoorlichting artikel 8. Oudedagsvoorziening, december 2019, Kamerstukken II 2019/20, 30 982, nr. 54, p. 78 en 79; Rapport Verkenning leefvormen in de AOW, 31 maart 2021, p. 21 en 22, Kamerstukken II 2020/21, 32 043, nr. 558.

<sup>10</sup> Verkenning leefvormen in de AOW, 31 maart 2021, Kamerstukken II 2020/21, 32 043, nr. 558.

Op 8 juni 2023 deelde het toenmalige kabinet aan de Tweede Kamer mee dat het objectief partnerbegrip verder verkend en onderzocht zou worden. Op 6 oktober 2025 verzond het kabinet aan de Tweede Kamer een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).<sup>11</sup> Van het objectief partnerbegrip is een impactanalyse gemaakt en hiervoor wordt het voorstel verder uitgewerkt. Het adres als uitgangspunt is al in 2023 als beleidsoptie afgefallen, vanwege te verwachten hardheden en het ontmoedigende effect op AOW-gerechtigden om te gaan samenwonen. Individualisering is nog wel meegenomen in de MKBA, om het effect ervan op de bereidheid tot samenwonen te onderzoeken, maar de MKBA heeft uitgewezen dat ook individualisering per saldo geen wenselijke beleidsoptie is gegeven de negatieve inkomenseffecten, budgettaire effecten en effecten op de uitvoeringskosten van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). De ambtelijke inzet is er conform de wens van de Tweede Kamer op gericht om het objectief partnerbegrip verder uit te werken en het bijbehorende dekkingsvraagstuk op te lossen.<sup>12</sup> Bij de uitwerking zal de impact op vermindering van de complexiteit in de internationale uitvoering nader worden onderzocht.

#### *Knelpunt 2: Kleine AOW-pensioenen*

In de periode van vijftig jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd, bouwt iemand die ingezetene is van Nederland ieder jaar 2% AOW op. Een toenemende groep mensen bouwt beperkte AOW-rechten op omdat ze hooguit voor een paar jaar wonen en/of werken in ons land of omdat mensen in het buitenland gaan werken. Het verzamelen van gegevens van deze kleine pensioenen vraagt veel handmatige beoordelingen als tijdens de aanvraag blijkt dat er in de jaren na vertrek sprake is van terugkomst en er meer rechten zijn opgebouwd. Naast dat het arbeidsintensief is, kan ook de vraag worden gesteld of het beoordelen in verhouding staat tot de geringe uitkering.

#### *Verhogen drempel minimale verzekering*

Onderzocht is of het verhogen van de drempel voor minimale verzekering voor de AOW van één jaar naar drie jaar (artikel 7, lid 1, onder b AOW) soelaas zou kunnen bieden. Daardoor zou immers een beperkte periode van verzekering niet meer tot een AOW-recht leiden. Tijdens de verkenning is gebleken dat een hogere drempel alleen onverkort kan worden toegepast op AOW-pensioenen van toekomstige gepensioneerden die niet ook verzekerde tijdvakken hebben opgebouwd in een andere lidstaat van de Europese Unie (EU), IJsland, Noorwegen, Liechtenstein (Europese Economische Ruimte, EER), Zwitserland of in landen waarmee een sociaalzekerheidsverdrag is gesloten met afspraken over samentelling van tijdvakken voor ouderdomspensioenen. Alleen buiten de Europese Unie en genoemde lidstaten heeft de maatregel dus effect, maar dat effect zal beperkt zijn: naar verwachting zullen er bij implementatie van deze maatregel op termijn ca. 2200 minder AOW'ers per jaar instromen.

Van een fundamentele vereenvoudiging voor de SVB is bovendien geen sprake, omdat de SVB altijd zal moeten beoordelen of iemand voldoet aan de drempel. Daarbij maakt het niet uit of de drempel één of drie jaar is. Dit zal veelal handmatig moeten gebeuren. Het aantal toekenningen zal mogelijk dalen, maar dat betekent ook dat er vaker een gemotiveerde afwijzing moet worden verstuurd. De verwachting is dat er vaker bezwaar zal worden gemaakt en dat er een principiële beroepsprocedure komt over het eigendomsrecht. Een deel van degenen die door de voorgestelde maatregel getroffen wordt en in Nederland woont (ca. 50-100 personen per jaar) zal instromen in de AIO die arbeidsintensiever is dan de AOW. De winst voor de uitvoering van de voorgestelde maatregel zal vooral zijn dat er minder onderzoeken naar leefsituatie in het buitenland nodig zal zijn. Het niet toekennen van kleine AOW-pensioenen zal verder nog een besparing opleveren vanwege minder doorgesloten betalingen na overlijden. De SVB hoeft dan minder vaak het tijdrovende proces van terughalen van geld uit het buitenland te doorlopen. Dit effect zal echter pas zichtbaar zijn over pakweg tien tot vijftien jaar. Vanuit vereenvoudigingsoogpunt blijkt de optie al met al weinig opportuun om verder uit te werken.

#### *Verplichte afkoop kleine AOW-pensioenen*

Een andere optie die verkend is om knelpunt 2 op te lossen, is verplichte afkoop van kleine AOW-pensioenen op het moment dat een persoon de AOW-leeftijd bereikt. Het zou dan gaan om personen die bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd tot bijvoorbeeld

<sup>11</sup> Ibidem; MKBA AOW – wonen en zorg. Eindrapportage, Ecorys, juli 2025. Kamerstukken II 2025/26, 32 043, nr. 689.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XV, nr. 71; Handelingen II 2025/26, 19 maart 2026.

maximaal 5 jaar (10%) AOW hebben opgebouwd, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit of woonland. De betrokkene ontvangt in dat geval een afkoopsom die overeenkomt met de waarde van de uitgestelde periodieke betalingen. In 2025 bereikten 4.703 personen met een opbouw tussen de 2%-10% de AOW-leeftijd. Hiervan was het grootste deel (4.186 personen of 89%) woonachtig in het buitenland. Voor degenen die in aanmerking komen voor een alleenstaandennorm zou het om indicatieve afkoopsommen gaan van tussen de ruim € 7.700 (bij 2% AOW-opbouw) en € 38.500 (bij 10% AOW-opbouw). Voor degenen die voor een gehuwdennorm in aanmerking komen gaat het om bedragen tussen circa € 5.300 (bij 2% AOW-opbouw) en € 26.500 (bij 10% AOW-opbouw). De bedragen zijn indicatief, want moet bij de berekening uitgegaan worden van de gemiddelde resterende levensverwachting? En wat te doen als de leefsituatie na uitbetaling van de afkoopsom wijzigt? Voor de ontvangers kan afkoop grote gevolgen hebben, omdat daarmee een gegarandeerde uitkering tot het einde van het leven wegvalt en omdat het bedrag ineens effect kan hebben op het recht en de hoogte van eventuele toeslagen en van invloed kan zijn op de belastingpositie.

Voor de uitvoering zou het (op langere termijn) helpen omdat er voor degenen van wie hun AOW-pensioen wordt afgekocht en van wie de meesten in het buitenland wonen, geen activiteiten in het kader van dienstverlening en handhaving meer uitgevoerd hoeven te worden zoals beoordeling van de leefvorm en controle op in leven zijn. Daarnaast hoeven doorgeschoten betalingen na overlijden niet meer te worden teruggevorderd. Voor de beoordelingsfase zorgt de maatregel echter niet voor vereenvoudiging: er moet bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd nog steeds worden onderzocht hoeveel verzekeringstijdvakken zijn opgebouwd in Nederland, er moet een besluit worden genomen en er kan geprocedeerd worden over dat besluit. Daarmee is het geen oplossing voor knelpunt 2. Op korte termijn zou de maatregel overigens leiden tot meer complexiteit. Er zal immers een duidelijke procedure moeten worden ontwikkeld voor de verplichte afkoopregeling en de vaststelling van de afkoopwaarde.

Los van de eventuele wenselijkheid van deze optie vanuit vereenvoudigingsoogpunt bezien, zijn er belangrijke juridische bezwaren en onzekerheden. De AOW moet bijvoorbeeld voldoen aan het internationale ILO-verdrag 121<sup>13</sup> dat stelt dat er periodiek uitgekeerd dient te worden. De vraag is verder of de afkoop van AOW wel past binnen de op Nederland van toepassing zijnde bepalingen over de sociale zekerheid in verdragen die zijn gesloten met andere landen. Ook zou onderzocht moeten worden of er met deze maatregel sprake is van indirecte discriminatie. De maatregel treft immers mensen die in het buitenland hebben gewoond vaker dan mensen die hun hele leven in Nederland hebben gewoond. Dan moet er een rechtvaardigingsgrond zijn en moet het afgezet tegen het uitvoeringsbelang proportioneel zijn.

#### *Verplichte afkoop kleine AOW-rechten in de vorm van eenmalige premie-restitutie bij terugkeer naar land van herkomst*

Een variant op bovengenoemde optie is om personen die in Nederland AOW-rechten hebben opgebouwd maar vervolgens terugkeren naar hun land van herkomst, de betaalde AOW-premie in de vorm van een eenmalige afkoop te regelen.<sup>14</sup> Dit voorstel komt echter neer op een verplichte afkoop van het toekomstige AOW-pensioen voor mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben op het moment dat zij terugkeren naar het land van herkomst. Zij krijgen dan geen AOW-uitkering bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Een dergelijke maatregel brengt met zich dat deze groep op grond van hun nationaliteit anders wordt behandeld dan Nederlanders en het zou tot gevolg hebben dat in feite geen export van een AOW-uitkering voor deze groep mogelijk is. Een dergelijke maatregel is niet in lijn met het Europese recht en het is zeer twijfelachtig of dit wel in lijn is met internationaal recht.<sup>15</sup>

Tot slot: het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) inkomensvoorzieningen ouderen brengt mogelijke aanpassingen in kaart om de inkomensvoorzieningen voor ouderen na de AOW-leeftijd te verbeteren, mede met het oog op de (internationale) uitvoerbaarheid van de AOW.<sup>16</sup> De uitkomsten ervan worden dit najaar verwacht.

<sup>13</sup> *Tractatenblad* (Trb) 1966, 137.

<sup>14</sup> *Kamerstukken I* 2025/26, 36 800 XV, D.

<sup>15</sup> *Kamerstukken I* 2025/26, 36 800 XV, E, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 11.

<sup>16</sup> Taakopdracht IBO Inkomensvoorzieningen ouderen. *Kamerstukken II* 2025/26, 29 389, nr. 160 met bijlagen.

## Gezinsbijslagen

Nederland kent verschillende kindregelingen: de kinderbijslag (AKW), uitgevoerd door de SVB, het kindgebonden budget (WKB), uitgevoerd door Dienst Toeslagen en de kinderopvangtoeslag (KOT), eveneens uitgevoerd door Dienst Toeslagen. Waar AKW valt binnen de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), vallen WKB en KOT onder de Algemene wet kindregelingen, maar van gezinsbijslagen. Volgens Vo. 883/2004 moet onder gezinsbijslagen worden verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen die bedoeld zijn als tegemoetkoming van de gezinslasten. Wanneer een ouder of beide ouders werkzaam zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie, EER of Zwitserland dan waar ze wonen en verzekerd zijn, dan hebben zij doorgaans recht op gezinsbijslagen in beide landen. In dat geval moeten de SVB en haar zusterorganisaties daarmee rekening houden en besluiten welk land de (primaire) verantwoordelijkheid heeft voor het verstrekken van de gezinsbijslagen. Zo wordt voorkomen dat er dubbel wordt uitbetaald aan mensen en wordt voorkomen dat mensen bijslagen mislopen.

Dat besluit is gebaseerd op prioriteitsregels zoals neergelegd in de genoemde verordening 883/2004. Het zogenoemde voorrangslidstaat betaalt het volledige bedrag uit dat de rechthebbende op basis van nationale wetgeving hoort te krijgen. Het andere land vult eventueel aan als de rechthebbende in dat land recht zou hebben op een hoger bedrag. In het geval Nederland geldt als voorrangslidstaat, stelt de SVB de AKW vast en keert deze vervolgens uit. Dienst Toeslagen doet in dat geval hetzelfde voor WKB en eventueel KOT. Wanneer Nederland echter moet aanvullen, stelt Dienst Toeslagen het recht op en de hoogte van WKB en eventueel van KOT vast en geeft dat vervolgens door aan de SVB. De SVB stelt de AKW vast. Vervolgens stelt de SVB de mate van anticumulatie vast. Daarna keert de SVB het aanvullende bedrag bestaande uit respectievelijk AKW en WKB/KOT in één keer uit als gezinsbijslag aan de gerechtigde.

### *Knelpunt: Verschillende wettelijke kaders en verschillen tussen stelsels*

De uitvoering van gezinsbijslagen met een internationale component is complex vanwege verschillende wettelijke kaders en verschillen tussen stelsels. De complexiteit neemt toe wanneer gezinnen in meerdere landen recht hebben op gezinsbijslagen. Verschillen in regelingen, leeftijdsgrenzen, toekenningscriteria en de mate van inkomensafhankelijkheid maken de aanvraagprocedures en uitvoering extra ingewikkeld. Europese landen hanteren verschillende namen en instrumenten voor gezinsbijslagregelingen waardoor het niet altijd duidelijk is wat het equivalent is van de Nederlandse AKW, WKB en KOT. Dat bemoeilijkt de interpretatie, afstemming en coördinatie in grensoverschrijdende gevallen. Vanwege afhankelijkheid van gegevens van internationale zusterorganen (het verkrijgen daarvan is vaak lastig of duurt lang), maar ook verschillende wettelijke kaders met eigen terminologie en verschillende werkwijzen, gebeurt het beoordelen en berekenen van een eventuele aanvulling dus handmatig.<sup>17</sup> Daarbij komt dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 30 maart 2023 en de Raad van State op 17 juli 2024 uitspraken hebben gedaan dat juist vanwege de afzonderlijke juridische kaders (SUWI en Awir) alleen Dienst Toeslagen bevoegd is om besluiten te nemen over het kindgebonden budget. De huidige uitvoeringspraktijk in internationale aanvulsituaties is dus niet conform de huidige wetgeving. Daardoor is de SVB juridisch niet bevoegd om het kindgebonden budget en de KOT als onderdeel van de gezinsbijslagen te verrekenen met de kinderbijslag. Het kabinet heeft daarom op 24 april 2026 het wetsvoorstel codificatie uitvoering internationale gezinsuitkeringen (CUIG) ahangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Met dit wetsvoorstel moet de bestaande uitvoeringspraktijk rondom internationale gezinsuitkeringen een wettelijke basis krijgen.

### *Handelingsperspectief 1: De SVB zet samen met zusterorganisaties in op verdere vereenvoudiging van de internationale uitvoering van gezinsbijslagen*

Op 23 april 2026 is een voorlopig akkoord bereikt over de herziening van Vo. 883/2004. Op 29 april heeft het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) van de lidstaten van de Europese Unie met gekwalificeerde meerderheid het voorlopig politiek akkoord gesteund.<sup>18</sup> Een van de wijzigingen betreft de gezinsuitkeringen. Deze wijzigingen verhelderen het verschil tussen gezinsuitkeringen ter vervanging van inkomen gedurende

<sup>17</sup> Onderzoek naar aanknopingspunten voor de vereenvoudiging van gezinsbijslagen, april 2025, Ecorys, p. 13.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29 861, nr. 188. Zie ook de brief van 10 juni jl. waarin de Kamer uitgebreider is geïnformeerd over het proces van de herziening, de wijzigingen en de appreciatie hiervan. *Appreciatie voorlopig akkoord herziening Verordening 883/2004 inzake de Coördinatie van Sociale Zekerheidsstelsels* (2026D28509).

tijdvakken van kinderopvoeding (ouderschapsverlof) en overige gezinsuitkeringen. De SVB zou in gezamenlijkheid met zusterorganisaties de knelpunten in de praktische uitvoering van de regelingen over de grenzen heen verder kunnen identificeren en in gezamenlijkheid denkrichtingen kunnen formuleren om te komen tot vermindering van de internationale uitvoering van gezinsbijslagen.

#### *Handelingsperspectief 2: Directe financiering kinderopvang*

Het kabinet werkt aan het wetsvoorstel financiering kinderopvang. Met dit wetsvoorstel wordt de kinderopvangtoeslag afgeschaft. In de plaats daarvan komt een subsidie die direct aan kinderopvangcentra en gastouderbureaus wordt overgemaakt.<sup>19</sup> Met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ook de exporteerbaarheid van de kinderopvangtoeslag komen te vervallen. Hoewel de groep ouders die een geëxporteerde KOT ontvang beperkt is (in juli 2025 betrof het 323 registraties bij het Register Buitenlandse Kinderopvang en iets meer dan 1000 uitkeringen aan ouders in het buitenland) draagt ook deze maatregel bij aan de complexiteitsreductie. De SVB hoeft zich dan immers niet meer bezig te houden met verrekening van de Nederlandse kinderopvangtoeslag.

#### *Handelingsperspectief 3: Nieuwe kindregeling*

Het kabinet bekijkt hoe de kinderbijslag en het kindgebonden budget kunnen worden samengevoegd tot één nieuwe kindregeling. Deze nieuwe kindregeling onder één wettelijk kader helpt om de internationale uitvoeringscomplexiteit sterk te reduceren. In de verdere uitwerking worden de internationale uitvoeringsaspecten meegenomen.

## Internationaal uitvoeringsperspectief in nationale beleidsontwikkeling

### *Knelpunt: Internationaal uitvoeringsperspectief wordt niet altijd tijdig betrokken in de beleidsvorming*

Het beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid. Het bestaat uit vijf stappen om beleid te ontwikkelen. Bij elke stap wordt bekeken welke belanghebbenden betrokken moeten worden zodat deze stap in gezamenlijkheid uitgevoerd kan worden. Het beleidskompas biedt bij elke stap ook praktische handreikingen, *best practices* en wijst op contactpersonen die kunnen helpen. In het beleidskompas is de Leidraad Grenseffecten opgenomen als verplichte kwaliteitseis. Bij het maken of wijzigen van beleid, wetten en regels, dient aan de hand van deze leidraad bijvoorbeeld eventuele gevolgen van voorgenomen beleid op het vrije verkeer van personen, goederen en/of kapitaal grenseffecten in kaart worden gebracht. Een specifieke EU-paragraaf in het beleidskompas ontbreekt echter en er is niet vastgelegd in welke fase van het proces of met welke expertise bredere internationale aspecten moeten worden meegenomen. Daarnaast is gebleken dat het beleidskompas niet consequent wordt toegepast door beleidsmedewerkers, waardoor internationale aandachtspunten niet structureel in een vroeg stadium worden meegenomen. Deze aspecten zijn bij de SVB overigens wel al als standaard opgenomen als onderdeel van de uitvoeringstoetsen.

#### *Handelingsperspectief: Aanpassing van de Rijksbrede handreiking*

Er wordt al gewerkt aan het vereenvoudigen van de structuur en het verduidelijken van de stappen van het beleidskompas, zodat het instrument beter aansluit bij de dagelijkse praktijk van beleidsmedewerkers. Ook wordt input van gebruikers actief opgehaald en verwerkt, met als doel knelpunten in het gebruik te verminderen. Daarnaast wordt gekeken hoe het beleidskompas minder vrijblijvend wordt en vaker automatisch onderdeel wordt van beleidsontwikkeling. Het beleidskompas is een Rijksbrede tool. Daarom is het niet mogelijk om departement-specifieke informatie aan het beleidskompas zelf toe te voegen. Nagegaan zal worden de bestaande handreiking bij het beleidskompas aan te passen, zodat internationale uitvoering beter ingebed wordt in het beleidsproces.

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2025/26, 31 322, nr. 584.

## Thema 2: Toepasselijke wetgeving en vaststellen verzekeringsstatus

### Introductie

De SVB heeft met betrekking tot AOW, AKW, Anw en Wlz de taak de verzekerings situatie vast te stellen. De SVB stelt deze verzekerings situatie vast aan de hand van nationale verzekeringsvoorwaarden en (indien van toepassing) internationaal coördinatie recht. De nationale hoofdregels ten aanzien van de kring der verzekerden voor de volksverzekeringen zijn vastgelegd in de materiewetten AOW, AKW, Anw en Wlz. In beginsel is verzekerd degene die:

1) ingezetene is of 2) geen ingezetene is, maar in Nederland of op het Nederlandse deel van de Noordzee (het continentaal plat) werk verricht en daarom onder de loonbelasting valt. In het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 zijn enkele uitbreidingen en beperkingen op deze hoofdregels opgenomen. De verzekeringsvoorwaarden zijn in beginsel voor alle volksverzekeringen gelijk. Het internationaal coördinatie recht omvat verschillende verdragen en verordeningen. Binnen de EU, de EER en Zwitserland regelt verordening (EG) nr. 883/2004 de coördinatie van de verschillende socialezekerheidsstelsels. In deze verordening zijn zogenaamde 'aanwijsregels' vastgelegd, die bepalen welke lidstaat exclusief bevoegd is (er is altijd slechts één lidstaat bevoegd) om haar socialezekerheidswetgeving toe te passen. Het vaststellen van de toepasselijke wetgeving (TPW) betekent dus: vaststellen welk socialezekerheidsstelsel (van welke lidstaat) wanneer en op wie van toepassing is. Hoofdregel is hierbij dat iemand onderworpen is aan de sociale zekerheidswetgeving van het land waar iemand werkt (werklandbeginsel). Buiten de EU, de EER en Zwitserland heeft Nederland met veel andere landen (bilaterale en multilaterale) verdragen inzake sociale zekerheid gesloten. In veel van deze verdragen zijn eveneens aanwijsregels opgenomen. Ten slotte zijn er de internationale organisaties (IO) die zijn gevestigd in Nederland. Tussen een IO en Nederland zijn zetelverdragen afgesloten waarin bepalingen kunnen zijn opgenomen over de toepasselijkheid van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel of het eigen stelsel van de IO op de werknemers (en in sommige gevallen de gezinsleden van deze werknemers) van de IO.

Als Nederland op grond van Vo. 883/2004 of een verdrag exclusief bevoegd is om haar socialezekerheidswetgeving toe te passen, dan is betrokkene in de regel ook verzekerd voor de volksverzekeringen. Als Nederland niet bevoegd is, dan is betrokkene niet verzekerd voor de volksverzekeringen. Het antwoord op de vraag welke (lid)staat op grond van internationaal coördinatie recht bevoegd is om haar socialezekerheidswetgeving toe te passen is dus van grote invloed op de verzekeringsstatus voor de volksverzekeringen.

Naast haar taken op grond van de volksverzekeringswetten, is de SVB het bevoegde orgaan voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving op grond van verordening (EG) nr. 883/2004. De SVB verstrekt in dat kader ambtshalve of op verzoek A1-verklaringen aan personen die op grond van verordening (EG) nr. 883/2004 aan de Nederlandse socialezekerheidswetgeving onderworpen zijn of blijven. Als de Nederlandse socialezekerheidswetgeving op grond van een socialezekerheidsverdrag van toepassing is of blijft verstrekt de SVB zogenaamde Certificates of Coverage.

Voor zowel de verzekeringsstatus als voor de toepasselijke wetgeving geldt dat zij voortvloeien uit de objectieve situatie waarin de betrokkene zich bevindt. Wanneer de SVB de verzekeringsstatus of de toepasselijke wetgeving vaststelt, dan vergaart en verifieert zij met andere woorden alle relevante feiten en omstandigheden (bijvoorbeeld waar iemand werkt of waar iemand woont), om hierop vervolgens de juiste regel(s) toe te passen. Met name het onderzoek naar alle relevante feiten en omstandigheden is bewerkelijk.

Uit onderzoek van de Katholieke Universiteit Leuven naar wonen en werken anno 2035<sup>20</sup> blijkt dat er de laatste jaren een duidelijke toename zichtbaar is in de mobiliteit van werknemers. Deze ontwikkeling is versneld door de COVID-19-pandemie en de digitalisering/mogelijkheden tot mobiel werken. De toenemende mobiliteit zet verder door richting 2035. De manier waarop we

---

<sup>20</sup> P. Schoukens, E. De Becker en T. Keersmaekers (red.), *Wonen en werken anno 2035. Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid*, Instituut voor Sociaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, 2024. Zie ook: *Gematigde Groei*, Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (Den Haag 2024).

werken en hoe we inkomen vergaren, verandert. Er zijn steeds meer mensen die niet in een vast dienstverband, voor slechts één werkgever en/of in één land werken. Ook kan werk nu op afstand worden uitgevoerd, thuis, bij een klant, in een koffiebar of in het buitenland tijdens een reis. De tendens naar meer mobiliteit wordt nog versterkt door de toenemende flexibiliteit in de woonplaats van mensen. Mensen veranderen vaker van woonplaats door verschillende factoren, waaronder veranderingen in gezinssamenstelling (bijvoorbeeld na echtscheiding of bij het vormen van nieuw samengestelde gezinnen) en frequentere verplaatsingen tussen verschillende woonplaatsen. In zijn uiterste vorm wordt dit 'digitaal nomadisme' genoemd.<sup>21</sup> Toenemende mobiliteit ten aanzien van het werken en het wonen hebben een direct effect op het aantal vaststellingen van de toepasselijke wetgeving (en de verzekeringsstatus) en de moeilijkheidsgraad van deze vaststellingen.

*Danny woont in Maastricht en heeft een eigen loodgietersbedrijf. Hij neemt klussen aan in Nederland, Duitsland en België. Als Danny in het buitenland werkt, vraagt hij een detachingsverklaring aan bij de SVB. Om te bepalen welke wetgeving op hem van toepassing is, moet de SVB nagaan of hij een substantieel deel van deze werkzaamheden in Nederland verricht. Daarvoor moet de SVB nagaan hoeveel uur hij diensten verleent in welk land en uit welk land er inkomen komt. Als Danny niet substantieel in Nederland werkt, moet de SVB nagaan waar het centrum van zijn belangen ligt. Dit laatste wordt onder meer bepaald door de plaats waar hij werkt, het soort werk, hoelang de werkzaamheden duren en het aantal diensten dat hij verleent. Deze beoordeling moet iedere twee jaar opnieuw plaatsvinden en dat is bewerkelijk voor de SVB en voor Danny. Danny heeft bovendien personeel in dienst. Zijn personeelsleden werken meestal in slechts één lidstaat, maar ook zij gaan zo nu en dan de grens over voor een klus. Danny moet voor deze klussen detachingsverklaringen aanvragen bij de SVB. De SVB is bij een internationaal dossier, zoals in het geval van Danny, ook vaak afhankelijk van de medewerking van het buitenlandse zusterorgaan.*

## Knelpunten die invloed hebben op de hoeveelheid werk

De SVB en SZW hebben samen in kaart gebracht welke factoren bepalend zijn voor de hoeveelheid werk die de SVB moet verrichten bij het vaststellen van de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen en het vaststellen van de toepasselijke wetgeving. Ook is gekeken hoe het (handmatige) werk zou kunnen worden gereduceerd. Een toename van het aantal vaststellingen van de verzekeringsstatus en/of toepasselijke wetgeving als gevolg van de toegenomen mobiliteit is een gegeven. Er zijn echter situaties waarbij de toepasselijke wetgeving misschien vaker dan wenselijk wijzigt. Bijvoorbeeld wanneer de toepasselijke wetgeving (en daarmee de verzekeringsstatus) in korte tijd meerdere keren wisselt (knipperlichtverzekering). Knipperlichtverzekering ontstaat meestal doordat iemands werk- of woonsituatie vaak verandert, met als gevolg dat het werklandbeginsel steeds een andere lidstaat aanwijst.

Een ander knelpunt dat leidt tot extra werk bij de SVB heeft van doen met de bekendheid van de burgers met de relevante (inter)nationale regels. De veelheid en complexiteit aan (inter)nationale regels leidt er vaak toe dat mensen niet weten welke regels op hun situatie van toepassing zijn, óf wat ze hadden moeten doen om hun recht op sociale zekerheid te garanderen. Gevolg hiervan is dat regels niet (of onjuist) worden toegepast. Onjuiste of onvolledige aanvragen of een verkeerde inschatting van de verzekeringspositie zorgen voor herstelacties achteraf.

Ten slotte kan nog worden gewezen op regels die een beoordeling vereisen op basis van gegevens die niet uit een database (zoals de Basisregistratie Personen, BRP) kunnen worden verkregen. Zo is bij de bepaling van het woonland een factor die relevant kan zijn de intentie van de betrokkene. Het spreekt voor zich dat de intentie van betrokkene (waar vindt iemand zelf dat hij/zij woont?) niet wordt bijgehouden in een database. Een ander voorbeeld is dat de toepasselijke wetgeving ten aanzien van personen die in meerdere lidstaten plegen te werken afhankelijk is van het antwoord op de vraag of betrokkene een substantieel deel van zijn/haar werkzaamheden in het woonland verricht. Dit gegeven kan eveneens niet eenvoudig uit een database worden verkregen. Regels die een beoordeling vereisen op basis van gegevens die niet uit een database kunnen worden verkregen bemoeilijken de verificatie, standaardisering en automatisering van deze processen.

<sup>21</sup> Schoukens e.a., *Wonen en werken anno 2035*, p. 135.

### *Handelingsperspectief 1: Automatisering*

Hierboven is al aangegeven dat regels die een beoordeling vereisen op basis van gegevens die niet uit een database kunnen worden verkregen de verificatie, standaardisering en automatisering van deze processen bemoeilijken. Desalniettemin ziet de SVB kansen in verdere vereenvoudiging van de TPW door het (verder) automatiseren van deze taken. Binnen de SVB loopt inmiddels een traject om verdere automatisering van de beoordeling van aanvragen tot het verstrekken van A1-verklaringen op termijn mogelijk te maken.

### *Handelingsperspectief 2: Nieuw aanknopingspunt voor het vaststellen van de toepasselijke wetgeving*

Zoals hierboven al is aangegeven hebben toenemende mobiliteit en veranderende werkpatronen een direct effect op de moeilijkheidsgraad en de hoeveelheid van het internationale werk. Een te verkennen denkrichting is daarom het hanteren van nieuwe aanknopingspunten voor het vaststellen van de toepasselijke wetgeving om tegemoet te komen aan de toegenomen mobiliteit. Door de diversiteit aan werkvormen is er echter niet één denkrichting die alle complexiteit omvat. Een volledig sluitend alternatief voor het principe dat men sociaal verzekerd is in het land waar feitelijk gewerkt wordt (het zogenoemde werklandbeginsel) is moeilijk denkbaar. De aanwijsregels zijn niet voor niets primair gebaseerd op dit beginsel. De keuze voor dit beginsel ligt voor de hand. Ten eerste heeft het werklandbeginsel tot gevolg dat de werkgever voor alle werknemers die bij hem werkzaam zijn op dezelfde werkvloer dezelfde socialezekerheidspremies moet betalen, ongeacht hun nationaliteit of woonplaats. Dit voorkomt dat concurrentie ontstaat op basis van premieverschillen. Voor een werkgever wordt het niet aantrekkelijker meer of juist minder buitenlandse werknemers aan te nemen, alleen omdat de voor hen te betalen socialezekerheidspremies verschillen. Bovendien beperkt het administratieve lasten van de werkgever. Zo lijkt het heel logisch dat de internationale student uit bijvoorbeeld Griekenland onderworpen blijft aan de sociale zekerheidswetgeving van Griekenland als hij een éénjarige master in Nederland komt doen. Aan de andere kant zal de lokale drogist deze student waarschijnlijk geen bijbaantje geven als hij hiervoor dit jaar een Griekse payroll moet draaien. Als de uit Griekenland afkomstige student onderworpen blijft aan de Griekse wetgeving als hij hier werkt, dan dient de Nederlandse werkgever immers alle verplichtingen na te komen waarin de op zijn werknemers toepasselijke wetgeving voorziet, met name de verplichting tot het betalen van de in die wetgeving bedoelde premies en bijdragen, alsof hij zijn statutaire zetel of vestiging in de bevoegde lidstaat zou hebben. Met het oog op deze administratieve lasten, zal de lokale drogist de Griekse student waarschijnlijk niet in dienst nemen. Bij locatie onafhankelijke werkzaamheden is het makkelijker te overwegen om de aanwijsregels niet langer meer (enkel) aan de fysieke plek van werkzaamheden te koppelen. Dit in relatie tot toenemende mobiliteit en veranderende werkpatronen- en vormen. De SVB heeft aan de Katholieke Universiteit Leuven gevraagd om vanuit een juridisch- en uitvoeringsperspectief na te denken over alternatieve aanknopingsfactoren (hetgeen bepalend is voor de aanwijzing van een bepaalde lidstaat) in verordening (EG) nr. 883/2004. De resultaten van dit onderzoek worden binnenkort verwacht.

## Knelpunten die invloed hebben op de complexiteit van het werk

### *Knelpunt 1: Hoeveelheid kaders*

Zoals in de introductie op dit thema al aangegeven, heeft de SVB bij de bepaling van de TPW/verzekeringplicht te maken met veel verschillende kaders. In internationale situaties van wonen en werken is in de basis zowel het nationaal als internationaal recht van toepassing. Zo heeft de SVB te maken met nationale verzekeringsvoorwaarden (wonen en werken), nationale uitzonderingen (Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999, KB 746 + voorgangers), Verordening (EG) nr. 883/2004 met uitzonderingen hierop (zoals de Rijnvarendenovereenkomst of de multilaterale kaderovereenkomst inzake telewerk), voorgangers van Verordening (EG) nr. 883/2004 (zoals verordening (EEG) nr. 1408/71), 19 socialezekerheidsverdragen, de vele zetelovereenkomsten met internationale organisaties en het beleid van de SVB hieromtrent. Dit betekent dat er in de internationale dienstverlening per definitie meer regels en meer processtappen moeten worden doorlopen dan in de nationale dienstverlening. Deze juridische kaders werken ook op elkaar door. Dit vereist specialistische kennis en ervaring bij de SVB. Bovendien geldt dat er door de jaren heen veel nieuwe regels bij zijn gekomen als antwoord op incidenten of situaties die 'niet standaard zijn'. Een voorbeeld

hiervan is de multilaterale kaderovereenkomst inzake telewerk<sup>22</sup>, maar ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.

*Handelingsperspectief: Terughoudendheid met uitzonderingen*

Stapelingskaders zijn tot op zekere hoogte een gegeven. Er zijn echter wel handelingsperspectieven die kunnen helpen. Zo is het belangrijk om zeer terughoudend te zijn bij het aangaan nieuwe uitzonderingen/kaders. Daarnaast is het belangrijk om de gemaakte uitzonderingen zoveel mogelijk terug te brengen in de reguliere processen. Met betrekking tot de kaderovereenkomst inzake telewerk zou binnen de EU kunnen worden gepleit de daarin gemaakte uitzondering voor telewerk in enigerlei vorm in de verordening te codificeren. Met betrekking tot de zetelovereenkomsten en de bilaterale sociale zekerheidsverdragen is het van belang om bij onderhandelingen met internationale organisaties en derde landen zoveel mogelijk in te zetten op standaardbepalingen. (Zie ook onder Thema 5) Ten slotte kan er binnen de EU worden gepleit voor een systematische analyse en codificatie van de gewezen jurisprudentie.

*Knelpunt 2: Afwijkende interpretaties internationale begrippen*

Er wordt complexiteit toegevoegd door afwijkende interpretaties door lidstaten (van gelijke regels/definities) en in mindere mate door verschillen in nationale socialezekerheidswetgeving (afwijkende definities). De regels voor het vaststellen van de toepasselijke wetgeving binnen de Europese Unie staan in titel II van Vo. 883/2004. Deze regels zijn voor alle lidstaten identiek. Knelpunten ontstaan doordat lidstaten de (aanwijs)regels uit de verordeningen Vo. 883/2004 en Vo. 987/2009 niet altijd op gelijke wijze interpreteren. Hetzelfde geldt voor arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Als regels of arresten met betrekking tot die regels niet door alle lidstaten op gelijke wijze worden geïnterpreteerd kan dit met zich brengen dat lidstaten verschillend oordelen over de toepasselijke wetgeving. Dergelijke meningsverschillen tussen lidstaten kunnen resulteren in (langdurige) onzekerheid over de toepasselijke wetgeving.

*Handelingsperspectief: Inzetten op concretisering*

Verschillen in interpretaties kunnen op verschillende niveaus worden geadresseerd. Idealiter zou bij een nieuwe toekomstige herziening van Vo. 883/2004 de beschreven interpretatieverschillen worden opgelost door een verduidelijking van de tekst in de verordening. Nederland heeft de Europese Commissie begin 2025 hiertoe voor een aantal punten reeds opgeroepen.<sup>23</sup> Deze oproep kan verder worden uitgewerkt in een concreet tekstvoorstel en eventueel verder worden aangevuld met andere interpretatieverschillen. Een alternatief spoor is om in te zetten op duidelijkere (Europese) niet-bindende richtsnoeren, zoals besluiten van de Administratieve Commissie<sup>24</sup> of de Praktische Gids.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Nederland heeft deze overeenkomst op 6 juni 2023 ondertekend. De andere landen zijn: Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden en Zwitserland. Zie voor uitgebreide informatie over dit kaderovereenkomst: *Kamerstukken II 2022/23*, 26 834, nr. 57.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 2024/25*, 29 861, nr. 158. Bijlage: non-paper Modernisation of social security coordination in the EU.

<sup>24</sup> De Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is een orgaan binnen de Europese Unie dat toeziet op de juiste toepassing van de EU-regels inzake sociale zekerheid bij grensoverschrijdende arbeid. De commissie bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten.

<sup>25</sup> Deze handleiding is bedoeld om socialezekerheidsorganen, werkgevers en burgers die op de verschillende praktische en administratieve niveaus betrokken zijn bij de toepassing van de aanwijsregels te voorzien van een effectief werkinstrument om te kunnen vaststellen welke wetgeving (van welke lidstaat) in een bepaalde situatie van toepassing is.

## Thema 3: Internationale gegevensuitwisseling

### Introductie

Zoals al uit de vorige hoofdstukken blijkt, is gegevensuitwisseling essentieel voor de internationale dienstverlening van de SVB. Voor de uitvoering van de (wettelijke) regelingen heeft de SVB immers zowel gegevens van de burger zelf nodig als over diens leef- en werksituatie. Als het gaat om klanten die in Nederland wonen en werken, is dit goed geborgd in wet- en regelgeving en zijn hierover afspraken gemaakt met andere organisaties, zoals gemeenten, CAK, UWV en Belastingdienst. In veel gevallen vindt de informatie-uitwisseling geautomatiseerd plaats. Als het gaat om de internationale dienstverlening ligt dit anders vanwege verschillende bilaterale afhankelijkheden in zowel Europees verband als daarbuiten. Geautomatiseerde gegevensuitwisseling is daarmee geen vanzelfsprekendheid. Op Europees niveau is informatie-uitwisseling met EU-landen geborgd via grondslagen in Vo. 883/2004 en Vo. 987/2009. Het belangrijkste instrument binnen Europa voor gegevensuitwisseling is het EESSI-systeem (Electronic Exchange of Social Security Information). Dit is een Europees beveiligd elektronisch systeem, dat ruim 3000 socialezekerheidsinstellingen in Europa met elkaar verbindt. Daarnaast wordt met landen informatie-uitwisseling mogelijk via een (bilateraal) verdrag of Memorandum of Understanding (MoU). Op basis van deze afspraken maakt de SVB in deze gevallen gebruik van 'bulkuitwisselingen': periodieke gegevensuitwisselingen (overlijden en in leven zijn) met zusterorganen binnen en buiten Europa.<sup>26</sup>

De SVB heeft onderzocht hoe de interne processen geoptimaliseerd kunnen worden als het gaat om verbetering van structurele internationale gegevensuitwisseling. Het uiteindelijke doel hiervan is zoveel mogelijk impact te maken op het vereenvoudigen van de internationale dienstverlening en daarmee een flinke bijdrage te leveren aan het verkorten van de doorlooptijden. In dat kader heeft de SVB een strategisch kader opgesteld met daarin uitgangspunten en randvoorwaarden van een basisstrategie voor de internationale gegevensuitwisseling en met een gerichte landenprioritering. De SVB kan op basis hiervan voortvarend sturen op resultaat. Als de interne optimalisatie wordt voltooid, leidt dit naar schatting tot een kostenbesparing van 500.000 euro op jaarbasis. Ook leidt dit tot een significante tijdsbesparing. Toch signaleert de SVB ook (potentiële) knelpunten die het behalen van de vereenvoudigingen kunnen vertragen. De SVB heeft daarom samen met SZW de huidige knelpunten vastgesteld en daar handelingsperspectieven aan gekoppeld die mogelijk bijdragen aan het wegnemen van de knelpunten. De kern van de drie handelingsperspectieven richt zich op een nauwe afstemming tussen SZW en de SVB, voor het nemen van een actievere en meer strategische rol binnen de Europese gremia. Verder kan worden geconcludeerd dat op het thema 'internationale gegevensuitwisseling' reeds veel in kaart is gebracht, waarbij de SVB zelf scherp heeft hoe zoveel mogelijk impact kan worden gemaakt op vereenvoudiging.

#### *Knelpunt 1: Verschillende Europese landen maken onvoldoende gebruik van het Europese systeem (EESSI)*

Een aantal Europese landen lijkt vast te willen houden aan de bestaande bilaterale uitwisselingen (bulk) via de zogeheten FTP-server en/of eigen portalen. De Europese Commissie is voornemens om richting 2030 alle socialezekerheidsuitwisselingen via het EESSI-systeem te laten plaatsvinden en de gebruikersmogelijkheid van de FTP-server op te schorten. Ondanks dit voornemen pleiten verschillende landen toch voor mogelijkheden om de manier van uitwisselen via de FTP-server in te bouwen in EESSI. Dit belemmert onder andere de beoogde automatisering van overlijdensuitwisselingen via EESSI, wat door onderlinge afhankelijkheden leidt tot een vertraagde algehele optimalisatie en integratie van het systeem in Europa.

#### *Handelingsperspectief: Inzet op doorontwikkeling en optimalisatie van EESSI*

SZW en de SVB participeren reeds in verschillende Europese beleidswerkgroepen en netwerkverbanden. Deze inzet kan worden versterkt door het gericht uitvoeren van de strategie binnen de Europese gremia en in bilaterale relaties. Op die manier kan standpuntbepaling in lijn worden gebracht met de eigen strategie en allianties te creëren die de doorontwikkeling en optimalisatie van EESSI bevorderen.

---

<sup>26</sup> Strategisch kader internationale gegevensuitwisseling SVB.

*Knelpunt 2: Onvoldoende grip op impact Europese digitale initiatieven en ontwikkelingen (zoals EUDI-wallet/ESSPASS), zowel Europees als nationaal*

Ondanks dat de SVB via verschillende gremia goed is aangehaakt op de laatste Europese digitale initiatieven, ontbreekt het aan grip op de potentiële impact ervan. SVB en SZW zetten zich in om regievoering op de EUDI-wallet (waarmee burgers binnen Europa zich veilig online kunnen identificeren en persoonlijke gegevens kunnen delen) en de Europese digitale socialezekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS) als onderdeel van de toekomstige EUDI-wallet te versterken, zodat voorkomen kan worden dat het inregelen van interne processen vertraging oploopt. SZW en de SVB willen voorkomen dat na inwerkingtreding van de EUDI-Wallet niet meteen kan worden voldaan aan de vereisten, waardoor de kans op snel vereenvoudigingsrendement af zou nemen.

*Handelingsperspectief: SZW en SVB signaleren en duiden gezamenlijk Europese digitale initiatieven, waarbij SZW waar mogelijk de leidende/aanjagende rol pakt*

Net als het vorige handelingsperspectief bij dit knelpunt, is ook hier een nauwe samenwerking binnen het Europese domein tussen het departement en de uitvoering van belang, ook als het gaat om de samenwerking tussen verschillende ministeries onderling. Door gezamenlijk op te trekken binnen verschillende Europese gremia kunnen initiatieven en ontwikkelingen binnen Europa beter worden geduid en kan tijdig worden voorbereid op naderende inwerkingtreding.

*Knelpunt 3: Land-specifieke knelpunten*

Binnen verdragsonderhandelingen of bilaterale relaties kunnen zich (toekomstige) knelpunten voordoen die de totstandkoming van de gegevensuitwisseling (als onderdeel van de onderhandelingen) met dat land belemmeren. Daarnaast kunnen in de toekomst andere knelpunten opkomen die het behalen van de strategische doelen bemoeilijken.

*Handelingsperspectief: SZW en SVB trekken gezamenlijk op in verdragsonderhandelingen*  
SZW en de SVB behouden nauw contact in verdragsonderhandelingen en opereren flexibel rond benodigde bilaterale diplomatieke acties die gesprekken initiëren of vlot trekken. Daarnaast committeren SZW en SVB zich continu aan het gezamenlijk aanpakken van toekomstige gesignaleerde knelpunten die het bereiken van de vereenvoudigingskansen rond internationale gegevensuitwisseling belemmeren. De rol van de SVB richt zich initieel primair op de agendasetting van nieuwe knelpunten waar het departement een rol in heeft. In gezamenlijkheid worden potentieel mitigerende acties bedacht, die vervolgens worden uitgevoerd.

## Thema 4: Internationale handhaving en dienstverlening

### Introductie

Handhaving is een van de kerntaken van de SVB. Zoals in de inleiding van deze verkenning aangegeven, woont een groeiend deel van de uitkeringsgerechtigden van de SVB buiten Nederland en heeft de SVB te maken met een groeiend aantal in Nederland wonende gerechtigden dat (deels) in het buitenland heeft gewoond en/of gewerkt. Het doel van het handhavingsbeleid, zowel nationaal als internationaal, is naast het bevorderen van naleving en bewaking van de regels – zodat iedereen die een beroep op een uitkering doet ontvangt waar die recht op heeft – zorgen voor draagvlak en betaalbaarheid en het versterken van solidariteit en rechtvaardigheid. Handhaving in de sociale zekerheid dient zo de doelstellingen die aan de sociale zekerheid ten grondslag liggen: inkomensondersteuning en bestaanszekerheid.<sup>27</sup> Hoewel er wat dat betreft geen verschil is tussen nationale en internationale handhaving, is handhaving in het buitenland een stuk complexer dan in Nederland en blijft dit een grote uitdaging. Dit wordt bemoeilijkt door de uitdaging om over de grens bevoegdheden uit te oefenen die in nationale wetgeving zijn geregeld. Het stelsel van de volksverzekeringen is immers primair gericht op de Nederlandse situatie (waar veel automatisch gaat). Internationale situaties vormen dus de uitzondering. Vanwege toenemende internationalisering en de beperkt beschikbare capaciteit is het daarom nodig dat de SVB haar internationale handhavings- en dienstverleningsinspanningen zo efficiënt en zo effectief mogelijk inricht.

#### *Knelpunt 1: Niet alle burgers worden bereikt*

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom willen de SVB en SZW graag goede en waar mogelijk proactieve dienstverlening bieden aan burgers. Dit vraagt om gerichte voorlichting aan burgers. Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening geeft de SVB daartoe onder andere meer mogelijkheden om persoonsgegevens te verwerken. Het doel is om de burger door het verder verwerken van beschikbare gegevens gericht te helpen bij het doen van een correcte aanvraag en het wijzen op een mogelijk recht met bijbehorende verplichtingen.<sup>28</sup> In de internationale context is dit echter vaak een stuk lastiger. Zo is er niet met alle landen een structurele gegevensuitwisseling (zie ook de knelpunten en handelingsperspectieven op het gebied van gegevensuitwisseling onder Thema 3). Bovendien staat de SVB niet met alle gerechtigden in het buitenland direct en persoonlijk in contact. Ook spreekt een deel de Nederlandse taal niet of nauwelijks. De SVB zal daardoor niet elke burger in voldoende mate bereiken en kunnen wijzen op zijn rechten en plichten.

#### *Handelingsperspectief 1: Investeren in voorlichting en meer verantwoordelijkheid leggen bij de burger*

De SVB investeert daarom in het contact met mensen in het buitenland. Dit doet de SVB onder meer door controleformulieren (levensbewijs en onderzoek leefsituatie) te vereenvoudigen en meer doelgroepgericht in te zetten en te digitaliseren waar dit kan. Ook de Bureaus Sociale Zaken<sup>29</sup> spelen een rol in preventie door het geven van voorlichting aan mensen. De SVB beziet hoe zij haar kennis en expertise over sociale zekerheid in een internationale context nog beter aan burgers en andere relevante partijen kan overbrengen.<sup>30</sup> Verder is het interessant om na te gaan of de inzet van AI hier iets in kan betekenen. Met AI zou de voorlichting over de complexe regels richter en persoonlijker kunnen worden toegelicht, toegespitst op de individuele situatie. Ook kan AI de taalbarrière overbruggen door te voorzien in goede vertalingen. Tegelijkertijd onderkennen we dat internationale dienstverlening haar grenzen kent. Daarom zoekt de SVB naar een betere balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. Zo accepteert de SVB een mate van incompleetheid van dossiers om sneller tot besluiten te komen. In beleid wordt duidelijk gemaakt welke informatie mag ontbreken. Daarnaast gaat de SVB geen onnodig aanvullend onderzoek meer doen en gaat ze uit van wat bekend is. Burgers weten hierdoor sneller waar zij aan toe zijn. De SVB gaat ervan uit dat burgers betrouwbaar, eerlijk en

<sup>27</sup> Brief bij de Handhavingskoers 2026-2029. *Kamerstukken II* 2025/26, 17 050, nr. 613.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 36 799, nr. 3.

<sup>29</sup> Het gaat om SVB-kantoren bij Nederlandse ambassades in enkele landen en om de Bureaus voor Belgische Zaken en Duitse Zaken. Deze kantoren verschaffen burgers informatie over grensoverschrijdende sociale zekerheid.

<sup>30</sup> *Meerjarenplan Handhaving SVB 2023-2026*, p. 13. Bijlage bij Stand van de Uitvoering, december 2022. *Kamerstukken II* 2022/23, 26 448, nr. 693.

verantwoordelijk zijn en legt meer regie bij de burgers neer om informatie correct en volledig te krijgen. Dat controleert de SVB steekproefsgewijs of wanneer daarvoor een directe aanleiding is.

*Handelingsperspectief 2: Versterken (inter)nationale samenwerking en optimaliseren internationale gegevensuitwisseling in het kader van de handhaving*

De SVB zet zich blijvend in om samenwerking op het gebied van handhaving met internationale zusterorganisaties waar nodig te versterken, bijvoorbeeld met behulp van de European Labour Authority (ELA). Tevens is het van belang om de internationale gegevensuitwisseling te bevorderen en te optimaliseren (zie Thema 3). De mogelijkheden van gegevensuitwisseling tussen nationale organisaties (denk aan de Belastingdienst, UWV, DUO, CAK) worden eveneens nog niet volledig benut en bieden kansen voor verbetering. Betere samenwerking in de nationale keten kan leiden tot het wegnemen van knelpunten in de internationale handhaving. De SVB zal zich samen met SZW inzetten voor het intensiveren van afspraken en de samenwerking.

*Knelpunt 2: Inzet van instrumenten uit het handhavingsinstrumentarium verschilt in het buitenland*

In het buitenland heeft de SVB niet dezelfde controle mogelijkheden als in Nederland, omdat de bevoegdheden ontbreken die wel in de nationale situatie gelden. De SVB (in een aantal landen de Bureaus Sociale Zaken van de SVB), verricht daarom aanvullende onderzoeken bij een vermoeden van onrechtmatigheid, bijvoorbeeld door het afleggen van huisbezoeken. Zolang de huidige regelgeving rond het vaststellen van leefsituaties van kracht is, zijn huisbezoeken namelijk een effectief instrument om risico's van onrechtmatigheden te mitigeren. In een aantal Europese landen zijn huisbezoeken door de SVB echter niet toegestaan. Deze landen beroepen zich op nationale wetgeving die controles door een ander land op hun grondgebied niet toestaan. Daardoor controleert de SVB in sommige landen wel middels huisbezoeken en in andere landen niet.

*Handelingsperspectief: Alternatieve handhavingsinstrumenten verkennen*

Als een handhavingsinstrument (zoals een huisbezoek) niet is toegestaan, moet gekozen worden voor een geschikt alternatief. De SVB heeft inmiddels methoden voor onderzoek ontwikkeld zonder huisbezoek. Dat heeft bijvoorbeeld voor Polen en België geleid tot alternatieven, zoals het oproepen van burgers voor het voeren van een gesprek. Ook het overleggen van bewijsstukken ter plaatse op de Nederlandse ambassade of in de gebouwen van buitenlandse zusterorganen aldaar zijn vormen van gezamenlijke controle. Voor deze oplossingen is de SVB evenwel afhankelijk van de praktische medewerking van de zusterorganen en de politieke bereidheid van de betreffende lidstaten.

*Knelpunt 3: Handhaving in internationale context is arbeidsintensief en kostbaar*

De instrumenten van handhaving die kunnen worden ingezet in het buitenland zijn relatief arbeidsintensief en kostbaar. Zo wordt in een aantal landen waarmee Nederland een socialezekerheidsverdrag heeft afgesloten met daarin handhavingsafspraken, de standaardmethode toegepast. Deze methode houdt in, dat een centrale instantie van het betrokken land instaat voor de juistheid van gegevens door validatie van de aanvragen, bijvoorbeeld van het jaarlijkse levensbewijs (AOW/Anw). Dat betekent in de praktijk dat de SVB een controleformulier uitstuurt naar de klant met een machtiging en een validatieformulier. De klant laat het betreffende formulier invullen door de bevoegde autoriteit (bijvoorbeeld een gemeente) en ondertekent de machtiging. Vervolgens zendt de gerechtigde het ingevulde formulier met de machtiging voor validering aan het aangewezen (verbindings)orgaan in het woonland. Door de machtiging kan dit orgaan de verstrekte gegevens eventueel bij andere instellingen natrekken. Na controle en invulling van het validatieformulier stuurt het verbindingsorgaan de formulieren aan de SVB. Deze validatiemethode is omslachtig en bewerkelijk voor zowel de gerechtigde in het buitenland als de SVB. Hoewel de methode mogelijk een drempel opwerpt, levert deze geen signalen op van mogelijke onrechtmatigheden. Dit komt ook doordat de verbindingsorganen niet over de informatie beschikken om een inhoudelijke toetsing te verrichten. Huisbezoeken afleggen in het buitenland is arbeidsintensief, terwijl de capaciteit hiervoor schaars is. De verschillende landen, omvang van populaties en daarmee samenhangende risico's leiden tot voortdurende afwegingen en prioritering van in te zetten middelen. De SVB voert ook vermogensonderzoeken uit in het buitenland. Deze vermogensonderzoeken vragen veel inzet en specialistische kennis. De vermogensonderzoeken worden met inachtneming van de AVG-eisen uitgevoerd door de Bureaus Sociale Zaken en via een netwerk van lokale advocaten in overige

landen.<sup>31</sup> De onderzoeksmogelijkheden zijn afhankelijk van de lokale omstandigheden en medewerking binnen het onderzoeksland. In sommige landen is geen onderzoeksmogelijkheid of kan onderzoek niet plaatsvinden door bijvoorbeeld een oorlogssituatie.

#### *Handelingsperspectief 1: Afschaffen van de standaardvalidatie*

Zoals uiteengezet in de Handhavingskoers 2026-2029 en in het dienstverleningsconcept van de SVB, speelt het perspectief van de burger en de uitvoeringsprofessional een belangrijke rol in het handhavingsbeleid. Uitgaan van vertrouwen is daarbij een belangrijk vertrekpunt.<sup>32</sup> Voor de SVB betekent dit dat zij ervanuit moet gaan dat de gegevens die de burger aanlevert correct en compleet zijn. Ook moet de SVB erop vertrouwen dat gegevens van bronbestanden die zijn aangeleverd door partnerorganisaties juist zijn. Een enkelvoudige controle, dus zonder aanvullende validatie zou voldoende waarborg moeten zijn en reden om de standaardvalidatie af te schaffen. Dat betekent niet dat er minder gehandhaafd wordt, maar dat risico's ondervangen worden door gerichte, risico gestuurde checks en steekproefsgewijze controles. De SVB ontwikkelt hiervoor een afwegingskader om de handavingsinzet te bepalen: de mate van risico op onrechtmatigheid, kosten en (maatschappelijke) rendement bepalen de inzet van capaciteit. Data-analyse is in geval er sprake is van adequate gegevensuitwisseling een belangrijk hulpmiddel bij het bepalen in welke situaties er sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatigheid. Met de ontwikkeling van data-analyse wordt risicogerichtheid verhoogd. Bij data-analyse wegen ook data-ethische aspecten, het belang van mensen en proportionaliteit mee. Bij de SVB vindt er juridische en ethische toetsing van voorgenomen risicogerichte onderzoeken plaats. De SVB is hierover transparant en publiceert over het resultaat van deze afwegingen op haar website.<sup>33</sup>

#### *Handelingsperspectief 2: Vereenvoudiging van de leefvormen in de AOW*

Zoals onder Thema 1 aangegeven, zou vereenvoudiging van de leefvormen in de AOW en een adequate registratie in het buitenland mogelijk kunnen betekenen dat er minder of geen controles ter plaatse nodig zullen zijn. De precieze gevolgen voor de internationale handhaving en dienstverlening moeten echter nog goed in kaart worden gebracht.

#### *Handelingsperspectief 3: Analyse van de werking van bestaande bilaterale verdragen*

De SVB kan nadere analyse doen van de belemmerende factoren bij de uitvoering en handhaving van de huidige socialezekerheidsverdragen. Dat maakt het mogelijk om op deze knelpunten te anticiperen en in gezamenlijkheid met SZW aan de oplossing daarvan te werken.

---

<sup>31</sup> Stand van de uitvoering sociale zekerheid, december 2024. *Kamerstukken II* 2024/25, nr. 797.

<sup>32</sup> Meerjarige handhavingskoers 2026-2020, *Kamerstukken II* 2025/26, 17 050, nr. 613.

<sup>33</sup> Meerjarenplan Handhaving SVB 2023-2026.

# Thema 5: Uitvoeringsperspectief met betrekking tot Europese afspraken en verdragen

## Introductie

Beleidsontwikkeling vindt plaats op drie niveaus: op nationaal niveau (wet- en regelgeving), Europees niveau (Europese regelgeving) en internationaal niveau (verdragen). Het is van belang dat het internationaal uitvoeringsperspectief van meet af aan bij beleidsontwikkeling op genoemde niveaus betrokken wordt. Gebeurt dat niet of onvoldoende, dan kan dat leiden tot onnodige complexiteit met gevolgen voor de internationale dienstverlening van de SVB, maar ook tot onduidelijkheid bij burgers. Dat leidt vervolgens weer tot verzwarende in de uitvoering vanwege toename van vragen (telefoontjes) en bezwaar- en beroepszaken. Ook kan onbekendheid van de burger met de regelgeving ertoe leiden dat bepaalde zaken niet tijdig of volledig worden aangevraagd of dat informatie niet tijdig of volledig wordt doorgegeven. De SVB kan daardoor zaken niet goed vaststellen of er is reparatie achteraf nodig. Tot slot kan de rechter (nationale rechters of het EU-Hof) op een later moment invulling geven aan hiaten. Ook kunnen zij de SVB verplichten beleid te herzien of rechten met terugwerkende kracht aan te passen (herstelacties).<sup>34</sup> Dit heeft een verdere belasting van de uitvoering tot gevolg.

De SVB wordt bij de processen van beleidsontwikkeling betrokken. Toch leidt dit niet altijd tot een voor de SVB gewenste uitkomst gezien vanuit uitvoeringsperspectief, bijvoorbeeld omdat andere afwegingen worden gemaakt. Soms wordt de SVB niet of niet tijdig betrokken. Er is daarom onderzocht hoe effecten van voorgenomen beleid op internationale uitvoering beter verankerd kunnen worden in de beleidsontwikkeling op genoemde niveaus.

## Europese en internationale context – algemene noties

Het is goed eerst de context te schetsen waarin geopereerd wordt en die in belangrijke mate een gegeven is en bepalend is voor de mate van impact van de hieronder weergegeven handelingsperspectieven. Allereerst is het uitgangspunt dat landen de bevoegdheid over hun socialezekerheidsstelsels behouden. Verordening 883/2004 en de bilaterale socialezekerheidsverdragen coördineren deze stelsels, maar harmoniseren niet.

In internationaal verband bestaat er een combinatie van nationale regels, internationale regels (EU-regels of verdragen) en nationale regels van andere lidstaten die – zoals we in voorgaande thema's hebben gezien – kunnen interacteren, stapelen en soms tegenstrijdig met elkaar zijn.<sup>35</sup> Hierdoor zullen altijd verschillende juridische kaders en begrippen naast elkaar bestaan, waarbij Europese regels en internationale verdragen prevaleren boven nationaal recht. De juridische kaders verschillen onderling en hanteren niet altijd dezelfde begrippen. Nationale kernbegrippen zijn in internationale context soms lastig toepasbaar. De stapeling van juridische kaders en begrippen zorgt er ook voor dat de regels (te) complex zijn om te begrijpen. Dit resulteert in vragen, herstelverzoeken en contactmomenten met de SVB. Bij het vaststellen van wetgeving of beleid kan geprobeerd worden stapeling van juridische kaders en begrippen zoveel mogelijk te vermijden, maar het helemaal voorkomen ervan is niet mogelijk.

Ten tweede is een zekere mate van complexiteit inherent aan de internationale gevalsbehandeling en zijn er beperkte mogelijkheden om dit te veranderen. Zo is het lastig gebleken de veelvuldig in dit document genoemde Vo. 883/2004 te wijzigen. De Verordening is gebaseerd op het beginsel van het vrij verkeer van personen en bestaat sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw. Op dit beleidsterrein is de EU bevoegd om bindende wetgeving vast te stellen via een gekwalificeerde meerderheid. Lidstaten hebben geen vetorecht en kunnen hier niet eenzijdig van afwijken. Er vinden maar weinig wijzigingen van de Verordening plaats. Als wijzigingen plaatsvinden is de invloed van SZW, gelet op de Europese besluitvormingsprocedures, – en daarmee ook die van de SVB –

<sup>34</sup> Voorbeelden hiervan zijn de arresten Van Hakamp en Finanzamt Österreich, waarin regelgeving anders werd uitgelegd dan tot dan toe in de uitvoering gebruikelijk was. De samenloop tussen het kindgebonden budget (WKB) en de kinderbijslag heeft naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geleid tot ingrijpende aanpassingen.

<sup>35</sup> In de werkagenda internationale dienstverlening van de SVB wordt dit knelpunt geplaatst binnen de bredere context van toenemende complexiteit van regelgeving, waarbij de samenloop van hoger (Europees) recht en nationaal recht de uitvoerbaarheid onder druk kan zetten.

beperkt. Het betekent dat de Verordening op bepaalde onderdelen verouderd is en ook na eventuele modernisering niet altijd snel genoeg meegaat met maatschappelijke ontwikkelingen. Op 24 april 2026 is een voorlopig akkoord bereikt over een herziening van de verordening. Hoewel er, ook vanuit vereenvoudigingsoogpunt enkele verbeteringen zijn aangebracht, zoals ten aanzien van de gezinsbijslagen (verheldering van verschillen tussen verschillende gezinsbijslagen) en er verbeteringen zijn aangebracht in het hoofdstuk toepasselijke wetgeving (die moeten bijdragen aan het tegengaan van premieshoppen<sup>36</sup>), vindt het kabinet dat de herziening onder de streep onvoldoende tegemoetkomt aan de Nederlandse wensen.<sup>37</sup>

In de derde plaats zijn er in de internationale uitvoering knelpunten die losstaan van wetgeving of beleid en die eveneens zorgen voor een complexere gevalbehandeling. Bijvoorbeeld omdat de SVB afhankelijk is van gegevensuitwisseling met andere lidstaten met ieder een eigen organisatie, taal en infrastructuur (zie ook Thema 3). Langere doorlooptijden zijn een gevolg van trage uitwisselingen met buitenlandse instanties. Ook contacten met mensen in andere landen kunnen moeizamer gaan door bijvoorbeeld taalproblemen of problemen met de postbezorging. Dergelijke knelpunten kunnen niet worden opgelost door middel van wetgeving.

Ten slotte is het goed te benoemen dat op alle niveaus waar beleidsontwikkeling plaatsvindt er regelmatig spanning bestaat tussen verschillende belangen. In deze context kan het bijvoorbeeld gaan om belangen van burgers, bedrijven of specifieke Nederlandse belangen in de relatie met derde landen enerzijds, en het belang van eenvoud in de uitvoering anderzijds. In het kader van politieke onderhandelingen wordt bovendien soms ingestemd met maatwerk voor kleine groepen. Dit soort uitzonderingen leidt tot extra complexiteit in de uitvoering, zeker wanneer deze groepen niet eenvoudig in de administraties te identificeren zijn.

## Knelpunten en handelingsperspectieven beleidsontwikkeling in de EU

*Knelpunt 1: Onderhandelingen in de EU monden vaak uit in compromissen waarin het uitvoeringsperspectief ondergeschikt is*

De uitkomst van onderhandelingen in de EU is doorgaans een compromis waarin niet altijd voldoende oog is voor de effecten op de internationale uitvoering door de SVB. Er zijn situaties waar Nederland geen of beperkte invloed kan uitoefenen op de uitkomst van de onderhandelingen, bijvoorbeeld omdat niet genoeg lidstaten een Nederlands voorstel ondersteunen. Compromissen laten bovendien vaak ruimte voor interpretatie wat ze nog moeilijker uitvoerbaar maakt. De uitvoering heeft immers behoefte aan heldere regels die eenduidig door alle lidstaten worden toegepast.

*Handelingsperspectief: Uitvoeringsperspectief nog beter inbedden in Nederlandse onderhandelingsinzet*

Het is al praktisch dat SZW de onderhandelingsinzet afstemt met de SVB. Hier is nog ruimte voor verbetering door in de onderhandelingen nadrukkelijk aandacht te vragen voor het uitvoeringsperspectief. Het uitvoeringsperspectief zal met andere woorden op meer structurele wijze worden ingebed in de Nederlandse onderhandelingsinzet. Er worden al stappen gezet met het non-paper dat SZW in 2025 heeft geschreven en ingediend. In dat paper pleit SZW voor modernisering van Verordening 883/2004, mede met het oog op de uitvoerbaarheid.<sup>38</sup> Ook in het kader van het Fair Labour Mobility Pact dat door de Europese Commissie is aangekondigd en naar verwachting in september wordt gepubliceerd, blijft SZW zich voor modernisering van de verordening inzetten.

*Knelpunt 2: Rol SZW/SVB bij agendasetting/initiatiefwetgeving beperkt*

De rol van SZW (en daarmee van de SVB) is bij agendasetting / beïnvloeding of initiatiefwetgeving beperkt in vergelijking tot de nationale situatie. De Europese Commissie is als initiatiefwetgever immers de enige instelling die bevoegd is om voorstellen te doen om EU-wetgeving te wijzigen.

<sup>36</sup> Bij premieshoppen wordt oneigenlijk gebruik gemaakt van de regelgeving met als doel kosten te besparen door het verlagen van de premielasten.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 2025/26*, 29 861, nr. 188. Zie ook de brief van 10 juni jl. waarin de Kamer uitgebreid is geïnformeerd over het proces van de herziening, de wijzigingen en de appreciatie hiervan. *Appreciatie voorlopig akkoord herziening Verordening 883/2004 inzake de Coördinatie van Sociale Zekerheidsstelsels* (2026D28509).

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 2024/25*, 29 861, nr. 158. Bijlage: non-paper Modernisation of social security coordination in the EU.

Hierdoor wordt de SVB regelmatig pas gevraagd om input nadat de Europese Commissie een voorstel doet voor wijziging van wetgeving.

*Handelingsperspectief: Nederland draagt proactief het uitvoeringsperspectief uit in Brussel*  
Het uitdragen van het uitvoeringsperspectief vereist een integrale lobby bij de relevante instellingen en met name de Commissie, voordat een wetgevend voorstel wordt uitgebracht. SZW en de SVB kunnen hier verder samen optrekken gedeelde boodschappen afgeven op alle niveaus, ook in andere hoofdsteden en bij zusterorganen van de SVB. Ook hier geldt dat er inspanningen worden verricht door middel van het hierboven vermelde non-paper. Voor een effectieve beïnvloeding zullen de voorstellen in de non-paper, waar nodig, verder uitgewerkt worden.

#### *Knelpunt 3: Besluitvormingsprocessen in de EU zijn soms ondoorzichtig*

Besluitvormingsprocessen in de EU zijn soms ondoorzichtig en vinden onder hoge tijdsdruk plaats. De informatievoorziening naar de SVB en betrokkenheid van de SVB is in deze processen mogelijk niet altijd goed geborgd.

*Handelingsperspectief: Herijken samenwerkingsvisie en maken van samenwerkafspraken*  
In 2022 hebben SZW, UWV en de SVB een gezamenlijke visie op samenwerking opgesteld. In deze visie staat omschreven wat de organisaties van elkaar kunnen verwachten, wat de gezamenlijke doelen zijn en hoe die bereikt kunnen worden.<sup>39</sup> Deze samenwerkingsvisie wordt momenteel herijkt waarbij ook de internationale component wordt meegenomen. Daarnaast gaan SZW en de SVB bekijken hoe de samenwerking binnen de EU-processen zodanig kan worden vormgegeven dat de betrokkenheid van de SVB wordt geoptimaliseerd.

#### *Knelpunt 4: Hof van Justitie (EU)*

Het EU-Hof van Justitie bepaalt in belangrijke mate hoe Vo. 883/2004 moet worden geïnterpreteerd. Soms leiden uitspraken van het Hof tot een verzwaring voor de uitvoering. Dit hoeft niet altijd om Nederlandse zaken te gaan. Het kan ook zaken van andere lidstaten betreffen.

*Handelingsperspectief: Uitvoeringsbelang nadrukkelijker meewegen bij de afweging of interventie gewenst is*  
In Nederlandse zaken is het praktijk dat interventie bij het Hof plaatsvindt. Bij Hofzaken van andere lidstaten stemmen SZW en de SVB Hofzaken standaard al af of een eventuele inbreng vanuit Nederland gewenst is. In deze afweging zullen SZW en SVB nog nadrukkelijker het uitvoeringsbelang meewegen en bezien of interventies in bepaalde situaties strategischer kunnen worden ingezet om de belangen van Nederland bij het Hof over het voetlicht te brengen.

#### *Knelpunt 5: EU-wetgeving die onder een ander departement valt dan SZW*

Wijzigingen in EU-wetgeving met impact op de SVB bereiken de organisatie soms niet of te laat. De verzoeken komen bij SZW via andere departementen en vervolgens bij de SVB terecht. Dit bemoeilijkt tijdige voorbereiding op en de uitvoering van wijzigingen in EU-wetgeving.

*Handelingsperspectief: Onderzoek doen naar impact wijzigingen EU-wetgeving*  
De SVB en SZW gaan onderzoeken op welke wijze de SVB beter zicht krijgt op EU-wetgeving die gevolgen heeft voor de SVB.

## Knelpunten en handelingsperspectieven bilaterale verdragen

In de verkenning van knelpunten met betrekking tot bilaterale verdragen, kan er onderscheid worden gemaakt tussen procesmatige en inhoudelijke knelpunten en handelingsperspectieven.

---

<sup>39</sup> Samenwerkingsvisie van UWV, SVB en SZW. 'Samen voor de burger'. *Kamerstukken II* 2021/22, 26 448, nr. 682.

## Procesmatige knelpunten en handelingsperspectieven

### *Knelpunt 1: Uitvoeringsperspectief van belang bij het opstellen van verdragsvoorstellen*

Bij het opstellen van verdragen is het van belang dat het internationale uitvoeringsperspectief wordt meegenomen om ervoor te zorgen dat verdragen uitvoerbaar zijn en niet onevenredig bijdragen aan de complexiteit van de uitvoering. Het is daarbij van belang dat alle relevante onderdelen van de SVB tijdig worden meegenomen. Daardoor kan het belang van de uitvoering worden geborgd bij het opstellen van een verdrag.

#### *Handelingsperspectief: Tijdig aanhaken van de SVB middels werkafspraken*

Er zijn goede afspraken tussen SZW en de SVB om zowel de standaardinzet als bij concrete voorstellen de SVB tijdig te betrekken. Tijdens onderhandelingen zijn SVB-medewerkers steeds betrokken wanneer er gereageerd moet worden op voorstellen van andere landen. Wanneer deze niet stroken met de afgestemde standaardinzet, stemmen de betrokken SVB-collega's dit af met de relevante afdelingen binnen de SVB. De standaardinzet is in nauwe afstemming met de SVB (en het UWV) tot stand gekomen waarbij er voortdurend aandacht is voor vereenvoudiging.

### *Knelpunt 2: Het wijzigen van verdragen vraagt veel (juridische) capaciteit van de SVB*

Het afstemmen van voorstellen om nieuwe verdragen te sluiten of om bestaande verdragen te wijziging vraagt veel capaciteit van de uitvoering. Bij sommige trajecten wordt een voorstel meermaals getoetst bij de uitvoering met lange tussenpozen. Scherpe keuzes moeten worden gemaakt om te voorkomen dat de SVB overgevraagd wordt.

#### *Handelingsperspectief: Prioriteit geven aan het spoedig afronden van onderhandelingen zodra deze gestart*

SZW prioriteert verdragsonderhandelingen aan de hand van objectieve criteria, zoals het aantal uitkeringsgerechtigden in het land, de woonlandfactor en de bereidheid van het land om te onderhandelen. De voortgang van de onderhandelingen is altijd afhankelijk van medewerking van het andere land, en is hierdoor moeilijk te voorspellen. Door het hanteren van een standaardinzet wordt de werklast verminderd (zie hieronder bij knelpunt 4: Verschillen tussen verdragen).

### *Knelpunt 3: Snelle inwerkingtreding van verdragen maakt het lastig om op tijd de systemen en beleidsregels aan te passen*

Het is momenteel de standaard dat een verdrag drie maanden na ondertekening of ratificatie in werking treedt. Dit is onvoldoende tijd om de vereiste wijzigingen door te voeren in de systemen en beleidsregels van de SVB.

#### *Handelingsperspectief: Meer tijd tot inwerkingtreding*

In afstemming met SVB en UWV is de standaardinzet een periode van zes maanden voor inwerkingtreding/voorlopige toepassing van bilaterale verdragen. Bij EU Associatieovereenkomsten met derde landen waarin afspraken worden gemaakt over sociale zekerheid is de invloed van SZW beperkt. SZW gaat via BZ aandacht vragen voor een redelijke termijn bij inwerkingtreding.

### *Knelpunt 4. Verouderde en verschillende verdragen dragen bij aan complexiteit*

De huidige verdragen zijn in de afgelopen zeventig jaar tot stand gekomen waardoor ze inhoudelijk van elkaar verschillen. Waar bepaling over dezelfde materie anders zijn in verschillende verdragen moeten er per verdrag beleidsregels/werkwijzen worden vastgesteld wat leidt tot een complex kader. Het is een gegeven dat modernisering van verdragen niet zo snel meegaat als maatschappelijke ontwikkelingen. Dat brengt complexiteit met zich mee.

#### *Handelingsperspectief 1 (staand beleid): Hanteren van standaardinzet*

SZW zet zich in om verdragen te harmoniseren bij (her)onderhandeling op basis van een standaardinzet. Bijkomend voordeel is dat de SVB (en andere betrokkenen) minder tijd kwijt zijn aan het beoordelen van voorstellen als deze volledig of grotendeels in lijn zijn met de standaardinzet. Het eindresultaat is echter een product van onderhandeling en kan afwijken van de Nederlandse inzet.

### *Handelingsperspectief 2: Verdragsbeleid*

Bij het sluiten van verdragen wordt het uitvoeringsperspectief nadrukkelijk meegewogen. Nederland is hierdoor terughoudend met het sluiten van nieuwe verdragen die complexiteit toevoegen. De werking van de bestaande verdragen kan structureler worden geanalyseerd zodat eventuele land-specifieke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd. Oplossingen kunnen op basis hiervan worden ontwikkeld waarbij aanpassing van verdragen tot de mogelijkheden behoort, mits het andere land hiermee instemt. Het opzeggen van verdragen zou een deel van de uitvoeringscomplexiteit oplossen, maar kan hooguit overwogen worden in het uiterste geval en pas nadat alle andere opties zijn onderzocht. Opzeggen van een verdrag zou negatieve inkomenseffecten hebben voor uitkeringsgerechtigden die daar (gaan) wonen en zou een einde maken aan de overige handhavingsmogelijkheden voor uitkeringen die nog steeds worden geëxporteerd (bijvoorbeeld gegevensuitwisseling over overlijdens van AOW'ers). Daarnaast zou opzegging ook een negatieve impact kunnen hebben op de samenwerking met het betreffende land op andere thema's die voor Nederland van belang zijn zoals migratiesamenwerking of uitlevering.

### *Knelpunt 5: Invloed is beperkt vanwege onderhandelingssituatie*

De verdragen vertegenwoordigen een onderhandelingsresultaat tussen Nederland en het verdragsland. Aanpassen van verdragen vereist instemming van het andere land en kan soms alleen worden bereikt door het sluiten van compromissen. Of met overgangsregelingen die de uitvoering complexer maken.

### *Handelingsperspectief (staand beleid): Hanteren van "rode lijnen"*

Voorafgaand aan onderhandelingen over verdragen wordt met de uitvoering afgestemd. Hierbij kunnen SZW en de SVB afspraken maken voor "rode lijnen" waar niet overheen gegaan wordt tijdens de onderhandelingen. Dit moet telkens zorgvuldig worden afgewogen tegen de beleidsmatige inzet. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld al om terughoudend om te gaan met afbouwregelingen in overgangsbepalingen, vanwege de complexiteit voor de uitvoering.

## **Inhoudelijke knelpunten**

### *Knelpunt 1: Export van kleine AOW-pensioenen vraagt disproportioneel veel uitvoeringscapaciteit*

Onder enkele verdragen (Québec, Chili, Noord-Macedonië, Marokko, Turkije, Uruguay) is export van kleine AOW-pensioenen (2% AOW bij verzekerde tijdvakken van minder dan 1 jaar) nog steeds verplicht. Dit is in de nationale wetgeving op 1 april 2015 afgeschaft. De uitvoeringscapaciteit die nodig is om deze uitkeringen vast te stellen en uit te betalen is disproportioneel in verhouding tot het geringe bedrag van de uitkering.

### *Handelingsperspectief (staand beleid): Bij heronderhandelingen verdragen inzetten op stopzetten van export kleine AOW-pensioenen*

Inzet bij heronderhandelen van verdragen is om export van kleine AOW-pensioenen stop te zetten. Dit is tot heden gedaan door export uit te sluiten wanneer betrokkene minder dan 12 maanden in Nederland verzekerd is geweest. Zie verder onder Thema 1.

### *Knelpunt 2: Huwelijkse tijdvakken en tijdvakken van medeverzekering*

Het vaststellen van huwelijkse tijdvakken en tijdvakken van medeverzekering is arbeidsintensief.<sup>40</sup> Dit is nu het geval bij Turkije (huwelijkse tijdvakken onder Europees Verdrag inzake sociale zekerheid en medeverzekeringstijdvakken onder Nederlands-Turks Verdrag) en bij landen die onder het verdrag met het voormalige Joegoslavië vallen (Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro). Deze vormen van verzekering komen niet meer overeen met de uitgangspunten van de AOW waarbij sinds 1985 echtgenoten zelfstandige AOW-rechten opbouwen.

### *Handelingsperspectief (staand beleid): Afschaffen van huwelijkse tijdvakken en tijdvakken van medeverzekering in geval van aanpassing van verdragen*

---

<sup>40</sup> Bij huwelijkse tijdvakken bouwen in het buitenland wonende echtgenoten van migranten AOW-rechten op. In sommige verdragen is afgesproken om in ruil voor het afschaffen van huwelijkse tijdvakken een mogelijkheid tot vrijwillige verzekering van de in het buitenland wonende echtgenoten in te voeren.

Huwelijkse tijdvakken en tijdvakken van medeverzekeringen worden al lange tijd niet meer afgesproken in nieuwe verdragen. Het speelt alleen een rol in relatie tot enkele oude verdragen. Oplossing kan alleen via aanpassing van de betreffende verdragen. Er zijn voorstellen gedaan aan Servië en Bosnië om nieuwe verdragen te sluiten in plaats van het oude Joegoslavië-verdrag. Eerste verkennende gesprekken hebben plaatsgevonden met beide landen in de eerste helft van 2026. Verwacht wordt dat formele onderhandelingen op korte termijn van start gaan. Vanwege de hogere aantallen krijgen deze landen prioriteit boven Montenegro, dat pas later aan de beurt zal zijn.

#### *Knelpunt 3: Pro-rata Anw uitkeringen in verdragslanden*

Bij een pro-rata Anw-uitkering ontvangt de nabestaande een uitkering die is gebaseerd op de verhouding tussen het tijdvak waarin de overledene verzekerd was in partij die de uitkering betaalt en de totale duur van de tijdvakken waarin die verzekerd was in beide partijen. Het berekenen van pro-rata Anw uitkeringen is complex en vraagt onevenredig veel capaciteit van de uitvoering.<sup>41</sup>

##### *Handelingsperspectief: Onderzoeken mogelijkheid afschaffen pro-rata-bepalingen*

Nederland sluit in beginsel geen nieuwe verdragen met pro-rata-bepalingen voor de Anw. Bij aanpassing van bestaande verdragen wordt onderzocht of bestaande pro-rata-bepalingen geschrapt kunnen worden, maar omdat dit onderdeel vormt van de onderhandeling kan dat niet worden gegarandeerd.

#### *Knelpunt 4: Vrijwillige AOW-verzekering van in een verdragsland wonende echtgenoot*

Bij enkele landen (Marokko, Kaapverdië, Noord-Macedonië en Tunesië) is de vrijwillige AOW-verzekering voor de in het andere land wonende echtgenoot afgesproken. Dit is een bewerkelijke regeling die veel capaciteit vraagt om uit te voeren.

##### *Handelingsperspectief: Beëindigen mogelijkheid vrijwillige verzekering*

Deze vrijwillige verzekering is in deze verdragen opgenomen om afschaffing van huwelijkse tijdvakken/medeverzekering echtgenoten aanvaardbaar te maken voor deze landen. Bij de eerstvolgende herziening van de verdragen met deze landen kan worden voorgesteld om de mogelijkheid voor vrijwillige verzekering te laten vervallen. Er lopen momenteel geen onderhandelingen met de betreffende landen. Er wordt gewerkt aan een voorstel om het verdrag met Tunesië te wijzigen en hierin wordt voorgesteld het recht op vrijwillige verzekering te beëindigen.

---

<sup>41</sup> De kwestie van pro-rata uitkeringen speelt niet mee met AOW uitkeringen omdat de AOW een opbouwsystematiek hanteert en speelt ook niet voor de kinderbijslag omdat hier geen sprake is van pro-ratabedragen en bovendien wordt ingezet om export kinderbijslag stop te zetten.