

Vergaderjaar 2005–2006

29 382

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 28 juni 1962 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid (Verdrag Nr. 118 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenvestigste zitting; Trb. 1962, 122 en Trb. 1964, 23)

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2005

Sinds 1 januari 2000 is de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) van kracht. In het evaluatieverslag dat de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 20 december 2001 (szw0001084) aan de beide Kamers der Staten-Generaal heeft aangeboden kon nog geen oordeel worden gegeven over de werking van de handhavingsverdragen en protocollen die zijn gesloten in het kader van de Wet BEU, omdat op dat moment slechts enkele verdragen in werking waren getreden.

In mijn brief van 1 september 2005 (kamerstuk 29 382, nr. 11) heb ik u de stand van zaken met betrekking tot het afsluiten van de handhavingsverdragen uiteengezet. Ik heb u tevens toegezegd een evaluatieverslag van de handhavingsverdragen te doen toekomen. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Omdat inmiddels in de relatie met een dertigtal landen een verdrag of handhavingsprotocol van kracht is, kan thans een eerste oordeel worden gegeven over de effecten op de rechtmatigheid van de geëxporteerde uitkeringen als gevolg van de handhavingsverdragen of -protocollen.

Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat de Wet BEU niet van toepassing is op de landen van de EER/EU. Op grond van Verordening (EEG) nr. 1408/71 geldt ten aanzien van deze landen een onvoorwaardelijke exportverplichting. Over de stand van zaken met betrekking tot de handhaving in deze landen heb ik u geïnformeerd bij brief van 12 december 2002 (SV/V&V/02/98 207).

Deze evaluatie van de werking van handhavingsverdragen en protocollen is opgesteld in samenwerking met de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Bij deze

evaluatie is ook gebruikgemaakt van «Rapportage Handhaving 2004» van de SVB en «Wereldwijde ervaringen. UWV onderzoekt fraude in het buitenland 1999–2004».

1. Conclusies

De conclusies die uit deze evaluatie kunnen worden getrokken zijn de volgende:

1. De mate van rechtmatigheid van de uitkeringen die in de verdragslanden worden betaald, lijkt hoger te zijn geworden. Deze conclusie kan niet anders dan voorlopig zijn, omdat de SVB en UWV nog volop bezig zijn gemaakte handhavingsafspraken te implementeren, op hun effectiviteit te toetsen en verder te ontwikkelen.
2. Het feit dat de verplichtingen van buitenlandse instanties in de sfeer van controle en verificatie concreet en verplichtend in een verdrag zijn vastgelegd, blijkt de naleving door die instanties te bevorderen. Het met de Wet BEU gekozen instrument van een handhavingsverdrag blijkt in die zin dan ook effectief.
3. Uitkeringsgerechtigden accepteren de striktere controleregels en werken doorgaans mee aan de naleving daarvan.
4. De Wet BEU heeft niet alleen de juridische kaders geschapen om de handhaving van socialezekerheidsuitkeringen in het buitenland te realiseren, maar er ook voor gezorgd dat «handhaving buitenland» in de uitvoeringspraktijk van SVB en UWV een prominente plek op de agenda heeft gekregen.

2. De Wet BEU

De reden voor de Wet BEU is dat controle in het buitenland even adequaat als in Nederland moet kunnen plaatsvinden in het belang van de rechtmatige toekenning van uitkeringen. De handhaving van de uitkeringen die in het buitenland werden uitbetaald bleef achter bij de in Nederland uitbetaalde uitkeringen door het ontbreken van sluitende administratieve controleprocedures in het buitenland. Daardoor hadden de uitvoeringsorganen beperkte mogelijkheden de rechtmatigheid van de uitkeringen op structurele en systematische wijze te toetsen.

Voor de inwerkingtreding van de Wet BEU werd bijvoorbeeld het levensbewijs dat de uitkeringsgerechtigde jaarlijks aan het uitvoeringsorgaan moest toesturen, afgestempeld door een keur van lokale autoriteiten, waarbij geen zicht bestond op de juistheid van de gegevens op het formulier. De beoordeling van de arbeidsongeschiktheid in het kader van de WAO vond op verzoek van het UWV plaats door een door de Nederlandse ambassade ter plaatse gekozen arts. Deze artsen stonden in geen enkele relatie tot het UWV, waardoor geen zicht bestond op hun kwaliteiten die noodzakelijk zijn om de verzekeringsgeneeskundige criteria van de WAO te kunnen toepassen.

Ook het controleren van inkomensgegevens was in de praktijk nauwelijks mogelijk doordat er voor het uitwisselen van inkomensgegevens geen rechtsgrond aanwezig was.

Naast het feit dat hierdoor ten principale geen oordeel over de rechtmatigheid van de in het buitenland uitbetaalde uitkeringen kon worden uitgesproken, is het uiteraard vanuit een oogpunt van gelijke behandeling onwenselijk om een uitkeringsgerechtigde in het buitenland voor wat betreft controlemogelijkheden coulanter te behandelen dan een uitkeringsgerechtigde in Nederland.

Het recht op uitkering is daarom afhankelijk gemaakt van een verdrag met adequate afspraken over handhaving. Op grond van de Wet BEU is in de

Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene nabestaandenwet (Anw) een uitsluitingsgrond opgenomen. Deze houdt in dat geen recht op uitkering bestaat, indien de verzekerde of de pensioengerechtigde, dan wel de persoon ten behoeve van wie recht op uitkering kan bestaan, niet in Nederland woont.

De uitsluitingsgrond is niet (langer) van toepassing als op grond van een verdrag in het desbetreffende land recht op uitkering kan bestaan. Dit verdrag dient handhavingsafspraken te bevatten om de rechtmatigheid van de uitkeringen te waarborgen.

Op 1 september 2005 waren 43 verdragen/handhavingsprotocollen ondertekend (zie de bijlage bij mijn brief van 1 september 2005).

Van deze verdragen zijn inmiddels 32 in werking getreden. Het betreft de volgende landen/gebiedsdelen:

Aruba, Australië, Canada, Chili, Cyprus, Egypte, Estland, Filippijnen, Hongarije, Hongkong, Israël, Kaapverdië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Marokko, Monaco, Nederlandse Antillen, Nieuw-Zeeland, Panama, Polen, Québec, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Suriname, Tsjechische Republiek, Tunesië, Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

3. De handhavingsverdragen

In de handhavingsverdragen zijn bepalingen opgenomen die de rechtsgrond bieden voor de verificatie en controle van de gegevens in het andere land. Deze afspraken zijn erop gericht om controle mogelijk te maken ten aanzien van de volgende aspecten die van belang zijn voor de uitvoering van de socialeverzekeringswetten: identiteit, adres, in leven zijn, leefvorm, inkomen van de betrokkene, inkomen van de partner, samenloop van uitkeringen, arbeidsongeschiktheid, bestaan/leeftijd/inkomen/onderwijs van het kind, en detentie.

Om deze gegevens te kunnen verifiëren, wordt onder meer afgesproken dat in het kader van een uitkeringsaanvraag of van een beoordeling of de uitkering rechtmatig wordt betaald, het buitenlandse uitvoeringsorgaan op verzoek van de Nederlandse uitvoeringsorganen gegevens verifieert, indien nodig bij andere daartoe aangewezen instanties. Verder wordt afgesproken dat de Nederlandse uitvoeringsorganen zich ook rechtstreeks tot de desbetreffende buitenlandse instanties mogen wenden voor verificatiedoeleinden. Deze afspraak biedt de Nederlandse uitvoeringsorganen de mogelijkheid om zelf steekproeven en gerichte onderzoeken op het grondgebied van de verdragspartner te verrichten. Tot slot wordt voor de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het desbetreffende land de mogelijkheid geopend om verificaties uit te voeren. Dit is vooral van belang ten aanzien van landen waarin een attaché voor sociale zaken aan de ambassade is verbonden of waarin ambassades of consulaten anderszins een rol kunnen vervullen bij de uitvoering van het verdrag.

Daarnaast bevatten de handhavingsverdragen bepalingen die de terug- en invordering van ten onrechte uitbetaalde uitkeringen mogelijk maken, bijvoorbeeld door de verrekening van het te veel betaalde met een buitenlandse uitkering.

Met zeventien landen had Nederland al voor de inwerkingtreding van de Wet BEU een socialezekerheidsverdrag afgesloten waarin uitkeringsrechten worden gecoördineerd.

Dit betreft de meeste immigratielanden (bijvoorbeeld Turkije en Marokko) en de voornaamste emigratielanden (bijvoorbeeld Canada en Australië). Met deze landen is overeenstemming bereikt om het bestaande verdrag aan te vullen met handhavingsbepalingen in het kader van de Wet BEU.

De handavingsverdragen zijn totstandgekomen in nauwe samenwerking met de SVB en het UWV. Ten behoeve van de verdragsonderhandelingen hebben de uitvoeringsorganen steeds een risicoanalyse van het desbetreffende land opgesteld ten aanzien van de rechtmatigheid van de betalingen. Bovendien hebben de uitvoeringsorganen deelgenomen aan de verdragsonderhandelingen zelf, waarbij zij adviseerden of het desbetreffende onderhandelingsresultaat voldoende basis vormt om het handavingsdoel van de Wet BEU te bereiken.

4. Uitvoeringsafspraken

Voor de uitwerking van de handavingsverdragen maken de uitvoeringsorganen met de door het verdrag aangewezen organen administratieve afspraken over de te volgen procedures en te gebruiken formulieren. Ook wordt geprobeerd afspraken te maken over (al of niet gedigitaliseerde) bestandsuitwisselingen.

De uitvoeringsorganen streven er uiteraard naar om, ter wille van een efficiënte bedrijfsvoering, met de verschillende landen tot een uniforme procedure te komen. Dit streven kan echter in lang niet alle gevallen worden gerealiseerd. In de praktijk blijkt het passen en meten om tot werkbare controleprocedures met het andere land te komen. Dit speelt vooral bij de landen met een andere administratieve infrastructuur dan de Nederlandse.

Ten aanzien van landen met een gelijkwaardige administratieve organisatie kunnen er juridische redenen zijn om van de standaardprocedure af te wijken. De privacywetgeving in sommige landen bijvoorbeeld, belemmert een systematische gegevensuitwisseling.

Dit betekent dat slechts in een beperkt aantal landen een standaardprocedure gevolgd kan worden. Deze standaardprocedure houdt in dat de verificatie van gestandaardiseerde gegevensformulieren en identificatie van de uitkeringsgerechtigden plaatsvindt door het in het verdrag aangewezen orgaan. Bij voorkeur is dit het zusterorgaan van de SVB of het UWV. Medische keuringen voor de toepassing WAO vinden plaats door een arts van het zusterorgaan aan de hand van een door het UWV opgesteld vragenformulier, vergelijkbaar met het formulier dat binnen de EU wordt gebruikt.

Deze standaardcontroleprocedure past de SVB momenteel toe in de Filipijnen, Malta, Kaapverdië, Australië, Chili, Aruba, Zuid-Korea, Kroatië en Portugal. In de relatie met Hongkong worden naar verwachting binnenkort afspraken geoperationaliseerd. In deze landen wonen totaal 16 640 gerechtigden op een AOW/ANW-uitkering of kinderbijslag.

Het UWV past de standaardmethode toe ten aanzien van 20 landen/gebiedsdelen:

Nederlandse Antillen, Verenigde Staten*, Canada*, Australië*, Kroatië, Aruba, Kaapverdië, Nieuw-Zeeland*, Chili, Filippijnen, Hongarije, Tsjechië, Malta, Slovenië*, Roemenië, Slowakije, Cyprus*, Zuid-Korea*, Litouwen* en Estland*.¹

In deze landen wonen totaal 5 601 gerechtigden op een WAO/WAZ-uitkering.

Als het niet lukt afspraken te maken, of als het om landen gaat met een gering aantal gerechtigden wordt door middel van maatwerk toch geprobeerd kwalitatief gelijkwaardige afspraken te maken, bijvoorbeeld door

¹ In de met * aangemerkte landen vindt de verificatie van levensbewijzen niet plaats door het zusterorgaan, maar door de lokale autoriteiten.

inschakeling van de Nederlandse ambassade ter plaatse. Als ander voorbeeld kan Indonesië worden genoemd, waar gebruik wordt gemaakt van het netwerk van lokale rapporteurs, dat al controleactiviteiten verrichtte bij de toepassing van de Wet uitkering vervolgingssslachtoffers 1940–1945.

Omdat volledige uniformering van de handhavingsprocedures niet mogelijk is blijkt de handhaving in het buitenland arbeidsintensiever dan de uitvoeringspraktijk binnen Nederland.

De handhavingsverdragen bieden ook de juridische grondslag voor bestandsvergelijkingen.

Het realiseren van een bestandsvergelijking is echter een proces van lange adem vanwege nationale privacywetgevingen en niet communicerende technische systemen. Bij inkomensgegevens speelt ook een rol dat uit gegevensbestanden niet altijd duidelijk blijkt of het voor de Nederlandse sv-wetten relevant inkomen betreft of niet. Verder is het bemachtigen van buitenlandse sociale zekerheidsnummers noodzakelijk om uitkeringsgerechtigden in buitenlandse systemen te traceren. De uitgevoerde bestandsvergelijkingen leveren vooral informatie op over samenloop met andere uitkeringen. Informatie over inkomsten uit arbeid is meestal niet beschikbaar. Fiscale informatie is in de meeste landen gescheiden van sociale zekerheidsinformatie en mag, in weerwil van de handhavingsverdragen, in sommige landen op grond van nationale privacybepalingen niet aan sociale zekerheidsinstellingen worden verstrekt.

Met een aantal landen is voor een geheel andere handhavingsmethode gekozen. Van oudsher is Nederland in Turkije en Marokko vertegenwoordigd door een, aan de ambassade verbonden, attaché voor sociale zaken, die hoofdzakelijk was belast met het geven van voorlichting en het bieden van administratieve ondersteuning aan rechthebbenden op een Nederlandse socialezekerheidsuitkering. De laatste jaren worden deze attachés ook ingezet bij handhavingsonderzoeken. De attaché voor sociale zaken te Rabat voert daarbij ook rechtmatigheidsonderzoeken uit in Tunesië en de Kaapverdische eilanden. De handhavingsverdragen met de desbetreffende landen verschaffen de attachés hiervoor de rechtsgrond. Het belang van deze rechtmatigheidsonderzoeken door de attachés is met name belangrijk gebleken voor de rechtshandhaving van de Algemene Kinderbijslagwet. Maar de mogelijkheid voor onderzoeken ter plaatse door de attachés wordt ook benut ten behoeve van de andere wetten (AOW, ANW en WAO).

Met Suriname en Zuid-Afrika bestond voor de werking van de Wet BEU geen enkele verdragsrelatie. Ook in deze landen bleek de inzet van een attaché voor sociale zaken een beter alternatief dan de standaard contronroleprocedure. De verdragen met deze landen voorzien hierin.

5. De effectiviteit van de procedures

De uitvoeringsorganen hebben geen specifieke problemen ondervonden bij de samenwerking met de buitenlandse zusterorganen. Het UWV merkt op dat de samenwerking beter gaat, naarmate het zusterorgaan zelf ook een direct belang ziet bij goede afspraken, bijvoorbeeld omdat het desbetreffende land handhaving ook hoog in het vaandel heeft.

De samenwerking gaat in de regel ook beter met de zusterorganen uit de landen waarmee al een langdurige verdragsrelatie bestaat. Tot nu toe is elk land zijn verdragsverplichtingen nagekomen, zij het dat de tijdigheid van de aanlevering van de gegevens een aandachtspunt is. Een complicatie kan optreden, door de privacywetgeving van het desbetreffende land, als de inlichtingen moeten worden verkregen van een derde

instantie die niet aan het verdrag gebonden is. Om deze gegevens te verkrijgen is dan een schriftelijke machtiging van de betrokkene nodig. De SVB constateert dat afspraken die op centraal niveau worden gemaakt, niet altijd voldoende op het decentrale uitvoeringsniveau van het zusterorgaan bekend zijn.

Met de bestaande verdragspartners vond weliswaar al een gegevensuitwisseling plaats ter vaststelling van wederzijdse uitkeringsrechten, maar sinds de inwerkingtreding van de Wet BEU is de focus binnen de relatie met deze landen sterker op de handhavingsaspecten komen te liggen.

Doordat de verplichtingen van buitenlandse instanties concreet en verplichtend in een verdrag zijn vastgelegd, kan bij verzoeken om medewerking, bijvoorbeeld aan bestandsvergelijkingen, een beroep op het verdrag worden gedaan. Dat dit een voordeel is, blijkt bijvoorbeeld bij een vergelijking met de inspanningen die nodig zijn bij de samenwerking met organen uit andere EU-landen, waar de juridische basis voor dergelijke samenwerking minder duidelijk aanwezig is.

Ook de medewerking van de betrokkenen zelf is zonder meer goed. Het UWV stelt de uitkeringsgerechtigden van wijzigingen in de controleprocedures schriftelijk op de hoogte. Hoewel soms een schriftelijke herinnering nodig is, worden deze nieuwe procedures nageleefd, ook als dit een extra inspanning van de betrokkenen vraagt. Huisbezoek door de controleteams van zowel UWV als SVB wordt in de regel positief gewaardeerd. Uitkeringsgerechtigden accepteren het dat op de naleving van regels wordt toegezien.

6. De betrouwbaarheid van de gegevens

De Wet BEU heeft een structuur geschapen die de SVB en het UWV faciliteert bij het (verder) ontwikkelen van hun handhavingsbeleid in het buitenland. De rechtmatigheid van de uitkeringen die in de verdragslanden worden betaald is daardoor verhoogd. Deze conclusie kan niet anders dan voorlopig zijn, omdat de SVB en het UWV nog volop bezig zijn gemaakte handhavingsafspraken te implementeren, op hun effectiviteit te toetsen en verder te ontwikkelen. Daarover kan het volgende worden opgemerkt.

Mede om de betrouwbaarheid van de gegevens te kunnen beoordelen heeft de SVB een Controle Team Buitenland opgericht, het UWV kent het Interventieteam Buitenland. Deze controleteams meten door middel van steekproefonderzoek ter plaatse, uit te voeren bij de gerechtigden en bij instellingen in het buitenland die als gegevensbron zijn aangemerkt, de rechtmatigheid van de uitkeringsstromen naar dat land.

De controleteams worden ingezet op basis van risicoanalyses. Om het risico te bepalen wordt gekeken naar de economische aspecten in een bepaald land zoals: Bruto Nationaal Product (BNP), werkloosheid, inflatie, prijspeil (in landen met een hoog prijspeil bestaat eerder de verleiding om naast de uitkering bij te verdienen) en omvang van de informele economie, de plaats op de corruptie-index en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg (in landen waar de premies voor een ziektekostenverzekering hoog zijn zal men eerder geneigd zijn om in loondienst te treden om uit hoofde van die dienstbetrekking verzekerd te zijn). Ook het aantal uitkeringen speelt een rol voor de inzet van het controleteam. Aan elk onderzoek van een controleteam gaat zo mogelijk een bestandsvergelijking vooraf. Het UWV heeft inmiddels de kwaliteit van de gegevens uit dertien landen beoordeeld en acht de gegevens uit Aruba, Kroatië, Malta, de Nederlandse Antillen, Suriname en de Verenigde Staten van voldoende

kwaliteit. De SVB heeft de gegevens getoetst die verkregen worden uit Chili, de Filippijnen, Kroatië en Malta. Vooralsnog acht de SVB alleen de gegevens uit de Filippijnen voldoende betrouwbaar, omdat de afgesproken procedures met de andere landen nog niet goed functioneren. Die procedures zijn opnieuw onder de aandacht van de betrokken instanties gebracht en de SVB zal monitoren of er verbeteringen optreden.

De onderzoeken door de controleteams vormen ook de input voor het bijstellen van gemaakte afspraken met de buitenlandse uitvoeringsorganen. Daarnaast kunnen er ook andere redenen zijn afspraken met buitenlandse zusterorganen te actualiseren. Gewijzigde wet- of regelgeving kan aanleiding zijn gemaakte procedures aan te passen.

Het is op dit moment nog moeilijk om de toegenomen rechtmatigheid te kwantificeren, ook al omdat de uitvoeringsorganen niet afzonderlijk registeren om welke reden een uitkering in een verdragsland wordt beëindigd, of waarom een bedrag wordt teruggevorderd. Wel is bekend wat de uitkomst is van de onderzoeken van de controleteams van de SVB en het UWV tot nu toe. Deze uitkomst kan dienen als het ijkpunt voor de meting van de betrouwbaarheid van de controleprocedures in de komende jaren. Zoals hiervoor aangegeven worden de controleteams ingezet mede ter monitoring van de standaard controleprocedures.

De SVB heeft tot en met 2004 in totaal bijna 1 800 klanten door middel van een huisbezoek onderzocht (inclusief enkele EU-landen). In 12,4% bleek dat de aangetroffen situatie afweek van de gegevens in het uitkeringsdossier en dat aanpassing of intrekking van het recht noodzakelijk was. Het UWV heeft tot dusver bijna 3 000 uitkeringsgerechtigden in het buitenland (inclusief enkele EU-landen) door middel van bezoek aan huis gecontroleerd. Het percentage gevallen waarin aanleiding was een terugvorderingsonderzoek in te stellen bedroeg 12,8.

(Deze percentages lijken hoog, maar bedacht moet worden dat de onderzoeken gericht plaatsvinden op basis van analyses die wijzen op een verhoogd risico.)

De toegenomen rechtmatigheid van de uitkeringen in het buitenland zal de komende jaren tot uiting moeten komen in een daling van deze percentages. De uitvoeringsorganen doen hierover jaarlijks verslag in hun handhavingsrapportages.

7. Tot slot

De handhavingspraktijk in het buitenland is een voortdurend proces dat bestaat uit het maken van handhavingsafspraken, het implementeren van deze afspraken, en het toetsen of deze afspraken leiden tot een verbeterde kwaliteit van de aangeleverde gegevens, waarna eventueel de afgesproken procedures moeten worden bijgesteld.

De uitvoeringsorganen hebben aangegeven dat de handhavingsverdragen op grond van de Wet BEU deze ontwikkeling van de handhavingsprocedures voldoende ondersteunt. Daardoor is de Wet BEU een waardevol instrument gebleken, dat bijdraagt aan de rechtmatigheid van de uitkeringen die in de verdragslanden wordt uitbetaald.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof