

Beslagleggen op buitenlands vermogen: theorie of werkelijkheid?

Bram Berkhout

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er fors ingezet op het ontwikkelen van methoden om grensoverschrijdende bijstandsfraude te detecteren. Deze inspanningen hebben er toe bijgedragen dat detectie van deze fraudesoort steeds succesvoller verloopt. Succesvolle detectie betekent echter nog niet dat gemeenten ook direct hun ten onrechte verstrekte geld terug hebben. Hier zijn vaak extra inspanningen voor nodig, bijvoorbeeld door beslag te leggen op het in het buitenland gevonden vermogen. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) van UWV heeft de juridische en praktische haalbaarheid daarvan laten onderzoeken. In dit artikel geven we in hoofdlijnen weer wat het onderzoek hierover aan inzichten heeft opgeleverd.¹

Aanleiding Bij grensoverschrijdende bijstandsfraude gaat het in veel gevallen om bijstandschliënten die voor hun sociale dienst vermogen in het buitenland verzwijgen en daardoor onterecht een (hogere) bijstandsuitkering ontvangen. Door de intensieve inzet op de detectie ervan, is er nu voor gemeenten veel kennis beschikbaar over hoe men in het detectieproces te werk kan gaan. Dit soort kennis ontbreekt echter als het gaat om de vraag hoe na fraudedetectie beslag gelegd kan worden op dit verzwegen vermogen. IBF zou als expertcentrum voor internationale uitkeringsfraude gemeenten deze kennis op termijn wel willen bieden. Om het thema op te pakken, heeft IBF Regioplan de opdracht gegund voor een verkennend onderzoek.

Onderzoek De hoofddoelstelling van het onderzoek was meer zicht te krijgen op de juridische en praktische haalbaar-

heid van beslaglegging op buitenlands vermogen ten behoeve van de terugvordering van fraudevordering. We zijn daarvoor achtereenvolgens nagegaan of internationale verdragen, het Nederlandse strafrecht of eigen rechtsregels in een aantal onderzochte buitenlanden hiervoor gebruikt kunnen worden. Het onderzoek kende daartoe twee fasen. In de eerste fase is vanuit het Nederlandse perspectief gekeken naar de bruikbaarheid van internationale verdragen en naar de bruikbaarheid van het strafrecht om beslag te leggen op buitenlands vermogen. In de tweede fase hebben juristen uit vier nader geselecteerde buitenlanden vanuit hun eigen rechtssysteem de mogelijkheden tot beslaglegging voor Nederlandse gemeenten beoordeeld. Het totale onderzoek is in elf maanden uitgevoerd. Gezien het juridische karakter is het onderzoek door ons uitgevoerd in samenwerking met Holland van Gijzen Advocaten en Notarissen en Ernst & Young Belastingadviseurs.



foto: ANP

Voor veertien, door IBF aangedragen buitenland², zijn we nagegaan welke verdragen of verordeningen er tussen Nederland en deze landen zijn afgesloten en of sociale diensten daarvan gebruik kunnen maken bij de beslaglegging op het in die landen aanwezige vermogen. Onze inventarisatie heeft duidelijk gemaakt dat Nederland met geen van de onderzochte landen een verdrag of verordening heeft afgesloten dat direct voor dit doel bruikbaar is. Enig perspectief bieden wel de executieverdragen die Nederland met de onderzochte landen en in EU-verband heeft afgesloten. Bij dit laatste gaat het om de zogenaamde EEX- en de EET-verordening. De EEX-verordening regelt binnen de EU de bevoegdheid van rechters in grensoverschrijdende zaken en de erkenning van buitenlandse uitspraken. De EET-verordening doet hetzelfde, maar dan vooral specifiek op terrein van niet-betwiste schuldverordeningen. Verordeningen die dit predikaat van de rechter meekrijgen, hebben direct na diens uitspraak en dus zonder tussenkomst van rechters in andere unielanden een Europese Executoriale titel. De vraag is nu of fraudeschulden van sociale diensten zo'n titel zouden kunnen krijgen. Is dit mogelijk, dan kunnen sociale diensten namelijk relatief eenvoudig direct executoriaal beslag leggen op het in andere Europese landen aanwezig vermogen. Dit zou de haalbaarheid van beslaglegging in het buitenland door sociale diensten ons inziens ten goede komen. Antwoord op de gestelde vraag is echter niet direct te geven. Hierbij spe-

len er twee zaken. In de eerste plaats is de terugvorderingbeschikking een beschikking van Burgemeester en Wethouders, en dus niet een gerechtelijke beslissing. Om gebruik te maken van genoemde Europese verordeningen is dit wel nodig, dus een gemeentelijke beschikking moet kunnen worden omgezet in een rechterlijke uitspraak (we gaan verderop in dit artikel hierop in). Echter, ook als er een rechterlijke uitspraak verkregen is, staat niet op voorhand vast dat er gebruik kan worden gemaakt van de genoemde verdragen. Onduidelijk is namelijk of rechters bij omzetting naar een civiele vordering terugvordering van bijstandsvorderingen zullen kwalificeren als een burgerlijke of handelzaak of als een sociale zekerheidszaak. Indien dit laatste gebeurt, zijn de verordeningen niet bruikbaar. Sociale zekerheidszaken zijn namelijk in de verdragsteksten uitgesloten. Bestudering van beschikbare jurisprudentie op de vraag hoe rechters terugvordering van bijstandsschulden zien, heeft helaas geen eenduidig antwoord opgeleverd. Het antwoord op deze vraag kan daarom alleen via een proefproces verkregen worden.

Bruikbaarheid Nederlands Strafrecht We zijn

voor onze studie ook kort nagegaan of er voor gemeenten mogelijkheden zijn om via het Nederlands strafrecht fraudevorderingen in het buitenland voldaan te krijgen. Op grond van artikel 227b van het Wetboek van Strafrecht is namelijk

een ontvanger van een bijstanduitkering, die opzettelijk verzuimt om aan de gemeente inlichtingen te verstrekken die tot gevolg zouden kunnen hebben dat zijn uitkering zal worden gekort of gestopt, strafbaar. Dit betekent ook dat de strafrechter bij constatering van het strafbare feit, de betrokkene met een afzonderlijke rechterlijke beslissing kan verplichten tot betaling van een bepaald geldbedrag aan de staat ten grootte van de onterecht verkregen bijstandsgelden. Bevindt dit voordeel zich in het buitenland, dan kan ontneming ook daar plaatsvinden. Hiervoor maken strafrechters onder andere gebruik van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven. De weg via het strafrecht lijkt dus perspectieven te kunnen bieden aan gemeenten. Er is echter wel een belangrijke adder onder het gras, het Openbaar ministerie heeft namelijk in het strafrecht het procesmonopoly. Zij bepaalt in praktijk of een aangedragen zaak wel of juist niet wordt opgepakt. In ons onderzoek is aangegeven dat bij grensoverschrijdende bijstandsfraude het schadebedrag van 50.000 euro of meer moet bedragen, wil de zaak kans maken opgepakt te worden door het Openbaar Ministerie. De reden hiervoor is dat de internationale procedures die gevolgd moeten worden, kostbaar zijn. Ons ontbreekt het zicht of er al veel fraudezaken zijn waarbij er sprake is van vermogen in het buitenland die dit schadebedrag overtreffen. Het minimale schadebedrag beperkt dus de praktische haalbaarheid van de strafrechtelijke weg om in het buitenland schulden geïncasseerd te krijgen.

Bruikbaarheid buitenlands recht

Ingegeven door de goede ervaringen die IBF heeft opgedaan met beslagleggingprocedures in Turkije, zijn wij voor Bosnië & Herzegovina, Duitsland, Polen en Marokko in ons onderzoek nagegaan of er binnen hun rechtssysteem voor Nederlandse sociale diensten mogelijkheden liggen om beslag te leggen op daar aanwezig vermogen. In Turkije blijkt namelijk dat er op basis van het daar geldende civiele recht mogelijkheden bestaan om succesvol beslag te leggen. Een aantal gemeenten, waaronder Rotterdam, hebben dit met succes bewezen. In ons onderzoek hebben we nu dus de mogelijkheden voor vier andere landen verkend. Hierbij stonden twee vragen centraal. Allereerst of directe erkenning van een gemeentelijke beschikking tot terugvordering van onterecht verkregen bijstandsgelden mogelijk is en ten tweede of het in dat geval

tevens juridisch mogelijk is om in het desbetreffende land beslag te leggen op de daar aanwezige roerende en onroerende goederen. Beslaglegging staat namelijk los van erkenning. De eerste vraag leverde als antwoord op dat alleen voor Bosnië & Herzegovina en Duitsland er een mogelijkheid bestaat dat een gemeentelijke beschikking tot terugvordering direct voor erkenning vatbaar is. In Marokko en Polen is dit hoe dan ook uitgesloten. De kans dat in Bosnië & Herzegovina en Duitsland de beschikking ook daadwerkelijk wordt erkend, lijkt in de praktijk echter zeer gering vanwege alle voorwaarden waaraan voldaan moet worden. In ons rapport gaan we daar op in. Het lijkt met andere woorden ook in deze twee landen, net als in Polen en Marokko, dat terugvordering van fraudeschulden meer kans van slagen heeft als een gemeente haar beschikking in Nederland weet om te zetten in een rechterlijke uitspraak. De tweede vraag levert wel voor de vier landen een duidelijk antwoord op. In alle vier landen kan er namelijk, zodra er een executoriale titel is, beslag gelegd worden op zowel roerende als onroerende zaken. Alleen in Marokko en in Polen kan er echter ook onder voorwaarden nog conservatoir beslag worden gelegd. Dit heeft als voordeel dat de bijstandsfraudeur de zaak niet vervreemdt voordat er een executoriale titel is. De kosten die met de beslaglegging in deze landen gemoeid zijn, bestaan uit griffierechten, deurwaarderskosten en advocaatkosten en zijn mede afhankelijk van de omvang van de vordering. De kosten verschillen per land.

Omzetten gemeentelijke invorderingsbeschikking

Uit bovenstaande verhandeling zal een ding duidelijk zijn geworden, namelijk dat beslaglegging op buitenlands vermogen op voorhand geen gelopen race is. De beste en meest praktische mogelijkheden lijken te liggen in het gebruik van het EEX- en het EET-verdag, en in het gebruik van de rechtsregels van in de buitenlandse zelf. Al zal ook hier veel afhangen van hoe rechters met deze fraudezaken omgaan. Wat echter wel overduidelijk is, dat bij grensoverschrijdende beslaglegging het belangrijk is dat gemeenten over een rechtelijke uitspraak beschikken. Gezien dit belang, zijn we in ons onderzoek ook nog nagegaan of zo'n omzetting van een gemeente-lijke invorderingsbeschikking naar een rechterlijke uitspraak mogelijk is. Helaas is ook op deze vraag geen eensluidend antwoord te geven. Wel sluiten we op basis van ons jurisprudentieonderzoek niet uit dat een gemeente door de rechter ontvankelijk verklaard kan worden

in een civiele procedure. Ook hier is een echt antwoord pas te geven op basis van een proefproces.

Conclusie

Ons onderzoek maakt duidelijk dat de juridische haalbaarheid van beslaglegging niet op voorhand vast staat, al bewijzen de positieve ervaringen van IBF in Turkije dat het niet onmogelijk is. Dit lijkt beleidsmatig een wat wrange constatering omdat er in het veld het afgelopen decennia zoveel energie gestoken is in het detectieproces van grensoverschrijdende bijstandsfraude. Het lijkt dan ook noodzaak om op basis van een proefproces de nu nog openstaande vragen beantwoord te krijgen. Namelijk of een rechter een gemeentelijke invorderingsbeschikking wil omzetten in een rechterlijke uitspraak, en of dit soort fraudevorderingen dan onder het EEX- of EET-verdrag zullen vallen. Voor beantwoording van deze laatste vraag is het overigens wel nodig dat de rechter in Nederland bereid is hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Europese Hof van Justitie. Ons inziens is zo'n proefproces echter het investeren waard, omdat het de grensoverschrijdende beslaglegging sterk zou kunnen vereenvoudigen. Dus gemeenten meldt u! ■■■

Bram Berkhout is clustermanager economie bij Regioplan en was projectleider van het onderzoek.

Voetnoten:

1. Alle onderzoeksbevindingen zijn terug te vinden in de rapportage 'beslagleggen over de grens', mei 2009, Regioplan, Amsterdam.
2. In de eerste fase van het onderzoek zijn de volgende landen betrokken: Aruba, België, Bosnië & Herzegovina, Duitsland, Frankrijk, Kroatië, Marokko, Nederlandse Antillen, Polen, Rusland, Servië, Suriname, Turkije en Verenigd Koninkrijk. De tweede verdiepende fase vond plaats in vier van deze veertien landen, namelijk: Bosnië & Herzegovina, Duitsland, Marokko en Polen.