

Vergaderjaar 1995–1996

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 199

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 februari 1996

Hierbij bied ik u aan een notitie betreffende de **handhaving over de grens bij export van uitkeringen**.

De notitie vormt een uitwerking van het kabinetsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport «Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid» (Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 april 1993 (Kamerstukken II, 1992–1993, 17 050, nr. 176).

Ik hoop hierover binnenkort met u van gedachten te kunnen wisselen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten

HANDHAVING OVER DE GRENS BIJ EXPORT VAN UITKERINGEN

1. Inleiding

Bij het verlenen van sociale verzekeringsuitkeringen moet worden vastgesteld of de aanvrager van een uitkering voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. Maar ook gedurende de periode dat de gerechtigde een uitkering ontvangt moet informatie worden verkregen om de rechtmatigheid van de betaling van de uitkering vast te stellen. De uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen staat voor de taak bij voortdurende vast te stellen of uitkeringen rechtmatig worden verleend.

De uitkeringsgerechtigden in Nederland worden in verband met de rechtmatigheid en handhaving geconfronteerd met een uitgewerkt systeem van controles en verificaties door de betrokken instanties. Het netwerk van checks en double-checks functioneert met behulp van kruisverbindingen tussen onder meer de belastingdienst, uitkeringsorganen en de gemeentelijke basisadministratie. Dit netwerk eindigt bij de landsgrenzen.

De bevoegdheden van de Nederlandse uitkeringsorganen tot controle en verificatie in een ander land zijn beperkt en niet toereikend omdat zij afstuiten op de bevoegdheden van de autoriteiten ter plaatse en de mogelijkheden van die autoriteiten om controles en verificaties ten behoeve van een buitenlandse sv-uitvoeringsorganisatie uit te voeren. Het is gebleken dat een adequate controle niet altijd kan worden gewaarborgd buiten Nederland. Een afdoende controle moet echter even adequaat plaats kunnen vinden op feiten en gebeurtenissen, die van belang zijn voor de rechtmatige toekenning van uitkeringen, die zich voordoen buiten de landsgrenzen. Een voorbeeld van de ernstige gevolgen van het ontbreken van een adequate controle-structuur treft u aan in een rapportage van de Sociale Verzekeringsbank met betrekking tot de betaling van kinderbijslaguitkeringen in Pakistan, welke u separaat is toegezonden.

Ook vanuit een oogpunt van gelijke behandeling is het onwenselijk ten aanzien van een uitkeringsgerechtigde in het buitenland eventueel een coulantere houding te moeten innemen dan jegens de uitkeringsgerechtigden in Nederland, wanneer controle en verificatie niet op een even doeltreffende wijze als in Nederland kan worden uitgevoerd.

In het kabinetsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport «Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid» (Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 april 1993 (Kamerstukken II, 1992-1993, 17 050, nr. 176) zijn onder meer maatregelen aangekondigd ter verbetering van de handhaving van de sociale zekerheidsregelingen wanneer uitkeringen worden uitbetaald in het buitenland.

Deze notitie dient ter uitwerking van dit voornemen. Het Kabinet is daarbij van mening dat de positie van de uitkeringsgerechtigde niet zonder noodzaak gewijzigd moet worden.

Het Kabinet streeft er daarom naar de autoriteiten van het woonland van de uitkeringsgerechtigde in te schakelen voor de handhavingstoetsen. Dat betekent dat afspraken tot stand zullen moeten komen met deze autoriteiten. Voorwaarde is wel dat er ter plaatse adequate instrumentaria ter beschikking staan. Voorwaarde is ook dat de betreffende autoriteiten bereid zijn tot samenwerking. Van hen zal een inspanning worden gevraagd.

Echter, krachtens het huidige Nederlandse stelsel moet bij het niet totstandkomen van dergelijke samenwerkingsafspraken de uitkering gewoon worden doorbetaald. Dit is een ongewenste situatie om redenen als hiervoren aangegeven. Door aan het recht op uitkering een territorialiteitsvereiste te verbinden, en dit vast te leggen in de nationale wetgeving, kan de oplossing van de problemen worden bevorderd. Het territorialiteitsvereiste betekent dat uitkeringen in principe slechts dan worden betaald indien de uitkeringsgerechtigde in Nederland woont. Dit vereiste kan worden opgeheven indien via internationale verdragen adequate afspraken over de handhaafbaarheid kunnen worden gemaakt, op gelijke voet als ten aanzien van uitkeringsgerechtigden in Nederland.

2. Algemeen kader

Met de invoering van een territorialiteitsvereiste wordt beoogd het recht op uitkering in eerste instantie voor te behouden aan iemand die in Nederland woont.

De introductie van het territorialiteitsbeginsel heeft echter een ruimere draagwijdte. In brede zin raakt het aan situaties waarin voor de toekenning, de vaststelling van de hoogte en de uitbetaling van een sociale zekerheidsuitkering rekening moet worden gehouden met feiten en omstandigheden die zich voordoen buiten het grondgebied van Nederland. Dit is niet alleen het geval wanneer de uitkeringsgerechtigde buiten Nederland woont. Het heeft ook gevolgen voor de situatie waarin de uitkeringsgerechtigde zelf weliswaar in Nederland woont, maar waarin de personen of feiten die aanleiding geven tot de toekenning van uitkering zich bevinden of voordoen buiten het grondgebied van Nederland.

Het huidige Nederlandse sociale verzekeringsstelsel is gebaseerd op het personaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat het recht op uitkering verbonden is aan de persoon van de (vroegere) verzekerde. In een groot aantal situaties wordt een uitkering betaald ongeacht waar ter wereld de rechthebbende zich bevindt. Het gaat hierbij om de volgende uitkeringsituaties.

Het Nederlandse sociale zekerheidsgebouw bestaat globaal uit drie typen regelingen: de werknemersverzekeringen (regelingen waarvoor in beginsel het bestaan van een dienstbetrekking maatgevend is), de volksverzekeringen (regelingen waarvoor het enkele ingezetenschap reeds leidt tot verzekering) en de sociale voorzieningen.

Uitbetaling van uitkeringen buiten Nederland is thans uitsluitend mogelijk bij de eerste twee typen, de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen.

In deze nota zal slechts worden ingegaan op de eerste twee typen regelingen, en dat alleen voor zover het de toekenning van periodieke geldelijke uitkeringen betreft. Buiten beschouwing blijven de regelingen betreffende de sociale ziektekostenverzekering. Eveneens buiten beschouwing blijven de werk- en leefvoorzieningen die gecombineerd worden toegekend aan personen die in Nederland werkzaam zijn, maar elders wonen. Het betreft hier meestal grensarbeiders. Dergelijke voorzieningen zijn noodzakelijk voor een adequate uitoefening van hun werkzaamheden en de handhaving is afdoende gewaarborgd.

Van de werknemersverzekeringen stoelt thans alleen de Werkloosheidswet op het territorialiteitsbeginsel. Uitkeringen worden niet toegekend c.q. uitbetaald aan buiten Nederland wonende personen, of aan personen die langer dan de toegestane verblijfsduur wegens vakantie buiten Nederland verblijven. Ook andere feiten die bepalend zijn voor het recht op en de hoogte van de werkloosheidsuitkering, zoals het arbeidsverleden of de verzorging van kinderen, moeten zich in beginsel hebben voorgedaan in Nederland.

De werknemersverzekeringen die geen territorialiteitsvereiste kennen, zijn de Ziektewet (ZW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO). Ook de Toeslagenwet (TW), die bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden een aanvullende uitkering tot maximaal het minimum-niveau waarborgt, kent geen verhindering om de toeslagen uit te betalen in het buitenland.

Bij de volksverzekeringen kennen de volgende wetten geen territorialiteitsvereiste: de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), de Algemene Nabestaandenwet (ANW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), en de Algemene Ouderdomswet (AOW). De AOW verbindt in principe wel territorialiteitseisen aan het recht op de zgn. overgangsvoordelen. Het gaat hier om het gedeelte van de AOW-uitkering dat wordt geacht te zijn opgebouwd in de jaren gelegen tussen het bereiken van de vijftienjarige leeftijd en 1 januari 1957, de datum van invoering van de AOW.

3. Convergentie met andere Europese stelsels

Door het in het algemeen hanteren van het personaliteitsbeginsel vormt Nederland een uitzondering in Europa.

Buitenlandse sociale zekerheidsstelsels, waaronder die van de Lid-Staten van de Europese Unie, gaan doorgaans uit van het territorialiteitsbeginsel. Daarbij worden de uitkeringen slechts toegekend en/of uitbetaald voor zover de tot uitkering leidende feiten (bij voorbeeld woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied. Het gaat daarbij zowel om kortdurende uitkeringen als om langlopende uitkeringen, zoals invaliditeits- en ouderdomspensioenen. De territoriale beperkingen in deze wetgevingen kunnen slechts worden opgeheven in de betrekkingen met andere landen door middel van een verdrag op basis van wederkerigheid.

Een Nederlandse overgang van het personaliteitsbeginsel naar het territorialiteitsbeginsel op het punt van de toekenning en uitbetaling van uitkering sluit derhalve aan bij de sociale zekerheidswetgevingen van andere landen en kan worden aangemerkt als een vorm van convergentie naar het algemene beeld in Europa.

4. Doelstelling: handhaafbaarheid

Met de introductie van het territorialiteitsbeginsel wordt de verbetering van de handhaafbaarheid met betrekking tot het verstrekken van uitkeringen beoogd. Een afdoende controle op feitenconstellaties in Nederland kan nu eenmaal veel gemakkelijker plaats vinden dan op feiten en gebeurtenissen die zich voordoen buiten de landsgrenzen. Maar ook daar is een adequate controle noodzakelijk, wil voldaan worden aan de rechtmatigheidsdoelstelling van het beleid. Dit speelt vooral een rol bij uitkeringen waarin de aanwezigheid van een partner/gezinslid of de verwerving van andere inkomsten door de uitkeringsgerechtigde of een gezinslid van belang is voor de vaststelling van het recht op uitkering of van de hoogte van de uitkering.

Het kabinet is van mening dat de keuze voor de introductie van het territorialiteitsbeginsel met betrekking tot het recht op uitkering, waarvan de werking wordt opgeheven wanneer er sprake is van een gewaarborgde handhaafbaarheid op basis van een verdragsrelatie, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de rechtmatigheidsdoelstelling.

De handhaafbaarheid in het buitenland kan in beginsel slechts worden gewaarborgd wanneer de medewerking van de autoriteiten in het woon/verblijfsland is verzekerd. Een dergelijke waarborg is in beginsel alleen aanwezig wanneer met het betreffende land een verdragsrelatie

bestaat. In de huidige verdragen op het gebied van de sociale zekerheid is in het algemeen voorzien in de wederzijdse bijstand ten behoeve van de uitvoering van het verdrag.

Deze bijstand moet in voorkomend geval nader worden gedetailleerd, maar tevens moeten er mogelijkheden worden geschapen om – indien nodig daarenboven vanuit Nederland zelfstandig de controle ter hand te nemen.

5. Vormgeving territorialiteitsbeginsel

Voor de vormgeving van het territorialiteitsbeginsel zijn in beginsel meerdere technieken toepasbaar op zowel kortdurende als langlopende uitkeringen. Er zal derhalve een keuze moeten worden gemaakt, waarbij afhankelijk van het doel, het karakter en de handhaafbaarheid van de uitkeringsregeling – uiteenlopende overwegingen een rol kunnen spelen.

Bij regelingen op het vlak van de arbeidsongeschiktheid (ZW/AAW/WAO) kan worden gewezen op de reïntegratie-doelstelling ter opheffing van het ingetreden risico. Het realiseren van deze doelstelling is nauw verbonden met de arbeidssituatie binnen Nederland. Een adequate begeleiding naar betaalde arbeid veronderstelt in beginsel een beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van de uitkeringsgerechtigde binnen Nederland.

Tezamen met de rechtmatigheidscontrole op arbeid en inkomsten geeft deze doelstelling in feite de noodzaak voor introductie van het territorialiteitsbeginsel aan.

De ANW kent eveneens een reïntegratie-doelstelling. Daarnaast spelen het bewijs van overlijden van de verzekerde en de mogelijkheid van controle op hertrouwen of samenwonen van de rechthebbende een rol. Ook het inkomen van de nabestaande dient te worden beoordeeld. Voorts is de aanwezigheid van wezen en hun situatie van belang.

De doelstelling van reïntegratie ontbreekt bij de AOW. De handhaafbaarheid daarentegen speelt hier wel een belangrijke rol. Binnen de AOW gaat het om de mogelijkheid van controle op de aanwezigheid van een (samenwonende) partner voor de vaststelling voor de hoogte van de uitkering (70% voor een alleenstaande, 50% voor een gehuwde/samenwonende) en de controle op de juistheid van het levensbewijs voor de voortzetting van de uitkering. Voor de hoogte van de toeslag op de AOW-uitkering, die wordt toegekend in geval de partner jonger is dan 65 jaar, is het inkomen van de partner relevant.

Ook voor de AKW speelt het controle-element een belangrijke rol. Zo is van belang dat geverifieerd kan worden of de kinderen waarvoor kinderbijslag wordt gevraagd, echt bestaan, terwijl ook andere factoren bepalend zijn voor het recht op kinderbijslag. De AKW opent recht op kinderbijslag per kwartaal naar de situatie van het kind (schoolgaand, initieel werkloos) op de eerste dag van het kwartaal en het onderhoudsvereiste gedurende het gehele kwartaal. Ook de inkomstenverwerving van het kind zelf is daarbij van belang.

Nederland is overigens het enige land in Europa (en waarschijnlijk ter wereld) dat aan de toekenning van kinderbijslagen geen territoriale voorwaarden stelt. De andere Lid-Statens van de Europese Unie stellen, naast de voorwaarde dat de gerechtigde woont op het nationale grondgebied, tevens de voorwaarde dat het kind daar woont of wordt opgevoed.

Bij de toeslagen in het kader van de TW is het inkomen per dag van de toeslaggerechtigde en zijn partner relevant. De handhaafbaarheid met het oog op inkomstencontrole pleit sterk voor een beperking van het recht op toeslag tot personen die in Nederland wonen, te meer daar de TW een toeslag beoogt voor het bereiken van een voor Nederland voldoende minimum-inkomen.

Wanneer deze handhavingsaspecten worden afgezet tegen de opties bij de vormgeving van het territorialiteitsbeginsel kan het volgende worden opgemerkt. In de buitenlandse stelsels wordt het recht op langlopende uitkeringen, waarbij derhalve periodiek toetsen moeten worden aangelegd, doorgaans geschorst wanneer de rechthebbende buiten het betreffende land woont. Deze schorsing houdt in dat bij terugkeer naar dat land niet opnieuw behoeft te worden voldaan aan de toekenningsvoorwaarden voor het recht op uitkering. Met andere woorden: hier wordt slechts de uitbetaling geblokkeerd zolang de rechthebbende buiten het land woont dat de uitkering is verschuldigd. Op kortdurende en inkomensgetoetste uitkeringen bestaat in het algemeen geen enkel recht buiten het betreffende land. Het niet ontstaan van het recht op uitkering houdt in dat op het moment van terugkeer naar dat land moet worden voldaan aan alle voorwaarden voor het recht op uitkering.

Deze benadering heeft in zijn eenvoud dus een aantal voordelen, zowel voor de verzekerde als voor de uitvoeringsorganen.

Vanuit een oogpunt van convergentie zou die lijn dan ook kunnen worden doorgetrokken naar het in de Nederlandse wetgeving te introduceren territorialiteitsbeginsel. Wat betreft de langlopende uitkeringen (AAW/WAO, AOW en ANW) zou het recht op uitkering in beginsel kunnen worden geschorst ten aanzien van personen die buiten Nederland wonen. Het wonen in Nederland is dan geen toekenningsvoorwaarde, maar slechts een uitbetalingsvoorwaarde. Een uitzondering zou naar het oordeel van het kabinet kunnen worden gemaakt voor de AOW-uitkering. De uitkering krachtens deze wet – die tot op zekere hoogte een opbouwstelsel kent – zou, voor zover het betreft het niet-inkomensafhankelijke gedeelte, in beginsel betaalbaar kunnen blijven in het buitenland.

Voor de overige uitkeringen (ZW, AKW, TW) zou ten aanzien van de rechthebbende en zijn gezinsleden het wonen in Nederland dan een voorwaarde voor het ontstaan van het recht op uitkering zijn.

Toekenning en uitbetaling van uitkeringen buiten Nederland zal – behoudens ten aanzien van de AOW – slechts mogelijk zijn indien met het betreffende land een verdrag is gesloten waarin de handhaafbaarheid in afdoende mate is gewaarborgd.

6. Internationale regelingen

6.1. Algemeen

Europese en internationale regelingen stellen in veel gevallen grenzen aan de werking van in de nationale wetgeving opgenomen territorialiteitsvereisten. Het gaat hier voornamelijk om verordeningen in het kader van de Europese Unie en bilaterale verdragen tussen Nederland en een aantal andere staten. Deze regelingen coördineren de sociale zekerheidsstelsels van de betrokken staten: zij regelen de toepassing van de nationale sociale zekerheidsregelingen in grensoverschrijdende situaties.

Toekenning en uitbetaling van uitkeringen op elkaars grondgebied, op basis van wederkerigheid, is een van de basis-principes van deze coördinatie-regelingen. Tegelijkertijd bieden zij een kader om nadere controle-afspraken te maken.

Europese Unie

Binnen de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte gaat het om de Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en nr. 574/72 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

Deze verordeningen waarborgen de toekenning en uitbetaling van uitkeringen wanneer de belanghebbende woont in België, Denemarken,

Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, Noorwegen, IJsland of Liechtenstein.

Op de in deze verordeningen vervatte exportverplichting bestaan evenwel uitzonderingen. Zo is in een mechanisme voorzien waarmee de toekenning en uitbetaling van zogenoemde «non-contributieve prestaties» buiten het nationale grondgebied kan worden uitgesloten.

Hieronder worden verstaan bijzondere uitkeringen, die niet berusten op premie- of bijdragebetaling. Zij worden uit de belastingen gefinancierd maar zijn toch nauw verweven met de sociale verzekeringen. Meestal gaat het hier ook om uitkeringen die inkomensgetoetst zijn en een waarborg bieden op minimum-niveau. Een voorbeeld in het Nederlandse stelsel is de Toeslagenwet. De toeslag wordt thans nog zonder enige beperking toegekend en uitbetaald buiten Nederland. Wanneer een territorialiteitsvereiste wordt opgenomen in de Toeslagenwet kan dit vereiste voortaan ook gelden binnen de EU.

Wat betreft de handhavingsmogelijkheden binnen de EU/EER kan het volgende worden opgemerkt. Binnen de EU/EER kan worden gesproken van een redelijk gewaarborgde handhaving. In de genoemde verordeningen zijn bepalingen vervat die ertoe strekken de grensoverschrijdende toepassing van nationale handhavingsvoorschriften te vergemakkelijken. De uitvoeringsorganen van de andere Lid-Staten moeten daartoe op verzoek van de Nederlandse uitvoeringsorganen hun goede diensten verlenen als betrof het de uitvoering van hun eigen wetgeving.

Toch zijn er nog knelpunten te constateren. Maatgevend is immers de bevoegdheid die het betreffende uitvoeringsorgaan heeft onder de wetgeving die het zelf toepast. Zo kennen bij voorbeeld niet alle landen mogelijkheden tot controle op samenwonen. Sinds enige jaren echter is bij de andere Lid-Staten een verheugende belangstelling en oplossingsbereidheid te constateren voor door Nederland aangekaarte problemen met betrekking tot de verificatie van aanvragen, de formele identificatie van aanvragers, de inning van premies en de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen. Dit proces zet zich nog steeds voort.

Overige landen

In bilaterale verdragen met een aantal landen buiten de EU/EER is eveneens een export-verplichting neergelegd. Dergelijke bilaterale verdragen zijn gesloten met Turkije, Israël, Kaapverdië, Marokko, Tunesië, Zwitserland, U.S.A., Canada, Nieuw-Zeeland, Australië en Chili. Naar deze landen zullen bij introductie van het territorialiteitsbeginsel de uitkeringen gewoon worden doorbetaald. Uitzondering is ook hier de Toeslagenwet. Opneming in de Toeslagenwet van een territorialiteitsvereiste heeft binnen het raamwerk van deze verdragen tot gevolg dat de toekenning en uitbetaling van toeslagen buiten Nederland eindigt.

Ook de bilaterale verdragen bevatten handhavingsbepalingen, steunend op de samenwerking tussen de autoriteiten en de uitvoeringsorganen. Het verst gaat hierin het recente – nog niet geratificeerde – verdrag met Chili. Daarin is een handavingsparagraaf opgenomen die rekening houdt met de Nederlandse ontwikkelingen op dit punt. Deze bevat naast de klassieke wederzijdse hulp ook gedetailleerde bepalingen over de verificatie van aanvragen, formele identificatie van aanvragers, de inning van premies en de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen.

Voor wat de oudere verdragen betreft moet worden geconstateerd dat de daarin vervatte handhavingsbepalingen niet altijd toereikend zijn in het licht van de Nederlandse ontwikkelingen. Vooral nog zal export van uitkeringen naar deze landen op de normale voet worden voortgezet. Dit neemt niet weg dat in deze verdragen nieuwe of nadere handhavingsbepalingen moeten worden opgenomen onder de vigeur waarvan de

toekenning en uitbetaling van uitkeringen ook in de toekomst voortgang kan vinden.

6.3. Nieuwe verdragen

Het vastleggen van een territorialiteitsvereiste in de nationale wetgeving heeft consequenties voor in het buitenland wonende mensen met een Nederlandse sociale uitkering. Voor personen die in landen verblijven waarmee geen verdrag is gesloten zal het recht op uitkering, afhankelijk van de vormgeving van het overgangsrecht, kunnen vervallen. Ook zullen mensen die in de toekomst naar een dergelijk land vertrekken (of uit een dergelijk land hierheen komen met achterlating van hun gezin) geen recht op uitkering meer hebben c.q. hun uitkeringsrecht zien opgeschort. Aangezien evenwel de introductie van het territorialiteitsbeginsel geen doel op zich is, maar ingegeven is door de wens de handhaafbaarheid te vergroten, ligt het in de rede te bezien of met die landen afspraken kunnen worden gemaakt waarbij de toekenning en uitbetaling van uitkeringen wordt geregeld onder de voorwaarde van een afdoende handhaving.

7. Overige aandachtspunten

7.1. Verplichte verzekering

Het territorialiteitsbeginsel aan de uitkeringskant dient te worden afgezet tegen de andere aspecten van het sociale zekerheidsbeleid. Allereerst verdient dan aandacht de samenhang met de verzekeringskant.

In de huidige werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen is onder bepaalde voorwaarden voorzien in een verplichte verzekering van personen die wonen buiten Nederland. Dit geldt voor personen die in Nederland daadwerkelijk werkzaam zijn in een dienstbetrekking, maar ook voor post-actieven met een algemene wettelijke uitkering.

Ten aanzien van de actief werkzame personen ligt voortzetting van de huidige situatie voor de hand. Deze handhaving van de verplichte verzekering van actieve personen staat overigens niet in de weg aan de invoering van een territorialiteitsvereiste op het punt van de uitkeringen.

Wanneer aan het ontvangen van uitkeringen een territorialiteitsvereiste wordt gesteld ligt het evenwel niet langer voor de hand in algemene zin de verplichte verzekering voort te zetten ten aanzien van de buiten Nederland woonachtige ontvanger van een algemene wettelijke uitkering. Wat betreft de volksverzekeringen zal hieraan aandacht worden besteed in de herziening van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (Stb. 164).

Over deze herziening zal ik u binnenkort een notitie doen toekomen. Wat de verplichte verzekering voor de werknemersverzekeringen betreft zal een overeenkomstige herziening van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990 (Stb. 402) dienen plaats te vinden.

7.2. Vrijwillige verzekering

De thans bestaande wettelijke mogelijkheid van vrijwillige verzekering hoeft bij een beëindiging van de verplichte verzekering niet per se te vervallen. De voortzetting van de vrijwillige verzekering kan zeer wel dienst doen in de gevallen die het kabinet reeds voor ogen stonden in de beleidsnotitie over de vrijwillige verzekering AOW, AWW en AAW (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 188, nrs. 1–2). In deze notitie wordt het belang van de vrijwillige verzekering met name gezien ten behoeve van personen die verwachten te eniger tijd naar Nederland terug te keren. Het

gaat hier bijvoorbeeld om werknemers en hun gezinsleden die door hun onderneming worden uitgezonden naar het buitenland. Ook houdt de vrijwillige verzekering natuurlijk zijn waarde in de gevallen waarin personen wonen in landen waarmee een verdrag is gesloten dat de uitbetaling van uitkeringen naar dat land regelt. Wel zullen de handhavingsaspecten rond de toelating tot de vrijwillige verzekering nog eens tegen het licht moeten worden gehouden.

8. Overgangsrecht

Introductie van het territorialiteitsbeginsel zal leiden tot intrekking van de uitkering voor personen die wonen in landen waarmee geen verdragsrelatie bestaat. Met name bij de langlopende uitkeringen kan dit betekenen dat deze mensen abrupt zouden worden beroofd van al hun middelen van bestaan. Dit vraagt bijzondere aandacht voor het overgangsrecht, dat per uitkeringssoort afzonderlijk zal worden bezien. Bij de vormgeving van het overgangsrecht zal de mate van misbruikgevoeligheid van de betreffende uitkeringssoort een belangrijke rol spelen.

9. Volume

Om een indruk te geven van de omvang van de buitenlandse uitbetaling van uitkeringen is in de Bijlage bij deze nota een overzicht gegeven van de huidige uitkeringsstromen van Nederland naar het buitenland. Benadrukt wordt dat de doelstelling van de introductie van het territorialiteitsbeginsel niet is gelegen in het realiseren van een besparing, maar in de verbetering van de handhaafbaarheid.

Zoals hiervoor reeds aangegeven liggen binnen de EU/EER de voorschriften ten aanzien van grensoverschrijdende uitbetaling van uitkeringen onwrikbaar vast (uitzondering vormen uitkeringen zoals de toeslag in het kader van de Toeslagenwet). Ook in diverse bilaterale verdragen zijn exportbepalingen neergelegd.

Dit betekent dat een territorialiteitsvereiste vooralsnog met name effect zal hebben in de relatie met niet-verdragslanden.

Uit het overzicht in de Bijlage blijkt dat door de bedrijfsverenigingen die worden geadmistreerd door het GAK in 1994 naar niet-verdragslanden 780 AAW/WAO-uitkeringen werden geëxporteerd (22 mln gulden). Van rechtstreekse betaling van ZW-uitkeringen naar niet-verdragslanden is geen sprake geweest.

Wat de uitkeringen in het kader van de AKW betreft werd voor 14 900 (tel)kinderen woonachtig in niet-verdragslanden in totaal 34 mln gulden overgemaakt.

In de AOW-cijfers is geen uitsplitsing gemaakt in toeslagen en uitkeringen. Het totale aantal uitkeringen dat naar de niet-verdragslanden gaat beliep in 1994 ongeveer 6 300 (67 mln gulden).

Aan AWW-uitkeringen gingen dat jaar 445 uitkeringen naar niet-verdragslanden (10 mln gulden).

Geconcludeerd kan worden dat met de overmaking van AOW/AWW/AKW/AAW/WAO-uitkeringen naar niet-verdragslanden, afgezien van AAW/WAO-uitkeringen die worden betaald door niet bij het GAK aangesloten bedrijfsverenigingen, op basis van gegevens over het jaar 1994 een bedrag van circa 133 mln gulden was gemoeid.

De totale export in de TW (ook binnen de EU/EER en in de relatie met de verdragspartners) betreft daarenboven nog eens een 5 300 uitkeringen (30 mln gulden). Het totale bedrag aan uitkeringen dat in het geding kan zijn bij een invoering van een territorialiteitsvereiste belooft derhalve 163 mln gulden.

EXPORT VAN UITKERINGEN

Buitenlandse betalingen in 1994 naar soort uitkeringen

	Totaal		Buitenland, waarvan		EU/EER-landen		Andere verdragslanden		Overige landen	
	aantal uitkeringen	jaarbedrag x 1 mln	aantal uitkeringen	jaarbedrag x 1 mln	aantal uitkeringen	jaarbedrag x 1 mln	aantal uitkeringen	jaarbedrag x 1 mln	aantal uitkeringen	jaarbedrag x 1 mln
AOW	2.152.400	32.546	114.138	697	79.911	427	27.890	203	6.337	67
AWW	195.800	4.803	10.468	157	7.089	80	2.934	67	445	10
AKW	3.464.300	6.911	97.300	232	22.000	48	60.400	150	14.900	34
ZW	213.000	6.395	10	0,1	10	0,1				
AAW/WAO	894.000	22.413	18.190	449	9.500	211	5.240	136	780	22
TW	121.000	640	5.300	30	1.710	10	2.930	15	230	1

Bron: Sociale Verzekeringsbank, Jaarverslag 1994 (AOW/AWW) en Kwartaalbericht AOW/AWW/AKW, 1e kwartaal 1995 (AKW).

College van toezicht sociale verzekeringen (ZW/AAW/WAO/TW).

Aantallen uitkeringen: aantallen ultimo 1994. Jaarbedragen hebben betrekking op gehele jaar 1994.

AKW: Kinderbijslag, aantal telkinderen.

ZW: Aantal uitkeringen buitenland betreft aantal gevallen waarvoor in 1994 ziekengeld is uitbetaald. Uitsluitend bedragen die naar de EU gaan. Bedragen exclusief de kosten van de eerste 2/6 weken van een ziekteperiode die voor rekening van de werkgever komen.

AAW/WAO: Aantal uitkeringen buitenland bevat 2.670 uitkeringen van niet-GAK-bv'en met totaal bedrag van 80 mln waarvoor het buitenland onbekend is. Cijfers zijn gebaseerd op 10%-steekproef.

TW: Uitkeringen Toeslagenwet buitenland gerelateerd aan AAW/WAO. Cijfers zijn gebaseerd op 10%-steekproef.

Aantal uitkeringen buitenland bevat 430 uitkeringen met totaal bedrag van 4 mln waarvoor het buitenland onbekend is.