

25 757

Wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met de beperking van het exporteren van uitkeringen (Wet beperking export uitkeringen)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 11 december 1998

Het voorbereidend onderzoek inzake bovenvermeld wetsvoorstel gaf de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen. De leden van de **VVD**-fractie hadden met veel belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel beperking export uitkeringen. Vorig jaar stond dit wetsvoorstel al op het bekende lijstje van de minister-president.

Dus een wetsvoorstel dat met spoed voor januari 1998 moest worden afgehandeld. Het staat nu opnieuw op het urgentielijstje voor januari 1999. Deze leden wilden gaarne medewerken aan een snelle afhandeling van dit wetsvoorstel, maar bij hen bestond wel behoefte om een aantal nadere vragen te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het bovengenoemde wetsvoorstel, waarin van het personaliteitsbeginsel wordt overgegaan op het territorialiteitsbeginsel

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van wetsvoorstel 25 757. Vooralsnog stonden zij er aarzelend tegenover.

De leden van de fractie van **D66** hadden begrip voor het eerste uitgangspunt van deze wet waarbij het kabinet voorstelt het personaliteitsbeginsel om te zetten in een territorialiteitsbeginsel. Zij onderschreven het tweede uitgangspunt, nl. het voorkomen van mogelijke fraude met uitkeringen door in verdragen een goede toetsing van een nog steeds geldend recht vast te leggen. Wanneer er met een land een dergelijk verdrag niet bestaat vervalt het recht op een uitkering. Daarmee staat vast dat personen die zijn teruggekeerd er derhalve alle belang bij hebben dat er verdragen tot stand komen tussen het land waar zij wonen en het recht op een uitkering die wordt ontleend aan het feit dat zij in Nederland hebben gewoond en dat premies zijn betaald. De leden van de fractie hadden ondanks de uitgebreide en grondige behandeling in de Tweede Kamer nog enige vragen.

¹ Samenstelling:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg, J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), De Haze Winkelman (VVD), Zwerver (GL), Ruers (SP).

Het doel van het voorstel, nl. handhaafbaarheid en controle op rechtmatige verstrekkingen, ontmoette bij het lid van de **SP**-fractie geen bezwaren. Hij was echter van mening dat het voorstel ook ingegeven is door de wens van het kabinet om verder te bezuinigen.

Voor de leden van de **VVD**-fractie was het nog niet helemaal duidelijk hoe deze wet zich verhoudt tot de remigratiewet. Kan de staatssecretaris aangeven, hoe deze twee wetten zich tot elkaar verhouden, dan wel elkaar in de weg zitten.

Bijv. een uitkeringsgerechtigde gaat terug naar Chili. Hij krijgt de premie in verband met de remigratiewet, plus de maandelijkse toelage die daarbij hoort. Zijn uitkeringen worden daarop gekort. Vervalt dan de financiële aantrekkelijkheid om terug te keren naar Chili?

In de memorie van toelichting wordt een raming gegeven van de financiële effecten van dit wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie hadden daar nog twee vragen over. Zij meenden zich te herinneren, dat bij de behandeling van het wetsvoorstel aangaande de versoepeling van de nabestaandenwet werd verwezen naar dit wetsvoorstel, omdat de financiële negatieve effecten van de versoepeling van de nabestaandenwet gecompenseerd zouden worden door de «opbrengsten» van dit wetsvoorstel. Is de staatssecretaris van mening dat hun geheugen op dit punt juist is? En zo ja, is de staatssecretaris dan van mening, dat nog steeds de «opbrengsten» van dit wetsvoorstel zodanig van omvang zijn dat de effecten van de nieuwe nabestaandenwet daarmee worden gecompenseerd?

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel aan de overzijde werd immers nadrukkelijk gesteld door Kamer en kabinet, dat de doelstelling van dit wetsvoorstel is om fraude te beperken, en niet om er financieel voordeel uit te halen. De staatssecretaris wil met alle landen waar uitkeringsgerechtigden naar toe gaan verdragen afsluiten. Is de constatering juist, dat dit wetsvoorstel dan (slechts) 40 miljoen op zal leveren, omdat de toeslagenwet vervalt, en alle andere uitkeringen intact zullen blijven? En dus niet de 150 miljoen zoals wordt gesuggereerd in het financieel overzicht in de memorie van toelichting?

De staatssecretaris zal trachten verdragen af te sluiten met de landen waar uitkeringsgerechtigden naar toe gaan. Deze leden vroegen of de staatssecretaris nog eens precies kan aangeven welke handhavingsafspraken naar zijn visie in het verdrag zouden moeten komen. Vindt bijv. in de desbetreffende landen ook elke twee jaar een herkeuring van de **WAO** plaats?

Kern van dit wetsvoorstel is dat uitkeringsgerechtigden worden gemittigeerd als de uitkeringsgerechtigde langer dan drie maanden feitelijk buiten Nederland verblijft in een land waarmee geen handhavingsafspraken zijn gemaakt. Perioden van feitelijk verblijf buiten Nederland worden bovendien bij elkaar opgeteld als deze perioden elkaar korter dan drie maanden opvolgen. De leden van de **VVD**-fractie waren buitengewoon bezorgd over de uitvoerbaarheid van dit onderdeel van de wet. Zij nodigden de staatssecretaris uit nog eens helder aan te geven of de wet eigenlijk uitvoerbaar is. Belangrijk is huns inziens ook de criteria van de Gemeentelijke Basis administratie daarbij te betrekken. Immers de criteria waaronder de **GBA** iemand uitschrijft loopt niet parallel met het drie maanden-criterium van voorliggend wetsvoorstel.

Het was de leden van de **CDA**-fractie allereerst opgevallen, dat de door het kabinet aangevoerde argumenten inhoudelijk met betrekking tot specifieke onderdelen vaak niet sterk zijn, zo niet aanvechtbaar, met name op het punt van de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. Hoewel de leden

van de CDA-fractie op zich de doelstelling van het wetsvoorstel – een verbetering van de handhaafbaarheid in het buitenland, waardoor met name meer kan worden voldaan aan de rechtmatigheidsdoelstelling – onderschreven, dient huns inziens de rechtspositie van de in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigden, maar ook van hen die hiernaar willen vertrekken, te worden beschermd. Deze dient zeker niet uitsluitend afhankelijk te worden gesteld van de medewerking van anderen in casu de bereidheid of mogelijkheid om sluitende verdragen inclusief handhavingsparagrafen tussen overheden af te sluiten. Hoewel het recht op een uitkering is erkend, kan op termijn alleen al om die reden na een overgangstermijn de uitkering worden beëindigd. Bij bepaalde nieuwe gevallen zelfs onmiddellijk na inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen.

Ook binnen Nederland, zo vroegen zij, wordt het verstrekken van uitkeringen toch niet afhankelijk gesteld van een al dan niet toereikend handhavingsbeleid. Rechtmatigheidsverklaringen ontbreken soms ook in de Nederlandse situatie.

Ook al gaat het uiteindelijk op termijn nog slechts om beperkte aantallen, het is, naar de mening van deze leden, noodzakelijk sluitende wetgeving te maken, waarin naast uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ook is voorzien in de noodzakelijke rechtszekerheid. (Eerbiedigende werking bij verkregen rechten). Nergens wordt in de gewisselde stukken en tijdens de plenaire behandeling huns inziens duidelijk gemaakt of – wanneer ook bij maximale inzet de handhavingsafspraken met een aantal landen desondanks niet kunnen worden gemaakt – er dan nog perspectief zal worden geboden aan de uitkeringsgerechtigden, die hiervan de dupe zullen worden. «De exportbeperking gaat dan definitief voor die landen gelden» (pag. 1071 Handelingen Tweede Kamer).

Zij meenden dat het aangenomen amendement over de evaluatie twee jaar na inwerkingtreding van de wet dan wel enig, maar toch nog onvoldoende houvast biedt. Welke uitleg geeft de staatssecretaris hieraan? Is de staatssecretaris bereid voor de eventueel dan geconstateerde knelpunten toch oplossingen te zoeken, bijv. door de dan gedupeerde uitkeringsgerechtigden nog tijdelijk een uitkering te bieden? De leden van de CDA-fractie stelden een duidelijk antwoord terzake op prijs.

Het verworpen amendement Bijlevelt zette dan weliswaar de betreffende niet-verdragslanden onvoldoende onder druk om tot handhavingsafspraken te komen – deze leden wilden dat erkennen – maar dit amendement beoogde wel aandacht te vragen voor verkregen rechten. Het vraagstuk van de procesrisico's wordt afgedaan met een procedure-opmerking: «drie jaar onderhandelen moet voldoende zijn om procedures als deze zoveel mogelijk te kunnen voorkomen» (pag. 1077 Handelingen Tweede Kamer). Daarmede dienen dan de twee beschreven situaties, waarin procesrisico's liggen besloten en die in de Tweede Kamer tot een aantal vragen waren herleid, te zijn ontzenuwd. De leden van de CDA-fractie vroegen de staatssecretaris nadrukkelijk op de procesrisico's zoals door de S.V.B. gesignaleerd met een nadere analyse in te gaan.

De discussie over artikel 1 van het eerste protocol van het E.V.R.M. (recht op het ongestoord genot van eigendom), de artikelen 26 IVBPR en 14 EVRM mist de scherpste die deze leden noodzakelijk achtten. De leden van de CDA-fractie vroegen de staatssecretaris dan ook dringend nader en meer diepgaand in te gaan op de juridische houdbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel in het kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens, mede gelet op de uitspraken van het Europese Hof terzake.

Door wie en op welke wijze zal worden toegezien op het niet strijdig zijn van de handhavingsmaatregelen met andere internationale regelingen en afspraken?

Er is vervolgens naar de mening van deze leden toch sprake van enige samenhang tussen de Koppelingswet, vreemdelingenwetgeving en het wetsvoorstel beperking export uitkeringen. Zo is in het kader van de Koppelingswet besloten bij de sociale verzekeringswetten niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van de verzekeringsplicht. Is de illegaal reeds uitkeringsgerechtigd, dan wordt de uitkering geschorst zolang hij nog in Nederland verblijft en kan de uitkering weer herleven bij vertrek naar het buitenland. Bij inwerkingtreding van de wet beperking export uitkeringen kan het voorkomen dat ook deze herleving niet langer mogelijk is. Op die wijze kan de illegaal die destijds wel rechtmatig verzekerd is geweest, nooit meer voor enige uitkering in aanmerking komen. Zij vroegen of deze consequentie voorzien of misschien zelfs zo bedoeld is. Waarom de suggestie van de S.V.B. terzake van compenserende maatregelen toch niet nader onderzocht?

Wanneer de verdragspartner de handhavingsverplichtingen niet of onvoldoende nakomt, kan het verdrag worden opgeschort of zelfs beëindigd. Wat betekent dat exact voor de positie van de uitkeringsgerechtigde? Hoe zal hierover worden gecommuniceerd en op welke wijze zal het parlement hierbij worden betrokken?

De leden van de CDA-fractie vroegen of de staatssecretaris voorts nog eens in kan gaan op de uitvoerbaarheid van de drie maanden termijn. Ook het nut en de noodzaak van de «terugkeerplicht» is naar hun oordeel onvoldoende aangetoond.

De leden stelden, dat de vrijwillig verzekerden in het kader van de volksverzekeringen (deze hebben dus premie betaald en er zijn toezeggingen gedaan) na inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen verstoken kunnen blijven van de volledige AOW-uitkering (inclusief toeslag) of een uitkering op grond van de Anw. Zij vroegen of de staatssecretaris dit aanvaardbaar acht en of de kans op een verplichting tot doorbetaling van de volledige uitkering niet zeer reëel is. Wil de staatssecretaris bij de beantwoording ook ingaan op de door de Centrale Raad van Beroep gedane uitspraken?

Tenslotte hebben deze leden een brief van het FNV ontvangen over problemen die ook in het kader van de vrijwillige arbeidsgeschiktheidsverzekering kunnen ontstaan. Aangezien ook de staatssecretaris deze in afschrift heeft ontvangen verzochten deze leden de staatssecretaris nader op deze problematiek in te gaan.

Het was de leden van de **PvdA**-fractie opgevallen dat de memorie van toelichting rept over het unieke karakter van het Nederlandse sociale-zekerheidstelsel «in Europa en waarschijnlijk in de wereld» als het gaat om exporteerbaarheid van uitkeringen. Het SVB-commentaar daarentegen stelt dat in elk geval ook vanuit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk SV-uitkeringen exporteerbaarheid zijn, zij het niet ongelimiteerd. Indien de SVB gelijk heeft is de memorie van toelichting op z'n minst onvolledig (en daarom qua impact misleidend).

Ook de argumentatie in het SVB-commentaar is genuanceerder en rijker dan die van de «witte stukken».

Vooraf het overgangsrecht is naar de indruk van de leden van de PvdA-fractie kwetsbaar en met procesrisico's omgeven. Weliswaar worden bestaande Nederlandse uitkeringsrechten in het buitenland i.h.a. gedurende 3 jaar intact gelaten (met uitzondering van de Toeslagenwet), maar voortzetting daarna wordt afhankelijk gesteld van het al of niet tijdig totstandkomen van bilaterale SV-verdragen. De betreffende uitkeringsgerechtigde figureert in de voorstellen en toelichtende stukken slechts als lijdend voorwerp. Worden deze belanghebbenden vroegtijdig persoonlijk geïnformeerd over de voorgestelde wijzigingen, eventueel in hun eigen taal? In dat geval kunnen zij zich als burger van hun woonland vroegtijdig wenden tot hun volksvertegenwoordiger, vakbond of andere belangenor-

ganisatie om druk uit te oefenen tot het tijdig sluiten van een SV-verdrag met Nederland. Ook de leden van de fractie van **D66** wensten hierop een reactie.

Alle staten worden via ambassades geïnformeerd over dit wetsvoorstel en uitgenodigd over te gaan tot bilaterale onderhandelingen met Nederland over een te sluiten handhaafbaar SV-verdrag, aldus de staatssecretaris in de Tweede Kamer. De leden van de **PvdA**-fractie vroegen of ook voorzien is in een rappel aan staten die b.v. na een half jaar nog geen enkele reactie gegeven hebben. Zowel in het belang van de betreffende uitkeringsgerechtigden als ter beperking van procesrisico's is een zeer actieve houding van Nederland en zorgvuldige procedure een minimale vereiste, zo meenden deze leden.

Zij wezen er op, dat er landen zijn waar slechts enkele gerechtigden van een Nederlandse sociale zekerheidsuitkering wonen. Is in zo'n situatie de tijdrovende procedure van sluiting van een bilateraal verdrag echt de enige mogelijkheid om de «handhaafbaarheid» te vergroten, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Zou in dat geval de Nederlandse ambassade niet een actieve rol kunnen spelen bij controle op de rechtmatigheid van de uitkering? Beschikken Nederlandse ambassades nog steeds over sociale attachés?

Inzake de overgangsproblematiek stelden de leden van de PvdA-fractie het volgende aan de orde.

Het is denkbaar dat een huidige uitkeringsgerechtigde in het buitenland na 3 jaar zijn uitkeringsrecht verliest, omdat nog geen handhaafbaar bilateraal verdrag tot stand is gekomen, maar dat een half jaar later wel zo'n verdrag tot stand komt. Het is evenzeer denkbaar dat een uitkeringsgerechtigde remigreert na de inwerkingtreding van de wet naar een land zonder handhaafbaar verdrag (en daarmee zijn uitkeringsrecht verliest) terwijl een jaar later wel zo'n verdrag tot stand komt.

In dat geval dient huns inziens het uitkeringsrecht hersteld te worden, indien nog steeds aan de (overige) uitkeringsvoorwaarden voldaan is. De nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer suggereert dit ook: «Pas wanneer de handhaving in dat land zal zijn gewaarborgd door de totstandkoming van een verdrag zal de uitkering worden hervat. Er zal dan geen betaling van achterstallige termijnen plaatsvinden» (Kamerstukken II, 1997/98, 25 757, nr. 6, blz. 15). Gegeven de gemaakte keuzes van dit wetsvoorstel, konden zij deze redenering volgen.

Aan het einde van het plenaire debat in de Tweede Kamer verklaarde de staatssecretaris echter dat «herleving alleen maar kan plaatsvinden als men terugkeert naar Nederland en de termijn van 3 maanden aanvaardt» (Handelingen II, 29 oktober 1998, 18–1089). Deze voorwaarde verbaasde de leden van de PvdA-fractie. Zij stelden hierover de volgende vragen:

a) Op welke wettelijke bepaling berust deze voorwaarde? De voorgestelde wetteksten bevatten steeds slechts een laatste artikellid: Onze minister maakt de landen bekend waarin op grond van verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op uitkering bestaat.

De aan het laatste lid voorafgaande artikelleden waren door de leden van de PvdA-fractie geïnterpreteerd als nadere uitwerking van het territorialiteitsbeginsel, d.w.z. zij betreffen situaties van wonen buiten Nederland, EU- of EER-lidstaat of een staat zonder handhaafbaar verdrag met Nederland. Waar staat in de voorgestelde wettekst dat het territorialiteitsbeginsel nog een zekere «nawerking» heeft na het tot stand komen van een handhaafbaar verdrag?

b) Wat is de ratio van een terugkeerplicht van 3 maanden (of: is bedoeld: langer dan 3 maanden?) naar Nederland om hervatting van uitkeringsrecht te bewerkstelligen? De ratio van het verdrag is toch juist rgroting van de handhaafbaarheid?

c) Is in de situatie voor iedere uitkeringsgerechtigde in het buitenland een

terugkeerrecht naar Nederland voor 3 maanden (of langer?) in ons Vreemdelingenrecht steeds gegarandeerd?

- d) Vergroot deze «terugkeerplicht» als extra barrière voor herstel uitkeringsrecht niet de procesrisico's inzake ontneming van eigendom en/of vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit? (Is deze tusseneis een geschikt middel voor een redelijk doel? Staat het negatief effect in redelijke verhouding tot het nagestreefde doel?)

Vervolgens stelden de leden van de PvdA-fractie de relatie met andere wetten aan de orde.

Relatie met Koppelingswet

Is het denkbaar, zo vroegen deze leden, dat iemand (b.v. met afhankelijke verblijfstitel of tijdelijke verblijfstitel) in Nederland woont en werkt, arbeidsongeschikt wordt verklaard, daarna de verblijfsstatus verliest en noch in Nederland noch in herkomstland (er is – nog – geen handhaafbaar verdrag gesloten) zijn uitkeringsrecht gewaarborgd ziet? Indien ja, welke oplossingen zijn er dan voor een dergelijke lacune?

Relatie met vrijwillige verzekeringen Aow/Anw

De hier aan het woord zijnde leden wilden weten wat de reactie van het kabinet is op de vrees van het bestuur van de SVB dat de rechter bij de vrijwillige AOW-verzekering de SVB zal verplichten de gedane toezeggingen (hogere uitkering voor alleenstaanden, partnerinkomensafhankelijke toeslag) alsnog geheel te honoreren na inwerkingtreding exportverbod. Zo ook, wat de reactie van het kabinet is op de suggestie van het bestuur van de SVB om de automatische koppeling van AOW en Anw in de vrijwillige verzekering los te laten, nu vooral de vrijwillige verzekering voor de Anw vaak minder aantrekkelijk wordt?

Relatie met vrijwillige verzekering WAO

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen wat de reactie van het kabinet is over mogelijke knelpunten bij de vrijwillige verzekering WAO, b.v. voor zeevarenden die voor hun werk in het buitenland woonachtig (moeten) zijn? (zie brief FNV d.d. 26 oktober 1998) Ook de leden van de fracties van het **CDA**, **D66** en **GroenLinks** stelden deze vraag.

Verblijf buiten Nederland van meer dan 3 maanden

In meer algemene zin stelden de leden van de **PvdA**-fractie een vraag over de gelijkstelling van een verblijf buiten Nederland van meer dan 3 maanden met wonen buiten Nederland. Het is mogelijk dat iemand door een calamiteit gedwongen (ziekte en overlijden familielid) zijn verblijf buiten Nederland verlengt tot langer dan 3 maanden. Is de consequentie dat de uitkering wordt ingetrokken of wordt een hardheidsclausule overwogen?

Relatie verzekeringsplicht, premieplicht-uitkeringsrecht

Waarop, zo vroegen genoemde leden, berust de premieplicht van grensarbeiders in Nederland als hun uitkeringsrecht niet aan Nederlands recht maar aan Europees recht ontleend wordt?

Toeslagenwet (artikel IV, lid 4 TW)

- a) Hebben de leden van de PvdA-fractie het goed begrepen dat het recht op Toeslag TW intact blijft voor de in Nederland (rechtmatig) verblij-

- vende gerechtigde, van wie de echtgenoot en kinderen beneden de 18 jaar in het buitenland verblijven?
- b) Kan een nadere toelichting verstrekt worden bij het gestelde in de memorie van toelichting dat het kabinet gebruik zal maken «van de mogelijkheid de TW in te schrijven op een bijlage van de EG-verordening die speciaal bedoeld is voor regelingen waarvoor geen exportverplichting bestaat»? Betreft het hier een eenzijdige Nederlandse bevoegdheid of vergt deze toetsing in E.U.-verband?
 - c) Wat is de ratio van het laatste artikellid (TW, artikel 4 lid 6) indien de toeslag TW naar geen enkel land exporteerbaar is (na een overgangstermijn van 3 jaar)?

Ook stelden de leden van de PvdA-fractie een wetstechnische vraag. Kan wetstechnisch een systematische uitleg gegeven worden van het gebruik van onderscheiden begrippen als «weer aanmerken als verzerkerde», «heropening» of «herleving» van de uitkering? Voorbeeld: de term «herleving» kennen de leden van de PvdA uit de WW. Het begrip «herleving» wordt nu geïntroduceerd in de AOW (voor wat de toeslag betreft) en de ANW, hoewel de AOW tot dusver volstaat met de begrippen «toekenning», «beëindiging» en «herziening».

Tenslotte hadden de hier aan het woord zijnde leden nog een tweetal vragen.

- a) Kan de uitspraak van Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak Gaygusuz contra Oostenrijk (39/1995.545.631) toegevoegd worden aan de memorie van antwoord Eerste Kamer opdat de leden van deze Kamer zich een zelfstandige mening kunnen vormen over de reikwijdte van deze uitspraak?
- b) Het was deze leden reeds eerder opgevallen dat bij een toenemende (arbeids)mobiliteit de internationale aspecten van sociale zekerheid in belang toenemen, terwijl er nergens een samenhangende en toegankelijke publicatie over deze «buitenlandaspecten» beschikbaar is, de aanwezige kennis geconcentreerd is bij een handjevol specialisten, die veelal slechts deelaspecten beheersen. De geïnteresseerde of belanghebbende leek weet niet waar hij terecht kan. Organisaties van werkgevers en werknemers, migrantenorganisaties en rechtshulpverleners weten vaak evenmin de weg in dit doolhof. Naar hun indruk is er een groeiende behoefte aan een soort «Kleine Gids voor de sociale zekerheid internationaal» of een «Practische Informatie over Sociale Zekerheid internationaal», waarin althans de hoofdregels van detachering buitenland, grensarbeid, E.U.-recht (o.a. Verordening 1408/71), Besluitenuitbreiding en beperking kring van verzekeren en bilaterale SV-verdragen begrijpelijk weergegeven worden. Kan en wil, zo vroegen zij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op afzienbare termijn een dergelijke publicatie bevorderen of eventueel zelf realiseren?

De leden van de fractie van **D66** stelden, dat men in Nederland er van uit kan gaan dat wanneer een verdrag wordt afgesloten, er inderdaad werk wordt gemaakt van de in werking stellen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen.

Helaas moet geconstateerd worden dat dat niet overal in de wereld het geval is.

Rapporten vol zijn er geschreven over landen waar de nationale overheid, c.q. regeringsleiders een verdrag tekenen, zonder dat de burgers daar verder iets in hun voordeel van merken.

Waar bij dit wetsvoorstel naleving en controle een eerste vereiste is vroegen deze leden zich af in hoeverre het bovenstaande in de overwegingen meespeelt.

Meer in het bijzonder vroegen zij het kabinet in te gaan op de volgende

niet geheel denkbeeldige casus.

Een echtpaar claimt kinderbijslag voor vier kinderen. In feite heeft men 2 kinderen. Met de betreffende ambtelijke instantie wordt «een deal» gesloten dan wel gecontinueerd. Deze situatie gaf de leden van de fractie van D66 aanleiding tot de volgende vragen.

Is het kabinet het met de leden van de fractie van D66 eens dat dergelijke deals in sommige landen niet ongebruikelijk zijn?

Hoe wil men dat door controle vanuit Nederland uitsluiten?

Is er sprake van verschil in benadering tussen grote steden en het platteland?

Moet niet gevreesd worden dat dergelijke controle meer gaat kosten dan de geplande bezuiniging oplevert?

Zijn er Europese afspraken over dit soort controle in voorbereiding?

Zal men eventueel het verdrag opzeggen wanneer controle onwerkbaar blijkt?

Algemene nabestaandenwet

Realiseert het kabinet zich dat in sommige landen het niet samenwonen wanneer de partner is overleden volstrekt ongebruikelijk is (tenzij men als vrouw het oudste beroep ter wereld uitoefent)?

Betekent dit dat er bij voorbaat vanuit wordt gegaan dat ook wanneer er een verdrag gesloten wordt de AnW-uitkering niet zal hoeven worden uitgekeerd?

Welk bedrag aan AnW wordt er thans uitgekeerd aan weduwen/weduwnaars die zijn teruggekeerd naar Marokko of Turkije?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat het doel van de wet is de handhaafbaarheid van uitkeringen in het buitenland te verbeteren door de introductie van het territorialiteitsbeginsel. Deze leden hebben geen enkel bezwaar tegen verbetering van fraudebestrijding en handhaafbaarheid van geëxporteerde uitkeringen. Verbetering van de handhaafbaarheid bij uitkeringen in het buitenland is een goede zaak. Het afsluiten van verdragen daarvoor met mede betrokken landen is prima. Zij vroegen welke garanties de staatssecretaris kan geven dat het dan wel goed komt met die handhaafbaarheid. Zij achtten het onaanvaardbaar om, indien er geen verdrag komt, de uitkering van een individu stop te zetten. De sanctie die daar van uit gaat voor individuen is huns inziens veel te groot. Zij hebben geen middelen om het land waarin zij woonachtig zijn te dwingen een verdrag met Nederland af te sluiten. Bij het afsluiten van verdragen spelen ook andere zaken een rol bijv. of de relatie die het betreffende land met Nederland heeft goed of slecht is. Hoe denkt het kabinet hier mee om te gaan?

Invoering van het territorialiteitsbeginsel kan volgens de memorie van toelichting aangemerkt worden als een vorm van convergentie met andere Europese stelsels. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of dit een eerste stap van Nederland betekent op weg naar harmonisering van wetgeving op Europees niveau, te beginnen op het vlak van wetgeving in de sociale zekerheid.

Wat is volgens het kabinet de belangrijke bijdrage van de rechtsmatigheidsdoelstelling die de introductie van het territorialiteitsbeginsel met betrekking tot het recht op een uitkering schijnt te leveren? Zijn deze rechtsmatigheidsdoelstellingen momenteel niet aanwezig? (zie memorie van toelichting blz. 3).

Vervolgens vroegen deze leden welke getalsmatige en beleidsmatige criteria de staatssecretaris hanteert bij de overweging of het al dan niet zinvol is besprekingen met een land te beginnen. Mocht het getalsmatig

dan wel beleidsmatig niet zinvol zijn besprekingen te beginnen, hoe wordt dit aan de uitkeringsgerechtigden in het betreffende land gecommuniceerd?

Ook wilden deze leden weten of de staatssecretaris bij de raming van de financiële effecten kan aangeven of er sprake is van fraude en hoe hoog dat percentage is. Naar welke niet-verdragslanden gaan de 20 000 uitkeringen? Kan de staatssecretaris uitleggen hoe de ingeboekte bezuiniging van 140 miljoen op een bedrag van 153 miljoen gelezen moet worden? Waar zijn deze cijfers op gebaseerd? Betekent dit niet impliciet dat het kabinet niet veel baat heeft om met zoveel mogelijk landen een verdrag af te sluiten?

Wat is de verhouding Nederlanders – niet Nederlanders in de niet-verdragslanden met een uitkering?

De inzet van het kabinet is – zo merkten de leden van de fractie van GroenLinks op – om met prioriteit verdragen te wijzigen c.q. tot stand te brengen met landen die van belang zijn voor het remigratiebeleid (memorie van toelichting, blz. 11). Betekent dit dat met landen die, qua aantal, niet van belang zijn voor het remigratiebeleid de onderhandelingen op de lange baan geschoven worden?

De staatssecretaris heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gezegd dat er geen sprake is van herleving van uitkeringsrecht als er met een niet-verdragsland na de overgangperiode, zeg 1 jaar, toch een verdrag afgesloten wordt. De leden van de fractie van GroenLinks wilden weten hoe dat zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van iemand die na 4 jaar naar dat betreffende land gaat emigreren. Wat is de inzet van het kabinet om ook na de overgangperiode van 3 jaar te komen tot verdragsafspraken?

Als er na 3 jaar geen verdrag tot stand gekomen is, verliest de betrokkene zijn uitkering. Waar is hier sprake van rechtszekerheid? Waar is hier sprake van een eerbiedigende werking zoals omschreven in de motie-Van de Zandschulp? Betekent de vergelijking met de ANW – waar geen sprake was van een eerbiedigende werking – dat de motie-Van de Zandschulp in de prullenbak terecht is gekomen? Zo ja, wat is dan het nut om dergelijke moties aan te nemen?

Deze leden vroegen vervolgens wat de staatssecretaris tot de overtuiging brengt dat de bereidheid van staten om een verdrag af te sluiten groter wordt als tegelijkertijd individuen uit dat land of diegenen die naar dat land willen emigreren hun uitkering verliezen. Kan de staatssecretaris hier voorbeelden geven? Waarom en voor wie is het eigenlijk een reëel drukmiddel om tot verdragsafspraken te komen?

De hier aan het woord zijnde leden merkten op, dat het individuele recht op een uitkering afhankelijk wordt gemaakt of de overheden wel of niet in staat zijn een verdrag af te sluiten. Zij vroegen hoe dat zich verdraagt met het rechtszekerheidsbeginsel van het individu. Staat dit niet op gespannen voet met Europese regelgeving en verdragen?

Fraude met uitkeringen komt voor en dient bestreden te worden. De staatssecretaris heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gezegd dat hij niet kan aangeven hoe groot de fraude is. Toch wordt gesteld in voorliggend wetsvoorstel dat de fraude effectief bestreden kan worden door middel van het afsluiten van verdragen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke garanties de staatssecretaris heeft dat met het afsluiten van verdragen de fraude bestreden wordt. Waarop is dit gebaseerd? Is het niet veel effectiever voor de fraudebestrijding om in te

zetten op een goede controle bij de toekenning van een uitkering, op naleving en handhaving van de wet?

Invoering van deze wet leek de hier aan het woord zijnde leden op dit moment voorbarig. Onduidelijk is of er fraude is en hoeveel fraude er is. Onduidelijk is ook of het mogelijk is om met zoveel mogelijk landen een verdrag af te sluiten. Het zou huns inziens beter zijn dat de inwerking-treding van de wet bij wet wordt geregeld maar niet eerder dan na 3 jaar plaatsvindt (zie ook amendement 9 Bijleveld-Schouten). Zij waren van mening dat op deze manier het kabinet wordt aangespoord verdragen af te sluiten en duidelijk wordt tegen welke problemen het kabinet aanloopt bij het afsluiten van een verdrag, zonder dat op voorhand uitkeringsge-rechtigden er de dupe van worden. Zij wilden weten waarom de staatsse-cretaris niet voor deze weg kiest.

Het lid van de **SP**-fractie was van oordeel dat het voorstel niet voldoet aan de voorwaarden van rechtvaardigheid en rechtszekerheid, die aan een voorstel mogen worden gesteld. Immers:

- degenen, die jarenlang premie hebben betaald, mochten er op vertrouwen dat zij ook een uitkering zouden krijgen,
- degenen, die in het buitenland nu reeds een uitkering ontvangen raken deze uitkering na drie jaar kwijt indien er geen verdrag tot stand komt, en
- er wordt onnodig een generieke maatregel gehanteerd, nl. het stoppen van de uitkering bij emigratie naar bepaalde landen, zonder dat is aangetoond dat er sprake is van fraude in het individuele geval.

Het lid van de SP-fractie zette vraagtekens bij de noodzaak van het voorstel. Van hoeveel fraude is er daadwerkelijk sprake? Uit de behan-deling in de Tweede Kamer is gebleken dat het kabinet niet weet hoeveel fraude er in het buitenland voorkomt. Tegen die achtergrond is het voorstel, dat totale stopzetting beoogt, zijns inziens veel te drastisch.

Als de uitkering eenmaal op grond van de wet is stopgezet, is herleving niet meer mogelijk. Dat acht genoemd lid onjuist.

Hij kan niet inzien waarom er in het voorstel niet gekozen is voor de mogelijkheid van herleving. Dat zou naar zijn oordeel zeker bijdragen tot een meer rechtvaardig voorstel. Hij vroeg of het kabinet alsnog bereid is die mogelijkheid, via een novelle, in het voorstel op te nemen.

Genoemd lid wees er tenslotte op, dat in de Koppelingswet wordt bepaald dat illegalen in Nederland hun uitkering niet uitbetaald krijgen, maar die betaling wel ontvangen als zij het land verlaten. Als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel krijgen de illegalen na vertrek naar het buitenland echter geen uitkering. Dit is extra onrechtvaardig voor de illegalen t.o.v. de legaal hier verblijvenden, die nl. de keuze hebben tussen blijven in Nederland, met behoud van uitkering, en vertrek uit Nederland met wellicht verlies van uitkering.

De SVB adviseerde in deze situatie tot uitbetaling van betaalde premies over te gaan. Het hier aan het woord zijnde lid vroeg of het kabinet bereid is alsnog een voorstel daartoe te doen.

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Heijnis