

**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)**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 januari 1999

#### **1. Algemeen**

Het kabinet heeft kennisgenomen van de nadere inbreng van de verschillende fracties bij dit wetsvoorstel. Een aantal fracties geeft aan op onderdelen van het wetsvoorstel nog vragen te hebben.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat behoefte bestaat aan toegankelijke informatie over het internationale socialezekerheidsrecht. Naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 dat per 1 januari 1999 in werking is getreden (Besluit d.d. 24 december 1998, Stb. 746), is op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brochure «Buitenland en de Sociale Zekerheid» in voorbereiding, waarin deze informatie zal worden verschaft.

#### **2. Territorialiteitsbeginsel**

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne beschikken over een overzicht van landen die uitkeringen exporteren op basis van een verdrag, om welke uitkeringen het in dat geval gaat en welke criteria worden gehanteerd in geval van export van uitkeringen.

Voorzover het kabinet bekend zijn er geen landen ter wereld die uitkeringen exporteren zonder dat daarvoor in een bi-, of multilateraal verdrag een basis te vinden is. Het is ondoenlijk op korte termijn een volledig overzicht van alle bilaterale socialeverzekeringoverdragen die op de wereld bestaan te geven, inclusief de inhoud daarvan. De Internationale Arbeidsorganisatie werkt momenteel aan de actualisering van een publicatie die voor het laatst verschenen is in 1984, waarin alle bi- en multilaterale verdragen zijn opgenomen. Uit die publicatie blijkt dat bilaterale verdragen voornamelijk voorkomen tussen EU-landen onderling, tussen EU-landen en niet-EU-landen uit Noord-Europa en voormalig Joegoslavië, tussen Europese landen en hun voormalige koloniën, tussen Europese landen en emigratielanden als VS, Canada, Australië en Nieuw Zeeland, en tussen Zuid-Amerikaanse landen onderling.

De inhoud van deze verdragen beperkt zich in het algemeen tot het recht

op uitkeringen in geval van ouderdom, overlijden en invaliditeit, de wijze van berekening en de controle op de rechtmatigheid.

### **3. Tijdelijk verblijf in het buitenland/in Nederland**

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen in te gaan op de uitvoerbaarheid van de driemaandstermijn. In dit kader wordt gewezen op het feit dat de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) personen die van plan zijn Nederland korter dan acht maanden te verlaten, niet verplicht om zich uit de GBA te laten uitschrijven. Ik ben voornemens de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid de vraag voor te leggen of de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens kan worden aangepast om de GBA voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel geschikt te maken.

Daarnaast zal ik in overleg treden met de uitvoeringsinstanties op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan de driemaandstermijn.

Ook op het punt van de driemaandstermijn memoreren de leden van de PvdA-fractie aan een tweetal, in de memorie van antwoord onbeantwoord gebleven vragen.

De eerste vraag betreft de gelijkstelling van een verblijf van meer dan drie maanden buiten Nederland met «wonen buiten Nederland» en het eventuele probleem dat zich voor zou kunnen doen bij een langer verblijf om redenen voortkomende uit calamiteiten. Deze leden stellen een nuancering dan wel een hardheidsclausule voor.

Het kabinet acht de gekozen weg voldoende genuanceerd. Het invoeren van het territorialiteitsbeginsel brengt met zich mee dat uitkeringsgerechtigden voor het recht op uitkering in beginsel gebonden zijn aan Nederland. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om ten aanzien van personen die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang en buiten Nederland wonen (of daar langer dan drie maanden verblijven) afwijkende regels te stellen. Bij deze nuancering dient het naar de mening van het kabinet te blijven. Mocht niettemin in de uitvoeringspraktijk blijken dat terzake problemen bestaan, dan zal het kabinet dit bij de evaluatie meenemen.

De tweede vraag betreft de relatie tussen «met wonen buiten Nederland wordt gelijkgesteld het langer dan drie maanden buiten Nederland verblijven» en de bestaande tekst van onder meer artikel 3, derde lid, van de AOW. Deze bepaling is onder meer van belang voor degene die in dat jaar gewoond heeft op een schip, dat niet in Nederland zijn thuishaven heeft, en voor degene die min of meer een zwervend bestaan heeft geleid. Deze leden stellen dat deze bepaling geen relatie heeft met de kring van verzekerden aangezien deze bepaling in een ander hoofdstuk van de wet is opgenomen.

Ten aanzien van deze stelling kan het volgende worden opgemerkt. De kring van verzekerden wordt bepaald door de vraag wie ingezetene is. Ingezetene is op grond van artikel 2 van de AOW degene die in Nederland woont. Ter bepaling of iemand in Nederland heeft gewoond kan artikel 3, derde lid, van de AOW toepassing vinden. Langs deze weg wordt alsnog bepaald of betrokkene verzekerd is. Als gevolg hiervan heeft deze bepaling geen relatie met het onderhavige wetsvoorstel, welk voorstel uitsluitend betrekking heeft op een recht op een uitkering en niet op de verplichte verzekering. De door deze leden aangenomen strijdigheid van betrokken passages wordt door het kabinet dan ook niet onderschreven.

#### **4. Rechtszekerheid**

Het kabinet heeft geconstateerd dat de leden van de fracties van het CDA en de PvdA bezwaren blijven houden tegen het voorgestelde overgangsrecht. Deze bezwaren betreffen met name diegenen die hun uitkeringsrecht verliezen na het verstrijken van de overgangstermijn van drie jaar, terwijl naderhand alsnog een verdrag met de desbetreffende landen tot stand komt. Gesproken wordt van een feitelijke terugkeerplicht om weer aanspraak te kunnen maken op uitkering. Naar voren wordt gebracht dat de vreemdelingenwetgeving in een aantal gevallen aan een dergelijke terugkeer in de weg staat.

De leden van de PvdA-fractie noemen in dit verband ook de raakvlakken van dit wetsvoorstel met de Koppelingswet. Deze leden vragen beantwoording in samenspraak met de bewindspersonen van Justitie. Het kabinet benadrukt nogmaals dat maximaal wordt ingezet op het – binnen de overgangstermijn van drie jaar – sluiten van verdragen waarin de handhaafbaarheid van de socialeverzekeringswetten afdoende is gewaarborgd. Alsdan bestaat er geen reden voor betrokkenen om, met het oog op hun uitkeringsrecht, naar Nederland terug te keren. Mocht uit de evaluatie waarin het wetsvoorstel voorziet niettemin blijken dat in de loop van de overgangstermijn terzake knelpunten ontstaan als gevolg van het niet tijdig totstandkomen van verdragen, dan is het kabinet bereid om voorstellen te doen om deze knelpunten weg te nemen. Het kabinet is overigens niet voornemens het vreemdelingenbeleid aan te passen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat zij zich moesten voorstellen bij het antwoord dat de overgangstermijn van drie jaar ook bedoeld is om de individuele uitkeringsgerechtigde de tijd te gunnen zich in te stellen op de situatie waarin hij mogelijk zijn recht op uitkering verliest. Het kabinet wijst in dit verband op de vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) inzake het gunnen van een zogenaamde uitlooptermijn bij het intrekken of verlagen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid dient de uitkeringsgerechtigde in die situatie een redelijke termijn te worden gegund een oplossing te vinden voor (onder meer) het wegvallen van de inkomsten uit zijn uitkering. Specifiek ten aanzien van in het buitenland wonende uitkeringsgerechtigden acht de CRvB een uitlooptermijn van een half jaar in de regel voldoende zorgvuldig (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 31 oktober 1990, gepubliceerd in RSV 1991/89). Ook in het kader van het onderhavige wetsvoorstel dient de uitkeringsgerechtigde gedurende de overgangstermijn van drie jaar rekening te houden met de mogelijkheid van intrekking van zijn uitkering. De gekozen duur van de overgangstermijn van drie jaar acht het kabinet in dit verband voldoende zorgvuldig.

#### **5. Gelijkheidsbeginsel**

De leden van de CDA-fractie achten een ongelijke behandeling aanwezig waar ten aanzien van een in het buitenland wonende uitkeringsgerechtigde de uitkering wordt beëindigd bij het ontbreken van waarborgen voor handhaafbaarheid, terwijl dat ten aanzien van een in Nederland wonende uitkeringsgerechtigde niet het geval is.

Allereerst zij erop gewezen dat door de invoering van het territorialiteitsbeginsel in de socialeverzekeringswetten de uitgangspositie in beide genoemde gevallen anders wordt. Wonen in het buitenland staat immers in beginsel aan het recht op uitkering in de weg. Hierop wordt een uitzondering gemaakt voor die landen ten aanzien waarvan de handhaafbaarheid van de uitkering voldoende is gewaarborgd. De relatie tussen deze twee aspecten is niet aan de orde bij het wonen in Nederland. Een

essentieel verschil tussen handhaving in Nederland en handhaving in het buitenland is voorts dat, voorzover de handhaafbaarheid in Nederland onvoldoende gewaarborgd blijkt, het binnen onze rechtsmacht ligt terzake maatregelen te treffen. In het buitenland lukt dit niet of niet voldoende zonder de medewerking van de bevoegde buitenlandse autoriteiten.

## **6. Procesrisico's**

De leden van de PvdA-fractie gaan, met het oog op procesrisico's, in op een mogelijke inbreuk op het recht op het ongestoorde genot van eigendom alsmede op het bestaan van het vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit. Ook de leden van de CDA-fractie maken kanttekeningen terzake.

Allereerst vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het kabinet beargumenteert dat een tijdelijke terugkeer naar Nederland, nadat een handhavingsverdrag is geratificeerd, in het algemeen belang is. Het kabinet merkt hierover op dat het in verband met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet de vraag is of een tijdelijke terugkeer naar Nederland in het algemeen belang is, maar of de vermeende inbreuk op het eigendomsrecht in het licht van de genoemde bepaling kan worden gerechtvaardigd in het algemeen belang. Zoals in de memorie van toelichting is weergegeven, komt staten in hun sociale en economische politiek beleidsvrijheid toe om zelf invulling te geven aan het begrip algemeen belang. Met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel is het algemeen belang gelegen in de handhavingsdoelstelling, alsmede in de invoering van het territorialiteitsbeginsel in de socialeverzekeringswetten waarmee de Nederlandse wetgeving op dat punt in overeenstemming wordt gebracht met de wetgevingen in de ons omringende landen.

Vervolgens zagen de leden van de PvdA-fractie graag een proeve tot weerlegging van het vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit. Het kabinet wijst erop dat de jurisprudentie inzake de door deze leden aangehaalde internationaalrechtelijke bepalingen laat zien dat er geen sprake is van een absoluut verbod van discriminatie, maar dat steeds weer van belang is de vraag of zodanige ongelijke behandeling op objectieve en redelijke gronden gerechtvaardigd is. Als voorbeeld hoe de CRvB dit probleem behandelt zij verwezen naar een uitspraak van de CRvB van 12 februari 1997, gepubliceerd in RSV 1997/227. Hierin overweegt de CRvB dat een rechtvaardiging als hiervoor bedoeld, in toereikende mate kan worden gevonden in het niet-doorkruisen van een effectief (in casu vreemdelingen-) beleid. Het doel is legitiem en het middel is voldoende genuanceerd, omdat belangrijke groepen worden uitgezonderd van de uitsluiting van het recht op uitkering.

De kern van het onderhavige wetsvoorstel is niet een «tijdelijke terugkeer naar Nederland als voorwaarde voor herstel uitkeringsrecht», zoals deze leden stellen, maar het invoeren van het territorialiteitsbeginsel, waarop bij verdrag, met daarin waarborgen voor handhaafbaarheid, een uitzondering kan worden gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt een effectief handhavingsbeleid over de grenzen nagestreefd. Het kabinet is van oordeel dat de daartoe gekozen middelen voldoende genuanceerd zijn, nu door het sluiten van een handhavingsverdrag belangrijke groepen in staat worden gesteld het recht op een socialeverzekeringsuitkering in hun woonland te behouden. Voorzover een vermoeden van indirecte discriminatie aanwezig mocht zijn, acht het kabinet dit vermoeden op grond van het voorstaande voldoende weerlegd.

## 7. Handhavingsverdragen

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de handhavingsafspraken in het verdrag op hun operationeel-zijn worden gecontroleerd. In dit verband vragen zij of verdragspartners in staat zijn de eigen instanties van de nodige bevoegdheden en mogelijkheden te voorzien. Voorts wordt gevraagd of van landen kan worden verwacht dat zij hun wetgeving aan onze handhaafbaarheidseisen zullen aanpassen. Het kabinet merkt hierover op dat in de aanloop tot het sluiten van een verdrag zal worden onderzocht of, en zo ja, in hoeverre de bestaande administratieve infrastructuur in het desbetreffende land aanknopingspunten biedt voor de noodzakelijke controles. Ontbreekt bijvoorbeeld een burgerlijke stand, zoals door deze leden gememoreerd met betrekking tot de Verenigde Staten, dan gaat het er niet om of het desbetreffende land zijn wetgeving wenst aan te passen aan de Nederlandse handhaafbaarheidseisen, maar of er alternatieve instrumenten bestaan die geschikt zijn in het licht van de Nederlandse handhavingswensen. Ontbreken ook die alternatieven, dan zal in overleg met de verdragspartner worden bezien in hoeverre deze bereid en in staat is hierin te voorzien. Het eindresultaat van dit proces zal worden voorgelegd aan het parlement, hetzij in de toelichtende nota op een inmiddels getekend handhavingsverdrag, hetzij in een brief waarin wordt uiteengezet waarom geen verdrag tot stand kan komen.

Worden handhavingsafspraken gemaakt, maar blijken die in de praktijk niet te (kunnen) worden waargemaakt, dan zal het kabinet, zoals in de memorie van antwoord reeds aangegeven, niet schromen de verdragspartner hierop aan te spreken. Het kabinet zal nauwgezet de ervaringen van de uitvoeringsinstanties terzake volgen. De informatievoorziening door de uitvoeringsinstanties is hiervoor onontbeerlijk. In die zin dient de zinsnede in de memorie van antwoord te worden opgevat dat «het kabinet de vinger aan de pols zal houden om te voorkomen dat de werkelijkheid afwijkt van de gemaakte afspraken».

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wat onder een aparte regeling voor Indonesië en Suriname wordt verstaan. Het kabinet wijst erop dat er nooit sprake is geweest van een aparte regeling voor deze landen, wel van voorrang bij het sluiten van handhavingsverdragen. Ten aanzien van Indonesië heeft de Tweede Kamer in een motie hierop aangedrongen (Kamerstukken II, 1998/1999, 25 757, nr. 12). Onder een zekere prioritering wordt verstaan het aanbrengen van enige volgorde in de verdragsonderhandelingen, gelet op het grote aantal landen waarnaar sociale-verzekeringssuitkeringen worden geëxporteerd en de beperkte capaciteit in menskracht en middelen om hiermee verdragsbesprekingen te voeren. Met betrekking tot Turkije merkt het kabinet op dat, anders dan waarvan de leden van de CDA-fractie uitgaan, het begin 1996 ambtelijk overeengekomen handhavingsprotocol bij het Nederlands-Turks verdrag inzake sociale zekerheid nog immer geen politieke instemming in Turkije heeft gekregen. Naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden inzake de kinderbijslag, merkt het kabinet op dat met betrekking tot elke sociale-verzekeringswet afzonderlijk wordt bezien welke handhavingsafspraken nodig en haalbaar zijn.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie terzake, merkt het kabinet op dat het toezicht op de Nederlandse uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen in handen is van het Ctsv, ook als het gaat om de internationale handhaving. De toets of het handhavingsbeleid in bijvoorbeeld Turkije al of niet aanvaardbaar is of in de Verenigde Staten ooit kan worden, ligt bij het parlement.

De leden van de PvdA-fractie vragen of en in hoeverre het sluiten van een handhavingsverdrag steeds een noodzakelijke voorwaarde is ter controle

van de rechtmatigheid. Deze leden zij er nogmaals aan herinnerd dat in juridische zin slechts een verdrag de export-beperking in de sociale-verzekeringswetten kan opheffen. De afweging die dient te worden gemaakt is dan ook niet tussen een handhaafbaar verdrag en alternatieven voor een verdrag, maar tussen de verschillende mogelijkheden voor handhaving in het kader van een handhavingsverdrag. Gestreefd wordt naar het sluiten van verdragen waarin afspraken worden gemaakt over administratieve controle die resultaten oplevert, vergelijkbaar met de administratieve controle die in Nederland wordt uitgevoerd. Het fraudeonderzoek in Turkije waarnaar deze leden verwijzen, is geen gewone administratieve controle, maar richt zich op de opsporing van strafbare feiten. Een dergelijk onderzoek gaat veel verder dan een administratieve controle en vindt zijn rechtvaardiging in een vermoeden van fraude.

## **8. Koppelingswet**

De leden van de VVD-fractie stellen dat «het onlogisch lijkt dat iemand in Nederland zijn uitkering niet krijgt omdat hij niet over een verblijfsvergunning beschikt en als betrokkene dan naar het buitenland vertrekt, worden de criteria van de Koppelingswet plotseling anders gehanteerd». Het kabinet merkt hierover het volgende op. De Koppelingswet ontnemt betrokkene niet het recht op een uitkering maar schort de betaling van de uitkering op, indien hij niet over een geldige verblijfstitel beschikt. Aangezien, tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, het personaliteitsbeginsel voor de socialeverzekeringswetten geldt, kan betrokkene nog steeds met behoud van zijn uitkering terugkeren naar het land van herkomst. In die zin worden de criteria van de Koppelingswet niet anders gehanteerd.

## **9. Vrijwillige verzekering**

Naar aanleiding van hetgeen in de memorie van antwoord is opgemerkt over het voorbehoud ten aanzien van wetswijziging bij het aanbieden van de vrijwillige verzekering ingevolge de AOW en de Anw, vragen de leden van de CDA-fractie of dit voorbehoud ook kan gelden ten aanzien van wijzigingen zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet merkt op dat de beantwoording is gegeven in het licht van het onderhavige wetsvoorstel. Het antwoord luidt dan ook bevestigend. Deze leden vragen voorts op welke punten de vrijwillige AOW-/ANW-verzekering zal worden herzien en of deze wijzigingen nog tot aanpassing van het voorliggende wetsvoorstel zullen nopen. Een van de voorgestelde wijzigingen betreft het ontkoppelen van de vrijwillige AOW- en ANW-verzekering. In de memorie van antwoord heeft het kabinet in dit verband opgemerkt dat de plannen onder meer voorzien in een gedeeltelijke ontkoppeling van de vrijwillige AOW- en ANW-verzekering. Hiermee wordt bedoeld dat degene die gebruik wil maken van de vrijwillige verzekering, zich straks uitsluitend kan verzekeren voor de AOW, terwijl een vrijwillige verzekering uitsluitend ingevolge de ANW niet wordt overwogen. Dit standpunt komt overeen met de oorspronkelijke kabinetsplannen. Het kabinet heeft echter zijn zienswijze terzake zodanig gewijzigd dat het in de toekomst ook mogelijk moet zijn om uitsluitend voor een vrijwillige ANW-verzekering te kiezen. Naast een volledige ontkoppeling van beide wetten in het kader van de vrijwillige verzekering, stelt het kabinet voor om in de toekomst de duur van de vrijwillige verzekering te beperken tot een onafgebroken periode van ten hoogste vijf jaar. Daarna dient de desbetreffende persoon gedurende ten minste een jaar weer verplicht verzekerd te zijn alvorens een nieuwe periode van vijf jaar in werking kan treden. De derde verandering die het kabinet wil doorvoeren betreft de verhoging van de minimaal te betalen premie. Op dit moment

betaalt de vrijwillig verzekerde die niet over eigen middelen beschikt 5% van het bedrag dat een vrijwillig verzekerde in enig jaar maximaal aan premie voor beide verzekeringen verschuldigd kan zijn. Het plan is om dit percentage te verhogen naar 25. Het kabinet is voornemens om in de toekomst op het punt van de premieberekening geen onderscheid meer te maken tussen vrijwillig verzekerden met de Nederlandse (en daarmee gelijkgestelde) nationaliteit en een niet-Nederlandse nationaliteit. Op dit moment betalen niet-Nederlanders te allen tijde de maximale premie voor de vrijwillige verzekering. In de toekomst zal deze groep – overeenkomstig de regeling voor Nederlanders en daarmee gelijkgestelden – een berekende premie verschuldigd zijn. De kabinetsplannen met betrekking tot de vrijwillige verzekering zullen niet tot aanpassing nopen van het voorliggende wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. F. Hoogervorst