

27 468

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene nabestaandenwet inzake de vrijwillige verzekering en wijziging van artikel X van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet herziening vrijwillige verzekering AOW en ANW)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 februari 2001

De leden van de CDA-fractie vragen om een nauwkeurig overzicht van de vindplaatsen met betrekking tot de toezeggingen in het licht van de voorgeschiedenis, dat de WAJONG-voorziening, omdat aan de rechten niet zou worden getornd, exporteerbaar zou zijn.

Met het wetsvoorstel WAJONG is de WAJONG als voorziening voor jonggehandicapten geïntroduceerd. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is opgenomen dat uitgangspunt hierbij zou zijn dat aangesloten zou worden bij de destijds geldende situatie in de AAW, maar dat daarvan zou worden afgeweken waar dit in verband met het gewijzigde karakter van de regeling en de doelgroep noodzakelijk werd geacht (Kamerstukken II 1996/97, 24 760, nr. 3, blz. 2). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel WAJONG is op 19 september 1996 in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1996/97 24 760, nr. 5, blz. 31) toegelicht dat, door middel van een nota van wijziging van dezelfde datum (Kamerstukken II 1996/97, 24 760, nr. 6, blz. 2) een exportverbod in de WAJONG werd geïntroduceerd. Het exportverbod is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer niet aan de orde gesteld. Er zijn ten aanzien van de WAJONG-voorziening geen toezeggingen gedaan, dat deze geëxporteerd zou kunnen worden. Derhalve voor alle duidelijkheid, niet de Wet BEU bevat een exportverbod voor de WAJONG-voorzieningen, het is de WAJONG zelf. Dit moet de Tweede Kamer ook duidelijk zijn geweest bij de behandeling van de Wet BEU, gezien het (verworpen) amendement van het lid Bijleveld-Schouten om het exportverbod van de WAJONG te vervangen door een exportbeperking in de zin van de Wet BEU. Het voorgaande moet worden onderscheiden van het overgangsrecht dat is getroffen toen de AAW werd vervangen door de WAJONG. Ten aanzien van de overgangsgevallen is toen wel een toezegging gedaan, namelijk dat met het opnemen in de WAJONG van het exportverbod niet is beoogd verandering te brengen in de positie van de vroeggehandicapten die vóór de inwerkingtreding van de WAJONG al een AAW-uitkering toegekend hadden gekregen én zich eveneens daarvoor al in het buitenland hadden gevestigd (Kamerstukken II 1996/97, 24 776, nr. 6, blz. 12). Deze toezegging is ten onrechte niet gehonoreerd bij de inwerkingtreding van de Wet BEU, hetgeen thans wordt gerepareerd bij dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie en van GroenLinks zijn bijzonder geïnteresseerd in de uitwerking van de hardheidsclausule, nu deze feitelijk alleen voor individuele gevallen soelaas kan bieden.

Hardheidsclausules in sociale verzekeringen komen zelden voor en dienen goed op hun merites te worden gezien omdat zij de rechtszekerheid kunnen belemmeren. Indien de wetgever het nodig acht een uitzondering op een regel te formuleren dient dit zo exact mogelijk te geschieden. Bij de thans in de socialeverzekeringwetten opgenomen hardheidsclausules zijn in de uitvoeringspraktijk zogeheten beleidsregels gegroeid die de nodige rechtszekerheid geven. Bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer besloten om een hardheidsclausule in relatie tot het exportverbod van de WAJONG-voorziening toe te voegen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur. Het kabinet onderschrijft de constatering van de CDA-fractie dat een hardheidsclausule feitelijk alleen voor individuele gevallen soelaas kan bieden. Op voorhand is niet precies aan te geven in welke gevallen of groepen van gevallen de hardheidsclausule dient te worden toegepast. Het kabinet is dan ook tot de conclusie gekomen dat een nadere uitwerking van de hardheidsclausule in een algemene maatregel van bestuur, niet goed mogelijk is. Om niettemin aan de wens van de Tweede Kamer van een hardheidsclausule tegemoet te komen, ben ik bereid om de hardheidsclausule in de tekst van de WAJONG zelf op te nemen. Hiertoe zal ik op korte termijn een voorstel indienen bij het parlement opdat artikel 17, zevende lid, van de WAJONG zodanig wordt gewijzigd dat het Lisv de bevoegdheid krijgt het exportverbod van de WAJONG in individuele gevallen buiten toepassing te laten bij gebleken onbillijkheden. Het ontwerpen van een algemene maatregel van bestuur kan in dat geval achterwege blijven. Het kabinet treedt met het Lisv in overleg om zicht te krijgen op de individuele situaties waarin toepassing van de hardheidsclausule aan de orde zou kunnen zijn.

De CDA-fractie stelt voorts, dat er geen of nauwelijks sprake kan zijn van calculerend gedrag bij aanvankelijk in Nederland wonende gezinnen wanneer de toekenning van de WAJONG-voorziening op de juiste wijze plaatsvindt. Echter, zoals reeds eerder toegelicht, zou wegens jurisprudentie van het Hof van Justitie EG (memorie van toelichting bij de WAJONG, Kamerstukken II 1996/97, 24 760, nr. 6, blz. 6–7) de eis om 6 jaar ingezetene van Nederland te zijn geweest alvorens recht op een WAJONG-voorziening te kunnen doen gelden, niet kunnen worden gesteld aan onderdanen van de EU. Zonder exportverbod in de WAJONG zouden onderdanen van een andere EU-lidstaat naar Nederland kunnen verhuizen, waar toekenning van een WAJONG-voorziening zou kunnen plaatsvinden, om daarna met behoud van de uitkering weer te verhuizen naar het land van herkomst. Het kabinet is van oordeel dat een zekere mate van calculerend gedrag in dit verband niet denkbeeldig is.

De leden van de CDA-fractie stellen de relatie aan de orde tussen dit wetsvoorstel en het SER-advies «Onvolledige AOW-opbouw». Het kabinet heeft naar aanleiding van het SER-advies besloten om de periode waarbinnen men moet beslissen over gebruikmaking van de inkoopmogelijkheid te verlengen van één naar vijf jaar. Aan dit besluit is uitvoering gegeven door middel van een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie constateren dat het kabinet nog andere beleidsvoornemens heeft ontwikkeld naar aanleiding van het SER-advies. Zo heeft het kabinet aangegeven de aanbeveling van de SER op te volgen, om de opbouwsystematiek nader te bezien. Hoe stelt het kabinet zich de uitwerking van deze aanbeveling voor, zo vragen deze leden.

Voorts vragen zij zich af of het niet meer voor de hand had gelegen eerst de discussie over het SER-advies af te ronden en daarna pas de behan-

deling van het wetsvoorstel te hervatten. In dit kader wordt opgemerkt, dat de SER er weliswaar van uitgaat dat – in welke beleidsvariant ook – de premiesystematiek AOW niet gewijzigd wordt, maar acht de staatssecretaris dit volstrekt uitgesloten?

Beschouwt de staatssecretaris, gelet op het persbericht waarin de kabinetsvoornemens naar aanleiding van dit advies zijn vervat, de discussie over het SER-advies voorlopig reeds als afgerond, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In mei 2000 heeft de SER op verzoek van de Tweede Kamer advies uitgebracht over de mogelijkheden om het AOW-tekort op de korte en lange termijn te verkleinen. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van dit advies een reactie gevraagd van het kabinet. Het kabinet heeft deze reactie op 22 november naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XV, nr. 20). Over dit kabinetsstandpunt zal, gegeven het feit dat de vaste Kamer-commissie SZW van de Tweede Kamer hierover een Algemeen Overleg heeft gepland op 22 februari a.s., nog discussie plaatsvinden.

Op twee onderdelen overlapt het SER-advies het onderhavige wetsvoorstel. In de eerste plaats betreft dit de aanbeveling van de SER om het onderscheid naar nationaliteit bij de vrijwillige verzekering op te heffen. In het wetsvoorstel was al een bepaling opgenomen om dit onderscheid ongedaan te maken. In de tweede plaats gaat het daarbij om de aanbeveling van de SER om de termijn te verlengen waarbinnen mensen moeten beslissen of zij al dan niet gebruik willen maken van de inkoopregeling AOW. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. De wetswijziging die dat meebrengt kon worden meegenomen in het onderhavige wetsvoorstel. De overige beleidsvoornemens die het kabinet naar aanleiding van het SER-advies heeft ontwikkeld hebben géén betrekking op de vrijwillige verzekering AOW/ANW. Er is dus geen aanleiding om de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op te schorten tot de discussie over deze beleidsvoornemens heeft plaatsgevonden. Eén van de aanbevelingen die de SER heeft gedaan is het op enig moment in breder verband bezien of de huidige opbouwsystematiek (in het bijzonder de opbouwperiode van 50 jaar) nog adequaat is. Aanleiding voor deze aanbeveling zijn maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toenemende arbeidsmobiliteit, de toename van het aantal niet-westerse allochtonen in Nederland, veranderende leefpatronen, etc. Het kabinet ziet in die ontwikkelingen thans geen aanleiding om dit onderdeel van de AOW-systematiek te wijzigen. De maatschappelijke ontwikkelingen zouden op termijn evenwel aanleiding kunnen geven voor wijzigingen in de opbouwsystematiek of in andere elementen van de AOW.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de opmerking van het kabinet dat er bij de vrijwillige AOW-verzekering metterdaad sprake kan zijn van calculerend gedrag. Met deze opmerking wilde het kabinet overigens geenszins de suggestie wekken dat aan de gehele doelgroep een dergelijk gedrag wordt toegeschreven. Dit naar aanleiding van een opmerking die die leden in dit verband maakten.

Helaas beschikt het kabinet niet over gegevens waaruit zou kunnen blijken voor wie de vrijwillige verzekering of een alternatieve vorm van verzekering nu echt noodzaak is en voor wie niet.

Tenslotte betwijfelt de CDA-fractie of de combinatie van de wijziging van de vrijwillige verzekering met de problematiek van de WAJONG wel een gelukkige is, zeker met betrekking tot de snelle invoering. De reden om de reparatie van het overgangsrecht WAJONG met het wetsvoorstel herziening vrijwillige verzekering te combineren is nu juist gelegen in de snelle invoering daarvan, daar het kabinet dit een goede mogelijkheid achtte om de heersende onrust bij belanghebbenden zo spoedig mogelijk weg te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de uitspraak van het kabinet dat van een verlenging van de vrijwillige verzekeringsduur van vijf naar tien jaar geen volume-effecten zijn te verwachten, te rijmen valt met de mededeling verderop in de memorie van antwoord dat de wijze waarop door potentiële belangstellenden op de nieuwe opzet voor de vrijwillige verzekering zal worden gereageerd, niet van te voren valt aan te geven.

Het kabinet merkt hierover het volgende op. Op grond van de huidige regeling kan een potentiële kandidaat zich in beginsel voor een onbeperkte duur vrijwillig verzekeren. De aanvankelijk voorgestelde nieuwe opzet ging uit van een vrijwillige verzekeringsduur van vijf jaar. Het kabinet beoogde met deze nieuwe opzet de doelgroep van de vrijwillige verzekering te beperken tot personen die slechts gedurende korte tijd ons land verlaten maar van wie van te voren vast staat dat zij naar Nederland zullen terugkeren. Een dergelijke essentiële wijziging maakt het naar de mening van het kabinet moeilijk een voorspelling te doen over volume-effecten die daarvan in de toekomst zullen uitgaan. Een verandering van het kabinetsvoorstel om de duur van de vrijwillige verzekering uit te breiden van vijf naar tien jaar is daarentegen een veel kleinere stap. Het ligt niet voor de hand dat de groep die van het eerste voorstel verondersteld zou kunnen worden gebruik te maken in volume wezenlijk verschilt van die van het tweede.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie zich af waarom het kabinet dit wetsvoorstel eigenlijk voorlegt wanneer het – zo maken zij uit de eerdere beantwoording van het kabinet op – van oordeel is dat in de samenstelling en de omvang van de groepen op wie het van toepassing is, geen wijziging optreedt. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt gaat het kabinet er van uit dat het wijzigen van de vijfjaarstermijn in een periode van tien jaar niet tot een wezenlijk verschil in het volumegebruik van de regeling leidt. Dat neemt niet weg dat van de invoering van de tienjaars-termijn wel degelijk gevolgen worden verondersteld ten aanzien van samenstelling en omvang van de groep van personen die van de vrijwillige verzekering gebruik maakt, uitgaande van de bestaande onbeperkte duur van die regeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het kabinet volhoudt dat wijziging door de WAJONG van het principe van exporteerbaarheid dat indertijd in de AAW gold, ingegeven is door de gewijzigde financiering van de WAJONG, als Verordening 1408/71 in het algemeen verplicht tot exporteerbaarheid van uitkeringen, ongeacht of deze premiegefinancierd zijn of niet.

Het exportverbod in de WAJONG is niet ingevoerd vanwege de gewijzigde financiering van de WAJONG, maar in verband met de hierboven reeds genoemde jurisprudentie van het Hof van Justitie EG. Dit neemt niet weg, dat voorzieningen in het algemeen, ook binnen de EU, niet worden geëxporteerd. Verordening (EEG) nr. 1408/71 biedt hiertoe de mogelijkheid om regelingen die onder de werkingssfeer van de Verordening vallen, maar die worden gefinancierd uit rijksbijdragen en andere criteria, uit te zonderen van de algemene exportverplichting binnen de EU. Van deze mogelijkheid is voor de WAJONG dan ook gebruik gemaakt, zoals ook andere EU-Lidstaten dat ten aanzien van dergelijke regelingen hebben gedaan.

Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks waarom de regering stelt dat de gesuggereerde oplossing, om het recht op export afhankelijk te maken van een vaste in Nederland doorgebrachte referteperiode, de toets der Europeesrechtelijke kritiek niet zal kunnen doorstaan, nu deze regel beter tegemoet komt aan de hoofdregel van exporteerbaarheid die Verordening 1408/71 stelt.

Volgens het kabinet heeft een dergelijk vereiste hetzelfde karakter als het

oorspronkelijk in de AAW opgenomen woonplaatsvereiste, waardoor de in WAJONG bedoelde jurisprudentie van het Hof van Justitie (EG), op grond waarvan dit woonplaatsvereiste niet kan worden tegengeworpen aan degenen die in de betreffende periode in een andere Lidstaat hebben gewoond, ook in deze situatie van toepassing zou zijn. Tenslotte vraagt de GroenLinks fractie of de regering rechtspraak van het Hof van Justitie kent waaruit (al dan niet) afgeleid zou kunnen worden dat een woonplaatsvereiste als dam tegen misbruik van (overheidsgefinancierde) voorzieningen wel gerechtvaardigd is. Het Kabinet kent geen rechtspraak van het Hof van Justitie waaruit afgeleid zou kunnen worden dat een woonplaatsvereiste is gerechtvaardigd in verband met eventueel misbruik van voorzieningen. Wel heeft het Hof van Justitie in een aantal arresten het hierboven beschreven regime, waarbij voorzieningen die worden gefinancierd uit rijksbijdragen worden uitgezonderd van de algemene exportverplichting van Verordening 1408/71, uitdrukkelijk bevestigd (zie onder meer HvJEG 4 november 1997, zaak C-20/96, K.A. Snares tegen Adjudication Officer, Jur 1997, I-6082). De meeste lidstaten hebben één of meer wettelijke regelingen op de bijlage ingeschreven.

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